

**CAPÍTULO IV**  
**CONCLUSIONES**

El estudio de la reforma de las Pensiones de Vejez en Venezuela ha sido abordado en tres partes, a fin de ofrecer un panorama general, integrado y comparativo del desarrollo de esta institución en el país con referencia al contexto latinoamericano. A ese efecto, se analizó su evolución histórica, el impacto de la crisis, la reforma estructural latinoamericana y la situación actual de la seguridad social en Venezuela con respecto al Fondo de Pensiones.

El estudio de las Pensiones de Vejez fue enmarcado dentro de un sistema más amplio, la seguridad social. Esta es una institución compleja que interactúa con factores económicos, políticos y sociales, dentro de un contexto nacional determinado. Se ha destacado en esta investigación el carácter bidireccional entre el sistema económico y el sistema de pensiones, al igual que entre éste y el sistema social, demostrándose su carácter recursivo y complejo.

Como se señaló en la primera parte del trabajo la seguridad social es una institución producto de las transformaciones sociales. De allí que la misma sea apreciada como un todo en movimiento. Después de la Segunda Guerra Mundial, las normas en materia de seguridad social se internacionalizaron y la mayoría de los países fueron adoptando modelos de seguridad social que incorporaban de una u otra manera las pautas internacionales. Los países latinoamericanos construyeron sus modelos de seguridad social inspirados en el Estado de Bienestar europeo, basado en los seguros sociales, de financiamiento público y solidario. Sin embargo, las condiciones de la región distaban mucho de Europa.

A partir de los años ochenta, con el advenimiento de la crisis económica en la mayoría de los países latinoamericanos, comienza a discutirse la viabilidad del modelo inspirado en el seguro social, y por consiguiente, la sostenibilidad de los Fondos de Pensiones. A nivel mundial el debate de la reforma de pensiones fue incluido dentro de una corriente que abogaba por la reestructuración del Estado de Bienestar.

---

## **1.- Marco contextual, evolución y crisis de los Fondos de Pensiones**

Las pensiones de vejez constituyen uno de los componentes de la Seguridad Social, institución ésta que se desarrolló a finales del siglo XIX, a partir de la propuesta del Canciller alemán Otto von Bismarck sobre los Seguros Sociales, y que a través de la historia ha buscado la estandarización de sus normas, las cuales se extienden a nivel mundial, a partir del Informe de Beveridge de 1942.

El concepto de Estado de Bienestar permite explicar la intervención del Estado en la economía, a través de las políticas públicas, destinadas a satisfacer las necesidades sociales de los ciudadanos, que de otra forma (dejadas a la mano del mercado) no podrían ser afrontadas por los sectores menos favorecidos, resultando ésto en detrimento del bien común. Bajo esta concepción surgió la seguridad social como mecanismo de amparo ante las contingencias sociales.

En América Latina, la seguridad social ha seguido una evolución similar en casi todos los países, determinada en gran parte por el desarrollo económico y político: edificada sobre el modelo de Capitalismo de Estado. Por un lado, en el plano económico, el sistema se construyó siguiendo los postulados promovidos por la CEPAL, fundamentado en las políticas económicas de corte keynesiano, que proponían un modelo de desarrollo basado en la Sustitución de Importaciones, donde el Estado era el gran promotor. Por otra parte, desde el punto de vista político, la seguridad social en la región ha sido utilizada como instrumento de legitimación de los distintos gobiernos.

Se conformaron así distintos grupos que concurrieron junto al Estado en la conformación de la seguridad social en Latinoamérica. Estos grupos, en algunos países, presionaron al Estado a fin de obtener concesiones en materias de derechos para el acceso a los programas de seguridad social. En otros países, el Estado tomó la iniciativa y usó a la seguridad social como instrumento para controlar a dichos grupos. La interacción de unos con otros produjo sistemas de seguridad social heterogéneos, con distintos grados de estratificación.

