

# Ambigüedades en la discusión sobre las prestaciones sociales

*José Ignacio Arrieta A.*

La crisis económica del país puso en evidencia la debilidad de muchos modos de operar institucionales, financieros o normativos que había que revisar.

La inflación, el empleo, la inversión, los salarios, la seguridad social y la productividad son variables que hay que tomar en cuenta en la racionalidad de las nuevas políticas. Dichas variables se influyen mutuamente, se apoyan o se obstaculizan entre sí en la búsqueda de nuevos modelos.

Estos parámetros entran en la discusión de las prestaciones sociales. Para unos la lucha contra la inflación y el desempleo y por el aumento de la productividad pasan por una redefinición del actual esquema de prestaciones sociales. La inversión productiva, la creación de empleos, el equilibrio de baremos salariales equitativos que generen motivación para la productividad en los trabajadores y una auténtica seguridad social no serán posibles sin una eliminación de la mal llamada retroactividad de las prestaciones sociales. En otras palabras el malo de la película es la inflexible legislación y proteccionismo laboral que nos acogota y nos impide salir de la crisis.

Otros en cambio niegan las antedichas relaciones. Las prestaciones sociales son el único capital real de los trabajadores, el cual hay que defenderlo y no se puede negociar. Se rechaza la idea de que el obstáculo para la salida de la crisis sea el esquema de las prestaciones actuales. Por el contrario eliminado el actual cálculo sería más fácil el despido, se salarizarían las previsiones y con ello toda seguridad social. Señalan que se pasa por alto el papel de la organización gerencial y administrativa en la crisis. Se preguntan qué se ofrece a cambio de la renuncia de la «retroactividad». Se podría discutir, si es para mejorar el esquema.

El resultado es que el juego se tranca y la discusión se hace estéril. Hay muchas manipulaciones en el planteamiento de parte y parte. Hay confusiones conceptuales. Se dice la verdad, pero sólo

parte de la verdad, y se escamotea el quid del problema.

El empresariado, allá en 1989, fue el primero que presentó una proposición de cambio de régimen (ver SIC, diciembre 1989, pp. 460 y ss). Posteriormente el gobierno hizo su propia oferta (SIC, diciembre 1990, p. 465), transformada por el Congreso prácticamente en un proyecto de ley de fondos de retiro, y luego engavetado. Después han seguido llegando hasta sumar 16 proposiciones. Por su lado en general los sindicatos se han cerrado en banda contra cualquier transformación, y especialmente la CTV con sus expertos ha ido rechazando los argumentos de los opositores del actual esquema (Véase, por ejemplo, SIC, diciembre 1990, pp. 466 y ss.)

## ORIGEN Y LEGISLACION SOBRE LAS PRESTACIONES

La ley del trabajo de 1936, en su artículo 27, introduce los conceptos de preaviso y de indemnización. Esta última es de una quincena por cada año trabajado, sin que la indemnización total exceda los seis meses, siempre que el despido se deba a causa ajena al trabajador, despido injustificado o retiro justificado. Es decir se trataba de una expectativa de derecho.

Los empresarios, principalmente los petroleros, lucharon contra la eliminación de este artículo, cosa que lograron en parte de la Sala de Casación de la Corte Federal, pero que posteriormente se restituiría. En 1947 se introdujo el auxilio de cesantía.

La Constitución Nacional de 1961 estableció los conceptos de antigüedad y cesantía como contradistintos entre sí y del de la seguridad social. En efecto, en el artículo 88 se dice que la ley «establecerá las prestaciones que recompensen la antigüedad del trabajador en el servicio y lo amparen en caso de cesantía». La seguridad social está prevista en un articulado distinto (art. 94) del de las pres-

taciones sociales, como queriendo distinguir prestaciones (antigüedad y cesantía) y seguridad social (lo mismo que el convenio 102 de la OIT). Al mismo tiempo señala (art. 85) que «son irrenunciables por el trabajador las disposiciones que la ley establezca para favorecerlo y protegerlo». En la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) se prevén (art.3) transacciones bajo ciertas condiciones, pero no renunciabilidad, y siempre que favorezcan al trabajador (art. 10).

