

## **CAPÍTULO III**

### **LAS PENSIONES DE VEJEZ EN VENEZUELA**

## 1.- Generalidades

Resulta paradójico que siendo Simón Bolívar quien primeramente acuñara el término Seguridad Social en su discurso pronunciado en el Congreso de Angostura en 1819, esta institución haya seguido un desarrollo histórico tan particular, lleno de avances y retrocesos, en Venezuela.<sup>1</sup> Sainz, C. (c.f. 1998:17) observa que las palabras de Bolívar muy bien podrían enmarcarse en el contexto del Estado moderno, en el marco de la teorías del derecho social y de los derechos humanos. Sin embargo, el autor reconoce que este planteamiento en la práctica quedó plasmado sólo como uno de los tantos pensamientos del Libertador.

En 1936, después de más de un siglo de las célebres palabras de Bolívar aparece por primera vez en Venezuela una referencia a la Seguridad Social, tanto en la Constitución como en la Ley del Trabajo de ese año. Antes de 1936 la situación política en Venezuela estaba marcada por una larga dictadura, ejercida por el General Juan Vicente Gómez, quien de manera personalista conducía las riendas del país, desestimulando la consolidación de instituciones públicas y manteniéndolo al margen de las corrientes internacionales más importantes en materia de desarrollo social.

Para la fecha de aparición de este instrumento legal no existía en Venezuela ninguna institución de seguridad social. La economía era básicamente rural. Sin embargo, se asistía al nacimiento y consolidación de la industria petrolera, la cual serviría de modelo.

En el modelo venezolano se observa la influencia de la industria petrolera en el desarrollo del sistema. En un principio, dotó a sus trabajadores de una serie de servicios complementarios, posteriormente sentó las bases para lo que se conocería como Prestaciones Sociales<sup>2</sup> y finalmente gracias a la cantidad de recursos extraordinarios

---

<sup>1</sup> „*Que el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de bienestar posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política*“ (Simón Bolívar. Congreso de Angostura.1819)

<sup>2</sup> Se recordará que en el primer capítulo se dijo que la Prestaciones Sociales conformaron el tercer pilar de la seguridad social en Venezuela. Esta institución, con el tiempo acentuó el rasgo de heterogeneidad del sistema. Ante la falta de cobertura del IVSS y la tardanza en la implantación de las pensiones de vejez, fueron las Prestaciones Sociales, el único o principal ahorro del trabajador para la vejez.

contribuyó al desarrollo fragmentado de proyectos sociales.

Con respecto a la caracterización general del marco que permitió la creación de las Pensiones de Vejez en Venezuela, el mismo fue tratado en el Capítulo I. Sin embargo, es oportuno señalar, a manera de complemento en el marco contextual que en el país existe una práctica común y generalizada: crear leyes que no pueden aplicarse tal como han sido concebidas o que nunca entran en vigencia. Se trata de un rasgo cultural del país. Dar respuestas cortoplacistas a problemas coyunturales a través de la formulación de leyes, que después resultan de escasa o ninguna aplicabilidad. Casos hay muchos, sin embargo, para los efectos de esta investigación merecen atención la Ley del Trabajo de 1936 y la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral de 1997.

Si bien es cierto que la Ley del Trabajo de 1936 en sus artículos 127 y 130 se refiere al Seguro Social Obligatorio, no es sino hasta 1945 cuando se crea el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. En 1940 se promulga la Ley del Seguro Social Obligatorio, la cual comienza su actividad en 1944, siendo objeto posteriormente de algunas reformas.

El Estatuto Orgánico del Seguro Social Obligatorio, promulgado en 1951, se considera realmente como el punto de partida del sistema de seguridad social en Venezuela. Al comienzo IVSS atendía: el seguro de enfermedad, maternidad, las indemnizaciones diarias, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales. La primera ley que incorpora los riesgos de vejez, invalidez, muerte, supervivencia, además de los ya expresados, se promulga en 1967. La reforma de 1991 adecua la regulación de estos seguros a la Ley Orgánica del Trabajo. (BISSI.2000: en Internet)

Tal y como se señala en el primer capítulo, la creación del Seguro Social en Venezuela no condujo a la creación de las pensiones de vejez en forma automática. El Instituto en sus inicios se dedicó exclusivamente a la prestación de salud y sólo fue en 1968<sup>3</sup> cuando crea el sistema de pensiones de vejez. Este vacío en materia de protección ante la vejez trajo consigo la aparición de una cantidad de instituciones y duplicidad de regímenes. Las

---

<sup>3</sup> La reforma de la Ley del Seguro Social de 1967 incorpora las pensiones de vejez, pero este proyecto se lleva a la práctica a partir de 1968 (de acuerdo a lo señalado por Concheso en el primer capítulo)

Prestaciones Sociales fueron el pilar fundamental para la previsión de la vejez. En la primera parte de esta investigación se hizo referencia a esta institución. Como el sistema de pensiones quedó muy débil y precario, las Prestaciones Sociales llegaron a constituir el centro de atención de los trabajadores, quienes veían en ellas lo más importante con respecto al seguro de vejez y de desempleo (este último seguro no existía hasta los años noventa) (c.f. Melcher, D.2000:261).

En Venezuela, el Seguro Social se identificó con la Seguridad Social. Al respecto, Márquez, G. (1992: 2) señala:

*Las diferencias entre los sistemas de seguridad social y de seguros sociales han sido abundantemente tratadas por varios autores, y radican esencialmente en tres aspectos: el tipo de contingencias cubiertas, la universalidad de la cobertura y el esquema de financiamiento. Un sistema de seguridad social cubre fundamentalmente contingencias que afectan la capacidad de la población para preservar su capital humano frente a choques adversos en la evolución de la economía. El apoyo asistencial y las transferencias masivas de recursos a grupos particularmente vulnerables (como las mujeres en edad fértil y los niños) son el tipo de contingencia que el sistema de seguridad social tiende a cubrir. Un sistema de seguros sociales, en cambio, cubre contingencias que afectan la capacidad de los trabajadores para mantenerse dentro de los mercados de trabajo. **Los seguros de vejez, desempleo e invalidez son componentes típicos de los sistemas de seguros sociales. En segundo lugar, la cobertura de los sistemas de seguridad social es típicamente universal y no está condicionada a la afiliación o a los aportes, en tanto que la del sistema de seguros sociales está limitada a ciertos grupos de la población y condicionada al pago de las contribuciones generalmente vinculadas al salario. Por último, los sistemas de seguridad social comúnmente se financian sobre la base de impuestos generales, en tanto que los sistemas de seguros sociales se financian en su mayor parte mediante contribuciones de los asegurados.***

De acuerdo a lo que sostiene el autor se puede afirmar que en el caso venezolano, el IVSS forma parte de un modelo de seguros sociales y no de seguridad social. En Venezuela no ha existido hasta el momento un sistema de seguridad social propiamente dicho. Además junto con el IVSS concurren una serie de regímenes, paralelos y heterogéneos que hacen más difícil aún vislumbrar un sistema coherente, viable y sostenible de seguridad social. Entre ellos se destacan:

1. El Régimen de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA)
2. El Instituto de Previsión Social de la Policía Técnica Judicial
3. El Instituto de Previsión Social del Ministerio de Educación (IPASME)

- 
4. La Caja de Previsión Social de Empleados del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (CAPRENCO)
  5. El Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios
  6. Los Regímenes de Jubilación de los Profesores Universitarios y del Personal Administrativo
  7. Los Institutos de Previsión de los Profesionales (médicos, abogados, ingenieros, entre otros)
  8. Los regímenes especiales establecidos mediante contratación colectiva en la administración pública (no se conoce exactamente el número, existe falta de sistematización y algunos calculan que sobrepasan los cuatrocientos, entre ellos Rodríguez, B. 2000, Mesa-Lago. 2001 y Villasmil 2002)

Se ha venido hablando durante toda la investigación de la heterogeneidad estructural, la fragmentación y estratificación de la seguridad social en Venezuela, la cual se manifiesta en cada uno de los subsistemas. En el caso de las pensiones de vejez, esta situación se hace más palpable. No sólo existen múltiples regímenes que ofrecen cobertura, sino que muchas veces los mismos están acompañados por condiciones de desigualdad en el acceso, en las prestaciones, diferenciación en cuanto a los beneficios y en algunos casos doble protección. Todo esto en contraposición a amplios sectores excluidos de la seguridad social, pues no cumplen los requisitos mínimos de acceso. En otras palabras, están fuera de la economía formal.

A manera ilustrativa, se ha tomado el caso de los beneficiarios del IVSS, los amparados por el Estatuto de Jubilación de los Empleados Públicos, los sometidos a la Ley de Carrera Judicial y a la Ley Orgánica de Educación. Las edades de jubilación se ubican para los dos primeros regímenes de protección en 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres. En cuanto a la Ley de Carrera Judicial y la Ley Orgánica de Educación, si bien se mantiene cercana a estos parámetros, establece diferenciación en cuanto a los años de servicio prestados. Con respecto a la edad y a los años de servicio la diferencia es sutil. Sin

---

embargo, se abre una brecha en cuanto al monto de las prestaciones a cobrar (renta o jubilación).

El artículo 16 de la Ley del Seguro Social establece un monto básico más el 30% de salario en comparación con la Ley de Carrera Judicial que establece entre el 90% y el 100% del salario, de acuerdo a su artículo 41; y el artículo 106 de la Ley Orgánica de Educación que establece el 80% del salario. Para más detalle ver Anexo Legal A-1, E-1, F-1 y G-1. En anexo G-1 aparecen algunos artículos de la Ley de Homologaciones de Pensiones del IVSS y de Jubilaciones de los Empleados Públicos de 1995 que establece una pensión mínima equivalente al salario mínimo nacional. Es de destacarse que antes de la promulgación de esta Ley muchos pensionados del IVSS cobraban prestaciones por debajo del mínimo. Resulta clara la desigualdad entre éstos y los beneficiados por leyes como la de Carrera Judicial, quienes tiene salarios muy por encima del mínimo y se jubilan hasta con el 100% de los mismos.

De manera general, Alvarez, G. (cf.1998:49 ) señala que la seguridad social venezolana, encarnada en el IVSS y la legislación de seguridad social, presenta distintas fallas, entre las que destacan: ineficacia social, desigualdad en el acceso al sistema, diferenciación del servicio prestado, indefinición de objetivos y metas, dificultades de financiamiento, entre otras.

Hasta mediados de la década de los ochenta en el país no se presentaron mayores problemas con respecto al financiamiento de las pensiones de vejez. Por una parte el sistema no había alcanzado su madurez y por la otra se contaba aún con suficientes recursos.<sup>4</sup> Sin embargo, a partir de 1985, el IVSS comienza a registrar importantes y

---

<sup>4</sup> En este particular resulta paradójica la situación venezolana. Tal y como señala Aurelio Concheso, en 1983 aparece el primer pensionado y comienzan los problemas con el fondo. „A través de los años, el fondo de pensiones fue utilizado para cuanta aplicación imaginable puede haber para el favorecimiento de intereses sectoriales. Uno de los primeros usos fue para apuntalar el mercado de cédulas hipotecarias que en los finales de los años sesenta e inicios de los setenta habían sido inversiones apetecibles para los ahorristas. Al perder éstas su atractivo, porque sus rendimientos eran inferiores a los del mercado, se le encajaron grandes cantidades al fondo, salvando a los tenedores y emisores de cédulas de grandes pérdidas a su patrimonio“. (Concheso, A.. 1998:27)

crecientes déficits de capitalización que en 1989 alcanzaron al 2% del PIB. Márquez, G. (c.f. 1992:26)<sup>5</sup>

El año de 1989 coincide con un cambio en las políticas económicas del país que se conocieron como el ya mencionado Gran Viraje, de orientación neoliberal, y dentro de este marco se plantea por primera vez la posibilidad de reformar la seguridad social en Venezuela. Sin embargo, los acontecimientos políticos y sociales difirieron las discusiones hasta 1996, tal como quedó sentado en el primer capítulo.

A los efectos de este estudio, se ha dividido en tres partes el análisis de las pensiones de vejez en Venezuela. Una primera parte se refiere al estudio de las pensiones de vejez en su origen, características y financiación; así como a la Ley del Seguro Social y su desarrollo hasta 1997. La segunda presentará un análisis de la reforma de 1997 en materia de pensiones, sus aciertos y desaciertos. La tercera estudiará la situación actual de las pensiones de vejez en el marco de la nueva Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, promulgada en diciembre del 2002.

---

<sup>5</sup> Ver anexo Cuadro N° III-1: Análisis financiero del IVSS (1978-1989)

## **2.- Las Pensiones de Vejez: el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)**

En Venezuela se puede evidenciar la presencia de las pensiones de vejez en: leyes, reglamentos, decretos, ordenanzas y contratos colectivos, lo que permite afirmar que existe un régimen heterogéneo que brinda protección en caso de vejez. Estos regímenes carecen de coordinación, algunos son concurrentes, pero con diferencias de criterio en cuanto a los parámetros, tales como: años de servicio, montos de cotización, montos de las prestaciones, procesos administrativos y formas de financiamiento.

A los efectos de este estudio cuando se hace referencia a las pensiones de vejez, se entienden las pensiones reguladas por el IVSS y financiadas por la contribución de los trabajadores, empleadores y el Estado.

Díaz, R. (1997:225-226) señala que en Venezuela el Fondo de Pensiones esta estructurado en tres pilares:

*El primer pilar es la pensión básica y universal de la seguridad social, con miras a evitar el estado de indigencia post-retiro. El segundo pilar se prevé por los regímenes complementarios. El tercer pilar es la previsión individual del empleado para su retiro, mediante ahorro personal o prestaciones sociales acumuladas.*

*En Venezuela, el primer pilar, tanto para el sector público como para el privado está representado por el IVSS, el segundo para el caso del sector público por el Fondo Especial de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Obreros y por convenios colectivos y planes complementarios, con significativas deficiencias especialmente para el sector privado, y el tercer pilar, para ambos sectores, está representado por las prestaciones sociales.*

### **2.1 El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)**

El IVSS se convirtió en el centro de la seguridad social en Venezuela. Existe una diferencia entre el término seguridad social y el seguro social, una relación de género a especie, como ya se explicó. La seguridad social es integral, de carácter universal, mientras los seguros sociales son parciales, cubren sólo a una parte de la población, los trabajadores en relación de dependencia y por tanto los que pertenecen al sector formal de la economía.