En el caso venezolano, se observa claramente, desde un primer momento, como el factor político y económico condicionan el modelo. Se construye una seguridad social marcada

---

por la heterogeneidad y estratificación, como características resaltantes. Se ha hablado en esta investigación, del factor cultural.<sup>1</sup>

La heterogeneidad del modelo de seguridad social venezolano y su consecuente estratificación ha sido un obstáculo importante para la reforma del mismo. Esta característica está considerada dentro de los factores endógenos que posteriormente ocasionan la crisis. El modelo nace y evoluciona con ese sesgo ab initio. Se produce así un modelo con distintas condiciones de acceso, prestaciones, fuentes de financiamiento, etc. Se observa también que la heterogeneidad del modelo se refleja en una heterogeneidad social. Las políticas públicas contribuyeron a definir las desigualdades, pero a su vez las nuevas clases sociales, especialmente las élites influyen directamente en la formulación de las políticas. De allí que exista una cobertura para un sector privilegiado, que muchas veces está doblemente protegido, como el caso de los empleados públicos<sup>2</sup> y los profesores universitarios.

### **1.1 Precedentes económicos, políticos y sociales**

En la primera parte, se caracterizó el contexto latinoamericano dentro del cual se edificaron los sistemas de seguridad social. Desde el punto de vista económico, el modelo de desarrollo escogido por los países de la región fue el de “crecimiento hacia adentro”, intervencionista y cerrado. En lo político, la nota resaltante fue la inestabilidad en la región, a la que sucedieron democracias frágiles y ligadas a los compromisos partidista y a la presión de determinados grupos sociales. Finalmente, en el aspecto social, el resultado fue una mayor estratificación social, caracterizada por un alto índice de pobreza, grandes sectores excluidos al margen del desarrollo humano, sin acceso al mercado laboral ni a los servicios mínimos. En otras palabras: fuera de la seguridad social.

Venezuela no escapa a ese contexto. Las políticas económicas seguidas por el Estado venezolano obedecían a la pautas establecidas por la CEPAL para la región. Sin embargo,

---

<sup>1</sup> Tendencia considerada, a los efectos de esta investigación, como patrón de conducta que influye en el momento de decidir acerca de la elección de determinado modelo de desarrollo. Ver al respecto, lo que señala Myrdal, citado por Moreno (1994:117) en el primer capítulo.

<sup>2</sup> Los Empleados Públicos están amparados tanto por el IVSS como por el Estatuto sobre el Régimen de Jubilación y Pensiones de los Funcionarios de la Administración Pública.

---

existe una característica adicional que diferencia al modelo de desarrollo en Venezuela: se trata de un Estado Rentista. La dependencia de la economía del país de los ingresos petroleros permitió la viabilidad y el desarrollo de un modelo de seguridad social fragmentado en sus primeros años. La relación laboral es importante en el momento de otorgar beneficios, pues el sistema concebido se basaba casi exclusivamente en la relación de dependencia (trabajo formal).

El Capitalismo de Estado acometió grandes proyectos en el campo social. Se propugnaba la intervención del Estado a fin de equilibrar los desajustes del mercado. A través de la seguridad social se buscaba una redistribución equitativa de los ingresos. Sin embargo, se pudo constatar que para el caso venezolano el sistema no operó como redistribuidor de ingresos, sino como distribuidor a determinados grupos o élites privilegiadas.

Desde el punto de vista político, la seguridad social fue utilizada como mecanismo para legitimar el sistema. La intervención del Estado mediante políticas sociales sentó las bases de apoyo al sistema democrático. La falta de planificación y el mal uso de la renta petrolera ocasionan una hipertrofia en el sector social, de consecuencias insostenibles. El ciclo electoral marcaba las pautas a seguir en materia social. Los dirigentes políticos sabían que los votos dependían de las promesas políticas que hicieran. La consecuencia inmediata fue el surgimiento de distintos regímenes complementarios, los cuales no estuvieron precedidos de un estudio científico de sostenibilidad a largo plazo, sino que dependían de las políticas del gobierno de turno. En la práctica, el modelo seguido, lejos de mejorar la situación social del venezolano, sólo benefició a una pequeña parte de la población.

