

DOCUMENTO



La propuesta de la Seguridad Social

JOSÉ IGNACIO ARRIETA ALVAREZ



El país está en mora con un auténtico Sistema de Seguridad Social. Hubo buenos tiempos, no hay que negarlo, en que el Seguro Social, instrumento casi único de la Seguridad Social fue un orgullo de nuestro país y modelo en América Latina. Pero al igual que muchas de nuestras instituciones se pervirtió. Hoy las pensiones las tiene que pagar el Ministerio de Finanzas y la atención a la salud en los hospitales del IVSS está caótica. Fuera de los beneficiarios burócratas son bien pocos los que desean una seguridad social fundamentada en el IVSS. Quizá por ello han proliferado para paliar la situación innumerables sistemas públicos y privados de pensiones y salud. Pero ello ha sido en desmedro de una seguridad social universal y equitativa. En efecto, ha habido una dispersión de recursos públicos para grupos minoritarios de la población. Se cuentan hasta 500 sistemas de seguridad social. Los que operan eficientemente lo hacen con desvío de recursos hacia estos sectores de la población. Pero la inmensa mayoría de la población especialmente la ocupada en el sector informal o los no empleados quedan al margen de la seguridad social.

La Seguridad Social y la Constitución Bolivariana

La seguridad social es un derecho humano fundamental que está ligado con el derecho a la vida. La vida implica diversas contingencias que van más allá del mero hecho de respirar. Implica calidad en el trabajo, la familia, la salud, la vivienda, los ingresos cónsonos, el empleo etc. El art. 86 de la Constitución Bolivariana lo especifica ampliamente. Desde el vientre de la madre hasta la ancianidad debe haber un sentido de seguridad social.

Sin embargo, hasta la nueva Constitución, en la realidad era un derecho para quienes tenían un trabajo. La seguridad social era y sigue siendo de corte bismarckiano, es decir, laborista. Sólo quienes contribuyen estarán defendidos por la seguridad social. La visión inglesa a partir de Beveridge iba más allá de la alemana. La seguridad social es el derecho de las personas, sean contribuyentes o no. Es lo que prima en nuestra Constitución actual. La seguridad social es ciudadana, se sea contribuyente o no. De ahí que la Rectoría no pueda estar sino en el Estado. El es el garante de bienestar social con la contribución de la ciudadanía.

Intentos de creación de Sistemas de Seguridad Social

Son diversos los intentos que se han hecho por dotar a la sociedad de Seguridad Social. El listado sería largo. Hubo una comisión presidencial en 1994-5 que quedó en un bello estudio sin incidencia en los hechos por falta de voluntad política. Una comisión tripartita unos años después, durante el mismo segundo gobierno de Caldera, logró que se reformara la ley del trabajo para anular la retroactividad de las prestaciones sociales. Con bastante retardo y mediante ley habilitante, ya que el Congreso no lograba el consenso, decretó, en las postrimerías de dicho gobierno, la eliminación del IVSS y el Sistema de Seguridad Social con sus subsistemas.

El carácter tripartito –patronos, obreros, gobierno– que tuvo, demostraba su visión laborista. No logró entrar en vigencia ya que la llegada de Chávez provocó reformas a la LOSSI y a los subsistemas que tampoco entraron en vigencia, ya que fueron sólo cambios cosméticos a los decretos de Caldera. Lo que sí resucitó fue el IVSS a quien se le suspendió la pena de muerte.

La Comisión Presidencial y su metodología de participación

En Agosto de 2000 el Presidente Chávez nombró una Comisión Presidencial para presentarle un proyecto de seguridad social, de acuerdo a la Constitución vigente, en el término de tres meses, posteriormente prorrogados otros tres. Dicha comisión solicitó una nueva vacatio legis para que no entrara en vigencia la LOSSI de Chávez. El presidente Chávez recibió hace alrededor de un mes el trabajo encomendado.

