

EL FUTURO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
Y EL IMPACTO DEL
CONVENIO NÚM. 102
SOBRE NORMA MÍNIMA
DE SEGURIDAD SOCIAL
EN LATINOAMÉRICA:
VENEZUELA

Pablo José PÉREZ HERRERA*

Resumen. En este artículo se describe el sistema venezolano de seguridad social a la luz de los lineamientos del Convenio 102 de la OIT. Asimismo, se sistematiza el cuantioso y disperso ordenamiento jurídico existente a través de un enfoque de su pertinencia con otros convenios de la OIT ratificados por Venezuela y que inciden en la seguridad social del país. La nueva carta magna constitucionaliza el derecho a la seguridad social y otros derechos relacionados con éste, lo que representa la importancia que se le concede a estas medidas de protección social. Por último, se presenta un serio problema en el sistema, pues no existe correspondencia entre lo que el Estado pretende proteger con lo que en realidad puede protegerse. Situación que afecta directamente a la mayoría de los venezolanos expectantes de protección social y que no cuentan con una estructura jurisdiccional suficientemente clara al momento de hacer los reclamos sobre su derecho fundamental a la seguridad social. El gobierno ha creado un sistema de asistencia social a través de las misiones sociales, por medio de las que pretende paliar la grave situación de falta de cobertura de seguridad social que vive el país.

I. NOTA INTRODUCTORIA

El sistema venezolano de seguridad social resulta complejo y difícil de comprender debido a los cambios surgidos en la conformación y estructura del Estado venezolano a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV). El modelo social y económico fue reconfigurado y sus repercusiones dentro del ámbito de protección social han creado un serio problema de adaptación entre el diseño de seguro social exist-

* Profesor de Derecho de la seguridad social, en especialización en derecho del trabajo, en la Universidad Católica del Táchira (pjph1104@yahoo.es).

tente hasta 2002 y la nueva seguridad social que, en principio, funciona desde esta fecha. La complejidad llega a tales niveles que en el país se vive un serio problema de inseguridad jurídica, pues conviven dos instrumentos jurídicos, antagónicos en su planteamiento, para regular una misma situación social, mediante un sistema transitorio que no se termina de materializar. Así, bajo un esquema profesionalista, aún permanece en vigencia la Ley del Seguro Social y, con una concepción universalista, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

Para entender las diferencias que surgen a raíz de la cobertura que cada sistema concede, se tendrá como punto de referencia al Convenio 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social, que Venezuela ratificó el 5 de noviembre de 1982, ya que del enunciado de las 9 modalidades principales de seguridad social que allí se mencionan (asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de AT/EP, prestaciones familiares, prestaciones por maternidad, prestaciones por invalidez, prestaciones para sobrevivientes) puede observarse el grado de compromiso que ha asumido el gobierno venezolano y su responsabilidad en la gestión y correcto desarrollo de las mismas.

Bajo los compromisos derivados de este instrumento internacional se organizó un sistema de seguro social obligatorio conforme a lo establecido en el Convenio, es decir, se brindó protección social a la población trabajadora afiliada al sistema frente a las contingencias de incapacidad temporal, invalidez, vejez, sobrevivientes (viudedad y orfandad) y maternidad. Con la nueva CRBV de 1999 se constitucionalizó la seguridad social y el campo de protección se amplió para cubrir las contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social, sobrepasando de esta manera las previsiones del Convenio 102 de la OIT.

Venezuela crea un sistema de seguridad social de amplia cobertura; no obstante, tal sistema de protección social “formal” encuentra serias barreras o límites para su aplicación real y efectiva, pues la estructura del sistema responde a las exigencias que en su momento surgieron de la concepción de un seguro social obligatorio, exclusivo de trabajadores dependientes, que re-

sulta de difícil adaptación para una concepción universalista en donde la protección social que se concede no toma en cuenta la “actividad laboral” que desempeñe la persona que se encuentra en situación de necesidad.

Por otra parte, la principal finalidad del nuevo sistema consiste en unificar la seguridad social; sin embargo, aún se detecta en el país la existencia de varios regímenes especiales (cuentan con sistemas de previsión social propia: abogados, trabajadores de la educación, trabajadores universitarios, miembros de las fuerzas armadas, entre otros), sin que haya claridad en la necesaria transición de un sistema al otro. Son muchos, pues, los retos que debe enfrentar el sistema venezolano de seguridad social, en particular la adaptación de la estructura administrativa de un gobierno que no responde a las exigencias de su propia Constitución ni de las leyes que desarrollan el sistema.

II. MARCO LEGAL DEL SISTEMA VENEZOLANO DE SEGURIDAD SOCIAL

La base sobre la que se sustenta el sistema venezolano de seguridad social parte de su reconocimiento en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,¹ que lo ubica dentro del capítulo de los “derechos humanos y garantías, y de los deberes”, específicamente en los “derechos sociales”. Dentro de este capítulo se reconoce la obligación que tiene el Estado de crear un sistema de seguridad social para garantizar este derecho a las personas bajo su ámbito de aplicación y se describen los parámetros para su delimitación.² De igual manera, la CRBV reconoce de forma especí-

¹ Publicada en *Gaceta Oficial Extraordinaria* núm. 5.453, del 24 de marzo de 2000.

² El artículo 86 CRBV establece que “toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligato-

fica otros derechos propios de la seguridad social, tales como la maternidad, acceso al primer empleo de los jóvenes, protección para ancianos y discapacitados, vivienda adecuada, salud, fomento y protección del empleo, y se reconoce que las amas de casa serán beneficiarias del sistema de seguridad social. La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social los unifica en su texto y prevé leyes y reglamentos para su posterior desarrollo.

De esta manera, la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS)³ se configura como una norma jurídica de carácter programático que unifica en su texto el conjunto de disposiciones constitucionales de seguridad social⁴ y establece la creación de tres sistemas prestacionales especiales para desarrollarlos: salud, previsión social y vivienda, y hábitat. Cada sistema prestacional se divide en regímenes prestacionales que se encargan del desarrollo de las diversas contingencias amparadas a través de leyes especiales. Los regímenes especiales son salud; servicios sociales al adulto mayor y otras categorías de personas; empleo; pensiones y otras asignaciones económicas; seguridad y salud en el trabajo y vivienda, y hábitat. La LOSSS es un reflejo de las previsiones constitucionales de seguridad social; hace mención a una cantidad considerable de leyes que se relacionan con esta materia y ordena dentro de sus disposiciones la creación de otras que, además de consolidar el sistema, contribuirán con una polución normativa dentro del marco legal aplicable. Para entender la situación venezolana es necesario hacer una clasificación en tres categorías de leyes: *a)* leyes del sistema de seguridad social; *b)* leyes del sistema del seguro social, y *c)* leyes que tienen incidencia en la seguridad y el seguro social.

rias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial”.

³ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 37.600 del 30 de diciembre de 2002.

⁴ El artículo 17 LOSSS dispone que “el sistema de seguridad social garantiza el derecho a la salud y las prestaciones por: maternidad; paternidad; enfermedades y accidentes cualquiera sea su origen, magnitud y duración; discapacidad; necesidades especiales; pérdida involuntaria del empleo; desempleo; vejez; viudedad; orfandad; vivienda y hábitat; recreación; cargas derivadas de la familia y cualquier otra circunstancia susceptible de previsión social que determine la ley...”.

1. *Leyes del sistema de seguridad social*

- a) LOSSS (*supra* descrita).
- b) Ley del Régimen Prestacional de Empleo (LRPE).⁵ Es la norma encargada del desarrollo y gestión del Régimen Prestacional de Empleo, fundamentalmente con una labor de inclusión social dirigida hacia las personas que, bajo el régimen de paro forzoso del sistema de los seguros sociales obligatorios, no se beneficiaron de la protección o del sistema de desempleo. Debe resaltarse que su principal paradigma lo constituye la formación profesional para el autoempleo en conjunto con la participación ciudadana.
- c) Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat (LRPVH).⁶ Encargada del desarrollo del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat y de dar cumplimiento al precepto constitucional que establece el derecho de todos los venezolanos a tener una vivienda adecuada.
- d) Ley de Servicios Sociales (LSS).⁷ Su principal función consiste en fomentar y ejecutar políticas, planes y estrategias en materia de servicios sociales, para garantizar los derechos de los adultos mayores y otras categorías de personas, propiciando la participación e integración ciudadana, en articulación y coordinación con los entes públicos y privados, a fin de mejorar su condiciones de vida y cubrir, de esta manera, las contingencias derivadas del envejecimiento de la población.
- e) Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (LOPCYMAT).⁸ Es la norma que desarrolla al Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo bajo el paradigma de incorporación e integración de la prevención dentro del campo de las relaciones de trabajo, así como la novedad de regular los llamados riesgos psicosociales.
- f) Ley para personas con discapacidad (LPD).⁹ Por medio de la cual se pretende lograr la inclusión de las personas discapacitadas al mercado

⁵ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 38.281 del 27 de septiembre de 2005.

⁶ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 38.204 del 8 de junio de 2005.

⁷ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 38.270 del 12 de septiembre de 2005.

⁸ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 38.236 del 26 de julio de 2005.

⁹ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 38.598 del 5 de enero de 2007.

de trabajo bajo condiciones de adaptabilidad de las empresas a su impedimento.

