

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ECONOMÍA
TESIS DE GRADO

**IMPACTO DE LA
APLICACIÓN DE UN SISTEMA
DE SEGURIDAD SOCIAL SOBRE
LA DISTRIBUCIÓN INTERGENERACIONAL
DE LA RIQUEZA EN VENEZUELA**

Tesista: Gabriela Piñero

Tutor: Osmel Manzano

Mayo 2003

AGRADECIMIENTOS

Recomiendo a quienes consultan este trabajo de grado por razones estrictamente académicas obviar esta sección, pero si por el contrario, mantiene algún vínculo amistoso y/o familiar con la autora, probablemente le agrade continuar.

Han sido más de seis meses de constante aprendizaje, tiempo en el cual son muchas las personas que me permitieron mejorar como persona y como profesional. En primer lugar debo agradecer a Dios y a la Virgen por darme la oportunidad de tomar conciencia de mis acciones, así como las riendas del destino que me han trazado.

Mi papi Luis Piñero, mi mami Marbella de Piñero, gracias por soportar y aceptar mis desvaríos, así como apoyarme en todas las decisiones que tomo en mi vida. A mi Nita, por supuesto, por estar tan cerca de mí siempre, apoyándome como una madre apoya a su hija. A Lupi, por ser el hermano más bello y tierno que el Universo me pudo haber dado, así

como el padre de la criatura que vino a robarnos una sonrisa a la Familia Piñero Alvarez, me refiero a Fabiola, y por último, aunque no menos importante, a Dianita, porque desde que está entre nosotros me ha hecho sentir que soy su hermana más querida.

Agradezco muchísimo a mi Super Tutor el Dr. Osmel Manzano, por haberme orientado de forma magistral y por brindarme todo su conocimiento y respeto a lo largo de estos dos años que tenemos conociéndonos. No podía faltar en este agradecimiento los nombres del dúo dinámico Juan Carlos Gómez y Aureliano Fernández (Juanqui y Bibi), gracias muchachos por prestarse siempre con mucho cariño y dedicación a colaborar con mi labor.

A mis tías Nancy, Mary y a mis primas por auxiliarme siempre que necesito ayuda, y por estar tan cerca de mí.

Al Flaco, Donato Villalba, porque aunque te diga lo contrario, yo se que tu siempre has estado conmigo en las buenas y en las malas, gracias por permanecer en mi vida.

A Maiita, a la Medina, a la Gorda Hares, a la K Ball, Ro, la Briceño, la Meche, B-a y Vero Erard, amigas irremplazables e incondicionales. Gracias, las quiero muchísimo. Al fan número uno de la tesis, el Sr. Escarrá, gracias por estar siempre pendiente, incluso desde la Madre Patria y a la fan número dos, mi tia Celia, te quiero mucho.

A los muchachos del Centro de Estudiantes de Economía de la Universidad de Carobobo, año 2002-2003; especialmente a Carlos Gamez, Carlos Coronel y por supuesto a la pana Sharine. Que experiencia tan bonita fue a ver compartido con ustedes en ese Congreso, muchísimas gracias por sus atenciones. Pero a pesar de eso muchachos, lo siento, seguiré siendo Caraquista.

Al personal de la Oficina de Presupuesto del IVSS, con ustedes pude cambiar las creencias que tenía de los empleados públicos. Su amabilidad y eficiencia no me deja otra alternativa que agradecerles por su trabajo. Grecia, Leonor y Lic. Orquídea, gracias.

Al Doctor Marino González, gracias por el libro y sobretodo gracias por la dedicatoria, definitivamente me incentivó a seguir adelante con esta investigación.

No podía faltar un especial agradecimiento al Dr. Antonio José Cárdenas, quien siempre estuvo presto para asesorarme en los cálculos de los Remanentes Netos de Capital. Además a la Srta. Diana del Centro de Extensión Profesional (CEP), quien me ofreció toda la información necesaria para contactar al Dr. Cárdenas.

A todos los profesores de la Escuela de Economía de la UCAB, quienes de alguna u otra manera han contribuido con lo que hoy por hoy Soy. María Fernanda Guevara, Tambone (quien debe estar culminando su quinquenio sabático), José Barcia, Omar Bello, Germán Ríos, Augusto Ansaloni, Eduardo Ortiz, el padre Sucre, Zambrano, Massimo Desiato, María Isabel Martinez, Patricia (la de micro), Jesús Bianco, Ricardo Villazmil, Ronald Balza, entre otros. A ustedes gracias por todo y por desempeñar uno de los roles más importantes que puede realizar un ciudadano que desea contribuir a la construcción de una mejor sociedad, educar.

A todos gracias por haber sido parte de esta etapa de mi vida que culmina con lo que les presento a continuación, mi trabajo de grado.

Amén

A la memoria de

JOSÉ LUZARDO

Un gran padre, un gran esposo

UN GRAN HOMBRE

INDICE

Introducción	1
I. SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL	6
I.1. Origen de los Sistemas de Seguridad Social	7
I.2. Evolución histórica de la Seguridad Social en Venezuela	15
I.3. Dimensiones sobre las cuales puede distinguirse los sistemas de previsión social	23
I.4. Problemas que enfrenta el actual Sistema de Seguridad Social	26
I.5. Reforma de la Seguridad Social en Venezuela	31
I.6. Mandato Constitucional en materia de Seguridad Social	37
I.7. Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS)	40
II. SOBRE LA METODOLOGÍA DE CONTABILIDAD INTERGENERACIONAL	46
II.1. El Problema Intergeneracional	47
II.2. La Justicia Intergeneracional	51

II.3. La Política Intergeneracional	56
II.4. Evidencia empírica de política generacional en materia de Seguridad Social	59
II.5. El Problema Intergeneracional en Venezuela	62
II.6. Metodología de la Contabilidad Intergeneracional	64
II.6.1. Supuestos subyacentes	71
II.6.2. Tasa de descuento e incertidumbre	73
III. DISTRIBUCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA RIQUEZA EN VENEZUELA PARA DOS ESQUEMAS REGULATORIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	78
III.1. Base de datos	80
III.2. Supuestos adoptados	82
III.3. Escenarios	85
III.3.1. Esquema Histórico de Producción Petrolera	85
III.3.1.1. Ley de los Seguros Sociales	85
III.3.1.2. Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social	87
III.3.2. Esquema Óptimo de Producción Petrolera	89
III.3.2.1. Ley de los Seguros Sociales	89

III.3.2.2. Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social	90
III.4. Resultados del estudio	97
III.4.1. Análisis de resultados para un Esquema Histórico de Producción Petrolera	99
III.4.1.1. Según marco regulatorio de la <i>Ley del Seguro Social</i>	100
III.4.1.2. Según marco regulatorio de la <i>Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social</i>	105
III.4.2. Análisis de resultados para un Esquema Óptimo de Producción Petrolero	118
III.4.2.1. Según marco regulatorio de la <i>Ley del Seguro Social</i>	119
III.4.2.2. Según marco regulatorio de la <i>Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social</i>	125
III.5. Síntesis de relaciones entre variables	131
III.5.1. Nivel de deuda del Estado venezolano	132
III.5.2. Tasa de crecimiento económico	134
III.5.3. Tasa de descuento	136

III.5.4. Esquema de producción petrolero de PDVSA	137
III.6. Interpretación de los resultados	141
Conclusiones	144
Bibliografía	150
Anexo 1	155
A.1.1. Proporción de ingresos y Gastos del Gobierno, 2001	156
A.1.2. Matriz de perfil relativo de impuestos y transferencias pagadas y recibidas por los venezolanos a lo largo de su vida	157
Anexo 2	159
A.2. Reproducción impresa del Programa GA, de MATLAB 6.0	160

INDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

CUADROS

C.I.1.	Síntesis de los artículos referentes a la Seguridad Social dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	38
C.I.2.	Diferencias más relevantes entre la <i>Ley del Seguro Social</i> y la <i>Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social</i>	44
C.III.1.	Escenarios a estudiar para la <i>LOSSS</i> , dado un esquema de producción petrolera histórico	88
C.III.2.	Escenarios a estudiar para la <i>SS</i> , dado un esquema de Producción Petrolera Óptimo	89
C.III.3.	Escenarios a estudiar para la <i>LOSSS</i> , dado un Esquema de Producción Petrolera Óptimo	90
C.III.4.	Síntesis de los resultados obtenidos en todos los escenarios estudiados, tomando en cuenta la variable <i>Nivel de Deuda Externa, 2002</i>	133

GRÁFICOS

G.III.1.	Esquema de Producción Petrolera Histórico	99
G.III.2.	Cargas netas recibidas o pagadas entre cohortes, dado los resultados de la Tabla T.III.1	101
G.III.3.	Comparación de las tablas de resultados T.III.1 y T.III.2, tomando en cuenta la variable <i>Nivel de Deuda Externa</i> para el año 2002	104
G.III.4.	Cargas netas recibidas o pagadas entre cohortes, dado los resultados de la Tabla T.III.3	114
G.III.5.	Comparación de las tablas de resultados T.III.3 y T.III.4, tomando en cuenta la variable <i>Nivel de Deuda Externa</i> para el año 2002	117
G.III.6.	Esquema de Producción Petrolera Óptimo	118
G.III.7.	Cargas netas recibidas o pagadas entre cohortes, dado los resultados de la Tabla T.III.5	122
G.III.8.	Comparación de las tablas de resultados T.III.5 y T.III.6, tomando en cuenta la variable <i>Nivel de Deuda Externa</i> para el año 2002	124
G.III.9.	Cargas netas recibidas o pagadas entre cohortes,	

	dado los resultados de la Tabla T.III.7	128
G.III.10.	Comparación de las tablas de resultados T.III.7 y T.III.8, tomando en cuenta la variable <i>Nivel de Deuda Externa</i> para el año 2002	130
G.III.11.	Relación entre tasa de crecimiento económico e inequidad intergeneracional relativa, tomando en cuenta una tasa de descuento de $r = 11,35\%$	134
G.III.12.	Relación entre tasa de crecimiento económico e inequidad intergeneracional relativa, tomando en cuenta una tasa de descuento de $r = 7\%$	135
G.III.13.	Comparación entre la inequidad relativa de los marcos regulatorios estudiados, tomando en cuenta la variable <i>Esquema de Producción Petrolero</i>	138
G.III.14.	Comparación entre inequidades relativas de los dos marcos regulatorios estudiados	139

TABLAS

T.III.1.	Tabla de resultados para el caso de la <i>Ley del Seguro Social</i> , bajo un esquema de Producción Petrolero Histórico	100
----------	---	-----

T.III.2.	Tabla de resultados para el caso de la <i>Ley del Seguro Social</i> , bajo un Esquema de Producción Petrolero Histórico y sin niveles de deuda externa para el año 2002	103
T.III.3.	Tabla de resultados para el caso de la <i>Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social</i> bajo un Esquema de Producción Petrolero Histórico	112
T.III.4.	Tabla de resultados para el caso de la <i>Ley</i> <i>Orgánica del Sistema de Seguridad Social</i> , bajo un Esquema Histórico de Producción Petrolero y sin niveles de deuda externa para el año 2002	116
T.III.5.	Tabla de resultados para el caso de la <i>Ley del Seguro Social</i> bajo un esquema de Producción Petrolero Óptimo	119
T.III.6.	Tabla de resultados para el caso de la <i>Ley del Seguro Social</i> , bajo un Esquema de Producción Petrolero Óptimo y sin niveles de deuda externa para el año 2002	123

T.III.7.	Tabla de resultados para el caso de la <i>Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social</i> , bajo un Esquema de Producción Petrolero Óptimo	125
T.III.8.	Tabla de resultados para el caso de la <i>Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social</i> , bajo un Esquema de Producción Petrolero Óptimo, pero sin niveles de deuda externa para el año 2002	129

INTRODUCCIÓN

En este estudio intentamos abordar el impacto de la aplicación de un sistema de seguridad social sobre la distribución intergeneracional de la riqueza en Venezuela.

La existencia de un sistema de previsión social se remonta a la década de los treinta, momento en que se inicia la labor que da paso a una nueva relación entre el Estado y el ciudadano, donde el primero se asume como responsable del bienestar del segundo. A finales del año 2002, se aprueba la ley que dará paso al nuevo sistema de seguridad social, cuyos fundamentos marcan un cambio trascendental en lo que a concepción de seguridad social se tenía en Venezuela. Tomando en cuenta los impactos que la medida puede provocar en la distribución de la riqueza es que nos planteamos la siguiente hipótesis: la ejecución de la nueva ley del sistema de seguridad social venezolano, reduce el consumo privado de los ciudadanos en períodos de jubilación y amplía la carga neta que deben asumir las futuras generaciones respecto a las cargas netas que asumen las presentes.

Como objetivo general nos hemos propuesto estudiar el impacto de la nueva ley, en lo que se refiere a la distribución de la riqueza intergeneracional en Venezuela, y como objetivos específicos tenemos: explicar en que consiste la contabilidad intergeneracional, describir las características del nuevo sistema y realizar un análisis de la ley bajo escenarios que nos permitan comparar la situación del venezolano según el antiguo y el nuevo esquema que regula la seguridad social.

Bajo un marco de enormes desequilibrios macroeconómicos resulta un trabajo muy arduo tratar de ofrecer análisis a largo plazo que puedan contribuir a la construcción de un conjunto de políticas públicas que contribuyan con el bienestar de los individuos de una nación. Las perturbaciones en el ámbito político, económico e institucional suscitados en Venezuela desde hace más de una década, coloca a los analistas de las ciencias sociales en un gran dilema, ya que lo impredecible se ha convertido en una de las variables más significativas para los resultados de sus análisis. Sin embargo, aunque estamos concientes de las limitaciones de nuestros resultados por los drásticos cambios que sufre el país, sobretudo en materia económica, consideramos que es indispensable abordar los problemas con una

amplia visión acerca de sus causas y consecuencias, por esta razón utilizaremos la metodología de la *Contabilidad Intergeneracional*, instrumento de análisis a largo plazo de políticas fiscales, creado a principio de los años noventa y que ha sido diseñado con la idea de ofrecer una alternativa de evaluación de las políticas públicas partiendo de principios distintos a los acostumbrados análisis de déficit o superávit fiscal que hasta entonces han sido tomados por la mayoría de las naciones para evaluar su situación fiscal, alejándose de la posibilidad de emprender análisis estructurales que permitan considerar el bienestar, no sólo de los individuos vivos, sino de las futuras generaciones, quienes inevitablemente se verán afectadas por las decisiones, que en materia de políticas públicas, se tomen en el presente.

En el primer capítulo abordaremos el tema de la seguridad social, tocaremos puntos como: origen de los sistemas de seguridad social, evolución histórica del sistema en Venezuela, dimensiones sobre las cuales pueden distinguirse los sistemas de seguridad social, problemas que enfrenta el actual sistema de seguridad social, el proceso de reforma, mandatos constitucionales en esta materia y características de la nueva ley.

En el segundo capítulo explicaremos con detalle las bases de la metodología de Contabilidad Intergeneracional, esto incluye descripción del problema intergeneracional, principios de justicia intergeneracional, políticas intergeneracionales, alguna evidencia empírica de estudios que relacionan política intergeneracional con seguridad social, el problema intergeneracional en Venezuela y explicación de la metodología.

Por último, presentaremos el capítulo *Distribución Intergeneracional de la Riqueza para dos Esquemas Regulatorios de la Seguridad Social en Venezuela*. Este apartado incluye: información sobre base de datos utilizada, supuestos adoptados, escenarios, tabla de resultados tanto para los casos del nuevo esquema de ley, como para el anterior, síntesis de la relación entre variables y una particular interpretación de los resultados.

Creemos en la necesidad de estudios profundos, sistemáticos, coherentes para la conformación de un plan estratégico que permita al país alcanzar un mayor bienestar. Aunque las circunstancias políticas, y en general el sistema sobre el cual nos desenvolvemos, nos mantenga acostumbrados a emprender acciones condimentadas con una gran

dosis de improvisación¹, los investigadores sociales no deben ceder ante las presiones y tratar siempre de abordar los problemas que afectan al ámbito público de forma objetiva, imparcial, profunda.

¹ Desde lo individual se conoce como improvisación, a nivel de las políticas de Estado hablamos de políticas cortoplacistas.

L. SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

La vida es perfecta cuando
se tiene la posibilidad de hacer de un sueño,
la realidad.

Jorge Luis Borges

I.1. ORIGEN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Una de las preocupaciones fundamentales de los seres racionales ha sido, desde tiempos remotos, la preservación de su seguridad. El concepto de seguridad social precisamente surge de esta necesidad. Sin embargo, los sistemas modernos de seguridad social se originan a finales del siglo XIX, durante la revolución industrial.

En esa época, el número de personas que vivían exclusivamente de las rentas de su trabajo aumentó considerablemente. Este tipo de ingreso lineal, que recibían la mayoría de las personas de la sociedad, creó la preocupación en torno a su condición en el momento en que algún imprevisto le impidiera trabajar. Al presentarse alguna contingencia (enfermedad, accidente, etc.) tales individuos no sólo sufrían los avatares de su condición (temporal o permanente) sino su única posibilidad de supervivencia, es decir, su capacidad de trabajar. Por otro lado, el padecimiento de epidemias y la existencia de enfermedades llamadas malditas, como la lepra, la tuberculosis, entre otras; obligaron

a la defensa colectiva contra determinados procesos patológicos que la sociedad asumió como una responsabilidad compartida. Tal idea dio paso a una nueva conciencia acerca de la importancia de la vida y del derecho que tenemos a desarrollarnos como seres humanos dentro de un ambiente sano y de bienestar.

En ese sentido, en el año 1883, el estadista alemán Otto Bismark, como estrategia para detener la ebullición de ideas socialistas dentro de su Estado, inicia lo que se conoció como el primer *Seguro Obligatorio de Enfermedad*, convirtiéndose en el pionero en lo que se refiere a la concesión de un seguro por parte del Estado. El seguro que otorgaba el Estado alemán aunque sólo concedía asistencia médica a los trabajadores de la industria cuyos ingresos no alcanzara un determinado nivel, supuso un cambio trascendental en los planteamientos de protección de salud, por significar el comienzo del desarrollo de una nueva concepción de previsión social que en pocos años se transformó en lo que actualmente conocemos como Sistemas de Seguridad Social.

La industrialización de la sociedad cambió profundamente su estructura, sus costumbres, su visión del mundo, la concepción de salud, bienestar, seguridad. Los poderes públicos tomaron conciencia de la necesidad de establecer determinadas garantías a favor de la población, principalmente las que se referían al desarrollo de las medidas higiénicas, la medicina preventiva y el saneamiento ambiental.

El concepto de seguridad social fue evolucionando de la idea de prevenir de un riesgo individual que pudiera afectar la actividad de un trabajador por cuenta ajena sin medios suficientes para enfrentar el problema personalmente, hasta el reconocimiento general de que cualquier miembro de la comunidad tiene el derecho de ser protegido contra determinados riesgos sociales. La importancia de la seguridad social ha ido sembrando sus frutos hasta el punto de que hoy en día es un derecho individual que se encuentra consagrado dentro de la Declaración de los Derechos Humanos².

² Artículo 22: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Es numeroso el saldo de gobiernos que han incluido la seguridad social como parte importantísima dentro de su política de Estado. Un gran número de organismos han sido fundados con el objeto de contribuir a la estructuración de estos sistemas, así como instituciones internacionales como la organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas, entre otras se han preocupado por desarrollar estudios especializados en esta materia, sirviendo de apoyo a la consolidación de la labor técnica y jurídica de los gobiernos, siendo muchos los acuerdos y convenios internacionales que obligan a los países firmantes a desarrollar al máximo las implicaciones de un sistema de seguridad social.

Aproximadamente en el año 1760, en Venezuela se aprecia en las leyes de Indias la consideración humana por parte de los colonizadores, de elementos étnicos y morales cuya función era la protección de los indígenas que laboraban en condiciones riesgosas y de largas jornadas de trabajo. Más tarde, durante el siglo XIX, se dictaron normas para proteger a los patriotas caídos durante las luchas por la independencia, así como discusiones sobre la protección de los más débiles, es decir, niños, mujeres y ancianos. Para ese momento, la consecución de

derechos sociales, ya era parte importante de los discursos de los líderes de guerra. En definitiva, la previsión social estaba reservada única y exclusivamente al sector militar, el aspecto de riesgo laboral apenas era tomado en cuenta.

Para 1928, bajo el régimen del General Juan Vicente Gómez, específicamente el 20 de julio, se promulga el primer sistema de pensiones y jubilaciones para el sector público venezolano, al constituirse una ley especial de pensiones civiles, jubilaciones y retiros militares. Para alcanzar los beneficios que garantizaba esta ley, había que cumplir con algunos requisitos como treinta años de servicio activo para los civiles y veinticinco para los militares, entre otros. Pero no es sino hasta 1936, con la promulgación de la *Ley del Trabajo*, cuando en Venezuela se estructura un sistema de Seguridad Social, con plena conciencia de la responsabilidad que el Estado tenía sobre sus ciudadanos.

Los programas de seguridad social, en muchos aspectos, no son más que formas de seguro contra determinados riesgos, como los seguros privados. La gran diferencia entre ambos es la naturaleza de su creación.

Mientras los sistemas de seguridad social tienen como objeto otorgar un estilo de vida digna a todos los miembros de su sociedad, los seguros privados ofrecen servicios de protección a un costo que sólo puede pagar quien tenga la disponibilidad monetaria para afrontarlo. La clásica dicotomía entre previsión y provisión genera un gran impacto sobre la decisión del criterio de financiación del sistema.

El financiamiento de la seguridad social se ha basado, inicialmente, en el *sistema de reparto*, donde las cotizaciones de quienes trabajan hoy pagan las prestaciones de los que actualmente no están en capacidad de trabajar (inválidos, jubilados, etc.). El colapso de algunos sistemas ha nivel mundial, ha requerido la conformación de otros mecanismos de financiamiento, llegando al otro extremo del enfoque con el *sistema contributivo*, donde cada quien se encarga de proveerse su propio bienestar con el aporte de una cuota destinada a un fondo a nombre del contribuyente. Entre estos dos extremos se ha intentado programar las reformas de seguridad social, que se han contagiado como un virus por todo el mundo.

