

# LAS PRESTACIONES SOCIALES

*La discusión sobre las prestaciones sociales tiene ya una larga vida. En diversas oportunidades nos hemos referido al tema y hemos señalado las diversas posturas sobre él.*

*El Presidente Caldera, mediante el decreto N° 414 del 9 de noviembre de 1994, creó una comisión de alto nivel con el fin de que presentara en noventa días desde un enfoque solidario propuestas para una reforma de la seguridad social y de prestaciones sociales<sup>2</sup>.*

*La comisión se impuso analizar las diversas propuestas que se habían presentado ante la opinión pública o las que se quisieran llevar a la misma comisión. Pretendía hacerse un trabajo abierto y participativo.*

*El 9 de marzo entregaron al presidente de la República el resultado de su labor. El documento de la comisión tiene dos partes plenamente diferenciadas<sup>3</sup>. En ellas se distingue netamente Seguridad Social y Prestaciones Sociales, aunque se manifiesta su necesaria complementación. En este artículo se presenta la proposición sobre prestaciones sociales, sus elementos positivos y sus debilidades, dejando para un análisis posterior lo referido a un nuevo sistema de seguridad social.*

José Ignacio Arrieta A.

## La propuesta se basa en:

- una concepción participativa de la población protegida garantizando la mayor eficiencia.
- procesos de descentralización orientadores del funcionamiento y operatividad de los regímenes propuestos.
- la consideración real de los factores macro y micro económicos: base económica sólida, con empleos estables y bien remunerados, donde haya correspondencia entre productividad y costo de la vida, con condiciones de trabajo saludables y donde se controlen las causas estructurales y coyunturales de la crisis.

Las **condiciones requeridas** para poner en marcha las vías propuestas serían: alto espíritu de negociación, fuerte liderazgo político, política de información clara y pedagógica para desarrollar una nueva cultura de seguridad social (donde todos deben contribuir), reducción significativa del índice actual de inflación, presencia de tasas de interés positivas (para que los fondos tengan oportunidades de inversión rentable) y manejo de los fondos y servicios con competencia, transparencia y estricta supervisión en controles y sanciones.

La comisión no deja de reconocer la necesidad de estudios ulteriores más precisos y especializados así como de cronogramas para cada paso. (Véase la propuesta en el recuadro de la página siguiente.)

## REFLEXIONES SOBRE LA PROPUESTA

Las reacciones sobre la propuesta han resultado ser muy tímidas. Han tenido como efecto que se tome como documento de trabajo digno de análisis y estudio. La CTV ha hecho algunas anotaciones críticas referidas especialmente al hecho de que los fondos no se entreguen hasta 15 años después o hasta los 60 años. Fuera de la insistencia general de que las Prestaciones Sociales (PS) son patrimonio de los trabajadores y la necesidad de

analizarlas más profundamente, no se han pronunciado todavía sobre el fondo. Al parecer, podría haber un planteamiento común hasta donde sea posible de las diversas centrales sindicales.

Algunas individualidades próximas a las organizaciones patronales han insinuado también cierta satisfacción sobre el hecho de que haya una propuesta sobre el tema, insistiendo en la necesidad de resolver cuanto antes el problema.

Los medios de comunicación en general no han abundado especialmente sobre el asunto. Al principio, resaltaron algunos de los puntos más sobresalientes, pero inconexos del documento. Posteriormente, se ha guardado silencio.

El hecho de que no haya despertado fuertes discrepancias ya es un hecho esperanzador. Se deseaba, consciente o inconscientemente, una proposición gubernamental, y ahí está. Es preocupante la actitud gubernamental de no propiciar la discusión. Parece un documento clandestino. Ojalá se incentiven los puntos de vista que acepten, rechacen o mejoren la propuesta. Por nuestra parte, quisiéramos indicar inicialmente, en aras de la discusión, algunos aspectos positivos y otros que requieren mayor estudio