- g) Ley para la Protección de las Familias, Maternidad y Paternidad (LPFMP).¹⁰ Es un instrumento jurídico de carácter transversal cuya finalidad es la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres y la conciliación de la vida familiar y laboral a través de medidas de discriminación positiva. Incide dentro del sistema de prestaciones de seguridad social.¹¹

2. *Leyes del sistema del seguro social*

- a) Ley del Seguro Social (LSSO).¹² Instrumento jurídico que regula el sistema de seguro social obligatorio de carácter profesional por medio de la protección de las contingencias de incapacidad temporal, invalidez, vejez, sobrevivientes (viudedad y orfandad) y maternidad. Hasta que no se materialicen las previsiones constitucionales de seguridad social, el sistema debe gestionarse por lo dispuesto en esta ley y por los organismos por ella creados.
- b) Reglamento General de la Ley del Seguro Social (RGSS).¹³ En la actualidad se configura como la norma que desarrolla la gestión y el funcionamiento del sistema, a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.
- c) Decreto Ley que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral (LPFCL).¹⁴ Por medio del cual se gestiona el sistema de protección frente al desempleo y la formación de la fuerza de trabajo.¹⁵

¹⁰ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 38.773 del 20 de septiembre de 2007.

¹¹ En este sentido, el artículo 14 de esta ley prevé que “el padre disfrutará de un permiso o licencia de paternidad remunerada de catorce días continuos, contados a partir del nacimiento de su hijo o hija, a los fines de asumir, en condiciones de igualdad con la madre, el acontecimiento y las obligaciones y responsabilidades derivadas en la relación a su cuidado y asistencia...”

La licencia de paternidad será sufragada por el sistema de seguridad social”.

¹² Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 4.322 del 3 de noviembre de 1991.

¹³ Publicado en *Gaceta Oficial* núm. 2.824 del 25 de febrero de 1993.

¹⁴ Publicado en *Gaceta Oficial Extraordinaria* núm. 5.392 del 22 de octubre de 1999.

¹⁵ Conforme a la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 2 de marzo de 2005, se decretó la ultra-actividad de este decreto y, por ende, la suspensión del

3. *Leyes que tienen incidencia en la seguridad y el seguro social*

- a) Ley Orgánica del Trabajo (LOT).¹⁶ De esta ley se mantiene vigente el título VIII (de los infortunios del trabajo), pero sólo hasta en tanto no entre en funcionamiento la Tesorería de Seguridad Social prevista en la LOSSS, y en cuanto sus disposiciones no contraríen las normas de la LOPCYMAT y de la LOSSS. Dentro de las regulaciones para el trabajo bajo relación de dependencia establece medidas que inciden en el régimen de seguridad social y de salud laboral (jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, licencia de maternidad, inamovilidad de la trabajadora que ha dado a luz), entre otras.
- b) Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP).¹⁷ Norma que regula las relaciones de trabajo dependiente bajo régimen de derecho público. De acuerdo con esta ley, los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales tendrán derecho a su protección integral a través del sistema de seguridad social en los términos y condiciones que establezca la ley y los reglamentos que regulan el sistema de seguridad social.¹⁸
- c) Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (LINCE).¹⁹ Por medio de esta norma se creó un organismo encargado de la formación y capacitación profesional para la fuerza de trabajo del país.²⁰

artículo 138 de la LOSSS, que establecía: “Se deroga el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral publicado en la *Gaceta Oficial...*”, hasta que se instituya el Régimen Prestacional de Empleo. La LRPE, que desarrolla este régimen prestacional, entra en vigencia el 27 de septiembre de 2005. En la práctica, las oficinas del IVSS tramitan la prestación de desempleo con base en el Decreto del Paro Forzoso (última visita al IVSS para verificar esta situación: 19 de junio de 2008).

¹⁶ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 5.152 Extraordinario del 19 de junio de 1997.

¹⁷ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 37.522 el 6 de septiembre de 2002.

¹⁸ Tal precepto aún no se ha materializado, pues de acuerdo con el artículo 134 de la LOSSS, “hasta tanto no se promulgue la Ley del Régimen Prestacional de Pensiones y otras Asignaciones Económicas, se mantiene vigente la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, publicada en *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela núm. 3.850 Extraordinario, del 18 de julio de 1986 y su reglamento, en cuanto sus disposiciones no contraríen las normas establecidas en la presente Ley”.

¹⁹ Publicada el 22 de agosto de 1959 y reformada el 8 de enero de 1970.

²⁰ Su reglamento, promulgado por Decreto publicado en *Gaceta Oficial* núm. 37.809 del 3 de noviembre de 2003, modifica su estructura y cambia el nombre de este ente que pasa a de-

- d) Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNA).²¹ Ley especial que regula la situación del trabajo y la seguridad social de los trabajadores menores de edad.²²
- e) Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (LEAC).²³ Ley que regula a estas figuras propias de la economía social. Dentro de sus disposiciones se prevé la creación de un sistema propio de “previsión social” para las cooperativas, que podrá ser nutrido con recursos económicos del sistema de seguridad social.²⁴
- f) Ley Nacional de la Juventud (LNJ).²⁵ Norma jurídica que hace particular énfasis en establecer atención especial de seguridad social y condiciones de protección, formación y fomento del empleo de jóvenes, así como la creación de organismos públicos que sirvan para cumplir con los objetivos trazados por la ley, cuya incidencia se materializará en el Régimen Prestacional de Empleo.
- g) Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (LIOM).²⁶ A través de las disposiciones de esta ley, el Estado asume su responsabilidad para lograr la igualdad de oportunidades en el empleo entre mujeres y hombres; brindará seguridad económica y social a la familia de la mujer trabajadora; establecerá una política de prestaciones familiares para solventar las cargas familiares de ésta, y velará por su efectiva incorporación a la producción, microempresas, cooperativas y pequeñas, medianas y grandes industrias.

nominarsen Instituto Nacional de Capacitación Educación Socialista, adecuándose al nuevo modelo de Estado social venezolano.

²¹ Publicada en *Gaceta Oficial Extraordinaria* núm. 5.859 del 10 de diciembre de 2007.

²² Denominados “adolescentes” (aquellas personas de edades comprendidas entre 12 y 18 años). El artículo 96 de la LOPNA establece como edad mínima para trabajar 14 años. Específicamente dispone que “se fija en todo el territorio de la República la edad de catorce años como edad mínima para el trabajo...”.

²³ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 37.285 del 18 de septiembre de 2001.

²⁴ Aunque resulta confuso el hecho que las leyes que regulan a los regímenes prestacionales de empleo y seguridad y salud en el trabajo establezcan la posibilidad de prestar la protección propia de cada uno de ellos a los socios de las cooperativas.

²⁵ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 37.404 del 14 de marzo de 2002.

²⁶ Publicada en *Gaceta Oficial* núm. 5.398 del 26 de octubre de 1999.

4. *Fundamento constitucional y aplicación de los convenios y tratados de derechos humanos vigentes en el país*

La CRBV otorga a los acuerdos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por Venezuela, jerarquía constitucional, razón por la cual gozan de preeminencia respecto al derecho interno. Conforme al artículo 23 de la CRBV los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por la Constitución y las leyes, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y órganos del poder público. Se destacan, de esta disposición, los siguientes aspectos: primero, la jerarquía constitucional de los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos; segundo, la aplicación prevalente de los mismos en relación con la Constitución y las leyes, si establecen normas más favorables; y tercero, la aplicación inmediata y directa de los mismos por los órganos que ejercen el poder público.²⁷

Los instrumentos internacionales en esta materia muestran cómo se conforman y se materializan de forma profusa cuando se le asigna la responsabilidad a los Estados para que cumplan de forma efectiva la ejecución de estos derechos, y una forma de cumplirlos consiste en planificar, administrar, ejecutar y controlar las políticas públicas donde se incluyen programas y proyectos tanto coyunturales como estructurales, a fin de instrumentar y darle existencia a los principios jurídicos, derechos y garantías que posibiliten en la práctica social hacer efectivos estos derechos.²⁸

Este principio de jerarquía constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos debe interpretarse conjuntamente con el artículo 19 de la CRBV, que dispone el deber del Estado de garantizar a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. El respeto y garantía de los derechos, por tanto, son obligatorios

²⁷ Véase Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, Editorial Arte, 2000, p. 161.

²⁸ Véase Martínez de Correa, Luz María, “La función social del Estado venezolano en tiempos de la modernidad”, disponible en <http://www.aporrea.org/actualidad/a41738.html>.

para los órganos del poder público de conformidad con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y las leyes que desarrollen.

Se establece, en primer lugar, la garantía estatal de los derechos humanos conforme al principio de la progresividad y no discriminación; y en segundo lugar la obligación estatal de respetarlos y garantizarlos no sólo conforme a la Constitución y las leyes, sino conforme a los tratados sobre derechos humanos ratificados por la República.²⁹

5. *Disposiciones fundamentales de la legislación nacional*

La CRBV constitucionalizó no sólo el derecho a la seguridad social, sino también otros derechos que repercuten directamente en éste.³⁰ La Constitución reconoce de manera amplia los diversos componentes del derecho a la seguridad social. Así, tenemos que se regula el derecho a la asistencia y protección de la maternidad y paternidad,³¹ el acceso al primer empleo de los jóvenes con ayuda del Estado (desarrollado por el régimen prestacional de empleo), derechos para las personas de la tercera edad y la homologación de las pensiones económicas de vejez con el salario mínimo urbano,³² protección e integración de las personas con discapacidad,³³ el derecho a una

²⁹ Véase Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 27, p. 160.

