Capítulo 8

El subsistema de pensiones de la Seguridad Social

Ricardo Villasmil Bond

Introducción 281

Breve reseña histórica del Sistema de Pensiones en Venezuela 283

Los intentos de reforma de la Seguridad Social 290

Las reformas de la administración Chávez 292

La dimensión financiera 294

Elementos a considerar en una reforma 295

Nuestra propuesta 299

Introducción

En el transcurso de los últimas tres décadas, numerosos estudios, comisiones presidenciales de reforma y juntas de reestructuración se han dado a la tarea de identificar y responder a las profundas deficiencias que confronta el sistema de pensiones venezolano. Tales iniciativas, sin embargo, no han contado con el éxito esperado y Venezuela sigue siendo uno de los países más atrasados de América Latina en materia de previsión social.

La inmensa mayoría de los especialistas coincide en señalar la baja cobertura y la inviabilidad financiera del sistema como sus dos problemas fundamentales. El primero está estrechamente vinculado al desempeño del mercado laboral de los últimos veinticinco años. La caída sostenida del salario real y el crecimiento progresivo de la informalidad y el desempleo han significado para muchos trabajadores y sus familiares la exclusión progresiva de un sistema de seguridad social pensado desde sus inicios alrededor de la tenencia de un empleo formal. Hoy en día, el sistema público de pensiones brinda cobertura a poco más de la quinta parte tanto de la población en edad de retiro como de aquella en edad de trabajar, hecho particularmente preocupante en razón de la virtual inexistencia de sistemas formales privados.

El segundo problema, su inviabilidad financiera, es igualmente visible y no menos acuciante. El IVSS, ente rector y principal ente administrador del sistema, se encuentra en estado de insolvencia. Habiendo agotado sus reservas técnicas, el instituto es hoy en día incapaz siquiera de financiar las obligaciones con sus beneficiarios con las contribuciones recibidas. Como factor explicativo de este fenómeno, al ya mencionado deterioro del mercado laboral se ha unido la falta casi absoluta de autonomía del instituto en el ejercicio de sus funciones, debilidad que le ha impedido resistir las presiones de las élites políticas al momento de decidir el destino de los aportes de sus afiliados, desarrollar y mantener su capacidad técnica, y ajustar los parámetros de contribución y beneficio con base en criterios financieros y actuariales. Hoy en día, el

IVSS es, sin duda, una de las instituciones más desprestigiadas del Estado venezolano.

El hecho quizás más resaltante, sin embargo, es que lejos de aprender de la experiencia del IVSS, el estamento político haya respondido a la precariedad del sistema permitiendo la aparición anárquica de una plétora de sistemas paralelos de salud y pensiones dentro de la administración pública sin ejercer control alguno sobre la viabilidad financiera y actuarial de los mismos. Ello ha traído como resultado un sistema sumamente atomizado y regresivo que ofrece beneficios financieramente inviables a unos pocos (regímenes especiales) y modestos a otros tantos (IVSS), al tiempo que obliga a la inmensa mayoría restante a buscar medios alternativos para garantizar su sustento en la vejez.[1]

La experiencia internacional es ilustrativa de la particular dificultad de emprender reformas en la seguridad social. El continente europeo, por ejemplo, enfrenta hoy las consecuencias económicas -y fiscales en particular- de no haber realizado a tiempo las reformas necesarias en sus sistemas públicos de previsión social para adaptarse al envejecimiento de su población. Las tasas de crecimiento de la deuda implícita de estos sistemas son a todas luces insostenibles, y la magnitud de los ajustes requeridos para frenarlas crece con el paso del tiempo, con consecuencias económicas, políticas y sociales difíciles de exagerar. En efecto, para el viejo mundo la reforma de la seguridad social representa quizás el reto de políticas públicas más importante de este nuevo siglo.

En razón de su menor fortaleza institucional, las carencias de los países en vías de desarrollo son más elementales, pero no menos difíciles de enfrentar. La diversidad de intereses involucrados hace de la reforma un tema sumamente controversial y delicado, y el horizonte temporal de un gobernante es demasiado corto para considerar seriamente la introducción de reformas profundas. Por ello, y esta es quizás nuestra recomendación fundamental, consideramos que a fin de darle coherencia y permanencia a la reforma -y detener lo que se vislumbra como una sucesión de reformas parciales e inconsistentes entre sí- sus lineamientos fundamentales deben surgir del resultado de un acuerdo amplio e inclusivo entre todos los sectores políticos y sociales del país.

1 Es importante señalar, sin embargo, que la irracionalidad de los compromisos asumidos por el Estado con sus trabajadores no justifica en modo alguno su incumplimiento. Las pensiones otorgadas por los regímenes especiales de pensiones del sector público son derechos adquiridos de los trabajadores y, por tanto, deben ser reconocidos en su totalidad en el proceso de reforma. Pero ello no debe ser impedimento para que este último tenga entre sus objetivos fundamentales racionalizar y modernizar las relaciones a futuro entre el Estado y sus trabajadores.

Breve reseña histórica del Sistema de Pensiones en Venezuela

El 9 de octubre de 1944 se inician las labores del seguro social venezolano con la puesta en funcionamiento de los servicios para la cobertura de riesgos de enfermedades, maternidad, accidentes y patologías por accidentes. Venezuela da así sus primeros pasos en la conformación del Estado de Bienestar *(Welfare State)*, tendencia global iniciada en 1880 por el Canciller alemán Otto Von Bismarck con el curioso objetivo de frenar el avance del movimiento socialdemócrata alemán.

No es hasta 1967, sin embargo, cuando se promulga la nueva Ley del Seguro Social que determina el otorgamiento de pensiones de vejez, invalidez, incapacidad parcial permanente y sobreviviente. Esta Ley, y el reglamento que la acompaña, determinan el monto de las pensiones a partir de una fórmula que toma un monto base y le agrega el 30% del salario de referencia del trabajador. Esta determinación en dos niveles se traduce en la práctica en un subsidio cruzado entre trabajadores en favor de aquellos con menor capacidad contributiva. Por otra parte, al establecer edades de retiro distintas para hombres y mujeres, el sistema introduce otro subsidio cruzado, del hombre en beneficio de la mujer, quien además goza de una esperanza de vida más elevada[2].

