

# Regímenes del sistema de seguridad social en Venezuela

(Ley de política habitacional, vivienda y hábitat)

## **Puentes Machado, Gerardo E.**

Participante de la especialización en Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

**E-mail:** puentes.g93@gmail.com

**Recibido:** 10-07-2022

**Revisado:** 17-09-2022

**Aceptado:** 11-10-2022

## Regímenes del Sistema de Seguridad Social en Venezuela

### RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo, afianzar las nociones preexistentes en cuanto a los regímenes del sistema de Seguridad Social en Venezuela desde el punto de vista normativo, así como también señalar el detrimento que se presenta en el acceso a beneficios de adquisición de inmuebles con fin habitacional, mediante la Ley de Política Habitacional, de igual manera, hacer una reflexión crítica a lo establecido como Vivienda y Hábitat según los estándares actuales del año 2020.

**Palabras clave:** Regímenes, Seguridad Social, detrimento, vivienda, Ley de Política Habitacional, hábitat.

## **Social security system regimes in Venezuela**

### **ABSTRACT**

*The objective of this research is to consolidate the pre-existing notions regarding the Social Security system regimes in Venezuela, as well as to point out the detriment that currently occurs in the access to benefits of acquisition of real estate for housing purposes, through the Policy Law Housing, in the same way, make a critical reflection on what is established as Housing and Habitat according to the current standards of the year 2020.*

**Keywords:** *Regimes, Social Security, detriment, housing, Housing Policy Law, habitat*

## 1. INTRODUCCIÓN

En Venezuela, la seguridad social y las políticas públicas han estado vinculadas desde el origen de las legislaciones relacionadas al respecto, desde mediados del siglo XX, en la década de los 40, cuando entra en vigencia en el aparato normativo del estado la Ley del Seguro Social, generando así, avances importantes en cuanto, a la adquisición de beneficios en materia de salud, protección social al trabajador, y condiciones laborales optimas a la fuerza activa de trabajadores del país tomando el Estado venezolano las riendas de la ejecución de políticas y administración de recursos en materia de seguridad social.

En años posteriores, se fue modificando esta norma, anexando más beneficios, coberturas y obligaciones, las cuales generaban mejores condiciones en materia de protección a los trabajadores en el territorio nacional. Además de la ley del Seguro Social, otras instituciones, entidades y leyes han complementado la cobertura de la protección social y el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores en el territorio nacional, en materia de adquisición de viviendas y el mejoramiento de las mismas, como lo fue el Banco Obrero, el Banco de Hábitat y Vivienda, la Ley de Política Habitacional, la Gran Misión Vivienda Venezuela, entre otros.

## 2. DESARROLLO

### 2.1. Seguridad Social en Venezuela

Luego de la promulgación de la Ley del Trabajo en el año de 1936, la cual incluía en sus intereses la Seguridad Social, luego de una serie de discusiones, consultas y análisis, se crea el proyecto de Ley del Seguro Social, la cual contenía una cobertura de enfermedades, accidentes relacionados al trabajo y enfermedades laborales, así como un sistema económico de financiamiento para la institución que se encargaría de proporcionar este antecedente de protección social. Dicho proyecto de Ley, estuvo en discusión en el Congreso Nacional de la Republica durante dos años hasta que, en

1940, fue aprobada y puesta en vigencia la Ley creadora del Instituto Central de los Seguros Sociales.

En el mismo año entra en funcionamiento los servicios del Instituto, es hasta el año de 1946 que se reformula la ley y se crea el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, esta con personalidad Jurídica y patrimonio propio.

Durante la década de los 60 del siglo XX, la Ley del Seguro Social, es modificada de forma drástica, dejando así base fundamental para la cobertura de seguros más amplios en cuanto a enfermedades, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el seguro de asistencia médica, ampliación de los beneficios además de brindar asistencia médica integral, estableciéndose las prestaciones de largo plazo o pensiones por conceptos de invalidez, incapacidad parcial, vejez y sobreviviente, asignaciones por nupcias y funerarias.

El establecimiento de los dos regímenes, el parcial, que se refiere a lo referente a prestaciones a largo plazo, y el general, que incluye prestaciones a largo plazo, asistencia médica y se crea el Fondo de Pensiones, así como el Seguro Facultativo. En 1984, Venezuela se adhiere al Convenio Interamericano de Seguros Sociales. El mismo año, se incorpora a los empleados y funcionarios del sector de la administración pública al sistema de pensiones y jubilaciones.

Fue hasta 1993, cuando una nueva reforma a la normativa, incorpora la cobertura los trabajadores del área cultural y artesanal, los cuales hasta la fecha no contaban con ningún tipo de protección social.

