

FRANCISCO VIVANCOS C.

Reforma previsional venezolana¹:

Algunos problemas de diseño

Los noventa encontraron a América Latina en su mayor esfuerzo histórico para producir reformas estructurales y cambios institucionales para recuperar la estabilidad macroeconómica y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos productivos. Estos esfuerzos han tenido como ingredientes comunes: reformas de la política comercial, liberalización de los sistemas financieros, reforzamiento de la independencia de los bancos centrales y reforma tributaria. Sólo más recientemente², la agenda reformadora ha incluido como temas el sistema de previsión social y el mercado laboral. Su tardía implantación, por una parte, puede dar cuenta de algunos enigmas regionales en materia de creación de empleo y de diferenciación salarial³; por otro lado, las promesas que anuncia deben contabilizarse temporalmente sólo en el impulso al ahorro doméstico y en la profundización del mercado de capitales, dada su escasa maduración. Sin embargo, por los múltiples canales y variables afectadas por este proceso, pareciera que nos encontramos frente al más importante de los cambios institucionales de la segunda generación de reformas de mercado.

¿Cualquier tipo de reforma?

El fracaso del viejo sistema de reparto bajo el que se diseñó el régimen previsional sustituido obedece, más que al "envejecimiento" de la base de recaudación, a su creciente incapacidad de asegurar atención médica, pensiones adecuadas y un grado de inclusión de la población potencialmente beneficiaria aceptable al ahorro y al empleo en el sector formal⁴. Sin embargo, el diseño por el que se ha optado en la actual

reforma del subsistema de seguridad social también contiene varias deficiencias significativas que pueden, en caso de no ser corregidas, debilitar sino eliminar los beneficios más importantes atribuibles a este tipo de innovaciones institucionales.

Solidaridad y capitalización individual: la confusión entre riesgos públicos y riesgos privados

En primer lugar, el sistema propuesto confunde riesgos públicos y privados al inclinarse por un sistema previsional mixto con importantes cargos sobre el empleador y el empleado. Teóricamente, el mejor diseño sería el que al menor costo de recursos provea a la población un sistema de primas, vía pensiones mínimas y de atención médica general, reduciendo las pérdidas de bienestar atribuibles a choques desfavorables con amplios derrames sobre la población. Por el tipo de riesgo y cobertura frente a éste, la asistencia requiere pagos a los grupos más vulnerables de la población, independientemente de las contribuciones que pudieran efectuar las poblaciones objetivo; y, por tanto, constituye un componente clave de la red de "seguridad social" que es, por definición, de carácter solidario y universal, financiable como lo es cualquier otro bien o servicio público puro, con cargo al presupuesto de los gobiernos centrales, a través de impuestos.

Por contraste, los eventos negativos que recaen estrictamente sobre los individuos, como típicamente son las enfermedades, los accidentes laborales, la vejez o el desempleo; son todas contingencias contra las que es posible cubrirse a través de un sistema de seguros privados (y no de seguridad social) a ser

cubiertos con cargos sobre el sujeto del riesgo: el trabajador y/o la empresa.

En la reforma iniciada, se abre un espacio para los fondos de pensiones individuales (compra de un seguro privado contra el riesgo privado de vejez), se incorporan los aportes para la atención médica (compra de un seguro privado para la prestación individual del servicio de salud) y se explicitan contribuciones contra los riesgos de invalidez y muerte (compra de un seguro privado adicional para esta contingencia individual); reconociendo instrumentalmente que son provisiones contra contingencias individuales del trabajador concreto y no de la población en general ni, cubiertos los requisitos legales de seguridad en los lugares de trabajo, tampoco de la empresa contratante. Reconocer esto, pero a la vez endosar contribuciones solidarias y subsidios cruzados opacos entre grupos de trabajadores, no es negligible para la equidad distributiva ni para el debilitamiento de las fuentes a largo plazo del propio esquema previsional.