Los tipos de pensiones que cubre un sistema de seguridad social son múltiples. Vimos que se originan de la necesidad de compensación que advierten los Estados, tienen con sus ciudadanos, ante contingencias que en principio fueron provocadas por adversidades políticas que en principio atacaban la integridad física de los mismos (guerras, epidemias, etc.), sin embargo, el desarrollo de éstos fue permitiendo la composición de un sistema bien específico, con derechos y deberes estipulados por las leyes, tanto para los ciudadanos como para el gobierno, y que para los Estados modernos debe ocuparse principalmente de cuatro aspectos fundamentales: *Seguros Sociales* (se entiende por ello, pensiones de vejez, invalidez y muerte; atención médica y prestaciones por enfermedad y maternidad; y pensiones por desempleo), *Asignaciones Familiares*, *Asistencia Social* (en términos de transferencias directas a los grupos más vulnerables y no elegibles para las prestaciones del seguro social) y *Programas Públicos de Atención a la Salud*.

Los beneficios de la universalización de las prestaciones sociales ha sido llevados a la práctica en un buen número de países, esto ha contribuido

a elevar el nivel de vida de los ciudadanos, otorgando mayor bienestar social a sus habitantes.

En definitiva el tema de la seguridad social es una consecuencia del movimiento de la modernidad, al tratar de masificar la solución a la problemática social. La crisis mundial de estos sistemas, por múltiples causas, que varían de acuerdo al entorno que se analice, resulta un dolor de cabeza para las administraciones públicas, su solución definitiva dista mucho de ser simple e instantánea. Particularmente, en Venezuela, los objetivos que se persiguen con la nueva ley son muy ambiciosos, sólo el tiempo dirá si lo concebido en la idea de sistema de seguridad social, podrá verse reflejado en la práctica.

I.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

En el año 1936, se da el primer paso hacia lo que hoy conocemos como sistema de seguridad social en Venezuela. Ese año se aprueba la *Ley del Trabajo*, la cual ordenaba la creación del Seguro Social Obligatorio³. Para el año de 1937 se inician los estudios y preparación del proyecto de ley con el apoyo directo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La llamada *Ley del Seguro Social Obligatorio* se promulga en el año 1940 y se implementa en 1944.

En América Latina se desarrollaron dos vertientes en lo que se refiere a la aplicación de los sistemas de seguridad social para los ciudadanos. Partiendo del precepto de que la seguridad social es un sistema que pretende crear una red de protección frente a situaciones económicas adversas y tiene como meta la cobertura universal de población contra una variedad de riesgos, y asumiendo que la concreción de esta meta no es un logro de fácil alcance, tenemos que un grupo de países asumió el

³ Art. 127. Ley del Trabajo, 1936

reto de establecer un esquema que cumpliera con la meta de forma integral, mientras que en otros países, entre los cuales estaba Venezuela, prefirieron acceder a las recomendaciones, que para ese momento, ofrecía la OIT y el informe Beveridge⁴ en esta materia, tal esquema fue llamado *Sistema de los Seguros Sociales*.

La diferencia entre ambos se puede delimitar al comparar el tipo de contingencias previstas, la cobertura de la población que resguarda y el esquema de financiamiento con el cual se sostiene. En síntesis se puede decir que el sistema de los Seguros Sociales es un elemento del conjunto total que pretende formar el Sistema de Seguridad Social, por tanto prevé menos contingencias, cubre, por lo general, la parte de la población trabajadora y su financiamiento se reduce a los aportes de los sectores involucrados (asegurados, empleadores y Estado).

⁴ Informe presentado, en el Reino Unido, en noviembre de 1942 por Sir William Beveridge, donde se explicitaban los cambios necesarios en el sistema del Seguro Social existente, atendiendo al éxito futuro del mismo.

El informe, conocido como Plan Beveridge, comienza poniendo de manifiesto la falta de coordinación entre los diferentes servicios de la seguridad social británica, postulando tres principios directivos para la misma: 1) aprovechar la experiencia del pasado, pero sin que ello impida un enfoque auténticamente nuevo de cara al futuro; 2) tratar la organización del seguro social sólo como una parte de la política de progreso social; y 3) concebir la seguridad social como una cooperación entre Estado e individuo, favoreciendo el desarrollo de la responsabilidad de los asegurados.

En lo que se refiere al tipo de contingencias previstas, en el caso de Venezuela, se optó por un esquema que cubriese los riesgos de corto y de largo plazo. Sin embargo, la extensión en cuanto a tipo de riesgos, población asegurada y cobertura territorial estuvo prevista, pero su ejecución fue gradual.

En su primera etapa sólo se cubrieron los riesgos a corto plazo (accidentes profesionales y enfermedad-maternidad). Los beneficiarios se fueron estableciendo según su nivel de ingreso y localidad laboral, teniendo preferencia los trabajadores de menor remuneración dentro de la escala salarial y los ubicados en zonas urbanas del país.

La cobertura de riesgos a largo plazo como prestaciones en dinero por invalidez, vejez y muerte, requiere de una capacidad administrativa distinta y de períodos de cotizaciones más largos para su aplicación, por tanto se pospuso hasta la promulgación de una nueva ley del Seguro en el año de 1966.

El alcance geográfico de esta ley pionera fue ampliándose por etapas, estableciéndose primero en los centros industriales y más poblados del

país, para luego expandirse a otras zonas y finalmente lograr una cobertura universal del servicio.

Para la administración de los recursos procedentes de las cotizaciones (patrones-empleados) y los aportes del Gobierno se creó un organismo central con autoridad sobre toda la República y cajas regionales por Estado, cuya función se centró en facilitar el acceso de los asegurados y los patronos al sistema.

A partir del año de 1946 se detectan algunas fallas financieras y administrativas en el sistema de los seguros sociales⁵, con lo cual se dio pie a la nueva *Ley del Seguro Social* promulgada en 1966 y que le otorga al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), no sólo la incorporación de la cobertura de riesgos a largo plazo, sino que adquiere significación a nivel nacional.

Los derechos que concede la ley son: prestaciones de asistencia médica integral, prestaciones en dinero para casos de incapacidad temporal,

⁵ ACEVEDO, Clementina; Gustavo Marquez. *El Sistema de Seguros Sociales en Venezuela: Problemas y Alternativas de solución*. Ed. Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio de la Familia. Caracas- Venezuela, 1993.

prestaciones en caso de invalidez o incapacidad parcial, vejez, sobrevivientes y nupcias (asignación única). Además se establecieron dos regímenes; el parcial y el general.

El parcial es aquel que cubre sólo prestaciones a largo plazo y era otorgado a empleados públicos sujetos a disposiciones laborales especiales y diferentes de la Ley del Trabajo⁶ y a aquellos empleados privados en zonas donde el IVSS no dispone de facilidades médicas.

Mientras que el general cubre, no sólo las prestaciones en dinero, sino también asistencia médica. Tal régimen fue reservado para empleados y obreros del sector privado y público con contratos sujetos a las disposiciones de la Ley del Trabajo.

Luego de que se puso en marcha la ley, el paso siguiente, fue el *Decreto 878* publicado en abril de 1975 y que ampliaba el seguro de prestaciones

⁶ Los empleados administrativos del sector público gozan de un status especial según la Ley de Carrera Administrativa que consagra, entre otras cosas, la inamovilidad en el empleo luego de un período de prueba. En contraste, los obreros del sector público tienen contratos sujetos a la Ley del Trabajo que rige para los contratos de los empleados del sector privado.

en dinero (pensiones) a todo el territorio nacional, el cual comienza a ser efectivo a partir del 1° de Octubre de 1978.

En 1984 con el *Decreto 2700*, Venezuela se adhiere a la ley aprobatoria del *Convenio Interamericano de Seguridad Social*.

En el mes de mayo de ese mismo año se promulga el *Decreto 609* mediante el cual se extiende la cobertura del sistema a la contingencia de paro forzoso.

Más tarde el *Decreto 673* estableció el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios o empleados de la Administración Pública.

Con la puesta en marcha de un nuevo programa de ajustes macroeconómicos en el año de 1989 durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, se intensificó la promoción de programas sociales que pretendían compensar de alguna forma los severos ajustes que debían enfrentar los venezolanos dado este nuevo programa económico. En lo referente al Seguro Social se tomaron algunas medidas como la reforma

parcial del *Reglamento General de los Seguros Sociales* en el año 1989, a través del *Decreto 393*, y en diciembre de ese mismo año se pone en funcionamiento el seguro de paro forzoso, mediante el cual se amplía la cobertura de prestaciones en dinero, a los trabajadores y sus familiares.

En 1991 se modifica el *Reglamento del Seguro Social* a la contingencia de paro forzoso, ampliándose la cobertura e incrementándose el porcentaje del beneficio y la cotización.

En el corto gobierno de Ramón J. Velásquez (1993-94) se modifica nuevamente el *Reglamento del Seguro Social* con respecto al paro forzoso, se amplía la cobertura y se regula el beneficio; así mismo, se realizaron ajustes en el marco legal vigente para permitir la afiliación de los trabajadores culturales y artesanales.

El IVSS se sometió a un proceso de reestructuración que se inició en 1992. Durante este período se estructuraron proyectos en coordinación con organismos tales como: CORDIPLAN, Oficina Central de Información (OCEI, actual Instituto Nacional de Estadística), Banco

Central de Venezuela (BCV), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.

En Julio de 1996 se inicia el proceso de reconstrucción del IVSS con miras a la realización de una reforma integral de la institución que permitiera la incorporación de los venezolanos a una nueva visión del sistema de seguridad social más ajustada a la realidad social.

I.3. DIMENSIONES SOBRE LAS CUALES PUEDE DISTINGUIRSE LOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL

Los sistemas de seguridad pueden adoptar múltiples formas. Para diseñar un marco que regule el sistema, es necesario adecuarlo a las condiciones de cada país, por lo general son cinco las dimensiones fundamentales sobre las cuales se distinguen los sistemas de previsión social⁷:

- Naturaleza de su administración: Pueden haber sistemas de seguridad social administrados por entes privados (caso de Chile), por algún ente del sector público (Venezuela) o de administración compartida o mixta (caso de Uruguay).
- Grado de fondeo: Con esto nos referimos a la fracción de los pasivos explícitos e implícitos (compromisos adquiridos)

⁷ VILLASMIL, Ricardo. *Seguridad Social: aportes para el acuerdo. Cap.4-La Reforma del Subsistema de Pensiones*. Documentos del Proyecto Pobreza, UCAB, 2002, pág.62-63.

cubiertos por los activos del sistema. En tal sentido podemos encontrar sistemas totalmente fondeados, parcialmente fondeados o no fondeados (de reparto).

- Criterios de inversión de los fondos administrados: Se refiere a los parámetros y posibilidades de inversión en títulos públicos y privados, acciones, etc.
- Definición de beneficios, contribuciones o ambos: En este punto nos referimos a la potestad que tienen los Estados de definir a través de las leyes los beneficios que debe recibir o contribuciones que debe afrontar, los individuos al momento de estructurar un sistema de seguridad social. En este campo tenemos que los sistemas pueden ser de tres tipos: contribuciones definidas, beneficios definidos y definición mixta (contribuciones y beneficios definidos).
- Grado de redistribución: Se refiere a la forma de distribución de los recursos del sistema, es decir, dada la definición en el punto

anterior se puede determinar si la distribución que promueve el esquema es intra o intergeneracional.

Las combinaciones para estructurar un sistema de seguridad social son muy variadas. Según Stiglitz⁸, la incapacidad para reconocer estas dimensiones a la hora de evaluar estos sistemas ha creado matrices de opinión sustentadas en principios que sólo contribuyen a la aparición de mitos que impiden un análisis objetivo de los sistemas.

Tomando en cuenta las dimensiones anteriores podemos decir que la *Ley del Seguro Social* se caracterizaba por ser *público en su administración, no fondeado o de reparto, con criterios de inversión basados en la adquisición de títulos públicos, de contribuciones y beneficios definidos y concentrado principalmente en la redistribución intrageneracional de los recursos*

.

Tal combinación al parecer no ha sido la mejor elección para el caso venezolano, o por los menos, no pudo sostenerse. En el siguiente apartado describiremos los problemas que enfrenta el sistema en la actualidad.

⁸ STIGLITZ, Joseph. *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. Banco Mundial, Washington, D.C, 1999.

I.4. PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL ACTUAL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

En el año 1996, con la puesta en práctica de la *Agenda Venezuela*, se promovieron una serie de programas sociales compensatorios a las medidas de ajuste que el citado programa económico puso en práctica. Dentro de este proceso de evaluación, la situación del IVSS no podía pasar desapercibida.

La imposibilidad de continuar con el mantenimiento de una institución cada vez más desprestigiada precisó la necesidad de investigar las causas de tal incompetencia. Los problemas que acarrea el sistema podemos clasificarlos en dos tipos, problemas de planificación y problemas de ejecución.

Los problemas de planificación tienen que ver con aquellos fenómenos que alteran la dinámica social. Por ejemplo, índices de crecimiento poblacional, estructura del mercado laboral, niveles de deuda de los Estados, estructura económica, etc. Mientras que los problemas de

ejecución se encuentran más ligados al sistema de creencias de la sociedad en cuestión, sus patrones de conducta, idiosincrasia, su cultura. En ese sentido se trata de problemas que generan un puente entre teoría y práctica, estructura que puede verse obstaculizada o no dependiendo del conocimiento que los hacedores de política tengan sobre la sociedad donde se desenvuelven.

- *Problemas de Planificación:* Es muy común escuchar que la causa principal del colapso de los sistemas de seguridad social a nivel mundial, es el fenómeno de la pirámide invertida, el cual revela que en los próximos años serán más los individuos en edad de jubilación, que jóvenes económicamente activos que cubran sus necesidades de ese período. El sistema de reparto⁹ ha sido el esquema, por excelencia, adoptado por la mayoría de los países en materia de seguridad social, y lógicamente al reducirse la tasa de dependencia, la sostenibilidad del sistema se ve socavada. En Venezuela, para el 2001 las personas mayores de 60 años totalizaban un 1.66 millones de personas, tomando en cuenta el

⁹ Donde las cotizaciones de los que trabajan hoy pagan las prestaciones que reciben hoy los beneficiarios de las pensiones, es decir, los jubilados, inválidos, viudas, etc. (Tomado del libro: STIGLITZ, Joseph. *La Economía del Sector Público*. II Edición, Antoni Bosch editor, Barcelona-España, 1988, pág. 360.)

efecto del crecimiento de la esperanza de vida, se estima que este rango de la población venezolana crecerá significativamente en los próximos años (a una tasa de 3.43% anual). Para el 2010 se cree que esta cifra estará por el orden de los 2.5 millones de personas, para 2025 en 4.7 millones de personas y en el 2050 se espera que más de 9 millones de personas están en edad de jubilación. Por otra parte, el crecimiento de la población entre 20 y 59 se cree será más lento (1.2% anual). Esto significa que si en el 2001 por cada 7.3 personas entre 20 y 59 años hay una persona mayor de 60, para el 2050 sólo existirá un individuo por cada 2.3 jubilados. Por tanto, el fenómeno de la estructura de crecimiento poblacional incentiva a un cambio de políticas en materia previsional¹⁰.

En materia de planificación existe otro fenómeno que particularmente en Venezuela, aceleró la necesidad de una reforma, nos referimos a la estructura del mercado laboral. Un sistema creado para la economía formal es imposible que logre cumplir eficientemente con el objetivo de

¹⁰ Cifras tomadas de Informe de Incidencia Presupuestaria del Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera. Octubre 2001.

otorgar seguridad social a sus ciudadanos, quienes en una porcentaje de 51. 8% de la población económicamente activa pertenece a la economía informal¹¹ , por tanto ni contribuyen, ni están protegidos ante las contingencias que presenta la vida.

Este punto se agrava al aprobarse en la Constitución Bolivariana de la República Bolivariana de Venezuela en 1999, que establece que todos los venezolanos tienen derecho a la seguridad social, independientemente de su situación (si contribuyen o no) y tienen derecho a recibir una pensión mínima equivalente a salario mínimo urbano, sin embargo, este aspecto se describe con mayor profundidad más adelante.

En definitiva, entre los problemas de planificación que deben tomar en cuenta los hacedores de política a la hora de estructurar un esquema de seguridad social están: la estructura de la población y la del mercado laboral venezolano. Fenómenos ambos, que deben ser tomados en cuenta para garantizar al buen funcionamiento del sistema.

¹¹ Información oficial del Instituto Nacional de Estadística (INE), para el segundo semestre del 2002. Un total de 4.953.706 venezolanos se encuentran laborando informalmente.

- *Problemas de ejecución:* Los balances financieros deficitarios del instituto se convirtieron en una costumbre, el incumplimiento de las normas establecidas en cuanto al manejo de los fondos fueron violadas hasta el cansancio, las continuas denuncias de corrupción, así como la mala atención que recibían los asegurados, son algunas de las razones que impulsaron el proceso de reforma del Sistema de Seguridad Social en Venezuela.

I.5. REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN VENEZUELA

Crear un sistema de seguridad social eficiente y rentable resulta un gran reto para cualquier Estado, porque se trata de un esfuerzo que debe partir del consenso de todos los sectores de la sociedad para que sea viable. La diversidad de criterios e intereses que intervienen, pueden obstaculizar en gran medida el proceso. Sin embargo, en Venezuela en el año de 1997 se entendió que la reforma debía partir de un trabajo conjunto de las partes involucradas y se estableció una comisión tripartita integrada por personeros del gobierno, Fedecamaras y la CTV.

Anterior a estos esfuerzos fueron muchas las instituciones y personas que intentaron ofrecer aportes para la reforma del sistema. A continuación se presenta un síntesis de éstas:

1989:

- Ejecutivo Nacional: *Decreto Presidencial #60* del 13 de Marzo. Se presentó un informe de la Comisión Reestructuradora del IVSS, que aconsejaba cambios puntuales dentro de la institución.

- Ministerio del Trabajo y CORDIPLAN: “El Sistema de Seguridad Social”.

1990:

- Fedecamaras: Propone un nuevo sistema laboral y de Seguridad Social.
- Ministerios del Trabajo: Entrega un anteproyecto de ley de Prestaciones y de Fondos de Retiro de los Trabajadores.
- Ejecutivo Nacional: Informe de Comisión Presidencial. “Prestaciones Sociales y Diseño de un Sistema de Seguridad Social”. *Decreto Presidencial #672*.

1993:

- IVSS: Anteproyecto de ley para la reforma de la *Ley de Seguro Social*.
- UCV: Programa Integrado de Post-grado en Seguridad Social. FACES. Coordinador: Absolón Mendez Cegarra. “Lineamientos para la Creación de un Sistema Integral de Seguridad Social en Venezuela”.

1994:

- Dr. Guillermo Seijas y Dr. Antonio Clemente: “Seguridad Social: De la reflexión a la acción”.

1995:

- Congreso de la República: Cámara de Diputados. “Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de los Seguros Sociales”. Comisión de Asuntos Sociales.

1996:

- Ministerio del Trabajo: Anteproyecto de Ley de Prestaciones Sociales, ajustes salariales y previsión social. Además, anteproyecto de Ley de prestaciones de antigüedad, auxilio de cesantía y previsión social.
- CORDIPLAN: “Política laboral y de empleo”.
- Partido COPEI: “Diseño de una Política Social Integral”.
- FEDECAMARAS: “Un nuevo Sistema de Seguridad Social”.

1997:

- Asociación de profesores de la UCV: “Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral”.
- Ejecutivo Nacional: “Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral”.

A final del año 1997 se promulga la *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral*. Tal documento modificaba el actual régimen de Seguro Social Obligatorio, bajo los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, participación, autofinanciamiento y equilibrio fiscal en esta ley se contemplan los siguientes cambios:

1. Liquidación del IVSS antes del 31 de Diciembre de 1999, garantizando durante ese lapso la preservación de la totalidad de los derechos de los afiliados y sus beneficiarios.
2. Se estructura la Seguridad Social en Subsistemas, a saber: pensiones, salud, paro forzoso y capacitación profesional, vivienda y recreación.

3. Permite la incorporación del sector privado dentro del ámbito de administración del sistema.
4. Prevé un proceso transitorio cuyo fin es garantizar en todo momento la preservación de los derechos sociales de aquellos venezolanos que han cumplido con el pago de sus cotizaciones y que deben recibir los beneficios ofrecidos por el Estado.

Esta nueva ley fue decretada y publicada en Gaceta Oficial el día 30 de diciembre de 1997, con lo que se dio luz verde al proceso de reforma. En diciembre de 1998 un acontecimiento en la esfera política paralizó la puesta en marcha de la reforma. El Teniente Coronel Hugo Chávez Frías gana las elecciones presidenciales valiéndose de un discurso que reclamaba una serie de reformas estructurales en todos los sectores de la sociedad.

A pocos meses de iniciarse su mandato, el pueblo es llamado a un referendun popular con el objeto de solicitar su opinión en cuanto a la creación de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual tendría la tarea de redactar una nueva Carta Magna. La respuesta positiva del

electorado venezolano repercutía en el proceso de transición hacia el nuevo sistema de seguridad social integral estructurado, porque tal elección derogaba los mandatos de las leyes sancionadas, así como a las instituciones representativas de los poderes públicos. Los constitucionalistas hablaban de que al recién instalado gobierno se les estaban otorgando poderes en materia de derecho que llamaban originarios, y en tal sentido la reforma del sistema de seguridad social integral fue paralizado radicalmente, tuvo que empezar de cero.

Con la aprobación en diciembre de 1999 de la *Constitución Bolivariana de la República de Venezuela*, se crea un nuevo marco legal sobre el cual se debe fundamentar la seguridad social. Los mandatos constitucionales que en esta materia se aprobaron, impidieron la continuación del proceso de transición del que hablamos anteriormente.