En 1997, fue promulgada la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, donde se modifica el sistema vigente hasta el momento, pero conservando los principios y garantías de universalidad, solidaridad, igualdad, integridad, unidad, participación, autofinanciamiento y equilibrio.

En el año de 1999, entra en vigencia la

nueva Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, en la cual se establece:

**Artículo 86.** (...) Toda persona tiene derecho a la Seguridad Social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en la contingencia de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, 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 (...) <sup>1</sup>

En los años siguientes, una serie continua de modificaciones, dan origen a un ramal de cambios diversos, en los que se prevé el mejoramiento de la protección social a los trabajadores, jubilados y pensionados, con enérgico enfoque en el enaltecimiento de la clase obrera y fuerza activa laboral del país. Leyes orgánicas, decretos especiales, decretos con rango de ley, normativas y reglamentos han sido promulgados con dicho fin. De esta manera, en materia jurídica, Venezuela es uno de los países con el aparato normativo más enfocado en la protección Social y la garantía de la Seguridad Social en la región latinoamericana.

Dentro de la amplia gama de estos reglamentos y normativas especiales se encuentran: la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002), la Gaceta Oficial N° 38.373, donde se dicta el Decreto N° 4.269<sup>2</sup>, que establece un programa excepcional

y temporal, para garantizar el disfrute de las pensiones por vejez otorgadas por el Instituto Venezolano de Los Seguros Sociales, a los asegurados que tengan la edad de sesenta (60) años y aseguradas que tengan la edad de cincuenta y cinco años (55), respectivamente, y que se encuentren dentro de los supuestos de hecho previstos en el presente Decreto en los Artículos 2º, 3º y 4º. (2006), la Gaceta Oficial<sup>3</sup> N° 5.976, se dicta la Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 6.266 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social, modificando el Artículo 34, de la siguiente forma:

**Artículo 34:** El monto total de la pensión de sobreviviente, no podrá ser inferior al salario mínimo nacional. En caso de tratarse de un o una sobreviviente, éste o ésta recibirá el monto total de la pensión, cuando se trate de dos o más sobrevivientes, la pensión se distribuirá en partes iguales hasta completar el cien por ciento (100%) de dicho monto. (2010), la Gaceta Oficial N° 39.819, se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8.694 <sup>4</sup>, que tiene por objeto crear la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela (2011).

## 2.2. Ley de Política Habitacional

El 04 de septiembre de 1989, fue aprobada y promulgada en Venezuela la Ley de Política Habitacional. Es un fondo dirigido a cuentas abiertas de instituciones financieras con el fin de proporcionar un fondo a la clase trabajadora del país, para la adquisición de viviendas, hasta que, en el año 1999, es dictado el decreto con rango y fuerza de Ley que regula el subsistema de Vivienda y Política Habitacional, con el cambio de régimen, se crea el fideicomiso de inversiones, que fue administrado por el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo denominándose, Fondo Mutual Habitacional.

<sup>1</sup> Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial 36.860. Venezuela.

<sup>2</sup> Gaceta Oficial N° 38.373, Decreto N° 4.269 (2006).

<sup>3</sup> Gaceta Oficial N° 5.976, Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 6.266 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social (2010)

<sup>4</sup> Gaceta Oficial N° 39.819, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8.694 (2011).

Este fondo, es constituido por una serie de aportes obligatorios que son realizados por los empleados y empleadores, en las cuentas establecidas por el Fondo Mutual Habitacional de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 de la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional<sup>5</sup> “El Fondo Mutual Habitacional estará constituido por los aportes que mensualmente deberán efectuar los empleados u obreros y los empleadores o patronos, tanto del sector público como del sector privado, en las cuentas del Fondo Mutual Habitacional abiertas en instituciones financieras, regidas por la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras y por la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, y que cumplan con los requisitos de calificación establecidos en las Normas de Operación del presente Decreto-Ley.

El aporte al Fondo Mutual Habitacional es de carácter obligatorio. No obstante, los afiliados al Subsistema de Vivienda y Política Habitacional podrán participar voluntariamente en el Fondo Mutual Habitacional.

Los objetivos de esta ley, son el establecimiento de bases para la definición de Políticas Habitacionales del Estado Venezolano, generar una coherencia de las acciones entre el Estado y la empresa privada y satisfacer la demanda y necesidad de vivienda en los estratos familiares venezolanos.