Sea por miopía, información incompleta o debilidad política, la distinción entre componente solidario y de aportación individual se ha hecho confusa, al cargar directamente con esas contribuciones a la empresa por el uso de mano de obra y obligar a transferencias de los trabajadores para la cobertura de riesgos agregados y no estrictamente asociados a su desempeño. Con las contribuciones "solidarias y obligatorias" de trabajadores y empresas a fondos de reparto para pensiones y atención médica, contribuciones a la formación general para el trabajo, a un seguro general contra desempleo, a la recreación o la compra subsidiada de viviendas; de-

Las funciones de aseguramiento y manejo de los riesgos de salud general u ocupacional se trasladarán a las Administradoras de Fondos de Salud (AFS) y a las Administradoras de Riesgos del Trabajo (ART)

jan inmodificado en lo sustancial el régimen de seguros y, por tanto, no quedará exento de los problemas redistributivos que suelen asociarse a los sistemas de reparto, subsidios cruzados e inconsistencias entre usos y fuentes de financiamiento.

Desestímulos a la formalización laboral y menor impacto sobre el crecimiento a largo plazo

Aunque en la transición hacia el nuevo régimen existen efectos contrapuestos sobre el empleo y el crecimiento⁵, los resultados netos más permanentes sobre el crecimiento a largo plazo dependen significativamente de las ganancias en eficiencia en el uso de los recursos productivos, la movilización máxima del ahorro y el levantamiento de las distorsiones presentes en el mercado de trabajo. Si el nuevo régimen redujese el componente de impuesto puro sobre la nómina e incentivara una base de cobertura previsional más amplia y una superior formalización del empleo, podría contabilizarse como beneficio de la reforma el mayor crecimiento a largo plazo, dada en promedio la superior productividad de las actividades formales en relación a las informales. Contra ésta apuesta, la constitución de un sistema mixto en el que se cargan a la nómina (lo que implica simultáneamente menos salario disponible y sobrecostos para la empresa) las transferencias solidarias y otras deducciones, necesariamente va a debilitar el impacto positivo sobre la productividad laboral pretendido por estas reformas. En la medida que haya conciencia sobre esta deficiencia es probable que se produzca una revisión de los mecanismos de financiamiento, transformándolos desde impuestos específicos a la nómi-



Todo parece indicar que estas reformas son estrictamente provisionales: constituyen apenas una primera etapa de un proceso que debe reconocerse como paso de avance

na a impuestos generales. Con un costo laboral de casi 17% en un sector que, en promedio, mantiene relaciones trabajo/capital altas y ventajas centradas en las bajas compensaciones laborales (asociadas eventualmente también a bajos niveles de productividad), puede ser causa eficiente para la reducción de la demanda laboral o su generación en condiciones precarias, lo que en definitiva deprime los salarios, excluye potencialmente trabajadores de la red de seguridad social e induce sesgos anti-competitivos. En ocasión de esa revisión, luce conveniente evaluar integralmente las rigideces y distorsiones que la propia Ley Orgánica del Trabajo ha introducido en los mercados de trabajo⁶. Por ello, la reforma debe evaluarse a partir de su probabilidad de mejorar directamente las condiciones del empleo y los salarios, sumado a la recuperación del crecimiento económico influida por el sistema de fondo de pensiones bajo el régimen de capitalización individual.

El financiamiento fiscal de la reforma previsional

Un segundo aspecto sobre el impacto de estas reformas se vincula a las exigencias que sobre la gestión fiscal tiene la conversión de pasivos contingentes y ocultos a obligaciones visibles y perentorias y a la profundización financiera que la masa de ahorro potencialmente movilizable puede generar. No es el propósito de estas líneas profundizar en estos elementos⁷, sin embargo; al menos hay que considerar lo siguiente. La cobertura fiscal de estas obligaciones abarca: a) las pensiones causadas por el régimen solidario vigen-