I.6. MANDATO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

La descripción acerca de lo que se espera crear en materia de seguridad social dada la vigencia de la Constitución Nacional del 99, puede nutrirse señalando las palabras de uno de los ex-asambleistas, encargado de plasmar en la nueva Carta Magna los ideales que en derechos sociales pretende alcanzar el proyecto revolucionario del actual gobierno. Nos referimos al Dr. Antonio José Cárdenas, quien nos señala:

“Este Sistema de Seguridad Social es único y originario de la República Bolivariana de Venezuela, no puede ser confundido con modelos lineales y sus peculiaridades de ningún país latinoamericano, o de otros continentes, por cuanto su concepción política es diferente ajustada al sistema de gobierno democrático participativo y protagónico, igualando la sociedad con el Estado por un mandato Constitucional”.

Resulta indispensable, a efectos de las proyecciones y análisis que presentamos en el último capítulo, explicar las novedades que en materia de seguridad social impulsa la aprobación de la Constitución

Bolivariana de la República de Venezuela. Ésta establece los principios básicos que deben estipularse para la reforma del sistema. En total son catorce los artículos que contienen mandatos en torno a la seguridad social, a saber:

C.I.1.- SÍNTESIS DE LOS ARTÍCULOS REFERENTES A LA SEGURIDAD SOCIAL DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Artículo	Contenido
80	Sobre las garantías para personas en edad de jubilación.
83	Sobre el derecho que todo venezolano tiene a la salud
84	Sobre los mecanismos a utilizar para garantizar el cumplimiento del derecho a la salud
85	Sobre el la responsabilidad de financiamiento del derecho a la salud
86	Sobre el derecho que todos los ciudadanos venezolanos tienen a la seguridad social
88	Sobre la equidad e igualdad de derechos laborales del hombre y la mujer. Reconocimiento al trabajo de las ama de casa como actividad económica, por tanto tiene derecho a la seguridad social
100	Sobre la incorporación al sistema de seguridad social a los trabajadores culturales
122	Sobre el derecho a la salud que tienen los pueblos indígenas
144	Sobre el derecho a la seguridad social a trabajadores de la Administración Pública
156	Sobre la competencia del Poder Público Nacional para garantizar el derecho a la salud y a la seguridad social
178	Sobre la competencia de los Municipios para garantizar el derecho a la salud
184	Sobre la descentralización de servicios de salud por parte de Estados y Municipios
311	Sobre uso de los ingresos de explotación de la riqueza del subsuelo y minerales, reservando una porción para los gastos en salud
328	Sobre el régimen de seguridad social para los integrantes de las Fuerzas Armadas

A los fines de nuestro estudio, consideramos que los cambios más resaltantes que impone el marco constitucional, desde el punto de vista de su impacto fiscal son:

- Uso de los Remanentes Netos de Capital para la creación de un fondo solidario destinado a la salud, educación y seguridad social.
- Incorporación de los trabajadores del sector informal de la economía al sistema (incluyendo a las amas de casa).
- Garantía de una pensión mínima para todos los ciudadanos venezolanos equivalente al salario mínimo urbano.

I.7. LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Con las restricciones constitucionales, a finales del año 2002, fue aprobada la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral.

El artículo 5 de la ley define al sistema como:

“A los fines de esta Ley se entiende por Sistema de Seguridad Social el conjunto integrado de sistemas y regímenes prestacionales, complementarios entre sí e interdependientes, destinados a atender las contingencias objeto de la protección de dicho Sistema”.

Tal esquema está constituido por cuatro sistemas, compuestos por diversos regímenes prestacionales. Cuando hablamos de sistemas prestacionales nos referimos al componente del sistema de seguridad social que agrupa uno o más regímenes prestacionales . Mientras que los regímenes prestacionales son el conjunto de normas que regulan las prestaciones con las cuales se atenderán las contingencias, carácter,

cuantía, duración y requisitos de acceso; las instituciones que las otorgarán y gestionarán; así como su financiamiento y funcionamiento¹².

Los Sistemas Prestacionales, con sus respectivos regímenes son:

I. Salud: Tendrá a su cargo el Régimen Prestacional de Salud mediante el desarrollo del Sistema Público Nacional de Salud.

II. Previsión Social: Tendrá a su cargo cuatro regímenes prestacionales a saber; Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas; Empleo; Pensiones y Otras Asignaciones Económicas; y Seguridad y Salud en el Trabajo

III. Vivienda y Hábitat: Tendrá a su cargo el Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat

El funcionamiento de estos regímenes, así como el desempeño eficiente del sistema impone la creación de una nueva institucionalidad, en

¹² Conceptos extraídos de la ley. Artículos 6 y 7.

sentido se dispone crear: Un órgano rector de la Seguridad Social, La Superintendencia de la Seguridad Social, la Tesorería de la Seguridad Social y el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat.

El órgano rector del Sistema de Seguridad Social es responsable de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias en materia de seguridad social; así como establecer la instancia de coordinación con los órganos y entes públicos vinculados directa o indirectamente con los diferentes regímenes prestacionales, a fin de preservar la interacción operativa y financiera del Sistema, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública, esta Ley y sus reglamentos¹³.

La Superintendencia de Seguridad Social tiene como finalidad fiscalizar, supervisar y controlar los recursos financieros de los regímenes prestacionales que integran el Sistema de Seguridad Social¹⁴.

La Tesorería de Seguridad Social tiene como finalidad la recaudación, distribución e inversión de los recursos financieros del Sistema de

¹³ Artículo 24

¹⁴ Artículo 28

Seguridad Social, con el objeto de garantizar la sustentación parafiscal y la operatividad del mismo, así como la gestión del Sistema de Información de Seguridad Social para el registro, afiliación e identificación de las personas, sujetas al ámbito de aplicación de esta Ley. Cualquier otro aspecto relacionado con esta institución serán desarrolladas y regulados por la presente Ley y sus reglamentos¹⁵.

El Banco Nacional de Vivienda y Hábitat asumirá las competencias del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo y las funciones que viene desempeñando éste conforme a la Ley que lo rige, sin perjuicio de las que le corresponderán de acuerdo con la presente Ley y la *Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat*¹⁶.

La ley estipula además la creación de una Comisión Técnica de Transición de los regímenes de pensiones y jubilaciones pre-existentes, encargada de establecer las medidas cuyo cargo estará en la planificación y dirección del proceso de transición de los regímenes jubilatorios y pensionales preexistentes al nuevo sistema. El ministerio con competencia en materia de trabajo y previsión social emitirá el

¹⁵ Artículo 37

¹⁶ Artículo 50

correspondiente reglamento que establecerá la integración y funciones de la Comisión Técnica de Transición.

En la siguiente cuadro podemos ver algunos de las diferencias relevantes entre la *Ley del Seguro Social* y la *Ley Orgánica de Sistema de Seguridad Social*.

C.I.2.- DIFERENCIAS MÁS RELEVANTES ENTRE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Variable	Ley del Seguro Social 1967	Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social 2002
Tipo de Ley	Laboral	Universal
Principios	Obligatorio, contributivo.	Universal, integral, eficiente, de financiamiento solidario, unitario y participativo, de contribuciones directas e indirectas
Contingencias cubiertas	maternidad, vejez, sobrevivencia, enfermedad, accidentes, invalidez, muerte, retiro y cesantía o paro forzoso	maternidad; paternidad; enfermedades y accidentes cualquiera sea su origen, magnitud y duración; discapacidad; necesidades especiales; pérdida involuntaria del empleo; desempleo; vejez; viudedad; orfandad; vivienda y hábitat; recreación; cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia susceptible de previsión social que determine la ley
Población cubierta	Trabajadores permanentes bajo la dependencia de un patrono, sea que presten sus servicios en el medio urbano o en el rural y sea cual fuere el monto de su salario.	Todas las personas
Regímenes contemplados	Un régimen único de prestación dineraria conformado por un fondo de reparto que cubre las contingencias.	Seis regímenes prestacionales conformado por varios fondos de reparto que cubren las contingencias
Garantía del Estado	Solvencia del sistema con los recursos fiscales (garantía indirecta). Gastos de administración del Instituto	Las pensiones de los contribuyentes o no contribuyentes con cargo a los fondos públicos

Sin embargo siguiendo con lo expuesto en el tercer apartado de este capítulo¹⁷, el sistema de seguridad social venezolano adoptado, luego de su reforma, se caracteriza por ser *público en su administración, parcialmente fondeado (con la incorporación de los remanentes netos de capital), con criterios de inversión basados en la participación del sector privado única y exclusivamente a través de los servicios de asesoramiento para el manejo de la cartera de inversión, de contribuciones y beneficios definidos y con una visión de distribución intrageneracional de los recursos.*

¹⁷ DIMENSIONES SOBRE LAS CUALES PUEDE DISTINGUIRSE LOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL

III. SOBRE LA METODOLOGÍA DE CONTABILIDAD INTERGENERACIONAL

II.1. EL PROBLEMA INTERGENERACIONAL

Cuando hablamos de problema intergeneracional, nos estamos refiriendo a los efectos que producen decisiones que toman los individuos y/o los gobiernos sobre los diversos ámbitos de la vida; familiar, laboral, entre otros, en distintos momentos del tiempo.

A lo largo de nuestras vidas tomamos decisiones que pueden aportar mayor bienestar a nuestro presente, pero también realizamos sacrificios en el presente para lograr un futuro mejor. La dinámica intergeneracional en los últimos tiempos nos revela que cada vez resulta más pesada la carga impositiva que deben enfrentar las generaciones presentes en pro de la preservación de políticas sociales que prevalezcan en el futuro. Mientras muchas sociedades del mundo se van incorporando a la tendencia de legitimar derechos civiles, sociales, laborales, económicos, humanos, sin estimar, en la mayoría de los casos, el costo que acarrea para los gobiernos llevarlos a la práctica corriendo el riesgo que no puedan convertirse en realidad.

La distribución eficiente de los recursos escasos vuelve a ser un principio fundamental desde el punto de vista intergeneracional, donde la distribución debe plantearse tomando en cuenta a grupos de individuos que viven en distintos momentos del tiempo.

El financiamiento de los sistemas de seguridad social, las políticas de inversión en tecnología, infraestructura, preservación ambiental, mejoramiento del sistema educativo, son sólo algunas de las decisiones económicas que se traducen en transferencias que afectan el marco de las políticas fiscales y que dependiendo de la forma en que se plantean, pueden ser más beneficiosas para algunas generaciones que para otras.

La toma de decisión en este caso es un problema de incentivos, donde la dirección de ciertas políticas podría suponer la posibilidad de la negociación, por ejemplo, los más viejos pueden desear políticas dirigidas a elevar su nivel de consumo presente, mientras los más jóvenes pueden no desear tal acción por significar quizá una disminución de los ahorros presentes, sin embargo entre ambas generaciones podría lograrse un acuerdo que establezca un punto medio de beneficios para los involucrados. El problema intergeneracional en

este caso se complica, cuando planteamos políticas públicas a largo plazo donde los involucrados todavía no han nacido, imposibilitándose la opción de negociar.

Rangel¹⁸, nos señala que para estructurar políticas intergeneracionales donde los involucrados del futuro (que no han nacido) no sean afectados por la preservación de intereses de las generaciones del presente es necesario estructurar estas políticas de forma tal que una generación dependa de la otra, tomando en cuenta los incentivos que tienen los individuos para realizar transferencias hacia delante (en beneficio de los que no han nacido) o hacia atrás (en beneficio de los más viejos).

La solución de este conflicto de intereses está muy lejos de ser simple. Los gobiernos no sólo deben lidiar con la función de otorgarle mayor bienestar a los ciudadanos del presente, sino que deben estar atentos a los cambios estructurales que pudieran traer variaciones a sus sistemas y ejecutar políticas de ajustes que impidan que en el futuro los ciudadanos deban afrontar cargas muy pesadas producto de políticas

¹⁸ RANGEL, A. *Forward and Backward Intergenerational Goods: A Theory of Intergenerational Exchange*. NBER, WP 7518, 2000.

públicas que no estimaron las implicaciones que podrían tener en el futuro. El efecto de estas políticas plantea un gran debate que parte del concepto de justicia intergeneracional, donde la necesidad de alcanzar un equilibrio entre las obligaciones y beneficios adoptados y recibidos por una generación y otra se convierte en un objetivo para los gobiernos.

II.2. LA JUSTICIA INTERGENERACIONAL

Cuando hablamos de justicia intergeneracional estamos haciendo referencia al conjunto de acciones que lleva acabo un gobierno en pro de la redistribución de los recursos entre las generaciones presentes y futuras, a través de la creación de un esquema que permita identificar quien paga los recursos y quien se beneficia de ellos, cuándo y como se paga por ellos y cuál es el mecanismo más apropiado para acumularlos y distribuirlos en el tiempo. La equidad en este caso puede estar sesgada hacia las generaciones del presente o hacia las generaciones del futuro, este sesgo es el que se conoce como inequidad intergeneracional, y es así porque se supone que existe una diferencia en cuanto a la porción de los recursos que le corresponde, entre un grupo de individuos de la misma edad y otro grupo de distinta edad. Ahora, si todos los que nacen en esa sociedad asumen los mismos costos o reciben iguales beneficios a lo largo de cada una de las etapas de sus vidas, la inequidad desaparece¹⁹.

¹⁹ La afirmación anterior a generado algunos retractores. Para mayor información ver: MCKERLIE, D. *Equality Between Age Groups*. Philosophy and Public Affairs. 1992

Para Wolf²⁰, la medición de la inequidad intergeneracional debe hacerse partiendo de la comparación de la riqueza relativa entre las cohortes, y no entre grupos de individuos que estén vivos al mismo tiempo (jóvenes y viejos, por ejemplo). En ese sentido debemos destacar que cuando en este estudio se haga referencia a “generación” implicará individuos de distintas cohortes que pueden coexistir a la vez, por tanto la generación del presente implica a los que hasta hoy hallan nacido y las generaciones futuras aquellos que están por nacer.

Vemos pues que la inequidad intergeneracional se diferencia de la inequidad intrageneracional en que la segunda analiza la relación entre individuos de una misma generación, es decir, personas vivas de distintas cohortes.

La inequidad intrageneracional se relaciona con crecimiento económico, desarrollo económico, pobreza; variables que al tener impacto a largo plazo afectan a las generaciones del futuro, también. Algunos estudios afirman que existe una relación positiva entre desarrollo económico y

²⁰ WOLF, C. *Health Care access, population ageing and intergenerational justice*. Department of Philosophy, Universidad de Georgia, 1999.

distribución intra e intergeneracional equitativa de la riqueza²¹. En tal sentido, la conformación de políticas intergeneracionales pueden resultar atractivas para cualquier hacedor de política que busque el desarrollo económico.

Por otra parte, existe evidencia que refleja altos niveles de inequidad intergeneracional en países desarrollados, mientras que en los menos desarrollados tal inequidad es menor²², sin embargo, no conviene establecer conclusiones al respecto porque tal evidencia podría estarnos diciendo que existen políticas fiscales que a pesar de impulsar el crecimiento económico, no toman en cuenta sus efectos sobre las generaciones futuras, y deberían hacerlo para ser más eficientes.

La equidad intergeneracional se fundamenta en la creencia de que el planeta y sus recursos son una herencia que debe conservarse de generación en generación, asumiendo con esta sus derechos y responsabilidades, con la finalidad de resguardar de la mejor manera posible nuestro patrimonio universal para el cual ninguna generación

²¹ United Nations Development Programme. *Human Development Report 2001*.

²² KOTLIKOFF, L. W. Leibfritz. *Generational Accountability around the World: An International Comparison of Generational Accounts*. NBER, The University of Chicago Press, 1999.

debería tener mayores ventajas que otra. Para lograr que esto sea parte de nuestra vida práctica es necesario establecer ciertos principios que permitan a todas las generaciones gozar de los recursos que nos ofrece el planeta, pero con cierto límite. Tales principios no coartan la libertad de decisión, sino que crean un amplio espectro sobre el cual tomar decisiones, perjudicando lo menos posible a quienes, aunque no puedan decidir en ese momento, deberán sufrir las consecuencias de las decisiones de sus antecesores:

- *Principio de conservación de opciones:* Se debe procurar dejar a las generaciones futuras una base de recursos tal que le permita desarrollar una vida sana, digna y con la opción de alcanzar sus objetivos a lo largo de la vida.
- *Principio de conservación de calidad:* Es necesario que los recursos del planeta sean entregados a la generación posterior en igualdad de condiciones o en mejor forma de la que se recibió.
- *Principio de conservación de acceso:* Implica que todas las generaciones tengan acceso a las mismas opciones para mejorar su bienestar. Esto

no sólo implica que exista equidad en las generaciones del presente, sino que se cumplan el principio de conservación de opciones y de calidad.

Una política de desarrollo económico que tome en cuenta tales principios, no sólo gozará de efectividad para las condiciones del presente, sino que podría asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Como vemos todo se enmarca dentro del problema de la distribución de recursos escasos, de los medios de producción como los recursos naturales renovables y no renovables, el trabajo, el capital humano. Sin embargo la administración de éstos, puede verse envuelta en eventos inesperados que distorsionen sus efectos en el tiempo. El riesgo en las políticas para el manejo de los recursos escasos se relaciona con las decisiones sobre su explotación y uso, incluyendo las opciones de las que se disponga en materia de inversión, por tanto la utilidad de un mecanismo que nos permita estimar los impactos de ciertos acontecimientos, así como de las políticas de ajuste que estructuran los hacedores de política, se convierte en una herramienta necesaria para el planeamiento eficiente de su distribución.

II.3. LA POLÍTICA INTERGENERACIONAL

En definitiva podemos decir que los procesos de toma de decisiones de interés colectivo dan forma a lo que conocemos como políticas públicas, las cuales pueden desencadenar en beneficios o perjuicios para las generaciones presentes y/o futuras.

Las relaciones económicas plantean diversos mecanismos para alcanzar una solución en torno a los problemas de interés colectivo. Por un lado están los mecanismos del mercado, espacio natural que la sociedad ha creado para tomar decisiones, y por otro lado tenemos a los gobiernos, que se reconocen como instituciones con poder para aplicar políticas de interés colectivo apelando a la preservación de ciertos principios que pueden permitir una solución intermedia entre todas las posiciones adoptadas.

Rangel y Zeckhauser²³, concluyen que ni el mercado ni los gobiernos pueden actuar en forma óptima cuando de políticas intergeneracionales se trata, sin embargo, existe gran entusiasmo en el mundo académico en torno a la metodología que ha permitido calcular el impacto intergeneracional que tienen las políticas fiscales, específicamente, aplicadas por los gobiernos e instituciones en países desarrollados.

Lo anterior quizá se deba al reconocimiento de que no existe relación evidente entre la inequidad intergeneracional y el nivel de gasto o de deuda de los gobiernos²⁴. Recordemos que muchos gobiernos usan como indicadores de su gestión los niveles de déficit fiscal y de deuda. Por esa razón, se han desarrollado estudios que intentan evaluar el impacto de estos indicadores sobre la sostenibilidad fiscal de los gobiernos en el largo plazo, los niveles de inflación y de cargas impositivas, entre otros. Así han surgido teorías como la equivalencia ricardiana en donde se afirma que el financiamiento que hace un gobierno de la deuda de un país a través de emisiones de bonos, equivale a posponer el pago de impuestos en el presente a costa de que

²³ RANGEL, A. R. Zeckhauser. *Can market and voting institutions generate optimal intergenerational risk sharing?*. NBER, WP 6949, 1999.

²⁴ KOTLIKOFF, Lawrence y W. Leibfritz, Op cit.

alguien tendrá que pagar esta deuda en el futuro. Con esto podemos notar la relevancia del debate que se plantea en relación a la inequidad intergeneracional.

II.4. EVIDENCIA EMPÍRICA DE POLÍTICA GENERACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

La equidad o inequidad intergeneracional es consecuencia de las decisiones que tomamos en el presente. La reforma de la política de seguridad social en Venezuela tiene enormes implicaciones en el estatus de los ciudadanos que se registrarán por esta política. La forma que tome la reforma depende no sólo de la estructuración en sí de la ley que la sustente, sino de una serie de fenómenos con los cuales la seguridad social debe integrarse, tales como: el envejecimiento de la población, los niveles de deuda, la explotación de recursos naturales, etc. Para todos estos casos debe plantearse el problema de la distribución de los recursos escasos, si lo que deseamos es una reforma que cumpla con el objetivo de procurar mayor bienestar a la ciudadanía durante el mayor tiempo posible.

Entre algunos de los estudios que se han desarrollado en torno a las políticas de seguridad social tenemos el de Gokhale y Kotlikoff²⁵, quienes discuten el impacto que tienen los programas sociales de Medicare y Medicaid sobre la carga impositiva de los norteamericanos. Según ellos, las generaciones futuras deberán pagar un 70% más en impuestos que lo pagado por las generaciones actuales, dada la actual política fiscal. Afirman, que aún si se recortaran los programas a muy corto plazo, esta política tendría poca fuerza para balancear la inequidad generacional ya existente.

Por otro lado, Diamond²⁶ plantea que una reforma al sistema de seguridad social norteamericano, a través de la creación de un fondo de inversiones (trust fund), requiere que la economía experimente ciertos costos de transición, que implican desigualdad intergeneracional en términos de pagos de impuestos. Según él, un fondo implicaría una disminución en el pago de impuestos entre todas las generaciones una vez que esté en funcionamiento, aunque también implicaría un aumento en los impuestos que deben pagar las generaciones presentes para

²⁵ GOKHALE, J. Kotlikoff, Lawrence. *Medicare from the perspective of Generational Accounting*. NBER, WP 6596, 1998.

²⁶ DIAMOND, Peter. *Macroeconomic Aspects of Social Security Reform*. Massachusetts Institute of Technology, 1997.

construir el fondo inicialmente, lo cual repercute sobre la equidad intergeneracional.

Erling Steigum Jr.²⁷, explica que los cambios en el nivel de ahorros inducidos por una variación en el nivel de salarios y en las tasas de impuestos, repercuten en el bienestar intergeneracional, pues se afecta la acumulación del capital y el precio de los activos fijos.

Estudios como éstos conforman una política fundamentada en un abanico amplio de posibles contingencias a largo plazo, y de esta forma la ejecución de políticas que permitan la sostenibilidad fiscal de los gobiernos.

²⁷ STEIGUM JR. E. *Fiscal deficits, asset prices and intergenerational distribution in an open unionized economy*. Noerwegian School of Economics and Business Administration.