Esta ley es de carácter imperativa e impositiva, ya que genera obligaciones tanto en el empleado como en el empleador, ya que ambos deben realizar el aporte determinado en la Ley, si no son realizados los aportes obligatorios por parte de los empleadores, impone sanciones administrativas o multas que pueden llegar a ser de hasta el 20 % mensual del monto retenido, sin dejar a un lado la responsabilidad civil y penal que tuviese lugar.

Muchos venezolanos carecen de viviendas propias, es una situación cuestionable, pero

se debe tener en cuenta que toda persona que sea empleada, tiene la opción de solicitar créditos para adquirir una vivienda mediante la Ley de Política Habitacional.

### 2.3. Desmejora de las políticas habitacionales en Venezuela

En Venezuela, la población ha presentado una serie de problemáticas relacionadas a la adquisición o acceso al mercado de viviendas, debido a la desproporcionada relación que existe entre el nivel de sus ingresos y los precios de los terrenos y viviendas, por tal motivo, desde la década de los 60, el Estado ha proporcionado fondos de financiamiento, así como también ha compensado en parte esta exclusión a través de la construcción de conjuntos habitacionales, viviendas unifamiliares y subsidios crediticios con fines habitacionales destinado a los sectores más desfavorecidos en la percepción de ingresos. Esta política no ha sido abandonada hasta la fecha, pero no se ha aplicado de manera cónsona, una política que controle las especulaciones sobre el valor de los lotes o viviendas, específicamente en zonas urbanas. El Estado tomo una política de financiamiento a través del Banco Obrero, lo que luego se denominó como el Instituto Nacional de Vivienda. Durante esta etapa, gran parte de los trabajadores de clase media y baja pudo recibir beneficios, mas no se lograba satisfacer del todo sus necesidades.

A mediados de la década de los 60 del siglo XX hasta la actualidad, el Estado ha implementado una política antijurídica, en parte por la ineficiencia y falta de atención en el sector de vivienda, en parte por políticas populistas, puesto que de manera irresponsable, ha permitido que la población ocupe de forma ilegal, terrenos en condiciones baldías, en los cuales son desarrollados de manera progresiva viviendas, dando como resultado una combinación de factores como la represión, el hacinamiento, aglomeración y sobrepoblación de sectores denominados

---

<sup>5</sup> Gaceta Oficial N° 38.373, Decreto N° 4.269 (2006).

populares, pero ha tenido una tolerante complicidad, al propiciar la construcción progresiva y disfuncional de sectores urbanos, dando como resultado la creación de barriadas, que son remanente de estas ocupaciones ilegales. Este fenómeno resulta ser de manera simultánea perjudicial y ventajoso para el estado, ya que proporciona el desarrollo de intereses políticos o de carácter clientelar.

Actualmente, la mitad de la población urbana en el territorio nacional, habita en barriadas, las cuales representan estimaciones de 40 % de los territorios urbanizados en las ciudades del país. Aunado a esto, la taza migratoria de personas que habitaban sectores rurales en el interior del país, como consecuencia de la búsqueda de mejores condiciones económicas en centros urbanos, inyecta más contenido demográfico a estos sectores, generando una mayor demanda en el sector vivienda, el cual ya saturado, no da abasto, para cubrir dicha necesidad, llevando a la población de estos sectores a recurrir al autofinanciamiento.

Al aplicar tal medida, se liberaba el Estado de esta carga económica, pero como resultado, se obviaban ciertos elementos necesarios, que acompañan todo proceso de construcción, tales como: dirección técnica, marco legal y soporte financiero. El hábitat de las barriadas presenta fallas abismales en las viviendas, como en el urbanismo, estimando un alto costo social en carencias, sacrificios y desgastes en cuanto a la dotación de servicios públicos.

Actualmente, se sigue implementando la política de las apropiaciones ilegítimas de lotes de terreno, no solo en sectores urbanos, puesto que en sectores rurales se presenta este fenómeno debido al incremento exponencial del factor demográfico. A tal nivel, que el Estado, tomo la posición de disfrazar dicho fenómeno con la creación de misiones especializadas como la Gran Misión Vivienda Venezuela, la cual no solo fomenta estos comportamientos y acciones antijurídicas, si no que proporciona los recursos necesarios para que se lleve a cabo el desarrollo de complejos habitacionales, muchas veces inapropiados, para satisfacer la creciente demanda del factor habitacional.

## 2.4. Vivienda y Hábitat según los estándares actuales

La vivienda en su concepto más abstracto, es un lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas, este tipo de edificación debe proveer refugio y protección ante condiciones climáticas, peligros externos y generar un espacio de intimidad y almacenamiento de las pertenencias para el desarrollo de las actividades cotidianas a los seres humanos, esta debe contar con las comodidades y servicios básicos necesarios para el desarrollo y desenvolvimiento natural de los individuos.