te previamente, de lenta remoción; b) las nuevas aportaciones necesarias para poner en funcionamiento el componente solidario del régimen de pensiones y dotar de los recursos a los trabajadores que optan por acogerse a la capitalización individual; c) la deuda asociada al bono de transferencia, salarización de bonos y la capitalización de los intereses que genera esa deuda. Si bien los montos reconocidos no exceden los rangos de otras experiencias regionales⁸, colocan una presión adicional para corregir de manera sostenida las fuentes de generación del déficit fiscal en Venezuela y destinar, bajo un esquema transparente y razonable, los recursos destinados a esos fines y que, probablemente, deban provenir de la forzosa privatización de una fracción de los más importantes activos del sector público. Por supuesto, una clave para comprender la mezcla "solidaridad / capitalización individual" seleccionada justamente, guarda relación con la prioridad que en la función-objetivo del fisco deben haber tenido esos pasivos y la oportunidad de compartir esa carga con el sector privado. A pesar de sus ventajas de cortísimo plazo, los mercados terminarán castigando esa opción seleccionada con un menor crecimiento del empleo formal y del producto interno. Una combinación subóptima de financiamiento de estos pasivos, hará que los efectos riqueza y sobre el ahorro a largo plazo sean inferiores a los que potencialmente el sistema podría generar. Cualquier solución miope sea vía nuevo endeudamiento interno, desconocimiento de deuda o inflación, terminará debilitando el impacto favorable de esta reforma sobre el crecimiento a largo plazo y, al menos al momento de escribir estas notas, existen dudas razonables sobre la hipótesis que la optimización gubernamental coincida virtuosamente con la del agente representativo privado.

El déficit fiscal es muy sensible a la incertidumbre y al desempeño macroeconómico: cuando verdaderamente logra estimularse el aumento de la cobertura se obtienen efectos muy favorables sobre el sistema previsional y la economía en su conjunto, por lo que habría que estimularlo con, entre otros mecanismos, la reducción a los impuestos a la nómina, lo que, a su vez, permitiría reducir la informalidad y la evasión tributaria.

Por último, hay que insistir en que si existen defectos regulatorios se crea el riesgo de selección adversa, traslado especulativo entre subsistemas y mayor incertidumbre fiscal. Por otra parte, la disminución del crecimiento eleva el valor presente de la deuda previsional asimétricamente respecto a la aceleración del crecimiento (cuyo efecto positivo se concentra en el valor de capitalización de los fondos de pensiones), aunque indirectamente el crecimiento económico, al aumentar la cobertura y disminuir la informalidad, mejora la situación de las finanzas públicas.

En perspectiva: las reformas a la reforma

Las reformas recientemente aprobadas, con las modalidades arriba discutidas, son modificaciones absolutamente necesarias, pero no suficientes para corregir una fracción de las distorsiones existentes en el mercado laboral, hacer un corte de cuenta en el deterioro financiero y en la caída de la calidad de la cobertura del sistema de seguridad social y promover mecanismos masivos de generación de ahorro institucional. Por el diseño seleccionado es muy probable que la potencia de estos mecanismos sea limitada y, por consecuencia, sean objeto de una posterior ronda de calibraciones y ajustes institucionales. Todo parece indicar que estas reformas son estrictamente provisionales: constituyen apenas una primera etapa de un proceso que, en un mundo de segundos óptimos, debe reconocerse como paso de avance al reconocer las obligaciones pensionales ya causadas e incorporar el concepto de capitalización individual, para evitar utilizar como alternativa a la insostenibilidad del mecanismo de reparto, haber desconocido esas obligaciones como parcialmente se venía haciendo, desde un punto de vista operativo, o disolverlas con inflación, como también de manera progresiva se ha venido haciendo en el sistema de reparto en descomposición hoy reformado.

Si bien ha habido dudas sobre la conveniencia de introducir este tipo de reformas en un contexto de clara debilidad política, adelantar, en lugar de rezagar estas reformas, puede tener ventajas netas: cuanto antes se le coloque un límite a la acumulación de deuda, tanto más manejable será su servicio y

menos problemas de inconsistencia dinámica se proyectarán sobre la trayectoria temporal del sistema previsional. Aunque resulta casi obvio, la viabilidad financiera del nuevo régimen se funda, siempre y en todo momento, en sus efectos positivos sobre el crecimiento, el ahorro y el empleo. No existe sistema de previsión social, sea de reparto o de ahorro individual, que resista desahucios macroeconómicos como los observados en Venezuela durante los ochenta y noventa, sin pulverizar patrimonialmente los activos de los cotizantes. Es probable que no sea indiferente el crecimiento esperado a la selección de uno u otro mecanismo pero, como es evidente, ya que los equilibrios macroeconómicos y la función de crecimiento tienen otros determinantes, las autoridades no pueden ceder en la valoración de su preservación. Por el contrario, ahora es más importante que nunca garantizar la mejor calidad y potencia posibles al crecimiento económico. Y quizás porque disponer de instrumentos con un diseño más protegido contra las confiscaciones fiscales puede ser importante, la posibilidad de acceder a un "círculo virtuoso" de prudencia fiscal y convergencia de las preferencias del público por políticas económicas sensatas y con alta valoración de la estabilidad, puede ser el "derrame" más importante de estos esquemas: inducir el compromiso de la población con la estabilidad macroeconómica y reducir el nivel de pugnas distributivas entre diversos grupos de ingresos.