## Aspectos positivos

1. El primero de ellos es la misma existencia de la propuesta. Después de años de debate, por fin una comisión gubernamental pone, en manos del presidente de la república, parámetros de discusión.
2. Los supuestos de la propuesta son valiosos: la ejecución requiere un fuerte liderazgo con autoridad moral y esfuerzo colectivo de entendimiento y de producción de servicios de calidad.
3. Expresa preocupación por complementar sin identificar la seguridad social y las prestaciones sociales
4. Busca defender el ahorro de las PS a mediano plazo y liberando al empleador de cargas distorsionantes.
5. Reconoce el papel que ha tenido a lo largo de los años el recálculo y

# LA PROPUESTA SOBRE PRESTACIONES SOCIALES

Después de haber señalado los aspectos positivos y negativos del vigente esquema de prestaciones sociales, la comisión se define por la necesidad de proponer unos nuevos parámetros donde se estimule la estabilidad laboral, se recompense la antigüedad y se ampare al trabajador durante la cesantía. Entre ellos entresacamos los siguientes:

1. La propuesta es opcional para los trabajadores actuales y obligatorio para los nuevos.
2. El tope máximo sobre el que se calcularán las prestaciones anuales es de 180 salarios mínimos es decir 15 mensuales, 225.000 bolívares.
3. El salario mínimo urbano se elevará, en concordancia con el índice de precios del área metropolitana del último año, al entrar en vigencia el nuevo sistema. Desaparece el bono de transporte.
4. Se crean fondos de P.S. de capitalización individual (ahorros de mediano plazo) para necesidades de vivienda, educación, salud y recreación. No se pueden retirar antes de 15 años o al cumplir 60 años de edad, aunque se cambie de empleador. Se pueden pedir préstamos para estas necesidades con intereses y plazos a convenir con el administrador de ellos. Se pueden incrementar con otras contribuciones (Seguro de Paro Forzoso, cajas de ahorro...) pero no sustituyen las cotizaciones obligatorias del nuevo sistema de Seguro Social. Las cotizaciones del Seguro de Paro Forzoso (previsto en la propuesta de Seguridad Social) se transfieren a los fideicomisos laborales o a los fondos de PS.
5. Cuando la inflación sea superior al 5% anual, una comisión tripartita se reunirá para ajustar el salario mínimo urbano tomando en cuenta el índice de precios al consumidor del área metropolitana de Caracas. Si para el 1º de marzo no ha tomado decisión, automáticamente se sube en un 85% de acuerdo a dicho índice correspondiente al año precedente. Tal incremento entra en vigor a partir del 1º de enero.
6. Permanece la doble prestación para los despidos injustificados que puede ser retirada.

## DOS REGIMENES

### A. Para los que quedan en el sistema actual

#### 1. Trabajadores del sector privado

- a) Dos alternativas:
  - a.1 Establecimiento de un fideicomiso para prestaciones acumuladas y futuras. Las P.S. acumuladas antes del incremento del salario mínimo deben ser colocadas en un plazo máximo de tres años.
  - a.2 Conservación de las PS acumuladas en la empresa, bien establecidas la naturaleza y acreencia de empleador y trabajador. En este caso deben existir o bien garantías aprobadas por la superintendencia de bancos o de seguros a través de intermediarios financieros o compañías de seguros o bien fondos de garantía de PS bajo sistema de reparto, financiados por los empleadores depositados en instituciones financieras o aseguradoras bajo la modalidad de fideicomisos.
- b) Es posible negociar hasta un 75% de lo acumulado en diversos instrumentos de capitalización o conversión en activos. El resto desde un mínimo del 25% debe destinarse a fideicomiso individual, a fondos de PS de capitalización individual, fondos complementarios para atención a

la salud o para pensiones (a uno de estos fondos o a una combinación de ellos). Trabajadores o empleadores pueden incrementar estos fondos por contribución individual o por convención colectiva.

#### 2. Trabajadores del sector público

Apertura inmediata de fideicomiso individual o fondo de P.S. de capitalización individual para depositar prestaciones sociales futuras. Igualmente pueden incrementarse los aportes por parte de trabajadores y empleadores como en 1b.