El acceso a una vivienda digna está consagrado como un derecho humano inalienable, ya que un techo inadecuado atenta contra la salud física y mental de las personas, debe contar con suministro de servicios básicos como agua potable, gas doméstico, electricidad, comunicación, seguridad entre otros.

En la actualidad, se suman más elementos necesarios, como acceso a telecomunicaciones, acceso a servicios urbanos como aseo y sistema de aguas servidas los cuales deben ser garantizados por el estado de manera continua e ininterrumpida.

Según los estándares actuales, la vivienda ideal es aquella que satisfaga las necesidades primordiales, comodidades y facilidades a quienes en ella habitan.

Esto último, representa un alto costo tanto para el estado, como para los habitantes, ya que amerita inversión estable para poder satisfacer tales necesidades y comodidades. En Venezuela, las políticas poco optimas ejecutadas por el Estado, han generado que el Venezolano promedio se encuentre en una situación precaria en cuanto a satisfacción y cobertura de sus necesidades básicas domésticas, puesto que las constantes fallas en los servicios públicos, el alto costo de los materiales de construcción, terrenos o viviendas en sí, la inseguridad, la devaluación e hiperinflación hacen que de forma cotidiana y progresiva, generan un

continuo deterioro de las condiciones aptas para catalogar las viviendas como óptimas dentro de los estándares actuales.

Por tal razón, se ha generado un desequilibrio en cuanto a la disposición y acceso a viviendas que cubran las necesidades antes mencionadas, dificultando al borde de la imposibilidad, que los trabajadores opten por opciones de adquisición de viviendas dignas, considerando esto como una clara violación a un derecho humano consagrado.

En otro orden de ideas, se comprende como hábitat, el conjunto de factores relativos a las condiciones físicas, que inciden que un lugar sea habitable por la especie humana, las condiciones abióticas, como el clima, temperatura o topografía, así como el acceso a los alimentos y recursos naturales necesarios para la vida, a los cuales habría que agregarse factores sociales y culturales que son claves para el hábitat humano.

## 2.5. Disminución de opciones de adquisición de viviendas en Venezuela

El país ha venido enfrentando una crisis política, social, económica y jurídica completamente atípica, la cual afecta de manera drástica el desarrollo general de la nación. La percepción del factor salarial no cubre los estándares necesarios para poder optar por la adquisición de viviendas dignas, así como la falta de inversiones por parte del Estado, el sector privado, la banca pública y privada, los medios de financiamiento, disminuyen aún más las probabilidades de adquisición de propiedades inmobiliarias.

De manera discordante, la demanda de vivienda es incalculablemente alta, aun cuando se presenta un alza en cuanto a oferta en el sector inmobiliario, el acceso a estos, es inalcanzable para la mayoría de los venezolanos.

Factores influyentes como la baja percepción salarial, la tasa inflacionaria, el alto costo inmobiliario, dejan completamente ineficaces las políticas implementadas por el Estado en materia de adquisición de viviendas, el cálculo establecido en la Ley del subsistema de Política Habitacional y Habitación no cubre suficientemente el margen para satisfacer la necesidad, por tal motivo, cada vez es más complicado para el venezolano promedio acceder a opciones de adquisición de vivienda.

El mercado inmobiliario se encuentra colapsado en el sentido estricto del término, puesto que no se genera la suficiente dinámica para que se lleve a cabo con suficiente fluidez el desarrollo de la actividad comercial relativa al sector.

Otro factor de peso que afecta la posibilidad de acceso a adquisición de viviendas, es la disminuida capacidad de ahorro, debido al incremento inflacionario. Venezuela es el país con mayor índice de inflación a nivel mundial, y una tasa negativa de ingreso de Producto Interno Bruto, por debajo de países considerados en extrema pobreza según datos ofrecidos por el Banco Mundial<sup>6</sup>, en el cual se estima que hasta el 2014, Venezuela presentaba un ingreso de PIB de -3,894 %, esto implica que las condiciones para generar un fondo de ahorro en el país son totalmente inexistentes y se estima que los índices inflacionarios superan en la actualidad los 14.000.000 % aumentando de manera cotidiana.

