

XVII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Montevideo, Uruguay, 3-5 de Septiembre de 2003
Cuestionario para la preparación de informes nacionales
TEMA III

Protección social de los desempleados
VENEZUELA

**Elaborado por la CÁTEDRA DE SEGURIDAD SOCIAL de la Facultad
de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ)¹**
integrada por:

María Eugenia Fernández
Neiza Salazar Borrego
Luis Eduardo Díaz
Nelson Camba Trujillo

A. Marco Jurídico

1. Marco Jurídico general de la protección social de los trabajadores desempleados en Venezuela

(a) Disposiciones Constitucionales: La Constitución de 1947 fue la primera en incluir el derecho a la Seguridad Social en Venezuela, constitucionalizando a posterioridad el sistema de seguridad social que comenzó a dar sus pasos iniciales en 1940, cuando fue promulgada la primera Ley del Seguro Social, cuya aplicación tuvo lugar a partir de 1944. En efecto, el Artículo 52 de la Constitución consagraba en forma muy general el derecho de todos los ciudadanos a la seguridad social así como la obligación del Estado de crear un sistema de Seguridad Social, en los siguientes términos: “Los habitantes de la República tienen el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra la necesidad que de ello se derive. El Estado establecerá en forma progresiva un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social y fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicamente débiles”.

Posteriormente, la Constitución de 1961, estableció en forma mucho más detallada el derecho a la Seguridad Social, reforzando la obligación del Estado de estructurar un sistema de Seguridad Social, enunciando además, las contingencias

1 Apartado Postal 10.432. Maracaibo. Estado Zulia. Venezuela.

a amparar por el mismo, entre ellas, el desempleo. El Artículo 94 disponía lo siguiente:

“En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra los infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar.

Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social”.

Por su parte, la vigente Constitución de 1999, en el Título III, Capítulo V, De los Derechos Sociales y de las Familias, hace una enunciación más amplia de las contingencias que debe cubrir el sistema, incluyendo la pérdida del empleo, entendida como cesantía y el desempleo, como la situación de aquellos que estando aptos y disponibles para el trabajo no logran o no han logrado insertarse en el mercado de trabajo. Efectivamente, el artículo 86 dispone:

“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 garantizar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas e indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección...” (destacado nuestro).

(b) *Legislación Nacional*: La primera Ley del Seguro Social promulgada en Venezuela data de 1940, no obstante, fue a partir de 1944 cuando la misma comenzó a aplicarse al iniciar sus operaciones el Instituto Central de los Seguros Sociales, actualmente Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), cuya cobertura poblacional y material era muy limitada, pues sólo atendía a los trabajadores que habitaban en la Ciudad de Caracas y en los Municipios Petare y Chacao del Distrito Sucre del Estado Miranda, muy próximos a la capital y parte de lo que hoy se conoce como la Gran Caracas.

Con base en esta primera ley sólo se otorgaban prestaciones de asistencia médica y en dinero por incapacidad temporal hasta por veintiséis (26) semanas consecutivas y pensiones de invalidez, incapacidad parcial y sobrevivientes cuando éstas contingencias eran resultado de un accidente de trabajo o enfermedad profesional, y aunque estaba consagrada la protección frente al paro forzoso, éste ramo del seguro no entró en funcionamiento sino casi cinco décadas después.

Posteriormente en 1951, el Estatuto Orgánico del Seguro Social estableció en su artículo 2 la extensión del Seguro Social al riesgo de paro forzoso, mediante leyes especiales, las que no fueron dictadas. En 1966 es promulgada una nueva Ley

del Seguro Social, vigente a partir de 1967, que introdujo en su artículo 1 la protección ante las contingencias de cesantía o paro forzoso, así como la obligación del Ejecutivo Nacional de hacer efectiva esa extensión en un lapso de 3 años (Artículo 2), lo que no ocurrió (Holder, 2000: 215).

Con la Ley de 1967, se ampliaron las prestaciones otorgadas por el Seguro Social, así como su duración, mejorándose igualmente la cuantía de las mismas, al tiempo que se eliminaban las discriminaciones entre los trabajadores amparados² y se extendía la protección a todo el país³, sin embargo, y pese a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley, hubo que esperar hasta 1985, cuando se realizaron los estudios técnicos necesarios para la implementación del seguro de paro forzoso, dictándose a tal efecto el Decreto No. 609 del 8 de mayo de ese año (G.O. 33.218), el cual tampoco tuvo aplicación.

La puesta en marcha del seguro de paro forzoso tuvo lugar finalmente, en 1989 cuando se dictó el Decreto No. 449 y luego el Decreto No. 599 (G.O. 34.358 del 30 de noviembre 1989), contentivo del Reglamento del Seguro Social a la Contingencia del Paro Forzoso, con vigencia a partir del primero de diciembre del mismo año.

La implementación de este seguro, se realizó en el marco de las reacciones de la población ante la puesta en marcha de un programa de ajuste estructural, durante el segundo mandato presidencial de Carlos Andrés Pérez, quien a pocos días de asumir el cargo, dio inicio a la aplicación de un conjunto de medidas neoliberales que supuso la eliminación de la mayoría de los subsidios indirectos a productos y servicios de primera necesidad, así como la liberación de precios, entre otras que desembocaron en gravísimas manifestaciones de violencia política, conocidas como el "Caracazo", escenificadas durante los días 27 y 28 de febrero de 1989. Ante ésta situación, algunas de las medidas contempladas en el plan se suspendieron, como el aumento en el precio de los combustibles, al tiempo que se imple-

2 Hasta 1966, los trabajadores que devengaban salarios iguales o inferiores al tope establecido legalmente tenían derecho a recibir todas las prestaciones otorgadas por el Seguro Social, mientras que quienes devengaban salarios superiores al tope legal, sólo recibían prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional que causaran invalidez, incapacidad parcial o la muerte.

3 Como el IVSS no se encuentra en capacidad de suministrar todas las prestaciones que la Ley del Seguro Social acuerda a sus afiliados y beneficiarios en todo el territorio nacional, en Venezuela, opera lo que se conoce como régimen tarifario, es decir, porcentajes de cotización variables que dependen de las prestaciones concedidas por el Instituto. En consecuencia, existen dos regímenes de acuerdo a las prestaciones otorgadas: el Régimen General, que abarca todas las prestaciones que garantiza la Ley, asistencia médica integral, indemnizaciones diarias por incapacidad temporal, pensiones por vejez, invalidez, incapacidad parcial, sobrevivientes, gastos de entierro y asignación por nupcias; y el Régimen Parcial, que sólo proporciona prestaciones monetarias de largo plazo, como lo son las pensiones por vejez, invalidez, incapacidad parcial sobrevivientes, gastos de entierro y asignación por nupcias.

mentaban otras, en especial, de tipo social, dirigidas a suavizar los efectos del ajuste sobre los sectores menos favorecidos, entre las que destacan, la inamovilidad laboral y el seguro de paro forzoso.

“El dilema de aquel entonces era como minimizar los efectos sociales y políticos de un plan económico que se sabía acompañado de medidas desfavorables sobre los ingresos de la población y especialmente, sobre los ingresos de los más pobres, ya que era previsible el aumento de la inflación y un impacto en el mercado laboral por vía de los siguientes factores: aumento de la desocupación abierta, prolongación de la cesantía, caída del salario real, reducción de la jornada laboral (aumento del subempleo)” (Holder, 2000: 220).

Tras la aplicación de este seguro, en 1991, fue reformada parcialmente la Ley del Seguro Social, modificándose el Artículo 1, quedando redactado en los siguientes términos: “La presente Ley rige las situaciones y relaciones jurídicas con ocasión de la protección de la Seguridad Social a sus beneficiarios en las contingencias de maternidad, vejez, sobrevivencia, enfermedad, accidentes, invalidez, muerte, retiro y *cesantía o paro forzoso*” (el subrayado es nuestro).

Por su parte, el Reglamento del Seguro Social a la Contingencia de Paro Forzoso (Decreto No. 599, G.O. 34.358 de fecha 30.11.89) fue modificado en dos oportunidades, la primera de ellas mediante el Decreto No. 1565 de fecha 24.04.91 (G.O. No. 34.706 del 03.05.91) y luego en 1993, a través del Decreto No. 2870 del 25.03.93 (G.O. 35.183 del 31.03.93), a los fines de limitar el campo de aplicación subjetivo a aquellas personas que han perdido el empleo involuntariamente (excluyendo expresamente de los beneficios a los trabajadores que renuncien a sus puestos de trabajo), aumentar la duración de las prestaciones e incrementar el porcentaje de cotización⁴.

En 1998, este Reglamento fue derogado por el Decreto No. 2.963 con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional (G.O. 36.675, del 05.11.98), el cual debía entrar en vigencia el 05.05.99, lo cual no ocurrió; y en 1999, con el inicio del gobierno del presidente Chávez, dicho decreto fue derogado por el Decreto Ley del Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral (G.O. 5.392, Extraordinario del 22.10.99), con vigencia parcial a partir de su publicación en Octubre de ese año, y el resto desde el 01.07.2000, pero que no ha sido aplicado, de manera que en la actualidad el Reglamento del Seguro Social a la Contingencia del Paro Forzoso con sus reformas de 1991 y 1993, es el que sigue

4 Cuando comenzó a aplicarse el Seguro de Paro Forzoso en 1989, las prestaciones se otorgaban durante 13 semanas, ampliándose luego a 16 y por último a 18 semanas (extensivas a 26 semanas en caso de estar recibiendo el beneficiario cursos de capacitación), tras las reformas de que fue objeto el Reglamento. Igualmente, los porcentajes de cotización fueron aumentados con la reforma de 1991, pasando de 0,25% para el trabajador a 0,50% y de 0,85% a 1,70% para el patrono, los que todavía hoy se mantienen (al respecto, ver el literal d del punto 6).

rigiendo, ya que los demás instrumentos normativos necesarios para la implementación del mencionado sistema todavía no han sido creados, entre ellos una ley de tipo marco para el diseño de cada rama previsional.

2. Normas Internacionales ratificadas por Venezuela, relativas a la protección social de los trabajadores desempleados

Convenio No. 2 de Desempleo. O.I.T. 1919. Ratificado por Venezuela el 20 de Noviembre de 1944.

Convenio No. 88 Servicio de Empleo. O.I.T. 1948. Ratificado por Venezuela el 16 de noviembre de 1964.

Convenio No. 102 Seguridad Social (Norma Mínima). O.I.T. 1952. Ratificado por Venezuela el 05 de Noviembre de 1982.

Convenio No. 122 Política del Empleo. O.I.T. 1964. Ratificado por Venezuela el 10 de agosto de 1982.

Convenio No. 150 Administración del Trabajo. O.I.T. 1978. Ratificado por Venezuela el 19 de Julio de 1983.

B. Protección de los ingresos mediante indemnizaciones de despido, pagadas por el empleador o por un fondo financiado mediante cotizaciones del empleador, o del empleador y el trabajador.

3. ¿En qué medida se considera en Venezuela que una de las finalidades, o la finalidad principal de la indemnización por despido consiste en compensar la pérdida de ingresos de los trabajadores cuya relación de trabajo ha sido terminada por un despido?

En Venezuela las indemnizaciones por despido más que compensar la pérdida de ingresos de los trabajadores, han estado dirigidas a garantizar la estabilidad y sobre todo a evitar los despidos injustificados o abusivos, encareciéndolos para los patronos.