Antes de continuar es necesario dejar claro que todos los conceptos que se emitan con respecto al IVSS son válidos para las pensiones de vejez, objeto de este estudio. La razón



---

obedece a que en el país ha sido el IVSS quien se ha encargado de estructurar las pensiones de vejez, caracterizarlas, establecer las condiciones de acceso, la cobertura, el régimen de financiamiento y la administración del Fondo de Pensiones.

Según breve reseña histórica de la institución, presentada por el propio organismo:<sup>6</sup>

*El 9 de octubre de 1944, se iniciaron las labores del Seguro Social, con la puesta en funcionamiento de los servicios para la cobertura de riesgos de enfermedades, maternidad, accidentes y patologías por accidentes, según lo establecido en el Reglamento General de la ley del Seguro Social Obligatorio, del 19 de febrero de 1944. En 1946 se reformula esta Ley, dando origen a la creación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, organismo con responsabilidad jurídica y patrimonio propio. Con la intención de adaptar el Instituto a los cambios que se verificaban en esa época, el 5 de octubre de 1951 se deroga la Ley que creaba el Instituto Central de los Seguros Sociales y se sustituye por el estatuto Orgánico del Seguro Social Obligatorio. Posteriormente, en 1966 se promulga la nueva Ley del Seguro Social totalmente reformada, el año siguiente es cuando comienza a ser aplicada efectivamente esta Ley, que fundan los seguros de Enfermedades, Maternidad, Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en el seguro de asistencia médica; se amplían los beneficios además de asistencia médica integral, se establece las prestaciones a largo plazo (pensiones) por conceptos de invalidez, incapacidad parcial, vejez y sobrevivientes, asignaciones por nupcias y funerarias.*

*Se establece dos regímenes, el parcial que se refiere solo a prestaciones a largo plazo y el general que además de prestaciones a largo plazo, incluye asistencia médica y crea el Fondo de Pensiones y el Seguro Facultativo.*

*En 1989 se pone en funcionamiento el Seguro de Paro Forzoso, mediante el cual se amplía la cobertura, en lo que respecta a Prestaciones en Dinero, a los trabajadores y familiares; modificándose posteriormente para ampliar la cobertura e incrementar el porcentaje del beneficio y la cotización.*

El modelo venezolano adoptó los principios de solidaridad, universalidad e irrenunciabilidad de las prestaciones de seguridad social. En este sentido, la seguridad social abarca renglones no cubiertos por el Seguro Social, para ello el Estado ha sostenido paralelamente un programa de asistencia a la población a través del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (de carácter universal, no toma en cuenta la capacidad contributiva del ciudadano). Este programa está enfocado a la salud y a las pensiones mínimas de la población carente de recursos. En lo referente a las pensiones mínimas, éstas son otorgadas a la población indigente, mayor de 65 años.

---

<sup>6</sup> Para mayor información, se puede consultar la página del Seguro Social Venezolano en Internet: <http://www.ivss.gov.ve/>

### 2.1.1 Campo de aplicación

Las prestaciones otorgadas por el IVSS <sup>7</sup> se extienden a todos los trabajadores en relación de dependencia, estén en el sector público o en el privado. También se pueden incorporar al IVSS, mediante el seguro facultativo, los trabajadores a domicilio, los temporeros, los trabajadores ocasionales y los trabajadores por cuenta propia.

Al respecto, ver en el Anexo Legal A-1 los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley del Seguro Social (tomado de la Gaceta Oficial N° 4.322 del 3 de Noviembre de 1991).

Como bien lo señala la ley, el IVSS tiene una limitante ab initio, en cuanto a la cobertura. La misma se extiende sólo a los trabajadores en relación de dependencia y al llamado seguro facultativo. <sup>8</sup>

Al respecto, sostiene Márquez, G. (1992:5):

*La cobertura efectiva del sistema de seguros sociales, definida en base al número de asegurados contribuyentes al IVSS, es algo superior al 30% de la población económicamente activa (PEA) y alcanza alrededor del 60% de los ocupados en el sector formal de la economía. Este nivel se mantiene relativamente constante desde principio de la década de 1970 y no muestra una tendencia definida a crecer más allá de los niveles actuales.*<sup>9</sup>

La apreciación de Márquez se ha reforzado con el tiempo. Para el año 2001 la situación con respecto a la cobertura mantenía la misma tendencia. Así lo afirma Villasmil, R. (2002:61) cuando dice: *“En Venezuela, poco más del 40% de la fuerza laboral pertenece al sector formal, y de esta fracción, menos de dos tercios cotiza de manera activa al IVSS.”*<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> En el caso particular este estudio se refiere a las prestaciones de vejez, dejando claro que el IVSS otorga otras prestaciones como son: la de invalidez, sobreviviente, maternidad, accidentes, retiro, cesantía y muerte.

<sup>8</sup> Es importante indicar que esta ley es de 1991, las primeras leyes del seguro social tenían una cobertura más limitada.

<sup>9</sup> Ver anexo Cuadro N° III-2: Contribuyentes al sistema de seguros sociales (1970-1989)

<sup>10</sup> Ver anexo Cuadro N° III-3: Indicadores del IVSS

El problema de la cobertura poblacional del seguro social está íntimamente relacionado con la estructura del mercado de trabajo en Venezuela. Considerando que la mayoría de los afiliados al sistema pertenecen al sector formal de la economía y son empleados en relación de dependencia, se cuenta con una baja cobertura en los sectores de menos ingresos.

El problema de la extensión de la cobertura es complejo, pues no sólo tiene que ver con la característica propia del mercado de trabajo y su tendencia a la informalización, sino que por otra parte existe un problema geográfico de difícil solución. Cómo llegar a las poblaciones rurales y a las zonas relativamente marginales desde el punto de vista poblacional? Para ampliar la cobertura se requiere de un cambio profundo en las reglas de financiación, lo que necesariamente involucra un alto costo fiscal.

### **2.1.2 Financiamiento del Seguro Social y de las pensiones de vejez**

El Seguro Social en Venezuela se financia mediante las contribuciones de los trabajadores y de los empleadores, calculadas como un porcentaje sobre el salario individual. Además el Estado contribuye, doblemente, como empleador y con un aporte del fisco para gastos administrativos del IVSS. Igualmente, el Seguro Social también recibe ingresos por inversiones.

Siendo el sistema venezolano un sistema contributivo y basado en el salario, no resulta difícil inferir que el seguro social es apreciado como un impuesto a la nómina.<sup>11</sup> Además existe una tendencia en el país a la alta concentración del salario mínimo. Así lo sostiene Villasmil, cuando explica que para el año 2000 aproximadamente la media de ingresos de

---

<sup>11</sup> Teóricamente los salarios son fijados en el mercado laboral de acuerdo a la ley de la oferta y la demanda. Pero en la práctica pueden sucederse hechos que distorsionen el mercado, tal es el caso del impuesto a la nómina.

El impuesto a la nómina es el porcentaje que se toma del salario para financiar determinados beneficios, en este caso las pensiones de vejez.

Cuando existe correspondencia entre el valor de los beneficios financiados y el monto deducido, esta deducción no es percibida como un impuesto. Sin embargo, esto rara vez ocurre. En la mayoría de los casos, la prestación recibida no guarda relación con el importe erogado. Por tanto existe una alta propensión a la evasión.

---

la población ocupada es de Bs. 181.169 mensuales y el 50% de esa población devenga el salario mínimo (Bs. 120.000). (c.f. 2002:61-62)

*Las contribuciones al seguro social son un impuesto directo y regresivo a la nómina salarial. Se calculan como un porcentaje sobre el salario de referencia del trabajador, de acuerdo con el grado de riesgo en que el IVSS clasifique a la empresa. (Márquez, G. 1992:10)*

La Ley del Seguro Social de 1991 establece el mecanismo para las contribuciones. Al respecto ver lo referente en el Anexo Legal A-2.

En forma general la referida ley establece que los ingresos del IVSS son de conformación mixta, pues los mismos proceden de distintas fuentes: de las cotizaciones, de los intereses moratorios, de los intereses o rendimientos producidos por las inversiones, del aporte del fisco y de cualquiera otra fuente que le fuera atribuida.

En cuanto al porcentaje de cotización para financiar al IVSS el mismo varía desde un 11% hasta un 13%, de acuerdo a la clasificación de las empresas según su riesgo.

Ha existido en el país la tendencia a mantener fijos los topes de contribución. Al decir de Márquez éstos se mantuvieron fijos en términos nominales desde 1967 hasta 1989. La aceleración inflacionaria experimentada en el país durante los ochenta implicó una drástica disminución en términos reales. (c.f. 1992:13)<sup>12</sup> Esta situación ha llevado a una caída constante en la tasa media de contribución.

El seguro social venezolano se financia a través de las contribuciones y también de las inversiones. En este punto, la situación es compleja. Existen distintos factores que inciden en el proceso, entre ellos la inflación. El seguro social invirtió a tasas inferiores a la tasa de descuento de los bancos comerciales, los fondos fueron colocados a tasas de rendimiento inferiores a la inflación, disminuyendo con ello el valor de la reserva.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> En bolívares de 1990, el salario tope de contribución pasó de Bs. 56.940 en 1967 a Bs. 7.960 en 1988. En 1989 se elevó el tope de contribución (a Bs. 15.000 nominales, equivalentes a Bs. 21.090 de 1990) y se aumentó el porcentaje legal de contribución al 14 %. (Márquez, G. 1992:13)

<sup>13</sup> Ejemplo de ello fueron las emisiones de deuda pública a tasas de interés muy inferiores a las del mercado, que no era otra cosa que una confiscación descarada de ahorros. (Concheso.1998:28)

---

Por otro lado, la mayor parte de los activos se ha invertido en la construcción de hospitales y edificios administrativos. Esto se debe a una contradicción legal que se le presenta al IVSS, por una parte debe realizar inversiones destinadas a solucionar problemas de vivienda, saneamiento ambiental y otras de interés social, y por la otra se le exige una reserva.

Otras de las prácticas fue el traslado de reservas del fondo de pensiones para el de salud, en clara contravención a las disposiciones legales. Para 1992, el Fondo de Pensiones se había descapitalizado y las pocas contribuciones que entraban eran utilizadas para pagar la nómina y otros gastos administrativos. Con el agravante, tal como lo señala Concheso, que “gran parte de la nómina era fantasma”<sup>14</sup>(c.f. 1998:44)

En cuanto al método de financiamiento resulta sumamente importante establecer si se trata de un mecanismo de contribuciones o beneficios definidos.

*La definición de contribuciones y beneficios es el elemento de mayor importancia financiera en el diseño del sistema de previsión social. En el sistema venezolano vigente, tanto las contribuciones como los beneficios se encuentran prefijados, lo cual se traduce en un desbalance estructural desde el punto de vista financiero originado en la ausencia de ajustes periódicos. (Villasmil, R. 2002:59)*

Villasmil caracteriza al sistema venezolano como de contribuciones y beneficios definidos, público en su administración, no fondeado o de reparto, siendo los fondos administrados invertidos en títulos públicos. Con respecto a la posición del autor, esta es parcialmente cierta, pues en lo referente al fondo de pensiones de vejez en Venezuela, existe capitalización parcial colectiva de prima media escalonada.<sup>15</sup>

Existe una contradicción entre el método utilizado para financiar las pensiones de vejez, de capitalización parcial y la ausencia de ajustes periódicos. Tal como se recordará, este método establece un horizonte temporal y una vez superado se fija una nueva cotización.

---

<sup>14</sup> El término **fantasma** se refiere a una práctica propia del clientelismo político y de la democracia partidista que consistía en mantener en nómina a adeptos del partido de gobierno, quienes cobraban un salario sin prestar servicio alguno.

<sup>15</sup> Al respecto se hicieron las aclaraciones respectivas en el segundo capítulo, compartiendo la posición de Mesa-Lago.

---

La ausencia de esos ajustes periódicos, aunada a una administración deficiente por parte del IVSS,<sup>16</sup> provocó el agotamiento de los fondos acumulados.

La otra característica es que se trata de un sistema de prestaciones definidas, característica propia de los regímenes públicos. En teoría, para que un sistema así sea viable y funcione de acuerdo a la evolución económica y demográfica, se requiere de un ente administrador técnicamente capacitado, políticamente independiente y con fuerza moral ante los beneficiarios, depositarios de la confianza.

Lamentablemente éste no era el caso del IVSS, el cual estuvo altamente politizado y no fue capaz de ajustar las prestaciones de acuerdo con la situación económica del país.

En lo que respecta al aspecto financiero, la opinión de Villasmil (2002:60) es ilustrativa:

*La viabilidad financiera del sistema es crucial. Imponer en los cotizantes o en el fisco el financiamiento de beneficios desproporcionados para la población jubilada, redundará negativamente sobre el empleo y el desempeño económico, y en consecuencia, sobre los objetivos mismos del sistema de previsión.*

Sintetizando, se puede decir que el IVSS se ha caracterizado por:

1. Desproporcionalidad entre contribución y beneficios obtenidos por afiliados.
2. Excesiva permisibilidad o discrecionalidad a los cuerpos directivos para el manejo de los recursos, lo cual violenta la autonomía e independencia de los fondos.
3. Altos porcentajes de evasión y mora contributiva y bajo porcentaje de recaudación.
4. Ineficientes políticas de inversión.
5. Excesivos costos de la asistencia médica.
6. Desequilibrio financiero en la relación ingresos-egresos.