Los criterios para la selección de los miembros pareció ser el puesto relevante en el Ejecutivo en temas de seguridad social (ministros y procuraduría), la representatividad de la sociedad o la experiencia en la materia. No

parece que en el nombramiento estuvieran presentes razones de índole partidista. Se constituyó así una comisión de índole plural en cuanto a pensamiento y ubicación social. Dicha comisión fue coordinada por el entonces Vicepresidente de la República, Dr. Isaías Rodríguez, quien cumplió su mandato hasta el final, a pesar de haber sido nombrado Fiscal General de la República.

Los medios de comunicación reseñaron en alguna oportunidad que los miembros estaban enfrentados entre sí. Nada más lejos de la verdad. Hubo diferencias de criterios lógicos en todo grupo humano plural. Esto se reflejó posteriormente en los disensos presentados: observaciones, posiciones reservadas y votos salvados. Pero todo ello se hizo dentro de un gran respeto y afecto entre los miembros, desde el deseo de llegar a consensos compaginables con los criterios de cada quien.

La metodología utilizada en la Comisión no fue la de los votos donde quedaran algunos derrotados. Se buscó más bien lograr acuerdos. Esto prolongó sin duda las decisiones pero fue una escuela de participación. Quedaba sin embargo al final del proceso la posibilidad de consignar disensos.

La secretaría técnica y los diversos técnicos convocados a la comisión o a las subcomisiones no fueron invitados de piedra. Se buscó que estuvieran en el mismo nivel de participación que los miembros nombrados de la Comisión. Fue un ejemplo real modélico de participación.

La participación de la sociedad fue el eje que enucleó las deliberaciones. Fue una participación interna como la señalada, y sobre todo, fue una participación externa.

Ya en la segunda sesión de la Comisión se decidió abrir una mesa de participación entre instituciones y organizaciones comprometidas con el tema de la seguridad social. Más de 24 instituciones respondieron al llamado y presentaron propuestas que fueron tabuladas por la secretaría técnica y sirvieron de insumos para la propuesta final. Inclusive la propuesta de ley así como las de los subsistemas fueron reformuladas ante críticas sustentadas por miembros de la sociedad civil. Algo similar sucedió con las subcomisiones creadas para el estudio de los subsistemas. La participación ha sido eje en las deliberaciones de la Comisión Presidencial. Algunas subcomisiones más que otras abrieron el abanico de las mesas de participación.

Uno de los intereses claves para el diseño de la propuesta fue el referido al conocimiento de las experiencias internacionales. Mesas de trabajo con la Comisión y las subcomisiones y mesas de participación con la sociedad se hicieron con expertos de seguridad social, con organismos de la OIT, y con personeros de las diversos Sistemas de seguridad social en América Latina y España.

Preguntas claves para el diseño

La Comisión presidencial se enfrentó en primer lugar a algunos problemas derivados del marco constitucional.

Un problema central era preguntarse sobre la no lucratividad de la seguridad social. ¿Significa esto que

está vedada por el texto constitucional la presencia de las asociaciones de Fondos de Pensiones? ¿Cómo entender la universalidad de modo de constituir una seguridad social para todos desde principios de solidaridad? ¿Cómo lograr una seguridad social de corte ciudadano que al mismo tiempo sea sustentable económicamente? ¿Cómo entender la progresividad dentro de la gradualidad? ¿Qué significa la integralidad y unicidad del sistema?

Eran preguntas gruesas. La no lucratividad podría significar simplemente la estatización del sistema y la imposible participación de Asociaciones de Fondos de Pensiones. La progresividad sin gradualidad lleva a tener que resolver todas las contingencias de una vez aun cuando el Estado no esté en condiciones financieras para ello. ¿La universalidad dentro de un sistema orgánico e integrado para todos atenta contra los regímenes especiales que tienen largos años de lucha para obtener su propia seguridad, aunque ello de hecho significa inequidad y desorganización? El Estado debería esperar presiones de quienes querían evitar ser metidos en el mismo sistema y de quienes no desean que se les prive de la contribución que a ellos se les otorga por parte del Estado, sin que en la práctica ello signifique que la mayoría quede fuera. El principio de la solidaridad dejaba de lado modelos como el chileno, donde fundamentalmente, la seguridad social se resuelve desde el ahorro individual quedando el componente de solidaridad sólo en manos del Estado de modo asistencial. Este es quien debe velar sobre los que de hecho no han desarrollado capacidad contributiva