La Ley estableció, además, mecanismos para incluir a todos aquellos que para el momento de aplicación de la Ley estuviesen en una etapa avanzada de su vida laboral.[3] Con ello, el sistema venezolano se convirtió, desde su mismo nacimiento y al igual que la inmensa mayoría de los sistemas de pensiones públicos en el mundo, en un sistema de reparto, esquema que utiliza las contribuciones de la población trabajadora para costear las pensiones de la población en edad de retiro.[4]

2 La Ley y su reglamento determinan un monto base de 150 bolívares mensuales, y el salario de referencia es el promedio de los últimos 5 años de ingresos salariales (o de los últimos 10 años, si éste resultase ser mayor). La pensión contempla, además, aumentos de 1 punto porcentual por cada 50 semanas de cotización por encima del mínimo de 750 semanas e incrementos de 5 puntos porcentuales por año en caso de que el beneficiario decida postergar el beneficio una vez cumplido todos los requisitos para obtener la pensión (edad y número de cotizaciones). La edad de retiro es de 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, y la tasa de cotización al subsistema de pensiones es de 6,75% del salario del trabajador (4,75% del salario a cargo del empleador y 2% del salario a cargo del trabajador) con un tope máximo de cotización de 5 salarios mínimos urbanos.

3 El Artículo 88 de la mencionada Ley reza textualmente: "Cada vez que el Seguro Social se extienda a una nueva región o grupo de trabajadores, las personas que por ese motivo se inscriban por primera vez como asegurados y efectúen no menos de cincuenta cotizaciones semanales en los dos primeros años de aplicación, tendrán derecho a que se les reconozcan como acreditadas un número de cotizaciones semanales igual a tantas veces veinte (20) como años de edad tengan en exceso de veinticinco (25), con un máximo de quinientas (500) cotizaciones semanales y un mínimo de cincuenta (50). Este abono no se tomará en cuenta para el cómputo del porcentaje que debe aplicarse al salario de referencia para la determinación de la pensión". Para mayores detalles ver Ley del IVSS: http://www.ivss.gov.ve/pls/portal/IVSS_USER.ivss_ley_1.

4 En sentido estricto, el sistema sería un sistema parcialmente fondeado, dado que el sistema no cancelaba en beneficios la totalidad de las cotizaciones recaudadas, generándose un fondo de reserva para cancelar obligaciones futuras.

Nota Técnica 1. El sistema de reparto

Paul Samuelson, premio Nobel en Economía de 1970, comentó en 1967: "… la belleza de la seguridad social [operando bajo la figura de un sistema de reparto] es que descansa en una población y un ingreso creciente para cancelar a cada generación de retirados más de lo que contribuyeron al sistema. Una nación en crecimiento es el mejor esquema Ponzi alguna vez concebido...".[5]

La lógica detrás de esta afirmación podemos derivarla fácilmente utilizando un modelo de generaciones solapadas. En su versión más sencilla, cada generación vive dos períodos: en el primero trabaja y obtiene un salario y en el segundo vive de sus ahorros y/o de una pensión si ésta existe.

Asumiendo que la tasa de descuento del individuo es igual a la tasa de interés *(r)*, el individuo deseará mantener su consumo constante a lo largo de su vida, lo que en este caso se traduce en lograr que el consumo de su primer período sea igual al del segundo período. Imaginemos que la población crece entre una generación y la siguiente a la tasa *1+n* y el ingreso de los trabajadores *(w)* a la tasa *1+g*. En ausencia de un esquema de seguridad social de reparto, la restricción presupuestaria del individuo puede expresarse como sigue:

$$w = c + \frac{c}{1+r} \quad ; \quad c = \frac{w(1+r)}{2+r}$$

Al introducir un esquema de seguridad social de reparto en donde los individuos contribuyen con una proporción α de su salario durante su vida laboral para financiar las pensiones de los jubilados, la restricción presupuestaria de la primera generación de jubilados (generación cero) queda modificada de la siguiente forma, donde Δc representa el diferencial de consumo generado por el sistema de reparto.

$$w + \frac{\alpha w(1+g)(1+n)}{1+r} = c + \frac{c}{1+r}; \quad c = \frac{w\left[(1+r)+\alpha(1+g)(1+n)\right]}{2+r}; \quad \Delta c = \frac{\alpha w(1+g)(1+n)}{2+r}$$

Como podemos apreciar, la generación cero obtiene ganancias potencialmente importantes, recibiendo una pensión sin haber contribuido para ella. Para la generación siguiente de jubilados, la restricción presupuestaria quedaría como sigue:

$$c = \frac{w\left\{(1+r)(1+g)+\alpha(1+g)\left[(1+r)-(1+g)(1+n)\right]\right\}}{2+r}$$

Tomando al producto $g \times n$ como lo suficientemente pequeño como para ser numéricamente despreciable, el diferencial de consumo de la generación 1 puede expresarse de la siguiente manera:

$$\Delta c \approx \frac{\alpha w(1+g)(g+n-r)}{2+r}$$

Generalizando para las generaciones uno en adelante (i=1,2...),

$$\Delta c^i \approx \frac{\alpha w(1+g)^i (g+n-r)}{2+r} \Rightarrow \Delta c^i > 0 \quad si \quad g+n > r$$

Como puede apreciarse, la "naturaleza Ponzi" del esquema descansa en ingresos totales *(g+n)* creciendo más rápidamente que la tasa de interés, supuesto que no luce razonable hoy en día. El cambio demográfico provocado por un aumento en la expectativa de vida y por menores tasas de natalidad plantea grandes problemas a futuro para los sistemas públicos de reparto. La evolución de la tasa de dependencia, resultante de dividir la población en edad de trabajar (para este caso la población entre 15 y 64 años) y la población en edad de retiro (65 años y más). La tasa de dependencia intenta recoger la presión a la cual está sometido el financiamiento de un sistema de reparto, dado que como mencionamos anteriormente, es con los aportes de la población trabajadora que se financian las pensiones de los beneficiarios.

Si los sistemas fuesen de reparto puro, el cambio demográfico significaría pensiones más bajas en la medida en que aumenta la relación de dependencia (número de trabajadores retirados/número de activos). Sin embargo, en la práctica los sistemas prefijan los beneficios en razón de las contribuciones realizadas y el aumento en el costo de vida. La acumulación de pasivos importantes aun sin haber alcanzado el clímax del cambio demográfico es evidencia para muchos de la imperiosa necesidad de realizar cambios paramétricos (aumentar las contribuciones y/o reducir los beneficios) en los sistemas de previsión.

5 Revista Newsweek, 13 de febrero de 1967. Un esquema Ponzi es un esquema mediante el cual un prestatario contrae deuda de manera excesiva y pretende cancelarla endeudándose por el monto requerido para servir la deuda. En este esquema, la deuda crece en cada período de manera geométrica a una tasa de 1+r, donde r representa la tasa de interés.

La expansión del gasto público en respuesta al *boom* petrolero de los años setenta trajo consigo un crecimiento acelerado y desordenado de la burocracia pública venezolana y éste, a su vez, una proliferación de regímenes de jubilaciones y pensiones en el sector público. Con el fin de poner un freno a este proceso, en 1986 se aprueba la *Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y los Municipios,* derogatoria de la Ley de Pensiones de 1928.[6] Cabe destacar que esta nueva Ley no contemplaba la unificación del sistema, ya que exceptuaba de su aplicación a todos aquellos organismos o categorías de funcionarios o empleados cuyo régimen de jubilación o pensión estuviese ya consagrado. En términos financieros, la Ley fue sumamente laxa en el establecimiento de los parámetros de cotización del empleado (entre 1% y 10% de su remuneración mensual) y el Reglamento de la misma los fijó en 3% como máximo, con igual contribución por parte del empleador. La pensión tendría un tope máximo de 80% del sueldo base (promedio simple del sueldo mensual obtenido en los dos últimos años de servicio activo), pero la misma estaría sujeta a revisión periódica tomando en cuenta el nivel de remuneración que para el momento de la revisión tenga el último cargo que desempeñó el jubilado.