II.5. EL PROBLEMA INTERGENERACIONAL EN VENEZUELA

La atención principal que se discute en la mayoría de los países que han estudiado el problema intergeneracional, se relaciona con la carga impositiva que deben asumir las generaciones futuras o presentes para financiar el gasto fiscal y los programas de seguridad social.

En el caso de Venezuela, el problema intergeneracional debe tomar en cuenta los efectos que la riqueza petrolera tiene sobre estas cargas impositivas. El Estado por ser dueño del recurso, financia de forma indirecta por múltiples vías el gasto fiscal que de otro modo deberían estar asumiendo los venezolanos a través del pago de impuestos. En el presente estudio, analizaremos estos efectos dado el nuevo sistema de seguridad social, tomando en cuenta dos esquemas de producción petrolera distintos, un esquema que supone la explotación petrolera en base a un plan de optimización de beneficios y otro calculado con los registros históricos de explotación del crudo.

La intención que se persigue con la incorporación de dos escenarios de producción, es evaluar de alguna forma el impacto sobre la política de seguridad social de la dependencia fiscal del Estado de los ingresos derivados de la explotación petrolera. Al final veremos si el esquema de explotación puede contribuir con el logro de los objetivos que se persigue con la nueva ley o si por el contrario se comporta de forma indiferente.

II.6 METODOLOGÍA DE LA CONTABILIDAD INTERGENERACIONAL

Metodología diseñada por Alan Auerbach, Laurence Kotlikoff y Willi Leibfritz²⁸ hace un poco más de una década. Actualmente más de veinte países del mundo han realizado el análisis de sus políticas fiscales a través de ésta. Entre ellos están: Argentina, Austria, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Tailandia, Reino Unido, Estados Unidos, entre otros²⁹.

Algunas conclusiones de estos son:

- Los individuos que se benefician de la asistencia del gobierno, no son necesariamente quienes pagan por ésta o quienes la necesitan.

²⁸ AUERBACH, A., J. Gokhale y L. Kotlikoff. *Generational accounts: a meaningful alternative to deficit accounting*. MIT Press, 1991

²⁹ Ver: KOTLIKOFF, L. W. Leibfritz. *Generational Accountability around the world*. NBER, The University of Chicago Press, 1999.

- La incidencia de la política depende de los resultados derivados de ellas.
- La política generacional es un juego suma-cero, en el que las ganancias de los beneficiados igualan a las pérdidas de los perjudicados.

A continuación se explica con mayor detalle la metodología:

La Contabilidad Generacional se basa en la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno, ésta requiere que los pagos de impuestos de la actual y las futuras generaciones sean suficientes en valor presente, para cubrir el valor presente neto del consumo futuro del gobierno, así como los pagos de deuda pendientes. La ecuación es como sigue:

$$(1) \quad \sum_{k=t-D}^t N_{t,k} + \sum_{k=t+1}^{\infty} N_{t,k} (1+r)^{-(k-t)} = \sum_{s=t}^{\infty} G_s (1+r)^{-(s-t)} - W_t^g$$

La primera sumatoria del lado izquierdo de la ecuación agrupa el valor presente de los pagos netos que le resta pagar a los individuos vivos a partir del momento en que se inicia el estudio hasta su muerte. El término $N_{t,k}$ muestra las cuentas de los individuos nacidos en el año k .

El índice k en esta sumatoria va de $(t-D)$ (donde D se refiere al máximo nivel de edad alcanzado en la vida, a partir del año cero) a t , donde t son los nacidos en el año en el que se inicia el estudio.

La segunda sumatoria del lado izquierdo agrupa el valor presente neto de los pagos que realizarán las futuras generaciones, con k representando nuevamente el año de nacimiento. Cada uno de estos valores, como es lógico, debe ser descontado en base a una determinada tasa de descuento. La selección de ésta se discute más adelante.

El primer término del lado derecho representa el valor presente neto del gasto del gobierno para el momento en que se inicia el estudio. Éste término también debe ser descontado al tiempo t .

El último término W_t^g se refiere a la riqueza neta del gobierno en el año t (sus activos menos su deuda explícita).

La ecuación (1) indica la naturaleza suma cero de las políticas fiscales intergeneracionales. Podemos ver que, si mantenemos el valor presente del consumo del gobierno fijo, una reducción en el valor presente de los

impuestos netos extraídos de la actual generación (un descenso en la primera sumatoria del lado izquierdo de la ecuación (1)), necesita un incremento en el valor presente de los pagos netos de impuestos de las futuras generaciones.

Ahora exploremos un poco mejor la estructura de la cuenta generacional $N_{t,k}$. Ésta se define de la siguiente forma:

$$(2) \quad N_{t,k} = \sum_{s=\kappa}^{k+D} T_{s,k} P_{s,k} (1+r)^{-(s-\kappa)}$$

donde $\kappa = \max(t, k)$. En la expresión (2) $T_{s,k}$ resulta la proyección promedio de los impuestos netos pagados al gobierno en el año s por los miembros de la generación nacida en el año k . El término $P_{s,k}$ refleja el número de miembros sobrevivientes de la cohorte en el años nacidos en el año k .

Para generaciones nacidas antes del año t , la sumatoria comienza en el año t y es descontada hasta este mismo año. Para las generaciones nacidas en el año $k > t$, la sumatoria comienza en el año k y es descontada hasta ese año.

Un conjunto de cuentas generacionales son simplemente un conjunto de valores de $N_{t,k}$ uno por cada generación existente y por las futuras, con la propiedad de que combinado al valor presente neto se adhiere al lado derecho de la ecuación (1).

Note que la contabilidad generacional refleja sólo los impuestos pagados menos las transferencias recibidas. Con la excepción de los gastos del gobierno en salud y educación, cuentas que son tratadas como pago de transferencias, las cuentas nos imputan a una generación en particular el valor de los gastos del gobierno en bienes y servicios porque resulta complicado atribuir cada beneficio para cada generación.

Además, las cuentas no muestran completamente el beneficio neto o carga que cualquier generación recibe de las políticas gubernamentales como un todo, ellas sólo pueden mostrar los beneficios netos de cada generación o carga por un cambio en particular que afecte impuestos y transferencias. Además las cuentas generacionales nos dicen cual generación pagará por los gastos del gobierno no incluido en las cuentas, preferible a que nos diga cual generación se beneficiará de tales gastos. Esto no implica nada sobre el valor de los gastos del gobierno;

esto es, no existe el supuesto, explícito o implícito, concerniente al valor de los gastos domésticos en los gastos del gobierno.

Dado el lado derecho de la ecuación (1) y el primer término el lado izquierdo de la misma, podemos determinar el residuo, el valor del segundo término del lado izquierdo, el cual representa el pago agregado, medido a valor presente en el momento t , requerido por las futuras generaciones. Basados en esta cantidad, nosotros determinamos el promedio per capita en valor presente neto que durante la vida asumirán como carga neta cada generación bajo el supuesto que estos miembros de sucesivas generaciones crezca a la misma tasa que crece la economía. Esto permite que los pagos realizados a lo largo de la vida sean una constante de lo recibido de ingresos también a lo largo de la vida. Controlando por este ajuste de crecimiento, el promedio per capita a lo largo de la vida en pago neto de impuestos de futuras generaciones es directamente comparable con los recién nacidos de la actualidad, desde que las cuenta generacional per capita de ambos, los recién nacidos y los miembros de las futuras generaciones toman dentro de la cuenta el pago neto de impuestos sobre estos agentes y son descontados según su respectivo año de nacimiento.

Nuestro supuesto de que las cuentas generacionales de todas las futuras generaciones son iguales, desde el punto de vista per capita, excepto por la tasa de crecimiento de la economía, es sólo uno de los muchos supuestos que nos podríamos plantear en relación a las futuras generaciones y su nivel de pago agregado al gobierno. Podríamos asumir, una fase en que las futuras generaciones deben asumir una carga adicional de gravamen, donde una generación tenga mayor responsabilidad que otra. Claramente, esto tiene implicaciones en las variaciones en los valores calculados en este trabajo para las futuras generaciones.

Otra forma de medir el desequilibrio de la política fiscal, que se ilustra más adelante, es preguntar acerca de cambios permanentes en algunos instrumentos de transferencia o impuestos, tal como un incremento en los impuestos sobre la renta, o una reducción en los beneficios para los ancianos en la seguridad social, podría ser necesario igualar el ajuste de crecimiento a lo largo de la vida de la carga fiscal que enfrenta los recién nacidos y las futuras generaciones. Porque cada política satisfaga la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno, y que esta sea también sostenible.

II.6.1. SUPUESTOS SUBYACENTES

Para producir las cuentas generacionales, se requiere: proyecciones de población, impuestos, transferencias, y gastos de gobierno; un valor inicial de la riqueza del gobierno, y una tasa de descuento.

Asumimos que los gastos del gobierno crecen a la misma tasa que el PIB. Los gastos gubernamentales en infraestructura son tratados como otra forma de gasto en los cálculos. Además algunos gastos proveen un flujo de resultados preferibles que la cantidad de servicios en un momento del tiempo, ellos deben continuar siendo pagados. Las cuentas generacionales clarifican generación a generación quien cargará con el peso de esos y de otros gastos.

Sobre la riqueza gubernamental, se consideran los activos financieros del gobierno, esto es activos financieros menos su deuda externa. Nosotros no incluimos los activos reales de las empresas del Estado en estas mediciones pero sustraemos una proyección de beneficios netos de las empresas del Estado desde la proyección de los gastos de gobierno. Este procedimiento efectivamente capitaliza el valor de estas empresas.

La riqueza del gobierno no incluye el valor de las existencias en infraestructura que pertenecen al Estado, como los parques, autopistas, etc. Incluyendo aquellos activos podría no tener un gran impacto sobre las estimaciones de las cargas fiscales que deben enfrentar las futuras generaciones porque incluir estos activos debería requerir agregarlo al flujo proyectado de gastos del gobierno y equiparar el flujo de la renta imputada sobre las existencias de infraestructura del gobierno.

El pago de impuestos y transferencias son divididas en muchas categorías. La regla general respecto a la incidencia impositiva es asumir que los impuestos son pagados por los contribuyentes de derecho: impuestos sobre la renta sobre las rentas, impuestos sobre consumo sobre los consumidores y así sucesivamente.

El método típico usado para proyectar un valor promedio de los impuestos y transferencias por edad y sexo comienza con el pronóstico gubernamental de la cantidad agregada de cada tipo de impuesto y transferencia pagada en los años futuros. Esta cantidad agregada es luego distribuida por edad y sexo basada en un corte transversal relativo a la edad de pago de impuestos y de recepción de

transferencias, perfiles que se derivan de un corte transversal de la data que se estudia. Por años más allá de aquellos para los cuales los pronósticos están disponibles, edad y sexo específicamente promediados a los impuestos y transferencias, se asume que las cantidades son iguales para los últimos años para los cuales el pronóstico estaba disponible, pero con sus ajustes en la tasa de crecimiento.

II.6.2. TASA DE DESCUENTO E INCERTIDUMBRE

La tasa de descuento apropiada para calcular el valor presente de los futuros ingresos y gastos del gobierno depende de su incertidumbre. Si todos los flujos que se estudian fueran certeros y estuvieran libres de riesgo, lo lógico nos llevaría a pensar que la tasa apropiada a usar es la tasa libre de riesgo. Sin embargo, incluso en este simple, pero irreal caso, tal tasa de descuento sería problemática, ya que podría requerir el conocimiento del valor de dicha estructura. Para discernir en torno a ese valor, uno podría analizar los rendimientos reales de los bonos del gobierno pagados a corto, mediano y largo plazo, indexados por inflación, pero esto presupone la existencia de tales bonos. Muchos

países no poseen bonos indexados, y aquellos que lo tienen probablemente no los tenga para todos los niveles de maduración necesario para el estudio; U.S.A. es un caso en este punto.

En el caso real en el que los ingresos y gastos del gobierno no son certeros, discernir acerca de la correcta tasa de descuento es muy difícil. En este caso no se justifica usar una estructura de interés libre de riesgo. En vez de eso, la tasa de descuento apropiada podría ser que ajusta el riesgo a los flujos en estudio, aunque las tasas de riesgo que afectan estos flujos son distintas.

¿Resulta el ajuste del riesgo realmente importante?. A priori, uno pudiera pensar que formar expectativas sobre el valor presente de los futuros niveles de impuestos y transferencias de las actuales y futuras generaciones, sin una tasa libre de riesgo, podría significar cambios relevantes en las cargas que deben enfrentar las distintas generaciones. Pero esto no es así, refiriéndose a las rigideces de los resultados económicos bajo cambios en la política fiscal, lo aclara.

Si los agentes económicos son racionales, la decisión acerca de los niveles obtenidos no tendrá un impacto real, incluyendo esto a la distribución intergeneracional, con lo cual las cuentas generacionales buscan ayudar a aclararla. Esta proposición acerca de los resultados económicos son invariables bajo cambios en el vocabulario gubernamental es verdad con respecto a si la características de incertidumbre de la economía, incluyendo incertidumbre en cuanto a la política fiscal. Sin embargo, en el contexto de la política gubernamental bajo incertidumbre, renovar la política fiscal puede alterar fácilmente la expectativa futura en cuanto a impuestos y transferencias. Tal planteamiento puede afectar el riesgo reportado sobre las proyecciones de impuestos y transferencias pagadas, y además, la tasa apropiada con que se descuenta la expectativa futura de impuestos y transferencias. Si uno descuenta estas expectativas de impuestos y transferencias a una tasa libre de riesgo, uno pudiera encontrar, ningún cambio en la utilidad de ninguna de las generaciones estudiadas. Sin embargo, si uno simplemente utiliza la senda temporal de la tasa de retorno libre de riesgo, el valor esperado de los futuros impuestos y transferencias, uno obtendría resultados no sensibles. La expectativa de las cargas fiscales que enfrenta las distintas generaciones depende de cómo la política

fiscal se determina, esto significa, que todo depende del vocabulario gubernamental que se escoja.

Un ejemplo puede ayudar a aclarar este punto. Tomemos el caso de un fondo de beneficios definidos para la seguridad social. Suponga que el gobierno mantiene bonos libres de riesgo y luego decide invertir en papeles con riesgo. Para adquirir estos papeles, el gobierno vende sus bonos públicos. Consecuentemente, el público finaliza su stock de bonos públicos dentro de su portafolio privado. Si este stock fluye adecuadamente, el gobierno rebaja al público (en forma de pago de transferencias) la cantidad más allá de la necesaria para cubrir sus obligaciones de jubilación del Seguro Social. Pero por el contrario si el stock empeora, los impuestos gubernamentales al público serán quienes cubrirán dichas obligaciones.

De aquí, es que bajo la nueva política, el público recibe unos ingresos seguros de sus bonos que serán comprados por el gobierno pero a un flujo de riesgo asociado con la transferencia o impuestos que ahora enfrenta. Sobre el equilibrio, el público finaliza con exactamente el mismo ingreso; que es, toma exactamente la misma pensión del Seguro

Social y la combinación de sus bonos ahorrados y ahora los impuestos con riesgo neto es equivalente a su pertenencia directamente de los bonos vendidos por el gobierno. Este portafolio cambia sobre la parte cuando el gobierno altera las expectativas referentes a los impuestos netos pagados por el público, pero realmente no afecta, es nada más que una reformulación entre lo pagado y recibido por el gobierno. El hecho de que el gobierno y el sector privado cambien diferentes seguros con el público es simplemente una parte del proceso de cambio, no evidencia cambios fundamentales en el cambio de política.

Otro elemento que aumenta con respecto a un ajuste del riesgo es que el propio riesgo ajustado puede ser para una generación en específico. Midiendo los beneficios de la política fiscal sobre las diferentes generaciones, como la cuentas generacionales buscan lograr, requerimos una evaluación del riesgo característico de los flujos fiscales y un ajuste apropiado del riesgo de sus flujos o un sustituto aproximado. Lo más adecuado es realizar el estudio con un rango de tasas de descuento.

III. DISTRIBUCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA RIQUEZA EN VENEZUELA PARA DOS ESQUEMAS REGULATORIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL III

En esta sección analizaremos las diferencias monetarias que afectan a los venezolanos del presente y del futuro tomando en cuenta especialmente la carga que deben afrontar, dado los dos sistemas de seguridad social que se han estructurado en Venezuela hasta hoy, a través de la aplicación de la metodología de contabilidad intergeneracional explicada en el segundo capítulo.

Las proyecciones contarán con dos planteamientos distintos en cuanto a los niveles de producción petrolera. Por un lado desarrollaremos el estudio asumiendo un esquema de explotación petrolero óptimo, y luego realizaremos las mismas proyecciones para un esquema de producción histórico.

III.1. BASE DE DATOS

Los datos usados en el proceso de cálculo de las series temporales para la aplicación de la metodología generacional se basaron en las siguientes fuentes:

- *Información Estadística del Banco Central de Venezuela:* De allí se recabó información sobre PIB real per cápita desde 1950 hasta 2000, PIB total y PIB por actividad económica para el año 2001,(en MM Bs. a valor corriente) y valor de los niveles de deuda externa, reservas internacionales y reservas del FIEM adoptadas por el Estado venezolano al final del año 2001.
- *Instituto Nacional de Estadísticas:* Se obtuvieron las estimaciones de crecimiento poblacional por edad y sexo, desde 2000 hasta 2035.
- *Oficina Central de Presupuesto:* Detalles sobre los Ingresos y Gastos Presupuestarios del Gobierno durante el año 2001.

- *Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional:* Tal institución nos ofreció los cálculos de gasto fiscal que deberá asumir el Estado con la adopción de la nueva ley, así como una estimación de la deuda pensional implícita que forma parte de los costos de transición que debe asumir la administración central al iniciar este proceso de reforma.

- *Instituto Venezolano de los Seguros Sociales:* Cálculo de Ingresos y Gastos presupuestarios para el año 2001.

- *Asociación Bancaria de Venezuela:* Informe de Estado Financiero y Económico de Venezuela para el año 2002.

III.2. SUPUESTOS ADOPTADOS

Como se explicó anteriormente, el cálculo de las cuentas generacionales requiere proyecciones de población, impuestos, transferencias, gasto del gobierno, nivel de riqueza actual del Estado y algún valor, o rango de valores, de tasa de descuento.

Asumiremos que el gasto del gobierno crece a la misma tasa que el PIB, aunque esto beneficie más a unas generaciones que a otras; el método nos permitirá observar las generaciones que asumirán una mayor carga.

Acerca de la riqueza del gobierno consideraremos los activos financieros netos (los activos financieros menos la deuda bruta), no se incluye el valor de los activos reales de las empresas del Estado, porque se supone que tales empresas se autofinancian. Sin embargo, se restan las ganancias esperadas de las mismas a los gastos del gobierno, capitalizando así el valor de estas empresas. Dentro del valor de la riqueza del Estado tampoco se incluye el valor de la infraestructura pública existente.

Sobre los impuestos y transferencias asumiremos que desde el punto de vista generacional, los impuestos son pagados por quienes los causan, es decir, el contribuyente de derecho es el mismo contribuyente de hecho.

Con respecto a las estimaciones de los montos agregados de los distintos impuestos y transferencias que el Estado recibirá en el futuro, se proyectará un porcentaje para cada tipo de impuesto pagado y transferencias recibidas por las generaciones futuras, según los porcentajes de impuestos pagados y transferencias recibidas del año 2001 en la *Ley de Presupuesto* y ajustados por la tasa de crecimiento económico que utilizaremos. Es importante destacar, que los montos agregados pueden ser distribuidos por edad y sexo basándose en data cruzada por secciones dado los perfiles de pagos de impuestos y transferencias recibidas según la edad y el sexo.

Para la tasa de descuento apropiada, recordemos que ésta refleja los grados de incertidumbre acerca de la evolución de los flujos de ingresos y gastos en el futuro, así como de otras variables macroeconómicas. Si los flujos fuesen conocidos y estuvieran libres de riesgo, podría ser conveniente utilizar una tasa libre de riesgo. Sin embargo, en nuestro

caso es muy difícil saber con certeza los valores de ingresos y gastos futuros, por tanto no se justifica el uso de una tasa libre de riesgo, así que usaremos un par de tasas que consideramos se ajustan mejor a la evolución de los flujos en cuestión. El riesgo de incertidumbre de los flujos de ingresos y gastos difieren entre ellos debido a la influencia que en ellos provoca las cambiantes percepciones de los agentes económicos. Ofreceremos los resultados en dólares, ajustando las cifras al tipo de cambio dispuesto por el Ministerio de Finanzas al momento de la aplicación de la política de Control de Cambio 2003, específicamente $T/C = Bs/\$ 1600$.

Por último, presumiremos que la economía venezolana se diversifica en el tiempo, creciendo el PIB no petrolero de manera constante a la tasa de crecimiento económico que asumimos en los diversos escenarios (0.94% en unos casos, 3% en otros). De esta forma simplificamos los cálculos asumiendo que la economía no petrolera evoluciona de forma independiente al sector petrolero.

III.3. ESCENARIOS

En este estudio nos hemos planteado la presentación de dieciséis escenarios. Ocho para el caso de la continuación de la *Ley de los Seguros Sociales* y otros ocho para la nueva *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. De los ocho que se estiman para la *Ley del Seguro Social*, tendremos cuatro adaptados a un esquema de producción petrolera óptimo, y los restantes para un esquema de producción histórico, lo mismo se hará para las estimaciones realizadas para la nueva ley de seguridad social.

III.3.1. ESQUEMA HISTÓRICO DE PRODUCCIÓN PETROLERA

III.3.1.1. LEY DE LOS SEGUROS SOCIALES

1. *ADAPTATIVO-INCIERTO SS*: En este caso se asume que el PIB no petrolero crece de manera constante a una tasa de 0.94% anual. Tal cifra es el resultado del crecimiento promedio de la economía

venezolana (PIB real per cápita no petrolero) de los últimos cincuenta años. La tasa de descuento que utilizaremos en este caso será de 11,35%, la cual corresponde a un promedio ponderado que se relaciona con la distribución (en el 2001 los ingresos petroleros representan el 51.81% de los ingresos totales del Estado) de los ingresos petroleros y no petroleros del Gobierno.³⁰

2. *ADAPTATIVO-CERTERO SS*: En este caso asumiremos la misma tasa de crecimiento anual del PIB no Petrolero (0.94%), combinada con una tasa de descuento que resulta de uso standard en investigaciones macroeconómicas a nivel internacional. Esta tasa es igual al 7%.
3. *OPTIMISTA-INCIERTO SS*: La Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional realizó unos estudios acerca del impacto fiscal de la nueva *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. En dicho estudio, asumen que el crecimiento económico de Venezuela será de

³⁰ Para mayor información acerca del cálculo de esta tasa de descuento ver: FERNANDEZ, Aureliano, Juan Gómez. *Aplicación de distintos esquemas de fondos patrimoniales y sus efectos intergeneracionales en Venezuela (Año 2000 – infinito)*. Premio Pretzler 2002. BCV. Caracas, Julio-2002.