Antigüedad y cesantía se convierten en derecho adquirido a partir del decreto 124 del 31-5-74, sin importar cuál sea el origen del fin de la relación de trabajo.

El decreto N° 859 del 15-4-75 estableció la obligatoriedad de abrir una cuenta individual de cada trabajador donde se debe asentar anualmente el monto de las prestaciones anuales, quince días de sueldo por cada uno de los dos conceptos de acuerdo al salario del último mes. En el decreto se introduce la posibilidad de depositarlas en un fideicomiso. Al trabajador anualmente se le pagan intereses no menores a los establecidos por el Banco Central. Estos decretos reformaron la entonces vigente Ley del Trabajo.

Esta reforma de la ley hizo pensar a algunos juristas que una vez asentadas las prestaciones anuales en la cuenta individual del trabajador, en años posteriores ante aumentos de salarios no habría que recalcularlas. De hecho hubo una decisión de la Corte Suprema de Justicia (junio 1983) en este sentido. En realidad con esta decisión el cálculo se haría de acuerdo a la sumatoria de las prestaciones actuales sin recalcularlas al último mes de la relación salarial. Una movilización sindical y política hizo que el parlamento reformara en el tiempo récord de un mes los artículos pertinentes de la Ley del Trabajo para que quedara establecido el recálculo de las prestaciones de acuerdo al último mes de la relación laboral (SIC, julio-agosto 1983, p. 326). Algunas propuestas, como las de Fedecámaras o Escalante, tienen el sabor de querer regresar a la decisión de la Corte Suprema de Justicia.

La LOT, en el art. 128, prevé la posibilidad de un cambio de ley sobre el régimen de prestaciones sociales. Pero el hecho de asimilarlas a un sistema de seguridad social así como el refundir en indemnización, la antigüedad y cesantía, eliminando estos conceptos, ha provocado una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

Otro antecedente legislativo, que es necesario resaltar en la discusión actual, es el referido a la ley contra despidos injustificados de 1974. En esta ley se introduce el concepto de prestaciones dobles

y preaviso doble. De esta ley nacieron en los contratos colectivos cláusulas de dobles prestaciones y aun más.

Es de hacer notar que fue en el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez cuando se introdujeron en la legislación los derechos adquiridos de las prestaciones sociales, el cálculo base sobre el último mes de trabajo (aunque la reforma del 83, escapa a los gobiernos de Pérez), el fideicomiso, los intereses de las prestaciones y las dobles prestaciones.

La gran Venezuela, con una economía estable y sin grandes fluctuaciones inflacionarias ni salariales, lo aceptaba como normal. No pasaría mucho tiempo de la reforma del 83 —ya estábamos en plena crisis— para que se empezara desde los sectores empresariales a criticarse el recálculo. Los aumentos generales iniciados por el mismo Pérez, los incrementos salariales derivados de los contratos a causa de la inflación creciente, incidían fuertemente en las empresas y sus economías, por su repercusión en las prestaciones sociales. Por ello se empezó a demandar un nuevo esquema de prestaciones.

La ocasión más propicia se brinda con la discusión de la Ley Orgánica del Trabajo. Pero por diversas circunstancias los sectores empresariales no tuvieron éxito, aunque con el fin de presionar hacia el cambio en 1989 hicieron su propia proposición. Lograron, eso sí, introducir en la LOT la posibilidad de un eventual cambio (art. 128 ya indicado). Hoy, a los cinco años, no parece haberse avanzado mucho, aunque recientemente se está volviendo nuevamente al discurso, secundado ahora desde el gobierno.

Pero ¿por qué, manteniendo formalmente la idea de la concertación entre los actores, Caldera y su equipo ven la urgencia de buscar soluciones? Hoy son gobierno y un billón cuatrocientos mil millones de bolívares pesan mucho en el pasivo laboral del Estado. Se ofrecen diversas cifras de lo que debería pagar el Estado, en caso de que despidiera a todos sus trabajadores. Las cifras vuelan hasta un billon seiscientos mil millones de bolívares. Actualmente el Estado debe a sus jubilados alrededor de 52.200 millones de bolívares. Hay altos intereses no pagados. No hay cifras confiables en la empresa privada. Estos pasivos son una buena razón para buscar un cambio.