### B. Para quienes cambian al nuevo sistema

#### 1. Trabajadores del sector privado

- a) Pago anual de PS que se depositan en los fondos de capitalización individual (ahorros de mediano plazo) para necesidades de vivienda, educación, salud y recreación. Dicho pago es en salarios normales no monetizados según la escala:

años de antigüedad	salarios normales no monetizados
1 a 3	2
4 a 6	3
7 a 9	4
10 o más	5

Desaparece el recálculo y, teniendo como techo de un salario normal 15 salarios mínimos, el máximo de la prestación anual es de 5 meses por año, al tener diez o más años de antigüedad.

Este pago se prorratea y se deposita en los fondos mensualmente, haciendo el correctivo al fin de año. Estos aportes pueden mejorarse por contratación. Un octavo de los salarios no monetizados debe ir a complementar la pensión de jubilación del nuevo sistema de Seguros Sociales.

- b) Para motivar al cambio de régimen, el patrono paga el 10% de las PS acumuladas a los fondos. De modo similar a lo señalado para quienes permanecen en el régimen actual, se cancelan las PS acumuladas en un máximo de tres años si es para depositar en fideicomiso.

#### 2. Trabajadores del sector público

- a) Depósito anual de las PS futuras en fideicomiso individual o fondos de capitalización individual de acuerdo a la misma escala y modo que en el sector privado.
- b) Las PS pasadas se cancelan en un máximo de 10 años con papeles financieros de renta vitalicia redimibles contra acreencias del Estado y negociables en la bolsa de valores.

#### 3. Trabajadores privados y públicos

Podrán negociar hasta el 75% de las PS acumuladas para su capitalización o conversión en activos. El resto, al menos el 25%, se coloca en los fondos en la(s) opción(es) escogida(s). Trabajadores y empleadores pueden incrementar estos fondos por aporte individual o convención colectiva.

#### Estructura y administración de los fondos:

Los trabajadores deben tener una representación no menor de un tercio en las directivas de las administradoras, los fondos no pueden tener un rendimiento menor al fijado por el Banco Central y estarán garantizados por FOGADE. Se presentan opciones de supervisión y régimen legal.

**Es una propuesta muy general. Se hubiera preferido lo más cercano a un anteproyecto y lo ofrecido parece distar bastante de ello y en aspectos importantes han quedado lagunas, contradicciones y faltas de concreción. La compulsividad al ahorro no deja de manifestar el carácter paternalista de la proposición**

los intereses correspondientes como mecanismo indexatorio para restablecer cierto poder adquisitivo perdido por la inflación. Pero observa que este esquema impide a las empresas planificar sus presupuestos.

6. Acepta la inconveniencia de no haberse establecido la obligatoriedad del fideicomiso: las reservas contables de PS no tenían respaldo efectivo de fondos. Las PS se convirtieron en capital de trabajo para las pequeñas empresas. Ante quiebras de empresas, dudosas o reales, se pusieron en peligro las PS. Empresas que no pagaban intereses contribuían a la conflictividad. De ahí viene la insistencia en la constitución de fideicomisos o de fondos de capitalización individual con plazos determinados, garantías e incentivos.
7. Se pone un límite máximo salarial para calcular PS anuales. Con ello se elimina que el mayor peso de los pasivos laborales recaiga sobre quienes tienen altos salarios. Así se mejora a los más desprovistos.
8. Se defiende el poder adquisitivo del salario, mediante la elevación del salario mínimo urbano al entrar en vigencia el nuevo sistema de PS y la «indexación» obligatoria de acuerdo a la variación de precios al consumidor de Caracas, al superar la inflación el 5%. Se insiste en la relación entre salarios, productividad y costo de la vida.
9. Permanece el auxilio de cesantía al establecer la doble prestación para los despidos injustificados que el trabajador podrá retirar.
10. Al crear los fondos de capitalización individual como ahorro a mediano y largo plazo sin posibilidad de retirarlos, no se agotan —y así podrá solicitarlos— los créditos para sus necesidades de vivienda, educación, salud y recreación.
11. Se abre la posibilidad de capitalizar o constituir activos con el 75% de las PS acumuladas, con lo que se da paso a inversiones futuras de pequeñas o

grandes empresas.