Los ingresos disminuyen por: bajos salarios de cotización, desempleo, crecimiento de la informalidad laboral y bajos porcentajes de cotización; mientras que los gastos o egresos se incrementan por: elevados precios de la asistencia médica, ajustes salariales, compensación al desempleo, ajustes de las pensiones y excesivos gastos administrativos.

---

<sup>16</sup> El IVSS es percibido como un administrador frágil política e institucionalmente (Villasmil 2002, Concheso 1998, Sainz 1998)

Como se observa, las fallas que se reconocen a los seguros sociales y por ende a la protección de las pensiones son, en su gran mayoría, de tipo administrativo. En este aspecto no se cuestiona la viabilidad de los seguros sociales como modalidad solidaria de protección social. Sin embargo, no se puede hacer caso omiso al hecho de que los sistemas públicos tienen la tendencia a ser influidos por presiones políticas, lo cual se traduce finalmente en un problema de administración o de gestión.

### 3.- La Reforma del Sistema de Pensiones de Vejez

El proceso de reforma de la seguridad social ha resultado en extremo difícil. Después de una década de discusiones, avances y retrocesos es promulgada una Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS) en diciembre del 2002.

Tal como ya ha sido señalado, a principio de los años noventa comenzó a discutirse el tema en Venezuela. En el primer capítulo se hizo referencia al programa de gobierno conocido como “Gran Viraje”, el cual estableció algunos lineamientos programáticos en materia de seguridad social. El intento de realizar un ajuste estructural en el país se vio dificultado por los acontecimientos políticos y sociales. En 1997 una comisión tripartita, conformada por representantes de los trabajadores, los empresarios y el gobierno llegó a un acuerdo que plasmó en lo que se conoció como la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI), la cual nunca entró en vigencia. Los actores de los cambios políticos de 1999 la suspendieron y decidieron reformarla hasta promulgar la nueva ley en diciembre del 2002.

El lapso transcurrido desde 1992 hasta la promulgación de la nueva ley corrió en detrimento de los beneficiarios del sistema. La incertidumbre agravó más la situación, que de hecho era insostenible. Como se ha explicado en las páginas precedentes el deterioro del IVSS fue el detonante en medio de la crisis de todo el sistema. El monto de recursos necesarios para financiar el viejo sistema era cuantioso; a ello le sumamos la ineficacia del sistema y la falta de credibilidad de los usuarios.<sup>17</sup>

González, M. (2002:10) al referirse a la seguridad social moderna en Venezuela, dice:

*Las políticas de seguridad social en una sociedad moderna cobran cada día mayor relevancia. Cada país debe garantizar la atención a las contingencias de la salud, de la vejez, y del desempleo, entre otras. Para cumplir con estas obligaciones los países deben contar con sistemas amplios y financiados con los recursos que la sociedad democráticamente decida otorgarles. Dichos sistemas deben ser supervisados permanentemente, tanto por los órganos de la administración pública, como por la sociedad organizada. Además, deben someterse al escrutinio público en todas las etapas del ciclo de políticas y prestar servicios adecuados en grados crecientes de calidad y cantidad. Todo esto ha sido una realidad distante en Venezuela.*

<sup>17</sup> En el año 2001 el presupuesto general del IVSS representó el 2,3% del PIB y el 10% del presupuesto total del sector público. De este presupuesto sólo el 33% era cubierto por las cotizaciones. (González. 2002:11)



Las razones para reformar al sistema en general y por consiguiente al sistema de pensiones de vejez, son obvias. Sin embargo, merece la pena destacar que en la actualidad no existe fondo de pensiones, pues el mismo se descapitalizó; por otra parte, las expectativas demográficas para el país en el mediano y largo plazo tienden al envejecimiento de la población. Se estima que para el 2035 la relación será de 3,5 activos por cada jubilado. Actualmente es de 7,5. En lo referente a la cobertura, se estima que el 70% de la población no estará cubierta por el sistema formal.<sup>18</sup>

El proceso de reforma de la seguridad social exige el diseño de un marco institucional que fomente la sostenibilidad de la misma. Sin embargo, este no es el único factor que incide en una reforma. En el Capítulo II se pudo observar que existen factores exógenos y endógenos que influyen en la viabilidad de cualquier sistema de pensiones.

Muchos autores consideran que el desempeño del sistema está condicionado por factores exógenos. Así lo afirma Bianco, J. (c.f.2002:17) cuando señala que el marco institucional de la economía en su conjunto, las condiciones socioeconómicas iniciales al momento de plantear la reforma y la capacidad de la economía de generar un ritmo de crecimiento sostenido determinan en gran medida los resultados del desempeño adecuado del sistema.

Para este autor los factores exógenos son claves en el momento de tomar decisiones acerca de qué tipo de reforma o modelo conviene más a determinado país. Sin embargo, ellos no pueden confundirse con la causa del problema. La misma está ligada al comportamiento interno del modelo desde el momento de su implantación, a los factores endógenos.

Se recordará que la fragmentación y estratificación, las condiciones generosas de adquisición, la baja cobertura y las contribuciones onerosas y regresivas, características éstas del modelo venezolano, consideradas como factores endógenos han sido decisivas en la crisis del modelo estudiado.

---

<sup>18</sup> Datos extraídos de González, M. 2002:11

### 3.1.- Crisis y colapso del Sistema de Pensiones de Vejez

Desde el mismo nacimiento de la seguridad social en Venezuela hubo problemas de orden interno, propios del modelo escogido que hicieron difícil una viabilidad sostenida. El problema para implementar al seguro social fue la nota resaltante. La Ley establecía teóricamente unos presupuestos y en la práctica el desempeño era muy distante.

En cuanto a las pensiones de vejez, ellas nacieron con una falla ab initio, el problema de la cobertura. La tardanza o mora del país con respecto a esta institución trajo consigo la proliferación de regímenes paralelos carentes de coordinación. La figura de las Prestaciones Sociales como parte integrante del sistema de previsión, más el desorden administrativo, producto de la falta de conocimiento de los actores y del clientelismo político imperante, influyeron en el deterioro rápido y paulatino del sistema. Una prueba que constata lo antes afirmado, es el hecho de que para 1983 ya había problemas con el Fondo de Vejez, fecha ésta en la que apareció el primer jubilado. El fondo se agotó antes de madurar el sistema.

El IVSS fue concebido en sus orígenes como una institución centralizada, esta característica con el correr de los años se fue acentuando y agravando. Concheso (1998:22) afirma que:

*Aunque la administración del IVSS hubiese sido un modelo de probidad, la estructura centralizada del mismo no se prestaba para maximizar la eficiencia en un mundo crecientemente informatizado y descentralizado...*

*A estas realidades era preciso añadir el muy particular sesgo al deterioro institucional aportado por la democracia partidista y "puntofijista" que a partir de 1958 comenzó a invadir los niveles operativos del IVSS.*

En la práctica este sistema centralizado tenía el control y disposición de una gran cantidad de recursos, que podrían ser empleados por una administración deficiente para fines distintos a los establecidos en la ley.

Por otra parte existe una gran cantidad de regímenes complementarios. La cifra exacta no se conoce debido a la deficiencia en el manejo de información por parte de los entes públicos. Unos de los problemas grandes que han tenido que enfrentar los reformadores es el referente al cálculo del pasivo laboral o deuda implícita.

*Se estima que en el sector público existen más de cuatrocientos sistemas paralelos de previsión social. Estos sistemas surgieron, en parte, como mecanismo compensatorio ante la ausencia de recursos presupuestarios para evitar el deterioro del salario real del trabajador del sector público. Ello, unido a la debilidad institucional del sector público explica el desbalance actuarial (Villasmil, R. 2002:61)*

Villasmil supone que el desbalance actuarial del sector público es de mayor magnitud que el presentado por el IVSS, debido a que los salarios del sector público son relativamente elevados con respecto al salario mínimo y al número de trabajadores en el sector.

Toda esta situación llevó al gobierno en 1996 a plantear una reforma no sólo de la seguridad social, sino de la Ley de Trabajo.

*En el período comprendido entre 1967 y 1997 el Seguro Social ha sido una de las instituciones sujetas a mayores procesos de intervención y reestructuración producto de las crisis operativas que fue acumulando desde su creación...*

*Las deudas acumuladas por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales al 31-12-99 alcanzaban Bs. 678.275.000.000; de ese total el 68,4% corresponde a pasivos laborales, gasto de nómina, pago a trabajadores jubilados y otros gastos de funcionamiento. El total recaudado por cotizaciones representa el 40% del total de egresos, por lo que el déficit del organismo alcanza el 60%. (Rodríguez, B.2000:335)*

Las Prestaciones Sociales, como bien lo ha señalado Díaz, R., antes citado, constituyen el tercer pilar del sistema de previsión venezolano y están estrechamente relacionadas con esta investigación.

En el primer capítulo, las Prestaciones Sociales fueron definidas como la indemnización que recibe el trabajador una vez cesa en sus funciones. También se pudo observar su desarrollo histórico. Esta institución tuvo su origen en los primeros contratos de la industria petrolera. Posteriormente se incorpora en la Ley del Trabajo y se convierte en un derecho adquirido. Con el devenir de los años y la implementación de medidas populistas, se establece el cálculo doble de las mismas, se extienden a los trabajadores del sector público y se calculan tomando en cuenta el último salario del trabajador multiplicado por el número de años de servicios. Es lo que se conoce como retroactividad de las prestaciones.

Las Prestaciones Sociales fueron en la realidad el único ahorro certero del trabajador al momento de su retiro y llenaron el vacío que había con respecto al fondo de pensiones. Posteriormente se convirtieron en el complemento de la pensión de vejez, que por sus características no garantizaban unos ingresos suficientes en el momento de retiro.

Esta institución, aunque onerosa, fue viable durante un par de lustros. Sin embargo, la crisis económica de los ochenta, con sus consecuencias inflacionarias, influyó notablemente en el mantenimiento y viabilidad de las Prestaciones Sociales, y la única manera que encontraron los empresarios para diluir el costo de las mismas fue a través del salario. Se asistía a la desvalorización del ingreso vía bonos y otros incentivos que no eran tomados en cuenta para el cálculo de las mismas.

Algunos eran de la opinión que en Venezuela existía un doble impuesto a la nómina, el primero las contribuciones al IVSS y el segundo la retroactividad de las prestaciones sociales. Esto explica el deterioro del mercado laboral y su creciente tendencia a la informalización. Lo que sin duda alguna influía en las cotizaciones.

En 1997 el gobierno nacional propone una transacción social que permita recomponer el salario a cambio de eliminar la retroactividad de las prestaciones sociales. Dentro del marco de la llamada transacción social se proponía un cambio en la seguridad social.

### **3.2 Condiciones necesarias para la reforma**

Antes de explicar las condiciones que se requieren para llevar a cabo cualquier reforma, es necesario decir que la misma debe estar precedida de un consenso<sup>19</sup> de los involucrados en el proceso. De lo contrario, se corre el riesgo de que al imponerlas por la fuerza se perjudique el buen desarrollo de las mismas.

Llegar al consenso en Venezuela ha sido una de las principales restricciones por las que ha pasado el proceso, poner de acuerdo a los actores ha resultado una tarea difícil. Sin

---

<sup>19</sup> El consenso es una condición necesaria, pero no suficiente. Debe existir un claro estudio de la problemática y un visión realista del contexto basada en los estudios económicos y sociales. En 1997 hubo consenso, mas la reforma no fue viable.

embargo, en 1996 se conformó la comisión tripartita para la reforma de la seguridad social. Esta comisión integraba a los grandes actores del sistema (empresarios, trabajadores y el Estado). A pesar del trabajo realizado por la comisión y de los esfuerzos sumados no logró materializarse la propuesta en la práctica. No obstante, existen otras causas que impiden o dificultan la reforma. Todo sistema de seguridad social opera interrelacionado con el sistema político, económico y social. De allí su complejidad.

La inestabilidad política por la que ha atravesado el país resulta relevante a la hora de tomar decisiones en este particular.<sup>20</sup> Desde 1989, la turbulencia política en Venezuela ha estado a la orden del día, ha transcurrido poco más de una década caracterizada por la fragilidad del sistema democrático. Existe alta inestabilidad en las instituciones.<sup>21</sup>

Por lo que se refiere a la situación social, el deterioro es quizás más palpable. Se asiste a un empobrecimiento paulatino de la clase media, el aumento de la pobreza en los últimos años es abrumador.

Bianco, J. (2002:19) afirma:

*Las realidades socioeconómicas del país imponen importantes restricciones a cualquier intento de reforma del sistema de seguridad social. El desempeño económico de Venezuela en los últimos veintitrés años es poco alentador. En este período el PIB per cápita del país ha caído a una tasa de alrededor del 1% interanual. Esto implica que el PIB per cápita del año 2000 representó sólo tres cuartos del máximo alcanzado en 1977. Por otro lado, en este mismo período se ha observado una caída continua del salario real que ha llevado a que el salario promedio del país se encuentre alrededor del 20% por encima del mínimo y consecuentemente la pobreza haya pasado del 22% en 1980 al 54% para el 2000.*

Cualquier reforma que se intente tropezará al menos con dos limitantes, el nivel del ingreso familiar y la estructura del mercado laboral venezolano.<sup>22</sup> De allí que cualquier propuesta

---

<sup>20</sup> Al respecto ver primer capítulo.

<sup>21</sup> A manera ilustrativa, se puede señalar que desde 1998, el IVSS ha tenido 5 presidentes y finalmente ha sido intervenido. Actualmente está frente a la dirección del Instituto un militar. Vale recordar que este ente debería ser administrado por una junta directiva, conformada en forma tripartita, por representantes del Gobierno, del sector empresarial y de los trabajadores.

