

Viabilidad política de la reforma del Sistema de Previsión Social en Venezuela¹

Rafael Muñoz²



Las consideraciones que hacemos aquí obviamente no pretenden agotar los elementos de índole económico-político que pueden ser relevantes para evaluar la viabilidad política de la reforma del Sistema de Previsión Social (SPS) venezolano. Buscamos, más bien, despertar el interés en el tema, esperando incentivar la investigación sobre el mismo, ya que es nuestra convicción que son muchos los factores de economía política que influyen decisivamente en la posibilidad de salir del estancamiento en el avance hacia un nuevo SPS que efectivamente garantice el derecho de todos los venezolanos a una vejez digna, dejando atrás un sistema que todos parecen estar de acuerdo en que ha colapsado.

I. Un Sistema en Crisis Prolongada

La gran mayoría de los analistas coinciden en que el Sistema de Previsión Social (SPS) venezolano se ha deteriorado a tal punto que lo consideran colapsado. En general, al igual que en otros países subdesarrollados, las serias deficiencias en la administración del sistema a lo largo de muchos años³, el marcado envejecimiento de la población (ver Cuadro 1)⁴ y la fuerte contracción relativa del sector formal en el mercado laboral, son los factores fundamentales que han llevado al sistema a su precaria situación actual.⁵

Entre los elementos más relevantes que caracterizan la presente crisis del SPS venezolano tenemos:

a) Una muy pronunciada caída del nivel de las pensiones de vejez, lo cual le infiere al sistema un fuerte descenso en su rentabilidad. Efectivamente, a pesar de la homologación de las pensiones de vejez al salario mínimo en 1995, la pensión promedio mensual en términos reales (a precios de 1997) ha descendido de Bs. 146.283 en los años setenta a Bs. 66.730 en lo que va de la primera década del siglo XXI (período 2000-2004), lo que significa que ésta ha caído a menos de la mitad (45,6%) entre estos dos períodos (ver Gráfico 1).

b) Una fuerte desatención de vastos sectores de la población, mayoritariamente concentrados en los estratos de menores ingresos. El fuerte incremento del peso del empleo informal en el total del empleo –como contrapartida al pronunciado descenso del peso del empleo formal comentado arriba– deja fuera del SPS a más de la mitad de la población empleada en el país, con el agravante de que la mayor parte de la misma se encuentra en condiciones de pobreza.

c) Una clara situación de insostenibilidad financiera que ha hecho indispensable el financiamiento gubernamental. De hecho, desde 1997 las pensiones son canceladas con recursos fiscales. Un indicador de la creciente dependencia financiera del sistema de los aportes del fisco es el fuerte incremento de las transferencias gubernamentales al sistema de seguridad social, tanto en términos absolutos como en relación al gasto fiscal total. El gasto fiscal real promedio anual dirigido a la seguridad social se ha incrementado en 172% entre la década de los noventa y el período 2000-2004 (ver Gráfico 2). Por su parte, el peso de este gasto en el gasto fiscal total ha saltado de 5,2% a 11,3% entre estos dos períodos (ver Gráfico 3).

Tanto la caída en los beneficios reales por retirado como el pronunciado desequilibrio financiero del sistema guardan relación con el fuerte deterioro del cociente de

dependencia (en este caso medido como la relación de cotizantes entre pensionados por vejez). Esta relación cayó dramáticamente desde 97,5 cotizantes por pensionado en 1971 a 9,9 cotizantes por pensionado en 1997 (ver Gráfico 4). En la medida en que esta relación descende se hace más difícil mantener los niveles de pensiones mediante los aportes de los asegurados activos, ya que ello implicaría un incremento sustancial de sus contribuciones. Ante la inviabilidad de tal incremento el resultado es sencillo: se reducen las pensiones reales, por una parte, y se recurre al fisco como fuente paralela de financiamiento del sistema, por la otra.

d) Muy ligado al punto anterior, el sistema actual enfrenta serias dificultades para sostenerse financieramente en el mediano y largo plazo, aún manteniendo los bajos niveles de los beneficios del presente. Partiendo de las proyecciones de población por grupos de edad del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) la relación entre potenciales contribuyentes (población entre 20 y 60 años) y potenciales beneficiarios (población de 60 años y más), lo cual es un indicador (variable proxy) del cociente de dependencia, debe pasar de 7,5 a 1 en el año 2000 a 5,2 a 1 en el 2015 (ver Cuadro 2). Esto indica que la dinámica demográfica esperada requeriría de incrementos impor-