### **1.2 La crisis, el ajuste estructural y su impacto en la seguridad social**

Por una parte, la crisis económica que atravesó América Latina en los años ochenta, como resultado del fracaso del modelo económico que hasta ese momento imperó y el excesivo endeudamiento externo, y por la otra, el auge del pensamiento neoliberal provocaron costos económicos y sociales significativos en la región. Venezuela transitó en buena parte por los mismos caminos que siguieron los países de América Latina.

La caída del PIB, el aumento de la inflación, los cambios en el mercado laboral -la flexibilización y su consecuente informalización-, la reducción del salario real, el incremento de la pobreza, junto a los cambios económicos mundiales producto de la

llamada globalización ejercieron un fuerte impacto en el modelo de desarrollo latinoamericano, lo cual influyó decididamente en el orden económico, político y social de la región.

En la década de los ochenta, la seguridad social en América Latina mostraba una tendencia a largo plazo hacia el desequilibrio y crisis potencial. La crisis de la deuda y el ajuste estructural agravaron los problemas de la seguridad social, debido a que se redujeron los ingresos y aumentaron los gastos.

Ante el cuestionamiento del modelo y el derrumbe del Estado de Bienestar como paradigma de desarrollo, irrumpe la propuesta neoliberal como alternativa. En forma general, el neoliberalismo supuso el desmontaje del llamado Estado de Bienestar. Se buscaba la reducción del Estado, por lo cual se debían reformar sus instituciones, dentro de las cuales, la seguridad social aparecía en primer orden.

La implementación del ajuste en la región trajo consigo un fuerte impacto en los programas sociales. El sistema tuvo que enfrentar simultáneamente la crisis del modelo de seguridad social y los costos provocados por la crisis económica, por lo cual los grupos más vulnerables se vieron doblemente desprotegidos. Los sectores no cubiertos por el sistema debieron soportar los efectos, dentro de los cuales la informalización y el desempleo se tradujeron en un aumento de la pobreza.

En medio de este contexto se plantea la reforma a la seguridad social como un mecanismo que permitiría superar la crisis del modelo y a su vez influiría positivamente en el desarrollo económico.

## **2.- Reforma de las Pensiones de Vejez en América Latina**

La crisis de los programas de pensiones en América Latina no es un fenómeno exclusivo de la región, sino generalizado en la mayor parte del mundo, especialmente en aquellos países con programas maduros, donde el factor demográfico es determinante. Sin embargo, la reforma latinoamericana se ha visto influida por otros factores, donde el económico ha resultado el más resaltante.

---

Los países de la región se caracterizaron por establecer programas de pensiones públicos, de prestaciones definidas, de financiamiento solidario y de capitalización parcial o media colectiva (en algunos casos de reparto). De acuerdo al desarrollo del modelo, Mesa-Lago (1994) clasificó a los países latinoamericanos en: pioneros, intermedios y tardíos. Esta clasificación resulta de importancia para el estudio de la evolución del modelo. Si bien los países pioneros sufrieron una crisis al llegar sus sistemas a la maduración, la situación se repite en los países intermedios y tardíos, con el agravante de que los mismos no habían madurado.

Por tal razón, resulta obvio que en el caso latinoamericano existe un factor común que origina la crisis. No se trata del factor demográfico, el cual se limita a los países pioneros. Todos los modelos se caracterizaron por una heterogeneidad estructural, alta fragmentación y estratificación. Los modelos se erigieron emulando a los modelos europeos, tomando como premisas el pleno empleo y crecimiento económico. Sin embargo, la realidad era otra. Los regímenes de pensiones latinoamericanos se desarrollaron en un contexto de economías cerradas, altamente protegidas y con mercados laborales con tendencias a la informalización.