12. Se establece la participación laboral en las directivas de las compañías administradoras de fondos y, por consiguiente, la posibilidad de defender su patrimonio, así como el rendimiento mínimo de los fondos y la ganancia máxima de dichas instituciones para que no se enriquezcan a costa de los trabajadores.

#### **Aspectos débiles de la propuesta**

1. El título de «propuestas para la reforma...» responde a la realidad del documento entregado. Se hubiera preferido lo más cercano a un anteproyecto, y lo ofrecido parece distar bastante de ello. En este sentido el ILDIS<sup>4</sup> parece haber entregado un trabajo más completo que éste del que sin duda se ha servido la comisión. La premura del tiempo para entregar el resultado en los noventa días, y quizás situaciones internas, han hecho que en aspectos importantes hayan quedado lagunas, contradicciones y faltas de concreción.
2. Del análisis del documento se desprende que, para los comisionados, el actual régimen es negativo y es a partir de ello desde donde empieza la propuesta. Hay una toma de postura. Ello no se hace sin caer en contradicción. Por un lado afirman que «... las

**Del análisis del documento se desprende que para los comisionados el actual régimen es negativo y es a partir de ello desde donde empieza la propuesta. Se toma la existencia de prácticas perversas como elementos para eliminar el actual régimen en vez de erradicarlas.**

*investigaciones realizadas no han permitido concluir en la existencia general de una relación de causalidad entre baja producción, baja productividad, salarios deprimidos, baja calificación de personal y baja antigüedad de la fuerza de trabajo con los costos de las prestaciones sociales...» (p.28); pero, por otro lado, sostienen que «... se han convertido en un beneficio relativo, que cada día cubre a menos sectores laborales de la población y repercute en la acumulación de la antigüedad, en el aumento de salarios y en la calificación de personal...» (p. 30)*

3. Se toma la existencia de prácticas perversas como elementos para eliminar el actual régimen en vez de solucionarlas. No se reconoce la ausencia de ética, de racionalidad empresarial o de ineficiencia del Estado para exigir. En vez de analizar la racionalidad interna del esquema y corregirlo, se premia la desorganización estatal o la incuria empresarial.
4. Se pasa por alto el que las PS acumuladas siguen siendo un capital de trabajo para muchas empresas —¡cuántas quebrarían si en tres años sus trabajadores desean pasar al nuevo régimen!—. Aquí faltarían análisis.
5. La supervivencia de las dobles prestaciones para el despido injustificado, positivo en sí, deja en pie los mismos efectos perversos que la antigua ley de despidos injustificados. No se precisa nada para evitarlo. El trabajador que renuncia al estar en peores condiciones se haría despedir.
6. A lo largo del documento aparece la preocupación constante de los pasivos laborales del Estado. Los trabajadores del sector público quedan disminuidos. Hay soluciones distintas e inferiores para ellos que las ofrecidas al sector privado. No se prevé qué sucederá con las PS acumuladas de quienes quieran permanecer en el antiguo régimen. Tampoco hay para ellos el incentivo del 10% para quienes cambian de régimen. El pago se

**A lo largo del documento aparece la preocupación constante de los pasivos laborales del estado. Los trabajadores del sector público y los trabajadores rurales quedan disminuidos**

les hará con los instrumentos o papeles financieros del Estado, que serán bien difíciles o costosos de negociar para trabajadores no expertos en ello. En tres años se depositan en los fondos o fideicomisos las PS acumuladas del sector privado que cambian al nuevo régimen, contra diez en el sector público...

9. Los trabajadores rurales quedan como ciudadanos de segunda categoría. Para ellos no se contemplan aumentos en la relación salarios y costo de la vida.