La Comisión decidió poner estas cuestiones constitucionales ante abogados, profesores y bufetes expertos en derecho constitucional. Este informe ha sido también entregado al Presidente de la República. Asimismo, las mesas de trabajo con los expertos internacionales han sido insumos importantes para las clarificaciones conceptuales.

Los disensos presentados manifestaron que no se obtuvo unanimidad en todos los puntos y que algunos miembros disintieron en las respuestas que se diseñaron a estas preguntas.

La ley marco y la definición de los subsistemas

Todo Sistema de Seguridad Social debe responder a unas preguntas fundamentales. De sus respuestas dependerá el modelo que se instaure y también se evidenciarán las contradicciones que se manifiestan en las respuestas dadas con respecto a los objetivos deseados.

Las preguntas son:

¿A quién se protege?

¿Qué se protege?

¿Quién y cómo se protege?

¿Cómo se financia?

Respuestas en la propuesta

La Constitución Nacional establece claramente que se protege a todas las personas. Se descarta una visión laborista excluyente de quienes no tienen trabajo y por tanto no pueden contribuir.

Se protege de manera orgánica y universal las contingencias amplias establecidas en el art. 86 de la misma Constitución. Para lograr la organicidad propone la Ley Orgánica de Seguridad Social, como parámetros que deben regir la Seguridad Social, cuatro subsistemas: pensiones, salud, empleo y desarrollo laboral y riesgos laborales. La vivienda debido a su autonomía y camino recorrido no se propone como subsistema si bien está ligado a todo el Sistema de Seguridad Social.

A. La Ley Orgánica de Seguridad Social

Vulgarmente conocida como ley marco desarrolla el capítulo V de los derechos sociales de la familia del título III de la Constitución Bolivariana. Para ello crea el Sistema de Seguridad Social para atender los derechos establecidos en el art. 86: salud, maternidad, paternidad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudez, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia que pueda ser objeto de previsión social.

Se organiza como servicio público bajo la rectoría del Estado con carácter no lucrativo y regido por los principios de universalidad, solidaridad, integridad, unicidad, participación, concurrencia, eficacia, legalidad presupuestaria, equilibrio fiscal y eficiencia.

El Sistema de Seguridad Social estaría conformado por la comisión rectora compuesta por la Vicepresidencia, los ministros de quienes dependen los diversos subsistemas y el ministro de Cordiplan. Dicha comisión estaría apoyada por una secretaría técnica, y es el órgano decisor de la seguridad social. La Comisión Nacional de Seguridad Social de orden consultivo es el medio para la participación de la sociedad a través de las organizaciones involucradas en el área. Dicha comisión está presidida por el Vicepresidente ejecutivo de la República. El Servicio Autónomo de Recaudación e Información (SARISS) es una nueva institución clave para el registro de todos los ciudadanos en el sistema, así como para las funciones de información y recaudación. La superintendencia de Seguridad Social será la encargada de la inspección, fiscalización, vigilancia y control de los fondos y recursos del sistema y de los subsistemas. Es bueno recordar que los fondos no se pueden trasvasar entre los sistemas. La superintendencia deberá velar para que no se transgreda esta norma y dictar las regulaciones pertinentes. Del perfecto funcionamiento del Sariss y de la superintendencia dependerá evitar la evasión de contribuyentes. A largo plazo se desearía que el registro de la seguridad social de cada ciudadano conste en la información de la identificación nacional. Estas instituciones junto a los subsistemas forman el Sistema de Seguridad Social.