³⁰ Véase Provea, *Derecho humano a la seguridad social. Marco teórico-metodológico básico*, Caracas, Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, Edición Provea, 2005.

³¹ Artículo 76 CRBV: “La maternidad y la paternidad son protegidas integralmente, sea cual fuere el estado civil de la madre o del padre. Las parejas tienen derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos o hijas que deseen concebir y a disponer de la información y de los medios que les aseguren el ejercicio de este derecho. El Estado garantizará asistencia y protección integral a la maternidad, en general a partir del momento de la concepción, durante el embarazo, el parto y el puerperio, y asegurará servicios de planificación familiar integral basados en valores éticos y científicos”.

³² Artículo 80 CRBV: “El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantizará atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida. Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano. A los ancianos y ancianas se les garantizará el derecho a un trabajo acorde con aquellos y aquellas que manifiesten su deseo y estén en capacidad para ello”.

³³ Artículo 81 CRBV: “Toda persona con discapacidad o necesidades especiales tiene derecho al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria.

vivienda adecuada,³⁴ el derecho a la salud y a la creación de un sistema nacional público que lo gestione,³⁵ la protección frente al desempleo y, por primera vez en el derecho venezolano, el reconocimiento de las amas de casa como beneficiarias de la seguridad social.³⁶

Cónsone con el modelo de Estado social, el artículo 118 define la posibilidad de creación de asociaciones de carácter social para generar beneficios colectivos para los trabajadores (protección a las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales, entre otras). Los numerales 22, 24 y 32 del artículo 156 atribuyen al Poder Público Nacional la competencia para regir el sistema de seguridad social. El artículo 92 menciona el derecho a prestaciones sociales; el artículo 100 establece la protección de los trabajadores y trabajadoras culturales; el artículo 104 dispone la protección a los trabajadores del sector de la educación; el artículo 111 regula la protección integral de los deportistas, los artículos 144, 147 y 148 hacen referencia a la seguridad social de los funcionarios y funcionarias públicos; el artículo 306 prevé protección para la población campesina, y el 308 protección a las asociaciones comunitarias, el ahorro y el consumo bajo régimen de propiedad colectiva.

El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, le garantizará el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias, y promoverá su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones, de conformidad con la ley. Se le reconoce a las personas sordas o mudas el derecho a expresarse y comunicarse a través de la lengua de señas venezolana”.

³⁴ Artículo 82 CRBV: “Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos”.

³⁵ Artículo 84 CRBV: “Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud”.

³⁶ Artículo 88 CRBV: “El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley”.

Finalmente, respecto del texto constitucional, también cabe una lectura crítica sobre el trato especial y privilegiado que se otorga al personal de la fuerza armada nacional, quienes tienen un régimen propio de seguridad social.³⁷ Esta situación no sólo es inequitativa respecto del resto de la sociedad, sino que constituye un obstáculo para lograr un sistema de seguridad social unitario, puesto que legitima a otros sectores sociales que quieran reivindicar para sí la idea de contar con una seguridad social propia.³⁸

III. CONVENIOS DE LA OIT RATIFICADOS POR VENEZUELA

El derecho internacional es quien, en gran medida, directa o indirectamente determina el contenido material de los sistemas nacionales de seguridad social, lo que produce una uniformidad sensible en la extensión, calidad, modalidades y condiciones de acceso a sus prestaciones, y en sus regímenes de gestión y financieros. Por otra parte, esas mismas normas internacionales intervienen también en la aprobación de los procedimientos para hacer efectivos los derechos de seguridad social; aseguran, en suma, la eficacia de esos derechos en el plano exterior.³⁹ Las bases del derecho internacional se pueden clasificar en declaraciones, directrices, reglas mínimas, convenciones, convenios, tratados, pactos, protocolos, recomendaciones, resoluciones u observaciones. Estas figuras pueden ser declarativas o vinculantes (convencionales). A su vez, éstas se pueden clasificar en universales (elaborados en el sistema de la ONU) o regionales (elaborados por la OEA). Generan

³⁷ En este sentido, el artículo 328 CRBV establece que: "...la fuerza armada nacional está integrada por el ejército, la armada, la aviación y la guardia nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica".

³⁸ Véase Provea, *op. cit.*, nota 30, p. 29. Sobre esta posibilidad debe mencionarse que la LEAC dispone, en su artículo 40, que "...las cooperativas, por su cuenta, en unión con otras o en coordinación con sus organismos de integración, podrán establecer sistemas y mecanismos de protección social para sus asociados, especialmente a los que aportan directamente su trabajo. Estos sistemas serán financiados con recursos propios de los asociados, de la cooperativa, o provenientes de operaciones y actividades que realicen éstas o los organismos de integración cooperativa, así mismo, con recursos que puedan provenir del Sistema Nacional de Seguridad Social, para atender las necesidades propias de la previsión social".

³⁹ Véase Villa Gil, Luis Enrique (dir.), *Derecho de la seguridad social*, 2a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 87.

tanto derechos como obligaciones para los Estados y sus ciudadanos, por ende, cualquier persona puede invocarlos y hacerlos valer ante cualquier órgano jurisdiccional o administrativo de las jurisdicciones nacionales, así como ante las instancias internacionales correspondientes.⁴⁰ Los convenios internacionales ratificados por Venezuela conllevan a la transposición masiva de las reglas jurídicas de origen o eficacia supranacional. Los convenios referentes a la seguridad social, originados en la OIT y ratificados por Venezuela, son:

- 1) *Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima)* de 1952, ratificado el 5 de noviembre de 1982.⁴¹ Este convenio recoge el contenido mínimo de las diferentes prestaciones que conforman el derecho a la seguridad social y que los Estados miembros se comprometen a asegurar. Establece el marco normativo mínimo de seguridad social en materia de asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, desempleo, vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, de maternidad, de invalidez, de sobrevivientes, así como el cálculo de los pagos periódicos e igualdad de trato entre residentes nacionales y extranjeros. Desde su ratificación se han originado dos instrumentos normativos internos para desarrollar las previsiones en él contenidas. Así, en un primer momento la LSS y con posterioridad la LOSSS, que sobrepasó las previsiones de este convenio.
- 2) *Convenio 2 sobre el Desempleo* de 1919, ratificado el 20 de noviembre de 1944.⁴² Conforme a este instrumento internacional, el gobierno venezolano debe suministrar informaciones relativas a las medidas tomadas o en proyecto, destinadas a luchar contra el desempleo. Tiene un papel determinante para tal deber la creación de la LRPE.
- 3) *Convenio 3 sobre la Protección a la Maternidad* de 1919, ratificado el 20 de noviembre de 1944.⁴³ De acuerdo con lo previsto en este Convenio, la

⁴⁰ Véase Provea, *op. cit.*, nota 30.

⁴¹ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 2.847 Extraordinario del 27 de agosto de 1981.

⁴² Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 118 Extraordinario del 4 de enero de 1945.

⁴³ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 118 extraordinario del 4 de enero de 1945.

mujer no deberá trabajar seis semanas antes ni seis semanas después del parto, recibiendo además las prestaciones monetarias y asistencia médica correspondientes. Igualmente, tendrá derecho a los descansos para lactancia. A tales fines, la LOT dispone que la trabajadora en estado de gravidez tendrá derecho a un descanso durante seis semanas antes del parto y doce semanas después, o por un tiempo mayor a causa de una enfermedad que según dictamen médico sea consecuencia del embarazo o del parto y que la incapacite para el trabajo. Durante la lactancia, la mujer tendrá derecho a dos descansos diarios de media hora cada uno para amamantar a su hijo. Tal periodo, según el Reglamento de la LOT, no será inferior a seis meses contados desde la fecha del parto.

- 4) *Convenio 4 sobre el Trabajo Nocturno* (mujeres) de 1919, ratificado el 7 de marzo de 1933.⁴⁴ Establece que las mujeres no podrán ser empleadas durante la noche en ninguna empresa industrial, pública o privada, ni en ninguna dependencia de estas empresas. El término “noche” significa un periodo de once horas consecutivas, por lo menos, comprendido en el intervalo que va desde las 10 de la noche hasta las 5 de la mañana.⁴⁵
- 5) *Convenio 13 sobre la Cerusa* (pintura) de 1921, ratificado el 28 de abril de 1933.⁴⁶ Dentro de las previsiones del Convenio se prohíbe, salvo algunas excepciones, el empleo de la cerusa (albayalde, carbonato de plomo o blanco de plomo), del sulfato de plomo y de cualquier otro producto que contenga dichos pigmentos, en los trabajos de pintura interior de los edificios. Se deben elaborar estadísticas de la morbilidad y la mortalidad sobre el saturnismo⁴⁷ de los obreros pintores. Este convenio fue determinante para el nacimiento del Reglamento de las Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo⁴⁸ venezolano, que dedica un capítulo completo a normar el empleo de la cerusa en la pintura,

⁴⁴ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. XVII-3 del 31 de agosto de 1933.

⁴⁵ Este Convenio no está en vigencia debido a que ha sido revisado por los convenios núms. 41 de 1934, y 89 de 1948.

⁴⁶ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 18.937 del 23 de abril de 1936.