10. Aunque sabemos que los comisionados se han servido de asesores, no aparecen cálculos que indiquen si la propuesta mejora o no a los trabajadores. De hecho los investigadores del ILDIS Allheimer y Díaz han hecho una simulación con bolívares constantes de 1995 y salarios invariables de trabajadores de diversa antigüedad y sueldos de una empresa y comparan los costos laborales de la LOT, de la escala propuesta por la Comisión presidencial y del anteproyecto del ILDIS, y se observa que el más costoso es el de la comisión presidencial y el más barato el del ILDIS<sup>5</sup>. Quizás esto se haya hecho de manera consciente. No es de extrañar, entonces, que la propuesta termine por ser aceptada por los trabajadores y rechazada por los empresarios.

En honor de la verdad debemos señalar que en la propuesta del ILDIS se limita el salario para el cálculo de PS a cinco (5) salarios mínimos, mientras que la comisión lo ubica en quince (15). Por otra parte, los cálculos se refieren únicamente a las escalas propuestas.

Si se toman en consideración aumentos interanuales de los salarios, a mayor porcentaje de incremento, menor es el beneficio otorgado por la propuesta de la comisión. En una simulación de una empresa con una remuneración mensual de 1.000 Bs., a efectos de cálculo, la relación de los aumentos interanuales y los incre-

mentos respecto a la LOT sería la siguiente:

aumentos interanuales	incremento
0%	171%
10%	118%
20%	82%
30%	56%
40%	37%
50%	23%
60%	13%
70%	5% <sup>6</sup>

11. Lo relativo a la administración de los fondos es de lo más débil y sin concreción.

12. La compulsividad al ahorro no deja de manifestar el carácter paternalista de la proposición. Los trabajadores sienten que ese dinero es propiedad de ellos, un salario a futuro. ¿Por qué, entonces, no lo pueden disfrutar sino 15 años más tarde o a los 60 años de edad? ¿No hay aquí cierta confusión entre PS y seguridad social?



Estas anotaciones críticas no pretenden invalidar las proposiciones, sino iniciar un debate en estas páginas y en el país para encontrar el modelo más adecuado, teniendo como perspectiva la negociación, sin posturas prefabricadas, el bien de las mayorías y el contexto económico de la Venezuela presente y futura. ■

**José Ignacio Arrieta A.** es miembro del Centro Gumilla

**NOTAS**

1. Puede consultarse nuestro artículo «Ambigüedades en la discusión sobre las prestaciones sociales». SIC N° 569, Noviembre 1994. Allí hacíamos ciertas clarificaciones y distinciones conceptuales. Resumíamos los argumentos patronales y laborales, y delineábamos algunas pistas a tener en cuenta en cualquier proyecto de transformación.
2. Los miembros designados fueron Juan Nepomuceno Garrido (ministro del Trabajo), Luis Raúl Matos Azócar (ministro de Hacienda), Carlos Eduardo Febres F., Eduardo José Fernández H, Alejandro Feo La Cruz, Luis Ugalde y Absalón Méndez. Este, por diferencias con el Ministro del Trabajo, se retiró de la comisión antes de la conclusión del trabajo, si bien muchos de sus aportes quedaron plasmados en la propuesta definitiva. Por razones técnicas también el Ministro de Hacienda discrepó del ministro de Trabajo.
3. Utilizamos el documento de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales «Propuestas para la Reforma de la Seguridad Social y las Prestaciones Sociales. Informe Final», Caracas, 9 de Marzo de 1995 (mimeo).
4. Véase Allheimer Harald y Díaz Rolando «Ley orgánica de actualización salarial y Prestaciones Sociales - Anteproyecto», ILDIS (mimeo).
5. Véase Díaz Rolando y Allheimer Harald. «Acerca de la reforma del régimen de las prestaciones sociales en Venezuela», ILDIS (mimeo)
6. Véase Díaz-Allheimer. «Agrupación de la propuestas para la transformación del régimen de prestaciones sociales», ILDIS (mimeo).