De allí que las características que acompañaron al modelo latinoamericano desde su nacimiento se convirtieron en la causa del problema. La heterogeneidad se reflejó en la constitución de los regímenes de pensiones, incentivó la creación de un gran número de instituciones que brindaban protección a una parte de la población, de forma no coordinada, ocasionando problemas de administración, elevando los costos del sistema y disminuyendo su efectividad. La seguridad social en Latinoamérica estuvo muy lejos de alcanzar el objetivo de la redistribución del ingreso, tal y como pretendían los creadores del sistema. La seguridad social así concebida e implantada en la práctica tuvo un efecto regresivo.

## **2.1 Modelos ideales de reforma**

Dada la internacionalización del debate de la seguridad social, el mismo trascendió la esfera latinoamericana y en el foro mundial distintas organizaciones han participado en la discusión de la reforma. Surgieron dos paradigmas en esta materia, uno propuesto por la OIT y otro propuesto por el Banco Mundial.

---

Estos paradigmas en un principio resultaron antagónicos y hasta contrapuestos. Sin embargo, en el transcurso del tiempo ambos organismos han buscado un enfoque más pragmático. La diferencia fundamental entre las dos propuestas radica en el llamado segundo pilar, tal y como se explicara en la segunda parte de esta investigación. La OIT propone un sistema basado en el principio de capitalización colectiva parcial, de cotizaciones obligatorias y de prestaciones definidas, mientras que el Banco Mundial aboga por un modelo de capitalización plena individual, de cotizaciones definidas y de carácter obligatorio.

Se constató a lo largo de este trabajo como los regímenes de pensiones públicos adoptados en América Latina presentaron una serie de fallas que en última instancia son adjudicables a la intervención del Estado en su configuración y administración. Se observó cómo los mismos estaban sometidos al riesgo político, a la influencia de determinados grupos de presión. En definitiva, estos regímenes colapsaron, poniendo en evidencia las distorsiones en la implantación de los sistemas, marcados por la visión cortoplacista y electoral que caracteriza la región.

La propuesta de reforma estructural en América Latina se presentó para corregir las fallas de los modelos públicos, evitar el riesgo político e intervenir positivamente en el desarrollo económico. En este sentido, el Banco Mundial señaló una serie de ventajas en el nuevo modelo, entre las cuales se encontraban: la reducción de las distorsiones en el mercado de trabajo, el incremento del ahorro y el impacto positivo en el mercado de capitales, para contribuir al desarrollo económico. Los resultados de esta investigación demuestran que estas premisas no han sido alcanzadas.

## **2.2 La reforma en la práctica**

Se presentaron en la región tres modelos de reformas de carácter estructural: sustitutivo, mixto y paralelo (Mesa-Lago 2001a). El proceso de reforma en la región se ha presentado como producto de una reforma estructural; sin embargo, estos cambios no se han reflejado en materia de cobertura o de monto de jubilación. Incluso algunos sistemas han elevado su costo.



---

Merece atención especial el caso chileno (modelo sustitutivo) donde se toman todas las premisas del Banco Mundial y se implementa así un nuevo modelo, el cual después de veinte años de desarrollo ha demostrado que las ventajas de la capitalización individual no han operado en el modelo chileno tal como se esperaba.

### **2.2.1 Impacto en el mercado de valores y en el ahorro nacional**

La creación de un programa de Capitalización Plena Individual no genera automáticamente un dinámico y seguro mercado de valores y un alto rendimiento del fondo; esto depende de las condiciones internas del país. Se observa que si bien los fondos de pensiones privados pueden influir en el desarrollo del mercado financiero y de capitales, estos efectos no están necesariamente fundados en el cambio en el ahorro y la inversión, sino en los cambios tecnológicos y la construcción de capital humano.

Para el caso del modelo chileno no se ha demostrado que la acumulación de fondos de pensiones conduce a una elevación significativa del ahorro y la inversión. Se recordará que Uthoff, citado por Singh (1996), establece una relación de causalidad entre el aumento en Chile del volumen y el valor de las operaciones en el mercado bursátil y el crecimiento del PIB, acompañado de medidas e incentivos para la afluencia de capitales. Para este autor no existe un efecto directo entre los fondos de pensiones y la evolución del mercado de valores.