Cuadro 1

Venezuela: Estructura de la Población por grandes grupos de edad (%)

Edades		0 - 14	15 - 64	65 y más
	Total	42.0	55.4	2.7
1950	Hombres	42.5	55.3	2.2
	Mujeres	41.4	55.5	3.2
	Total	45.7	51.7	2.6
1961	Hombres	45.7	52.1	2.2
	Mujeres	45.7	51.2	3.1
	Total	45.0	52.0	3.0
1971	Hombres	45.6	51.8	2.6
	Mujeres	44.4	52.3	3.3
	Total	40.5	56.2	3.3
1981	Hombres	41.0	56.0	3.0
	Mujeres	39.9	56.4	3.7
	Total	37.2	58.7	4.0
1990	Hombres	38.0	58.3	3.7
	Mujeres	36.5	59.2	4.4
	Total	33.1	62.0	4.9
2001	Hombres	34.1	61.5	4.4
	Mujeres	32.1	62.6	5.3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y cálculos propios.

En relación al SPS, su paso de un sistema de reparto a uno de capitalización individual puro o a uno mixto encontré, y aún encuentra, gran resistencia en importantes sectores.

Gráfico 1

Pensión de Vejez promedio mensual. Bs. constantes (1997=100)

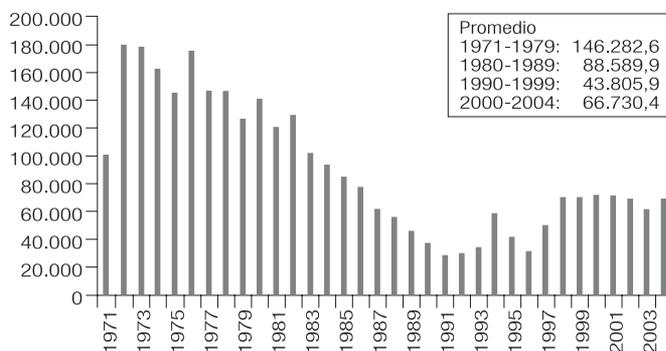


Gráfico 2

Venezuela: Gasto fiscal en Seguridad Social (MM Bs. de 1997)

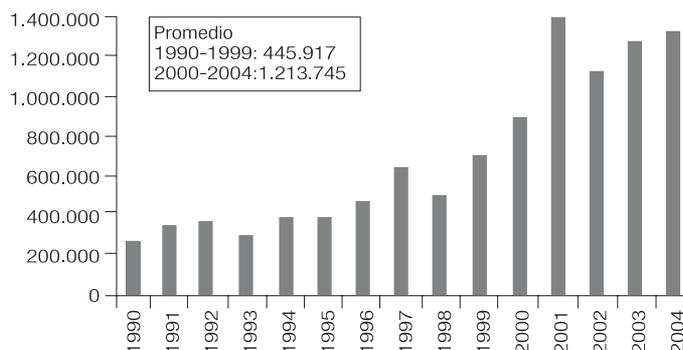


Gráfico 3

Venezuela: Gasto fiscal en Seguridad Social (% Gasto Fiscal)

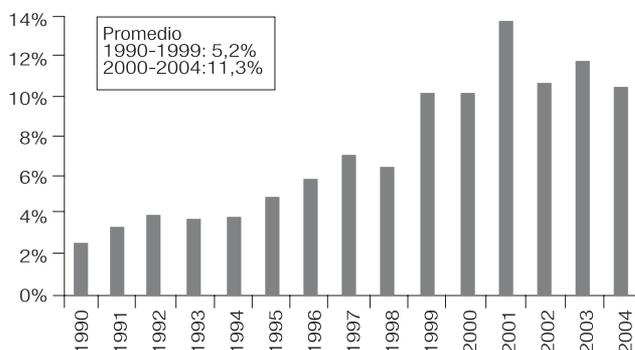
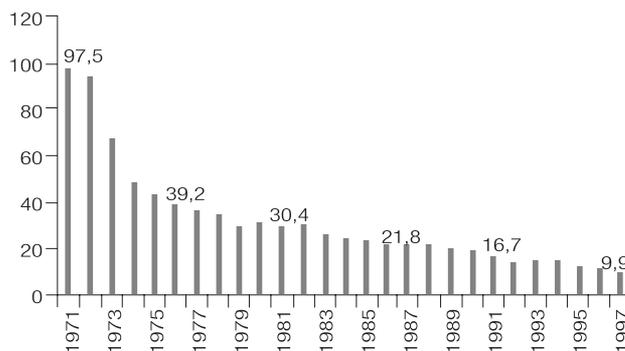