Resulta evidente que los fondos no podían ser financieramente autosostenibles con estos parámetros de contribución y beneficios. Como veremos más adelante, generar tasas de reemplazo de 80% con una tasa de contribución de 6% anual requiere de períodos de cotización sumamente extensos y/o de rendimientos extraordinarios sobre los fondos acumulados. El elemento más resaltante de la legislación, sin embargo, no es éste. En el mismo artículo del Reglamento donde se fijan los porcentajes de cotización se le otorga al IVSS la responsabilidad de velar por la sostenibilidad financiera del Fondo Especial de Jubilaciones y de notificar al Ejecutivo Nacional acerca de los cambios en los niveles de cotizaciones a que hubiese lugar, institución a todas luces carente de la capacidad institucional para afrontar esta tarea. Es de hacer notar que ese mismo año en el que se promulga el reglamento (1995), el IVSS estaba regido por una Comisión de Reestructuración, la segunda en menos de cinco años.

Desde finales de los años setenta, el fenómeno inflacionario obligó a realizar ajustes periódicos en el monto de las pensiones. La manera no proporcional en la cual se efectuaron algunos de estos incrementos, bien mediante aumentos generales de sueldos, salarios y pensiones (caso de 1979)[7] o a través de la introducción de cambios en la escala de beneficios

6 Gaceta Oficial N° 3.850 Extraordinaria del 18 de Julio de 1986.

7 Ver Ley General de Aumento de Sueldos, Salarios, Salario Mínimo, Jubilación y Pensiones de Vejez, Invalidez y Muerte, Gaceta Oficial N° 2518 Extraordinario del 3 de diciembre de 1979. Dicha Ley establecía aumentos del 30% para todas las pensiones de vejez, invalidez y muerte cuyo monto sea menor de 750 bolívares mensuales.

(casos de 1993 y 1994),[8] condujo a la disociación progresiva entre contribuciones y beneficios. Para 1995 este vínculo se rompe de manera definitiva con la aprobación en el Congreso Nacional de la *Ley de Homologación de las Pensiones del Seguro Social y de las Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública al Salario Mínimo Nacional (Pensión Mínima Vital*),[9] la cual garantiza a los beneficiarios de las pensiones de invalidez o vejez de la Ley del Seguro Social o de la Ley del Estatuto, siempre que así lo soliciten, una pensión mínima vital igual al salario mínimo legal mensual vigente para la ciudad de Caracas.

Tal y como mencionamos en la introducción, la situación actual del sistema de previsión social venezolano es resultado de la acción conjunta del desempeño de la economía (y del mercado de trabajo en particular) y del desmoronamiento institucional. Las condiciones financieras de un sistema de reparto están determinadas por el crecimiento de las remuneraciones totales en el tiempo y éstas, a su vez, por el crecimiento en el número de trabajadores que participa en el sistema y por el crecimiento en la remuneración promedio de los mismos (ver Nota Técnica 1). El estancamiento del mercado laboral formal ha forzado a la informalidad y al desempleo a esa creciente masa de trabajadores que, como consecuencia del cambio demográfico, de la deserción temprana del sistema educativo y de una mayor participación femenina en el mercado laboral, se incorporan a la fuerza de trabajo. En este proceso, el sector formal ha visto disminuir tanto su participación en el mercado de trabajo como el ingreso promedio de sus trabajadores (ver Figuras 1 y 2), efecto al cual se suma el aumento en la evasión en las cotizaciones al sistema por parte tanto del sector privado como del sector público (ver Figura 3).

En el aspecto institucional, la injerencia política en la gerencia y administración del sistema hizo posible que los excedentes acumulados al inicio se desviasen hacia el financiamiento de los crecientes déficits del Fondo de Asistencia Médica y hacia la compra de títulos públicos y privados de bajo rendimiento, en muchas ocasiones de manera poco transparente. Ello, unido a la ausencia de ajustes en los parámetros de contribuciones y beneficios, trajo como consecuencia pérdidas patrimoniales cuantiosas para el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del IVSS, al punto de que éste es citado frecuentemente entre los sistemas de previsión con las peores tasas de rendimiento en el mundo.[10]

8 Ver Memoria y Cuenta del IVSS de los años 1993 y 1994. En la primera se publica la comunicación oficial que autoriza al instituto a elevar las pensiones a Bs. 9.000 mensuales, y en la segunda se establecen dos aumentos de Bs. 3.700 en octubre y Bs. 1.300 en noviembre, llevando las pensiones a final de ese año a Bs. 14.400. A estos últimos se añade un bono de transporte de Bs. 400 para las pensiones de vejez e invalidez.Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 4.920 de fecha 16 de junio de 1995

9 Ver World Bank (1994) y Márquez (1992). Este último señala que el fondo de pensiones generó una tasa promedio de retorno de -13% durante la década de los ochenta y, en 1989, la pérdida del fondo ascendió a 70% de su valor. Ante la insolvencia del Fondo de Pensiones y Jubilaciones, el gobierno abrió en 1997 un fideicomiso en el Fondo de Inversiones de Venezuela para cancelar las obligaciones con los beneficiarios, situación que se mantiene hasta hoy.

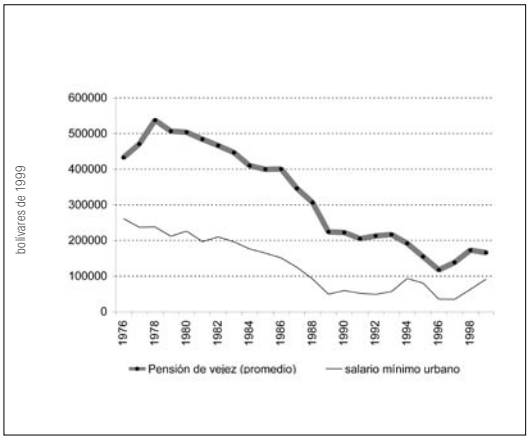

Figura 1.
Ingreso mensual real por ocupado y pensión de vejez del IVSS

Fuente: INE. Informe Social 5 (1999) ILDIS. Suplemento 2000.