Antes de 1974, existían dos prestaciones pagaderas a la terminación de la relación de trabajo, la antigüedad y el auxilio de cesantía, la primera tenía por objeto retribuir en cierta forma el tiempo de servicio, mientras que la segunda, pretendía “garantizar” el sostenimiento del individuo y de su familia mientras se reinsertaba en el mercado de trabajo como indemnización de una conducta patronal dolosa, prueba de ello es que sólo se cancelaba a la terminación de una relación o contrato de trabajo por tiempo indeterminado por despido injustificado o retiro justificado y tenía un tope equivalente al salario de ocho meses de servicio.

Con la reforma parcial a la Ley del Trabajo de 1936, ocurrida en 1974, ambas prestaciones se consideraron como derechos adquiridos por el sólo transcurso del tiempo, cumpliendo los objetivos antes indicados, pero también de freno a los despidos arbitrarios, pues en estos casos, el patrono debía cancelar además de la antigüedad y cesantía que correspondían al trabajador, una indemnización igual o equivalente a dichas prestaciones por tratarse de un despido injustificado, lo que se conocía y se materializaba como pago doble. En la reforma a la ley de 1990, las

prestaciones se fusionaron en una *indemnización de antigüedad*, conservando sus condicionantes de aplicación.

En la actualidad, y como se verá en el siguiente punto, tras la reforma parcial de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) realizada en 1997, la indemnización de antigüedad pasó a denominarse prestación de antigüedad y además de ésta; existe una indemnización por despido que es cancelada cuando el patrono persiste en éste.

Respecto a la naturaleza jurídica de la prestación social de antigüedad, se produjo en Venezuela una importante discusión doctrinaria, resumida por el Dr. Rafael Caldera en los siguientes términos: “Una concepción la considera como un complemento del preaviso; otra le atribuye el carácter de pensión destinada a cubrir el riesgo del desempleo; otra la considera como un sobre-salario; como un premio a la fidelidad, como un salario diferido, pagado al momento de la cesación del trabajo; para luego afirmar que la indemnización de antigüedad es una institución compleja, que combina elementos de aquellas diferentes instituciones” (citado por Goizueta, 2001: 107).

4. ¿En caso de terminación de la relación de trabajo de un trabajador, debe su empleador pagarle directamente una indemnización de fin de contrato (o indemnización por despido)?

En Venezuela, los trabajadores inscritos en el Seguro Social tienen derecho a recibir las prestaciones del seguro de paro forzoso cuando son despedidos justificadamente o injustificadamente o cuando se retiran justificadamente de su puesto de trabajo, debiendo cumplir ciertos requisitos que se exponen más adelante.

No obstante, e independientemente de la causa del despido o del retiro, siempre que finaliza una relación de trabajo, el patrono está obligado a pagar una prestación de antigüedad, mejor conocida como “prestaciones sociales”, las cuales se cancelan a todos los trabajadores, tanto a los contratados por tiempo determinado como por tiempo indeterminado, o para una obra determinada (siempre y cuando tengan más de tres (3) meses de servicio ininterrumpido para el patrono), en la cual se funden el auxilio de cesantía y la prestación de antigüedad, que hasta 1.990 se pagaban por separado, tal como se explicó en el punto anterior.

La indemnización de antigüedad fue consagrada en la Ley del Trabajo de 1936 y el auxilio de cesantía, dirigido a garantizar el sostenimiento del trabajador mientras se reincorporaba al mercado de trabajo, fue creado en 1947, tras la reforma de la Ley del Trabajo de 1936, “... constituyendo un complejo sistema de protección al trabajador, sobre todo frente a la posibilidad de despido abusivo” (Goizueta, 2001: 107).

Ambas prestaciones estuvieron contempladas desde sus inicios como meras expectativas de derecho, cancelándose la antigüedad, a la terminación de la relación de trabajo, cualquiera fuera su causa, tratándose de contratos por tiempo determinado o indeterminado, mientras que el auxilio de cesantía sólo se cancelaba en los casos de extinción de contratos de trabajo por tiempo indeterminado, cuando el

trabajador era despedido injustificadamente o se retiraba justificadamente "... tenía, por tanto, más marcado que la antigüedad, el carácter de indemnización, es decir, de reparación de un acto o de una omisión del patrono realizado con *culpa* en sentido lato" (Alfonso-Guzmán, 2000: 347).

A partir de 1974, mediante el Decreto No. 124 del 31.05.74, con el cual se reformó la Ley del Trabajo, ambas prestaciones se consolidaron legalmente como derechos adquiridos, eliminándose las condiciones exigidas para su procedencia, requiriéndose -como ya se dijo- solamente el transcurso del tiempo (Goizueta, 2001: 108).

Con la promulgación de la LOT en 1990, la prestación de antigüedad y el auxilio de cesantía, se fundieron en un solo instituto legal, previsto en el Artículo 108 de la misma, pagadera por el patrono cuando la relación de trabajo terminaba por cualquier causa después de tres (3) meses de servicio, a razón de diez (10) días de salario si la antigüedad no excedía de seis (6) meses, y de un (1) mes de salario por cada año de antigüedad a su servicio o fracción de año mayor de seis (6) meses.

En 1997, fue reformada parcialmente la LOT, precisamente para modificar el régimen de cálculo de la "indemnización de antigüedad" (que paso a denominarse prestación de antigüedad), vigente hasta el presente.

(a) ¿Cuáles son las condiciones de elegibilidad para esta indemnización?

Sólo se requiere haber prestado servicio ininterrumpido por más de tres (3) meses.

(b) ¿Cómo se calcula esta indemnización?

De acuerdo al Artículo 108 de la LOT, después del tercer mes ininterrumpido de servicio, el trabajador tiene derecho a una prestación de antigüedad equivalente a cinco (5) días de salario por cada mes, que se depositará y liquidará mensualmente en forma definitiva, la que de acuerdo a la voluntad del trabajador será colocada en un Fideicomiso Individual (puede ser un banco o una aseguradora autorizada) o en un Fondo de Prestaciones de Antigüedad (los cuales todavía no han sido creados) o puede ser acreditada a su nombre en la Contabilidad de la Empresa.

Además, después del primer año de servicio, o fracción superior a seis (6) meses el patrono debe cancelar adicionalmente dos (2) días de salario, por cada año, por concepto de prestación de antigüedad, acumulativos hasta treinta (30) días de salario.

Estos días adicionales deben depositarse igualmente en un Fideicomiso, en un Fondo de Prestaciones de Antigüedad o en la Contabilidad de la Empresa y todo lo depositado o acreditado mensualmente se pagará al término de la relación de trabajo y devengará intereses de los cuales puede disponer el trabajador al final de cada año cumplido en la empresa o acumularlos en la cuenta.

En los casos de despido injustificado, además de la prestación de antigüedad (prestaciones sociales), el artículo 125 de la LOT consagra el pago de una indemnización por la persistencia en el despido y la indemnización sustitutiva del preaviso, las cuales deben ser canceladas por el patrono tras la finalización del juicio de calificación de despido, obviamente en el supuesto de que el trabajador resulte vencedor; pero también puede realizarlo durante la consecución de dicho proceso,

dándose éste por terminado con el pago de los salarios caídos, o incluso al momento mismo de efectuar el despido, caso en el cual no hay lugar al procedimiento (Artículo 126 LOT).

La indemnización por la persistencia en el despido se calcula a razón de diez (10) días de salario si la antigüedad fuere mayor de tres (3) meses y no excediere de seis (6) meses; y de treinta (30) días de salario por cada año de antigüedad o fracción superior de seis (6) meses, hasta un máximo de ciento cincuenta (150) días de salario. Mientras que la indemnización sustitutiva del preaviso establecida en el artículo 104 de la LOT, será de quince (15) días de salario cuando la antigüedad fuere mayor de un (1) mes y no exceda de seis (6) meses; treinta (30) días de salario, cuando fuere superior a seis (6) meses y menor de un (1) año; cuarenta y cinco (45) días de salario, cuando fuere igual o superior a un (1) año; sesenta (60) días de salario cuando fuere igual o superior a dos (2) años y no mayor de diez (10) años; y noventa (90) días de salario, si excediere del límite anterior.

En todo caso, el salario de base para el cálculo de ésta indemnización no excederá de diez (10) salarios mínimos mensuales y como afirma Rafael Alfonso-Guzmán (2000: 360), éstas tienen por objeto sancionar económicamente la renuencia del patrono a reenganchar a un trabajador que ha sido despedido injustificadamente.

(c) ¿El pago de la indemnización puede ser negado, y por qué motivos?

Ni la prestación de antigüedad, ni la indemnización por persistencia en el despido, así como la que sustituye al preaviso pueden ser negadas por el patrono, debiendo ser pagadas siempre que termina la relación de trabajo cualquiera sea la causa, la primera de ellas, y las segundas cuando ha ocurrido un despido injustificado.

(d) ¿El pago de la indemnización por despido está protegido en caso de insolvencia del empleador, y si lo está, por qué métodos?

La legislación laboral venezolana establece en forma general la protección de una porción de los créditos laborales hasta un equivalente al salario de los últimos seis (6) meses, haciendo referencia expresa en el caso de prestaciones sociales (antigüedad) las cuales están protegidas hasta un equivalente a noventa (90) días de salario normal los que deben pagarse con preferencia a todo otro crédito (Artículo 158 LOT).

Esta protección se considera como un privilegio extraordinario, absoluto o superprivilegio, “que permite a su titular, es decir, el trabajador, cobrar el monto del mismo con preferencia a cualquier otro crédito, aún de aquellos que se encuentren protegidos por otros privilegios o garantías” (Hernández Alvarez, 2001: 201).

Asimismo, cuando el trabajador haciendo uso de este derecho de preferencia no logra satisfacer la totalidad de su crédito, podrá hacer uso de los privilegios sobre bienes muebles o inmuebles propiedad del patrono (Artículo 158 LOT).

Las restantes prestaciones, créditos o indemnizaciones, como la indemnización por persistencia en el despido y la sustitutiva del preaviso, arriba mencionadas, debidas al trabajador con ocasión de la relación de trabajo, igualmente gozan de

esta protección, o “privilegio sobre todos los bienes muebles del patrono y se pagarán independientemente de los procedimientos del concurso de acreedores o de la quiebra (Artículo 159 LOT). Dichos créditos, también poseen privilegio sobre los bienes inmuebles propiedad del patrono, pero en este caso, el privilegio sólo subsiste durante un (1) año, con prelación sobre los demás establecidos en el Código Civil, a excepción de los gravámenes hipotecarios que existan sobre los inmuebles (Artículo 160 LOT).

5. ¿Existen en Venezuela fondos de pago de indemnizaciones por fin de contrato, es decir, fondos financiados mediante cotizaciones pagadas por el empleador? o por el empleador y el trabajador, independientes del empleador desde un punto de vista administrativo, financiero y jurídico?

En Venezuela no existen fondos de este tipo, es decir, financiados por las cotizaciones de patronos o de patronos y trabajadores, dirigidos a atender la contingencia de cesantía, los únicos “instrumentos” protectivos consisten en el seguro de paro forzoso, antes explicado, y obviamente dirigido a trabajadores afiliados al seguro social inscritos en el IVSS, y la prestación de antigüedad o “prestaciones sociales”, financiadas exclusivamente por el patrono y pagaderas a la terminación de la relación de trabajo.