<sup>22</sup> Para el año 2000 cerca del 53% de la Población económicamente activa en la economía informal y un 13% de desempleo. El porcentaje que contribuye a la seguridad social está cerca del 25%.(Bianco, J. 2002:19)

de reforma debe realizarse como parte de una reforma integral de la seguridad social y ésta como parte integral y coordinada de las políticas económicas y sociales del Estado.

Para Bianco, J. (2002:75):

*La realidad económica, social e institucional del país, señala como requisitos para la reforma:*

- 1) Adoptar un sistema simple y transparente*
- 2) Establecer una relación clara y directa entre contribuciones y beneficios con el objetivo de estimular la participación de la población trabajadora y evitar la participación excesiva del fisco en su financiamiento. Contar con un plan asistencial para atender a una población importante de la población que no logra cotizar en el sistema o que aún cotizando en él no alcanza a acumular lo suficiente para obtener una pensión satisfactoria.*

## **4.- Reforma del Sistema de Seguridad Social de 1997**

Después de muchos años de marchas y contramarchas en materia de seguridad social se logra un acuerdo nacional para reformar al sistema en general y con ello al sistema de pensiones de vejez.

La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI) fue promulgada el 30 de diciembre de 1997 y concebida como un instrumento jurídico marco, destinado a trazar los grandes lineamientos de un nuevo sistema de seguridad social en Venezuela.

Esta reforma estuvo inspirada por el paradigma neoliberal, las recomendaciones de los organismos multilaterales (Banco Mundial y FMI) y siguió el ejemplo de las reformas llevadas a cabo en el resto de los países de América Latina. En este caso, se observa la influencia directa de los factores externos para cristalizar la reforma, obviando los tan importantes factores internos.

Esta ley esboza las características generales de los subsistemas que amparan las distintas contingencias, dentro de los cuales se encuentra el Subsistema de Pensiones, regulado por el Decreto-Ley N° 2993, promulgado en noviembre de 1998.

La Ley fue criticada por sus adversarios quienes manifestaron en forma general que la misma contenía modalidades de exclusión y resultaba regresiva.

A continuación se revisarán los fundamentos, características y consecuencias de la reforma de 1997, en lo referente al tema de las pensiones de vejez.

### **4.1 Marco Legal Regulatorio**

La LOSSSI contenía los principios generales que regirían a todo el sistema de seguridad social. El Decreto-Ley que regulaba el Subsistema de Pensiones, contenía las disposiciones específicas en materia de pensiones de vejez del modelo propuesto.

Los artículos más relevantes relacionados con el tema de estudio pueden ser consultados en el Anexo Legal B-1. A grandes rasgos, en los mismos se explica la naturaleza, los principios y las características generales de la reforma. El modelo propuesto en ese momento, según la intención de los reformadores fue el mixto, aunque Carmelo Mesa-Lago (c.f. 2001b:9) expresa sus dudas acerca del modelo venezolano. Para el autor las características de la reforma venezolana la acercaban más al modelo sustitutivo y esto se evidenciaba en el cierre del IVSS.

En forma general la LOSSSI estaba sustentada en los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, participación, autofinanciamiento y eficiencia. Como bien puede distinguirse, a los tradicionales principios de universalidad y solidaridad se le agregaron unos nuevos en aras de lograr una administración más eficiente. Destaca también, la incorporación del principio de unidad, el cual estaba dirigido a homogeneizar el sistema, a fin de evitar la fragmentación, característica ésta resaltante en el antiguo sistema.

En cuanto al ámbito de aplicación se mantiene el requisito de afiliación, aunque la misma establece que estarán protegidos los habitantes de la República, esta protección no es automática, pues se requiere estar afiliado al sistema. Continúa el sesgo en cuanto a que los principales beneficiarios son aquellos que tienen una relación laboral de dependencia, pues aunque se prevén mecanismos de incorporación para los trabajadores por cuenta propia, la experiencia empírica demostrada en el caso del IVSS permite pensar que el sector que comprende a los trabajadores independientes no se afiliará en la misma medida que los trabajadores dependientes.

En lo referente a las prestaciones, la ley incluye la posibilidad de otorgar prestaciones de carácter no contributivo a cargo del Ejecutivo Nacional, pero las mismas no podrán ser financiadas con los fondos previstos por la propia ley. Es evidente que este tipo de prestación será de difícil implementación, pues la misma dependerá de los recursos financieros disponibles a tal efecto. En este punto, vale la aclaratoria de que dada la realidad económica del país en 1997 es difícil creer en la viabilidad de las prestaciones de carácter no contributivo, ya que éstas dependen en última instancia de los recursos



---

disponibles en el Fisco y los mismos están sometidos a los vaivenes de una economía rentista.

El financiamiento del sistema es de carácter contributivo y se establece la creación de los Fondos de Capitalización Individual como método financiero.

Finalmente, la ley estableció el cierre total del IVSS, razón por la cual algunos consideran de que el sistema escogido era sustitutivo y no mixto.

Con respecto al Subsistema de Pensiones este está regulado por el Decreto-Ley del Subsistema de Pensiones que lo caracterizaba como único, obligatorio, contributivo, mixto en su configuración, fuentes de financiamiento y administración.

De acuerdo a los artículos indicados en el Anexo Legal C-1, el Subsistema de Pensiones se fundamentaba en un régimen contributivo de carácter obligatorio y comprendía: el Régimen de Capitalización Individual, el Régimen de Solidaridad Intergeneracional y el de Riesgos Laborales.

Resaltaban en esta disposición normativa la cantidad de organismos que participarían en la gestión de las pensiones. Esto complejizaba el proceso, lo burocratizaba y por su puesto elevaba sus costos. Además influía en la eficacia y transparencia del mismo. Un modelo menos complejo, tal y como aconseja Mesa-Lago (c.f. 2001b:4), era preferible y más viable. Existía un sobredimensionamiento de la institucionalidad requerida, lo cual complicaba la gestión.

Méndez, A. (1998:37) describe el sistema de financiamiento del nuevo modelo:

*La Ley consagra cuatro sistemas de financiamiento, según la cualidad laboral de los afiliados, a saber:*

- 1. Financiamiento bipartito (empleadores y trabajadores) en el régimen de capitalización individual de los trabajadores dependientes.*
- 2. Financiamiento unipartito (trabajador) en el régimen de capitalización individual de los trabajadores independientes.*
- 3. Financiamiento tripartito (Estado, trabajador y empleador) en el régimen de capitalización colectiva de solidaridad intergeneracional.*
- 4. Financiamiento unipartito (empleador) en el régimen de riesgos laborales de trabajadores dependientes.*

La LOSSSI comprendía dentro de su campo de aplicación tanto a los trabajadores dependientes como a los no dependientes del sector privado, a los trabajadores al servicio del Estado y a los familiares y beneficiarios calificados de los afiliados. La afiliación es de carácter obligatorio para los trabajadores dependientes y facultativo para los no dependientes, lo cual como se puede apreciar, no dista mucho de la Ley del Seguro Social. Dada las condiciones del mercado laboral venezolano, del comportamiento de la economía, del bajo ingreso de la mayoría de los asalariados, resulta lógico inferir que se mantiene el sesgo en cuanto a la cobertura.

En cuanto a la caracterización del régimen de acuerdo a la definición de las cotizaciones, encontramos dos posiciones:

Méndez, A (1998:30) se refiere al régimen pensional previsto en el Decreto-Ley del Subsistema de Pensiones como de “prestación indefinida y cotización definida”. Por el contrario, Mesa-Lago (c.f. 2001b:10) al referirse al modelo venezolano destaca que aunque se acerca más al modelo sustitutivo, tiene una diferencia notable con éste, pues en el modelo propuesto en Venezuela la cotización no es definida, lo cual es ventajoso según el autor, pues permite adaptaciones de la tasa de cotización de acuerdo a las circunstancias económicas.

El propio Decreto-Ley trae la solución a la disyuntiva entre ambos autores en su artículo 21, el cual señala:<sup>23</sup>

***Tasa de Cotización***

*La tasa de cotización aplicable sobre la base contributiva prevista en el artículo 18 de este Decreto, será el doce por ciento (12%), para quienes devenguen salarios o ingresos inferiores a cuatro (4) salarios mínimos vigentes mensuales, y de trece por ciento (13%) para quienes devenguen salarios o ingresos iguales o superiores a cuatro (4) salarios mínimos vigentes mensuales, siendo en ambos casos a cargo del empleador el setenta y cinco por ciento (75%) de dicha tasa y el veinticinco por ciento (25%) restante por cuenta del trabajador bajo relación de dependencia.*

*Dicha cotización se distribuirá de la siguiente manera:*

*En el caso de quienes devenguen salarios o ingresos inferiores a cuatro (4) salarios mínimos vigentes mensuales, un once por ciento (11%) se destinará a la cuenta de capitalización individual del trabajador y el uno por ciento (1%) restante al Fondo de Solidaridad Intergeneracional. Quienes devenguen salarios o ingresos iguales o superiores*

<sup>23</sup> Decreto con rango de fuerza de Ley N° 2.993, que regula El Subsistema de Pensiones en LEXCOMP– Legislación Venezolana Computarizada / [www.lex.comp.com](http://www.lex.comp.com).

---

*a cuatro (4) salarios mínimos vigentes mensuales, un once por ciento (11%) se destinará a la cuenta de capitalización individual del trabajador y el dos por ciento (2%) restante al Fondo de Solidaridad Intergeneracional.*

*En caso del trabajador no dependiente, estará a su cargo el cien por ciento (100%) de la tasa de cotización.*

***La tasa de cotización para el Subsistema de Pensiones se revisará cada dos (2) años a fin de determinar si se mantiene, aumenta o disminuye el porcentaje establecido. En el caso de que se modifique la tasa de contribución al Fondo de Solidaridad Intergeneracional, la contribución del Estado deberá corresponder con la viabilidad financiera del sistema y la carga tributaria sobre la economía.***

El modelo venezolano adoptado en 1997 es difícil de categorizar en forma absoluta, pues comparte rasgos y características que pertenecen, tanto al sistema mixto como al sustitutivo, e incorpora algunas variaciones o particularidades, como la cotización ajustable.

Se crea un régimen de solidaridad intergeneracional que funcionará bajo la modalidad de capitalización colectiva, así como también se garantiza una pensión asistencial de altísimo costo y baja viabilidad financiera-fiscal.<sup>24</sup> Igualmente se establece la pensión mínima vital dentro del régimen contributivo<sup>25</sup>, la cual es un estímulo indirecto a la evasión.

En el Capítulo II se hizo referencia al caso chileno y la pensión mínima para aquellos que no alcancen con sus montos a cubrir la pensión. Se afirmó que la misma constituye un incentivo a la evasión en los sectores de menos ingresos, quienes sabiendo o presumiendo que sus contribuciones no alcanzarán el mínimo, prefieren dejar de cotizar y esperar la garantía de la pensión mínima otorgada por el Estado. Para más detalle ver el Anexo Legal C-2.

---

<sup>24</sup> Esta correspondería al primer pilar del modelo propuesto por el Banco Mundial, caracterizado en el segundo capítulo.

<sup>25</sup> El régimen contributivo corresponde al llamado segundo pilar (Banco Mundial) y será financiado a través de la capitalización plena individual.

## 4.2 Costo Fiscal de la Reforma de 1997

La reforma de 1997 intentó homogeneizar las normas en materia de seguridad social, buscando un modelo que fuera sostenible desde el punto de vista fiscal. Sin embargo, los estudios técnicos<sup>26</sup> han llegado a la conclusión de que dicha reforma era inviable desde el punto de vista financiero, dada la realidad socioeconómica del país. Se ha señalado que el mercado laboral en Venezuela se presenta como una fuerte restricción a cualquier reforma. El alto número de trabajadores en el sector informal de la economía influye en el mantenimiento de cualquier sistema de carácter contributivo.

Por otra parte, un sistema que se base en un alto componente de solidaridad y otorgue pensiones independientemente de las cotizaciones realizadas, conllevará a una mayor concentración del salario alrededor del salario mínimo. En este sentido, se puede decir que las posibles ventajas de la solidaridad o redistribución de un sistema de seguridad social pueden verse diluidas en los efectos adversos que el mismo generaría en el mercado de trabajo.

Méndez, A (2001:83) señala que:

*La LOSSSI, en principio consagra un régimen sustitutivo de los seguros sociales, pero avanza hacia la concepción de un Sistema de Seguridad Social, lo cual logra realizar teórica y formalmente; pero sin viabilidad práctica, de ahí que fracase en el intento nacional, ignorando, además que en materia de seguridad social, las leyes que la regulan tienden a la internacionalización.*

*La idea inicial de los reformadores era la de crear un sistema menos oneroso para el Fisco Nacional, para los empleadores y, por supuesto, para los trabajadores. Pero el régimen obtenido resultó todo lo contrario. El Estado debería asumir el costo de financiar, en paralelo cuatro (4) regímenes pensionales, a saber:*

- 1. Pensionados por el IVSS hasta el 31-12-99, o, hasta el momento de entrada en vigencia de la nueva legislación. Esta obligación se extiende por un período no menor cuarenta (40) años.*
- 2. Jubilados y pensionados del sector público. (Regímenes contributivos y no contributivos)*
- 3. Reconocimiento de cotizaciones realizadas por los afiliados al IVSS y otros regímenes previsionales, que ingresan al nuevo sistema securista.*
- 4. Garantía de la pensión mínima vital (PMV). Esta garantía puede estimarse en un porcentaje no menor del 50% de la población afiliada, en caso de continuar la estructura salarial existente y la tendencia a precarizar el empleo.*

---

<sup>26</sup> Dentro de estos estudios se encuentran los diferentes informes presentados por las comisiones asesoras a la Asamblea Nacional, también son relevantes los trabajos de Bianco (2002), Villasmil (2002) y Márquez (2002)

---

El costo fiscal que representaba para el Estado financiar el nuevo sistema y la transición era elevadísimo. Para Carmelo Mesa-Lago (c.f. 2001b:12) existía una omisión respecto al cálculo de los costos de transición, tanto en el Decreto-Ley del Subsistema de Pensiones como en el anteproyecto de reforma del mismo. La transición necesariamente tenía que tomar en cuenta el déficit del sistema actual (IVSS, organismos públicos, etc.), que se compone de las pensiones en curso de pago y de aquellas que se generen por los que se retiren acogidos a las normas vigentes, hasta que desaparezcan todos los jubilados y pensionados. La LOSSSI garantizaba las prestaciones otorgadas con anterioridad, pero no señalaba los detalles al respecto y no se tenían los cálculos. Por otra parte, en referencia al llamado “Bono de Reconocimiento” para los trabajadores que se traspasen al sistema nuevo no existía definición en la contabilización de los aportes. El único costo que se regulaba en detalle era el de la pensión mínima.