Gráfico 4

Venezuela: Relación Cotizantes / Pensionados de Vejez



Cuadro 2

Venezuela: Proyección de la Composición de la Población por grupos de Edad y Cociente Potencial de Dependencia

Participación %	Grupos de edad			Cociente Potencial de Dependencia
	0-19	20-59	60 y más	20-59 / 60 y más
2000	43.9	49.3	6.7	7.3
2001	43.4	49.7	6.9	7.2
2002	42.9	50.1	7.1	7.1
2003	42.4	50.4	7.2	7.0
2004	41.9	50.7	7.4	6.9
2005	41.4	51.1	7.6	6.8
2006	40.8	51.4	7.8	6.6
2007	40.3	51.7	8.0	6.4
2008	39.8	51.9	8.3	6.3
2009	39.3	52.2	8.5	6.1
2010	38.8	52.5	8.7	6.0
2011	38.3	52.6	9.0	5.8
2012	37.9	52.8	9.3	5.7
2013	37.4	52.9	9.6	5.5
2014	37.0	53.1	9.9	5.4
2015	36.6	53.2	10.2	5.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Cálculos Propios

tantes en la tasa de cotización o de crecientes contribuciones fiscales para sostener financieramente al sistema en sus condiciones actuales, cuestión que se agrava si se desea mejorar de manera apreciable los beneficios presentes.

II. ¿Es la Reforma al SPS venezolano políticamente viable?

Los elementos que caracterizan la evolución reciente y situación actual del SPS venezolano que hemos destacado arriba dejan ver con claridad la urgente necesidad de hacer una efectiva y profunda reforma al sistema. Esta apreciación condujo a la aprobación de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral en 1997 y la Ley que Regula el Subsistema de Pensiones en 1998. Sin embargo, la inconformidad de las nuevas fuerzas políticas que se conformaron luego de la aprobación de estas leyes con aspectos relevantes del diseño del sistema de seguridad social y sus subsistemas ha mantenido suspendida la instrumentación de las mismas. De manera que la discusión

sobre la reforma al Sistema de Seguridad Social y dentro de ella del SPS permanece aún como un punto vital de la agenda político-económica del país.

Las contribuciones a esta discusión han hecho especial énfasis en el análisis de la viabilidad financiera de las reformas propuestas⁶, sin embargo, poco o nada se ha destacado con relación a la viabilidad política. Basándonos en los aportes de la reciente literatura teórica y empírica que aborda la factibilidad de las reformas a los SPS proveniente del campo de la economía política, hacemos las siguientes consideraciones sobre la viabilidad política de la reforma al SPS venezolano:

a) Son evidentes las dificultades para lograr un acuerdo en torno a un nuevo sistema de seguridad social en Venezuela. Las discusiones prolongadas por años dieron lugar a las nuevas leyes de 1997 y 1998, y aún así una nueva discusión le aguarda al país en tanto que se discuten modificaciones de envergadura a los esquemas aprobados por el parlamento aún antes de ser instrumentados. En relación al

SPS, su paso de un sistema de reparto⁷ a uno de capitalización individual puro o a uno mixto encontró, y aún encuentra, gran resistencia en importantes sectores. Desde la perspectiva de la economía política, esta situación es consistente con el acelerado envejecimiento de la población que hemos señalado, la importante desigualdad en la distribución del ingreso y los crecientes niveles de pobreza registrados en las últimas décadas.