C. Protección en virtud de un seguro de desempleo

6. ¿Ha establecido su país un seguro de desempleo, con el fin de proteger los ingresos de los trabajadores desempleados?

a) Año de creación:

Como ya se indicó en el marco jurídico, parte b, el seguro contra la cesantía involuntaria, se dictó por Decreto N° 449, del 02-09-89 (G.O. N° 270.937), del Presidente de la República, Sr. Carlos Andrés Pérez y posteriormente se reglamentó esta institución, según decreto N° 599 (G.O. N° 34.358) del 30-11-89, bajo la denominación “Reglamento del Seguro Social a la contingencia de Paro Forzoso”, con el cual se puso en marcha en concordancia con el artículo 2 de la Ley del Seguro Social.

(b) ¿El seguro de desempleo ha sido creado por ley o en virtud de negociaciones entre los interlocutores sociales?

El decreto 449, hizo recaer la responsabilidad de su implementación en una Comisión Tripartita: Ejecutivo, CTV y Fedecámaras; que trataron aspectos trascendentales como la formas de financiamiento, lapso del beneficio; trabajadores beneficiarios y excluidos, monto a pagar, formas de manejo administrativo, entre otras.

(c) ¿Se trata de un régimen voluntario u obligatorio?

Se trata de un seguro obligatorio tanto en su afiliación como contribución, para los obreros o empleados del sector público y privado contratados a tiempo indeterminado que cumpliendo los requisitos establecidos en el Reglamento (artículo 1) terminen su labor por cualquier causa, estén aptos para trabajar y disponibles para el trabajo.

Aún y cuando se señala la expresión “terminen su relación laboral por cualquier causa”, se hace referencia expresamente al despido o pérdida involuntaria de empleo (despido injustificado) y no a la renuncia o manifestación voluntaria de no continuar trabajando.

(d) ¿Desde su creación ha sido objeto de reformas mayores?

El Reglamento del Seguro Social a la contingencia del paro forzoso (RPF), sufrió dos modificaciones sustanciales. La primera en mayo de 1991, publicado en G.O. N° 34.706 de fecha 03-05-91, que reformó el régimen de financiamiento, cuantía y duración del beneficio de indemnización económica, aumentándose el porcentaje de cotización a los patronos de 0,85% a 1,70% y a los trabajadores, de 0,25% a 0,50%; y ampliando el período a indemnizar por este seguro, de 13 semanas hasta 16 semanas (Méndez, 1995:20).

Igualmente, se incorporó la figura del Bono de Transporte por un monto de Bs. 200,00 el cual se pagaría por mensualidades vencidas durante el período en que el trabajador cesante percibiera la indemnización económica.

En la segunda modificación, según Decreto 2.870 del 25-03-93 (G.O. 35.183 del 31-03-93) se establecieron los límites para la cobertura, entendiéndose como beneficiario sólo a los trabajadores sujetos al Seguro Social Obligatorio que pierdan involuntariamente el empleo. Asimismo, se aumenta la duración de las prestaciones de 16 semanas a 18 semanas y se establece la creación de un fondo único para garantizar la cancelación de las deudas pendientes y su autofinanciamiento; sobre la base de los aportes patronales y de los trabajadores, calculados sobre el salario de referencia para el Seguro Social Obligatorio, y los aportes del Ejecutivo Nacional con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo (Salazar, 1999:45).

El 21-10-98, se promulga el Decreto con rango y fuerza de Ley N° 2.963, que regula el Sub-Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional, publicado en G.O. N° 36.575 de fecha 05-11-98. Con este decreto se pretendió la derogatoria del Reglamento a la Contingencia de Paro Forzoso, en el marco de la reforma laboral que estableciera un moderno sistema de Seguridad Social a regularse por la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral.

Este decreto Ley fue posteriormente derogado durante el gobierno del Presidente Chávez, por el decreto N° 366 G.O. Extraordinaria N° 5.392 del 22-10-99, en el cual se cambia la denominación de “Capacitación Profesional” por la de “Capacitación Laboral”, y fijando como fecha de entrada en vigencia parcialmente la del 22-10-99 a excepción de las materias de prestaciones y cotizaciones cuya entrada en vigencia comenzaría el 01-07-2000.

Las modificaciones sustanciales propuesta en este Decreto Ley, giran en torno a:

1. En el campo personal, se extiende la protección a los aprendices que mantengan una relación de trabajo de conformidad con la Ley Orgánica del Trabajo, a los trabajadores domésticos, a domicilio, deportistas profesionales, trabajadores rurales y aquellos trabajadores sujetos a regímenes especiales (sin especificar su categoría), quienes deben estar obligatoriamente afiliados al Servicio de Registro e

Información de la Seguridad Social, figura ésta prevista en la aún no vigente Ley Orgánica de Seguridad Social Integral.

2. Las normas relativas a la cotización señalan que ésta se causará mensualmente y se calculará sobre la base del salario normal del trabajador, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Trabajo, hasta un límite máximo de veinte (20) salarios mínimos (artículo 4 del Decreto-Ley del Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral; 2000).

En este mismo sentido, la tasa de cotización se fija en 2,50%, correspondiéndole al patrono cotizar el ochenta (80%) por ciento, es decir el 2% y al trabajador el veinte (20%) por ciento restante, es decir 0,50%.

3. Sobre ésta base de cotización, las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores de acuerdo con el artículo 7 del Decreto Ley, son las siguientes:

a) Prestación dineraria temporal hasta por cinco meses, equivalente al 60% del monto resultante de promediar el salario normal mensual utilizado para calcular las cotizaciones durante los últimos doce meses.

b) El servicio de intermediación laboral, que será prestado por las Agencias de Empleo dependientes del Ministerio del Trabajo, con el fin de ubicar al trabajador cesante en un nuevo puesto de trabajo.

c) Capacitación Laboral, para facilitar la reinserción del trabajador cesante en el mercado de trabajo, mejorando sus condiciones profesionales a través de la libre escogencia de la entidad prestadora del servicio de capacitación laboral (pública o privada) y previa orientación impartida por las Agencias de Empleo.

d) Prestaciones sanitarias durante el tiempo de cobertura temporal por cesantía, que se garantizará a través del sistema de Salud; y

e) La cobertura de los riesgos de invalidez, incapacidad y sobrevivencia de conformidad con lo previsto en el sistema de Pensiones y durante el período de pago de la prestación dineraria contemplada.

4) En lo relativo a los aspectos Financieros del sistema, el régimen es de reparto y se constituirá un Fondo de Paro Forzoso de carácter obligatorio y solidario, cuyos recursos se distribuirán en subcuentas para cubrir la prestación dineraria, la capacitación laboral, la transferencia al sistema de Salud, los gastos de administración y las reservas de contingencia, éste último con el fin de proveer los recursos en casos de insuficiencias de las otras subcuentas.

5) En lo Administrativo, el sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral estará conformado por el Consejo Nacional de Seguridad Social, el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia de Pensiones y Paro Forzoso, quien además asumirá el control y vigilancia del sistema, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, las Agencias de Empleo, las Organizaciones de Capacitación y los trabajadores y empleadores afiliados.

Pese a la entrada en vigencia de esta ley, en las diferentes Unidades de Paro Forzoso (oficinas administrativas) distribuidas a nivel nacional, en las condicio-

nes y requisitos para la tramitación y otorgamiento de las prestaciones se sigue aplicando el Reglamento del Seguro Social a la contingencia del paro forzoso.

(e) *¿Venezuela está considerando actualmente una posible reforma de su seguro de desempleo?*

Actualmente, la Asamblea Nacional estudia un proyecto de Ley que deroga la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral. Este proyecto que ya fue aprobado en primera discusión, propone la creación de un Régimen Prestacional de Empleo.

Este régimen, tendrá por objeto atender integralmente a la fuerza de trabajo ante la contingencia de la pérdida involuntaria del empleo y desempleo, mediante políticas, programas y servicios de intermediación, asesoría, información y orientación laboral y la facilitación de la capacitación para la inserción y reinserción al mercado de trabajo; así como la coordinación de políticas y programas de generación de empleo con organismos nacionales, regionales y locales de carácter público y privado, conforme a los términos, condiciones y alcances establecidos en la ley especial que se dicte al efecto (artículo 57 del Proyecto de Ley, 2001:20).

Asimismo, se prevé la creación del Instituto Nacional de Empleo, quien tendrá las más amplias competencias en la administración del Régimen Prestacional y establecerá la coordinación funcional intergubernamental, descentralizada y sistémica con organismos públicos, privados, empresariales, laborales y de la comunidad organizada para la prestación de los servicios de atención al desempleado (artículo 60 ejusdem).

(f) *¿Existe un régimen único, o diversos regímenes de seguro de desempleo?*

En Venezuela sólo existe un régimen único de protección para el trabajador desempleado y dentro de las reformas pautadas, se han fortalecido los lineamientos para la consolidación de un sistema integral y unitario.

7. Si Venezuela no tiene un régimen de seguro de desempleo, indique si ha considerado o considera actualmente el establecimiento de un régimen de seguro de desempleo

Consecuencia de diferenciar la Constitución en su artículo 86 *la pérdida de empleo del desempleado*, la comisión parlamentaria que estudia la reforma (2002) identifica al desempleado como no cotizante, o que habiendo cotizado no califica para la cobertura del seguro, proponiendo un fondo a cargo del Estado para ofrecer exclusivamente capacitación a la categoría *desempleada*.

8. Campo de aplicación

(a) *¿Cómo se define la contingencia de «desempleo» según su régimen nacional de seguro de desempleo?*

El Reglamento del Seguro Social a la contingencia del paro forzoso, no incorpora una definición legal de la contingencia, sin embargo, prevé el desarrollo de un seguro que ofrece una protección temporal a los obreros y empleados de los sectores público y privado contratados a tiempo indeterminado, que estando asegura-

dos por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), terminen su relación laboral por cualquier causa; asegurándole prestaciones como la indemnización económica, la asistencia médica integral para el afiliado y sus familiares calificados, capacitación y adiestramiento para el trabajador *cesante* y un servicio de intermediación laboral.

(b) ¿Su régimen de seguro de desempleo protege a todos los trabajadores asalariados, o algunas categorías de trabajadores están excluidos de su campo de aplicación? Exclusiones legales.

En cuanto al ámbito de aplicación personal, el artículo 1 del Reglamento, señala que el seguro de paro forzoso ofrecerá protección temporal a los obreros y empleados, tanto del sector público como del sector privado que prestan sus servicios en virtud de un contrato o relación de trabajo, cualquiera sea su duración y el monto del salario devengado, que habiendo cumplido los requisitos establecidos en el Reglamento, terminen su relación laboral por cualquier causa, estén aptos para trabajar y disponibles para el trabajo. Queda claramente especificado que el legislador asimila la condición de obreros y empleados, independientemente del sector donde labore para considerarlos como "beneficiarios de la prestación".

Ahora bien, esta noción conceptual que en principio demuestra una amplitud en la cobertura personal; reduce notoriamente su campo de acción cuando establece un conjunto de requisitos específicos de carácter acumulativo y de obligatorio cumplimiento, para otorgar dicha prestación; como son:

1. Tener la condición de trabajador, entendiéndose por tales, a los obreros y empleados del sector privado ó público, y en éste último caso incluiría, a aquellos que prestan sus servicios a la Administración Pública Nacional, bien sean funcionarios, empleados públicos u obreros al servicio de la Nación, Estado y Municipalidades.