#### CLARIFICACIONES CONCEPTUALES

**1. Seguridad social y prestaciones sociales.** Las prestaciones sociales en Venezuela por mandato constitucional engloban dos conceptos distinguibles: antigüedad y cesantía. La antigüedad

*Para unos,  
la inflexible legislación y  
proteccionismo laboral nos  
acogota y nos impide  
salir de la crisis.  
Para otros  
las prestaciones sociales  
son el único capital real  
de los trabajadores:  
qué se ofrece a cambio  
de la renuncia de la  
«retroactividad».*

es el premio a la fidelidad, y en este sentido tiene algo de indemnización. La cesantía tiene el elemento de previsión social, para subvenir a las necesidades del trabajador durante el tiempo de desempleo, pero no es equiparable a la seguridad social. Hay quienes piensan que estas dos prestaciones son un salario diferido. Es decir el salario pagado en su momento es una parte; la otra queda para la ocasión del fin de la relación laboral. El unir ambos conceptos bajo el término de indemnización, además de resultar confuso, iría contra un mandato constitucional.

Menos aún es conveniente asimilarlos con la seguridad social. Son dos realidades distintas, aunque complementarias. Las prestaciones sociales son originadas por una relación laboral. La seguridad social, por el contrario, es obligación del Estado hacia toda la colectividad, independientemente de la relación laboral. Con ella se busca proteger al trabajador de las consecuencias de los diversos riesgos sociales —el desempleo, los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales, cargas de familia, la vejez, la invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia— y proveerle de condiciones mínimas en lo relativo a la salud, la vivienda, la recreación, la educación para todos los ciudadanos. Sus principios más básicos son su universalidad, integridad, solidaridad y unidad.

Estos principios ya explicitan claramente que no pueden ser identificadas seguridad social y prestaciones sociales. Ninguno de estos cuatro principios se aplica a las prestaciones sociales, ya que éstas sólo se derivan de una relación laboral.

**2. Retroactividad o recálculo.** A menu-

do se utiliza el término de retroactividad para referirse al cálculo que debe hacerse de las prestaciones debidas por los años anteriores con ocasión de un aumento salarial. Esto genera confusión, ya que se mellaría el principio legal de la irretroactividad. Sin embargo no se trata propiamente hablando de retroactividad, sino de un recálculo debido a pagos a futuro de acuerdo a la normativa legal. Se trata pues de un recálculo y no propiamente de retroactividad.

**3. El fideicomiso.** Desde el decreto 859 del 15-4-75 es mandato legal el abono en cuenta individual, que debe existir en la contabilidad empresarial, de las prestaciones por antigüedad y cesantía, que pueden ser colocadas en fideicomisos que generarían beneficios para los trabajadores. Ante el hecho previsible de que las empresas no constituirían fideicomisos individuales, se estableció el pago de intereses a las ratas establecidas por el Banco Central. Estos deben pagarse anualmente a los trabajadores.

Estas clarificaciones conceptuales son elementos imprescindibles para la discusión actual sobre las prestaciones sociales.

#### LOS ARGUMENTOS EMPRESARIALES CONTRA LAS PRESTACIONES SOCIALES

1. Las prestaciones sociales distorsionan la economía aumentando los pasivos laborales. Cada aumento salarial dispara éstos. No hay posibilidad de hacer presupuestos sanos, ya que ante aumentos generales se descomponen los balances empresariales por imposibilidad de prever los fondos de prestaciones.
2. Debido a ello los salarios quedan deprimidos. No se dan aumentos porque éstos se reflejan en las prestaciones sociales. Ante la pérdida del valor adquisitivo de los salarios, el Estado se ha visto precisado a intervenir incrementándolos, siempre con oposición de los empresarios. Al estar deprimidos los salarios, también lo está la demanda, con lo cual no es viable la reactivación económica.
3. Las contrataciones colectivas se demoran y se convierten en un foco de conflictividad permanente.
4. No hay incentivos a la inversión y a la creación de empleos debido a los altos costos laborales derivados de la «retroactividad». Los que más sufren son los desempleados, porque no se abren fuentes de trabajo.
5. Las empresas se ven obligadas a des-

pedir trabajadores eficientes para que no se acumulen años que incidirían a partir de los aumentos en pasivos laborales.