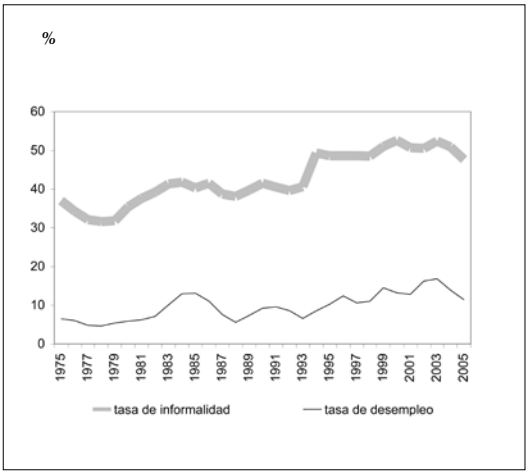

Figura 2.
Informalidad y desempleo en Venezuela. 1969-2003
(en porcentajes de la población económicamente activa)

Fuente: INE (la data del año 2003 corresponde al mes de mayo del mismo año).

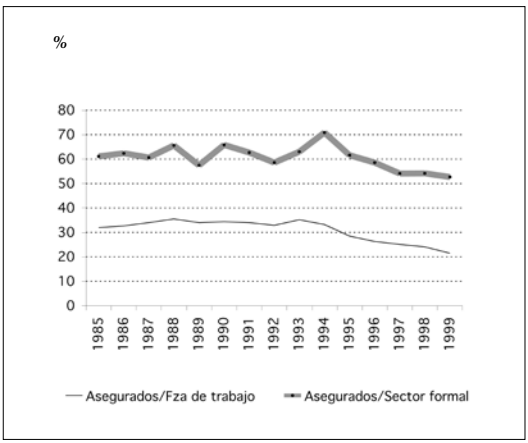

Figura 3.
Cobertura del IVSS

Asegurados/Fuerza de trabajo

Fuente: Informe Social 5 (1999) ILDIS. Suplemento 2000.

Las evidentes consecuencias financieras resultantes de la conjugación de los elementos arriba señalados pueden apreciarse en los gráficos que mostramos a continuación. En la Figura 4, estimamos, a partir de la situación del fondo de reserva al cierre de cada año y de la diferencia entre contribuciones realizadas y pensiones pagadas durante cada año, el rendimiento implícito de los fondos acumulados. En la Figura 5, mostramos las contribuciones efectuadas, las pensiones pagadas y el valor real de las reservas técnicas desde 1967 hasta el año 2001.

Analizando ambos gráficos podemos apreciar cómo, si bien es a partir de mediados de los años ochenta cuando tanto las reservas técnicas como la tasa de rendimiento de las mismas comienzan a descender, desde mucho antes, quizás desde sus inicios, la diferencia entre la tasa de crecimiento de los beneficios otorgados y la de las cotizaciones recibidas hacía posible prever el colapso eventual del Fondo en caso de no introducirse cambios profundos en los parámetros de contribución y/o de beneficios.

Como agravante, en la actualidad se estima la existencia de unos 400 regímenes especiales dentro de la administración pública, y el conocimiento de su situación financiera se dificulta por la ausencia de balances y por la autonomía administrativa de muchos de los entes que manejan estos fondos. Muchos de ellos otorgan pensiones indexadas al sueldo del trabajador activo, aguinaldos, vacaciones, primas por antigüedad y otros beneficios no compatibles con la condición de jubilado.

Tres razones fundamentales justifican iniciar cuanto antes un levantamiento actuarial de estos fondos. En primer lugar, porque los mismos representan pasivos implícitos o no registrados potencialmente importantes cuyo crecimiento debe ser detenido antes de convertirse, como en el caso europeo, en una pesadísima carga fiscal.

En segundo lugar, por la necesaria racionalidad y consistencia que deben tener la estructura de beneficios de los empleados de la administración pública. La sola apariencia de desigualdades injustificadas en materia remunerativa es motivo comprensible de fricciones y resentimientos por parte de aquellos que se sienten desaventajados, lo cual promueve entre otras actitudes la de exigir el mismo derecho aun cuando este se considere inmerecido o colectivamente inconveniente.

Y, en tercer lugar, porque abordar de manera efectiva los problemas de carácter público de mayor importancia para la ciudadanía, tales como la educación, la salud y la seguridad social, pasa necesariamente por reformas institucionales en los entes prestadores de estos servicios. En el caso de la educación básica y media, por ejemplo, la contratación de más y mejores docentes se hace difícil no sólo por la ausencia de maestros y profesores con las capacidades técnicas y la experiencia requeridas, sino también por lo poco atractivo que resulta la profesión desde

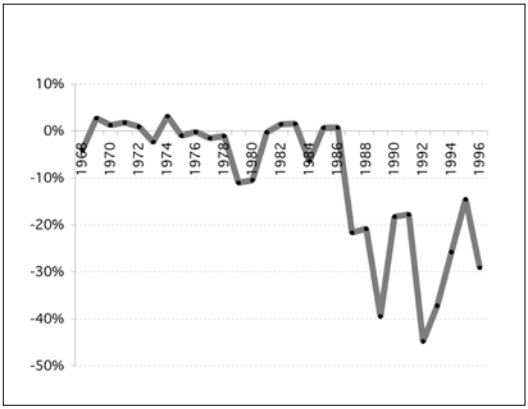

Figura 4.
Tasa de rendimiento anualizada del Fondo de Pensiones del IVSS
Fuente: Pérez-Lista et al. (2002).

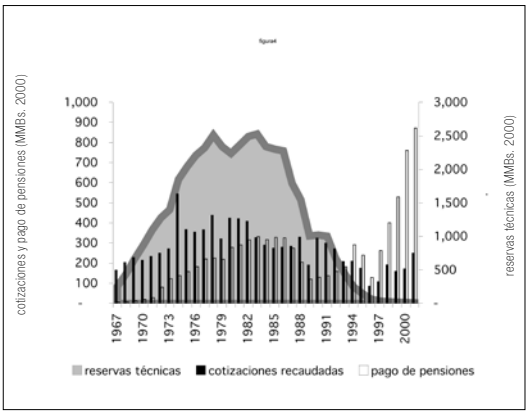

Figura 5.
Evolución financiera del Fondo de Pensiones del IVSS
Fuente: Pérez-Lista et al. (2002).

el punto de vista remunerativo. Al mismo tiempo, sin embargo, un aumento significativo en el salario del personal docente elevaría las erogaciones por concepto de pensiones y jubilaciones en el corto y mediano plazo hacia niveles financieramente inviables. Mejorar el desempeño institucional en el sector público pasa así, de manera inevitable, por la realización de un corte que, respetando derechos adquiridos y en formación, reconozca al mismo tiempo la imperiosa necesidad de simplificar y racionalizar las relaciones contractuales del sector público con sus trabajadores. Lo contrario sería continuar en un círculo vicioso de promesas contractuales y presupuestos que si acaso encuentran satisfacción es mediante devaluaciones recurrentes que erosionan el valor real de los beneficios esperados.