2. Estar trabajando en virtud de un contrato o relación de trabajo, cualquiera que sea su duración y el monto del salario devengado. En este caso, la naturaleza del contrato de trabajo deberá cumplir con los requisitos y condiciones previstas en la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) que estipula en su artículo 72 y siguientes que el mismo podrá celebrarse por tiempo indefinido, por tiempo determinado o para una obra determinada (Ley Orgánica del Trabajo, 1997).

3. Cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento, respecto de la afiliación y cotización. Para la afiliación, el trabajador deberá estar asegurado por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS); conforme a los procedimientos previstos en la Ley del Seguro Social y su Reglamento, y en lo que concierne al período previo de cotización para obtener las prestaciones, se requiere que el interesado haya cotizado durante cincuenta y dos (52) semanas, al menos dentro de los dieciocho (18) meses anteriores a la pérdida del empleo.

4. Haber terminado su relación laboral por cualquier causa y estar aptos y disponibles para el trabajo. Con la reforma al Reglamento del Paro Forzoso en 1993, esta condición se limitó únicamente a los trabajadores que perdieran forzosa o in-

voluntariamente el empleo, constituyéndose incluso una causa de exclusión legal, que el trabajador renuncie a su puesto de trabajo (Salazar, 1999:49).

Por otra parte, es conveniente señalar que en el ámbito de aplicación personal, el Reglamento del Seguro Social a la contingencia del paro forzoso, en su artículo 2 restringe el beneficio a ciertas categorías de trabajadores; muchos de ellos también exceptuados de la Ley del Seguro Social y su Reglamento, estos lo constituyen:

1. Los trabajadores amparados por pensiones de vejez, invalidez o jubilación por el Seguro Social u otra institución pública o privada; por cuanto quienes son beneficiarios de estas prestaciones han agotado su capacidad para prestar una labor remunerada, bien por razones de edad o a causa de una enfermedad o accidente que los incapacita para el trabajo.

2. Los trabajadores temporeros, entendiéndose por tales las personas cuyo trabajo con el mismo patrono no exceda de tres (3) días a la semana, pero si por cualquier circunstancia continuasen prestando iguales servicios en las semanas subsiguientes, no se reputarán temporeros si excede de diez (10) días el cómputo de sus jornadas diarias en el transcurso de un (1) mes.

3. Los trabajadores ocasionales que realizan actividades extrañas a la empresa o actividad del patrono.

4. Los trabajadores domésticos.

5. Los trabajadores que renuncian a sus puestos de trabajo

(c) ¿Su régimen de seguro de desempleo protege también a los trabajadores en búsqueda de su primer empleo (y por consiguiente no han cotizado al seguro de desempleo)?

Como se desprende de la pregunta anterior los requisitos de procedencia exigibles para la prestación del beneficio de paro forzoso en lo referido especialmente a la cotización, limita claramente el beneficio a una categoría de trabajadores, “los asalariados” que estando afiliados al seguro, hayan cotizado durante cincuenta y dos (52) semanas, al menos dentro de los dieciocho (18) meses anteriores a la pérdida del empleo, condición esta que deja fuera a los trabajadores que buscan emplearse por vez primera.

(d) ¿Su régimen de seguro de desempleo comprende también al desempleo parcial?

Existió una formulación al respecto por vez primera en el capítulo II de las disposiciones finales del decreto ley derogado de 1998, de conceder una indemnización cuando la jornada y el salario se hubieren reducido temporalmente, por motivos económicos, tecnológicos o fuerza mayor (Artículo 61). Los trabajadores podían adicionalmente convenir con el patrono que éste financiare total o parcialmente su capacitación por las causas indicadas.

9. Si se dispone de datos estadísticos, sírvase por favor dar información sobre

i) La tasa de desempleo de su país (de ser posible en diciembre 2001).

Según datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) sobre los indicadores globales de la fuerza de trabajo para el último trimestre del

2001, en Venezuela la tasa de desocupación para el mes de octubre es de 12.1% equivalente a 1.352.621 de la PEA (Población económicamente activa de 15 años y más), mientras que la tasa de cesantía llegaba al orden de 11% y la de inactividad a un 32,2% para un total de la PEA de 6. 543.384 personas para ese mismo mes.

Estos mismos indicadores para el mes de diciembre variaron notoriamente, ubicándose la tasa de desocupación en 14.1% equivalente a un total de 614.380 personas. La tasa de cesantía registró un 12,3% para un total de 536.474 personas y la tasa de inactividad; 3 millones 898.322 personas que representan un 47,2% aproximadamente (OCEI; Encuesta de Hogares por Muestreo "Indicadores de la Fuerza de Trabajo: 2001).

ii) El número de trabajadores que recibía indemnización de desempleo y el porcentaje que representaban del total de trabajadores registrados como desempleados.

De acuerdo a estimaciones propias partiendo del registro nacional de las agencias de colocación, el número de inscritos en el servicio nacional de empleo en el 2001, fue de 114.000 personas. Este es un universo de potencial beneficiarios, no necesariamente receptores finales, dado que el servicio registra a todos los desempleados que acudan, cotizantes o no. En el año 2000, el número aumentó a 127.000 personas en razón de que los desempleados petroleros, enganchados por comités de ex trabajadores de empresas y contratistas de la industria, debían registrarse en el servicio antes de optar a una plaza, por lo que muchas personas sin ser "petroleros", se inscribían para llenar alguna vacante en la industria⁵.

Del número total, en el año 2000, sólo 70.000 fueron los beneficiarios de la indemnización y en el 2001, 71.000 personas. Si ello se compara con el porcentaje total de desempleados, el paro forzoso cubrió sólo a un 5%.

iii) El monto máximo, mínimo y promedio de las indemnizaciones de desempleo que eran pagadas en diciembre 2001.

Debido a las deficiencias financieras del fondo de Paro Forzoso, la cancelación de las prestaciones dinerarias tenía un atraso de 36 meses, lo que logró ser disminuido apenas a 3 entre 1997 y 1998, y en la actualidad a 45 días, razón por la cual, los pagos pueden ser otorgados en 3 fracciones o reducirse inclusive a 1:

a) Para un salario mensual de Bs. 450.000 (tope máximo para cotizar al Seguro Social Obligatorio), la indemnización equivale a un 60% de aquél, tomado como referencia para determinar el valor de la prestación; Bs.270.000⁶. El monto máximo de la indemnización sería de Bs. 1.080.000, la que puede ser fraccionada en 3 partes cancelada en un pago único.

5 Los comités de desempleados se conformaron al margen de la cláusula sindical y surgieron por los recortes de producción de la petrolera estatal en cumplimiento a las cuotas asignadas por la OPEP.

6 Para más detalles, ver el punto 11.

b) Para un salario mínimo mensual de Bs. 190.080 y con un salario de referencia de Bs.114.048, el monto mínimo a indemnizar es de Bs. 456.192, igualmente puede ser fraccionado o pagado una sola vez; y

c) El monto promedio nacional de la indemnización a cancelar es de 1,6 veces el salario mínimo urbano vigente; Bs. 304.128. El 60% sería Bs. 182.476 mensual y el total de la indemnización promedio no excedería de Bs.730.000.

iv) La duración promedio de las indemnizaciones de desempleo pagadas en el período 2000-2001.

La indemnización de desempleo se paga por un lapso máximo de 18 semanas, siempre y cuando el trabajador haya cotizado al menos en las últimas cincuenta y dos (52). No obstante, se observa que el pago (fraccionado o pago único) lo recibe el trabajador transcurrido un lapso de 45 días a partir de la fecha en que realiza su tramitación por ante la caja regional.

10. Organización del seguro de desempleo

(a) ¿En su país el seguro de desempleo está administrado por una institución gubernamental, o por una institución semi pública o privada?

La organización está a cargo de un ente autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del fisco Nacional, como lo es el IVSS, quien bajo la dirección y vigilancia del Ministerio del Trabajo, administra todas las ramas del Seguro Social; incluyendo la contingencia del desempleo, vale decir, que el seguro de paro forzoso corresponde en su infraestructura al Seguro Social.

El Artículo 15 del RPF ratifica esta competencia administrativa en los términos siguientes “La administración del Seguro de Paro Forzoso corresponde al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales...” en consecuencia, será este quien tenga la responsabilidad directa en la concesión de las prestaciones dinerarias y de salud con cargo a los recursos financieros recaudados en el Fondo de Paro Forzoso, la tramitación y coordinación con los demás entes prestadores del seguro, así como la aplicación y solución de las controversias que de carácter administrativo surjan en relación con la implementación del mismo.

Adicionalmente el RPF, en su artículo 16 le adjudica al Ministerio del Trabajo, importantes responsabilidades como son; la coordinación con el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), para la tramitación de la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores cesantes; quien a su vez hará las adecuaciones necesarias para adaptar sus programas a los requerimientos ocupacionales del mercado de trabajo y segundo; la coordinación de la colocación a través de las Agencia de Empleo, quienes desarrollaran los programas atinentes a prestar los servicios de orientación para la inserción laboral.

(b) ¿El seguro de desempleo es una institución centralizada o es administrado sobre una base regional, provincial, estatal o local?

De conformidad con la Ley del Seguro Social y su Reglamento, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), establecerá las Cajas Regionales, Sucursales y Agencias necesarias en todo el territorio nacional, de acuerdo a la impor-

tancia de la respectiva zona donde se aplique el Seguro Social Obligatorio, y dirigirá y controlará su funcionamiento.

En este sentido, atendiendo a la estructura organizativa del Seguro Social (quien además tiene amplia competencia en la administración del Seguro de Paro Forzoso), en el ámbito descentralizado (por entidad federal), existen las Unidades y Sub-Agencias de Paro Forzoso, que son oficinas administrativas de tramitación y otorgamiento de las prestaciones (vale decir, recibir documentación y pagar la indemnización), más no tienen competencias para determinar si el trabajador tiene derecho o no a la indemnización dineraria, monto de la indemnización, ni efectuar la inscripción ni el retiro del trabajador por cuanto esta son funciones que sólo se llevan a cabo en la ciudad de Caracas, sede principal del Paro Forzoso en el IVSS.

Para las prestaciones sanitarias, esta se tramita igualmente por las Cajas Regionales, Sucursales y Agencias de las diferentes entidades y se otorga en los hospitales, ambulatorios o centros sanitarios destinados a tal fin.

(c) ¿Si no es administrado centralizadamente, su campo de aplicación, condiciones de elegibilidad y el monto y duración de sus prestaciones son idénticas para todo el país o varían de una provincia (región, localidad, etc.) a otra?

No tiene aplicación en nuestra legislación.

(d) ¿Cómo se financia el seguro de desempleo (por ejemplo, mediante fondos públicos, cotizaciones pagadas por el empleador y el trabajador, o una combinación de fondos público y cotizaciones)? Si es financiado por cotizaciones sírvase indicar como se fijan las mismas (por ejemplo, una suma fija (¿de cuánto?) o un porcentaje sobre los salarios (¿qué porcentaje?).

En lo que respecta a la administración financiera del seguro de paro forzoso, el RPF en su artículo 19 otorga al IVSS la competencia para el manejo del Fondo de Paro Forzoso, que se constituye con las cotizaciones pagadas por los empleadores y trabajadores, y que está destinado única y exclusivamente a cubrir prestaciones acordadas para los trabajadores cesantes.