⁴⁷ Intoxicación tóxica por causa del plomo.

⁴⁸ Decreto 1.564 del 31 de diciembre de 1973, capítulo II del título II, artículos 82 y ss.

haciendo énfasis en el deber de la Inspectoría del Trabajo de vigilar su uso, levantar informes periódicos sobre ello dirigidos al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social (MTSS) y formar estadísticas relativas al saturnismo de los trabajadores.

- 6) *Convenio 14 sobre el Descanso Semanal* (industria) de 1921, ratificado el 20 de noviembre de 1944.⁴⁹ Salvo algunas excepciones, todo el personal empleado en cualquier empresa industrial, pública y privada, o en sus dependencias, deberá disfrutar, en el curso de cada periodo de siete días, de un descanso que comprenda como mínimo veinticuatro horas consecutivas. A tal fin, la LOT estableció como día no hábil para el trabajo el día domingo, cumpliendo de esta manera con lo establecido en este instrumento.
- 7) *Convenio 19 sobre la Igualdad de Trato* (accidentes del trabajo) de 1925, ratificado el 20 de noviembre de 1944.⁵⁰ Los gobiernos se obligan a conceder a los nacionales de cualquier otro país que haya ratificado el convenio, el mismo trato que a sus propios nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo [Recomendación núm. 25 sobre la Igualdad de Trato (Accidentes del Trabajo), 1925]. Ni la LOP-CYMAT ni el ente gestor del sistema de seguridad y salud laboral discriminan entre trabajadores nacionales o extranjeros al momento de determinar las responsabilidades del empleador cuando ha incumplido sus deberes de prevención de riesgos en el trabajo, y tampoco lo hacen al momento de reconocer prestaciones que le corresponden a cada trabajador.
- 8) *Convenio 41 (revisado) sobre el Trabajo Nocturno* (mujeres) de 1934, ratificado el 20 de noviembre de 1944.⁵¹ Igual al Convenio 4 de 1919, excepto porque no se aplica a las mujeres que ocupen puestos directivos de responsabilidad y no efectúen normalmente un trabajo manual (este Convenio ha sido revisado por el Convenio núm. 89 de 1948, que no ha sido ratificado por Venezuela, por lo que mantiene su vigencia en nuestro país). Al respecto, la LOT dispone que los empleados de di-

⁴⁹ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 118 Extraordinario del 4 de enero de 1945.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Idem.*

rección y confianza están excluidos de la protección de la jornada laboral regulada en sus artículos.

- 9) *Convenio 88 sobre el Servicio de Empleo* de 1948, ratificado el 16 de noviembre de 1964.⁵² Los gobiernos deben mantener o garantizar la conservación de un servicio público y gratuito del empleo, el cual debe consistir en un sistema nacional de oficinas de empleo, sujeto al control de una autoridad nacional (Recomendación núm. 83 sobre el Servicio del Empleo, 1948). La LOT diseñó un programa de servicio de empleo que funcionó a través de agencias de empleo del Estado. En la actualidad, la LRPE, propia del sistema de seguridad social, retoma esta competencia y por medio del régimen prestacional de empleo crea una red de servicios de atención integral a la persona en situación de desempleo, para intensificar el deber de propiciar un mercado de trabajo apto para los venezolanos, bajo un paradigma de inclusión social, conjuntamente con las entidades administrativas ya existentes.
- 10) *Convenio 103 sobre la Protección de la Maternidad* (revisado) de 1952, ratificado el 10 de agosto de 1982.⁵³ Se mejoran ostensiblemente las garantías establecidas en el Convenio núm. 3 (1919). Toda mujer tiene derecho a un descanso de maternidad, que deberá tener una duración de doce semanas, por lo menos, parte de las cuales será tomada obligatoriamente después del parto, pero en ningún caso menor a las seis semanas (este Convenio no está en vigencia ya que debió ser denunciado en 1985, en virtud de que al momento de su ratificación el gobierno venezolano no se acogió a la excepción expresamente permitida en el artículo 7o. del mismo sobre las categorías de trabajos a las que puede no aplicárseles el Convenio, siendo que en ese entonces nuestra legislación no permitía el cumplimiento amplio de dicho instrumento). En ese sentido, se mantiene la vigencia del Convenio núm. 3 (Recomendación núm. 95 sobre Protección de la Maternidad, 1952).
- 11) *Convenio 111 sobre la Discriminación (empleo y ocupación)* de 1958, ratificado el 3 de junio de 1971.⁵⁴ Los gobiernos se obligan a formular y a llevar

⁵² Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 27.516 del 14 de agosto de 1964.

⁵³ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 2.850 Extraordinario del 27 de agosto de 1981.

⁵⁴ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 27.609 del 3 de diciembre de 1964.

a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar toda forma de discriminación a este respecto (Recomendación núm. 111 sobre la Discriminación —Empleo y Ocupación—, 1958). Las previsiones de la LRPE tienen como punto de partida evitar la exclusión social que han padecido los venezolanos por muchos años. En virtud de esto, dicha norma se aplica a todos los venezolanos y extranjeros residentes en el territorio de la República sin tomar en consideración actividad laboral, afiliación al sistema, periodo de carencia, entre otros.

- 12) *Convenio 117 sobre Política Social (Normas y Objetivos Básicos)* de 1962, ratificado el 6 de septiembre de 1983.⁵⁵ Toda política deberá tender al bienestar y al desarrollo de la población y a estimular sus propias aspiraciones para lograr el progreso social. El mejoramiento del nivel de vida debe ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico. Bajo la nueva concepción de Estado social que se impone en Venezuela a partir de la CRVB de 1999, se rediseñó el marco normativo de protección social, particularmente el de seguridad social, para cumplir con los cometidos de este Convenio.
- 13) *Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato (Seguridad Social)* de 1962, ratificado el 5 de noviembre de 1982.⁵⁶ Los gobiernos pueden aceptar las obligaciones concernientes a una o varias ramas de la seguridad social siguientes: asistencia médica, prestaciones de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, y familiares, para las cuales posee una legislación efectivamente aplicada a sus propios nacionales. Los gobiernos deberán conceder igualdad de trato a los nacionales de otro Estado para el que el Convenio esté igualmente en vigor. Generalmente en estos casos se aplican criterios de reciprocidad con aquellos Estados con los que Venezuela ha suscrito convenios sobre seguridad social.

⁵⁵ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 3.232 Extraordinario del 1o. de agosto de 1983.

⁵⁶ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 2.847 Extraordinario del 27 de agosto de 1981.

- 14) *Convenio 120 sobre la Higiene (Comercio y Oficinas)* de 1964, ratificado el 3 de junio de 1971.⁵⁷ Los gobiernos se obligan a adoptar y mantener una legislación que asegure la aplicación de los siguientes principios generales: buen estado de conservación y limpieza de los locales y equipos utilizados por los trabajadores; suficiente y adecuada ventilación e iluminación; temperatura agradable; agua potable o cualquier otra bebida sana; instalaciones sanitarias; asientos adecuados y suficientes; protección contra las sustancias y procedimientos incómodos, insalubres, tóxicos o nocivos (Recomendación núm. 120 sobre la Higiene —Comercio y Oficinas—, 1964). Sobre este tema ha sido determinante la LOPCYMAT, que desarrolla el régimen prestacional de seguridad y salud en el trabajo. Su principal paradigma está en la prevención de los riesgos laborales y su integración en la empresa a través de no sólo la responsabilidad empresarial de vigilancia, sino con la participación de los trabajadores por medio de órganos paritarios (comités de seguridad y salud laboral).
- 15) *Convenio 121 sobre las Prestaciones en Caso de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales* de 1964, ratificado el 10 de agosto de 1982.⁵⁸ La legislación nacional sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales debe proteger a todos los asalariados, incluidos los aprendices, de los sectores público y privado, comprendidos aquellos de las cooperativas y, en caso de fallecimiento del sostén de familia, a categorías prescritas de beneficiarios (Recomendación núm. 121 sobre las Prestaciones en Caso de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, 1964). Para tales fines, la legislación de seguridad social brinda atención privilegiada para las víctimas de AT/EP; no se requiere periodo de carencia para beneficiarse de tales, ni siquiera haber sido afiliado formalmente al sistema, siempre y cuando se demuestre que existió relación laboral. El régimen prestacional de seguridad y salud en el trabajo, por medio de la LOPCYMAT, amplía su cobertura a los trabajadores del sector público autónomos, y a los socios de cooperativas.

⁵⁷ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 29.475 del 30 de marzo de 1971.

⁵⁸ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 2.849 Extraordinario del 27 de agosto de 1981.

- 16) *Convenio 122 sobre la Política de Empleo* de 1964, ratificado el 10 de agosto de 1982.⁵⁹ Los gobiernos deberán formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo⁶⁰ (Recomendación núm. 122 sobre la Política del Empleo, 1964). El gobierno venezolano, conforme al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007,⁶¹ le da importancia al papel que debe tener el Estado en la intermediación laboral. En virtud de este papel, el régimen prestacional de empleo, por medio de la LRPE, creó la red de servicios de atención integral a la persona en situación de desempleo.
- 17) *Convenio 128 sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes*, de 1967, ratificado el 1o. de diciembre de 1983.⁶² Los gobiernos se obligan a aplicar, salvo algunas excepciones, las disposiciones relativas a prestaciones de invalidez, vejez y/o sobrevivientes, cálculo de los pagos periódicos, y conservación de los derechos en curso de adquisición respecto de las prestaciones contributivas de invalidez, vejez y sobrevivientes (Recomendación núm. 131 sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, 1967). La LSSO es el instrumento que desarrolló estos preceptos y, conforme a sus artículos, se sigue haciendo en la actualidad, pese a la existencia de la LOSSSS. Se continúan aplicando sus disposiciones en ausencia de una ley que desarrolle el

⁵⁹ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 2.849 Extraordinario del 27 de agosto de 1981.