Los Sistemas de Seguridad Social existentes de carácter público deberán en un término de cinco años adecuarse al único Sistema de Seguridad Social.

B. El Subsistema Público de Salud

Pretendía poner en orden el caótico y desintegrado servicio público mediante la unificación de todos los entes que prestan servicios públicos bajo la rectoría y gestión

del Ministerio de Salud. Ello además de ofrecer un servicio más racional logrará mayor eficiencia financiera. Como la salud es un derecho social básico su financiamiento debe provenir de toda la ciudadanía y por tanto del presupuesto del Estado. Por ello es un servicio gratuito por el que no se puede realizar ningún tipo de cobro al usuario. Durante el período de transición recibirá aportes contributivos, pero después de unos años sus recursos provendrán totalmente del fisco siendo así coherente con una visión de seguridad social ciudadana. El servicio público nacional diseña las políticas sanitarias desde una visión descentralizada y una perspectiva integral de la salud con gran énfasis en la medicina anticipatoria. La red de ambulatorios en las comunidades descentralizará el servicio que hoy está colapsado en los hospitales por el énfasis dado a la medicina curativa.

Algunos problemas conflictivos van a presentarse durante su discusión y están relacionados con la eliminación de la exclusividad en el servicio de centros de salud para colectivos particulares públicos así como el HCM en beneficio de miembros de instituciones públicas, con la integración de los hospitales del Ministerio de Sanidad y el IVSS, con la desafectación de los certificados de medicina vial de la Federación médica y su asimilación al sistema, con la publicidad de tabaco, alcohol y con problemas relacionados con el genoma humano y los derechos sexuales y reproductivos.

Un tema que se ventiló en la opinión pública y que fue eliminado del anteproyecto fue el referido a la eutanasia activa, quedando únicamente posible la eutanasia pasiva, cuya licitud es aceptada hasta por las más tradicionales teorías éticas.

C. El Subsistema de Pensiones

Si bien fue aprobado por la mayoría de los miembros de la Comisión Presidencial, resultó ser el más cuestionado al interno de la subcomisión respectiva y no logró consenso. Fue la subcomisión donde menos funcionó la metodología participativa a tal punto que no concluyó su trabajo como subcomisión, sino que la tarea final fue asumida por la comisión en pleno.

Las instituciones creadas en la ley orgánica de Seguridad social tienen sus funciones particulares en el subsistema de pensiones.

La propuesta para pensiones se divide en un régimen no contributivo y un régimen contributivo. El régimen contributivo tiene dos pilares: el de la solidaridad intergeneracional y el de capitalización individual.

El régimen para quienes no han contribuido pero que llegan a la edad establecida de 65 años y que podría ser alargada, en situación de necesidad, recibirán del Estado una pensión de salario mínimo, de acuerdo a la Constitución y a cargo del fisco. Por tanto, no es financiada por los recursos de seguridad social.

El régimen propio de seguridad social es el contributivo de corte laborista. La tasa de cotización es del 13% en su inicio. 3% destinado al fondo de solidaridad intergeneracional y 10% destinado a la cuenta individual del cotizante. Posteriormente, se irá incrementando

interanualmente en 0,5% para el fondo de capitalización individual hasta ubicarse en cuatro años más la tasa de cotización en 15%, es decir, 12% para la capitalización individual, y 3% para el fondo de solidaridad individual. El 75% corresponde pagarlo al empleador y 25% al trabajador. El trabajador independiente debe pagar el 100%.

La pensión para aquéllos que han cumplido la edad requerida, los años de cotización y el número de cotizaciones mínimas será cancelada de acuerdo al monto ahorrado en su cuenta individual, a menos, que éste no les de para una pensión equivalente al salario mínimo en cuyo caso lo acumulado es transferido al fondo de solidaridad quien cancela una pensión equivalente al salario mínimo. Con el fin de asegurar el pago de las contingencias de supervivencia, invalidez e incapacidad, parcial o permanente, las Administradoras de Fondo de Pensiones contratan compañías aseguradoras.