La administración autónoma del fondo de paro es reciente, a partir de 1997 se instauró un fideicomiso manejado por el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) lo que permitió administrar a más bajo costo los recursos y reducir los tiempos de pago de la prestación, apartándolos del IVSS que los licuaba en sus gastos operacionales. El FIV, que se manejaba como banca de segundo piso, se convirtió en el Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES) aunque sigue administrando el fideicomiso.

Dicho Fondo fiduciario se constituye con la cotización de 2,20% del salario utilizado para el cálculo de las cotizaciones del Seguro Social, distribuido de la siguiente manera: El patrono aportará el 1,70% y el trabajador 0,5% y lo aportes del Ejecutivo Nacional vía Presupuesto del Ministerio del Trabajo.

11. Prestaciones de desempleo

a) ¿Qué condiciones debe reunir el trabajador para tener derecho a las prestaciones de desempleo?

1. Deberá encontrarse apto y disponible para el trabajo (art. 1 RPF).
2. Para obtener las prestaciones, el asegurado deberá haber cotizado 52 semanas, al menos dentro de los 18 meses anteriores a la pérdida del empleo (art. 4 RPF).
3. Si el afiliado hubiere ya recibido las prestaciones, sólo tendrá derecho a ellas frente a una nueva contingencia, después de transcurridos 18 meses de la anterior y habiendo cotizado nuevamente 52 semanas, salvo que en la anterior oportunidad no hubiere agotado el lapso de las 18 semanas de cobertura, en cuyo caso sólo recibirá las prestaciones por las semanas que restaren hasta el agotamiento de dicho lapso (art. 5 RFF).
4. El beneficio se limita sólo a los trabajadores sujetos al seguro social obligatorio que pierdan involuntariamente el empleo, como se ha expresado con anterioridad (punto 8 literal *b*).
5. El trabajador deberá inscribirse en el Servicio Nacional de Empleo del Ministerio del Trabajo, previa presentación de la constancia de liquidación de las prestaciones sociales y la carta de despido (Este punto lo comentaremos luego con más detalle).

b) ¿Cuándo las prestaciones de desempleo se pagan bajo la forma de pagos periódicos?

La indemnización equivale al 60% del salario de referencia del asegurado de las últimas 50 semanas cotizadas. El salario de referencia está constituido por el monto total de los salarios sobre los cuales cotizó el asegurado en el citado período, dividido entre el número de semanas comprendido en el mismo (art. 91 del Reglamento del Seguro Social Obligatorio, RSSO).

Sobre el salario de referencia, tomado en cuenta para determinar el porcentaje de la indemnización mensual antes indicado, tiene incidencia el de cotización. Dicho salario tiene un límite reglamentario de hasta 5 salarios mínimos urbanos vigentes mensuales, en el entendido que si el salario del asegurado es mayor a 5, el cálculo de las cotizaciones y de las prestaciones en dinero se hará sobre la base de dicho límite (art. 98 RSSO).

En cualquier caso, el monto de la indemnización no podrá ser inferior al 60% del salario mínimo nacional vigente⁷, pagado mensualmente, durante un período de 18 semanas, pudiendo extenderse hasta 26 para el caso de que el beneficiario se encuentre recibiendo cursos de capacitación y adiestramiento en el Instituto

7 El 60% del salario mínimo urbano equivale a 114. 048 bolívares, \$ 76 al cambio de Bs. 1.300 por unidad, a julio de 2002.

Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y siempre que éstos excedan del período inicial de 18 semanas.

La prerrogativa de extensión de la indemnización a 26 semanas le corresponde al Ejecutivo Nacional adoptarla pero no se ha puesto en práctica por la descoordinación administrativa con el organismo de capacitación y la no menos considerable carga fiscal o tributaria que tal cobertura comprendería.

El INCE es también al igual que el IVSS un instituto autónomo que ofrece desde la década de los 60 capacitación en diferentes áreas. Se cuentan entre las más importantes, la Metal-Minera, Construcción, Textil, Banca y Seguros, Mecánica Automotriz, Artes Gráficas y Administración de Empresas⁸.

Con limitaciones presupuestarias que tienen como fuente aportes tripartitos, ha atravesado por cuando menos dos (2) procesos de reacomodo administrativo y funcional.

El egresado obtiene una formación profesional que excede con creces la capacitación de corta duración prevista en el subsistema de paro forzoso, son cursos completos sometidos a selección previa que pueden alcanzar en algunos casos las 3.500 horas contra las 120 horas de capacitación cubiertas por la cotización, lo que sugiere un subsidio considerable del Estado por encima de los aportes obligatorios, salvo que se aumente la tasa de cotización. Aparte del INCE y el organismo de capacitación de la petrolera estatal, el CIED, no existen muchas organizaciones capacitadoras privadas de mano de obra especializada y las que existen, se alimentan de ayudas del Estado, lo que en algunos casos ha ocasionado descontrol administrativo en lo que respecta a la certificación de calidad de los cursos y el uso de los fondos asignados a sociedades o fundaciones parásitas creadas con el fin de obtener recursos de los que se dispone muy libremente.

c) ¿Las prestaciones de desempleo pueden ser denegadas, reducidas, suspendidas o retiradas?

El artículo 14 del RPF, dispone las diferentes situaciones que producen la terminación del derecho a las prestaciones sin hacer distinción alguna entre suspensión, terminación o retiro de las mismas. Sin embargo, las hemos aquí agrupado de acuerdo a una clasificación que responde lo más cercanamente posible a los diversos hechos que pudieran ocurrir, dado que no es sino el decreto ley de 1999, donde mejor se describen las consecuencias de las acciones del asegurado, pero como ya se ha expresado, la normativa aunque vigente, no se acata, pendiente la reforma integral de la seguridad social:

1. Casos de terminación del derecho a las prestaciones: Fallecimiento; o llamado al servicio militar; o cuando el IVSS compruebe la falsedad de los datos suministrados que han determinado el derecho a las asignaciones, teniendo en este caso posibilidad de reintegro del monto de las prestaciones indebidas, sin perjui-

8 Para detalles sobre su creación, véase el punto 21.

cio de las acciones legales a que haya lugar⁹, y por último; cuando concluya el período de prestaciones al cual tiene derecho el cesante.

2. Casos en que se suspende el derecho, pero pudiendo ser nuevamente reactivado: Por negativa razonada del cesante a realizar el curso de capacitación y adiestramiento para el cual hubiese sido seleccionado; o cuando no cumpla justificadamente, una vez inscrito con la normativa del instituto; o cuando el trabajador cesante rechace la ocupación ofrecida, alegando que la misma no es conveniente¹⁰; o cuando ordenado el reenganche, el trabajador no lo haga efectivo, y finalmente; cuando el trabajador obtenga otro empleo y no hubiese agotado el lapso de prestaciones.

El reglamento no establece tratamiento alguno para el caso de huelga, cuyo efecto inmediato en el contrato de trabajo es el de suspender la relación jurídica entre el patrono y trabajador. El conflicto colectivo debe ser declarado de conformidad con la ley, sin estar el trabajador obligado a prestar el servicio ni el patrono obligado a pagar los salarios (artículos 94 y 95 de la LOT), quedando a salvo las prestaciones establecidas por la seguridad social o por la convención colectiva. Tampoco prescribe el reglamento tratamiento sobre la percepción de ingresos suplementarios y su incidencia sobre el seguro de paro; el abandono del territorio o la no-observación del servicio de intermediación¹¹.

- 9 Los delitos contra el IVSS son frecuentes (fraude, apropiación, estafa) pero no se conocen en particular en el subsistema de paro forzoso en razón que el mismo sólo otorga un pago temporal.
- 10 Aunque no aparece expresamente en el reglamento, se aplicaría el Convenio 102 de la OIT.
- 11 El servicio de intermediación se contempla como un derecho del trabajador a recibir información y orientación laboral a fin de procurar su reinserción en el mercado de trabajo en el menor tiempo posible. Este recibe información de las ofertas de empleo que 9 agencias de un total de 18 procesan de manera automática cruzándolo con la demanda de empleo, sobre la base mayoritaria de medianas y pequeñas empresas. Las grandes, inscritas en la generalidad de los casos para tramitar permisos de trabajadores migrantes, se sirven del sistema para enganchar trabajadores de baja calificación reservándose sus procesos de reclutamiento para otros segmentos. El funcionario registra los datos del trabajador, sus capacidades, y lo orienta y prepara para la posible entrevista de empleo. La intermediación ha venido tradicionalmente funcionando con algunas carencias sobre todo de equipos y sedes adecuadas, recibiendo trabajadores desempleados o buscadores de primer empleo, generalmente bachilleres y técnicos superiores, debiendo existir razones justificadas para rechazar el empleo ofrecido, pero son en verdad contados los casos en que la negativa es una forma simulada de paro voluntario, máxime cuando no existen prestaciones de desempleo y la capacitación no es ofrecida como alternativa.

d) ¿En virtud de qué procedimientos puede un trabajador desempleado recurrir contra una decisión de denegar, suspender, reducir o retirar el pago de una prestación de desempleo?

Si el trabajador no califica como beneficiario del seguro; o está inconforme con el monto pagado; o su patrono no ha notificado la terminación de la relación, podrá interponer por ante una caja regional del IVSS, su denuncia o reclamación, sin menoscabo del ejercicio de acciones legales derivadas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la que establece el derecho de petición y los lapsos de reconsideración y revisión en el ámbito de la administración pública. En la práctica lo que el trabajador hace es denunciar a su empleador por ante la caja regional, la que cuenta con funcionarios de fiscalización. En algunas se estima que sea el propio trabajador el que lleve la notificación al empleador para que informe por qué retuvo cotizaciones y no las enteró al IVSS (el patrono es agente de retención), o por qué no afilió al trabajador. Aunque el descuento de las cotizaciones y su no-declaración, es un delito (apropiación indebida calificada), o que toda declaración tardía o inexacta, puede dar origen a multas; se sabe de pocos casos en trámite o debidamente sustanciados, en comparación con el gran número de empresas no registradas en el IVSS, pero que paradójicamente sí aparecen inscritas en la administración tributaria. Esto sucede porque no ha podido cruzarse la información e instalar un sistema único de recaudación¹².

12. Problemas del seguro de desempleo

1. La descentralización de los servicios de empleo es un punto de la agenda pública pendiente por considerar. Siendo como es, una competencia posible de transferir a cada Estado en virtud del numeral 8 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público vigente desde 1990. Ningún mandatario ha resuelto sin embargo asumir la competencia. Ello tal vez ocurra porque los gobernadores dependen de recursos fiscales ordinarios para hacerse cargo de la agencia. En segundo lugar, porque la misma tramita las ofertas y demandas del sector privado. Los gobernadores operan por su lado, con sus gerencias de recursos humanos en cada secretaría, y una unidad local de personal dependiente del gobierno central, aparte; el funcionamiento clientelar requiere de otra lógica menos visible y más subjetiva.

2. A la hora de buscar empleo la oficina respectiva del Ministerio del Trabajo se convierte en instancia obligada para el cobro de la prestación. Con frecuencia, su rol principal de intermediación es reducido, porque la agencia no recibe suficien-

12 El 40% de la población trabajadora del sector formal no está registrada, alrededor de 1.500.000 trabajadores son potenciales beneficiarios, no sólo del seguro sino de las otras ramas asegurativas.

tes postulaciones y vacantes; o bien porque el cesante recurre a otros buscadores, más de las veces informales.