⁶⁰ Necesariamente debe mencionarse que el Convenio 102 OIT, en lo que se refiere a las prestaciones de desempleo (parte IV del Convenio), establece en su artículo 19 que: “Todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de desempleo...”, artículos éstos que se refieren a los lineamientos generales de lo que debe contener la contingencia que se cubre (artículo 20), las personas protegidas (artículo 21), el modo de cálculo del pago de la prestación (artículos 22 y 23) y la duración de la misma (artículo 24).

⁶¹ En *www.mpd.gob.ve*.

⁶² Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 3.169 Extraordinario del 11 de mayo de 1983.

régimen prestacional de pensiones y otras asignaciones económicas en donde tendría cabida la regulación de las prestaciones relacionadas con las contingencias de invalidez, vejez y sobrevivencia.

- 18) *Convenio 130 sobre Asistencia Médica y Prestaciones Monetarias de Enfermedad* de 1969, ratificado el 10 de agosto de 1982.⁶³ Los gobiernos deberán aumentar el número de personas protegidas, ampliar los servicios de asistencia médica que se proporcionen y extender la duración de las prestaciones monetarias de enfermedad (Recomendación núm. 134 sobre Asistencia Médica y Prestaciones Monetarias de Enfermedad, 1969). Bajo el régimen de la LSSO sólo se brinda protección médica a las personas que estén afiliadas al sistema, no obstante tanto la CRBV como la LOSSS disponen que dicho servicio sea de aplicación universal para todos los ciudadanos que estén en el país.
- 19) *Convenio 139 sobre el Cáncer Profesional* de 1974, ratificado el 5 de julio de 1983.⁶⁴ Los gobiernos deben determinar periódicamente las sustancias o agentes cancerígenos prohibidos, los cuales deben ser sustituidos por otras sustancias o agentes no cancerígenos. Se deben prescribir las medidas que deben tomarse para proteger a los trabajadores contra los riesgos de exposición a las sustancias y agentes cancerígenos (Recomendación núm. 147 sobre el Cáncer Profesional, 1974). Sobre este Convenio, el régimen prestacional de seguridad y salud en el trabajo, por medio de la LOPCYMAT, dispone la creación de un sistema único de registro de sustancias peligrosas que permita el manejo de la información y control de las sustancias peligrosas que puedan afectar la salud de los trabajadores. De igual manera, los empleadores están obligados a registrar todas las sustancias que por su naturaleza, toxicidad o condición físico-química pudieran afectar la salud de los trabajadores. Dicho registro debe señalar explícitamente el grado de peligrosidad, los efectos sobre la salud, las medidas preventivas, así como las medidas de emergencia y tratamiento médico correspondiente. Para facilitar la detección de sustancias peligrosas la ley reconoce que po-

⁶³ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 2.250 Extraordinario del 27 de agosto de 1981.

⁶⁴ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 32.731 del 25 de mayo de 1983.

- drán usarse como referentes los niveles técnicos de referencia de exposición.⁶⁵
- 20) *Convenio 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores* de 1981, ratificado el 25 de junio de 1984.⁶⁶ Los gobiernos deberán, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo (Recomendación núm. 164 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981). La última modificación en esta área (2005) tuvo como resultado la creación de un nuevo sistema de salud y seguridad laboral integrado al sistema de seguridad social.
- 21) *Convenio 156 sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares* de 1981, ratificado el 27 de noviembre de 1984.⁶⁷ Los gobiernos deberán incluir, entre los objetivos de su política nacional, el permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales, con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras (Recomendación núm. 165 sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981). La LOT otorga preferencia de contratación laboral en las empresas para aquellas personas con cargas o responsabilidades familiares demostradas. Esto se consolida por medio de la LIOM, la LOSDMVLV y la LPFMP, que prevén medidas protectoras para las mujeres con carga familiar.

⁶⁵ De acuerdo con la LOPCYMAT, se entiende por niveles técnicos de referencia de exposición, aquellos valores de concentraciones ambientales de sustancias químicas o productos biológicos, o niveles de intensidad de fenómenos físicos que, producto del conocimiento científico internacionalmente aceptado y de la experiencia, permitan establecer criterios para orientar las acciones de prevención y control de las enfermedades ocupacionales.

⁶⁶ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 3.312 Extraordinario del 10 de enero de 1984.

⁶⁷ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 3.309 Extraordinario del 3 de enero de 1984.

1. *Condiciones de integración de los tratados internacionales en el derecho interno*

Como se puede apreciar, los convenios internacionales y las leyes nacionales indicadas jerarquizan y relievan la importancia de la seguridad social y otorgan a ésta el carácter de un derecho humano fundamental, cuya efectividad y garantía plena queda garantizada por el Estado. Por consiguiente, al momento de pensar en la reforma y modernización de las instituciones de seguridad social en un país determinado —Venezuela, por ejemplo—, es necesario girar la mirada al contexto regulatorio internacional; de allí la importancia de un principio orientador fundamental de la seguridad social, con frecuencia olvidado, el de la “internacionalización”.

Este orden jurídico que se ha denominado derecho internacional de la seguridad social es el que debe marcar la pauta y servir de referencia para la organización de los nuevos sistemas de seguridad social, más aún en nuestros días, cuando los distintos países del planeta, en el contexto de la globalización o mundialización de la economía, procuran formar bloques a través de los procesos de integración regional, o suscribir convenios o pactos multilaterales o bilaterales cuyos propósitos, entre otros, son los de favorecer no sólo el libre tránsito de las mercaderías, sino la libre movilidad de la fuerza de trabajo y, en general, de las personas. Este marco institucional regulatorio de la seguridad social estuvo presente en el proceso de elaboración de la nueva carta magna de la República Bolivariana de Venezuela.⁶⁸

2. *Tratados o convenios con otros países*

De acuerdo con fuentes oficiales, Venezuela ha celebrado convenios de seguridad social con los siguientes países:

- 1) Convenio Iberoamericano de Seguridad Social. Suscrito el 27 de enero de 1978.⁶⁹ Este convenio se aplicará respecto de los derechos de asis-

⁶⁸ Méndez Cegarra, Absalón, “El derecho a la seguridad social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, disponible en <http://www.eumed.net/libros/2006a/amc/4s.htm>.

⁶⁹ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 2.936 extraordinario del 12 de abril de 1982.

tencia médico-sanitaria y prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes previstos en los sistemas obligatorios de seguridad social, previsión social y seguros sociales vigentes en los Estados contratantes.⁷⁰ Estos derechos se reconocerán a las personas protegidas que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados contratantes, reconociéndoles los mismos derechos y estando sujetas a las mismas obligaciones que los nacionales de esos Estados.

- 2) España. Suscrito el 12 de mayo de 1988.⁷¹ Este Convenio se aplicará en España en lo referente a las prestaciones de incapacidad laboral transitoria (actualmente denominada incapacidad temporal), en casos de enfermedad común, maternidad y accidente no laboral, invalidez, jubilación, muerte y supervivencia, y accidente de trabajo y enfermedad ocupacional. En Venezuela para las prestaciones de incapacidad temporal, incapacidad parcial o invalidez, sobrevivientes y asignación por muerte. Dentro de las particularidades que lo rigen, debe mencionarse que sólo se aplicará a las disposiciones legales que establezcan un nuevo régimen de seguridad social cuando las partes contratantes así lo acuerden, también a las disposiciones legales que extiendan la legislación vigente a nuevos grupos de personas, siempre que la autoridad competente de la otra parte no se oponga a ello dentro de los seis meses siguientes a la notificación de dichas disposiciones.
- 3) Convenio Bilateral sobre Seguridad Social entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Chile. Suscrito el 20 de agosto de 2001.⁷² Este Convenio se aplicará respecto de Chile a la legislación de las pensiones de vejez, invalidez y supervivencia, basados en capitalización individual, los regímenes de pensiones de vejez y supervivencia administrados por el Instituto de Normalización Provisional y los regímenes prestacionales de salud. Respecto de Venezuela se aplicará a la asistencia médica, pensión de vejez, invalidez y supervivencia. De igual manera, tendrá aplicación para las disposiciones legales que en el

⁷⁰ Ecuador, España, Panamá, Chile, Perú, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Uruguay, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Bolivia y Argentina.

⁷¹ Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 34.120 del 22 de diciembre de 1988.

⁷² Ley aprobatoria publicada en *Gaceta Oficial* núm. 5.754 Extraordinario del 3 de enero de 2005.

futuro complementen o modifiquen las que se han mencionado, siempre que la autoridad competente del Estado contratante respectivo no comunique objeción alguna al otro, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de tales leyes, reglamentos o disposiciones.