El costo de la administración de estos fondos es de 1,6% del salario de cotización y por la prima de seguros, las aseguradoras recibirán otro 1,6%.

La mayor parte del articulado de la propuesta está relacionado con las administradoras de fondos de pensiones y con aspectos organizativos y financieros de ellas y de los recursos.

D. Subsistema de empleo y desarrollo laboral

El conocido sistema de paro forzoso toma en la propuesta el nombre de subsistema de empleo y desarrollo laboral. La razón de ello es el carácter positivo que se le da al subsistema basado en el incentivo al empleo, la capacitación e intermediación laboral, manteniendo las prestaciones dinerarias pertinentes.

Este enfoque insiste en que sin una reactivación de la economía y del empleo es imposible un Sistema de Seguridad Social.

Los organismos que la integran son: la rectoría a cargo del ministerio del trabajo auxiliado por el Consejo Nacional de Empleo y los Consejos Estadales de Empleo.

El Sariss y la Superintendencia de Seguridad Social tienen su especificación en este subsistema para la creación del Servicio Nacional de Empleo, el Sistema Nacional de Capacitación Laboral y la creación de la unidad técnica para el manejo del fondo de reparto con el fin de responder a las contingencias de desempleo, maternidad-paternidad, incapacidad por enfermedad o accidente no laboral así como para la creación de las diversas subcuentas para la prestación dineraria de las diversas contingencias.

El Sistema Nacional de Empleo busca desarrollar políticas de empleo relacionadas con su fomento y promoción en sectores estratégicos y de interés nacional, haciendo hincapié en programas especiales en los excluidos del sistema de empleo.

Las prestaciones dinerarias tienen en cuenta a quien han cotizado pero también a aquéllos que no han podido encontrar trabajo mediante los bonos de reinserción laboral y de habilitación laboral.

En este subsistema se atiende las prestaciones por maternidad y paternidad.

E. Subsistema de Riesgos laborales

Este subsistema ha sido diseñado para atender los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales desde su prevención hasta la reparación integral del daño causado. Se trataría de prevenir los accidentes y enfermedades ocupacionales y a través del subsistema de salud curar los daños a la salud causados.

La rectoría está en el Ministerio del Trabajo. Como órganos consultivos y participativos se encuentran el Consejo Nacional de Seguridad Social, el Ministerio de Salud y los comités de higiene y Seguridad Social de las empresas. Los organismos de supervisión, control y recaudación están conformados por la Superintendencia de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales y el SARISS.

El subsistema mediante un sistema de cotizaciones exclusivamente patronales financia la atención médica integral a cargo del servicio público nacional de salud (subsistema de salud) y los diversos tipos de indemnización que van, desde discapacidades temporales, hasta la renta vitalicia allí donde proceda.

Hay un sistema de aseguramiento público quien garantiza el pago de todas las indemnizaciones. Este sistema de aseguramiento será fiscalizado por la Superintendencia de Seguridad Social en coordinación con la Superintendencia de Seguros.

Aportes críticos sobre la propuesta

Al ver esta propuesta en primer lugar nos tenemos que preguntar si cumplen las condiciones que debe tener un Sistema de Seguridad Social tal como lo exige la Constitución y más arriba lo indicamos. ¿Es cierto que todos los aspectos de la propuesta responden a criterios de eficiencia, universalidad, solidaridad y no lucratividad por decir algunos?

Mi crítica fundamental en este artículo se va a referir a la conformación de los cuatro subsistemas y particularmente al subsistema de pensiones.

A. La Ley Orgánica de Seguridad Social en lo que se refiere a los subsistemas

En la propuesta se repiten los mismos subsistemas de la LOSSI de Caldera. En la comisión presidencial se asumieron desde el principio, sin ningún análisis crítico, estos mismos subsistemas hasta que posteriormente entró en discusión la concepción de los cuatro subsistemas. Al final, se mantuvieron los cuatro subsistemas con lo que las prestaciones dinerarias quedan diseminadas y repartidas en los subsistemas. Esto facilita las dobles prestaciones, el aumento de la burocracia y la duplicación de funciones para cada subsistema.