En cuanto al ahorro, no hay certeza de que el mismo se utilizará para financiar inversiones productivas que impulsen el desarrollo económico. Beattie y Mc Gillivray (1995) observaron que en Chile hubo una disminución de la tasa de ahorro a principios de los ochenta. Por otra parte, se debe tomar en cuenta el costo de transición, el cual en la mayoría de los casos es tan elevado que da un balance neto negativo.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Mesa-Lago (1998:318), al referirse al impacto de la reforma en el ahorro nacional señala: “Se omite el costo fiscal de la transición del sistema por el déficit del programa antiguo cerrado, el bono de reconocimiento y la pensión mínima. Cuando se combinan ambos en Chile, el balance neto en 1981-96 es negativo en todos los años y promedia -2,6% del PIB en el período”.

### **2.2.2 Aumento de la Cobertura**

La reforma estructural en América Latina no ha logrado aumentar la cobertura en la mayoría de los países, pues éstos están caracterizados por un mercado laboral altamente informalizado. Sólo los países pioneros abarcan aproximadamente el 80% de la población, pero esto se debe al grado de desarrollo del sistema y no a las reformas introducidas. La reforma ha estado orientada a asignar importantes recursos fiscales para el fortalecimiento de la cobertura de una minoría asegurada, poniendo de nuevo de manifiesto el carácter regresivo de la misma. No se ha estimulado la legalización del sector informal de la economía, persistiendo también los problemas de mora y evasión.

### **2.2.3 Papel del Estado**

Como se recordará, en el primer capítulo se hizo referencia a la reducción del Estado como objetivo macro de las políticas de ajustes que impulsaron la reforma de los fondos de pensiones. Sin embargo, el papel del Estado ha sido esencial en todas las reformas de pensiones. A pesar de que algunos países han adoptado un esquema de administración privada, el Estado opera como regulador y supervisor del sistema, financia la transición y brinda las garantías a los asegurados.

## **2.3 La reforma y los objetivos de las políticas sociales y de distribución**

Al finalizar el segundo capítulo se planteó la interrogante sobre la reforma y el cumplimiento de los objetivos de las políticas sociales y de distribución. En este sentido, se debe decir que no existe prueba constatable empíricamente de que estos objetivos se hayan cumplido con la reforma estructural de las pensiones en América Latina. Por el contrario, los resultados que hasta ahora se han podido obtener muestran como las supuestas ventajas del modelo no se han materializado y el problema de la cobertura se mantiene. Por tanto, se considera que los mismos no han sido alcanzados.

---

### **3.- Las Pensiones de Vejez en Venezuela**

Las pensiones de vejez en Venezuela nacen dentro de la concepción del Estado Social de Derecho, como institución propia de la seguridad social inspirado en el modelo europeo del Estado de Bienestar, pero asumiendo las características económicas propias del país, marcado por el excesivo intervencionismo estatal, producto de la principal actividad económica del país: la exportación petrolera.

El modelo de seguridad social seguido en Venezuela hasta la reforma del 2002 fue el característico modelo de los seguros sociales que se adoptó en casi toda América Latina y cuyas características ya han sido explicadas. Sin embargo, resulta significativo para el caso venezolano la heterogeneidad que presenta el modelo, que si bien es un rasgo en todos los países de la región, en el modelo venezolano se acentúa, por la gran cantidad de recursos provenientes de la renta petrolera que permitieron una rápida y desmedida propagación de regímenes paralelos, diferencia en las condiciones de adquisición, edades tempranas de jubilación y un pilar complementario, conocido como Prestaciones Sociales.

#### **3.1 El modelo venezolano, las pensiones de vejez y el IVSS**

El IVSS fue hasta el 2002 el centro de la seguridad social en Venezuela, lo cual no significa que haya sido la única institución encargada de la previsión. Existen otros fondos destinados a la previsión en la vejez, tal es el caso de Fondo de Jubilación de los Empleados Públicos, sin embargo, el mismo entra dentro de los llamados regímenes complementarios, pues el Fondo de Pensiones del IVSS es la única institución de carácter general, tanto para el sector público como para el sector privado.