IV. INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Los organismos encargados de la gestión de la seguridad social venezolana son de diversa índole, dependen de la administración del Estado, asumen potestades de vigilancia y tutela, confiando la gestión y administración misma a entidades estatales autónomas. En este sentido, pueden clasificarse en entes ministeriales, entidades gestoras, entidades colaboradoras y servicios comunes.

Los *entes ministeriales* están conformados por órganos dependientes del Poder Ejecutivo nacional, tienen la función de velar por el cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas con la seguridad social. Las *entidades gestoras* están bajo la dirección y tutela de los entes ministeriales, asumen la figura de institutos autónomos con personalidad jurídica propia y tienen a su cargo la gestión y administración de la seguridad social en sus diversos regímenes prestacionales. Las *entidades colaboradoras* son, de igual manera, institutos autónomos que, siendo ajenos a la estructura del sistema de seguridad social, gestionan servicios necesarios para el sistema de seguridad social. Finalmente, tenemos una serie de *servicios comunes* que tienen como principal misión fijar los lineamientos y directrices generales aplicables al sistema y encargarse de la acción recaudatoria en coordinación con las entidades gestoras.

1. *Entes ministeriales*

A. *Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y la Seguridad Social*

Tiene como función principal promocionar el diálogo social con la finalidad de promover —en el marco de una economía productiva y solidaria— el empleo, el trabajo digno y la protección a los derechos humanos y sindicales de los trabajadores; el desarrollo de un sistema de seguridad social pú-

blico y solidario; y la prestación de un servicio de calidad y eficiencia que permita la regulación de las relaciones laborales y sea accesible a todos los trabajadores.

B. Ministerio del Poder Popular para la Salud

Su misión consiste en crear la rectoría del Sistema Público Nacional de Salud, a través del diseño, implementación y supervisión de las políticas y estrategias que contribuyan al fortalecimiento e integración de los diversos entes prestatarios del servicio y atención en salud, con la finalidad de mejorar la calidad de vida y salud de la población.

C. Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat

Órgano encargado de desarrollar el derecho fundamental a la vivienda, consagrado en la CRBV.

D. Ministerio del Poder Popular para las Finanzas

Ministerio del que depende la formulación de políticas fiscales y financieras, para recuperar la senda de crecimiento sostenible para la economía dentro del proceso de normalización económica del país; impulsar la recuperación del gasto social con énfasis en los servicios básicos: educación, salud, seguridad social y ciudadana, impulso a las pequeñas y medianas empresas; la inversión pública y el desarrollo del sector agrícola, a fin de reactivar el empleo productivo y fortalecer las finanzas públicas y las reformas institucionales que permitan profundizar los procesos de transformación social y económica hacia una economía productiva con equidad social.

2. Entidades gestoras

A. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales

El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales es una institución pública, cuya razón de ser es brindar protección a todos los beneficiarios en las

contingencias de maternidad, vejez, sobrevivencia, enfermedad, accidentes, incapacidad, invalidez, nupcias, muerte, retiro y cesantía o paro forzoso, de manera oportuna, dentro del marco legal que lo regula.

B. Instituto Nacional de Empleo

El Instituto Nacional de Empleo es un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la gestión del régimen Prestacional de Empleo del Sistema de Previsión Social creado por la LOSS. Tiene bajo su cargo la atención integral de la fuerza de trabajo en situación de desempleo y otorgará y proveerá las prestaciones que el Régimen Prestacional de Empleo garantiza a sus beneficiarios. Su campo de actuación consiste en generar, impulsar y asegurar el desarrollo de políticas y programas para la inserción, reconversión e intermediación laboral frente a la pérdida involuntaria del empleo y el desempleo, dirigido a lograr el bienestar de la población. Está encaminado a ser un instituto que contribuya al fomento del empleo y la ocupación productiva para promover el desarrollo local en correspondencia con los planes de desarrollo nacional.

C. Instituto Nacional de Servicios Sociales

Organismo público encargado de fomentar y ejecutar políticas, planes y estrategias en materia de servicios sociales, para garantizar los derechos de los adultos mayores y otras categorías de personas, propiciando la participación e integración ciudadana, en articulación y coordinación con los entes públicos y privados, a fin de mejorar sus condiciones de vida. Es el organismo gestor, articulador y garante por excelencia del Régimen Prestacional de Servicios Sociales con la incorporación efectiva de la población adulta mayor y otras categorías de personas al sistema de seguridad social, basados en los principios de justicia social, corresponsabilidad, autonomía y participación.

D. Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores

Su gestión está centrada en la política nacional de prevención, salud y seguridad laboral, con el fin de incorporar la utilización del tiempo libre, des-

canso, recreación y turismo social como componente constitutivo de la calidad de vida de los trabajadores venezolanos. Es una institución que, en coordinación con otros órganos y entes de la seguridad social, está comprometida con el diseño, desarrollo, promoción y ejecución de políticas, planes y programas nacionales de recreación, descanso y turismo social en pro de la calidad de vida de los trabajadores y de sus familias.

E. *Sistema Nacional Público de Salud*

Se creará con la finalidad de abordar los efectos que tuvo la descentralización mal enfocada sobre el sistema de salud en Venezuela, con la finalidad de brindar un servicio de corte universal. En la actualidad dicho sistema no existe.

F. *Banco Nacional de Vivienda y Hábitat*

Es un instituto autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, con autonomía financiera, organizativa, administrativa y funcional adscrito al Ministerio de Vivienda y Hábitat. Su principal función radica en brindar la protección social derivada del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat creado por la LOSSS.

G. *Instituto Nacional de Previsión, Salud y Seguridad Laboral*

Creado para la reactivación e integración de la salud ocupacional en Venezuela, la acción de desarrollo institucional que permitirá el diseño y ejecución de la política nacional en materia de prevención, salud y seguridad laborales y la construcción de un sistema público de inspección y vigilancia de condiciones de trabajo y salud de los trabajadores y trabajadoras, con un criterio integral acorde con las exigencias del mundo laboral actual para el control y prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales enmarcado dentro del sistema de seguridad social venezolano.

3. *Entidades colaboradoras*

A. *Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista*

Organismo que desarrolla acciones dirigidas a formar y capacitar a la población económicamente activa que demandan los sectores productivos de la sociedad y el Estado, viabilizando su participación social en la generación de bienes y servicios, y contribuyendo al desarrollo tecnológico del país, expresado en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

B. *Instituto Nacional de la Juventud*

Regenta, coordina, formula, compatibiliza y evalúa las políticas de juventud, especialmente las medidas de protección al desempleo, fomento —diferenciado de empleo—, promoción de empleo, conciliación de la vida laboral y familiar, capacitación, derecho preferente y régimen especial de permanencia de jóvenes en su primer empleo.

4. *Servicios comunes*

A. *Rectoría del sistema*

Responsable de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias en materia de seguridad social, así como establecer la instancia de coordinación con los órganos y entes públicos vinculados directa o indirectamente con los diferentes regímenes prestacionales, a fin de preservar la interacción operativa y financiera del sistema.

B. *Unidades de apoyo*

El órgano rector del sistema tendrá entre sus unidades de apoyo técnico y logístico una “oficina de estudios actuariales y económicos”, y una “oficina de asuntos educativos y comunicacionales”. Cada régimen prestacional creará una oficina de asuntos educativos y comunicacionales.

C. Superintendencia de la Seguridad Social

Su única función es la tutela administrativa del sistema. Gozará de las prerrogativas de orden fiscal y tributario en su condición de órgano de control del sistema de seguridad social.

D. Tesorería de la Seguridad Social

Diseñada para ejercer la recaudación, distribución e inversión de los recursos financieros del sistema, con el objeto de garantizar la sustentación parafiscal y la operatividad del mismo, así como la gestión del sistema de información para el registro, afiliación e identificación de las personas y cualquier otro aspecto relacionado con dicha institución.

V. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El sistema venezolano de seguridad social se presenta, en palabras de la ley, como un sistema universal, ya que establece una seguridad social generalizada y se configura como un servicio público dirigido a todos los venezolanos y extranjeros residentes en el territorio de la República, sin importar su capacidad contributiva, condición social o la actividad laboral que ejerzan. Difiere de los preceptos de los seguros sociales que son independientes entre sí y estipulan una previsión por grupos o categorías profesionales.

En segundo término, tradicionalmente se conocen dos sistemas de financiamiento bajo los cuales se puede erigir un sistema de seguridad social. Se habla así de un sistema de capitalización por el que la cuantía de las pensiones y subsidios se calcula capitalizando las aportaciones individuales del trabajador a lo largo de su vida laboral, es decir, en el que cada generación soporta sus propios riesgos presentes y futuros; y de un sistema de reparto, en que cada generación soporta sus riesgos actuales y los actuales de generaciones pasadas, a cambio de que los suyos futuros sean soportados por generaciones futuras. De acuerdo con la LOSSS, el sistema venezolano se decanta por el reparto, aunque cada régimen prestacional del sistema creará uno o varios fondos de recursos para su financiamiento. Estos fondos están constituidos por patrimonios públicos sin personalidad jurídica; su administra-

ción queda sujeta a lo previsto en la LOSSS, en las leyes de los regímenes prestacionales y en las políticas y orientaciones que dicte la rectoría del sistema.⁷³ La LOSSS concede libertad para las modalidades de financiamiento de cada régimen prestacional, tomando en cuenta las circunstancias que mejor se adaptan a las particularidades de las prestaciones que concederán, basadas en lo que determinen los estudios demográficos, financieros y actuariales, el monto y forma de las contribuciones, aportes y cotizaciones. En otras palabras, el régimen de financiamiento es mixto con predominancia del sistema de reparto.