#### **4.2.1 Estimación del Costo Fiscal para el Subsistema de Pensiones**

El costo fiscal de la reforma de 1997 suponía el empleo del 58% del PIB del año 1998, lo cual creaba una fuerte presión en el Presupuesto Nacional que requeriría de amplia capacidad fiscal en el futuro.

El monto de estos recursos era muy alto, al compararlo con el porcentaje del PIB tradicionalmente empleado para cubrir los costos de seguridad social. El promedio fue inferior al 10% (1999: 8,6% y 2000:9,3%) (C.f. Rodríguez, B.2000:338). Por otra parte, el ya citado autor Mesa-Lago (2001b:11) considera que “el costo inicial en Venezuela es el cuarto más alto”.

La Oficina de Asesoría Económica del Congreso, en agosto de 1998, presentó las estimaciones de los costos.<sup>27</sup> Resulta interesante destacar que la “estimación de costos” se realizó posteriormente a la reforma, la cual se produjo en 1997. Se observa en este ejemplo que la reforma no estuvo precedida de los debidos estudios actuariales de costo y factibilidad. Los mismos se produjeron después del texto normativo.

---

<sup>27</sup> Ver anexo Cuadro N° III-4: Estimación del costo fiscal del primer nivel básico de pensiones.

La reforma de 1997 resultaba en la práctica de difícil sostenibilidad, dadas las condiciones internas del país. La realidad socioeconómica y fiscal venezolana no permitirían el desarrollo de este modelo en el mediano plazo, aún en el corto plazo resultaría muy costoso y se requeriría de una fuerte participación del Fisco Nacional.

Se debe añadir también que la nueva reforma estableció un aumento considerable en la cotización la cual tendría efectos adversos tanto en la cobertura como en la evasión. A pesar de que la LOSSSI consagraba el principio de universalidad, la experiencia práctica demuestra que los países que han introducido reformas estructurales han visto descender su cobertura.

Mesa-Lago (c.f. 2001b:11) dice al respecto que en Chile durante los 20 años que tiene funcionando el sistema la relación cotizante-afiliado se ha reducido de 76% al 52%. Esto se debe a que un incremento en el porcentaje de la cotización aumenta el incentivo para la evasión, lo cual se agrava en países con alta concentración de la PEA en el sector informal de la economía.

*En el caso de Venezuela se ha estimado, que por cada trabajador en el sector formal, existen cinco en el informal y un desocupado. Generalmente los trabajadores del sector informal y los desempleados no están cubiertos por la seguridad social o son extremadamente difíciles de incorporar. Debido a esta situación y a la evasión en el sector formal, se calcula que el 70% de la PEA no está protegido por sistemas formales de previsión. (González, citado por Mesa-Lago.2001b:11)*

Con respecto al impacto social de la reforma, se observa una cobertura baja, cuya demanda potencial se ubica en el 47,5% (Rodríguez, B.2000:34). No obstante, otros autores, incluyendo a Mesa-Lago, la ubica cercana al 30%. La relación entre la cobertura y el costo fiscal asociado a la implantación, que representa el 58% del PIB, tal como se señalara anteriormente, indica que no hay proporcionalidad entre el número de beneficiarios y los costos. De allí que el impacto social fuese adverso.

En materia de impacto sobre los costos salariales, la reforma de 1997 representó un aumento al llamado Impuesto a la Nómina, pues pasa del 21% en el sistema vigente al 32% y 37,8% del salario en el sistema propuesto. Esto resulta muy significativo en el caso venezolano, debido a la tendencia, ya mencionada, hacia el deterioro de los niveles salariales.

La reforma propuesta en 1997 resulta claramente inviable tanto desde el punto de vista financiero como social. No se garantizan los rendimientos suficientes que permitan otorgar una pensión superior a la del salario mínimo. Por otra parte, el Fondo de Solidaridad Intergeneracional requeriría permanentemente aportes del Fisco Nacional, debido a la situación interna del país.

---

## 5.- Reforma del Sistema de Seguridad Social del 2002

Si bien la reforma de 1997 estuvo inscrita en el contexto de las reformas estructurales propuestas para América Latina como parte del PAE recomendado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; la reforma del 2002 obedece al cambio del modelo político venezolano, pudiéndose considerar éste como un factor externo, pues no tiene relación directa con los factores endógenos, propios del modelo, como estructura del sistema, condiciones de acceso, cobertura, nivel de beneficios, entre otros.

La reforma del 1997 obedeció a factores externos, donde el predominio de lo económico y financiero fue la nota resaltante. En el caso de la nueva reforma del 2002, aunque no se prescinde del factor económico, el factor político se superpone.<sup>28</sup>

Esta situación permite inferir que ambos procesos no han tomado en cuenta las características propias del modelo venezolano, no han realizado un estudio científico de las causas de la crisis y se han inspirado en el seguimiento de modelos o paradigmas, que no son adaptables a la situación nacional. Con lo cual se confirma la hipótesis planteada al comienzo de la investigación que decía que el origen, la causa de la crisis de la seguridad social en Venezuela obedece a factores endógenos, entre los que destacan:

1. Fragmentación y estratificación del sistema
2. Condiciones generosas de adquisición para algunos de los grupos (edades tempranas de jubilación, salario básico jubilatorio calculado sobre escasos años de aporte o actividad, diferencia en las prestaciones y tasas de reemplazo demasiadas altas)
3. Cobertura pobre y dificultades para ampliarla

---

<sup>28</sup> En el primer capítulo se indicó que en 1998 hubo un cambio en el proyecto político de Venezuela, basado en un cambio constitucional. La nueva constitución de 1999 estableció los principios fundamentales en materia institucional.

En cuanto al cambio político, vale para el caso venezolano lo planteado por Merkel (1994) en el análisis de las transformaciones sistémicas (desde el paradigma micro-orientado) donde se convierten en determinante los actores. Así las estructuras no son sino lo que los actores desean y construyen en cada momento.



- 
4. Contribuciones onerosas y regresivas
  5. Problemas de Administración
  6. Contradicciones legales. Por una parte, se propone un modelo de financiación de capitalización parcial colectiva, y por la otra, se define al sistema como de cotización definida.

Estas características, propias del modelo de seguridad social venezolano, han estado presente desde la creación del IVSS hasta el momento de la última reforma (2002). El factor económico no es la causa del problema, el mismo es un factor interviniente. Existe una relación directa entre la seguridad social y la economía. La primera influye en la segunda y las condiciones económicas, a su vez, definen el marco donde se desarrolla el modelo de seguridad social.

En el primer capítulo se hizo un bosquejo histórico del desarrollo de la seguridad social en Venezuela y se pudo constatar como el factor político también es relevante en esta materia. En el caso venezolano, el mismo ha sido consustancial al desarrollo del modelo.<sup>29</sup>

El artículo 86 de la Constitución venezolana establece la norma rectora en materia de seguridad social. El rasgo más resaltante de dicho artículo, tal como fuera comentado en el Capítulo I es el referente a la caracterización de la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo.

La nueva norma de carácter constitucional contribuye en el proceso de la reforma de la seguridad social, en tanto enuncia sus principios orientadores. Desde el punto de vista teórico, este artículo marca una gran diferencia con la reforma del 1997, pues expresa taxativamente el carácter público y no lucrativo de la seguridad social, pero al mismo tiempo resulta ser una limitante en el proceso, ya que excluye la posibilidad de una administración mixta, excluye al sector privado. Antes de estudiar las características y

---

<sup>29</sup> El factor político debe ser entendido no sólo como gobierno o institucionalidad, sino también como los diferentes grupos de presión que influyen en las negociaciones (sindicatos, colegios profesionales, partidos políticos y otros gremios).

fundamentos del nuevo sistema de pensiones es importante conocer el contexto dentro del cual se generó.

### **5.1 Situación de la seguridad social al momento de la reforma**

Una vez interrumpida la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral de 1997, el país entró en una situación de incertidumbre. Como bien se explicó anteriormente la situación del IVSS era insostenible, la referida ley planteaba la eliminación, de entrada, del IVSS. Sin embargo, dada la imposibilidad material de eliminar al IVSS en tan corto tiempo, el mismo siguió amparando las distintas contingencias, entre ellas: la vejez. Este instituto se había descapitalizado y se necesitaron grandes aportes fiscales para hacer frente a la situación y cumplir con las obligaciones contraídas.

En el caso venezolano el desarrollo de la legislación y la evolución institucional de la seguridad social no correspondió a la lucha de los trabajadores sino a las decisiones de la élite política. En consecuencia, la población en su conjunto, y los trabajadores en particular, nunca se apropiaron de la seguridad social, al no reconocerla como un producto de sus esfuerzos. El modelo rentista petrolero impregnó la cultura venezolana en sus relaciones institucionales. La seguridad social, a pesar de ser contributiva, no fue asumida como un bien colectivo, fruto de los aportes individuales, sino una suerte de producto de la redistribución de la riqueza petrolera.

El movimiento sindical es la expresión más palpable de esta situación. La seguridad social era sólo la expresión de un contenido del discurso, pero no de una práctica reivindicativa para lograr su expansión, consolidación o mejora. El retardo en la instrumentación de las pensiones de vejez (1968), del seguro de paro forzoso (1989) y en el incremento de la base contributiva de las cotizaciones, es una lamentable evidencia de esta percepción cultural y más aún de las debilidades internas del modelo. Las élites de las organizaciones sindicales y gremiales contribuyeron a agravar la crisis del IVSS. La mayoría de las federaciones y sindicatos de la administración pública se dedicaron a promover la construcción de servicios paralelos a los del seguro social, en vez de solicitar la corrección de sus debilidades.

La crisis de las diversas instituciones y programas de la seguridad social son en buena parte producto de la anteriormente señalada ausencia de cultura de la seguridad social, reforzadas por su partidización, ausencia de criterios gerenciales en su administración y frecuentes casos de corrupción.

Dentro de los aspectos que caracterizaban a la seguridad social venezolana para el momento de la reforma se encuentran:

1. Desconocimiento por parte de la población de la seguridad social. Falta de información.
2. Falta de consenso en cuanto al contenido de la seguridad social, lo cual hace más imprecisa y más remota la posibilidad de estructurarla como un sistema de protección social debidamente organizado.
3. Poca importancia al desarrollo de la seguridad social. De ahí que las instituciones e instrumentos creados para tal fin se hayan mantenido y conservado en un atraso considerable. Venezuela, a diferencia de otros países, llegó a la situación de crisis de la seguridad social sin haber tenido la oportunidad de estructurar un buen sistema de protección social.
4. Ausencia de una institución rectora. El IVSS fue la institución por excelencia encargada de muchos de los programas de seguridad social, sin embargo, como ya se ha señalado existían múltiples regímenes carentes de coordinación, con evidente solapamiento en las funciones, ineficiencias y con elevado costo fiscal.
5. Dificultades en la esfera de la planificación, la administración, gerencia y en el campo del financiamiento.
6. Condiciones socio-demográficas y económicas adversas, entre las que se pueden señalar:
  - 6.1 Estructura regresiva de la distribución de la riqueza y el ingreso
  - 6.2 Incremento del sector informal
  - 6.3 Incremento de la pobreza absoluta y relativa

---

#### 6.4 Incremento del desempleo

7. Existencia de una base legal contradictoria.
8. Existencia de conflictos intergubernamentales por la hegemonía y control del proceso.

La seguridad social venezolana, en sentido técnico, y en su cobertura más amplia, se agota en la protección de los riesgos de enfermedad, invalidez temporal o permanente, vejez, nupcialidad, maternidad y paro forzoso, que brinda el IVSS a la población que trabaja bajo relación de dependencia y a sus familiares calificados. Esta cobertura alcanza un tercio de la fuerza de trabajo y una relación de 3 a 1 como beneficiarios.<sup>30</sup>

La agudización de los elementos configuradores de la denominada crisis económica, social y política de Venezuela colocó al descubierto el grado de indefensión y de desprotección de los venezolanos. La inmensa mayoría de la población requiere que el Estado establezca un régimen de protección social garantizador de un mínimo de condiciones que favorezca una calidad de vida muy superior a la indigencia.

En las últimas décadas, el tema relacionado con la protección social ha adquirido particular importancia. En un país como Venezuela, donde la seguridad social se constituyó como una modalidad de los seguros sociales obligatorios, la discusión sobre la continuidad, viabilidad, eficacia y efectividad de este instrumento de protección y, en general, de la seguridad social, ha estado matizada por una serie de intereses contrapuestos, los cuales se alejan del debate científico y objetivo, que facilite la identificación tanto de las fallas y obstáculos como de los aspectos positivos.

En Venezuela el seguro social ha sido concebido bajo un esquema limitado de acción, tanto en materia de contingencias como de población y territorio cubierto, lo cual obedeció a las características demográficas para la fecha de su creación. Lamentablemente, esta falla

---

<sup>30</sup> Datos extraídos del Informe Final (diciembre 2002) del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, presentado por la Comisión Permanente de Desarrollo Social de la Asamblea Nacional. Estos datos coinciden con las cifras aportadas por autores como Rodríguez y Bianco, citados anteriormente.

no fue subsanada por los distintos gobiernos que se sucedieron. Sin embargo, en el país el seguro social es uno de los organismos públicos más sometidos a cambios organizativos, reestructuraciones e intervenciones, cuyos resultados, tal como se puede apreciar, han sido nulos.