La protección del seguro social a las contingencias a largo plazo (pensiones) por concepto de vejez, invalidez, incapacidad parcial y sobrevivientes son cubiertas por el IVSS a partir de 1967. En este sentido, se debe indicar que si bien el seguro social fue constituido a mediados de los años cuarenta en Venezuela, no es sino hasta finales de los sesenta que se instituyen las pensiones de vejez y se crea el Fondo de Pensiones. Durante el período señalado y después, fueron las prestaciones sociales la institución encargada de garantizar al trabajador un ahorro para la vejez o retiro.

Como bien señalara Mesa-Lago, Venezuela por el momento de creación del seguro social pertenece al grupo de los países intermedios. Sin embargo, en lo referente a la creación de las pensiones de vejez se puede incluir en los países tardíos, compartiendo así el criterio de Concheso, quien sostiene que para 1983, fecha en que aparece el primer jubilado el fondo presentaba problemas. En este aspecto, existe una diferencia con el resto de los países latinoamericanos, pues el modelo venezolano colapsa en el corto plazo, antes de alcanzar la maduración.

En cuanto a los rasgos más resaltantes que permiten caracterizar al IVSS, se puede decir que por un lado fue concebido bajo un esquema limitado de acción, tanto en materia de contingencias, como de población y territorio cubierto. Era una institución de estructura centralizada. Por el otro lado, el modelo de financiamiento fue de carácter público, solidario, de capitalización parcial colectiva, basado en las contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el Estado (contribución doble, como empleador y con un aporte del Fisco para gastos administrativos).

Con respecto a las características antes señaladas, se debe decir que las mismas provocaron el agotamiento del fondo. La ausencia de ajustes periódicos, las malas políticas administrativas y la alta fragmentación del modelo lo condujeron a la crisis. Los beneficiarios percibían al modelo como defectuoso, la falta de credibilidad en el mismo condujo a la mora y a la evasión. Las contribuciones eran percibidas como un impuesto a la nómina influyendo en el mercado de trabajo y creando las distorsiones que ya han sido comentadas.

La Ley del Seguro Social, aunque reformada varias veces, siempre presentó fallas para adaptarse a las realidades cambiantes del país. Ejemplo de esto es que a pesar de que en los años ochenta la inflación acelerada implicó una drástica disminución del salario en términos reales, los topes de contribución se mantuvieron fijos en términos nominales desde 1967 hasta 1989, ocasionando una caída constante en la tasa de contribución, lo que se tradujo en menores ingresos al fondo.

Muchos fueron los factores que influyeron en la descapitalización del fondo de pensiones. Sin embargo, el referente a la administración del mismo, por parte del Estado, resulta relevante. Este instituto estuvo altamente politizado y sus recursos fueron invertidos en

papeles del Estado de escaso valor o de rendimiento negativo. Por otra parte, la seguridad social y su legislación presentaron fallas, entre las que se destacan: la ineficacia social, desigualdad en el acceso al servicio, diferenciación del servicio prestado, indefinición de objetivos y metas, dificultades de financiamiento y escasa cobertura.

### **3.2 La Reforma del Sistema de Pensiones**

Para mediados de los años ochenta el Fondo de Pensiones del IVSS presentaba problemas que permitían vislumbrar una crisis inminente. La coyuntura económica por la que atravesaba el país era difícil, agobiada por la deuda externa, crisis en la balanza de pago y una inflación galopante, por una parte. La situación económica mundial, el discurso neoliberal y la presión de los organismos internacionales para implementar un ajuste estructural, por la otra, crearon una atmósfera propicia para discutir la reforma de la seguridad social en el país.