VI. ÓRGANOS ENCARGADOS DE RESOLVER LOS CONFLICTOS DE SEGURIDAD SOCIAL

En virtud de la dispersión normativa que afecta al sistema de seguridad social, existen varias formas de solucionar los conflictos que provienen de este sistema. Así, tenemos que conforme a la LOSSS, las leyes que regulan los regímenes prestacionales del sistema de seguridad social establecerán procedimientos administrativos breves para hacer efectivo el derecho de las personas a la seguridad social. Lo que significa que cada régimen prestacional tendrá su procedimiento particular para resolver los conflictos derivados de las leyes que los regulan, en sede administrativa. Procedimientos que se deben regir por las disposiciones del derecho administrativo común.⁷⁴ En los procedimientos en sede administrativa en que se agote esta vía, se recurrir a la jurisdicción contenciosa-administrativa (cuando se trata de actos administrativos emanados de los órganos que gestionan cada régimen prestacional, quedando exceptuadas las disposiciones expresas de las leyes que desarrollan los regímenes prestacionales y que remiten directamente a la ju-

⁷³ En este sentido, el régimen prestacional de seguridad y salud en el trabajo, en los supuestos de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, establece una modalidad de capitalización para sus fondos, pues los aportes únicos del empleador serán destinados al fondo del régimen prestacional de empleo creado especialmente para costear las prestaciones de éste. De igual manera, se estipula la posibilidad de existencia de un sistema de previsión social voluntario que funcionaría bajo la modalidad de la capitalización.

⁷⁴ En el caso venezolano, estos procedimientos deben respetar las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en *Gaceta Oficial* núm. 2.818 Extraordinaria del 1o. de julio de 1981.

jurisdicción laboral ordinaria). Es la llamada primera instancia regional, que tiene competencia para dirimir los conflictos que han surgido con ocasión de la ya mencionada vía administrativa. En segundo término, existen las cortes Primera y Segunda administrativas y, finalmente, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-Administrativa.

En el ámbito jurisdiccional deberá crearse una jurisdicción especial de seguridad social para dirimir las controversias que se susciten con ocasión de las relaciones jurídicas de seguridad social. Mientras no se haya creado esta jurisdicción especial, todo lo relacionado con dudas y controversias será decidido por la jurisdicción laboral ordinaria.⁷⁵ Por su parte, la LSSO también establece que las controversias que suscite la aplicación de sus disposiciones y las de su reglamento serán sustanciadas y decididas por la jurisdicción laboral ordinaria. Cabe destacar que por disposición de esta ley las decisiones de segunda instancia no tendrán recurso de casación.

La LRPE, en su disposición transitoria decimoquinta establece que mientras se crea la jurisdicción especial del sistema de seguridad social, son competentes para decidir los recursos contencioso-administrativos establecidos en ella los tribunales superiores con competencia en materia de trabajo de la circunscripción judicial en donde se encuentre el ente que haya dictado el acto administrativo que dio origen al recurso inicial. En este mismo sentido, la LOPCYMAT, en su disposición quinta, prevé que mientras se crea la jurisdicción especial del sistema de seguridad social, son competentes para decidir los recursos contenciosos administrativos, los tribunales superiores con competencia en materia de trabajo de la circunscripción judicial en donde se encuentre el ente que haya dictado el acto administrativo que dio origen al recurso inicial. Estas decisiones se recurrirán ante la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia.

VII. PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA SEGURIDAD SOCIAL

La LOSSS está diseñada de tal manera que responde a los criterios más novedosos en materia de igualdad. No obstante, en virtud de la mencionada desadaptación entre la seguridad formal de la LOSSS y el seguro social que

⁷⁵ Bajo los preceptos de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, publicada en *Gaceta Oficial* núm. 37.504 del 13 de agosto de 2002.

se aplica bajo la LSSO, pueden detectarse algunos tratos diferentes para hombres y mujeres.

En primer término se concede la prestación de vejez al hombre que haya cumplido 60 años de edad y a la mujer que haya cumplido 55, siempre y cuando hayan llenado el periodo de carencia establecido en la ley, que sí es idéntico para ambos. En segundo término, con relación a la prestación de sobrevivencia, se establece que tendrá derecho a ésta, la viuda o concubina de cualquier edad cuando tenga hijos del causante o, si no los tiene, cuando sea mayor de 45 años. En caso de que el sobreviviente sea hombre, debe ser mayor de 60 años o inválido y cuando dependa económicamente de la causante. Finalmente, la ley permite que el trabajador asegurado designe familiares beneficiarios del seguro social para la asistencia médica, con las diferencias que se mencionan: cuando se trata de la esposa del asegurado se exige llevar como recaudo el acta de matrimonio civil o eclesiástica; cuando es el esposo de la asegurada, los recaudos son el certificado de invalidez expedido por el médico del IVSS, informe del servicio social del IVSS y el acta de matrimonio. Cuando se trata de la madre del asegurado, el acta de nacimiento, su documento de identidad y el certificado de dependencia económica; para el padre del asegurado solicitan el certificado de invalidez expedido por el médico del IVSS, el informe del servicio social del IVSS, el documento de identidad y el certificado de dependencia económica.

Dentro de las medidas de protección de la seguridad social, la LPFMP establece la licencia de paternidad por catorce días continuos para el padre, así como la inamovilidad laboral durante un año contado a partir del nacimiento de su hijo, superando, de cierta manera, las previsiones que tradicionalmente se han configurado con carácter de exclusividad para las mujeres con ocasión de la maternidad.

En relación con la contingencia de maternidad, la LOT consagra el carácter no discriminatorio de las normas dictadas para proteger a la mujer trabajadora en esta condición.⁷⁶ Por su parte, el régimen de seguridad y sa-

⁷⁶ Dice expresamente el artículo 379 que “la mujer trabajadora gozará de todos los derechos garantizados en esta Ley y su reglamentación a los trabajadores en general y no podrá ser objeto de diferencias en cuanto a la remuneración y demás condiciones de trabajo. Se exceptúan las normas dictadas específicamente para protegerla en su vida familiar, su salud, su embarazo y su maternidad”.

lud en el trabajo, a través de la LOPCYMAT, no hace ninguna mención explícita a la situación de mujeres con ocasión de la maternidad, aunque la LOT nos remite a esta norma.⁷⁷ Realizando un análisis de los preceptos generales de la LOPCYMAT y de su Reglamento (RLOPCYMAT), que establecen como derechos de los trabajadores y trabajadoras el ser informados con carácter previo al inicio de su actividad de las condiciones en que ésta se va a desarrollar, de la presencia de sustancias tóxicas en el área de trabajo, de los daños que las mismas puedan causar a la salud, así como los medios o medidas para prevenirlos,⁷⁸ y enlazando tal derecho con el deber del empleador de adoptar las medidas necesarias para garantizar a los trabajadores y trabajadoras condiciones de salud, higiene, seguridad y bienestar en el trabajo,⁷⁹ y a su vez con la consideración de “condición insegura del trabajo” las situaciones en que no se asegure protección a la maternidad,⁸⁰ podemos concluir que el empleador tiene claramente un deber de prevención especial hacia la mujer trabajadora en situación de embarazo y lactancia.⁸¹ Por otra parte, el RLOPCYMAT dispone que, durante el embarazo y hasta un año después del parto, la mujer trabajadora tenga derecho a no realizar tareas que pongan en riesgo su vida o la de su hijo. Pero ante la imposibilidad del empleador de cumplir con este mandato pareciera existir un vacío en cuan-

⁷⁷ El artículo 246 LOT dispone que “las condiciones de higiene, seguridad en el trabajo y la prevención, condiciones y medio ambiente de trabajo se regirá por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica que rige la materia”.

⁷⁸ Preceptúa el artículo 53 LOPCYMAT que “los trabajadores y trabajadoras tendrán derecho a desarrollar sus labores en un ambiente de trabajo adecuado y propicio para el pleno ejercicio de sus facultades físicas y mentales, y que garantice condiciones de seguridad, salud y bienestar adecuadas...”.

⁷⁹ El encabezado del artículo 56 LOPCYMAT dice que “son deberes de los empleadores y empleadoras, adoptar las medidas necesarias para garantizar a los trabajadores y trabajadoras condiciones de salud, higiene, seguridad y bienestar en el trabajo, así como los programas de recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social e infraestructura para su desarrollo en los términos previstos en la presente Ley y los tratados internacionales suscritos por la República, en las disposiciones legales y reglamentarias que se establecen, así como en los contratos individuales de trabajo y en las convenciones colectivas...”.