En efecto, las agencias que forman parte del Servicio Nacional de Empleo (SNE) tienen como misión identificar la oferta laboral, inventariar las empresas y ofrecer asistencia para satisfacer los requerimientos de recursos humanos. La mayor parte de las empresas registradas corresponde al sector servicio. De cada 4 remitidos por la agencia, 1 resulta ser colocado, un 25% del total (por lo general acuden no menos de 3 candidatos cuya selección depende del empleador). Históricamente, sólo el 10% de los registrados son contratados.

Es probable que la misma aumente si la información ocupacional lo hace en la misma proporción y se mejoran los mecanismos telemáticos¹³.

3. El trabajador cesante o el que ya está recibiendo la indemnización, debe movilizarse a una oficina que no se encuentra en su domicilio, ocasionando gastos extras, demoras y nuevos viajes para completar recaudos en incómodas unidades de transporte público, particularmente en algunos estados donde las distancias son considerables y sólo hay una agencia en la ciudad capital, como sucede en los estados Zulia, Bolívar o Sucre¹⁴.

4. La carencia de un portal informativo que permita a su vez conectar con los oferentes de empleo; o conocer los términos de adquisición de la prestación, registrar currículos, capacidades o habilidades previas; entre otras actividades, dificulta de antemano la oportunidad de *contar a tiempo* con la asistencia médica, la capacitación y el reemplazo salarial¹⁵.

5. Las agencias son visitadas por trabajadores deseosos de cobrar la indemnización de cesantía, más que por el interés o esperanza de encontrar un empleo¹⁶.

6. Los intentos de reforzar a las agencias de empleo comenzaron en 1992 pero no pudieron llevarse a cabo. En esa oportunidad se trató de implementar un sistema de información, SIR, descentralizando las agencias comenzando por las 2 ubicadas en Caracas. Tres años más tarde, en 1995, se elabora un proyecto de agencias modelo hasta que en 1997 se inscribe en la reforma general de la seguridad social.

13 Las estimaciones se basan en registros de las agencias reportados a la Dirección General de Empleo de los años 99, 2000 y 2001.

14 Son un total de 18 agencias (2002) aspirando aumentar el número a 25.

15 El sistema automatizado instalado permite enviar inclusive a las empresas registradas el perfil de los demandantes pero existen problemas de internet e intranet no resueltos a falta de presupuesto. Los datos están clasificados según la especialidad de los trabajadores y las áreas de producción. También se tiene registro de grupos por edades, sexos y niveles educativos. Los sectores en los que se ha logrado mayor colocación de personal son construcción de bienes inmuebles, alimentos y bebidas.

16 El promedio nacional en la actualidad es de un 60-40%. El primero indica el de los trabajadores que acuden a la agencia sólo con el propósito de cobrar la indemnización de paro.

En efecto, con el propósito de optimizar la capacitación, vista “como inversión en la formación del capital humano” (Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Paro Forzoso y Capacitación Profesional. Papel de trabajo, sin fecha) se pretendió a finales de 1995, crear un centro de referencia y apoyo para el empleo conocido como proyecto CRAE, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y una firma consultora internacional contratada, GAMA de Uruguay; que favoreciera la intermediación y desarrollase un sistema de capacitación para la reinserción laboral, lo que sólo se cumplió parcialmente, atravesando muchas dificultades administrativas por los cambios direccionales en el proyecto. Específicamente se trataba de otorgar bonos de capacitación para los usuarios del paro forzoso, lo que en otros países como Bolivia, Brasil y Guatemala, la firma había diseñado para microempresarios; un sistema de información referencial de oferta y demanda de empleo que detectara necesidades de capacitación y el otorgamiento del paro forzoso sin necesidad de acudir a la caja regional; sino directamente a la entidad bancaria para su cobro¹⁷.

7. Uno de los problemas más significativos del seguro de paro forzoso, lo constituye el descalce entre el tiempo de cobertura (4 meses $\frac{1}{2}$) y el tiempo promedio de búsqueda de empleo (7 meses de acuerdo a datos oficiales) lo que desvanece el sentido del instrumento de ofrecer protección durante la cesantía involuntaria.

8. Aunque el IVSS ha mejorado la gestión de cancelación, la que tenía un atraso de más de 2 años, cerrando la brecha en 1998 a 3 meses apenas, así todavía; los cesantes no cobran por mensualidades vencidas sino toda la indemnización con un retraso de 45 días una vez presentados los recaudos. Esto obedece principalmente a que el trabajador opta por cobrar la prestación completa, como lo hemos dicho antes; un (1) sólo pago para evitar el traslado a la agencia, por lo que la misma se convierte prácticamente en una ayuda económica posterior al consumo parcial o total de las “prestaciones sociales” que se suponen ya han sido liquidadas. De esta

17 Los objetivos específicos del proyecto eran: 1º Diseñar y poner en marcha con carácter demostrativo cuatro Centros de Referencia y Apoyo al Empleo (CRAEs) para la atención de los beneficiarios del Seguro de Paro Forzoso, así como también de los jóvenes que ingresaran al mercado laboral y desocupados en general. 2º Ejecutar las actividades previas de implementación de los mecanismos de información, administración y supervisión del nuevo sistema de capacitación para la reinserción laboral de los beneficiarios del Seguro de Paro Forzoso, en el marco de la reforma de la Seguridad Social. 3º Fortalecer la capacidad técnica e institucional de la Dirección General Sectorial de Empleo del Ministerio del Trabajo para la implementación y expansión de la modernización del Servicio Nacional de Empleo. El concepto de atención a los beneficiarios se orientaba a la creación de una “ventanilla única” bajo la cual podían los desempleados recibir orientación e información para facilitar la inserción en el mercado laboral. Las ventajas de este sistema comprendía sin duda una reducción de los costos de transacción, así como la no-duplicación de redes de mostradores de atención a nivel nacional.

manera, la indemnización es un suplemento temporal no alineado con el tiempo real de cesantía, ni con el período de capacitación y en el mejor de los casos; con un nuevo empleo que puede implicar eventualmente la suspensión de la prestación y el goce posterior de las semanas que quedaren pendientes de presentarse una nueva contingencia, aun cuando no se tenga el total de cotizaciones exigidas.

9. Otro de los más graves problemas del seguro de paro, es el de la presentación de los recaudos para entrar en el “lote” de los calificados finales. En principio, el trabajador debe esperar por la validación de la planilla de retiro por parte del IVSS entregada por el empleador. Después, el trabajador guiado por alguna referencia informal acude erróneamente a la caja regional que lo atenderá sólo si acompaña la constancia de inscripción en el Servicio de Empleo, por lo que debe acudir a la agencia y acompañar lo que muchas veces no tiene: La liquidación de las prestaciones sociales. Ello puede ocurrir porque el patrono conserva el recibo de la liquidación sin expedir copia; o cancela sin discriminar los conceptos; o el trabajador inconforme no los acepta; o aquél simplemente se niega a cancelar¹⁸.

El decreto ley del 22 de Octubre de 1999 trata de dar una solución al problema, dispensando al trabajador de la presentación de la hoja de liquidación. El procedimiento se contrae a la presentación de la planilla de retiro. En la misma, el empleado alegará el motivo de la terminación. Si declara que la causa es un retiro injustificado o un despido justificado, el trabajador podrá desvirtuar el hecho, pudiendo presentar copia del preaviso escrito o la carta de despido, si la hubiere. A falta de estos documentos, el trabajador debería acudir a la instancia administrativa o judicial, a fin de iniciar el procedimiento de calificación de despido o el de estabilidad por fuero sindical (artículos 116 y 453 de la LOT respectivamente) y entregar al IVSS una copia de la reclamación o demanda, quedando sujeto al reintegro de la indemnización, en caso que se determine que el despido procedió por justa causa¹⁹.

18 Algunas agencias además de solicitar la planilla de retiro, que es una forma administrativa conocida como “la 14-03”, validada por el IVSS y entregada por el patrono al empleador; exigen también la 14-02, que es la planilla de inscripción del trabajador ante el IVSS para todos los efectos administrativos y prestacionales.

19 El procedimiento estaba dispuesto en el artículo 13 del decreto ley pero su formulación original ya se encontraba en el derogado de 1998 en el artículo 41, además de un procedimiento de intimación que se había acordado establecer en virtud de un acuerdo tripartito de 1997. Consistía en un procedimiento ejecutivo en sede judicial para obtener el pago cuando la prestación no hubiera sido cancelada dentro de los 30 días a la terminación de la relación de trabajo, habiéndose tramitado el beneficio, o cuando recibido del ente responsable del pago las prestaciones dinerarias iniciales, éste dejare de cancelarlas o retrasase sin justa causa las restantes (Artículos 45 al 47 del decreto derogado). Actualmente, se ensaya una propuesta aún no dada a conocer públicamente para aligerar el pago y flexibilizar la presentación de los documentos.

13. Desempleo Parcial

Sírvase indicar de qué modo están protegidos los ingresos de los trabajadores en caso de suspensión temporaria del empleo y trabajo a tiempo parcial involuntario.

Al respecto sólo existió una sola norma, finalmente derogada en 1999 (ver punto 8, literal d).

D. Prestaciones no contributivas a favor de trabajadores asalariados en situación de desempleo

Los numerales 14 y 15 no aplican en nuestra legislación.

E. Otros Programas

16. Prestaciones Médicas a favor de los desempleados y sus familiares

En Venezuela el Decreto con Rango y Fuerza de Ley No. 366 de fecha 05 de octubre de 1999 que regula el Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, en vigencia a partir del 1º de julio del año 2000, dictado por el Ejecutivo Nacional en ejercicio de las facultades habilitantes que le fueron otorgadas con base a la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en materia económica y financiera de fecha 26 de abril de 1999, dispone en su artículo 7:

“El Sistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral otorgará al afiliado las siguientes prestaciones...

d) Financiamiento del aporte correspondiente al sistema de salud, durante el tiempo de cobertura de la prestación dineraria temporal por cesantía...”

Como puede evidenciarse se establece un amparo en materia de prestaciones de asistencia médica al desempleado, siempre y cuando la terminación de la relación laboral sea por una de las causales que exige la Ley, y estará condicionada al tiempo de duración de la cobertura por la prestación dineraria temporal por cesantía que como lo señala el mismo artículo 7º en su literal a) es de hasta cinco (05) meses (actualmente 4 ½).

En este sentido, dispone el artículo 35 del referido Decreto que los recursos del Fondo de Paro Forzoso serán distribuidos en subcuentas, y una de ella es la referida a la transferencia de fondos al Sistema de Salud a los fines de garantizar la prestación de la asistencia médica al cesante y sus familiares calificados.