Pensamos que debería haber un solo subsistema de prestaciones dinerarias con fondos totalmente separados y bloqueados legalmente para que no haya trasvase de fondos, cuya coordinación se haría a través del Sariss.

El experto Dr. Carmelo Mesa-Lago en su informe a la Comisión Presidencial acepta esta fórmula que por otra parte es la que se ha utilizado en diversos países.

Este subsistema de prestaciones dinerarias tendría dos direcciones claramente diferenciadas: a) prestaciones a largo plazo; b) prestaciones dinerarias a corto plazo.

El argumento de que las funciones a largo plazo (pensiones) son distintas a las de corto plazo (maternidad, paro forzoso, remuneración por enfermedad etc.) se resuelve con dos direcciones distintas bajo un mismo ente rector, nítidamente bloqueadas legalmente para que no haya trasvase de fondos y con sanciones administrativas y penales específicas.

El argumento es que la repetición del IVSS no es sustentable si ello se logra con el bloqueo legal y con una institución distinta al IVSS: el SARISS.

A nuestro entender el Sistema de Seguridad Social debería estar compuesto sólo por tres subsistemas: Prestaciones Dinerarias, Empleo y Desarrollo Laboral y Salud.

Riesgos laborales no debe ser subsistema. Este tiene tres funciones: Prestaciones dinerarias, rehabilitación por accidentes laborales y enfermedades profesionales y prevención de la salud en el trabajo.

Estas tres funciones tienen sus propios entes prestadores de servicios: para prestaciones dinerarias, el subsistema de prestaciones dinerarias; para rehabilitación por accidentes laborales y enfermedades profesionales, el subsistema de salud y la prevención a través del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales.

La razón para mantener Riesgos Laborales como subsistema es la pretensión de hacer que el aseguramiento fuera privado. Aunque en la propuesta al fin se logró plasmar que el aseguramiento sea público, el hecho de que se acepte el subsistema de riesgos laborales como subsistema, ya deja abierta la rendija para que en el futuro con el cambio de pocos artículos se privatice el subsistema. De hecho el subsistema de riesgos no es sino un subsistema residual hecho de retazos sustraídos a los otros subsistemas.

La vivienda no aparece ya como subsistema aunque sí ligado a la Seguridad Social. Esto era plausible si el Sistema de Seguridad Social está basado en tres subsistemas, lo que haría un sistema más manejable y eficiente, según Mesa-Lago, pero si se acepta como cuarto subsistema el de Riesgos laborales, ya no se ve ninguna razón para que Vivienda no sea el quinto subsistema, más coherentemente con el art. 86 de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela

B. Crítica a la propuesta sobre pensiones: Hacia la pensión ciudadana

Mi mayor crítica se refiere a este subsistema. A mi entender, la propuesta es claramente anticonstitucional porque no responde a los mandatos del Art. 86 en cuanto a la universalidad, solidaridad y no lucratividad. Esto es todavía más grave en los artículos referidos a las Administradoras de Fondos de pensiones donde el aspecto de la no lucratividad, sigue siendo vulnerado.

El sistema de pensiones propuesto por la Comisión se apoya en la capitalización individual con garantía de una pensión igual al salario mínimo en el caso que lo

ahorrado en la cuenta individual resultara insuficiente para constituir la pensión equivalente al salario mínimo. Se supone que los no contribuyentes en estado de necesidad son pensionados con el salario mínimo por el Fisco. Los cotizantes tal como señalamos darían un 3% de la base de cotización salarial para el fondo de solidaridad y el 10% al otro pilar de capitalización individual gerenciado por las Administradoras de Fondos de Pensiones. Los incrementos interanuales engrosarían el ahorro individual (art. 49).