El alto costo de vida juega en contra de las opciones para la adquisición de vivienda, ya que se estima que el salario integral<sup>7</sup> de los trabajadores venezolanos establecido por el ejecutivo nacional en Bs.800.000. Para el cierre del mes de agosto se ubica en un aproximado de USD 2,14. Mientras que la canasta alimentaria familiar cerro en un promedio de Bs. 91.835.000. traducido esto a USD 270,10. Lo que representa un

<sup>6</sup> <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=VE>

<sup>7</sup> <https://www.bancaynegocios.com/canasta-alimentaria-supero-us270-en-agosto-con-un-salario-minimo-integral-de-us213/>

alarmante obstáculo al momento de adquirir una vivienda digna.

Finalmente, el factor clave que estrecha las posibilidades de optar por el acceso a una vivienda en Venezuela es el aspecto Político. El ejecutivo nacional ha desarrollado proyectos habitacionales para dar respuesta a la crisis de vivienda que existe, anunciando cifras oficiales de haber construido<sup>8</sup> más de 3.178.498 viviendas a través del sistema de misiones y grandes misiones, entre estos

la Gran Misión Vivienda Venezuela. Pero debido a la polarización política existente en el país, este beneficio es asignado de manera selectiva a los militantes del partido de gobierno. Son la aplicación de políticas excluyentes y la ineficiencia legislativa en materia de protección del salario o ingreso per cápita, así como la falta de financiamientos suficientes los factores más determinantes al momento de reducir las opciones presentes para la adquisición de viviendas dignas para los trabajadores venezolanos.

### 3. REFLEXIONES FINALES

Aun cuando existe un marco legal establecido, el cual contempla de manera incisiva los aspectos relacionados con la seguridad social y la protección de las condiciones de vida de los trabajadores, así como la creación de instituciones encargadas de velar y garantizar el bienestar del sector laboral, las políticas implementadas por el estado, en especial en los regímenes actuales, no han estado acordes con la realidad del país. Cada día se torna cuesta arriba para el sector laboral, el hecho de mantenerse activos como fuerza viva dentro de la estructura socio-productiva y económica del país, la falta de actualización en los marcos jurídicos, así como la ausencia de acceso a mejores condiciones laborales, salariales y de inversión, crean una marca imborrable en el aparato productivo de la nación.

Los retos diarios que asumen los trabajadores, son cada vez más agotadores, tornándose en su mayoría insuperables. Es precioso enfatizar que para superar esta fase por la cual atraviesa Venezuela, debe generarse una propuesta firme, contundente y acertada, la cual pueda generar un cambio drástico en el paradigma actual. Dejando de lado las políticas populistas-clientelares, la selectividad al momento de otorgar beneficios, y asumiendo posiciones vanguardistas e innovadoras en materia de seguridad social, implicaría una completa mejora en el Sistema de Protección Social Venezolano.

En retrospectiva, la Seguridad Social en Venezuela ha sufrido un retroceso abrumador, solo con la participación activa ciudadana, la correcta administración, el cumplimiento de las normas ya existentes y su adecuación a las realidades actuales, se podría regresar a un estado de protección Social medianamente aceptable y adecuado, pero tomando siempre como premisa la construcción planificada de una calidad de vida óptima para los habitantes, así como proporcionar las condiciones básicas o buscar el mejoramiento de las mismas.

Finalmente, ese cambio solo se logra, cuando la sociedad misma tiene la noción de la situación crítica que atraviesa y se plantea la evolución por encima de la adaptación, dejando de lado el conformismo y abriéndose completamente a cambios en pro de la calidad de vida.

---

8 <https://www.minhvi.gob.ve>



#### 4. REFERENCIAS

Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial 36.860. Venezuela.

Banco Mundial (2014). Crecimiento del PIB (% anual) - Venezuela, RB. Consultado el día 23 de septiembre de 2020 de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=VE>.

Banca y Negocios (2020). Canasta alimentaria superó US\$270 en agosto con un salario mínimo integral de US\$2,13. Consultado el día 28 de septiembre de 2020 de: <https://www.bancaynegocios.com/canasta-alimentaria-supero-us270-en-agosto-con-un-salario-minimo-integral-de-us213/>

Gaceta Oficial N° 38.373, *Decreto N° 4.269*. Caracas, Venezuela. (2006).

Gaceta Oficial N° 5.976, *Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 6.266 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social*. Caracas, Venezuela. (2010).

Gaceta Oficial N° 39.819, *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8.694*. Caracas, Venezuela. (2011).

Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (2015). *Historia del IVSS*. Consultado el día 22 de septiembre del año 2020 de: <http://www.ivss.gob.ve/contenido/Historia-del-IVSS>.

Ministerio de Hábitat y Vivienda (2020). *Ministerio de Hábitat y Vivienda*. Consultado el día 29 de septiembre de 2020 de: <https://www.minhvi.gob.ve>