3% anual. Tal supuestos lo uniremos con la tasa de descuento de 11.35% que usamos en el escenario ADAPTATIVO-INCIERTO.

4. *OPTIMISTA-CERTERO SS*: En este caso evaluaremos los marcos regulatorios tomando en cuenta una tasa de crecimiento del PIB no petrolero de 3% y una tasa de descuento del 7%.

III.3.1.2. LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Repetiremos el proceso anterior, pero asumiendo ciertas variaciones en el esquema de gastos del Estado, basado en los criterios establecidos en la nueva ley de seguridad social, incluyendo no sólo los gastos corrientes (gastos por administración, gastos por ser empleador, etc.) sino los costos de transición que recaen única y exclusivamente en el Fisco Nacional, aunque probablemente tal carga sea distribuida entre todos los contribuyentes venezolanos en el largo plazo.

En resumen los escenarios serían:

C.III.1.- ESCENARIOS A ESTUDIAR PARA LA LOSSS, DADO UN
ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERA HISTÓRICO

ESCENARIOS para LOS	ADAPTATIVO $g = 0.94\%$	OPTIMISTA $g = 3\%$
INCIERTO $r = 11.35\%$	Adaptativo-Incierto	Optimista-Incierto
CERTERO $r = 7\%$	Adaptativo-Certero	Optimista-Certero

Los escenarios para el esquema de producción óptimo, siguen el mismo patrón que los mostrados anteriormente:

III.3.2. ESQUEMA ÓPTIMO DE PRODUCCIÓN PETROLERA

III.3.2.1. LEY DEL SEGURO SOCIAL

C.III.2.- ESCENARIOS A ESTUDIAR PARA LA SS, DADO UN ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERA ÓPTIMO

ESCENARIOS para SS	ADAPTATIVO $g = 0.94\%$	OPTIMISTA $g = 3\%$
INCIERTO $r = 11.35\%$	Adaptativo-Incierto	Optimista-Incierto
CERTERO $r = 7\%$	Adaptativo-Certero	Optimista-Certero

III.3.2.2. LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

C.III.3.- ESCENARIOS A ESTUDIAR PARA LA LOSS, DADO UN ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERA ÓPTIMO

ESCENARIOS para LOSS	ADAPTATIVO $g = 0.94\%$	OPTIMISTA $g = 3\%$
INCIERTO $r = 11.35\%$	Adaptativo-Incierto	Optimista-Incierto
CERTERO $r = 7\%$	Adaptativo-Certero	Optimista-Certero

Para los dieciséis escenarios planteados se calcula el nivel de inequidad intergeneracional, haciendo uso de un modelo de programación escrito por Phillip Oreopoulos, llamado “Generational Accounting”, para ser corrido en el software de Programación Matemática “matlab 6.0” y adaptado a las condiciones de la economía venezolana (dependiente en gran medida de los ingresos petroleros). Tal adaptación fue aplicada por

los economistas Aureliano Fernández y Juan Carlos Gómez Stolk³¹.

Dicho programa puede ser consultado en la sección de anexos (A.2).

En el estudio realizado por Fernández y Gómez, se plantea que la economía venezolana depende en gran medida de la explotación petrolera. El presupuesto de Ingresos y Gastos del gobierno del año 2001 revela que de los ingresos fiscales del Estado, el 51.81% corresponde a ingresos de origen petrolero, correspondiendo a regalías, ISLR petrolero, otros impuestos petroleros y los dividendos de PDVSA. Es por esta razón que para este estudio se asume que el Estado venezolano financia gran parte de su gasto con petróleo, sin cargar este peso únicamente a tributos no petroleros, tales como el ISLR, el IVA, entre otros y a ingresos no tributarios no petroleros.

En nuestro estudio introducimos tales deducciones, quedando la restricción intertemporal presupuestaria del Gobierno modificada de la siguiente forma:

$$(3) \quad \sum_{s=2001}^{\infty} Pet_s (1+r)^{-(s-2001)} + \sum_{k=1937}^{2001} N_{2001,k} + \sum_{k=2001}^{\infty} N_{2001,k} (1+r)^{-(k-2001)} = \sum_{s=2001}^{\infty} G_s (1+r)^{-(s-2001)} - W_{2001}^g$$

³¹ FERNANDEZ, Aureliano, Juan Gómez. Op cit.

En esta fórmula encontramos:

Pet_s : Flujos de ingresos petroleros que recibirá el Estado por su explotación traídos a valor presente con la tasa de descuento que se ha fijado. No incluye los dividendos de PDVSA.

Para Pet_s se utilizaron, como ya se señaló, dos esquemas de producción, uno que llamaremos óptimo extraído de un estudio realizado por Humberto Medina³² y otro histórico calculado por el Dr. Osmel Manzano³³ especialmente para este estudio, tomando en cuenta las proyecciones de Medina de forma tal que ambas series pudieran ser comparables. De esta forma evaluamos el impacto de la explotación petrolera en las cuentas generacionales.

Las proyecciones temporales de las series de datos son a 74 años³⁴, de este modo estaremos presentando en la tabla de resultados las cargas que debe asumir un venezolano común que nace en el año 2001 a lo

³² MEDINA, Humberto. *Evaluación de los efectos de diferentes esquemas impositivos sobre la senda de explotación y producción de una empresa petrolera en el tiempo: Un análisis para el caso venezolano*. Memoria de grado no publicada, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1997.

³³ Economista, profesor de la Escuela de Economía de la UCAB y tutor de esta tesis.

³⁴ Tomando en cuenta que 73.6 años representa actualmente la esperanza de vida del venezolano. Cifras tomadas del Instituto Nacional de Estadística (INE), año 2002

largo de su vida, y lo que deberán enfrentar en promedio las generaciones futuras.

El año base para el cálculo es el 2001 (año en que suponemos nace el último grupo de individuos que llamaremos *generaciones del presente*). A partir del 2002 comienzan las cohortes de individuos de las generaciones futuras.

Las cargas netas ($N_{2001,k}$), es decir, los impuestos menos las transferencias, están compuestas por seis categorías de cargas impositivas y transferencias que suponemos pagan y reciben los individuos venezolanos a lo largo de sus vidas:

1. Ingresos Corrientes no petroleros, recibidos sólo para la Seguridad Social.
2. Otros Ingresos Tributarios No Petroleros
3. Otros Ingresos No Tributarios No Petroleros
4. Ingresos diversos No Petroleros
5. Transferencias Corrientes al Sistema de la Seguridad Social
6. Otras Transferencias Corrientes del Gobierno a la sociedad.

Utilizando la ecuación (3) se calculan los impuestos como proporción del PIB no petrolero y transferencias como proporción del Gasto total del Gobierno³⁵, restándose los segundos de los primeros, obtenemos las cargas netas (impuestos menos transferencias). Las proporciones que fueron calculadas para el año 2001, las mantendremos constantes a lo largo del tiempo, con lo cual se asume que no hay variación en la eficiencia del Gobierno para recaudar impuestos, ni en la transmisión de las transferencias corrientes a los venezolanos.

Con respecto a los gastos del gobierno, tomaremos en cuenta que éstos son iguales única y exclusivamente a los gastos de administración, y su proporción también viene determinado, al igual que las transferencias, por el Gasto Total del Gobierno. En este caso realizamos una diferenciación entre los Gastos Corrientes que son destinados al mantenimiento del Sistema de la Seguridad Social de los que no lo son.

³⁵ Del PIB No Petrolero tenemos: Ingresos corrientes sólo a la Seguridad Social (3.5%), Otros Ingresos Tributarios (32.26%), Otros Ingresos No tributarios(12.11%) y Ingresos diversos (1.51%).

En lo referente a las transferencias: Transferencias corrientes sólo a la SSS (0.7%), y Otras Transferencias corrientes (11.43%)

Estos resultados son calculados tomando en cuenta la distribución de estos impuestos en la publicación del Presupuesto Consolidado de la Nación del año 2001.

Consideramos un principio de justicia intergeneracional, donde supondremos que el gasto per cápita se mantiene constante a través del tiempo, buscando que ninguna generación reciba más o menos beneficios del Estado. En este caso asumiremos un objetivo de sostenibilidad fiscal en donde el gobierno asume que el nivel de consumo de la riqueza petrolera es permanente, es decir, se ajusta al crecimiento de la población en el tiempo³⁶.

La riqueza neta (W_{2001}) está conformada por las reservas internacionales, incluyendo el FIEM menos la deuda externa al año 2001. La deuda interna no es considerada porque se asume que el Estado puede cumplir con sus obligaciones en moneda nacional (con el manejo de la política cambiaria). Por esa razón no debería cubrir dichas obligaciones con ingresos tributarios que afecten directamente a las diversas generaciones. Otra razón, es que la deuda pública interna se caracteriza por ser recurrente, es decir, se aplica lo que conocemos como roll-over, siempre y cuando las estructuras de rendimientos se ajusten a las condiciones del mercado.

³⁶ DAVIS, J., Ossowski, Daniel y Barnett. *Stabilization and Savings Funds for Non renewable Resources – Experience and Fiscal Policy Implications*. IMF Occasional Paper 205, 2001.

Sin embargo, al momento de estudiar los efectos de la nueva ley preferimos incorporar la *Deuda Pensional Implícita* en este valor neto, aunque sabemos que esta deuda puede asumirse como interna, creemos que por su magnitud debía ser incluida dentro de nuestros cálculos, debido a que su naturaleza esgrima directamente de la materia en estudio.

III.4. RESULTADOS DEL ESTUDIO

Para iniciar la explicación de las tablas de resultados, se debe tomar en cuenta que las filas que agrupan las cohortes de GAFUTURE hasta 70, si reflejan números “positivos” indican una carga para los individuos (en impuestos), mientras que los negativos indican beneficios (transferencias).

Con respecto a la carga generacional, la cual nos indica la cantidad de impuestos o beneficios que paga o recibe un individuo por el resto de su vida, no se deben realizar comparaciones entre individuos que pertenecen a una misma generación viva, puesto que a los individuos de edades distintas les queda un número diferente de años por vivir. Por ejemplo, para hablar de inequidad intergeneracional, no se debe comparar la carga de un joven de 15 años con la de un adulto de 80, pues al joven le quedan más años para pagar impuestos y recibir beneficios fiscales que al adulto de 80, al cual le quedan pocos años por vivir (suponiendo que ambos mueren a la misma edad). Si se mantiene en el tiempo, dependiendo del esquema de la política fiscal del año en

que se realiza el estudio, el joven o el viejo pagarán impuestos o recibirán los beneficios que indican las tablas.

Para comparar generaciones del presente con las del futuro, se debe leer la fila “0”, que representa la carga de un individuo nacido en el año de inicio del estudio (2001)³⁷, con la fila GAFUTURE (Generational Accounts Future) que representa la carga de un individuo de cualquier año del futuro.

La inequidad absoluta indica el monto en impuestos o beneficios que paga una generación sobre otra. Si a este valor le acompaña un signo positivo, debemos interpretar que el esquema fiscal tomado en cuenta en ese momento, beneficia a la generación presente, mientras que si el signo es negativo el beneficio o carga será imputado a las generaciones del futuro.

Luego tendremos la inequidad relativa, esta indica cuánto más en impuestos o beneficios recibe una generación en comparación con la otra. En este caso, al toparnos con un valor de inequidad relativo

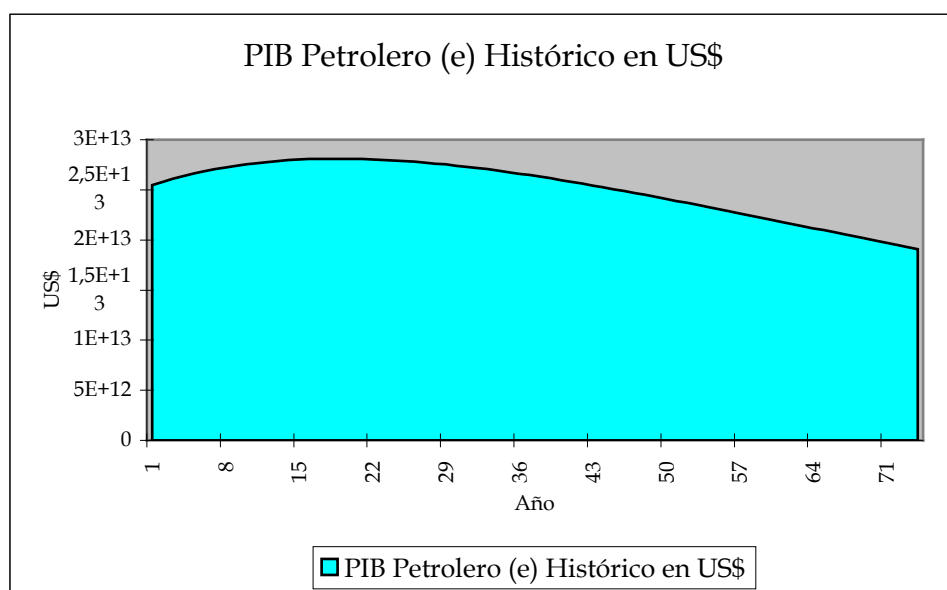
³⁷ Las filas representan cohortes de edades. La cero (0) va de 0-4, la cinco (5) de 5,9, y así sucesivamente.

positivo, debemos entender que tal porcentaje de variación atañe a la generación presente. Por el contrario, un indicador negativo nos mostrará lo propio para las generaciones futuras.

III.4.1. ANÁLISIS DE RESULTADOS PARA UN ESQUEMA HISTÓRICO DE PRODUCCIÓN PETROLERO

El esquema de producción petrolera usado en este caso es subóptimo. Fue calculado en base a los reportes oficiales de explotación petrolera en Venezuela desde el momento en que el gobierno venezolano asumió el rol de empresario a partir de la nacionalización.

G.III.1. ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERO HISTÓRICO



III.4.1.1. SEGÚN MARCO REGULATORIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

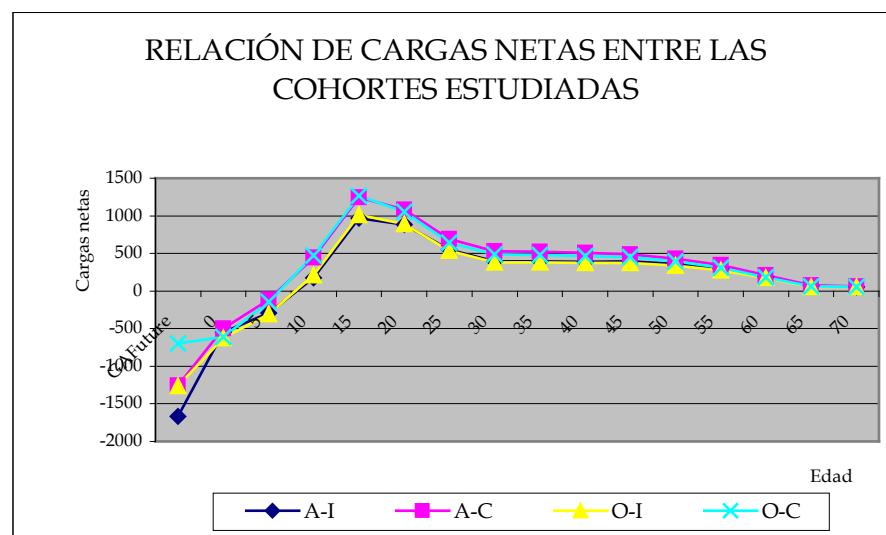
T.III.1. TABLA DE RESULTADOS PARA EL CASO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL BAJO UN ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERO HISTÓRICO

Ley del Seguro Social Obligatorio				
Edad	Adaptativo-Incierto	Adaptativo-Certero	Optimista-Incierto	Optimista-Certero
GAFUTURE	-1667,46	-1259,38	-1265,51	-693,08
0	-547,14	-500,85	-624,19	-609,93
5	-290,41	-118,2	-308,03	-145,98
10	175,15	447,85	210,41	475,07
15	970,4	1246,58	1013,44	1267,32
20	882,73	1079,7	891,8	1055,46
25	551,25	692,03	536,97	643,24
30	393,12	532,03	378,61	485,32
35	395,05	524,84	381,33	482,42
40	390,95	508,37	376,42	467,27
45	391,76	489,37	375,93	449,98
50	359,21	430,97	340,18	392,2
55	297	342,98	276,06	307,21
60	192,42	213,64	171,79	184,18
65	70,5	78,13	57,24	61,87
70	55,42	58,25	52,74	55,29
Inequidad absoluta	-1120,32	-758,53	-641,32	-83,15
Inequidad relativa	-204,76%	-151,45%	-102,74%	-13,63%

El esquema estudiado nos revela grados de inequidad intergeneracional que van desde un máximo de 204% para el escenario A-I, hasta un mínimo de 13.63% para el escenario O-C. La tendencia en todos los escenarios muestra la asunción de una carga neta positiva tanto para las generaciones recién nacidas, como las generaciones futuras.

Para el caso A-I, tenemos que las generaciones del futuro recibirán \$1667.46 más en transferencias del Estado que impuestos gravados a lo largo de su vida, mientras que los recién nacidos les corresponderá recibir \$547.14, presentándose una diferencia de \$1120.32 (inequidad absoluta) entre ambos, una inequidad relativa de 204.76% a favor de las generaciones futuras (igual que en los otros casos). Para las personas que se encuentran entre 10 y 74 años la situación es inversa, ya que deben afrontar una carga neta negativa, patrón que se repite en el resto de los escenarios que muestra la tabla. El siguiente gráfico muestra lo descrito anteriormente.

G.III.2.- CARGAS NETAS RECIBIDAS O PAGADAS ENTRE COHORTES, DADO LOS RESULTADOS DE LA TABLA T.III.1



Con respecto al escenario A-C, observamos que las generaciones futuras recibirán \$1259.38, mientras que las recién nacidas obtendrán \$500.85, produciéndose una diferencia entre ellas de \$758.53, que representan el 151.45% de inequidad intergeneracional entre ambas.

En el O-I, las cifras otorgan \$1265.51 para las generaciones futuras y \$624.19 para los recién nacidos, con una inequidad absoluta de \$641.32, representando una inequidad de 102.74%.

En el último escenario (O-C), se presenta el caso de menor inequidad, favoreciendo en \$693.08 de transferencias a las futuras generaciones y en \$609.93 a los recién nacidos, diferenciándose escasamente en \$83.15, lo cual representa un 13.63% de inequidad entre ambas generaciones.

Al parecer existe una relación inversa entre tasa de crecimiento económico e inequidad intergeneracional, ya que vemos que a mayor tasa de crecimiento económico, menor inequidad intergeneracional. Para el caso de la tasa de descuento, notamos que a mayor tasa de descuento, mayor inequidad intergeneracional (a mayor incertidumbre, mayor injusticia entre generaciones).

A continuación se presenta el esquema en estudio suponiendo que el Estado no tiene deuda externa:

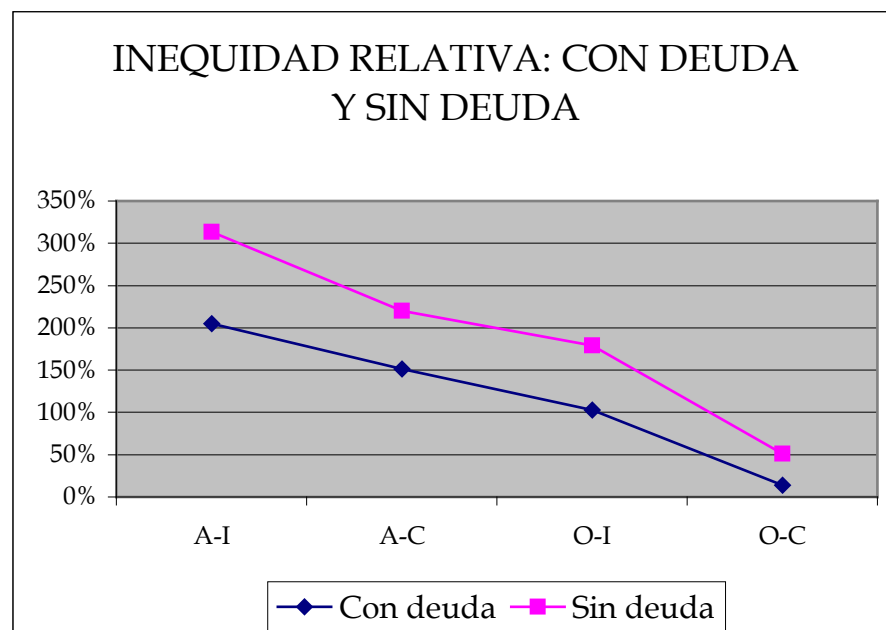
**T.III.2.- TABLA DE RESULTADOS PARA EL CASO DE LA LEY DEL
SEGURO SOCIAL, BAJO UN ESQUEMA DE PRODUCCIÓN
PETROLERO HISTÓRICO Y SIN NIVELES DE DEUDA EXTERNA
PARA EL AÑO 2002**

Ley del Seguro Social Obligatorio				
Edad	Adaptativo-Incierto	Adaptativo-Certero	Optimista+Incierto	Optimista+Certero
GAFUTURE	-2261,02	-1604,47	-1741,52	-920,07
0	-547,14	-500,85	-624,19	-609,93
5	-290,41	-118,2	-308,03	-145,98
10	175,15	447,85	210,41	475,07
15	970,4	1246,58	1013,44	1267,32
20	882,73	1079,7	891,8	1055,46
25	551,25	692,03	536,97	643,24
30	393,12	532,03	378,61	485,32
35	395,05	524,84	381,33	482,42
40	390,95	508,37	376,42	467,27
45	391,76	489,37	375,93	449,98
50	359,21	430,97	340,18	392,2
55	297	342,98	276,06	307,21
60	192,42	213,64	171,79	184,18
65	70,5	78,13	57,24	61,87
70	55,42	58,25	52,74	55,29
Inequidad absoluta	-1713,88	-1103,62	-1117,33	-310,14
Inequidad relativa	-313,24%	-220,35%	-179,00%	-50,85%

Si analizamos el esquema asumiendo que no existe deuda en el Estado venezolano (suposición que tiene sentido por el hecho que estamos tomando en cuenta el impacto de los ingresos producto de la

explotación sobre el patrón de pago de impuestos de un ciudadano común venezolano), la inequidad se acentúa, vemos que un pago inmediato de nuestra deuda externa (por vía de ingresos petroleros, por ejemplo) podría favorecer la condición de las futuras generaciones (únicas beneficiadas) quienes recibirían cargas netas positivas de mayor cuantía. Por tanto, en este caso el pago de la deuda ejerce un efecto positivo (en términos de mayores transferencias para las generaciones futuras).