1.B El subsistema no respeta la universalidad

Lo que parece motivador para ahorrar encierra una trampa ya que los que se beneficiarían de la capitalización individual son quienes tienen salarios más altos y en ninguna forma los que tienen menos de dos salarios mínimos que son el sector mayoritario de la población, con lo cual estaríamos creando un subsistema para los que más tienen y dejaríamos con la pensión de salario mínimo, tanto a los no contribuyentes en estado de necesidad como, a los que contribuyen desde ingresos con hasta dos salarios mínimos. Esto iría contra el principio de universalidad. Con ello además se desmotivaría a la contribución para quienes reciben ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

En efecto, aunque quienes tienen ingresos con menos de dos salarios mínimos participarían en el fondo de capitalización individual, su contribución, como lo atestiguan estudios hechos inclusive por la OIT, no alcanzarían después de 30 años de cotización ni siquiera al equivalente a la pensión de salario mínimo, que debería ser completada por el Estado. En estas circunstancias se preguntarán ¿para qué contribuir si al fin tendré la misma pensión que el no contribuyente?

Otra cosa será para quienes tienen ingresos altos que sí podrán construir una pensión mejor. (Un cotizante que gane tres salarios mínimos podría razonablemente constituir después de 30 años de cotización una pensión igual al salario mínimo). Sería una ley para los mejores, además de ser privatizadora. Ya que el capital de los fondos de pensiones sería gestionado por administradoras privadas.

2.B El principio de solidaridad disminuido

El principio de solidaridad queda muy en entredicho, ya que si bien es cierto que no hay topes salariales para la contribución y quienes más ingresos tienen, más contribuirían con ese 3%, sin embargo, su contribución es excesivamente exigua, dado que la estructura de salarios del país manifiesta el porcentaje tan pequeño de habitantes con ingresos altos, mientras que aparece un exorbitante interés por la capitalización individual.

Por otro lado, los porcentajes (máximo 1,60%) que se establecen por la administración de los fondos a favor de las administradoras de fondos de pensiones (art. 50) son lucrativos. Son porcentajes similares a los de otros países de América Latina tanto en lo que se refiere a las administradoras como a las organizaciones de seguros. Estas cobrarían otro máximo de 1,60% (art. 51), aunque se prevé que en ambos casos la Superintendencia de Seguridad Social puede revisar periódicamente a la

baja o al alza dichos porcentajes. Debe recordarse que en los otros países no está estipulado en su constitución como sí lo está en la nuestra, el carácter no lucrativo de la Seguridad Social. El nivel de porcentajes que se pretenden cobrar según ambas leyes no se justifican por los gastos y honorarios sino que se cobran previamente a cualquier eficiencia y rendición de cuentas y afecta sensiblemente la entidad del aporte que el cotizante ve acreditada en su cuenta. Se sea eficiente o no igualmente se cobran. Por otro lado, los porcentajes se cobran sobre la base del salario de cotización (art. 50) y no como gasto adicional distinto al fondo de pensiones. Esos porcentajes significan entre el 25 y 30% de la masa de fondos de pensiones, que tardarían al menos 10 años recuperar el capital inicial de los registrados. En otras palabras, gracias a esta metodología sugerida de cobro en la propuesta, el pensionado le resultará difícil recuperar lo ahorrado y acrecentarlo. Por ello, sugerimos buscar otra metodología de remunerar a las administradoras sin que se afecte el fondo ahorrado, es decir, que no sea un cobro deducido del aporte ni cargado como porcentaje del fondo administrado y que tampoco comporte lucro. Es cierto que en el texto no aparece que el cobro sea deducido del fondo acumulado, pero el mismo hecho de no establecer cómo se van a cobrar esos porcentajes y la práctica habitual desarrollada en otros países nos hacen estar con el ojo avizor.

3.B Hacia el carácter ciudadano de la Seguridad Social

La Constitución Bolivariana ha roto el carácter laborista de la Seguridad Social e impone uno de corte ciudadano al señalar que es un derecho de todas las personas y un deber del Estado de garantizar una pensión equivalente al salario mínimo. Esto indica, por tanto, que la contribución tiene que ser también ciudadana y el esquema propuesto es preconstitucional, ya que está basado en la contribución de los trabajadores.