6. Los trabajadores no tienen seguridad social, y además no les queda patrimonio de prestaciones, porque los han pedido como adelanto y ya los han gastado. Al retirarse y no existir fondos de retiro, no les queda nada para sobrevivir.
7. Debido a la inflación, las prestaciones se han devaluado y pierden mucho de su valor real.
8. Sin un cambio en el régimen de prestaciones es imposible salir de la crisis. La culpa de la situación la tendrían las prestaciones sociales, que eliminan todo tipo de motivación y espíritu de inversión.

Por estas razones se hace imperativo eliminar el sistema actual de pago de prestaciones, particularmente el recálcúlo, y cambiarlo por un modelo de fondos de retiro sin recálculos, que daría una pensión al trabajador, en el momento de su jubilación. El modelo chileno aparece como la guía de solución. El cambio de régimen permitiría salarios equitativos, creación de empleos, reactivación de la economía mediante un crecimiento de la demanda y una jubilación digna.

## ARGUMENTOS DE LOS TRABAJADORES

Las centrales sindicales en general están reacias a discutir el problema de las prestaciones sociales, aunque voces aisladas han mostrado cierta flexibilidad frente al diálogo sobre el tema.

1. Las prestaciones sociales son el único patrimonio económico de los trabajadores. No pueden modificarse sin su consentimiento.
2. No puede haber un cambio si no resulta más beneficioso para los trabajadores, de acuerdo al principio de irrenunciabilidad de los derechos. La proposición de Fedecámaras de cambiar prestaciones por fondos de retiro desmejora económicamente a los trabajadores.
3. Es cierto que el valor real de las prestaciones se ha deteriorado por la inflación, pero precisamente el recálcúlo sirve para reponer el deterioro. Sería una especie de indexación.
4. Se niega que sean las prestaciones sociales los causantes de la no reactivación económica. Son por el contrario los empresarios, por sus errores gerenciales y el poco estímulo a los trabajadores, quienes hacen que la economía siga deprimida.
5. Las pensiones de retiro llegarían sólo

*Es un hecho irrefutable  
que la inflación ha  
distorsionado el sentido  
original de las  
prestaciones.  
El principio de que  
no pueden cambiarse  
los beneficios legales y  
contractuales  
si no es para mejorarlos,  
debe ser cuidadosamente  
analizado.*

a un pequeño número de trabajadores, ya que son una mínima parte quienes tendrían derecho a pensiones, dado el alto índice de rotación, que es particularmente alto en las mujeres. Se crearía así una aristocracia obrera, al unificar prestaciones y seguridad social.

6. Hay una contradicción en el argumento empresarial: Si los trabajadores no tienen prestaciones, porque al pedir anticipos las han gastado, no habría pasivos laborales, y por tanto no serían ningún peso para las empresas.
7. Ha permitido la estabilidad en el trabajo, ya que el recálcúlo hace más costoso el despido. La eliminación del recálcúlo y del modelo vigente haría más barato el despido y salarizaría las prestaciones desestimulando el ahorro laboral.

## REFLEXIONES SOBRE LAS PROPUESTAS Y LOS ARGUMENTOS

Las propuestas de Fedecámaras, del Ejecutivo (1990), y de Suma y Sigue de Escalante tienen la misma orientación, aunque difieran en algunas variantes. En todas ellas se elimina el recálcúlo. El proyecto gubernamental sólo tendría un recálcúlo trienal. En las propuestas de Fedecámaras y del gobierno se mezclan la salarización de las prestaciones con los fondos de retiro, y en la tesis Escalante (Suma y Sigue) se hace obligatorio el fideicomiso, inclusive con depósitos mensuales, dejando abierta la posibilidad a utilizar los intereses en los fondos de retiro. En todas ellas, como en otras, se hace desaparecer el recálcúlo más o menos y se proyectan fondos de retiro.

A nuestro entender es necesario redimensionar algunos de los argumentos, afincándonos en la realidad.