G.III.3.- COMPARACIÓN DE LAS TABLAS DE RESULTADOS T.III.1 Y T.III.2, TOMANDO EN CUENTA LA VARIABLE NIVEL DE DEUDA EXTERNA PARA EL AÑO 2002



III.4.1.2. SEGÚN MARCO REGULATORIO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

En esta sección analizaremos el impacto de los puntos más relevantes que impone la aprobación de la *Ley Orgánica del Sistema de la Seguridad Social* sobre la equidad intergeneracional de Venezuela.

Aplicaremos los cambios pertinentes sobre los flujos de ingresos y gastos tomando en cuenta un estudio de la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional sobre el impacto fiscal del nuevo sistema de seguridad social³⁸. Además, incluimos una estimación de lo que se ha venido a llamar *Remanentes Netos de Capital*, excedente financiero que agregamos a la cuenta de Ingresos Corrientes otorgados sólo a la Seguridad Social.

A continuación explicamos con mayor precisión los cambios efectuados a las matrices del caso anterior.

³⁸ OFICINA DE ASESORÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA. *Informe de incidencia presupuestaria del Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social*, Caracas, Octubre 2001.

1. *Cuenta de Ingresos Corrientes sólo a la Seguridad Social*: Dentro del nuevo marco constitucional que aplica actualmente en Venezuela se incluyó los remanentes netos de capital a partir del año 2002, como ingresos que serán recuperados por el Estado para ser destinados a los sistemas de seguridad social, salud y educación. En ese sentido se hizo una proyección de estos remanentes siguiendo la tutoría del Dr. Antonio Cárdenas³⁹. Para tal estimación se practicó el siguiente ejercicio:

$$(4) \quad \text{RNC} = (\text{Total Depósitos} - \text{Gastos de Transformación}) \times (\text{Tasa Activa} - \text{Tasa Pasiva})^{40}$$

Las cifras necesarias para el cálculo de la ecuación anterior se obtuvieron del Informe Económico y Financiero 2002 de la Asociación Bancaria de Venezuela. Para este caso supusimos que tanto los depósitos como los gastos de transformación crecen a la misma tasa de

³⁹ Autor intelectual de la Teoría Remanentista.

⁴⁰ Es importante destacar, que a pesar de que la Constitución tiene más de tres años aprobadas, aún no existe una ley que regule la obtención de los Remanentes Netos de Capital, tampoco existe una proyección oficial que estime el valor de estos ingresos. Por tanto, dado que se trata de un concepto relativamente novedoso y no contamos, a la fecha de realización de este estudio, con una metodología clara para su cálculo, decidimos seguir las sugerencias del Dr. Cárdenas quien fue consultado al momento de la estimación.

crecimiento de la economía, y que el diferencial entre la tasa activa y pasiva se mantiene constante a través del tiempo.

La estimación anterior fue adherida a la matriz de ingresos corrientes a la seguridad social a partir del año 2002, de esta forma asumimos que con la nueva ley, el ente encargado de administrar la Seguridad Social, no sólo recibirá ingresos por las vías habituales (cotizaciones de los asegurados y transferencias corrientes del Estado), sino que obtienen un ingreso adicional por vía de Remanentes Netos de Capital.

2. *Transferencias Corrientes sólo a la Seguridad Social:* Como sabemos, el Estado inyecta capital al ente rector del sistema de seguridad social por dos vías fundamentalmente. La primera de ellas es a través de transferencias corrientes⁴¹, que en el caso de la seguridad social son las transferencias pagadas al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA), Instituto de Previsión Social del Ministerio de Educación (IPASME) y el Instituto de Previsión Social de la Policía Técnica Judicial (IPSOPOL) para que administren el servicio. La segunda se

⁴¹ Comprende todos los pagos sin contraprestación y no recuperables con fines corrientes destinados a distintos beneficiarios.

muestra en la cuenta de gastos corrientes de operación⁴² y estima los gastos que debe asumir el Estado como empleador.

Para el caso de las transferencias corrientes, asumimos que según lo aprobado en la nueva ley, el Estado debe asumir nuevos costos básicamente por:

- Nueva Institucionalidad.
- Subsidio de cotización a cuentapropistas.
- Impacto presupuestal del primer nivel básico de pensiones.

Como se vio en el primer capítulo, el nuevo sistema contará con una serie de órganos de administración, cuyos costos de operación, según cálculos realizados por la OAEF están en el orden de los 0.12% anual sobre el PIB total.

Cuando decimos subsidio de cotización a cuentapropistas, nos referimos al mandato constitucional que obliga a ofrecer seguridad social a todos los sectores de la sociedad, es decir, trabajadores formales,

⁴² Corresponde a los gastos de carácter operacional del gobierno en remuneraciones y compras de bienes y servicios.

informales e incluso a las amas de casa. Nuevamente, en el estudio citado se estima que para el año 2002 tal cifra equivaldrá al 0.02% del PIB y presentan una proyección de tal costo hasta el 2010, donde indican que tal gasto se elevará hasta 0.06% del PIB. Tomando en cuenta tal variación llevamos la proyección hasta el 2074 e incorporamos este gasto a nuestro análisis.

Por último, incorporamos a las estimaciones el impacto fiscal del primer nivel básico de pensiones, lo cual estima el también mandato constitucional que determina que todos los venezolanos sin excepción tienen derecho a la seguridad social, y con ello a recibir una pensión mínima equivalente al salario mínimo urbano. Para tal estimación, el estudio de la OAEF establece cuatro escenarios, en los que se enfrenta a los casos en que el Estado cubra proporciones menores a lo establecido por la ley (recordemos que el principio de progresividad que la misma Constitución asume para el Sistema de la Seguridad Social, permitiría acatar el mandato por partes, es decir, cubrir al principio cierto sector de la sociedad para luego aumentar con el tiempo la cifra de personas cubiertas), específicamente evalúa las proporciones de 35%, 50%, 75% y 100%. Aprovechando las cifras presentadas realizamos una estimación

basándonos en el principio de progresividad, es decir, asumimos que en los primeros 20 años se cubrirá el 35% de la población total, los veinte años siguientes se cubrirá un 50%, para en los siguientes veinte un 75%, y finalmente a toda la población. En este caso tenemos que al iniciarse el estudio el costo del pago de una pensión mínima a cada individuo igual al salario mínimo urbano será de aproximadamente 0.4% del PIB, para elevarse en el año 2074 hasta un 12.53% del Producto Interno Bruto.

3. *Gastos de Operación a la Seguridad Social:* Aquí incluimos los cambios que sufrirán los aportes del Estado al asumir la nueva Ley, tomando en cuenta que el Estado emplea a una gran proporción de la población económicamente activa, por tanto debe asumir costos como cualquier empleador del sistema ante la seguridad social.

En este cálculo se usó las proyecciones macroeconómicas con la hipótesis de tasa de cotización del 10% y el aporte del patrono del 75% de la cotización. Asumiendo tales supuestos tendremos que el gasto se aproxima al 0.3% del PIB para el 2001 hasta un 0.5% del PIB para el

2010. Se hizo lo propio para alcanzar la estimación de tales costos hasta el 2074⁴³.

Finalmente se practicó una variación en cuanto a la riqueza neta, debido a la magnitud de la deuda pensional implícita que debe asumir el Estado gracias a esta costosa reforma, aunque sabemos que tales costos son asumidos como deuda interna y por tanto puede ser refinanciada de diversas formas, nos pareció adecuado evaluar su efecto en este estudio debido al estrecho lazo que tal deuda tiene sobre la viabilidad de la nueva ley. El costo de esta deuda se tomó de otro estudio de la CEPAL que precisamente calcula la deuda pensional implícita para varios países de Latinoamérica⁴⁴. En el caso de Venezuela se estima que tal deuda alcance aproximadamente un 36.4% del PIB.

Luego de los cambios efectuados, los resultados obtenidos fueron los siguientes:

⁴³ Para más detalles acerca de la metodología de cálculo ver: OFICINA DE ASESORÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA. *Informe de incidencia presupuestaria del Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social*, Caracas, Octubre 2001.

⁴⁴ BRAVO, Jorge. *Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina*. Revista de la CEPAL, #72, Santiago de Chile-Chile, Diciembre, 2000.

**T.III.3.- TABLA DE RESULTADOS PARA EL CASO DE LA LEY
ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL BAJO UN
ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERO HISTÓRICO**

Ley Orgánica de Sistema de Seguridad Social Integral				
Edad	Adaptativo-Incierto	Adaptativo-Certero	Optimista+Incierto	Optimista+Certero
GAFUTURE	-1630,4	-1240,69	-1274,85	-328,73
0	-478,63	-353,54	-522,52	-405,37
5	-164,03	122,51	-137,6	176,13
10	404,5	822,55	493,78	949,64
15	1327,3	1761,85	1428,7	1890,66
20	1241,37	1596,05	1308,55	1679,69
25	913,58	1209,72	956,62	1267,42
30	773,55	1070,48	817,75	1132,3
35	771,71	1052,16	814,6	1112,32
40	765,42	1023,68	804,65	1075,71
45	758,45	981,68	791,5	1022,82
50	702,43	881,49	726,12	909,47
55	617,72	750,88	632,4	767,3
60	474,11	557,09	479,52	562,66
65	287,5	329,74	289,35	331,96
70	174,61	186,37	176,04	187,87
Inequidad absoluta	-1151,77	-887,15	-752,33	76,64
Inequidad relativa	-240,64%	-250,93%	-143,98%	18,91 %

Para este caso en que evaluamos las variaciones en la distribución de la riqueza intergeneracional para el nuevo sistema de seguridad social adoptado por el gobierno venezolano a finales de 2002, notamos cambios sutiles con respecto al esquema estudiado anteriormente. Sin embargo lo más relevante es que los porcentajes de inequidad relativa son mayores en todos los casos, aunque la tendencia nuevamente

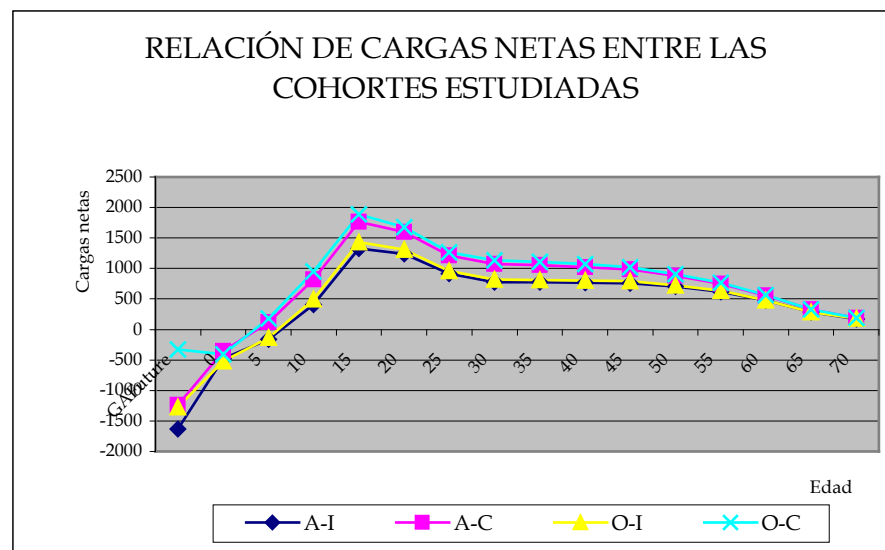
muestra que tanto las generaciones recién nacidas como las generaciones futuras recibirán una carga neta positiva.

En el escenario A-I, la carga neta positiva para las generaciones recién nacidas es de \$478.63 y para las generaciones futuras \$1630.4, presentándose una diferencia entre ellas de \$1151.77, para una inequidad relativa de 240.64%. Las personas que para el 2001 tengan entre 10 y 74 años tendrán que enfrentar una carga neta negativa, igual que en el escenario A-I SS analizado anteriormente.

En lo referente al escenario A-C, encontramos que las generaciones futuras recibirán \$1240.69, las recién nacidas \$353.54, para una diferencia de \$887.15 a favor de los ciudadanos del futuro, significando esto una diferencia en porcentaje de 250.93%. En este caso, la carga neta negativa recae sobre un rango de individuos más amplio. Aquellos que en el 2001 se encuentren entre los 5 años y los 74 años, tendrán que asumir que durante su vida pagarán más impuestos que las transferencias que recibirán.

Con respecto al caso O-I, vemos que los que aún no han nacido recibirán \$1274.85, mientras que los recién nacidos obtendrán \$ 405.37, para una diferencia entre ellas de \$76.64, pero en este caso la diferencia es a favor de los recién nacidos a diferencia de los casos anteriores, implicando un 18.91% de inequidad relativa. Las cargas netas negativas son asumidas por aquellos que en 2001 estén entre 5 y 74 años, igual que el lance A-C.

G.III.4.- CARGAS NETAS RECIBIDAS O PAGADAS ENTRE COHORTES, DADO LOS RESULTADOS DE LA TABLA T.III.3



La relación entre tasa de crecimiento e inequidad intergeneracional sigue el mismo patrón dentro de este esquema, cuestión que no se

cumple con la tasa de descuento. Si observamos los escenarios A-I y A-O, vemos que la relación es a mayor tasa de descuento, menor inequidad intergeneracional; a diferencia del episodio O-I y O-C, donde la relación sigue el patrón mostrado en la evaluación de la *Ley del Seguro Social*. Con esto, se revela una mayor significación de la tasa de crecimiento económico sobre la distribución de la riqueza de los venezolanos que la tasa de descuento.

Igual que hicimos cuando estudiamos el marco regulatorio anterior, en este caso la exención de deuda (externa + costos de transición), eleva las proporciones de inequidad entre las generaciones evaluadas, y siempre a favor de las generaciones futuras.

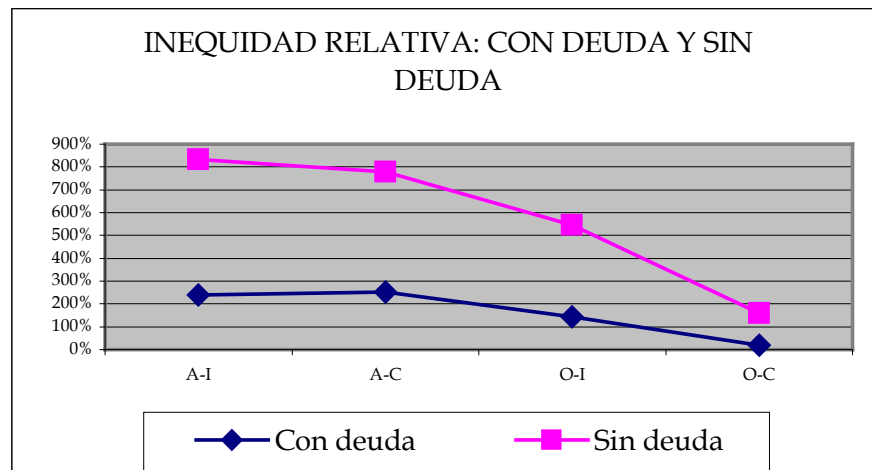
T.III.4.- TABLA DE RESULTADOS PARA EL CASO DE LA LEY
ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, BAJO UN
ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERO HISTÓRICO Y SIN

Ley Orgánica de Sistema de Seguridad Social Integral				
Edad	Adaptativo-Incierto	Adaptativo-Certero	Optimista-Incierto	Optimista-Certero
GAFUTURE	-3310,88	-2217,71	-2622,51	-971,39
0	-478,63	-353,54	-522,52	-405,37
5	-164,03	122,51	-137,6	176,13
10	404,5	822,55	493,78	949,64
15	1327,3	1761,85	1428,7	1890,66
20	1241,37	1596,05	1308,55	1679,69
25	913,58	1209,72	956,62	1267,42
30	773,55	1070,48	817,75	1132,3
35	771,71	1052,16	814,6	1112,32
40	765,42	1023,68	804,65	1075,71
45	758,45	981,68	791,5	1022,82
50	702,43	881,49	726,12	909,47
55	617,72	750,88	632,4	767,3
60	474,11	557,09	479,52	562,66
65	287,5	329,74	289,35	331,96
70	174,61	186,37	176,04	187,87
Inequidad absoluta	-2832,25	-1864,17	-2099,99	-566,02
Inequidad relativa	-591,74%	-527,29%	-401,90%	-139,63%

NIVELES DE DEUDA EXTERNA PARA EL AÑO 2002

El gráfico que corresponde a la relación entre los niveles de deuda y la inequidad intergeneracional se muestra a continuación:

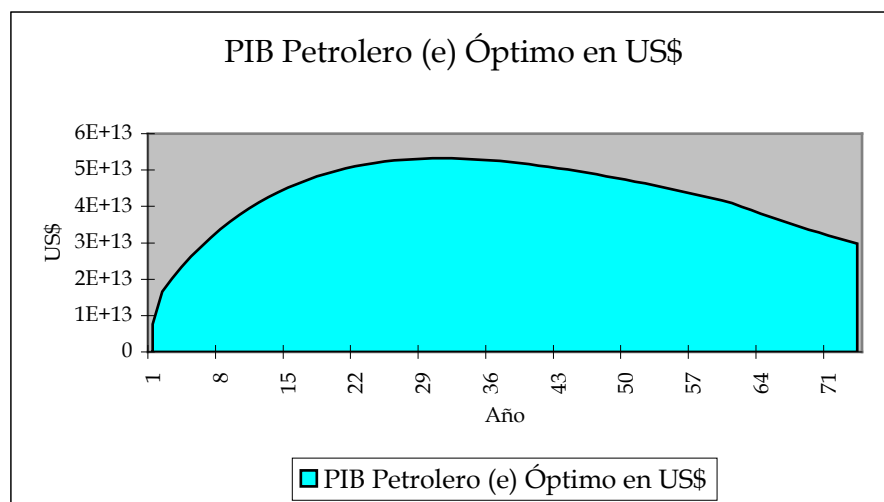
G.III.5.- COMPARACIÓN DE LAS TABLAS DE RESULTADOS T.III.3 Y
T.III.4, TOMANDO EN CUENTA LA VARIABLE NIVEL DE DEUDA
EXTERNA PARA EL AÑO 2002



III.4.2. ANÁLISIS DE RESULTADOS PARA UN ESQUEMA ÓPTIMO DE PRODUCCIÓN PETROLERO

En primer lugar mostraremos los resultados dado el esquema de producción petrolera óptimo⁴⁵. Gráficamente, el esquema tiene forma de campana:

G.III.6. ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERO ÓPTIMO



⁴⁵ MEDINA, Humberto. Op cit.

III.4.2.1. SEGÚN MARCO REGULATORIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

T.III.5. TABLA DE RESULTADOS PARA EL CASO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL BAJO UN ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERO ÓPTIMO

Ley del Seguro Social Obligatorio				
Edad	Adaptativo-Incierto	Adaptativo-Certero	Optimista+Incierto	Optimista+Certero
GAFUTURE	-1712,96	-1522,39	-1302	-866,08
0	-523,05	-353,6	-600,09	-462,68
5	-266,45	27,53	-284,08	-0,24
10	197,57	587,69	232,83	614,91
15	990,99	1379,86	1034,03	1400,6
20	900,76	1205,09	909,83	1180,85
25	566,46	808,33	552,19	759,53
30	409,19	645,77	394,68	599,06
35	407,42	624,8	393,7	582,38
40	398,24	592,46	383,71	551,36
45	391,29	550,7	375,46	511,3
50	347,8	464,5	328,77	425,73
55	270,24	343,19	249,31	307,42
60	145,13	175,73	124,5	146,28
65	0,07	3,86	-13,19	-12,41
70	-3,86	-2,69	-6,54	-5,66
Inequidad absoluta	-1189,91	-1168,79	-701,91	-403,4
Inequidad relativa	-227,49%	-330,54%	-116,97%	-87,19%

La tabla muestra que dada la ley del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, bajo un esquema de producción petrolera óptimo, las generaciones recién nacidas y futuras recibirán una carga neta positiva a lo largo de su vida. Sin embargo, los rangos que revelan la inequidad

intergeneracional son mucho más amplios que en el caso que evaluamos anteriormente donde asumimos un esquema de producción petrolera histórico.

En A-I se presenta una carga neta positiva para las generaciones futuras equivalente a \$1712.96, a las recién nacidas le corresponde \$523.05 con una variación entre estas de \$1189.91, cifra que representa un 227.49% de inequidad generacional. Quienes para el año 2001 se encuentren entre 10 y 69 años deben afrontar cargas netas negativas a lo largo de su vida.

En A-C, los valores correspondientes a las generaciones futuras son de \$1522.39 y para los neonatos es \$353.6, presentándose en este caso una diferencia de \$1168.79 entre ambas, lo que se traduce en una inequidad relativa de 330.54%. Las cargas netas negativas, en este caso, son asumidas por los que para el año 2001 se encuentran en el rango de edad entre 5 y 69 años.