La ley propuesta es un calco de la ley Caldera, claramente preconstitucional. Una nueva Constitución implica una estructura de financiación distinta. Tiene que provenir de todos los ciudadanos y por tanto por vía impositiva y fiscal. Es lo que proponemos como pensión ciudadana.

Si el Estado garantiza a los ciudadanos la pensión mínima de jubilación, todo lo que el trabajador ahorra en su cuenta individual es de su propiedad y complementa (suma) su pensión mínima. Aquí sí vale que los ciudadanos con ingresos inferiores capitalicen porque suman y complementan. Por el contrario, en el anteproyecto propuesto primero se ve si su ahorro individual les da para una pensión mínima, de lo contrario, pasa su ahorro al fondo de solidaridad y sólo se queda con la pensión equivalente al salario mínimo (art. 52). Mientras tanto, las administradoras de pensiones han cobrado un porcentaje de administración de un fondo por el que luego no van a responder.

Por todas estas razones prefiero otra propuesta distinta que salve los principios constitucionales: la pensión ciudadana compuesta por un primer pilar de pensión equivalente al salario mínimo garantizado por el Estado a través del Fondo de Solidaridad Intergeneracional a to-

dos los ciudadanos, y por un segundo pilar alimentado por el ahorro individual. El primer pilar se financiaría por impuestos, por cotizaciones solidarias y por las cuentas de capitalización individual que le cedan quienes elijan jubilarse de acuerdo al régimen actual. Ello requiere una nueva planificación tributaria tal como lo indican los cálculos desarrollados como soporte a esta propuesta alternativa.

Esto se basa en una concepción claramente distinta de la presentada en el proyecto de la comisión así como una concepción distinta del Fisco y por lo tanto del papel central, necesario y permanente del Estado como motor de la redistribución de la riqueza social. Los impuestos, y muy en particular, los impuestos al consumo incorporan a todo el universo social a una contribución que será también ciudadana.

No estamos objetando la capitalización individual como mecanismo de acumulación de un ahorro interno que puede ser muy valioso para acrecentar la inversión productiva en la economía real y además generar una pensión complementaria útil para el trabajador, aunque en realidad el orden de prelación es inverso: primero el interés social y posteriormente el objetivo económico. Por esta razón, la incorporamos como base posible del segundo pilar. No obstante, sería perfectamente posible que el segundo pilar se funde en la capitalización colectiva en régimen de seguro.

Otra vía de estudio podría ser la compuesta por tres pilares:

1. Pensión ciudadana garantizada por el Estado y financiada por todos los ciudadanos (IVA, impuestos etc)
2. Capitalización obligatoria colectiva, gerenciada por un ente asegurador público
3. Capitalización voluntaria individual, gerenciada por asociaciones privadas de fondos de pensiones.

Por fin pensamos que tal como se ha redactado el articulado de la ley de pensiones presentada al señor presidente, dicha ley parece más una ley de asociaciones de pensiones que una ley propiamente de pensiones. Nosotros hubiéramos preferido que se hubiera normado las asociaciones de fondos de pensiones en otra ley especial, objeto de cuidadoso análisis por expertos financieros que aseguraran la calidad de la gestión y del control dentro de los parámetros de la Constitución.

Entre las críticas referidas a todo el Sistema de Seguridad Social fue el realizado por miembros de la sociedad civil de origen empresarial que objetaban que en los subsistemas no se ha dado suficiente protagonismo a la actividad privada escogiéndose más bien una vía más estatizante. Para ellos esto tiene especial relevancia en lo que se refiere al subsistema de salud y de riesgos laborales. Crítica de la que no nos hacemos solidarios.

JOSÉ IGNACIO ARRIETA ALVAREZ, S.J.
MIEMBRO DEL CONSEJO DE REDACCIÓN DE SIC