### **5.1.1 Situación de la Población en Venezuela<sup>31</sup>**

En Venezuela la población mayor de 60 años se estimó en 1,66 millones de personas en el año 2001. Por efecto del aumento de la esperanza de vida, las tendencias demográficas permiten proyectar un rápido crecimiento de la población mayor de 60 años, la cual debería alcanzar aproximadamente 2,5 millones de personas en el año 2010, elevándose a casi 4,7 millones en el 2025, para alcanzar un poco más de 9 millones en el 2050.

En la práctica esto significa un crecimiento anual proyectado de más de 3,43% en los próximos 50 años para la población mayor de 60 años. Por otra parte, la estimación de crecimiento para la población en edad de trabajar será de aproximadamente 1,2%. Esto significa que si en el año 2001 existe un mayor de 60 años por cada 7,3 personas entre 20 y 59 años de edad; en el año 2035 la relación será de 3,06.

### **5.1.2 Mercado Laboral**

La Subcomisión de Seguridad Social (OPAM. 2002:5) en el Anteproyecto de la Ley Orgánica de Seguridad Social plantea el problema del mercado laboral en Venezuela y su creciente tendencia a la informalización, al respecto sostiene el referido informe:

*El sistema del IVSS para el cierre del 2000 tenía 2,1 MM de cotizantes para una cobertura de 53% de los trabajadores formales, respecto de 1998 cuando los cotizantes sumaban 2,6 MM para una cobertura de 63% de los trabajadores del sector formal. Esto evidencia una reducción del sector formal y la cobertura del IVSS, por tanto, se va reduciendo. Por el otro lado el mercado laboral viene experimentando un proceso de informalización, el sector informal pasó de ocupar al 33% de la población activa (PEA) en 1978 a 42.8% en el 2000 mientras que el sector formal de la economía apenas emplea al 42.6% y el desempleo se encuentra en 14,7%<sup>32</sup>, que muestra el deterioro en la capacidad de*

<sup>31</sup> Se utilizaron las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), las cuales proyectan un acelerado envejecimiento de la población. El estudio fue realizado por la OAEF de la Asamblea Nacional en el Informe de octubre 2001(IE 1001-021).

<sup>32</sup> En 1978, 3,8% de la fuerza de trabajo estaba desempleada; hoy esa cifra alcanza 19,1%. Según datos extraídos de OAEF de la Asamblea Nacional (2003) Informe sobre el desempleo en Venezuela.

*generación de empleo en la economía y la situación en que se iniciará el nuevo Sistema de Seguridad Social.*

Partiendo de esta realidad la Oficina Asesora Económica y Financiera de la Asamblea Nacional en los estudios previos a la discusión del Proyecto de Ley de Seguridad Social se planteó tres hipótesis, en las cuales se contemplan los posibles escenarios. Se toma en cuenta en este caso que en el largo plazo, el crecimiento del empleo tiende a estar fuertemente influido por el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante.

El crecimiento del PIB en la década de 1990 estuvo fuertemente correlacionado con el crecimiento de la tasa de inversión (formación de capital sobre el PIB). En consecuencia, la estrategia de inversión pública y el crecimiento de la participación privada en la formación bruta de capital parecen ser los elementos más importantes para proyectar el crecimiento del PIB por habitante en Venezuela.

A continuación los tres supuestos presentados por la Oficina Asesora Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (2001:6):

*Se construyeron tres hipótesis de evolución del nivel de empleo de largo plazo. La primera supone un estancamiento del empleo en la economía venezolana, la segunda un crecimiento proporcional al crecimiento de la población, la tercera supone un crecimiento del producto por habitante basado en una profunda reforma del sector público.*

**Escenario de Estancamiento:** *un primer escenario supone proyectar que no habrá crecimiento del empleo en la economía venezolana en el largo plazo. Este escenario altamente pesimista supone que el empleo se mantendrá a los niveles actuales de 9,3 millones de puestos de trabajo, y al crecer la población de 20 a 59 años, el desempleo estructural potencial se elevaría desde los 2,9 millones actuales (12,2-9,3) a 12,3 millones de desempleados potenciales (21,6-9,3)*

**Escenario Demográfico:** *un escenario más optimista supone que la economía será capaz de generar empleos a la misma tasa de la población. Las proyecciones demográficas proyectan que la población el año 2001 (más de 24,6 millones de habitantes) crecerá a una tasa anual de casi 1,09% anual hasta el año 2050, cuando la población e Venezuela debería alcanzar a más de 42 millones de habitantes, o casi un 71% más población que el año 2001. En ese escenario el nivel de empleo del año 2050 se eleva a más de 15,9 millones de puestos de trabajo y el desempleo potencial se reduce a 5,7 millones de*

---

*potenciales desempleados. No existen niveles de inversión pública y privada que permitan sustentar esta hipótesis optimista de generación de empleos en proporción al crecimiento de la población, con los niveles actuales de inversión en educación y capital físico.*

**Escenario de Crecimiento:** *un escenario alternativo se analiza sobre la base de una supuesta modernización del Estado entre el 2002 y el 2012, consistente en una reforma tributaria profunda, una mayor participación de la inversión privada en la generación de las principales fuentes de ingreso fiscales, una reducción de las transferencias del Estado y subsidios dirigidos a los estratos menos protegidos, además de la racionalización de las tarifas de los servicios públicos. En este escenario el mayor crecimiento económico permitiría al producto interno bruto por habitante crecer a una tasa de 1% anual entre 2002 y 2050. Asumiendo una elasticidad de 2 para el empleo total con respecto al ingreso per cápita, como se observa en las etapas de crecimiento económico en otros países, es posible proyectar más de 18,2 millones de puestos de trabajo en el año 2050, lo que significa 3,4 millones de desempleados potenciales en condiciones de recibir seguros de desempleo.*

### 5.1.3 Costos al momento de la reforma<sup>33</sup>

Cuando se analizan los costos de cualquier proyecto de reforma los mismos deben estar en concordancia con la situación económica y fiscal del país, tomando en cuenta la condición de dependencia de los ingresos de las exportaciones petroleras. Es por ello que en el Informe de la OPAM (2002:5) antes citado, se sostiene:

*Los ingresos fiscales presentan una alta dependencia en la recaudación petrolera, donde ésta varía con los precios y volúmenes exportados, que afectan las disponibilidades de recursos del fisco. Para el año 2001, los ingresos fiscales por petróleo montan a 6,7% del PIB, mientras que los ingresos no petroleros suman 11,6% del PIB y el endeudamiento previsto alcanza 7,6% del PIB para un total de ingresos de 26,0%. Por la parte de los gastos se observa que los gastos sociales alcanzan a 10,5% del PIB, el resto de transferencias y gastos suman 10,3% y el servicio de deuda es de 5,2% del PIB. Todo esto indica las limitaciones existentes en el presupuesto para afrontar nuevos gastos recurrentes, incluyendo los que se originarían de adoptar un nuevo esquema de seguridad social.*

Una vez planteada la limitación presupuestaria para afrontar nuevos gastos, el costo del sistema de seguridad social se estimó sobre la base del gasto total del IVSS y del gasto de los regímenes especiales.<sup>34</sup> Al considerar ambas fuentes se estimó que el costo total del

<sup>33</sup> Datos aportados por el Ministerio de Finanzas, Oficina Estadística de Finanzas Públicas(2001), presentados en el Informe de la OAEF (2001:9).

<sup>34</sup> Esta estimación de costos no tomó en cuenta los gastos de la nueva institucionalidad, sólo los costos en referencia al IVSS y los regímenes complementarios. Al respecto se harán algunas consideraciones en los próximos puntos.

sistema de seguridad social de Venezuela se acercaría a un 3,03% del PIB para el 2001. El gasto total de los regímenes descentralizados se estimó en un 0,9% del PIB para el año 2001 y está compuesto por el gasto total del régimen universitario que se eleva a más de un 0,4% del PIB, el gasto total del régimen especial de los militares que equivale a otro 0,4% del PIB y otros regímenes especiales con un gasto anual del 0,1% del PIB.

En lo que respecta al IVSS, en el año 2000 alcanzó 2,13% del PIB, lo cual significa más de 2.410 millones de dólares, utilizando el tipo de cambio del presupuesto del año 2001.

Estos costos están compuestos de un 0,92% del PIB destinados a remuneraciones y compras de bienes y servicios del IVSS, y un 1,21% de transferencias al sector privado que constituyen las prestaciones efectivamente gastadas por el IVSS en la población beneficiaria. A manera ilustrativa, esto significa que para proveer 1.030 millones de dólares, el IVSS debió pagar casi 400 millones dólares en remuneraciones y gastar 630 millones en compras de bienes y servicios.

El gasto operativo en salarios y compras de bienes y servicios del IVSS se eleva a más 42,3% de sus gastos totales.<sup>35</sup>

Por lo que respecta a los ingresos del IVSS, se puede decir que los mismos se elevaron a un 2,09% del PIB en el 2002. Estos ingresos estuvieron conformados por transferencias del Gobierno Central y otros, totalizando un 1,11% de los ingresos ordinarios. La segunda fuente de ingresos del IVSS fueron las contribuciones a la seguridad social que aportaron un 0,72% del PIB. Finalmente, otros ingresos a la propiedad aportaron un 0,25% del PIB, no registrándose ingresos de capital de ningún tipo. Se concluye, entonces, que más de un 52% de los ingresos del IVSS proviene de transferencias del Estado, mientras que más de un 34% proviene de las contribuciones tributarias a la seguridad social y menos de un 12% provino de otros ingresos a la propiedad.

---

<sup>35</sup> Ver anexo Cuadro N° III-5: Gastos del IVSS-2000 y Cuadro N° III-6: Empleos IVSS (febrero del 2001)



---

Con la estructura de financiamiento anteriormente descrita se puede decir que:

1. Los gastos de operación del IVSS son superiores a todos los ingresos tributarios de la seguridad social en 0,2% del PIB.
2. Desde el punto de vista, tanto del Estado como de los beneficiarios, no resulta equitativo el IVSS en la actualidad, pues los costos de contribuyentes y del Estado no guardan relación entre sí ni guardan relación con los gastos de operación y menos con las transferencias a los beneficiarios. A manera de ejemplo, las contribuciones aportadas por los trabajadores y los empresarios sólo alcanzan para financiar el 82% en gastos operativos del IVSS, quedando sólo un 18% destinado a los beneficiarios actuales. El resto es subsidiado por el Estado.<sup>36</sup>
3. Desde una perspectiva intergeneracional, tampoco es equitativo, pues no hay relación entre la contribución y la prestación.

Como bien se puede apreciar la necesidad de la reforma era inminente, pues durante las últimas décadas el deterioro de la institución llegó a niveles críticos. Por otra parte, la situación económica de país contribuye sin duda alguna a agravar la situación. La caída pronunciada del ingreso per cápita, la sostenida caída del salario real y el aumento del desempleo y la informalidad han conducido a un descenso marcado en el índice de desarrollo humano.

## **5.2 Características de la reforma del 2002**

La reforma del año 2002 se inspira en la Constitución de 1999, específicamente en su artículo 86, citado en páginas precedentes. Las transformaciones ocurridas en la política nacional, recogida en la carta magna, reconoce que la seguridad social es un derecho

---

<sup>36</sup> Resulta evidente, desde el punto de vista de la gestión administrativa que la misma es ineficiente, pues absorbe la mayor parte de los ingresos. El gasto operativo supera el gasto en servicios brindados.

humano fundamental para todas las personas, independientemente de su condición social o capacidad económica para contribuir a su financiamiento. El Estado está obligado a garantizar este derecho, a través de la creación de un Sistema de Seguridad Social. Este sistema es considerado un servicio público de carácter no lucrativo y, por tanto, los recursos de la seguridad social, así como sus rendimientos y excedentes deben ser aplicados a la protección social de la población afiliada y fines sociales del Estado. El Sistema de Seguridad Social así definido, ampara a las personas sujetas a su campo de aplicación ante las contingencias de enfermedad o accidente cualquiera sea su origen, magnitud y costo, maternidad, paternidad, invalidez, discapacidad, pérdida de empleo, desempleo, vejez, muerte, riesgos laborales, viudedad, orfandad, vivienda, cargas familiares, necesidades especiales y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Sistema de Seguridad Social que contempla la reforma, en correspondencia con el artículo 86 de la Constitución, puede ser caracterizado como universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente, participativo y de contribuciones directas o indirectas.

La reforma prestacional dineraria en Venezuela pretende subsanar las fallas previsionales existentes en este rubro de la seguridad social. Como quiera que se trata de prestaciones dinerarias de largo plazo, la cuestión económica, financiera y el equilibrio actuarial juegan un papel determinante. La viabilidad del modelo escogido dependerá del método de financiamiento, de cómo éste se adapte a la realidad nacional e interactúe con el sistema económico en general. Al respecto, se analizará lo contemplado en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.600, de fecha 30 de diciembre del 2002.

### **5.3 Marco legal regulatorio**

La reforma de la seguridad social del año 2002 quedó plasmada en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social indicada anteriormente. A los efectos de esta investigación se mencionarán los artículos más relevantes en el Anexo Legal D-1. Por lo que se refiere al objeto, los fines, el ámbito de aplicación, las características y los principios que rigen el sistema, la ley del 2002 exalta el principio de universalidad y extiende la seguridad social

a todos los residentes en la República, independientemente de su capacidad contributiva, condición social o actividad laboral.

Sin lugar a dudas, este principio resulta novedoso y desde el punto de vista teórico cumple con el objetivo de la equidad. Sin embargo, tal como se demostrará más adelante el mismo es de difícil aplicabilidad, dadas las condiciones internas del país.