Es importante mencionar que las perspectivas del sistema a mediano plazo son poco menos que alarmantes. La transición demográfica que hoy ocasiona la incorporación creciente de personas al mercado de tra-

bajo implica a futuro su pase a retiro. En efecto, aún no hemos alcanzado el pico de lo que se prevé como una de las transiciones demográficas más aceleradas del mundo (ver Figura 6). Una manera de apreciar la presión financiera a la cual estará sometido el sistema de reparto venezolano es a través de la evolución esperada de la tasa de dependencia, entendida como el cociente entre la población en edad de trabajar (digamos entre 15 y 64 años) y la población en edad de retiro (65 años y más). Datos oficiales indican que de una tasa de dependencia de 29 en 1950, pasamos a 14 en el año 2000, y las proyecciones medias de Naciones Unidas prevén que para el año 2050 esta tasa descienda a 4.

Los intentos de reforma de la Seguridad Social

Las reformas de los sistemas de pensiones en el mundo pueden diferenciarse en dos tipos básicos: 1. aquellas que buscan mantener el sistema público de reparto, pero atacando los problemas financieros y los incentivos perversos del sistema mediante el efecto conjunto de cambios paramétricos y capitalizaciones con recursos públicos, así como mediante la apertura de opciones a la capitalización individual complementaria; y 2. aquellas en donde el abandono del sistema público de reparto a favor de un sistema privado de capitalización individual (con o sin la presencia de un segundo pilar público de carácter asistencial o con elementos redistributivos incorporados en el sistema privado de capitalización) pasa a ser parte fundamental de la reforma del sistema. En términos generales, podríamos decir que por no tener graves problemas de orden institucional en sus sistemas públicos de pensiones y por enfrentar grandes obstáculos políticos a la sustitución del sistema actual, los países desarrollados han optado por la primera modalidad de reforma. Los países en desarrollo, y los latinoamericanos en particular, han optado por la segunda, con Chile en carácter de pionero.[11]

En el caso venezolano, la compleja realidad que hemos descrito anticipa el grado de dificultad que representa enfrentarla. Los primeros intentos de reforma del Seguro Social se remontan al año 1974 con la creación de una comisión para el estudio y formulación de una reforma integral de dicho instituto. En 1986 se realiza un nuevo estudio, en donde se identifica el mal servicio como resultante de una serie de malas prácticas gerenciales. Estos estudios, sin embargo, concentraron su atención y sus recomendaciones en el área de la atención médica. Cir-

11 Mayores detalles de la experiencia latinoamericana en materia de reformas pensionales pueden verse en Mesa-Lago, Carmelo (2001). Structural Reform of Social Security Pensions in Latin America: Models, Characteristics, Results and Lessons. International Social Security Review, Vol. 54, N° 4.

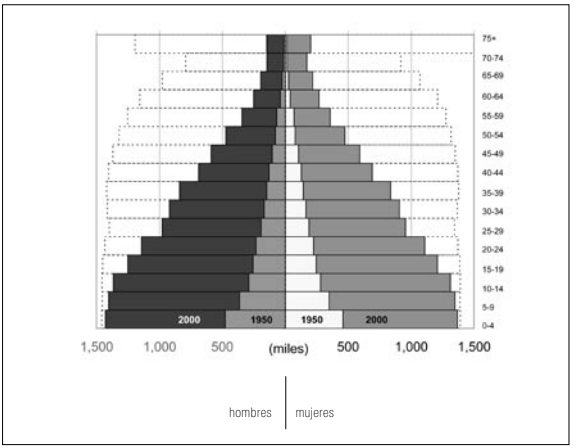

Figura 6. Estructura de edades de la población venezolana. 1950-2050

Fuente: Naciones Unidas.

cunscribiéndonos al área de pensiones, el primer intento de reforma se da en el año 1989 con la designación de la Comisión de Reestructuración del IVSS, presidida por el doctor Jorge Kamkoff. Después de realizar los estudios correspondientes, y después de consultar a los sectores involucrados (CTV, Fedecámaras, gobernaciones, gremios de profesionales) esta comisión recomendó que el instituto fuese intervenido, declarado en reestructuración formal e inmediata, y que se nombrase una comisión de intervención y otra de seguimiento. Así, en marzo de 1992 se decreta la Ley de Reestructuración del IVSS,[12] con la finalidad regular el proceso de reestructuración a través de una Comisión Especial. Un año más tarde, la Comisión hizo entrega de su informe de gestión, donde especificó las acciones tomadas durante el proceso de reestructuración y las recomendaciones a futuro, entre las cuales destacan reformas organizacionales dentro del instituto y un anteproyecto de Ley del Seguro Social.

En materia de pensiones, dicho anteproyecto se orienta hacia un modelo de tres niveles. El primer nivel, llamado vital, establece las prestaciones mínimas extendidas a aquella porción de la población protegida cuya contribución resulta insuficiente o que se encuentra en situación de demostrable pobreza. El segundo nivel está conformado por la garantía de niveles mínimos de prestaciones en función de aportes de la población protegida bajo la figura del reparto. El tercer y último nivel está a su vez conformado por las prestaciones en función de la acumulación de capital en la cuenta individual respectiva. En este último nivel, y a diferencia de los modelos de administradoras de fondos de pensiones privadas, el ente central (IVSS) retiene la facultad de de-

12 Publicada en Gaceta Oficial N° 34.921 del 12 de marzo de 1992.

terminar el sentido y fines de las inversiones y delegaría en concesionarias y depositarias privadas aspectos de orden administrativo con el fin de elevar la eficiencia y lograr una mejor prestación del servicio. El anteproyecto establece además las condiciones que regulan la transferencia de los derechos obtenidos en los regímenes especiales al régimen único de pensiones.

Cabe destacar que uno de los principales obstáculos encontrados por la Comisión fue la imposibilidad práctica de cumplir con la separación administrativa y contable de los Fondos del Seguro Social, requisito indispensable para acometer la reforma. Como veremos más adelante, éste sigue siendo una de las piedras de tranca de la reforma de la seguridad social.

En 1995, el entonces Presidente de la República doctor Rafael Caldera, nombra una nueva Junta Reestructuradora del IVSS a cargo del doctor Carlos Walter.[13] Al igual que en el caso de la Junta Reestructuradora anterior, los dos años siguientes transcurren con un nuevo directorio por año y sin haberse ejecutado reformas importantes en las áreas financieras o administrativas de la institución.