Hasta esa fecha el tema era tabú, aunque en el continente habían comenzado a reformarse algunos modelos. La situación en Venezuela era particular, pues a pesar de que la institución fue concebida desde sus orígenes como una institución centralizada y con dificultades en el aspecto administrativo (ineficiencia y corrupción), se disponía de suficientes recursos, gracias a la renta petrolera. Los grupos de presión tenían especial interés en mantener sus privilegios y el Gobierno, a su vez, se sentía comprometido con determinados sectores.

Por esa razón, el tema de la reforma no llega a discutirse sino hasta 1996; un año después se reforma el sistema de seguridad social. En este punto, el consenso fue un factor determinante.

#### **3.2.1 Reforma Legal de 1997**

Se ha dicho y ha quedado demostrado que el modelo venezolano, tal y como fue concebido e implementado no se adecuaba a la realidad nacional ni cumplía con los objetivos trazados, sobre todo en el aspecto social y económico. Sin embargo, desde el punto de vista político, contribuía a legitimidad del sistema democrático, concediendo prerrogativas a algunos sectores, que de otra manera hubieran causado conflictos sociales.

Para mediados de los noventa, el deterioro del salario real, el aumento de la informalidad y la inflación hacían insostenible el modelo de seguridad social venezolano. En la práctica, el monto de las prestaciones recibidas por los beneficiarios habían perdido su poder adquisitivo y su valor.

Desde el punto de vista externo, existía una fuerte presión por parte de los organismos internacionales, específicamente el Banco Mundial y el FMI para que Venezuela reformara el modelo social. Se planteó así el tema como una negociación en la que los principales actores tenían algo que ganar con la reforma. Como se ha explicado, el problema del salario y las prestaciones sociales, en el caso venezolano fue tratado simultáneamente con el de la reforma de la seguridad social. Se reformó así la Ley Orgánica del Trabajo, eliminando la retroactividad de las prestaciones (los trabajadores cedieron), a cambio se prometió a los trabajadores un nuevo sistema de seguridad social y una recomposición del salario. Se promulgó la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral de 1997.

El consenso, la consistencia y la credibilidad son factores determinantes para la reforma de las pensiones de vejez dentro de una reforma integral del sistema de seguridad social (c.f. Queisser.1993:243). Aunque ha existido un amplio consenso acerca de la necesidad de reformar la seguridad social, los actores no siempre se han podido poner de acuerdo en el tipo de reforma que debe aplicarse.

La crisis de la seguridad social en América Latina es también una crisis de credibilidad y legitimidad de las instituciones estatales. Los numerosos intentos de reformas en el campo de la seguridad social (más específicamente en las pensiones de vejez) han erosionado la credibilidad en el sistema. Por ello, muchos han llegado a la conclusión que sólo es posible recuperar la confianza mediante un cambio radical (ejemplo: el modelo chileno).

Las realidades socioeconómicas del país imponían restricciones importantes a cualquier intento de reforma, tal como lo señalara Bianco, J. (2002:19). La Comisión Tripartita encargada de producir la reforma tenía las mejores intenciones; sin embargo, las presiones externas y los compromisos internos orientaron el camino de la reforma. Se produjo así un

---

texto legal que reformaba estructuralmente al modelo del seguro social,<sup>4</sup> pero que era insostenible desde el punto de vista financiero, tal y como quedó demostrado en el tercer capítulo de este trabajo. Mesa-Lago (2001b) consideró que el costo del modelo propuesto en Venezuela era el cuarto más alto en América Latina.

En cuanto a los posibles efectos positivos en la economía, éstos no pudieron medirse. Esta reforma nunca entró en vigencia, sin embargo, del análisis se desprende, que dadas las realidades socioeconómicas del país y la contricción del mercado laboral, difícilmente se lograrían buenos rendimientos o extensión en la cobertura. Por otra parte, si se contrastan los resultados de la reforma estructural en América Latina, específicamente, los del caso chileno, se puede inferir que estando la economía venezolana en peores condiciones que la chilena para el momento de la reforma, no sólo no se alcanzarían las ventajas, sino que los resultados hubieran sido negativos.