El sistema escogido es de carácter público, por lo cual no existe diferencia en este particular con el modelo del IVSS, suficientemente comentado, salvo en la complejización de la estructura, la cual crea una nueva cantidad de organismos. A todas luces es claro que una estructura altamente burocratizada como la propuesta será sumamente costosa, desde el punto de vista operativo. En lo referente al IVSS se pudo observar como con el transcurso de los años los gastos operativos del mismo se fueron incrementando en detrimento de los beneficios otorgados. La nueva estructura parece adolecer de la misma falla.

Como bien se puede observar se crean nuevos organismos que pretenden sustituir al IVSS en forma gradual. Mientras tanto se mantiene la vigencia del IVSS hasta que dure la transición (máximo cinco años). Al respecto el título VI regula lo referente a las disposiciones transitorias.<sup>37</sup>

En lo concerniente al financiamiento del Sistema de Seguridad Social el título IV de Ley explica a grandes rasgos la modalidad del mismo, cuyas características se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. Un régimen de carácter público, no lucrativo.
2. Los recursos para su financiamiento provienen de distintas fuentes (aportes de los afiliados, aportes fiscales del Estado y otros ingresos).
3. En principio no se permite transferencia entre fondos, pero se hace una excepción de acuerdo a las condiciones previstas en la Ley.

---

<sup>37</sup> Ver anexo Cuadro N° III-7: Nueva Institucionalidad, se explica por sí solo.

4. No define las modalidades de financiamiento taxativamente (las cuales estarían definidas de acuerdo a las leyes de los distintos sistemas), pero las características del sistema general corresponden al viejo modelo del IVSS. Para más detalle ver el Anexo Legal D-2.

## 5.4 Implicaciones Fiscales

La Constitución de 1999 amplió considerablemente en su artículo 86 el derecho a la seguridad social.<sup>38</sup> La asignación de la rectoría del sistema al Estado, conjuntamente con otras disposiciones constitucionales de carácter operativo que incrementan su responsabilidad en la provisión de los servicios de la seguridad social, ejercen un fuerte impacto presupuestario.

Se pueden distinguir tres fuentes de costos fiscales (Moreno, M. 2002:37):

1. *La ampliación de la cobertura de la atención pública de las contingencias de la seguridad social, con respecto a las que conforman el sistema vigente. El impacto presupuestario depende de la **modalidad de financiamiento** de los servicios que integran el sistema.*<sup>39</sup>
2. *El diseño institucional del nuevo sistema de seguridad social, el cual podría dar lugar a costos fiscales adicionales.*
3. *Los mandatos constitucionales que garantizan la cobertura de la seguridad social para ciudadanos sin capacidad contributiva.*

El nuevo modelo concibe a la seguridad social como un servicio público de carácter no lucrativo. Con base en esta disposición se extiende el compromiso del Estado para garantizar la efectividad de ese derecho, asignándosele las siguientes responsabilidades:

1. Rectoría de la integración de los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social, y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley.

---

<sup>38</sup> Además de las contingencias ya previstas en la Constitución de 1961 –enfermedad, vejez, invalidez, muerte, desempleo, riesgos laborales y cargas derivadas de la vida familiar–, la Constitución de 1999 añade las enfermedades catastróficas, necesidades especiales y vivienda.

<sup>39</sup> La modalidad de financiamiento, sin duda alguna es determinante en el impacto fiscal. Como se podrá observar en el punto 5.4.1, el modelo adoptado en la reforma, en principio se orienta hacia un fuerte impacto fiscal.

2. Garantía del disfrute del beneficio de la seguridad social a ciudadanos sin capacidad contributiva incluyendo a las amas de casa.
3. Garantía de la asignación de presupuestos para la salud que permitan cumplir con los objetivos de la política de salud.

La rectoría pública del sistema de seguridad social ejerce un fuerte impacto en el presupuesto con la creación de nuevos organismos y de nuevas funciones. La reforma de la seguridad social establece toda una nueva infraestructura institucional para la nueva seguridad social.

Ni la Constitución, ni la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social establecen los parámetros para el disfrute de los beneficios y, con excepción del carácter no contribuyente del beneficiario, relega su determinación para la ley especial. Obviamente, mientras más flexibles sean esos parámetros, más alto será el costo fiscal de este pilar del servicio de seguridad social.<sup>40</sup> En este sentido, se debe acotar que la nueva ley establece un plazo de transición de cinco años. Sin embargo, transcurrido más de un año de la promulgación de la Ley Marco, aún no se conocen las leyes que la complementan.

La Constitución establece, además, otras condiciones que inciden sobre el presupuesto de la seguridad social; ellas son:

1. La prohibición del destino de los recursos financieros de la seguridad social a otros fines.
2. El destino de los remanentes netos del capitales acumulados a la salud, la educación y la seguridad social a los fines de su distribución y contribución en esos servicios.
3. La prohibición de privatización de los bienes y servicios públicos de salud.

Debe destacarse que el monopolio público de la seguridad social podría impedir un arreglo institucional eficiente para la provisión de dicho servicio, lo cual daría lugar a costos

---

<sup>40</sup> Con respecto a este punto se debe señalar que la LOSSS del 2002, establece que todo lo referente a los parámetros de disfrute y otras determinaciones, serán regulados por la Ley del Régimen Prestacional de Pensiones y otras asignaciones económicas. Esta Ley, a la fecha no ha sido promulgada, por lo cual se mantienen los parámetros y condiciones definidos en el Estatuto Orgánico del Seguro Social Obligatorio de 1991.

fiscales adicionales. En este caso, el impacto presupuestario se derivaría de la ausencia de mecanismos institucionales efectivos que impidiesen el surgimiento de incentivos para el desvío de los fondos de la seguridad social.

La posibilidad de evadir estos costos favorecería a que parte de los procesos de la seguridad social estuviesen a cargo del sector privado. No obstante, las disposiciones sobre el carácter no lucrativo del sistema y sobre el destino de sus beneficios hacia la salud, educación y seguridad social, probablemente no favorecerían esa solución.

El derecho a la seguridad social en la nueva Constitución es de carácter absoluto, y el mismo puede ser contrario a los principios de equilibrio y sostenibilidad de las cuentas fiscales. Dependiendo de la forma en que se solvente esta situación, el impacto presupuestario de la nueva seguridad social seguramente tendría que limitarse, o bien mediante el cumplimiento gradual de la efectividad del derecho, o mediante el desplazamiento de otros programas públicos.

La sostenibilidad intrínseca de la reforma propuesta, las restricciones del nuevo marco regulatorio fiscal y la situación de las finanzas públicas al momento de implementarse la reforma, son factores que influyen en la viabilidad de la reforma. Con respecto a estos tres factores, se puede decir que no existen para el momento de la reforma condiciones positivas que permitan pensar en el éxito del modelo.

En cuanto a la sostenibilidad intrínseca de la propuesta existen muchas dudas, una de ellas fundada en la ampliación de la cobertura, el modelo de financiamiento adoptado y la situación de la economía en general, cuyos rasgos más característicos son el alto índice de desempleo, de informalidad y contracción económica.

En cuanto a la situación de las finanzas públicas, la pretendida reforma fiscal aún no alcanza sus objetivos programáticos y existe incertidumbre en este punto.

#### **5.4.1 Modelo de Financiación**

El modelo de pensiones propuesto es la capitalización colectiva administrada por entes públicos. Está conformado por dos pilares: uno básico de prestación definida y a cargo del fisco en el caso de las personas sin capacidad contributiva (sistema de financiamiento

---

*unipartito*); y el otro, de aseguramiento colectivo obligatorio, cotización y prestación definida, proporcional al número de cotizaciones y al monto de los aportes, y con régimen financiero de capitalización colectiva (*bipartito*: Estado – trabajadores, para los trabajadores por cuenta propia y *tripartito*: Estado – trabajadores – empleadores, para los afiliados trabajadores bajo relación de dependencia).

El artículo 65 de la LOSSS establece en cuanto a la pensión de vejez o jubilación que la misma será de aseguramiento colectivo bajo el régimen financiero de prima media general. El método financiero de prima media general se conceptualizó en el segundo capítulo, como uno de los métodos utilizados en los modelos de financiación colectiva. Sin embargo, es oportuno agregar lo que al respecto sostiene Bonilla (1996): “Uno de los principales errores fue el de olvidar que se trata de un sistema y de unos beneficios a largo plazo y que los excedentes de cada uno de los años en las primeras etapas de operación no eran utilidades, sino remanentes afectos a reservas técnicas”. Se recordará que este fue el método utilizado por la mayoría de los países latinoamericanos en sus comienzos y que luego por las malas prácticas administrativas se convirtió en un sistema de capitalización parcial de prima media escalonada y en algunos casos se pasó al método de reparto, una vez agotadas las reservas de los fondos.<sup>41</sup>

La nueva ley establece tres pilares de protección. La pensión del primer pilar sería equivalente al salario mínimo urbano; para el segundo, la cuantía de la pensión sería igual a una suma básica, más una porción adicional que estaría en relación directa con el número de cotizaciones y el salario de referencia del trabajador. Con el fin de preservar el poder adquisitivo de las pensiones, su monto se ajustaría anualmente, tomando como referencia el costo de la canasta básica. Se deja para la ley especial la definición del método de cálculo del salario de referencia. Se establece, además, que las personas podrían afiliarse voluntariamente a los planes complementarios de vejez, administrados por el sector privado y regulados por el Estado, éstos constituirían el tercer pilar.

Resulta claro que la modalidad de financiamiento adoptada no dista del viejo modelo. La reforma presenta un modelo de aseguramiento colectivo obligatorio, de capitalización colectiva, es decir, de prima media general y de cotización y prestación definida, aunque

---

<sup>41</sup> Para más detalles consultar el Anexo Legal D-3.

prevé en el citado artículo 69 un cambio progresivo de los requisitos. Se observa una vez más la típica contradicción legal, que ha caracterizado al modelo venezolano desde sus orígenes. Por una parte, se caracteriza al modelo como de cotizaciones definidas, y por la otra, se establece la posibilidad de correcciones periódicas. Independientemente de la contradicción señalada, resulta necesario en cualquier reforma incorporar normas que permitan adaptar el modelo a las condiciones cambiantes de la sociedad.

La viabilidad del modelo es cuestionable, pues no sólo adopta el modelo de capitalización colectiva, administrado por el Estado y que resultó en el caso venezolano extremadamente ineficiente, debido a las malas prácticas administrativas y a la predisposición cultural al clientelismo y al beneficio de grupos privilegiados y minoritarios, sino que también la cobertura (a nivel teórico) se ha aumentado considerablemente y los parámetros de adquisición aún no han sido definidos en forma taxativa, salvo lo anteriormente mencionado en ese particular.

Por otra parte, se adopta un modelo de cotización y prestación definida. Se recordará que normalmente, de acuerdo a las definiciones expuestas en la segunda parte de esta investigación, el modelo de cotización definida es a su vez de prestación indefinida (propio de los sistemas de capitalización individual) y viceversa.

En el caso venezolano se combina cotización y prestación definida con capitalización colectiva. Este tipo de modelo de financiación resulta contradictorio, pues los métodos de capitalización colectiva son generalmente de cotización indefinida y prestación definida, ya que, como se recordará, los mismos son métodos concebidos a largo plazo y requieren ajuste en la cotización en la medida que madura el sistema.

#### **5.4.2 Costo Fiscal de la Reforma**

Los costos fiscales que se derivan de la infraestructura institucional del modelo de seguridad propuesta estarían asociados a la creación de la nueva institucionalidad, representada por: la Tesorería de la Seguridad Social, el Instituto de Pensiones y otras asignaciones económicas, del Instituto Nacional de Empleo y de la Superintendencia de la Seguridad Social. Los costos relacionados con el modelo propuesto de pensiones contemplan el aporte fiscal al pilar no contributivo, y los aportes al pilar contributivo en lo



---

que corresponde al complemento que el Estado haría a las pensiones de individuos, cuyas contribuciones no alcancen el monto necesario para garantizar la pensión mínima. Además de ello, habría que considerar la sostenibilidad del modelo en el tiempo y la previsión en la norma sobre la forma en que se atenderían potenciales problemas de desequilibrios (por ejemplo, los derivados del envejecimiento de la población y, como consecuencia, de la tasa de dependencia). Finalmente, estarían los costos fiscales de la transición al nuevo régimen de seguridad social.

Al respecto, el estudio y los cálculos presentados para la discusión del Proyecto de la Ley (citados por Moreno, M. 2002:44) sostienen:<sup>42</sup>

*De acuerdo con lo expresado en la Exposición de Motivos del PLOSSS, el impacto fiscal esperado para 2002 ascendería a 1,3% del PIB, el cual, añadido al estimado de la asignación presupuestaria actual a la seguridad social, llevaría el costo total de esta última a un total de 7,3% del PIB. No se presentan los estimados de los ingresos que recaudaría el fondo de capitalización colectiva.*

El impacto fiscal proyectado en la Exposición de Motivos del PLOSSS es, en gran medida, incompleto, pues no solamente no establece ninguna estimación del costo fiscal del pilar no contributivo, sino que ignora otras fuentes de costos asociadas tales como: la nueva organización institucional del sistema, el eventual agotamiento del régimen pensional, el impacto de la informalidad en el mercado laboral sobre la capacidad de recaudación de los ingresos del sistema y la evasión de la cotización del sistema de seguridad social propuesto.

En este sentido, se puede observar que se aprobó una reforma en el 2002 sin hacer las estimaciones completas de los costos, por lo cual se puede deducir que este modelo se implanta con fallas ab initio, que de acuerdo a la experiencia empírica permite prever en un futuro no muy lejano una crisis temprana.

---

<sup>42</sup> Ver anexo Cuadro N° III-8: Impacto fiscal del Proyecto de LOSSS.