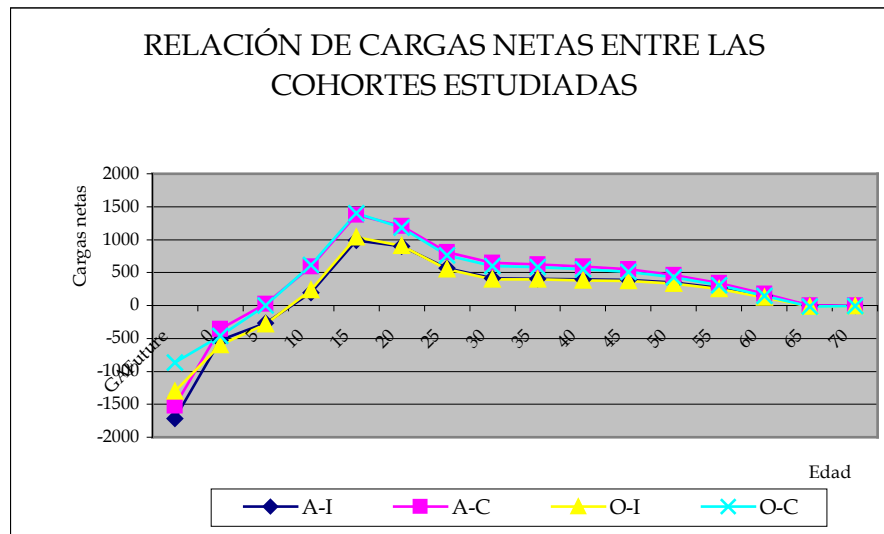
En lo que respecta a O-I tenemos \$1302 de carga neta positiva para las generaciones futuras y \$600.09 para la cohorte cero, lo que estima una

inequidad absoluta de \$1701.91 y un 116.97% de inequidad relativa. La carga neta negativa en este caso se sitúa en el rango de edad de entre los 10 y 64 años.

El último caso, por su parte nos muestra cargas netas positivas para las generaciones futuras en una cuantía de \$866.08 y para los neonatos de \$462.68 estableciéndose entre ellos una diferencia de \$403.4, nuevamente a favor de las generaciones futuras, para una inequidad relativa de 87.19%. La carga neta negativa se sitúa en el rango de edad entre los 10 y 64 años, como en el caso anterior.

En el siguiente gráfico vemos la relación entre las cargas que deben enfrentar las diversas cohortes presentadas en las tablas de resultados, según cada uno de los escenarios planteados:

G.III.7.- CARGAS NETAS RECIBIDAS O PAGADAS ENTRE COHORTES, DADO LOS RESULTADOS DE LA TABLA T.III.5



Cuando las tasas de crecimiento económico son de 0.94%, las inequidades son mayores que cuando la tasa equivale a 3% (repitiéndose el patrón del esquema estudiado con un valor óptimo de producción petrolera). Con respecto a la tasa de descuento el comportamiento no tiene una tendencia repetitiva; cuando $g=0.94\%$, a mayor tasa de descuento, menor inequidad intergeneracional. En cambio si $g=3\%$, a mayor tasa de descuento, mayor inequidad intergeneracional. Nuevamente el comportamiento de los flujos de

ingresos y gastos no parece presentar un patrón de comportamiento específico en el nivel de inequidad intergeneracional.

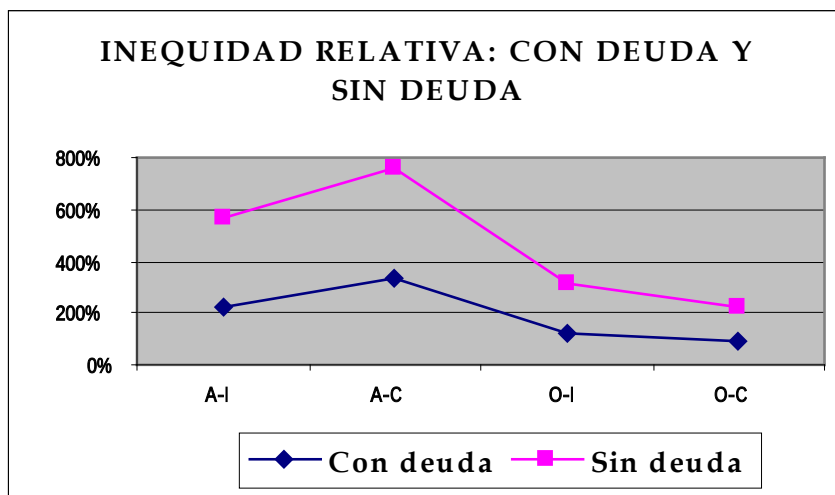
¿Qué pasaría si asumimos que el gobierno paga su deuda actual, a través de ingresos extraordinarios sin comprometer el esquema de obligaciones tributarias del venezolano?

**T.III.6.- TABLA DE RESULTADOS PARA EL CASO DE LA LEY DEL
SEGURO SOCIAL, BAJO UN ESQUEMA DE PRODUCCIÓN
PETROLERO ÓPTIMO Y SIN NIVELES DE DEUDA EXTERNA PARA
EL AÑO 2002**

Ley del Seguro Social Obligatorio				
Edad	Adaptativo-Incierto	Adaptativo-Certero	Optimista-Incierto	Optimista-Certero
GAFUTURE	-2306,53	-1867,49	-1778,01	-1093,08
0	-523,05	-353,6	-600,09	-462,68
5	-266,45	27,53	-284,08	-0,24
10	197,57	587,69	232,83	614,91
15	990,99	1379,86	1034,03	1400,6
20	900,76	1205,09	909,83	1180,85
25	566,46	808,33	552,19	759,53
30	409,19	645,77	394,68	599,06
35	407,42	624,8	393,7	582,38
40	398,24	592,46	383,71	551,36
45	391,29	550,7	375,46	511,3
50	347,8	464,5	328,77	425,73
55	270,24	343,19	249,31	307,42
60	145,13	175,73	124,5	146,28
65	0,07	3,86	-13,19	-12,41
70	-3,86	-2,69	-6,54	-5,66
Inequidad absoluta	-1783,48	-1513,89	-1177,92	-630,4
Inequidad relativa	-340,98%	-428,14%	-196,29%	-136,25%

Pues lo que nos muestra la tabla y seguidamente el gráfico, es que la inequidad intergeneracional aumenta en todos los casos, beneficiando especialmente a las generaciones del futuro.

**G.III.8.- COMPARACIÓN DE LAS TABLAS DE RESULTADOS T.III.5 Y
T.III.6, TOMANDO EN CUENTA LA VARIABLE NIVEL DE DEUDA
EXTERNA PARA EL AÑO 2002**



III.4.2.2. SEGÚN MARCO REGULATORIO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

T.III.7.- TABLA DE RESULTADOS PARA EL CASO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, BAJO UN ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERO ÓPTIMO

Ley Orgánica de Sistema de Seguridad Social Integral				
Edad	Adaptativo-Incierto	Adaptativo-Certero	Optimista+Incierto	Optimista+Certero
GAFUTURE	-1667,03	-1452,44	-1304,23	-468,01
0	-459,24	-234,99	-503,12	-286,82
5	-144,75	239,84	-118,31	293,46
10	422,55	935,13	511,83	1062,22
15	1343,88	1869,15	1445,27	1997,97
20	1255,88	1697	1323,07	1780,64
25	925,83	1303,35	968,88	1361,05
30	786,49	1162,05	830,68	1223,87
35	781,67	1132,63	824,56	1192,8
40	771,29	1091,37	810,52	1143,4
45	758,08	1031,05	791,12	1072,19
50	693,24	908,49	716,93	936,46
55	596,18	751,04	610,86	767,46
60	436,04	526,57	441,45	532,14
65	230,8	269,95	232,65	272,16
70	126,89	137,3	128,31	138,8
Inequidad absoluta	-1207,79	-1217,45	-801,11	-181,19
Inequidad relativa	-263,00%	-518,09%	-159,23%	-63,17%

En todos los casos se revelan cargas netas positivas tanto para las generaciones futuras como para los neonatos, lo que varía en este esquema es la proporción de la inequidad intergeneracional.

En A-I, las generaciones futuras terminarán recibiendo \$1667.03 más de lo que pagaron al Estado (en forma de impuestos) en el resto de su vida, mientras que los neonatos se anotarán \$459.24, marcándose una diferencia de \$1207.79, lo que representa una inequidad relativa de 263%. Para aquellos que en el año 2001 tenían entre 10 y 74 años, les corresponderá asumir una carga neta negativa. A-C, nos muestra carga neta positiva para las generaciones futuras de \$1452.44, mientras que los recién nacidos por su parte recibirán \$234.99, con una amplia diferencia entre ellos equivalente a \$1217.45, lo que produce una inequidad de 518.09%. En este lance también existe un grupo de la población que debe afrontar cargas netas negativas, específicamente aquellos que para el 2001 se encuentran entre 5 y 74 años.

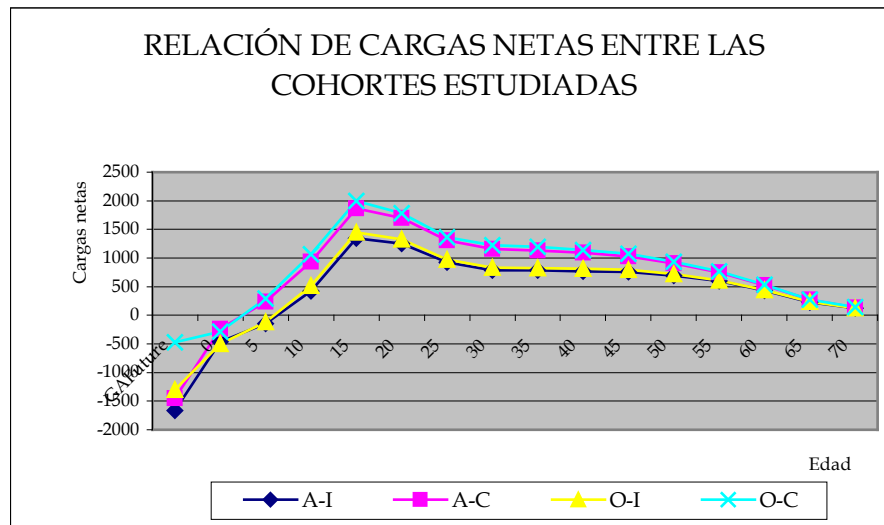
Con O-I vemos transferencias netas de \$1304.23 para las generaciones futuras, \$503.12 para los recién nacidos. Una inequidad absoluta de \$801.11 y relativa de 159.23%. El rango de edad para quienes deben enfrentar cargas netas negativas es igual al del caso A-I (entre 10 y 74 años).

Por último tenemos el escenario O-A que describe que las generaciones futuras gozarán de un excedente de transferencias de \$468.01, por su parte los neonatos recibirán \$286.82, provocando una inequidad absoluta de \$181.19 y relativa de 63.17%. Las cargas netas negativas que se muestran son pagadas por quienes en el año 2001 se encontrarán entre 5 y 74 años.

Con este esquema nuevamente a mayor tasa de crecimiento económico, menor inequidad intergeneracional y la tasa de descuento no sigue una tendencia específica.

La tendencia de las cargas la podemos observar en el siguiente gráfico:

G.III.9.- CARGAS NETAS RECIBIDAS O PAGADAS ENTRE COHORTES, DADO LOS RESULTADOS DE LA TABLA T.III.7



La inequidad se expande enormemente cuando asumimos que no existe deuda para el Estado venezolano, como lo muestra la siguiente tabla:

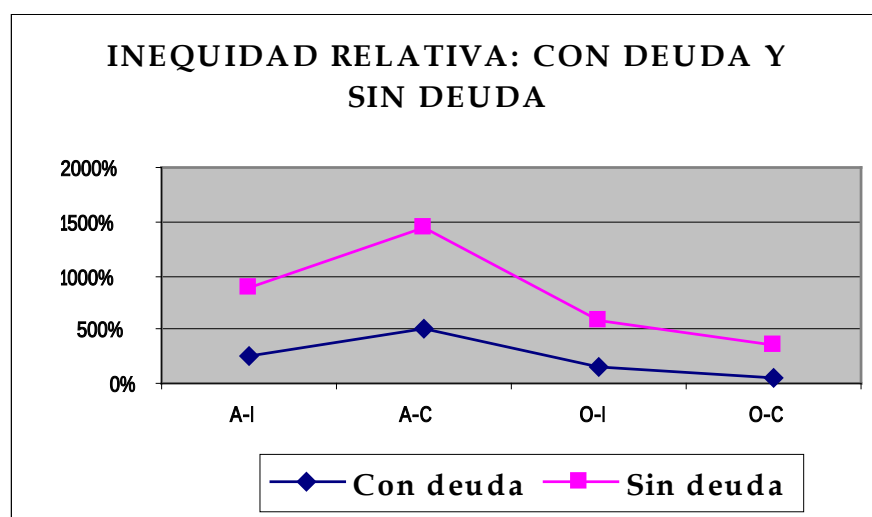
T.III.8.- TABLA DE RESULTADOS PARA EL CASO DE LA LEY
ORGÁNICA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, BAJO UN
ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERO ÓPTIMO Y SIN NIVELES

Ley Orgánica de Sistema de Seguridad Social Integral				
Edad	Adaptativo-Incierto	Adaptativo-Certero	Optimista+Incierto	Optimista+Certero
GAFUTURE	-3347,52	-2429,46	-2651,88	-1110,67
0	-459,24	-234,99	-503,12	-286,82
5	-144,75	239,84	-118,31	293,46
10	422,55	935,13	511,83	1062,22
15	1343,88	1869,15	1445,27	1997,97
20	1255,88	1697	1323,07	1780,64
25	925,83	1303,35	968,88	1361,05
30	786,49	1162,05	830,68	1223,87
35	781,67	1132,63	824,56	1192,8
40	771,29	1091,37	810,52	1143,4
45	758,08	1031,05	791,12	1072,19
50	693,24	908,49	716,93	936,46
55	596,18	751,04	610,86	767,46
60	436,04	526,57	441,45	532,14
65	230,8	269,95	232,65	272,16
70	126,89	137,3	128,31	138,8
Inequidad absoluta	-2888,28	-2194,47	-2148,76	-823,85
Inequidad relativa	-628,93%	-933,86%	-427,09%	-287,24%

DE DEUDA EXTERNA PARA EL AÑO 2002

El gráfico que sigue a continuación muestra la relación entre la inequidad intergeneracional bajo el supuesto de que el gobierno asume ciertos niveles de deuda y cuando el supuesto es contrario, es decir, que se libra de sus obligaciones:

G.III.10.- COMPARACIÓN DE LAS TABLAS DE RESULTADOS T.III.7
Y T.III.8, TOMANDO EN CUENTA LA VARIABLE NIVEL DE DEUDA
EXTERNA PARA EL AÑO 2002



III.5. SÍNTESIS DE RELACIONES ENTRE VARIABLES

En definitiva, lo que se pretende estudiar en este trabajo es la relación entre la distribución de la riqueza entre los venezolanos y el sistema de seguridad social.

La reciente reforma del sistema de seguridad social nos llevó a plantearnos la idea de estudiar el efecto de esta política pública de gran significación fiscal sobre el consumo privado. La metodología usada (Contabilidad Generacional) nos ha permitido, no sólo evaluar éste en términos de cargas netas positivas y/o negativas, sino evaluar los grados de inequidad que existe entre distintas cohortes, bajo diversos contextos de análisis que diseñamos.

En este sentido, evaluamos los efectos de la antigua *Ley del Seguro Social* y de la nueva *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*, a través de la conformación de dieciséis escenarios en total. En ellos tratamos de

considerar aquellas variables que estuvieron en nuestra posibilidad evaluar, permitiéndonos observar su influencia sobre el desenvolvimiento de ambas leyes según sus objetivos.

Entre las variables consideradas tenemos: niveles de deuda del Estado⁴⁶, tasa de crecimiento económico, tasa de descuento y esquema de producción petrolero de PDVSA. Las relaciones entre estas variables y los grados de inequidad intergeneracional, así como el valor de carga neta, se resumen a continuación:

III.5.1. NIVEL DE DEUDA DEL ESTADO VENEZOLANO

Cuando introducimos el nivel de deuda como una variable, se notó que su cuantía tiene especial impacto sobre la condición de los individuos de las generaciones futuras, quienes en todos los casos se convierten en los únicos beneficiarios al momento en que el Estado decide pagar su deuda. Las cargas netas positivas se amplían, más para el marco regulatorio de la *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social* que para la

⁴⁶ Específicamente deuda externa, y para los análisis de la LOSSS deuda externa + costos de transición.

Ley del Seguro Social. Además, tal aumento es mayor en los casos en que se asumió un esquema de producción petrolera histórico. El cuadro que sigue resume lo anterior:

**C.III.4.- SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN TODOS
LOS ESCENARIOS ESTUDIADOS, TOMANDO EN CUENTA LA
VARIABLE NIVEL DE DEUDA EXTERNA**

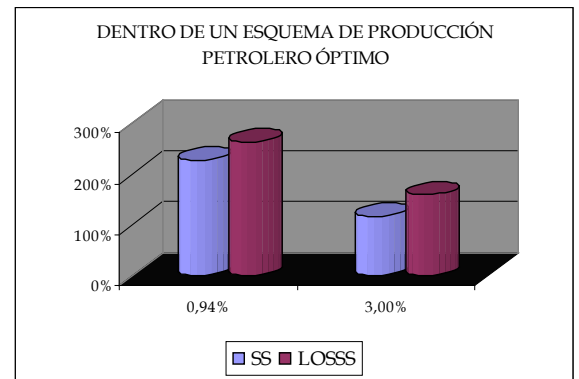
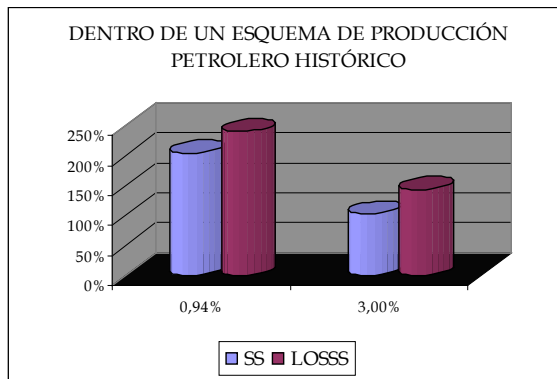
Escenarios	SS		LOSS	
A-I	Histórico	Óptimo	Histórico	Óptimo
Con Deuda	-1667,46	-1712,96	-1630,4	-1667,03
Sin Deuda	-2261,02	-2306,53	-3310,88	-3347,52
Variación	35,60%	34,65%	103,07%	100,81%
A-C	Histórico	Óptimo	Histórico	Óptimo
Con Deuda	-1259,38	-1522,39	-1240,69	-1452,44
Sin Deuda	-1604,47	-1867,49	-2217,71	-2429,46
Variación	27,40%	22,67%	78,75%	67,27%
O-I	Histórico	Óptimo	Histórico	Óptimo
Con Deuda	-1265,51	-1302	-1274,85	-1304,23
Sin Deuda	-1741,52	-1778,01	-2622,51	-2651,88
Variación	37,61%	36,56%	105,71%	103,33%
A-I	Histórico	Óptimo	Histórico	Óptimo
Con Deuda	-693,08	-866,08	-328,73	-468,01
Sin Deuda	-920,07	-1093,08	-971,39	-1110,67
Variación	32,75%	26,21%	195,5%	137,32%

“La deuda actúa como un sujetador de la inequidad intergeneracional. A menor deuda, mayor inequidad entre generaciones”.

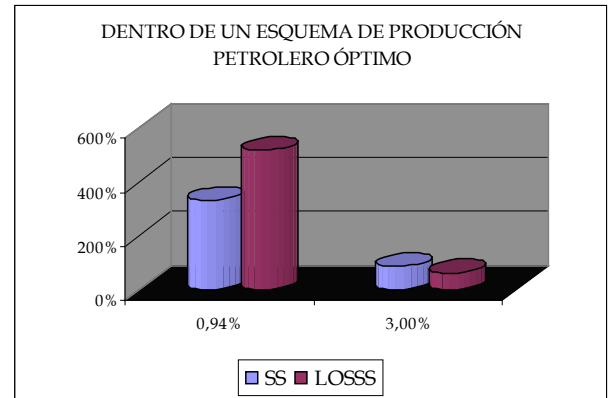
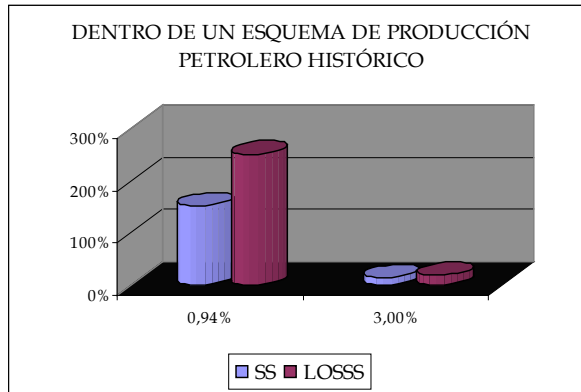
III.5.2. TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

En todos los escenarios evaluados, la tasa de crecimiento económico se presentó como un catalizador de la equidad intergeneracional.

G.III.11.- RELACIÓN ENTRE TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO E INEQUIDAD INTERGENERACIONAL RELATIVA, TOMANDO EN CUENTA UNA TASA DE DESCUENTO DE $r = 11,35\%$



G.III.12.- RELACIÓN ENTRE TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO
E INEQUIDAD INTERGENERACIONAL RELATIVA, TOMANDO EN
CUENTA UNA TASA DE DESCUENTO DE $r = 7\%$



“A mayor tasa de crecimiento económico, menor inequidad intergeneracional”.

III.5.3. TASA DE DESCUENTO

Evaluamos los escenarios de acuerdo a dos tasas de descuento, una que representaba una variación de los flujos de ingresos y gastos más o menos predecible (7%) y otra que no lo era tanto (11.35%). Notamos que no ocurre ninguna tendencia que se repita y que nos permita establecer una relación específica entre esta variable y la inequidad intergeneracional. Sin embargo, los escenarios de crecimiento económico más elevado (3%), junto con la tasa de descuento que permite estimaciones más precisas de los flujos de ingresos y gastos, refleja para todos los bloques estudiados los casos de menor inequidad entre generaciones.