### **3.3.2 Reforma del 2002**

La reforma del 2002 se plantea como respuesta a una nueva situación política. En este caso, no se produce una reforma estructural impulsada por sectores externos. Sin embargo, la reforma del 2002 adolece de las mismas fallas que la de 1997, en cuanto a la causa de la crisis. Ninguna de las dos reformas toma en cuenta el problema de los factores endógenos.

La situación que vivía la sociedad venezolana para el momento de la reforma ha sido caracterizada en el tercer capítulo. A manera de síntesis se puede decir que la misma sufría un deterioro en todos los niveles. Bajo esta realidad se planteó la nueva reforma de carácter no estructural que pretendía la unificación del sistema y la viabilidad financiera del mismo.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El modelo propuesto en 1997 fue una reforma estructural, mixta para algunos autores y de acuerdo a lo expresado en el propio texto legal, sin embargo, por sus características y la eliminación y cierre del IVSS se considera del tipo sustitutivo. El modelo basaba su segundo pilar en la capitalización plena individual.

<sup>5</sup> Normalmente, las reformas de carácter no estructural están dirigidas a mejorar un sistema de pensiones público para fortalecerlo financieramente; se busca así lograr la sistematización y coordinación del sistema existente, el equilibrio financiero y actuarial mediante ciertas medidas, como: endurecer las condiciones de acceso, aumentar las contribuciones, incorporar los programas independientes y eliminar privilegios. Ejemplos de este tipo de reforma se practicaron en América Latina hasta principios de los años noventa, México en 1992.

La reforma del 2002 mantiene el modelo de seguridad social de carácter público y de financiación solidaria, basado en las contribuciones. Crea una nueva institucionalidad, que de acuerdo a lo explicado en la tercera parte de la investigación es excesiva y superpone funciones, lo cual la hace muy burocrática y compleja en su administración. Por otra parte, no se eliminan los privilegios, se homologan las pensiones mínimas al salario mínimo y se aumenta la cobertura al sector informal. En cuanto a las condiciones de acceso y el monto de las contribuciones aún no existen disposiciones claras al respecto, pues no se ha promulgado la ley que regirá la materia.

En cuanto al costo fiscal, las estimaciones realizadas no contemplan todos los aspectos. Los escenarios planteados son en general optimistas. Sin embargo, la realidad económica y social dista mucho de la estimada, por lo cual el modelo se promulga en un contexto adverso al desarrollo del mismo. Por otra parte, la rectoría pública del sistema de seguridad social ejerce un fuerte impacto en el presupuesto.

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.

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.

En forma general se puede decir que la nueva reforma carece de consistencia y credibilidad, pues el modelo escogido no se corresponde con la realidad nacional y repite las fallas del antiguo régimen.

Dentro de este contexto es muy difícil que cualquier reforma pueda tener éxito. Se requiere, en primer lugar, romper con el llamado factor cultural, que no es otra cosa que



dejar de lado el estudio de los factores externos y acometer un estudio pormenorizado del funcionamiento interno del modelo, para aplicar sus correctivos en forma gradual, pues una reforma estructural del tipo planteado en 1997 tampoco es la solución.

Dada la realidad económica, social e institucional del país, se hace necesario plantear la reforma tomando en cuenta lo siguiente (c.f. Villasmil. 2002:75):

1. Adoptar un esquema 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.
3. Contar con un pilar de asistencia para atender a una proporción importante de la población que no logra cotizar en el sistema o que aún cotizando en él no alcanza acumular lo suficiente para obtener una pensión satisfactoria.

Finalmente, la previsión social debe ser entendida como parte integral de la seguridad social, y esta a su vez como parte integral de las políticas económicas y sociales del Estado. Un crecimiento económico constante permite sostener un esquema amplio y generoso, tanto por la vía de la distribución como por la vía de la reducción de las necesidades de asistencia. En este sentido, debe haber correspondencia entre el modelo de seguridad social elegido y las políticas económica en otras palabras: consistencia. Sólo así se podrán alcanzar los objetivos sociales y de redistribución.