De esta misma manera, se dispone en el Decreto No.425 de fecha 25 de octubre de 1999 que regula el Subsistema de Salud, aún en período de *vacatio legis*, que ese subsistema estará integrado por varios regímenes, a saber uno solidario, otro complementario y uno de prevención y riesgos en el trabajo. Ahora bien, en el régimen solidario se garantiza las prestaciones de asistencia médica integral a los beneficiarios de la prestación garantizada por el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, dejándose expresamente establecido en el Parágrafo Único del artículo 74 que igualmente gozan de protección en materia de salud los familiares calificados que son:

La esposa del afiliado o quien haga vida marital permanente con éste;

Los hijos solteros que dependan económicamente del afiliado hasta los dieciocho (18) años de edad, salvo que presenten estado de invalidez total en cuyo caso no operará la restricción de salud;

Los hermanos huérfanos de padre y madre que dependan económicamente del afiliado hasta los dieciocho (18) años de edad, salvo que presenten estado de invalidez total, en cuyo caso no operará la restricción de salud;

La madre y

El padre y el esposo que se encuentren en estado de invalidez total.

17. Asignaciones familiares a favor de trabajadores desempleados

El Poder Ejecutivo en Venezuela, ha venido desarrollando algunos programas para reactivar el empleo, los cuales han resultado insatisfactorios para contrarrestar la situación de crisis que en lo económico y social atraviesa el país, no obstante; a este respecto en Venezuela, la legislación previsional no contempla ningún tipo de asignaciones familiares a favor de los trabajadores desempleados.

18. Protección de los trabajadores no asalariados

En Venezuela aparte de la prestación dineraria temporal comentada, no existe algún otro dispositivo legal que garantice y asegure algún ingreso a trabajadores no asalariados que se encuentren sin empleo.

F. Políticas de promoción del empleo y de formación

19. Programas dirigidos a promover el empleo y ayudar a los demandantes de empleo a hallar un empleo conveniente

(a) Servicio Público de Empleo.

La Ley Orgánica del Trabajo de 1997 en sus artículos 597 al 609, establece el fundamento legal que rige la creación, organización y funcionamiento del servicio de empleo. El cual tiene como función principal "...coordinar la oferta y la demanda de trabajo, buscando por todos los medios posibles y activamente para los trabajadores, el empleo conveniente y para los patronos los trabajadores competentes".

Este servicio ya estaba consagrado en la anterior Ley del Trabajo, acorde con el Convenio No. 88 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por lo que está obligado el Ejecutivo a brindar el servicio público y gratuito de empleo, conformado por un sistema de oficinas regionales y locales de empleo (véase los problemas que confrontan las agencias de empleo en el punto número 12).

Asimismo, cumple el legislador con el Convenio No. 150 de la OIT referido a la administración del trabajo, en el cual, entre otras atribuciones, se le asigna a los organismos administrativos del trabajo la responsabilidad de estudiar y reexaminar periódicamente la situación de las personas empleadas, desempleadas y subempleadas, brindando propuestas dirigidas a enfrentar esa situación.

Conforme al marco de la normativa internacional, el servicio público de empleo venezolano, reúne los siguientes caracteres: 1. Es una dependencia administrati-

va del Ministerio del Trabajo, 2. Es gratuito, beneficiando tanto a los trabajadores como a los patronos; 3. Es participativo, facilitando la negociación entre trabajadores y patronos, ya que es un intermediario entre la demanda y la oferta, es decir, entre quienes buscan empleo y quienes están en capacidad de ofrecerlo.

Las agencias se encargan de brindar programas de orientación que consisten fundamentalmente en: 1. Orientación a la Capacitación: Servicio dirigido a estimular la formación como estrategia de empleo a corto y mediano plazo, asesorando e informando al afiliado acerca de las alternativas de capacitación de acuerdo a su perfil profesional y las tendencias del mercado de trabajo. 2. Técnicas de Búsqueda de Empleo: Servicio dirigido a informar y a asesorar al afiliado en el desarrollo de técnicas para la búsqueda de empleo que amplíe sus posibilidades de inserción laboral. 3. Proyecto Personal de Inserción Laboral: Dirigido al desocupado que busca trabajo por primera vez. Es un proceso de atención individual que le permite definir sus objetivos profesionales y planificar su proyecto personal de inserción laboral. 4. Información sobre Microempresas. Es un programa de atención grupal e individual que brinda información sobre la acción y conducción de microempresas.

b) Agencias Privadas de Empleo.

También llamadas agencias de colocación, las cuales son oficinas dedicadas a proporcionar empleos a quienes estén inscritos en sus registros. En principio estas agencias tenían un carácter privado ya que obtenían beneficios mediante el cobro de una cuota a los inscritos o el de una participación en el primer sueldo que obtenían por su mediación. El sistema dio origen a evidentes abusos y ello provocó a que en algunas legislaciones regularan su funcionamiento y creasen organismos públicos destinados a esa actividad.

La iniciativa privada de agencias de empleo está muy desarrollada e incluso, últimamente; más utilizada que las de naturaleza pública, porque son consideradas como eficientes entre las grandes empresas que frecuentemente las necesitan. La forma de operar es muy parecida a las públicas, tienen una base de datos con información académica y experiencia laboral de los candidatos.

La mayoría de las agencias de empleo privadas son contactadas por Internet. A través de distintas páginas web se envían las solicitudes de empleo, según las oportunidades ofrecidas, y los requisitos exigidos por el empleador. Entre esos portales especializados se pueden mencionar algunos, tales como: empleate.com; empleos.com; empleosvenezuela.com; trabajando.com; perfilnet.com; empleove.com; tufuturo.com; laoficinadeempleos.com, que ofrecen sus servicios como intermediarios entre la oferta y la demanda de empleo, básicamente para niveles medios y profesionales.

Si una persona busca empleo tiene que hacer clic en esa página y lo mismo si se está en busca de personal, una vez que están introducidos en la página podrán completar un formulario con su información si es demandante de empleo; si es una empresa que está en busca de candidatos tendrá que llenar un registro donde definirá el perfil y aptitudes del personal requerido. Una vez introducida la infor-

mación en la página, la agencia se encargará del reclutamiento y selección basándose en el perfil definido por el cliente, debido a que cuenta con una base de datos actualizada a través de Internet y prensa local o nacional.

Las Agencias Privadas de Empleo existentes y que se constituyan no escapan de la formalidad de la Ley y por tanto; deben registrarse en el Ministerio del Trabajo. La remuneración que cobren las agencias privadas no podrá exceder de la tarifa autorizada por el despacho.

20. Políticas activas del mercado de trabajo

(a) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001–2007 (PDESN).

El Ministerio de Planificación y Desarrollo ha diseñado el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001–2007 (PDESN), el cual plantea mantener “cinco equilibrios básicos”, a saber: económico, social, político, territorial e internacional.

En el equilibrio económico se insiste en la creación de bases para la conformación de un modelo productivo capaz de generar un crecimiento auto sustentable, promover la diversificación productiva y lograr la competitividad internacional en un contexto de estabilidad macroeconómica, lo cual facilitará una profunda y diversa reinserción en el comercio internacional globalizado.

En cuanto al segundo, el equilibrio social, estará dirigido a alcanzar y profundizar el desarrollo humano, mediante el ofrecimiento de mayores y mejores oportunidades efectivas de educación, salud, empleo, de ingresos, de organización social y seguridad ciudadana.

Dentro de las políticas de promoción del empleo y de formación desarrolladas por el Gobierno Nacional, juegan un papel fundamental dos programas básicos enmarcados dentro de lo que el PDESN, ha llamado la *Economía Social o Solidaria*, como alternativa a la economía pública y privada; representando una combinación de intereses económicos y sociales, apoyados en la participación de los ciudadanos y de los trabajadores de empresas asociativas y de microempresas auto gestionables.

Según el PDESN, el primer programa básico está dirigido a la democratización del capital y la legitimación del mercado, a través del desarrollo de actividades productivas autogestionarias donde converjan diversas formas de propiedad, tales como microempresas, empresas comunitarias, nuevas cooperativas, pequeñas y medianas empresas campesinas.

El otro programa se refiere a la organización de un sistema de micro finanzas, apoyado en la Ley de Micro finanzas, Ley de Cooperativas, y otros programas como el del Banco del Pueblo Soberano, Banco de la Mujer y el Sistema Financiero Público, entre otros, orientados a facilitar el acceso a los recursos financieros y la asistencia técnica a las comunidades populares y autogestionarias, empresas familiares y microempresas, que facilitarán la promoción y desarrollo de los beneficiarios de la economía social.

Se plantea además:

1. Consolidar el rol empleador de las pequeñas y medianas industrias, para lo que es necesario impulsar los mecanismos que establece la Ley de Micro finanzas.

2. Desarrollo de un sistema de asesoría en el área.

3. Fortalecimiento de la institucionalidad local, para que desempeñe el rol articulador, intermediario y proveedor de los servicios de consultoría y fomente la formación de recursos humanos especializados en pequeñas y medianas industrias, contribuyendo de esta forma a la generación de empleo para profesionales universitarios.

4. Reducción temporal de impuestos sobre la renta a pequeñas y medianas industrias.

5. Fortalecimiento del autoempleo comunal, cuyos criterios básicos son:

- Empleos temporales con una duración equivalente a la duración de la obra.

- Programas de Empleo descentralizados y ejecutados a través de Alcaldías y comunidades organizadas y

- Programas de Empleo dirigidos a comunidades localizadas en la misma zona donde se desarrolle una determinada obra.

(b) La Comisión Presidencial Para La Promoción del Plan Masivo de Empleo.

La Comisión Presidencial para la Promoción del Plan Masivo de Empleo fue creada mediante el Decreto No. 926 de fecha 07 de agosto de 2000, con el objeto de evaluar la situación existente, presentar recomendaciones y hacer seguimiento a las medidas que se adopten.

Dicha comisión se creó con una duración de un año contado a partir de su instalación, e inicialmente estuvo integrada por el Ministro de Infraestructura, quien la presidió, un representante del Ministerio de Industria, un representante del Ministerio de Desarrollo Social, el Director General del Ministerio del Trabajo, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada Nacional, el Presidente del Banco del Pueblo Soberano y un representante de la Iglesia Católica.

No obstante, no rindió los resultados esperados y se diseña otro plan.

(c) Plan Bolívar 2000

Este plan es operado desde las guarniciones militares. Su objetivo inicial fue resolver los problemas más urgentes de la población en el área social, perfilándose como una iniciativa "para activar el poder moral y material de la Nación" movilizándolo para ello a las Fuerzas Militares conjuntamente con las comunidades, asociaciones de vecinos, grupos culturales, y la sociedad civil en general, así como a varios sectores del gobierno.

Su finalidad era ayudar a resolver las dificultades más apremiantes, específicamente en el área social y atender a la población en sus carencias de salud, educación e infraestructura en todo el territorio nacional.

Fue concebido en tres etapas: 1. Proyecto País (Propaís) que tenía como fin proporcionar asistencia urgente a la población más necesitada y en máxima exclusión social. 2. Proyecto Patria (Propatria) que buscaba incorporar a empleados públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad y organizar a

las comunidades para el trabajo. 3. Proyecto Nación (Pronación) bajo la dirección del Ministerio de Planificación y Desarrollo, fase en la cual se debían desarrollar proyectos estructurales en la industria petroquímica, del gas y agrícola.

Para alcanzar los objetivos se constituyeron Departamentos de Recursos Humanos, a fin de optimizar los procesos de reclutamiento, selección, control y evaluación del personal contratado a través de Programas de Generación de Empleo Rápido (P.G.E.R.), ajustados a los parámetros de la normativa laboral vigente y los estándares de la gerencia moderna.