1. Es un hecho irrefutable que la inflación ha distorsionado el sentido original de las prestaciones, impidiendo la planificación presupuestaria racional a las instituciones empresariales. Esto es particularmente grave para las pequeñas y medianas empresas. De forma particular lo sufren las empresas de servicios.
2. La normativa laboral precisa el pago de un mes por año de prestaciones (antigüedad y cesantía), pero se han hecho una práctica frecuente y abusiva en los contratos colectivos las dobles (y aun triples o cuádruples, caso Aeropostal) sin que estén basadas en despidos injustificados. Una normativa diseñada para proteger la estabilidad en el trabajo, de hecho, se ha convertido en un abuso, perjudicial para la salud financiera no sólo de las empresas sino de la misma estabilidad del trabajo.
3. El principio de que no pueden cambiarse los beneficios legales y contractuales si no es para mejorarlos, debe ser cuidadosamente analizado. No puede verse de modo estático. Este principio debe ubicarse en un determinado contexto económico. Cambiado éste y en función de la defensa de otros intereses y valores de los mismos actores, serán necesarias quizás ciertas renuncias en algunos aspectos para mejorar otros. Ante el desempleo galopante europeo, los sindicatos se han visto forzados a aceptar la reducción de horas de trabajo, con menores salarios, para garantizar más empleo.
4. Sería equitativo desagregar los altos pasivos laborales y ver quiénes son los más beneficiados. Recuérdese que la base para el cálculo de las prestaciones sociales es el salario mensual percibido. Y el mayor salario lo tienen los ejecutivos y la alta burocracia.
5. Pero sin embargo no hay que aceptar siempre como válidos todos los argumentos que nos ofrece el sector empresarial. Existe también manipulación.
  - a. Uno de ellos es culpabilizar al régimen de prestaciones de la crisis económica de modo exagerado. Se pasa por alto la ausencia de una racional gerencialidad y una inversión tecnológica adecuada. Muchos de nuestros empresarios no son emprendedores, no saben asumir riesgos o ser realmente innovadores. Han dependido de los recursos del Estado, pero están prontos a las ganancias rápidas y fáciles. Cuánta sangría de las empresas se ha hecho, no por las prestaciones laborales, sino por los beneficios onerosos del capital. Recuérdese la

fuga de capital privado en dólares al exterior. Lo sucedido en el sistema bancario no es el único ejemplo.

- b. La reforma de la ley del trabajo en 1975 posibilitaba la constitución de fideicomisos que fueran rentables para los trabajadores. La mayor parte del parque industrial prefirió no constituirlos y utilizar el dinero debido a los trabajadores como capital de trabajo, puesto que les daba mayor rentabilidad. En efecto los intereses del Banco Central son alrededor de diez puntos porcentuales menos que los que rigen en el mercado. Con ello se beneficiaron las empresas. Los asientos en la contabilidad dejaban así de tener un soporte real en dinero. Aceptar la eliminación del recálculo porque inciden en los pasivos laborales, es premiar a quienes han sido irresponsables al no constituir fideicomisos. El mismo argumento serviría para liberarse de cualquier tipo de deuda.
- c. Los salarios se encuentran deprimidos, pero los precios siguen en alza. Es decir se han indexado los precios pero no los salarios. Eso hace que los trabajadores tengan que pedir anticipos. Las prestaciones sociales no se agotan por culpa de los trabajadores, sino por la pésima seguridad social, por la morosidad de empresarios y patronos, por su ineficiencia gerencial. No hay por otra parte suficiente evidencia investigativa para señalar que los trabajadores están sin patrimonio, porque, como indicamos, entonces no habría problema de caja para las empresas ni el Estado.
- d. El argumento de que la seguridad social está caótica y de que los trabajadores carecen de ella nadie lo puede rebatir. ¿Pero quién es el culpable? Ciertamente no son los trabajadores, para penalizarlos. Así como gobierno y empresarios están en mora con los fondos de prestaciones, lo están también con una seguridad social eficiente y moderna. Pero creemos que la solución no está en refundirlas, porque son dos conceptos y realidades distintas, tal como lo estipula la Constitución. A problemas distintos, soluciones distintas.
- e. La seguridad social es responsabilidad del Estado y simplemente no se puede privatizar, aunque ciertas funciones puedan y deban ser gerenciadas por entidades privadas

*Al discutir el recálculo se deben negociar, previamente a su transformación o eliminación, otros parámetros como el de la estabilidad del empleo, la indexación salarial, la posibilidad de ahorro laboral o de recibir acciones, y la seguridad social.*

especializadas. Se está queriendo presentar como la gran panacea salvadora el sistema de fondos de retiro de Chile. Hay críticas muy importantes, que se hacen desde el mismo Chile frente a esta institución.