⁸⁰ Dentro de las disposiciones fundamentales del RLOPCYMAT, el artículo 12 estipula que “se entiende por condiciones inseguras e insalubres, entre otras, todas aquellas condiciones en las cuales el patrono o patrona:

3. No asegure protección a la maternidad, a...”.

⁸¹ Pues el citado único aparte del artículo 379, *in fine*, habla de “embarazo y maternidad”, comprendiendo esta última a la lactancia materna (natural).

to a la posibilidad de que el puesto de trabajo que realice la trabajadora no pueda quedar libre de riesgos para ésta o que la trabajadora no esté capacitada para asumir un puesto de trabajo diferente, pues ni la LOT ni las demás leyes prevén esta situación. Tendríamos que acudir nuevamente al capítulo de la LOPCYMAT sobre los derechos y deberes de los trabajadores y trabajadoras. Así, las trabajadoras tendrían derecho a ser reubicadas de sus puestos de trabajo o a la adecuación de sus tareas por razones de salud⁸² (podría decirse: riesgo durante el embarazo). Sobre esta posible movilidad de funciones o tareas, es necesario mencionar que la LODMVLV, con su carácter transversal, perdió la oportunidad de cubrir los vacíos normativos de las leyes propiamente del trabajo y reserva, en su capítulo dedicado a los derechos laborales (para los casos de mujeres víctimas de violencia), figuras como la “reducción o reordenación del tiempo de trabajo, movilidad geográfica, cambio de centro de trabajo o excedencia”. Finalmente, con respecto a este punto, debe entenderse que, dentro de las políticas y programas de seguridad y salud en el trabajo que dispone la LOPCYMAT, tiene que incluirse la regulación de los riesgos relacionados con la maternidad, así como esperar que el MTSS apruebe la norma técnica que regule todo lo referente a los programas de seguridad y salud en el trabajo.

Sobre la lactancia materna, la LOT se limita a establecer un periodo de dos descansos diarios de media hora cada uno y, en caso que hubiera guardería en la cual dejar a su hijo,⁸³ dos descansos de una hora cada uno para amamantarlo. El RLOT completa este derecho y prevé que dichos descansos no serán inferiores a seis meses a partir de la fecha del parto. No se distingue expresamente entre lactancia natural o artificial. La LOPCYMAT guarda silencio sobre las situaciones de riesgo durante la lactancia materna, por lo que debemos concluir que el deber de prevención del empleador también debe hacerse extensivo para proteger a la mujer lactante.⁸⁴ La LIOM sólo establece la creación por parte del Estado de centros de aten-

⁸² El artículo 53 LOPCYMAT, que establece los privilegios de los trabajadores, dispone en su numeral 9 que éstos, en el ejercicio de sus derechos, tendrán derecho a “ser reubicados de sus puestos de trabajo o a la adecuación de sus tareas por razones de salud, rehabilitación o reinserción laboral”.

⁸³ Debe suponerse que en el propio centro de trabajo o cerca de éste.

⁸⁴ Usando la misma argumentación para justificar su deber de proteger a la mujer embarazada.

ción integral para los hijos de las trabajadoras que comprendan, entre otros, la lactancia materna.⁸⁵ Los permisos para la protección de la salud tanto de la mujer como de su futuro hijo están normados por el RLOPCYMAT, al preverse el derecho de la trabajadora a disfrutar de un día o dos medios días de permiso remunerado cada mes a los fines de su atención médica; y también, luego del parto, a un día de licencia o permiso remunerado cada mes para concurrir al centro asistencial pediátrico, a los efectos de los controles médicos de su hijo.

VIII. EVALUACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DEL CONVENIO 102

A partir de la ratificación del Convenio 102 de OIT, puede decirse que las previsiones normativas referentes a la seguridad social han sido previstas y cubiertas por el Estado venezolano. Así, tenemos que la LSSO reguló la mayoría de las áreas establecidas en este instrumento internacional. Previo asistencia médica para los asegurados y sus familiares, prestaciones en dinero para cubrir las contingencias de incapacidad temporal, invalidez, incapacidad parcial, vejez, sobrevivientes y estableció una asignación especial por nupcias. El problema radica en que este sistema sólo abarca a los trabajadores bajo relación de dependencia que están debidamente afiliados, quedando excluidos, por tanto, los trabajadores del sector informal, socios de cooperativas, autónomos, entre otros. A partir de 2000, con la promulgación de la CRBV se amplía la cobertura de protección del sistema bajo el precepto de universalidad. Será, pues, un sistema que brinde cobertura para todos; no obstante, hasta 2002 nace la LOSSS que establece la protección a más contingencias que las estipuladas en el Convenio 102 de la OIT, superándose, por tanto, las expectativas de la norma internacional. Sin embargo, aún persisten los mismos obstáculos que afectaron al sistema de los seguros sociales, esto es, cobertura limitada debido a la inadecuación de las entidades de seguridad social a la nueva normativa y la ineficacia del gobierno en agilizar la transición hacia la nueva institucionalidad de la seguridad social.

⁸⁵ Medida que no puede ser más demagógica y estar tan alejada de la realidad.

Por otro lado, debe hacerse una obligatoria mención al hecho que el gobierno, a sabiendas de esta limitación en la cobertura por parte del sistema, especialmente para aquellos trabajadores y personas que sufren exclusión social, ha creado un mecanismo asistencial que puede ser considerado como un sistema de seguridad social paralelo al formal que se prevé en las leyes. Se hace referencia a las misiones sociales, creadas en 2003,⁸⁶ que constituyen la principal forma en que el gobierno bolivariano actúa para regular el mercado de trabajo y enfrentar las causas y consecuencias de la pobreza y la exclusión social. Dependen directamente del presidente de la República y, por ende, están al margen del control del Poder Legislativo. Jurídicamente son fundaciones del Estado que escapan del control público, no están adscritas a los entes ministeriales y su constitución ocurre por vía de decreto del Poder Ejecutivo. Tienen un nivel operativo muy alto (*v. gr.* Misión Barrio Adentro), otras gestionan servicios públicos (*v. gr.* misiones Identidad, Rivas, Mercal, Hábitat). Son una respuesta para atacar los problemas más graves en relación con las condiciones indispensables para una vida digna, tales como alimentación, identificación, educación, salud, vivienda y empleo.⁸⁷ Las misiones sociales abordan problemas interdependientes de las comunidades de manera simultánea y complementaria, trabajan en conjunto las causas y factores que producen la situación de exclusión.

Venezuela se orienta hacia un modelo que privilegia el principal potencial de las naciones: el ser humano; en este sentido, la institucionalidad pública

⁸⁶ Las misiones sociales existentes, hasta finales de 2007, son: Barrio Adentro (atención a la salud), Robinson I (alfabetización), Robinson II (escolarización hasta el 6o. grado), Ribas (escolarización hasta educación media), Sucre (apertura de nuevos cupos para estudios universitarios), Miranda (organización de cuerpos reservistas militares), Mercal (seguridad de acceso a alimentos básicos), Hábitat (acceso a tierras, viviendas y espacios de mayor calidad de vida), Identidad (cedulación de toda la población), Guaicaipuro (seguridad agroalimentaria, atención a la salud, educación, vivienda y agua de poblaciones indígenas), Piar (apoyo a trabajadores de la pequeña minería), Zamora (recuperación de tierras y lucha contra el latifundio), Cultura (desarrollo sociocultural), Negra Hipólita (atención a la indigencia), Ciencia (conocimientos y ciencia para el desarrollo endógeno) y Vuelvan Caras (convertida a partir de septiembre de 2007 en Misión Che Guevara). Para obtener mayor información véase www.misionesbolivarianas.gob.ve.

⁸⁷ Ministerio de Comunicación e Información, *Las misiones sociales*, Caracas, Colección Temas de Hoy, 2006, p. 16.

apunta a viabilizar el modelo de desarrollo endógeno. Para desarrollar efectivamente lo propuesto en los ejes económico, social y territorial, la República Bolivariana de Venezuela ha desarrollado planes extraordinarios de acción social, denominados misiones, en el marco del empeño del Ejecutivo en acelerar todos los procesos que impliquen contrarrestar la pobreza, cancelar la deuda social y alcanzar la justicia social...⁸⁸

Así pues, este mecanismo de protección social viene a engrosar las dificultades que sufre el sistema venezolano de seguridad social, ya que las medidas de protección de carácter asistencial suplen las carencias del sistema, presentándose como una alternativa viable que pudiera llevarnos a concluir que es innecesario consolidar un sistema de seguridad social cuando el mismo gobierno brinda protección más completa e inclusiva, materializándose por esta vía la verdadera universalidad de la protección social.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BREWER-CARÍAS, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, Editorial Arte, 2000.
- MARTÍNEZ DE CORREA, Luz María, “La función social del Estado venezolano en tiempos de la modernidad”, disponible en <http://www.aporrea.org/actualidad/a41738.html>.
- MÉNDEZ CEGARRA, Absalón, “El derecho a la seguridad social en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, disponible en <http://www.eumed.net/libros/2006a/amc/4s.htm>.
- MINISTERIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN, *Las misiones sociales*, Caracas, Colección Temas de Hoy, 2006.
- MINISTERIO DEL TRABAJO, DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, “Informe sobre la situación del mercado laboral y las políticas de empleo de la República Bolivariana de Venezuela”, disponible en www.camtandinos.org/crae/docs/venezuela.

⁸⁸ Ministerio del Trabajo. Dirección General de Empleo, “Informe sobre la situación del mercado laboral y las políticas de empleo de la República Bolivariana de Venezuela”, disponible en www.camtandinos.org/crae/docs/venezuela.

PROVEA, *Derecho humano a la seguridad social. Marco teórico-metodológico básico*, Caracas, Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, Edición Provea, 2005.

VILLA GIL, Luis Enrique (dir.), *Derecho de la seguridad social*, 2a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 1999. 