Como parte de la Ley Habilitante otorgada al Presidente Caldera, se aprueban en 1997 la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral y, al año siguiente, las leyes correspondientes a los subsistemas de pensiones y salud. Ésta es una excelente referencia de generación de consenso, ya que fue el resultado de discusiones en la llamada Comisión Tripartita (CTV, Fedecámaras y Gobierno). La misma planteaba, para el caso del subsistema de pensiones, la transición a un sistema de capitalización individual bajo administración privada. Quizás por no contar la Tripartita con representantes del sector informal, el sistema se diseñó para atender las circunstancias e intereses del trabajador formal. La existencia de una garantía de pensión mínima por parte del Estado, por ejemplo, lo convertía en un sistema sumamente regresivo, al otorgar subsidios a una parte del sector formal de la población al tiempo que dejaba de lado la protección social de poco más de dos tercios de la fuerza de trabajo que se encuentra actualmente en la informalidad o en el desempleo.

Las reformas de la administración Chávez

La oleada de reformas de corte liberal de los sistemas de seguridad social en Latinoamérica se detuvo en nuestro país con la administración Chávez. Elementos de carácter ideológico dominaron la decisión del

13 Ver Gaceta Oficial N° 35.663 del 2 de marzo de 1995.

nuevo gobierno de suspender las leyes aprobadas en 1998, aunque como fue comentado anteriormente, algunas de las críticas que justificaron esta decisión son válidas a juicio de este autor. En agosto de 2000 se constituye una Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS) con el objetivo fundamental de, una vez oída y analizada la opinión de todos los sectores de la sociedad, producir un anteproyecto de Ley para ser presentado en Consejo de Ministros y, posteriormente, a la consideración de la Asamblea Nacional. Después de un retraso de más de tres meses e intensas discusiones, el proyecto fue entregado al Ejecutivo en marzo de 2001.

De acuerdo con lo aparecido en la prensa nacional, los puntos más álgidos de las discusiones generadas en el seno de la CPSS fueron: 1. la conveniencia de permitir la participación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas; 2. el grado de redistribución implícita en el sistema, lo que en la práctica se traduce en el peso relativo de las contribuciones a la Cuenta de Capitalización Individual (CCI) y al Fondo de Solidaridad Intergeneracional (FSI) y en la definición de beneficios tanto para la población contributiva como para la no contributiva; y 3. el uso o destino de inversión permitido a los fondos administrados. El nivel mínimo de los beneficios no estaba realmente en discusión por estar definido en la Constitución el salario mínimo urbano como garantía de pensión mínima, tanto para cotizantes como para no cotizantes en situación de necesidad.

Los argumentos utilizados por aquellos que se oponían a la participación de las AFP tuvieron escaso soporte de tipo teórico o empírico. Ello impidió profundizar el debate en los aspectos a nuestro juicio más relevantes, como por ejemplo: 1. el efecto de los niveles de contribuciones y beneficios en las cuentas fiscales, en el mercado laboral, en la inversión pública y privada y en el crecimiento económico; 2. la relación del subsistema con el resto de los subsistemas de la seguridad social y con la política económica y social; 3. las ventajas y desventajas de las distintas opciones de administración, bien sean públicas o privadas; 4. las características del régimen no contributivo o asistencial; y 5. la distribución de los costos fiscales entre las generaciones presentes y futuras.

Divisiones dentro del mismo Ejecutivo no permitieron el avance de la propuesta de la Comisión Presidencial. La Asamblea Nacional redactó su propio anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social y, finalmente, el 30 de diciembre del 2002, fue aprobado por el parlamento y publicado en Gaceta Oficial.[14] Esta Ley, y la versión más reciente del anteproyecto de Ley de Pensiones a la cual tuvimos acceso, nos permi-

14 Ver Gaceta Oficial N° 37.600 del 30 de diciembre de 2002.

ten ver que la contraoferta del legislativo consistió básicamente en continuar con el sistema de reparto, si bien con el mandato de unificar en un solo sistema la multiplicidad de sistemas públicos.

Concretamente, la Ley Orgánica define pensiones de financiamiento solidario, beneficios definidos y de aseguramiento colectivo bajo el régimen financiero de prima media general, el cual establece tasas de contribución constantes para un futuro indefinido de tiempo. Como requisitos para obtener la pensión, el anteproyecto de Ley establece un mínimo de 300 cotizaciones mensuales (25 años) y haber cumplido 55 años de edad para la mujer y 60 para el hombre. A partir de enero del año 2014, estas edades se incrementarán a 57 y 62 años, respectivamente, y en 24 cotizaciones semanales para ambos sexos. La tasa de cotización es de 15% del salario del trabajador, y la pensión será el resultado de multiplicar el salario de referencia (promedio simple del salario, ingreso o renta mensual de los últimos dos años de cotizaciones) por el porcentaje que resulta de multiplicar los años de servicio por 2,5. [Pensión = Salario de referencia x (años de servicio x 2,5)]. La pensión no podrá en ningún caso ser menor al salario mínimo urbano (por disposición Constitucional) ni mayor del 85% del salario de referencia.

Estos parámetros determinan que un trabajador deberá tener como salario de referencia el equivalente a 1,6 veces el salario mínimo urbano para no necesitar de la aplicación de la pensión mínima garantizada una vez alcanzada la edad de retiro [Pensión = 1,6 x Salario mínimo urbano x (25 x 2,5)% = Salario mínimo urbano]. Todo aquel cuyo salario sea inferior a 1,6 veces el salario mínimo deberá entonces ser objeto de la aplicación de la garantía de pensión mínima. A fin de tener una primera aproximación a la sostenibilidad financiera del sistema, tenemos que bajo un régimen de capitalización, una tasa de cotización de 15% del salario durante 25 años, una expectativa de vida de 76 años, un salario de cotización de 1,6 veces el salario mínimo urbano y una tasa de rendimiento real de sus cotizaciones de 3,4%, resultan en una pensión equivalente al salario mínimo urbano. En otras palabras, bajo estos parámetros todo trabajador con un salario de cotización menor de 1,6 veces el salario mínimo urbano no alcanzaría por sus propios medios la pensión mínima.

La dimensión financiera

Los cálculos anteriores sirven para afirmar que la garantía de pensión mínima equivalente al salario mínimo urbano no es sostenible financieramente dadas las características del mercado laboral venezolano. Las cuentas mejorarían sustancialmente si elevamos el número de co-

tizaciones requeridas para tener derecho a la pensión o si elevamos la edad de retiro. Sin embargo, dichas reformas no son sólo políticamente difíciles sino que también generan incentivos a la evasión, especialmente si no son acompañadas por mayores beneficios.

Elementos a considerar en una reforma

En gran medida forzada por las consecuencias económicas del sobredimensionamiento previo del ámbito de acción del Estado, los países de América Latina han ido migrando desde principios de los setenta hacia concepciones más liberales de la participación del Estado en la actividad económica y, más recientemente, en la Seguridad Social. Basadas en la teoría económica neoclásica, estas concepciones destacan las ventajas de la responsabilidad individual sobre la colectiva, la importancia de considerar los incentivos del trabajador al momento de diseñar el sistema y la necesidad de que los costos fiscales del sistema sean predecibles y manejables. En términos del modelo a seguir, promueven sistemas de capitalización individual en sustitución de los sistemas de reparto tradicionales, a los cuales se les acusa de ser ineficientes, poco transparentes, costosos fiscalmente y altamente susceptibles a la manipulación política.