La misión de dicho Departamento era gestionar y ejecutar el P.G.E.R. dando cumplimiento a la política de empleo implementada por el Gobierno Nacional a fin de minimizar la tasa de desempleo, a través de la ejecución de empleos temporales, favoreciendo a los sectores más necesitados de la región y generar el mayor número de empleos directos con una duración limitada en el tiempo, optimizando además las relaciones laborales entre el personal civil contratado y el destacado en las Unidades Militares que integraban el programa.

Entre los Objetivos Generales del P.G.E.R. se pueden mencionar los siguientes: 1. Dar cumplimiento a la política de empleo implementada por el Gobierno Nacional; 2. Minimizar la tasa de desempleo; 3. Ejecutar cada 89 días el proceso de reclutamiento y selección de personal de apoyo a los proyectos de asistencia social previstos en materia de salud, vivienda, infraestructura y empleo; 4. Establecer coordinación con instituciones públicas y privadas a fin de facilitar información de los desempleados registrados con el objeto de que sean tomados en cuenta en las opciones de empleo.

Para alcanzar la meta propuesta, el Departamento de Recursos humanos debía coordinar conjuntamente con la Gerencia de Infraestructura el requerimiento de personal y perfil ocupacional a contratar de acuerdo a las obras de ingeniería programadas por el departamento para el ejercicio fiscal en curso.

Asimismo, para actualizar la base de datos de desempleos y la captación de personal a laborar en el plan Bolívar 2000, el Departamento de Recursos Humanos debía recibir de la Gerencia de Asistencia y Servicio Social, las solicitudes de empleo emanadas de la sociedad civil y las unidades militares adscritas al teatro de operaciones social, a fin de colocar en el mercado laboral a los sin empleo.

El P.G.E.R. contrataba servicios de mano de obra (empleados y obreros) en los sectores más necesitados de la población. Para ello celebraba contratos temporales por lo que, el personal tendría la categoría de trabajador temporero, sin estabilidad laboral y sin seguridad en la percepción de ingresos.

(d) Banco Industrial de Venezuela

Su objeto fundamental es contribuir al financiamiento a corto y mediano plazo de la producción, comercialización, transporte, almacenamiento y demás operaciones del sector industrial, particularmente prestando asistencia financiera a empresas industriales establecidas o que se establezcan, almacenes generales de depósitos, establecimientos comerciales, entre otras actividades para ampliar o diversificar la producción industrial o complementar la asistencia crediticia de

largo plazo que prestan otras instituciones públicas o privadas, así como la promoción y financiamiento de exportación de productos industriales.

El Banco Industrial de Venezuela en su interés de promover la generación de fuentes de empleos puede realizar, entre otras, las siguientes operaciones: Conceder créditos en calidad de préstamos, cuenta corriente u otra forma autorizada por la ley para el establecimiento de empresas manufactureras, fabriles y minería nacional, de empresas ya instaladas en la República que requieran de capitales para su desarrollo, así como para la adquisición de materias primas y equipos; presentar descuentos y dar en garantía pagarés y letras de sus prestatarios provenientes de las operaciones realizadas, solicitar préstamos, previa autorización del Ejecutivo Nacional, con la garantía de sus créditos hipotecarios.

El Banco ha confrontado problemas financieros y el nivel de morosidad de su cartera de crédito es el más alto del sistema financiero nacional según reporta la Superintendencia de Bancos de 2002.

(e) Banco del Pueblo Soberano

El Banco del Pueblo Soberano fue creado por el Gobierno Nacional en 1999, con tres líneas de créditos iniciales: Solidarios, para la mujer y productivo. Fue una experiencia del Gobierno que afrontó dificultades por falta de un marco legal como el que ahora brinda la Ley de Micro finanzas que entró en vigencia el 23 de abril de 2001, pero que aún sigue siendo insuficiente.

Su principal objetivo es la intermediación de crédito a microempresarios con el propósito de estimular la economía doméstica. Es un banco creado para darle facilidades a personas de bajos ingresos del pueblo, siendo su finalidad crear microempresas mediante el acceso a servicios financieros.

El capital con que inició su actividad fue de 21.000 millones de bolívares, de los cuales; 15.000 millones fueron aprobados por la Comisión de Finanzas del extinto Congreso de la República, el resto fueron trasladados al Banco Industrial de Venezuela. Sin embargo, para el año 2000 la entidad financiera arrojó resultados poco satisfactorios, tan sólo había concedido créditos por 2,8 millones de dólares de un capital disponible de 30 millones de dólares.

Las críticas sobre la experiencia del Banco del Pueblo Soberano han sido muy variadas, partiendo principalmente de la idea de que al instituto le falta capacidad y carece de estructura, por ello se ha servido de las instalaciones del Banco Industrial, así mismo adolece de personal capacitado; el acceso a los recursos es muy limitado y no se extiende hacia los sectores más deprimidos, generando dispersión de esfuerzos y recursos, aunado a la carencia de objetivos bien definidos.

(f) Banco de la Mujer

El Ejecutivo Nacional creó el 15 de enero de 2000, el Banco de la Mujer con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como un proyecto para otorgar créditos solidarios a pequeña escala.

El Banco Hipotecario Latinoamericano, intervenido por el Gobierno Nacional durante el año 1994 se transformó en el Banco de la Mujer, y con él se ha pretendi-

do superar el insatisfactorio resultado obtenido con el Banco del Pueblo, por lo tanto, la iniciativa ha sido incentivar la micro y pequeña empresa dando créditos a las mujeres que realicen ciertas y determinadas labores.

El Banco de la Mujer se fijó como meta que las mujeres de bajos recursos pudieran acceder a un crédito, ya que la banca privada exige muchos requisitos, y los microempresarios representan un sector que no es atendido convencionalmente, y los bancos están limitados por las regulaciones establecidas en la ley respectiva.

(g) El Fondo Único Social (F.U.S.)

Es un programa que brinda a las comunidades asistencia médico-odontológica, asesoría legal y en segundo término, posibilidad de optar a un programa de créditos.

Fue creado en el año 1999 con la finalidad de activar la economía del país a través de la generación de empleos, mediante el otorgamiento de créditos a microempresarios y minimizar las tasa de desempleo en el país.

Al igual que el F.U.S. existen otras organizaciones; FONDEMI, FONCREDI, FUNZUCRESPO, FUNDEPO, que tienen como finalidad el otorgamiento de créditos a microempresarios con el fin de generar fuentes de empleo.

21. Formación para el Empleo

El ya mencionado Decreto No. 366 con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral, establece en su artículo 7º que el afiliado a dicho régimen tendrá derecho a la capacitación laboral para facilitar la reinserción laboral del trabajador cesante en el mercado de trabajo.

Dicho instrumento legal considera a la capacitación laboral como un componente de la formación profesional, dirigido a mejorar y ampliar las posibilidades de reinserción del trabajador en el mercado de trabajo a través de metodologías de aprendizaje que se correspondan con los conocimientos, experiencias y habilidades de los afiliados que demanden la prestación y perfil ocupacional requerido por el mercado de trabajo, dejando al Reglamento de ese Decreto Ley la fijación de los medios, límites y condiciones para la cobertura de dicha prestación.

En este sentido, y en virtud de que el referido Reglamento aún no ha sido dictado continúa en vigencia el Reglamento del Seguro Social a la Contingencia del Paro Forzoso que expresamente dispone, en su artículo 3º, que el cesante tendrá derecho a recibir capacitación y adiestramiento en los casos que sea posible, así como orientación para la búsqueda de nuevo empleo.

En Venezuela, la Ley no exige la participación en un programa de formación profesional como condición para que el interesado tenga derecho a la prestación de desempleo.

El INCE ha sido el organismo rector en la implementación de programas de formación dirigidos a la categoría de trabajadores en general. Fue creado por Ley el 22 de agosto de 1959 y reglamentado por Decreto el 11 de marzo de 1960. En 1990, de acuerdo al Decreto publicado en Gaceta Oficial No. 34563 de fecha 28 de septiembre de ese mismo año, se reforma la Ley del INCE, con la finalidad de reorga-

nizar al instituto para adecuarlo a los nuevos intereses del país y al proceso de reconversión industrial, conjugando los esfuerzos de trabajadores, empresarios y el Estado.

Además de lo antes expuesto, se encarga de capacitar en las comunidades rurales a los agricultores para una eficiente utilización de la tierra y otros recursos renovables, a la vez que contribuye con Programas de Educación Básica, preparando en cada caso el material instruccional necesario para la formación profesional.

22. Otros

La capacitación, del modo como se conceptuó en la reforma de 1997, estaba basada en la libertad de elección del afiliado de la actividad de capacitación, en organizaciones públicas o privadas. Se destacaba la libertad de elección -de administradora y prestación-, base ideológica del sistema de seguridad social anunciado, al tiempo de subrayar la libertad de actuación privada. En torno a ello se erigió un molde repetido en la ley de 1999 caracterizado entre otros aspectos por la “ventanilla única” (ver nota 15) de atención a los beneficiarios, lo que suponía racionalizar el uso del tiempo y evitarle molestias al afiliado. Por otra parte, la creación de un fondo individual, que no tuvo consenso, pese al lobby del ente promotor, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el impulso inicial del Ejecutivo de 1997; prometía la creación de una cuenta personal inembargable para proveer una indemnización económica mensual y un aporte a un fondo de salud para garantizar la asistencia médica.

En caso de jubilación o invalidez total, el trabajador podía retirar la totalidad de los recursos acumulados en la cuenta, y si fallecía, los recursos formarían parte del activo hereditario.

Este patrón que se repite a lo largo de las leyes de los demás subsistemas de salud, pensiones y riesgos laborales, ofrecía en teoría las siguientes ventajas: La cuenta, al ser propiedad del afiliado, aumentaría el grado de seguridad en la recepción del beneficio. Como el trabajador estaría girando recursos contra su propio patrimonio, se incentivaba la búsqueda de empleo. Para impedir aumentos en la tasa y de la duración de la cesantía, debido a la sobre utilización de los recursos disponibles; las cuentas individuales constituirían el mejor modo de evitar el riesgo moral, por ser los propios recursos del trabajador los que estarían en juego.

El sistema de fondos individuales de cesantía, significaba también distribuir los ingresos del trabajador en el tiempo para cubrir un evento futuro, incentivando esta vez la corresponsabilidad, valor constitucional después.

El régimen se caracterizaba además por: Un sistema solidario, configurando de esta forma otro fondo complementario, el que comprendía una indemnización económica mensual, en caso que la cuenta individual resultase insuficiente para cubrir el monto y la duración del paro. Complementaba a su vez, de ser necesario, al fondo de salud, y aparte, financiaría parcialmente la capacitación laboral para la reinserción.

A la postre, el sistema mixto sería rechazado por la tripartita, retomando la tesis de un solo fondo y haciendo hincapié en la capacitación como derecho del afiliado dirigido a facilitar y ampliar sus posibilidades de reubicación en el mercado laboral. Se concibió a la formación como opcional, de libre elección de la oferta de capacitación; la que debía ajustarse a los requerimientos del mercado, con una duración de 30 a 120 horas por curso de hasta 20 participantes. El financiamiento se realizaría a través de vouchers emitidos por las agencias. En esencia, el componente se conservaría en la habilitante de 1999, pero se aguarda la promulgación de la ley marco de seguridad social, prevista para el 2003, después de 5 intentos fallidos para reformar la promulgada en 1997.

Maracaibo, agosto de 2002.