Por último, los sistemas previsionales mixtos son indispensables. Los países que no han arrancado con ellos los han debido introducir en el camino. Pero es necesario entender que ambos componentes, no son complementarios estrictos, sino que atienden a dos necesidades diferentes. Es indispensable alcanzar un adecuado equilibrio entre las ventajas de disponer de plataformas redistributivas que atiendan a los choques transitorios y al componente irreductible de pobreza y exclusión y, por otra parte, dispositivos que como el componente de capitalización individual estimulen el ahorro individual, la competitividad, la inclusión y el crecimiento a largo plazo. Si no se deja de castigar al empleo y al empleador con responsabilidades que son estrictamente fiscales, se perderá buena parte de las ventajas que la capitalización indivi-

dual en particular y la reforma del sistema de seguridad social en general prometen.

- 1 Este artículo es una síntesis de la ponencia "Efectos de la Reforma Previsional sobre el crecimiento y la estabilidad: el caso venezolano", presentada en el Foro sobre Seguridad Social, 19-20 de octubre de 1998, en la Universidad Católica Andrés Bello.
- 2 Sólo Chile es la excepción en la "edad" similar que muestran regionalmente las reformas de mercado, al aplicar éste la mayoría de sus innovaciones a inicios de la década de los ochenta.
- 3 Los deficientes atributos que ha exhibido el crecimiento económico reciente en materia de expansión del empleo y reducción de las diferencias salariales puede ser explicado, en parte, por el reducido avance observado en las reformas laboral y previsional. Ver documentos del Seminario "Employment in Latin America: What is the Problem and How to Address it?", en el marco de la Reunión Anual de la Junta de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena, Marzo de 1998.
- 4 Estos efectos deben contabilizarse junto con los antes señalados: el financiamiento por reparto es por diseño muy regresivo al redistribuir recursos de los cotizantes y de la economía en su conjunto a favor de los afiliados a los seguros sociales, a los fondos pensionales del sector público y a la cartera misma de deuda pública con gastos que se deducen de los programas de inclusión, reducción de la pobreza y formación en capital humano. Intergeneracionalmente, además, las asimetrías de los tradicionales métodos de "primero en entrar, primero en salir" (FIFO) benefician más a las primeras generaciones, debilita el ahorro de los jóvenes y a la larga desalientan el crecimiento.
- 5 Entre otras razones por el impacto que el ajuste simultáneo en el salario mínimo, salarización de bonos, modificación del cálculo de las prestaciones por antigüedad y el "bono de recompensa" otorgado terminan generando sobre estas macrovariables.
- 6 Las penalizaciones por despido, el desestímulo a los contratos a tiempo limitado, las barreras a la contratación laboral por sobretiempo y en horarios nocturnos, las asimetrías legales en la resolución de conflictos; terminan generando no sólo fuertes distorsiones en el mercado laboral, sino que a mayor plazo desestimulan la contratación, la inversión en capital humano y la

estabilidad misma de la ocupación. Estas barreras a la creación de puestos de trabajo deben ser removidas, al igual que los costos indirectos que soporta la empresa por utilizar insumos laborales.

7 Ver S. Chang, F. Vivancos y J.P. Zalcman, anteriormente citado.

8 "En cualquier caso, desde el punto de vista fiscal y considerando la suma de los pasivos públicos previsionales contingentes estimados y aquellos calculados por prestaciones sociales de la administración pública, una estimación gruesa sin incluir los pasivos asociados al sistema de salud ni los eventuales déficit operacionales, pudiera arrojar una cifra de pasivos totales de alrededor de un 45% a 50% del PIB", S. Chang, F. Vivancos y J.P. Zalcman, anteriormente citado, pág. 17.

FRANCISCO VIVANCOS C.
Economista. Profesor UCV y UCAB.
Investigador Asociado IIES-UCAB