En este sentido es fundamental no pasar por alto los principios de la seguridad social que señalamos anteriormente. Perdería su universalidad si queda un núcleo importante de la población fuera de él, como está sucediendo en Chile. Se alaba mucho su alta rentabilidad, pero ¿a quién favorece, a los trabajadores o al sistema financiero? ¿Cuánto dinero se va en lo administrativo o en los beneficios del sector financiero? ¿No será por esto por lo que se está promocionando? ¿Qué vigencia y qué defensa de ese dinero del pueblo puede tener el estado, cuando hemos visto la debacle bancaria reciente?

**Pistas de discusión**

- 1. Ante el cambio de contexto económico-social, no es posible ser inflexible. Se va haciendo necesario encontrar nuevas fórmulas que hagan justicia a todos los datos del problema, pero sin manipularlos. Se debe tener como prioridad al trabajador, su empleo y salario real, así como a la capacidad de ahorro e inversión de todos los actores. Esto significa que no sólo se debe favorecer a los dueños de las empresas sino debe ser visto en toda la globalidad.
- 2. Es posible discutir el recálculo; pero se deben negociar en cambio, y previamente a su transformación o eliminación, otros parámetros como el de la estabilidad del empleo, la defensa del salario real, la posibilidad de ahorro

laboral o de recibir acciones, y la seguridad social, pero sin confundirla con lo debido al trabajador por su relación laboral.

- 3. Uno de los conceptos que debe ser reformulado, por la distorsión que ha generado, es el referido a las dobles prestaciones. Es necesario que recobre su espíritu original de defensa de la estabilidad laboral contra los despidos injustificados.
  - 4. La temática de la indexación salarial se hace nuevamente presente como una pieza de negociación frente a la redimensión del esquema de prestaciones sociales. Hay quienes han avanzado la idea de que sería necesario, como símbolo, una muestra previa de buena voluntad de parte del empresariado, en cuanto a políticas de aumentos salariales y de empleo.
  - 6. Juntamente con ello y aunque sea un problema distinto, por el hecho de estar conexo, es fundamental diseñar un auténtico y justo sistema de seguridad social para todos los venezolanos. Los fondos de retiro o jubilaciones deben estar vinculados al Estado y éste debe prever su eficiente funcionamiento, aunque esto se delegue en entidades privadas financieras, donde deben participar los trabajadores. Solamente establecido el sistema de seguridad social alternativo se podrá discutir el esquema de prestaciones sociales.
  - 7. En el diseño de un nuevo régimen de prestaciones debe tenerse en cuenta el premio a la productividad, a la innovación y al desarrollo formativo.
  - 8. Cualquier intento debe premiar la antigüedad y velar por el tiempo de cesantía, a la vez que debe impulsar el ahorro de los trabajadores. De lo contrario el círculo de los capitalistas estaría cerrado. Debe evitarse la salarización de las prestaciones sociales. Un real y justo seguro de paro forzoso cumpliría los objetivos de la cesantía.
  - 9. Debe mantenerse el compromiso empresarial en la formación del fondo de Prestaciones Sociales.
  - 10. El referéndum propuesto a los trabajadores debe ser cuidadosamente observado. Su presentación puede ser manipulado, y entonces el trabajador preferirá el dinero en mano ante un futuro incierto, aunque no sea lo conveniente.
- La duda que nos asalta es si hay un verdadero deseo de negociar y ceder. Se quieren eliminar los pasivos laborales, pero ¿a cambio de qué? ¿Cuál es la filosofía subyacente a la polémica de las prestaciones sociales?