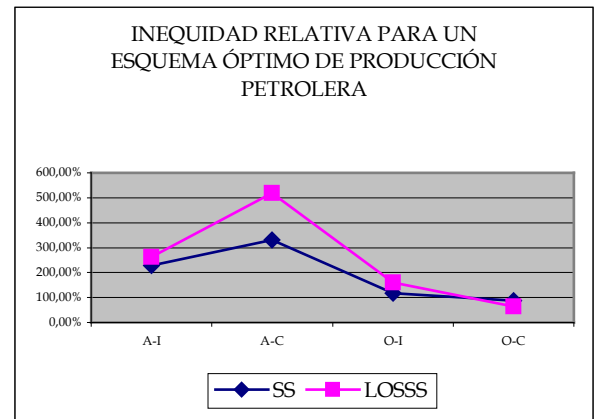
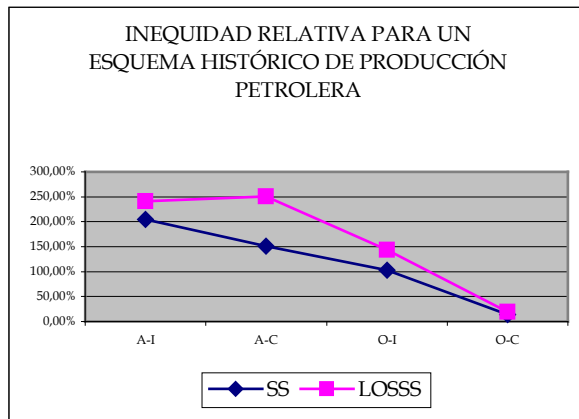
“Aunque la tasa de descuento no refleja una relación específica con la inequidad intergeneracional; al unirse con una alta tasa de crecimiento económico, permite disminuir la inequidad intergeneracional”.

III.5.4. ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERO DE PDVSA

Al estudiar el impacto del esquema de producción petrolero de PDVSA sobre el marco regulatorio de la seguridad social, pudimos notar que la forma de producción de esta empresa estatal, como era de esperarse, influye sobre la condición de los miembros de la sociedad venezolana. Se muestra que bajo un esquema de producción histórico la inequidad entre generaciones es menor con la vieja *Ley del Seguro Social* que con la *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*; mientras que bajo la óptica de un esquema de producción petrolero óptimo la situación anterior se repite con la excepción del escenario O-C, en donde con la *LOSSS* la inequidad entre generaciones se reduce.

Lo que acabamos de describir se expresa en los siguientes gráficos de líneas:

G.III.13.- COMPARACIÓN ENTRE LA INEQUIDAD RELATIVA DE LOS MARCOS REGULATORIOS ESTUDIADOS, TOMANDO EN CUENTA LA VARIABLE ESQUEMA DE PRODUCCIÓN PETROLERA

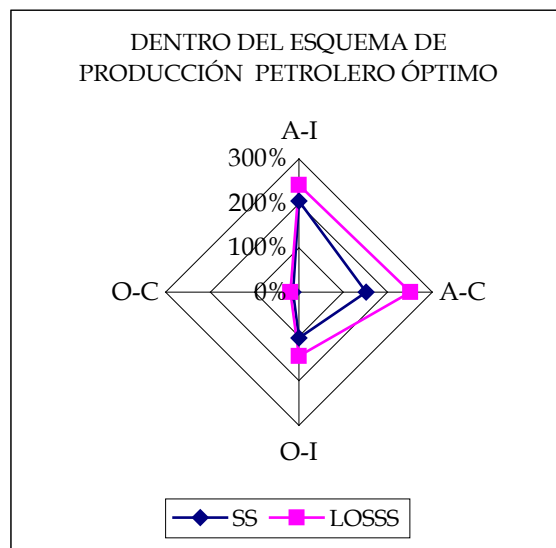
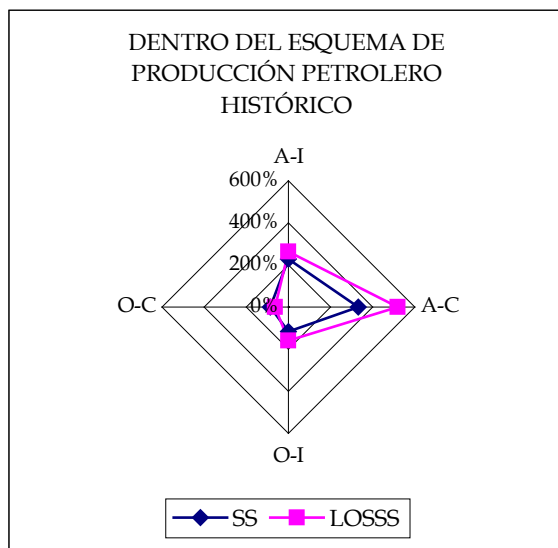


En síntesis, de la relación entre esquema de producción petrolero y marco regulatorio de la seguridad social podemos decir que en la mayoría de los casos se cumple que:

“Bajo el nuevo marco regulatorio de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, independientemente del esquema de producción que se cumpla subóptimo (como el histórico) u óptimo, la inequidad intergeneracional aumenta, en comparación con el marco regulatorio que contemplaba la Ley del Seguro Social”.

En definitiva, las relaciones que describimos anteriormente tomando en cuenta las diversas variables que consideramos en este estudio, nos permite afirmar que, según el diseño planteado, la nueva *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social* genera mayor inequidad entre generaciones que la *Ley del Seguro Social*. Gráficamente lo podemos representar de la siguiente forma:

G.III.14.- COMPARACIÓN ENTRE INEQUIDADES RELATIVAS DE LOS DOS MARCOS REGULATORIOS ESTUDIADOS



Al respecto de la cuantía de las cargas netas, con la LOSS se estima que los individuos reciben menos transferencias pagan más impuestos que

en relación a la Ley del Seguro Social, incluso en algunos casos la condición de algunos ciudadanos empeora⁴⁷, porque con la LOSSS de recibir, cargas netas positivas con SS, pasan a afrontar cargas netas negativas, excepto en el escenario O-I/Óptimo la condición de las futuras generaciones mejora.

“La ejecución de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social produce un efecto negativo sobre las cargas netas positivas y negativas que asumen los venezolanos, aumentando el grado de inequidad intergeneracional”

⁴⁷ Escenarios A-C/Óptimo, O-I/Óptimo, O-C/Histórico, O-C/Óptimo

III.6. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Las afirmaciones que se expusieron en la parte anterior deben ser interpretadas con lupa. ¿Qué significa que *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social* estime mayor inequidad entre generaciones que la *Ley del Seguro Social*?

Un sistema de seguridad social busca esencialmente garantizar una condición de vida digna al ciudadano, más aún si se desarrolla dentro de un contexto social caracterizado por sostener altos grados de desigualdad y pobreza.

En el capítulo dos planteamos el dilema que gira en torno al problema intergeneracional. En síntesis la dificultad estriba en la forma de preservar los derechos de aquellos que no han nacido aún, se busca la manera de distribuir los recursos escasos intergeneracionalmente. Lo que por lo general ha ocurrido es que los ciudadanos del presente prefieren proveerse de beneficios a ellos en primer lugar, y luego, si es necesario, pensar en el futuro de sus descendientes. Como vimos, en

tiempos recientes, los gobiernos han asumido el rol de equilibristas de los derechos, tanto de las generaciones futuras como de las presentes, por eso vale la pena preguntarse, ¿qué nos muestran las cuentas intergeneracionales en Venezuela?

Según nuestro análisis con la LOSSS los derechos de las futuras generaciones se encuentran garantizados, el problema más bien debe orientarse a la preservación de los derechos de las generaciones presentes. Mientras las políticas de estado estén dirigidas a satisfacer el ámbito político, como humildemente consideramos sucede en Venezuela, la pobreza y la desigualdad seguirán agudizando.

Estudiamos dos marcos regulatorios; uno que por razones más ligadas a la ejecución que al diseño, colapsó y otro que apenas comienza a consolidarse, y ¿qué observamos?. La necesidad inminente de una reforma que empeorará la situación del venezolano en todo sentido, pero que se espera alcance a saciar la sed de respuestas por las continuas demandas de todas aquellas personas que a pesar de haber cumplido a lo largo de su vida con las cotizaciones obligatorias al Seguro Social, hoy

deben conformarse con recibir menos de lo que anteriormente pudieron haber alcanzado (argumento político).

Los resultados obtenidos no revelan relaciones sorprendentes, como es de esperarse, el mejor contexto para la ejecución de LOSSS es con tasas sostenidas de crecimiento económico real combinado con un desenvolvimiento estable de los acontecimientos económicos, lo cual incluye la palestra política, social, cultural, etc., además de mayores grados de eficiencia en la explotación de reservas petroleras y si se abriese la posibilidad de cancelar la deuda externa contraída, a través de ingresos distintos a los tributarios no petroleros, pues mucho mejor para la condición de las futuras generaciones.

CONCLUSIONES

Las cuentas generacionales venezolanas nos muestran que dada la estructura presupuestaria del Estado venezolano, su patrón de ingresos y gastos en la actualidad, la generación de personas vivas para el año 2001 deben afrontar cargas netas negativas, con variaciones muy pequeñas dependiendo del esquema planteado, sobretodo en el caso de las personas entre 10 y 59 años. Mientras que las generaciones futuras y las nacidas en el año 2001, por el contrario, tienden a recibir más de lo que pagan a lo largo de su vida (carga neta positiva).

Basado en el estudio diseñado para este trabajo podemos decir que la *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral*, altera el grado de inequidad entre generaciones, provocando mayores cargas netas negativas en los casos de las cohortes que pagan más de lo que reciben del Estado, y menores cargas netas positivas para el caso de las cohortes que reciben más de lo que pagan, todo esto a lo largo de su vida.

Al comenzar la investigación planteamos la hipótesis que sugería que la introducción del nuevo sistema de seguridad social, reduciría el consumo privado de los ciudadanos en períodos de jubilación y ampliaría las cargas impositivas netas de las futuras generaciones respecto a las presentes.

Pudimos detectar, a través de la metodología usada, que el consumo privado de los ciudadanos en períodos de jubilación con la nueva ley, disminuye, lo que nos permite aceptar la primera parte de la hipótesis planteada.

Aunque en la hipótesis también sugiere que las cargas impositivas netas de las futuras generaciones respecto a las presentes se ampliaría (aumentaría la inequidad), en los resultados vimos que la inequidad entre generaciones aumenta, más no por el aumento de la carga impositiva, ya que en todos los casos la cohorte de los nacidos en el año 2001 y la que representa a las futuras generaciones (GAFUTURE) terminan recibiendo cargas netas positivas, como ya fue señalado. Lo anterior significa que la nueva ley induce a que la cuantía de las transferencias que terminan recibiendo las generaciones presentes y

futuras a lo largo de su vida disminuya en comparación al marco regulatorio anterior, provocando al mismo tiempo mayor inequidad entre generaciones.

Al evaluar los efectos de las variables tasa de crecimiento económico, tasa de descuento, nivel de deuda que mantiene el Estado y esquema de explotación petrolero sobre la *Ley del Seguro Social* y la *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*, podemos creer que manteniendo el mismo esquema de explotación petrolero que se ha empleado en Venezuela en los últimos cincuenta años, si se alcanzan altos niveles de crecimiento económico, junto con bajas tasas de descuento; podría disminuir el grado de inequidad intergeneracional. Por otro lado, si los niveles de deuda son cancelados de forma definitiva para el año 2002 con ingresos no impositivos (ganancias extraordinarias por vía petrolera, por ejemplo), la inequidad intergeneracional aumenta, debido a que las generaciones del futuro recibirán mayor cuantía de transferencias netas.

La idea de este estudio ha sido incorporar al análisis de las políticas fiscales venezolanas una metodología digamos novedosa, quizás con la esperanza de que este nuevo enfoque pudiese reflejar un panorama

distinto al que muchos estudios sobre las políticas de estado venezolano han revelado. Sin embargo, su culminación, nos muestra que el camino para procurarnos una mayor calidad de vida no se orienta hacia la aprobación de leyes deseables desde el punto de vista de la ganancia política de algún partido, candidato o gremio, sino a través de un plan de desarrollo a largo plazo, que incorpore una visión integral de la situación que deseamos transformar, tomando en cuenta que los derechos adquiridos por las leyes tienen costos, que cuando sobrepasan la capacidad presupuestaria se convierten en letra muerta.

La violenta crisis mundial que mantiene en vilo las dimensiones humanas (física, mental y espiritual), quizás permita una apertura de conciencia que al final se traduzca en la asunción de la enorme responsabilidad que tenemos con nosotros mismos, con nuestra vida, con nuestro bienestar. Definitivamente, aunque parezca una postura individualista, no existe labor más colectiva que afrontar los problemas personales otorgando a éstos su debida importancia, de nada sirve esperar que las cosas de afuera cambien para darnos mayor felicidad, si la espera nos vuelve dependientes de una ley, de un Estado, de un presidente, de un trabajo, de una pareja, de un profesor. La modernidad

ha inyectado la idea del progreso, del bienestar económico, de los derechos humanos, pero también la idea de responsabilidad compartida, la cual en países como el nuestro a desfigurado un poco la idea de responsabilidad individual. El efecto de esta distorsión termina creando un círculo de culpas, donde nuestros fracasos son causa de las acciones de los otros, y es así como pretendemos que una institución llamada Estado, conformada por un grupo de personas que no se escapan de la idea anterior, nos proteja, nos ofrezca bienestar. Hay un dicho que dice *“No hay país rico, con instituciones pobres”*, las políticas de seguridad social son la muestra más representativa de la misión de los Estados modernos de garantizar una mejor calidad de vida a sus ciudadanos, pero para lograr un sistema eficiente, mucho más allá de el esquema técnico diseñado, es necesario entender que todo lo que sucede afuera es un reflejo de lo que pasa dentro de nosotros. Para alcanzar el *bienvivir* hay que recordar que las instituciones soy yo, eres tu, somos todos; su desempeño depende de nuestras acciones cotidianas.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Clementina; Gustavo Marquez. *El Sistema de Seguros Sociales en Venezuela: Problemas y Alternativas de solución*. Ed. Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio de la Familia. Caracas- Venezuela, 1993.

AUERBACH, A., J. Gokhale y L. Kotlikoff. *Generational accounts: a meaningful alternative to deficit accounting*. MIT Press, 1991.

BRAVO, Jorge. *Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina*. Revista de la CEPAL, #72, Santiago de Chile-Chile, Diciembre, 2000.

CÁRDENAS, Antonio José. *Proyecto Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Centro de Extensión Profesional de la U.C.V. Caracas, 1999.

DAVIS, J., Ossowski, Daniel y Barnett. *Stabilization and Savings Funds for Non renewable Resources – Experience and Fiscal Policy Implications*. IMF Occasional Paper 205, 2001.

DIAMOND, Peter. *Macroeconomic Aspects of Social Security Reform*. Massachusetts Institute of Technology, 1997.

FERNANDEZ, Aureliano, Juan Gómez. *Aplicación de distintos esquemas de fondos patrimoniales y sus efectos intergeneracionales en Venezuela (Año 2000–infinito)*. Premio Pretzler 2002. BCV. Caracas-Venezuela, Julio, 2002.

GOKHALE, J. Kotlikoff, Lawrence. *Medicare from the perspective of Generational Accounting*. NBER, WP 6596, 1998.

Human Development Report 2001, United Nations Development Programme. 2001.

KOTLIKOFF, L. W. Leibfritz. *Generational Accountability around the World*. NBER, The University of Chicago Press, 1999.

LEÓN, Armando. *Pensiones: La Revolución del siglo XXI*. Centro de Promoción y Análisis de Políticas Públicas (CEPAPP). Editorial Texto, Caracas-Venezuela, 2000.

MCKERLIE, D. *Equality Between Age Groups*. Philosophy and Public Affairs. 1992.

MEDINA, Humberto. *Evaluación de los efectos de diferentes esquemas impositivos sobre la senda de explotación y producción de una empresa petrolera en el tiempo: Un análisis para el caso venezolano*. Memoria de grado no publicada, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1997.

OFICINA DE ASESORÍA ECONÓMICA Y FINANCIERA. *Informe de Incidencia Presupuestaria del Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social*. Caracas, Octubre 2001.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

RANGEL, A. R. Zeckhauser. *Can market and voting institutions generate optimal intergenerational risk sharing?*. NBER, WP 6949, 1999.

RANGEL, A. *Forward and Backward Intergenerational Goods: A Theory of Intergenerational Exchange*. NBER, WP 7518, 2000.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Asamblea Nacional. Caracas, Diciembre 2002.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley de Carrera Administrativa*. Caracas, 13 de mayo de 1975.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley del Seguro Social*. Palacio Federal Legislativo. Caracas, 30 de Septiembre de 1991.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley Orgánica del Trabajo*. Palacio Federal Legislativo. Caracas, 19 de Junio de 1997.

STEIGUM JR. E. *Fiscal deficits, asset prices and intergenerational distribution in an open unionized economy*. Noerwegian School of Economics and Business Administration.

STIGLITZ, Joseph. *La Economía del Sector Público*. II Edición, Antoni Bosch editor, Barcelona-España, 1988.

STIGLITZ, Joseph. *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. Banco Mundial, Washington, D.C, 1999.

VILLASMIL, Ricardo. *Seguridad Social: aportes para el acuerdo. Cap.4-La Reforma del Subsistema de Pensiones*. Documentos del Proyecto Pobreza, UCAB, 2002.

WOLF, C. *Health Care access, population ageing and intergenerational justice*. Department of Philosophy, Universidad de Georgia, 1999.

A.1. ANEXO 1

ANEXO 1

A.1.1. Proporción de Ingresos y Gastos del Gobierno, 2001

Proporción de Ingresos y Gastos del Gobierno para 2001	
Sobre PIB No Petrolero	Porcentaje
Ingresos Corrientes No Petroleros sólo para la Seguridad Social	3.5%
Otros Ingresos Tributarios No Petroleros	32.26%
Otros Ingresos No Tributarios No Petroleros	12.11%
Ingresos Diversos No Petroleros	1.51%
Sobre Gasto Corriente	
Transferencias Corrientes al Sistema de Seguridad Social	0.7%
Otras Transferencias Corrientes	11.43%
Gastos Corrientes a la SS	7.86%
Otros Gastos Corrientes	92.14%

A.1.2. Matriz de Perfil Relativo de Impuestos y Transferencias pagados y recibidos por los venezolanos a lo largo de su vida

Tomando en cuenta las cuentas de ingresos y gastos del gobierno, en la matriz se toman en cuenta las siguientes variables:

ICNPSS = Ingresos Corrientes No Petroleros a la Seguridad Social

OITNP = Otros Ingresos Tributarios No Petroleros

OINTNP = Otros Ingresos No Tributarios No Petroleros

IDNP = Ingresos Diversos No Petroleros

TCSS = Transferencias Corrientes a la Seguridad Social

OTC = Otras Transferencias Corrientes

GC = Gastos Corrientes

OGC = Otros Gastos Corrientes

A continuación se presenta la matriz Relative Profile para hombres y mujeres:

Años	ICNPSS	OITNP	OINTNP	IDNP	TCSS	OTC	GC	OGC
0	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
1	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
2	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
3	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
4	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
5	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
6	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
7	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
8	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
9	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
10	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
11	0,00	0,00	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
12	0,01	0,01	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
13	0,05	0,05	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
14	0,22	0,22	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
15	0,87	0,87	1,00	1,00	0,74	0,92	1,00	1,00
16	0,87	0,87	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
17	0,87	0,87	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
18	0,87	0,87	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
19	0,89	0,89	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
20	0,88	0,88	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
21	0,88	0,88	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
22	0,88	0,88	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
23	0,89	0,89	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
24	0,89	0,89	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
25	0,90	0,90	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
26	0,94	0,94	1,00	1,00	0,74	0,07	1,00	1,00
27	0,94	0,94	1,00	1,00	0,74	1,00	1,00	1,00
28	0,92	0,92	1,00	1,00	0,74	1,00	1,00	1,00
29	0,96	0,96	1,00	1,00	0,74	1,00	1,00	1,00
30	0,95	0,95	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
31	0,99	0,99	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
32	1,00	1,00	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
33	0,98	0,98	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
34	0,98	0,98	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
35	1,00	1,00	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
36	0,99	0,99	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
37	0,99	0,99	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
38	0,96	0,96	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
39	1,05	1,05	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
40	1,00	1,00	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
41	0,99	0,99	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
42	0,99	0,99	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
43	1,01	1,01	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
44	1,01	1,01	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
45	1,04	1,04	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
46	1,05	1,05	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
47	1,03	1,03	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
48	1,00	1,00	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
49	1,06	1,06	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
50	1,07	1,07	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
51	1,02	1,02	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
52	1,05	1,05	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
53	1,03	1,03	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
54	1,03	1,03	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
55	0,99	0,99	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
56	0,99	0,99	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
57	1,05	1,05	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
58	1,01	1,01	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
59	1,07	1,07	1,00	1,00	0,78	1,00	1,00	1,00
60	0,92	0,92	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
61	1,05	1,05	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
62	0,93	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
63	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
64	0,98	0,98	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
65	0,98	0,98	1,00	1,00	1,00	1,20	1,00	1,00
66	0,98	0,98	1,00	1,00	1,00	1,20	1,00	1,00
67	0,93	0,93	1,00	1,00	1,00	1,20	1,00	1,00
68	0,94	0,94	1,00	1,00	1,00	1,20	1,00	1,00
69	0,92	0,92	1,00	1,00	1,00	1,20	1,00	1,00
70	0,94	0,94	1,00	1,00	1,00	1,20	1,00	1,00
71	1,12	1,12	1,00	1,00	1,00	1,20	1,00	1,00
72	0,97	0,97	1,00	1,00	1,00	1,20	1,00	1,00
73	0,94	0,94	1,00	1,00	1,00	1,20	1,00	1,00
74	0,94	0,94	1,00	1,00	1,00	1,20	1,00	1,00

Ver archivo adjunto bajo el nombre “Anexo 2”

A.2. ANEXO 2

A.2. ANEXO 2