---

Al estar las estimaciones fiscales incompletas para el momento de plantearse la reforma, se puede advertir una serie de costos no estimados, entre los cuales se destacan:

1. Costo de la nueva Institucionalidad de la Seguridad Social:

La nueva institucionalidad origina costos de inversión (no recurrentes) y costos de funcionamiento (recurrentes). Al no hacerse un estudio de los posibles costos, la indefinición en este sentido permite suponer que los mismos serán cuantiosos y siendo ahora cinco los organismos a crearse, se podría pensar que los mismos superarán los ya altos costos de funcionamiento del IVSS.

Por otra parte, existe cruce de funciones entre los organismos, lo que no garantiza que el control tutelar sea neutral y objetivo, ni tampoco la evaluación de la administración de los fondos.

Moreno, M (2002:46) señala:

- *No se entiende el rol de la creación de fondos para cada régimen prestacional, si, en definitiva, ellos se concentraran en la Tesorería de la Seguridad Social. Tampoco hay en la normativa propuesta mecanismos institucionales claros que impidan el traspaso de fondos entre un régimen y otro.*
- *No se contempla en esta propuesta el establecimiento de provisiones –solamente se menciona la creación de reservas técnicas para el pago de las pensiones– para la cobertura de riesgos en el manejo de los fondos. Esta omisión implica que el costo máximo del riesgo asociado al diseño institucional de la seguridad social propuesta estaría representado por la carga fiscal del número de pensionados para el momento de una eventual quiebra del pilar contributivo.*

2. Eventual agotamiento del modelo pensional

La reforma dispone que para el caso de que lo cotizado en el pilar contributivo no fuese suficiente para garantizar la pensión mínima básica, el faltante lo pondría el Estado. Esta disposición pone en peligro la viabilidad financiera del pilar contributivo, dada la situación financiera del país para el momento de la reforma. Se recordará que el mercado laboral venezolano se halla fuertemente restringido e informalizado, con una alta tasa de desempleo. Por otra parte, el INE prevé un ritmo acelerado de envejecimiento de la población para los próximos decenios, tal como se explicó en el punto referente a la Situación de la Población.

---

Al respecto, sostiene muy acertadamente Moreno, M (2002:46) que:

*Aunque los fondos del pilar contributivo se inviertan en instrumentos seguros, la combinación del impacto del aumento de la tasa de dependencia y de tasas de empleo constreñidas por un bajo ritmo de la actividad económica, podría ser el desencadenante de desequilibrios financieros insostenibles.*

### 3. Costo Fiscal del pilar no contributivo

Como bien se explicó anteriormente, la Constitución establece el derecho a la Seguridad Social de todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad para contribuir al sistema. Por tanto, es lógico suponer que el sistema se iniciará con un número de beneficiarios determinado de acuerdo a los parámetros que se establezcan para el caso. En este caso y tomando en cuenta los datos del INE se podría proyectar a los posibles beneficiarios en un número aproximado al millón de personas para el 2002.<sup>43</sup> Considerando que la pensión para este grupo deberá ser igual al salario mínimo urbano, el costo de este pilar se aproxima al 2% del PIB (c.f. Moreno, M.2002:47).

## 5.5 Evaluación de la Reforma del 2002

La reforma de pensiones de vejez forma parte de la reforma plasmada en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, promulgada en diciembre del 2002 y vigente desde el mismo momento de su promulgación.

Como bien se ha explicado en el punto cinco de este capítulo, la misma obedeció a circunstancias de carácter político. Esta afirmación no excluye del análisis el hecho de que el sistema venezolano estaba colapsado y sumido en una crisis temprana, a saber, desde el momento en que aparece el primer pensionado.

Antes de proceder a las consideraciones sobre la viabilidad del nuevo modelo, es importante recordar que el mismo estuvo precedido de la reforma de 1997, la cual de

---

<sup>43</sup> Este cálculo se hace tomando en cuenta las estadísticas del INE y el registro de beneficiarios del IVSS para el 2002, suponiendo que la edad de retiro se ubicara en 65 años para la población beneficiaria. Todo esto es una proyección, una suposición, pues hasta la fecha no se han promulgado las leyes especiales que regulan lo concerniente a los parámetros, beneficios, cotizaciones, entre otros.

acuerdo a lo planteado en este estudio no era viable ni sostenible, desde el punto de vista fiscal.

Para el momento en que se planteó esa reforma, el factor que se tomó en cuenta como preponderante fue el económico. Una vez más se obviaron los problemas internos que presentaba el modelo venezolano. La idea era disminuir los altos costos fiscales de la seguridad social y se obtuvo un sistema con un alto impacto fiscal, debido a los costos de transición y a la falta de estudios actuariales confiables para soportar la propuesta.

Lamentablemente, esta tendencia a presentar un Proyecto de Ley que no está soportado en estudios completos en materia económica y fiscal se repite en el proceso que produce la ley del 2002. Esta ley no está comprendida dentro del Ajuste Estructural, por lo cual no puede ser considerada una reforma estructural ni corresponde a ninguno de los modelos de reformas categorizados por Mesa-Lago.

En Venezuela la nueva reforma se plantea dentro del modelo público y bajo la modalidad de financiamiento colectivo. En otras palabras, no se reforma el modelo de financiamiento, lo que se reforma es la institucionalidad, se amplía la cobertura y se plantean nuevos parámetros para el acceso y disfrute de los beneficios.

A simple vista pareciera que la reforma toma en cuenta los factores endógenos que originaron la crisis y pretende establecer correctivos. Sin embargo, cuando se analiza el texto legal, los informes y estudios que lo precedieron, se observa que lejos de subsanar los viejos vicios o prácticas del modelo vigente, se incurre en el error de aumentar la cobertura sin calcular sus costos reales, sin tomar en cuenta la situación económica y fiscal del país, sin atender a la contricción del mercado laboral.<sup>44</sup>

El estudio presentado por la Subcomisión de Seguridad Social de la propia Asamblea Nacional, por una parte prevé un envejecimiento acelerado de la población venezolana, tal como se explicó en el punto 5.1.1 y por la otra, el deterioro en la capacidad de generación de empleo en la economía son factores que incidirán directamente en la iniciación del nuevo sistema de seguridad social.

---

<sup>44</sup> Ver Anexo Cuadro N° III-9 sobre la característica restrictiva de la legislación laboral venezolana.

---

Por otra parte este informe es asertivo al indicar que los ingresos fiscales presentan una alta dependencia de la recaudación petrolera.<sup>45</sup> Tal como se estableció en el punto 5.1.3.

Como se puede observar, desde el mismo momento de las discusiones previas existe por parte de algunos sectores la preocupación por la sostenibilidad del nuevo modelo. Al respecto, resultan relevantes las propias conclusiones del Informe de la Subcomisión, ya señalado y que se transcriben a continuación (OPAM.2002:12-14):

1. *El Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social elaborado por la Subcomisión de Seguridad Social de la Asamblea Nacional, se basa en una interpretación muy cerrada de la Constitución, que excluye en casi todos los aspectos al sector privado. No se consideró el principio de concurrencia entre el Gobierno y el Sector Privado, claramente definido en el artículo 299 de la Constitución, con lo cual obtienen un sistema basado sólo en la solidaridad y se subestiman los efectos a la evasión que presenta el sistema vigente. Sin embargo, sólo incluyen al sector privado para realizar la cobranza y la administración a través de la banca.*
2. *El Anteproyecto de Ley es muy parecido a la reforma de la Ley del IVSS aprobada en 1967. Esta ley fue buena en su momento, pero las condiciones han cambiado, la situación económica y fiscal, el envejecimiento de la población y el proceso de informalización del mercado laboral, hacen necesaria su reforma total, sustituyendo el actual sistema por uno nuevo, **que incluya todos los actores de la sociedad que puedan contribuir a su administración y financiamiento**, que incorpore lo mejor de cada sector con lo cual se crean sinergias y economías, que no cree distorsiones en el mercado laboral e incentive a la contribución.*
3. *La extensión y cobertura de las funciones de la Tesorería se asemejan al actual IVSS. La tesorería celebrará contratos con la banca para la administración y para la cobranza. La concentración de los recursos en una entidad única pone de manifiesto que el proyecto de ley no considera la naturaleza diferenciada entre los diferentes fondos, así como, se obvia la diferencia entre contingencias y provisiones.*
4. *El costo institucional es elevado, por la cantidad de instituciones que se crean para realizar funciones y prestar servicios, que pueden realizar otros entes actualmente funcionando y a un costo menor (curva de aprendizaje). Adicionalmente la duplicidad de funciones incrementa los costos.*
5. *El nuevo sistema no mejora la capacidad de cobranza, creando la Tesorería de Seguridad Social, para mejorar esta, se requiere que los contribuyentes se vean motivados a contribuir. El esfuerzo necesario para mejorar la recaudación sin incentivos es muy elevado.*

---

<sup>45</sup> Está varía con los precios y volúmenes exportados, afectando la disponibilidad de recursos del Fisco.

6. *El costo de las pensiones se eleva por el reconocimiento de las expectativas de derecho de los afiliados a los regímenes de jubilaciones y pensiones de los empleados públicos, esto deja al Gobierno sin posibilidad de negociar con estos regímenes un reconocimiento menor. Esta deuda, por su monto, no es posible cubrir con endeudamientos a largo plazo.*

Las observaciones de la Subcomisión son concluyentes. Sin embargo, la Ley del 2002 se aprobó obviando estas observaciones. Resulta claro que la reforma planteada no ha eliminado los antiguos vicios y más aún repite algunos errores del viejo IVSS. Se recordará que dentro de la fallas el IVSS estuvo la mala administración de los recursos. Muchas veces este instituto desvió recursos del fondo de pensiones hacia el fondo de salud, a pesar de la prohibición legal. La ley del 2002 crea la Tesorería como órgano único en la recaudación y manejo de los fondos, no diferencia entre las contingencias.

Por otra parte la nueva ley subestima los efectos de la evasión y hace caso omiso a la circunstancia del mercado laboral, altamente informalizado. Esta situación aunada a los costos de transición y a la creación de la nueva institucionalidad permiten pensar en la inviabilidad del nuevo modelo.

A manera ilustrativa, se recordará que en el punto 5.1.3 referente al costo de la seguridad social al momento de la reforma, éste se ubicaba para el año 2001 en el 3,03% del PIB, el cual era difícil de mantener dada la alta dependencia del Fisco. Para el momento de la reforma, el Gobierno Nacional a través del aporte fiscal, prácticamente subsidiaba todo el sistema, dado el problema de la evasión y falta de contribuciones sumado al alto costo operativo. Resulta difícil de entender que la reforma del 2002 teniendo los precedentes anteriores ubique sus costos por encima del 7,3% del PIB, tal como se señaló en el punto 5.4.

Pareciera que la reforma del 2002 estuviese de antemano predestinada al fracaso desde el punto de vista de la viabilidad fiscal. Con respecto al problema social, el mismo luce lejano de resolverse, pues el alcance de esta reforma se agota en los textos legales, dada la falta de consistencia de la misma. Sin embargo, crea una serie de expectativas de derecho en la colectividad, pues la extensión de la cobertura a todos los ciudadanos es un mandato constitucional.

#### **5.5.1 La reforma de pensiones y la estructura social (desigualdad)**

La política de pensiones afecta directamente las desigualdades que tiene que ver con el nivel de renta de los individuos. Esta política constituyó un instrumento de proletarización

---

creciente (desarrollismo en los 60-70, por el boom petrolero). Desplazamiento de importantes sectores de la población agraria hacia las grandes urbes. Aparecieron así un gran número de trabajadores por cuenta propia, domésticos, funcionarios públicos y obreros. También se consolidó una clase media, constituida por profesionales, mandos medios de la administración pública, docentes, militares, altos funcionarios del gobierno, entre otros.

A su vez, esta estratificación influyó en la configuración de un sistema fragmentado, con un régimen general (IVSS) y una cantidad de regímenes complementarios.

Con el devenir del tiempo, el sistema entró en crisis y el planteamiento de la Ley del 2002 no resuelve el problema ante enunciado de la fragmentación.

Al contrario, aparecen nuevos ejes de desigualdad como la indefinición en los parámetros de acceso al sistema, la diferenciación entre el sistema contributivo y el no contributivo.

Otro problema que genera desigualdad, es la creación de la pensión mínima. En este sentido, la misma lejos de revalorizar el poder adquisitivo de los pensionados se constituye en fuente de desigualdad, pues como se recordará cerca del 50% del ingreso de los trabajadores se ubica alrededor del salario mínimo, beneficiándose de las bondades del sistema los que más ganan.<sup>46</sup> Como se recordará la creación de la pensión mínima es un estímulo a la evasión.

Dada la estructura social venezolana, la coyuntura económica y el mercado laboral (altamente informalizado) la nueva reforma no soluciona los problemas del viejo modelo, sino que acentúa sus fallas y corre el riesgo de convertirse en una fuente más de desigualdad. La creación del pilar no contributivo, lleva a suponer una posible asistencialización en materia de seguridad social, y más específicamente de pensiones. La experiencia indica que el Estado venezolano no ha sido eficiente en sus políticas asistenciales, por lo cual la cobertura extendida se convierte en una expectativa, pero no en un derecho que pueda ser ejercido efectivamente.

Finalmente, después de analizadas las reformas de 1997 y del 2002 se repite el problema central: la falta de planificación y coherencia en las políticas. Es por ello que una reforma gradual, que en un principio tomara en cuenta los problemas existentes, presentara un

---

<sup>46</sup> La existencia de topes salariales a la base de la cotización no se elimina. Esta es regresiva entre los trabajadores, pues favorece a los salarios más altos, pues a partir de determinada cuantía no cotizan.

estudio detallado de los costos y sus implicaciones en la economía nacional, pudiera lograr corregir problemas como la evasión y la cobertura y avanzar hacia un sistema mixto que permitiera en el mediano plazo incorporar al sector privado en concurrencia con el público, a fin de maximizar las ventajas que ambos sectores aportarían en el manejo de la seguridad social, especialmente en lo concerniente a los Fondos de Pensiones.