El efecto del envejecimiento de la población en el apoyo al sistema de reparto tiende a ser positivo, ya que el mayor poder de presión que adquiere la población más envejecida, la cual, naturalmente, favorece al sistema no fondeado, tiende a dominar el desestímulo que se produce en la población contribuyente—que es más joven— a raíz del descenso de su rentabilidad a partir de la caída del coeficiente de dependencia (medido como la relación cotizantes / pensionados de vejez)⁸. Por otra parte, la elevada desigualdad en la distribución del ingreso y la mayor pobreza producen un mayor respaldo al sistema de reparto dado que ello tiende a incrementar la magnitud del



Un punto que hace atractivas las propuestas de reforma al SPS actual que descansan –en gran medida– en los mecanismos de ahorro privado, es la baja reputación –como entes eficientes– que tienen los organismos estatales ligados a la administración del SPS.

componente de redistribución intrageneracional asociado al mismo, y con ello a aumentar el apoyo de los sectores que se benefician del sistema por esta vía⁹.

De lo anterior se desprende que la posibilidad de que propuestas de reforma al SPS vigente que involucren un giro, parcial o total, hacia los sistemas de capitalización individual consigan suficiente apoyo depende en mucho de la capacidad que se tenga de contrarrestar el efecto del envejecimiento (que se proyecta que continúe en el largo plazo, ver Cuadro 2) y de la desigualdad y la pobreza (que aún bajo el supuesto de que se actuara hoy con políticas efectivas para combatirlos, toma tiempo reducirlas). Políticas compensatorias dirigidas a este último objetivo, durante la etapa de transición del sistema vigente al nuevo, lucen muy importantes para darle viabilidad política a ese tipo de reformas.

b) Otro elemento que puede dificultar el apoyo a las propuestas de reforma del SPS vigente que le dan espacio a la capitalización individual, es la presencia de tasas reales de interés muy bajas o negativas. La población contribuyente –que es mayoritaria– será reluctante a dar su apoyo a un nuevo sistema de previsión con un importante componente de capitalización individual si la rentabilidad de su inversión no es adecuada. Es importante entonces garantizar el adecuado rendimiento privado de los fondos de capitalización individual para reducir esta resistencia. Otros elementos asociados al manejo de estos fondos, como la trans-

parencia, la eficiencia y el control, deben ser garantizados con este mismo propósito.

c) Cooley y Soares (1996) sugieren que durante la transición a un nuevo esquema de previsión social puede ser importante el financiamiento parcial o total de las pensiones de los beneficiarios presentes a través del endeudamiento público para brindarle viabilidad política a la reforma. El pronunciado incremento de la deuda pública ocurrido en los últimos años (desde 1998 en particular) disminuye la capacidad potencial de este mecanismo de “financiamiento de la transición”. Claro está que en el caso venezolano los ingresos petroleros también ayudarían a cubrir las necesidades financieras de la transición sin generar mayores resistencias. Sin embargo, la volatilidad e incertidumbre de estos ingresos es una importante desventaja de esta alternativa.

d) La existencia de un gran número de sistemas de pensión de vejez asociados a distintos organismos estatales y que son paralelos al SPS (e.g., en las universidades públicas, algunas empresas del Estado y gran parte de los ministerios) puede ser un importante obstáculo para la reforma, si ésta busca racionalizar financieramente el sistema a través de la centralización y unificación del mismo. El punto es que muchos de estos regímenes especiales benefician a grupos de interés con relevante poder político (bien sea por el número de sus integrantes o por la influencia política de los mismos), lo cual hace pensar que la unificación significaría la pérdida

de privilegios que si no son cabalmente compensados por el nuevo sistema inducirían a la creación de focos de resistencia que pueden ser de gran envergadura.

e) Por último, y en contraste con los elementos mencionados arriba, un punto que hace atractivas las propuestas de reforma al SPS actual que descansan –en gran medida– en los mecanismos de ahorro privado, es la baja reputación –como entes eficientes– que tienen los organismos estatales ligados a la administración del SPS. En tanto que el manejo deficiente del sistema por parte de estos organismos está estrechamente vinculado con su colapso, la ineficiencia tiene el efecto de reducir la validez temporal del régimen de pensiones actual (es decir, el tiempo que permanecerá vigente tal y como existe en el presente). Ello porque los contribuyentes actuales tienen un alto grado de incertidumbre con relación a la obtención efectiva de los beneficios prometidos.