Es importante señalar, sin embargo, que no existe un consenso en la literatura económica en torno a la superioridad del sistema de capitalización sobre los sistemas de reparto. Economistas altamente reconocidos en el tema, como Peter Diamond y Joseph Stiglitz,[15] entre otros, se han dado a la tarea de desmitificar las bondades del sistema de capitalización individual y de colocar al sistema de reparto en su justa dimensión. Señalan que la discusión pública sobre el tema confunde la privatización con el fondeo y tiende a exagerar las ventajas de la capitalización en términos del rendimiento de los fondos administrados, su efecto sobre el ahorro nacional, el mercado de trabajo y la certidumbre fiscal. Asimismo, estos autores señalan las limitaciones de la capitalización individual en el tema de la cobertura de riesgos, especialmente el riesgo intergeneracional.

En Latinoamérica, la privatización ha sido el instrumento que ha hecho posible implementar reformas paramétricas e institucionales que hubiesen sido imposibles bajo la administración pública, en razón de la debilidad institucional y la elevada politización de los entes administradores. En este sentido, la privatización ha sido más un catalizador de las reformas, que la reforma en sí. Ello explica en

15 Para mayores detalles ver Diamond, Peter (1998). The Economics of Social Security Reform. NBER Working Paper N° 6719, Cambridge, MA.; y Orszag, P. y J. Stiglitz (1999). Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. En Robert Holzman and Joseph Stiglitz (Eds.), New Ideas about Old Age Security. Banco Mundial.

gran medida por qué los países con bajo grado de desarrollo institucional han optado por la privatización y la capitalización individual, mientras que los países con alto grado de desarrollo institucional han tendido a abordar la reforma manteniendo sus sistemas públicos de reparto.

Uno de los grandes obstáculos que han encontrado los promotores de las reformas proviene de la población en transición, es decir, de aquella conformada por los actuales beneficiarios del sistema y en especial por aquellos relativamente cercanos al retiro, quienes temen que el cambio de sistema pueda de una u otra forma reducir sus beneficios. Dentro de este grupo destacan, a su vez, los participantes de los regímenes complementarios del sector público, en virtud de la existencia de mayores beneficios y por contar con un mayor grado de influencia política. La resistencia de estos grupos no justifica, por las razones mencionadas en la sección relativa a los regímenes complementarios, su exclusión en la reforma. Obliga, eso sí, a diseñar una transición que tome en cuenta los derechos adquiridos y los derechos en formación de la población en transición de una manera justa y transparente. En términos de la economía política de la reforma, es imperativo transmitirle a la población en transición la seguridad de que el sistema no va a desmejorar su expectativa de beneficios.

Un obstáculo específico a la implementación de reformas destinadas a vincular más estrechamente los beneficios y las contribuciones, es la resistencia por parte de una parte importante del sistema político a dejar de percibir a la seguridad social como una política redistributiva. La capitalización individual, por ejemplo, tiende a privilegiar, como mencionamos anteriormente, la responsabilidad individual al establecer una relación directa entre contribuciones y beneficios, mientras que los sistemas de reparto por lo general se basan en la responsabilidad colectiva, incorporando subsidios cruzados de la población con más capacidad contributiva hacia aquellos que tienen menos. Estos elementos toman particular trascendencia en países con elevadas desigualdades en la distribución del ingreso, como es el caso de Venezuela.

Otro obstáculo a las reformas, específico a la implementación de un esquema de capitalización (individual o colectiva), está representado por los costos fiscales de la transición, es decir, por el peso financiero que significa para el Estado asumir las obligaciones con la población que contribuyó con el sistema de reparto que se pretende sustituir. Sobre esto profundizaremos en la próxima sección.

La experiencia venezolana e internacional con la reforma de los sistemas de pensiones es ilustrativa de la importancia de tomar en cuenta los siguientes elementos al momento de diseñar la reforma:

1. Las condiciones financieras e institucionales del sistema vigente. Como mencionamos con anterioridad, las condiciones financieras del sistema vigente no se conocen con precisión, especialmente en lo que concierne a los regímenes complementarios del sector público. Es imperativo conocer con cierto grado de certeza el monto del pasivo del sistema antes de definir las alternativas de financiamiento de estos pasivos y los parámetros del nuevo sistema. En lo que a capacidad institucional se refiere, queda claro que el sistema actual es sumamente precario, desordenado y atomizado, tal como lo señalan los informes emanados de la multiplicidad de intentos de reforma que se han hecho en nuestro país.

2. Las posiciones y el poder político de los actores involucrados. El alto grado de polarización política hace sumamente difícil alcanzar el grado de consenso necesario para la aprobación e implementación de un sistema de seguridad social viable tanto política como financieramente. Como mencionamos en la introducción, las características de la previsión social hacen del consenso un elemento quizás más importante que las bondades técnicas de la propuesta. Actores naturales en este proceso son los gremios empresariales y las centrales de trabajadores formales (CTV y Fedecámaras, por ejemplo), pero este consenso debe igualmente tomar en cuenta las circunstancias e intereses de la población informal y desempleada, actores políticamente subrepresentados en discusiones anteriores.

3. La viabilidad técnico-financiera de la propuesta y su impacto fiscal. Este punto está íntimamente ligado al primero, ya que tanto el diseño como la viabilidad del nuevo sistema están en gran medida determinados por la magnitud de los compromisos heredados del sistema anterior. En la sección precedente comentamos que los parámetros de cotización que plantea el anteproyecto de Ley de Pensiones no parecen ser financieramente viables. Otras propuestas de reforma (la emanada de la CPSS, por ejemplo) traslada al Estado el financiamiento de la transición, lo cual obliga a preguntarse cuáles son las fuentes de ingreso público que van a sustituir las cotizaciones de la población trabajadora.

Un punto que no puede obviarse al discutir este punto es la existencia del mandato Constitucional que coloca al salario mínimo urbano como límite inferior de las

pensiones otorgadas por el sistema. A juicio de este autor, y dada la distribución de ingresos laborales en nuestro país, esta imposición hace imposible por sí sola la construcción de un sistema de pensiones eficiente, viable y promotor del empleo formal.

4. El impacto de la propuesta en el mercado de trabajo. La propuesta debe comprender que la seguridad social es parte integral de la política económica y social del Estado y, por tanto, no puede estar divorciada del objetivo general de esta última. Las dificultades financieras de los sistemas de previsión y las presiones políticas a las cuales son sometidas generan incentivos a otorgar beneficios inviables financieramente o a imponer tasas de contribución tan elevadas que estimulan la evasión y el crecimiento del mercado de trabajo informal. La política económica y social debe tener como eje fundamental la generación de empleos formales, y todos los instrumentos de esta política, entre los cuales está naturalmente la seguridad social, deben quedar subordinados a la procura de este objetivo.