Por otra parte, en la medida en que la validez temporal del sistema se reduce, el apoyo al mismo también lo hace. Este punto parece crucial en el caso venezolano, ya que la experiencia indica que el monto adecuado de las pensiones y su cobro oportuno no han estado garantizados por muchos años, dando lugar a recurrentes protestas y acciones de presión por parte de los beneficiarios. Es probable que una buena parte de los actuales contribuyentes esperen del sector privado un mejor manejo de sus fondos que el que ha hecho hasta ahora –en general– el Estado y que por tanto le

brinde mayores garantías de que recibirán oportunamente los recursos a que tendrán derecho en la edad de retiro. Esto favorece el apoyo a las propuestas de reforma –total o parcialmente– privatizadoras.

Las consideraciones que hacemos aquí obviamente no pretenden agotar los elementos de índole económico-político que pueden ser relevantes para evaluar la viabilidad política de la reforma del SPS venezolano. Buscamos, más bien, despertar el interés en el tema, esperando incentivar la investigación sobre el mismo, ya que es nuestra convicción que son muchos los factores de economía política que influyen decisivamente en la posibilidad de salir del estancamiento en el avance hacia un nuevo SPS que efectivamente garantice el derecho de todos los venezolanos a una vejez digna, dejando atrás un sistema que todos parecen estar de acuerdo en que ha colapsado.

REFERENCIAS

CASAMATTA, G., CREMER, H. AND PASTIEU, P. (1999) *The political economy of social security*. CORE Discussion Paper 9955.

COOLEY, T.F. AND SOARES, J. (1996) *Will social security survive the baby boom?* Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 45, 89-121.

GALASO, V. AND PROFETA, P. (2003) *Lessons of an aging society: the political sustainability of social security systems*. Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, Working Paper Series 244.

PERSSON, T. AND TABELLINI, G. (2000) *Political economics: Explaining economic policy*. Cambridge, MA: MIT Press.

VILLASMIL, R. (2002) "La reforma del subsistema de pensiones", en *Seguridad Social: aportes para el acuerdo*. Documentos del Proyecto Pobreza. UCAB, USB y Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales.

- 1 El presente artículo se fundamenta en un trabajo más amplio y detallado titulado "Economía Política de la Previsión Social" del mismo autor, publicado en el *Boletín Económico Mensual del Banco Mercantil* correspondiente a Julio de 2005. Allí, el lector interesado podrá encontrar un tratamiento más completo y formal de la literatura sobre los sistemas de previsión social desde la perspectiva de la economía política.
- 2 Profesor en la Escuela de Economía-UCAB y Economista Senior en la Gerencia de Investigación Económica del Banco Mercantil. Los comentarios expresados en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor.
- 3 En este sentido destaca el manejo imprudente de la cartera de inversiones que, en especial de 1986 a 1988 financió al gobierno a tasas reales negativas.
- 4 En efecto, el Banco Mundial advierte que Venezuela es uno de los países con envejecimiento más acelerado del mundo (Banco Mundial 1994).
- 5 Adicionalmente, el propio diseño financiero de la Ley del IVSS ha sido un actor relevante, ya que permitió durante mucho tiempo traspasar fondos del componente pensional al de salud para construcción de infraestructura y pago de nómina.
- 6 Sobre este punto el lector puede encontrar una buena presentación para el caso venezolano en Villasmil (2002).
- 7 En los sistemas de reparto o "no fondeados", el Estado pecha a las personas empleadas (en el sector formal de la economía), habitualmente a través de impuestos de nómina, con lo que obtiene recursos que destina a la provisión de pensiones a los trabajadores retirados luego de cumplir unos requisitos mínimos de edad y tiempo de trabajo.
- 8 Para detalles sobre el sustento teórico y empírico (en Francia, Alemania, Italia, España, Reino Unido y EEUU) de esta idea, ver Galasso y Profeta (2003).
- 9 En relación a los efectos sobre la redistribución intrageneracional del SPS y su conexión con el apoyo político a los SPS no fondeados ver Casamatta et al. 1999 y Person y Tabellini 2000.