5. La viabilidad política de la propuesta, es decir, la capacidad de generar un mínimo de consenso político y social alrededor de la misma. El legislador está en la difícil y delicada tarea de alcanzar un balance entre objetivos que en muchas ocasiones generan efectos opuestos, como serían la cobertura de los grupos más vulnerables y la viabilidad financiera, o una distribución más equitativa de los beneficios otorgados y la voluntad de participación en el sistema. Decidir entre estos atributos exige entonces realizar juicios de valor sobre cada uno de ellos, generando ganadores y perdedores en el proceso.

Como mencionamos al inicio de este trabajo, la seguridad social es una política pública particularmente sensible a cambios frecuentes e impredecibles en su diseño y operación y, por tanto, la existencia de un consenso político y social en torno a su definición inicial o a la introducción de reformas resulta fundamental. En este sentido, creemos que la discusión política se vería sumamente beneficiada por la existencia de una evaluación actuarial del sistema de la seguridad social (IVSS y los Regímenes Complementarios) avalada por todas las partes involucradas. Con ello no se eliminarían la diversidad de opiniones y preferencias, pero seguramente mejoraría el nivel de la discusión y se reduciría el universo de propuestas al pasarlas por el tamiz de lo financieramente viable.

Nuestra propuesta

A lo largo de este trabajo, hemos enfatizado en la necesidad de contar con un informe actuarial que nos permita conocer con un grado aceptable de certeza el monto de los pasivos del sistema público de pensiones antes de pasar a discutir las opciones de reforma. No obstante, consideramos que existen razones para descartar algunas opciones, tales como el paso abrupto a la capitalización (en razón de la debilidad fiscal) o una continuación del sistema de reparto que no contemple cambios paramétricos e institucionales significativos.

El paso abrupto a la capitalización individual plantea además que unas pocas generaciones carguen con el costo de la transición, al obligarlos a ahorrar para su propio retiro y a cancelar por vía impositiva los beneficios de la generación en transición. Financiar estos últimos mediante el endeudamiento público no luce viable en virtud de las dificultades de acceso y el alto costo del endeudamiento externo y de las limitaciones de volumen y el impacto contractivo de la deuda pública interna sobre la actividad privada.

Nuestra propuesta tiene como norte la construcción de un nuevo sistema de pensiones compatible con el fortalecimiento del mercado laboral formal y la recuperación del crecimiento económico. Asimismo, intenta recoger los aspectos positivos de la capitalización individual, reconociendo al mismo tiempo la fragilidad estructural de las finanzas públicas venezolanas en el futuro cercano. De esta manera, y reconociendo tanto la debilidad institucional del sistema actual como la necesidad de realizar cambios paramétricos en el sistema (tasas de contribución y beneficio, edad de retiro) que lo hagan financieramente sostenible, planteamos un mecanismo *gradual* de transición a la capitalización individual, que mediante el aporte proveniente de la liquidación de activos públicos y aportes tributarios modestos pueda ir fondeando el pasivo actual del sistema hasta lograr su capitalización total. Asimismo, proponemos la implementación inmediata de un pilar asistencial masivo que otorgue pensiones modestas de carácter no contributivo de modo de ampliar la cobertura del sistema como un todo sin comprometer la viabilidad de su componente contributivo.[16]

La transición gradual al sistema de capitalización individual operaría de la siguiente manera. Se nombraría una Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social representativa de los intereses de todos los sectores afectados por la reforma. El primer punto de la agenda

16 La Ley de Servicios Sociales -publicada en Gaceta Oficial N° 38.270 con fecha 12 de septiembre de 2005- da a los adultos mayores de 60 años de edad que no tienen pensión del Seguro Social, el derecho a una pensión equivalente al 60% del salario mínimo. Ésta sería otorgada por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (la Ley da un plazo de seis meses para que el INAGER -creado en 1978- se transforme en el Instituto Nacional de Servicios Sociales).

sería el nombramiento de una Comisión Actuarial para determinar el pasivo del sistema público de pensiones. Asimismo, una de las primeras acciones de esta Comisión debe ser la de fundir los registros del IVSS y de los regímenes complementarios en uno solo, agregando aquellos que correspondan a un mismo trabajador.[17] De allí en adelante, toda cotización se hará en esa cuenta única y los regímenes complementarios no podrán incluir nuevos afiliados. Un estudio actuarial determinaría la tasa de cotización a esta cuenta única. La repartición de la misma entre el trabajador y el patrono y la presencia y monto de una garantía de pensión mínima serían otros dos temas de gran importancia para ser discutidos dentro de la comisión presidencial.

En reconocimiento de la incapacidad del fisco para asumir nuevos compromisos en ausencia de nuevas fuentes de ingresos, las cotizaciones realizadas continuarían financiando el pago de beneficios del sistema. Como resultado de un Proyecto de Reforma Fiscal y de Manejo de Activos y Pasivos de la Nación, se discutiría el monto y plazos de asignación de recursos provenientes de nuevos tributos, privatizaciones y concesiones a la capitalización de las cuentas únicas anteriormente mencionadas. En la medida en que tales inyecciones de recursos se materialicen, las cuentas de los trabajadores irán fondeándose progresivamente y, en esa medida, irá reduciéndose la necesidad de destinar las cotizaciones de los trabajadores futuros a la cancelación de las obligaciones con los primeros. Eventualmente, si se mantiene esta transferencia de recursos, las cuentas llegarán a estar totalmente fondeadas y, en ese momento, habrá finalizado la transición.

En todo momento se respetarían y garantizarían los derechos adquiridos y los derechos en formación de los cotizantes al IVSS y a los regímenes complementarios. La Comisión Presidencial diseñaría, en razón de los resultados de la Comisión Actuarial, mecanismos de traslado de los derechos en formación bajo los sistemas anteriores.

Como se puede apreciar, la propuesta no representa una acción aislada y puntual, sino que, por el contrario, requiere de una estrategia coordinada y sostenida en el tiempo con las acciones en materia económica (particularmente la fiscal) y social (en la prestación de otros servicios al adulto mayor). La tendencia al deterioro financiero continuaría si se transforman los registros del Seguro Social en cuentas individuales pero no se capitalizan progresivamente con el tiempo. Asimismo, la reforma sería insuficiente si realiza los cambios paramétricos y fiscales pero no genera cambios institucionales en el sistema que garanticen una adecuada administración de los fondos y una adecuada represen-

17 Algo similar fue propuesto por la Comisión de Reestructuración del IVSS en 1995 al proponer la transformación del registro de contribuciones en el seguro en cuentas individuales o intuito personae.

tación de los intereses de los afiliados. La acción conjunta del Estado y de los actores políticos y sociales en materia de creación de las condiciones políticas y económicas propicias para la generación de empleo es, asimismo, crucial para el éxito de la reforma.