

LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL PRIVADA Y EL ROL DEL ESTADO EN SEGURIDAD SOCIAL

Luis Eduardo Díaz*

Resumen

Los modelos previsionales de Colombia, Argentina, México y Venezuela son elecciones políticas, adoptándose soluciones intermedias y selectivas. Uno de sus componentes, el de capitalización individual, es inseguro y de considerable costo fiscal y riesgo político para el Estado.

Se propone el autofinanciamiento del sistema y una actividad de coordinación y evaluación para desarrollar nuevas capacidades de conducción, cuando el sector privado participa.

Palabras clave: *Fondos de pensiones, Capitalización individual, Seguridad social.*

Recibido: 08-12-99 • Aceptado: 06-11-00

* Centro de Estudios Laborales. Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela.
E-mail: luisediaz@telcel.net.ve

Individual Private Capital Accumulation and the Role of the State in Social Security

Abstract

Colombian, Argentine, Mexican and Venezuelan social prevision models are political decisions made by adapting intermediate and selective solutions. One of their common components, individual capital accumulation, is unsure and of extremely high cost and political risk for the State. Self-financing of the system is proposed as well as a coordination and evaluation activity to develop new operative capacities when the private sector participates.

Key words: Pension funds, Individual capital accumulation, Social security.

Introducción

Colombia, Argentina y México, han establecido sistemas previsionales privados basados en la capitalización individual (CI) que coexisten con los antiguos, también reformados. De esta manera, los Ministerios del Trabajo adquieren nuevas competencias pero continúan con escaso poder y una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) ingresa al complejo tráfico jurídico con más fuerza que los despachos públicos que pretenden regularla, como el de finanzas que adquiere una buena dosis de poder político.

En términos generales, el Estado se reserva algunos productos del campo previsional, como la supervisión, la recaudación, la atención al pensionado y hasta actividades de gestión son asumidas junto con las AFPs privadas, estableciéndose nuevas relaciones de jerarquía y coordinación.

Los privados por su parte se asocian, inclusive gremialmente, imprimiendo su propia dinámica al mercado, haciéndose cargo de las operaciones de rutina.

Se han seleccionado tres casos para observar los problemas actuales y hacer las comparaciones con el caso venezolano¹:

1 Los casos seleccionados obedecen a una línea de investigación financiada por el CONDES-LUZ. (No.01823-99) donde el esquema de financiamiento solidario subsiste con la CI.

1. En Argentina (1994) se ha establecido un sistema de reparto -previamente reformado- en paralelo con uno nuevo, de composición solidaria/individual, permitiendo los traslados de los afiliados, del antiguo al nuevo sistema, más no al revés, asumiendo el Estado el déficit que el solidario provoque (dado que al transferirse al mixto, total o parcialmente los trabajadores, quedará aquél desfinanciado por la falta de relevo generacional).
2. En Colombia (1994) sigue funcionando el antiguo pero reformado sistema solidario; con un sistema paralelo de capitalización individual, que no exige edad ni años de trabajo para pensionarse.
3. Y en México (1997) el antiguo sistema no fue modificado, manteniendo el instituto de los seguros sociales entre otros programas, las funciones de recaudación y pago de pensiones de invalidez y sobrevivencia.

Todos los trabajadores se trasladan al nuevo sistema, el que en rigor no puede denominarse paralelo como el colombiano, ni mixto como el argentino. Tampoco liquida al instituto de los seguros sociales, como se planteó en Venezuela en 1998.

El trabajo se divide en dos partes. Se confronta la capitalización con la solidaridad para exponer después los principales problemas en la instalación de cuentas individuales. Reconocida la confrontación teórica y los modos ensayados para resolverla en el terreno de los hechos, la segunda parte, propone la dirección estatal adecuada y las reglas asignadas al sector privado para establecer un programa público con participación privada.

I

Comparación del paradigma de la capitalización individual con la solidaridad

La discusión venezolana sobre el tema de la seguridad social ha sido por ráfagas, aunque en los últimos 3 años muy intensa, desde que se planteó por primera vez en 1982, cuando la Cámara de Comercio de Caracas hizo la primera formulación. Es factible presentar las diferencias que presentan los bandos en disputa, siendo su línea divisoria la transferencia o no entre las generaciones; una pensión máxima o mínima; y el costo explícito o progresivo de las contribuciones, claves éstas que diferencian la solidaridad de la capitalización indivi-

dual, empapando los caudales de la doctrina social y económica de este tiempo (ver cuadro 1) Pero lo más importante es que las diferencias no son estáticas, actúan sobre una realidad y el análisis debe ser sobre la pertinencia que el modelo adoptado posee. Las preferencias son políticas principalmente, y han tenido que ser negociadas en Colombia y Argentina, donde los gobiernos emplearon todos los medios para instaurar la capitalización individual, pero sus parlamentos terminaron adoptando soluciones intermedias y selectivas, recogiendo las bondades de las dos maquetas financieras (Arenas y Bertranou, 1997).

El Instituto Mexicano de los Seguros Sociales, IMSS, creado en 1943 ofrece los clásicos programas previsionales hasta que en 1992 se introdujo un plan complementario de ahorro obligatorio (SAR) de contribuciones definidas de capitalización individual, con dos sub-cuentas, una de retiro y otra de vivienda (Solís Soberón, 1995).

El SAR opera actualmente sólo para los funcionarios públicos, debido a que el sistema se unifica con la última reforma del sistema de pensiones para los trabajadores afiliados al IMSS, propuesta por el Ejecutivo en 1995 y aprobada por el Congreso de la Unión, hasta que entró en vigor en 1997. Si las inversiones de las Administradores de Fondos de Retiro (AFORES) fracasan, el afiliado cuenta con un ingreso mínimo garantizado por el Estado.

La solución constitucional venezolana no deja de poseer los atributos de tal brebaje combinado.

Justificación de la capitalización individual y la solidaridad

1ro. Los salarios corresponden a un valor social, pero al fin y al cabo se individualizan, máxime cuando son devengados por rendimiento.

2do. Los salarios destinados a la Capitalización individual pueden ser garantizados por un operador público o privado eficiente y por el propio Estado al otorgar garantías mínimas.

3ro. La pensión es parte del precio que el trabajador paga para producirla, lo que justifica plenamente su individualización. Si aquélla es igual a parte del ingreso y al riesgo empleado para su producción, se justifica por igual su inversión en manos de especialistas.

Cuadro 1 Diferencias	
Capitalización Individual	Solidaridad
Contrato individual explícito de administración (análogo a un mandato) con una administradora, cuyo costo está determinado de antemano, operando como un impuesto a la nómina.	Contrato social implícito, sobre la base del deber solidario que opera también como impuesto a la nómina o generales, pero transfiriendo recursos entre generaciones.
Riesgo Individual de inversión y sobrevida. El monto de la pensión depende del saldo de la cuenta y el costo de aquélla.	Solidaridad Intergeneracional con justicia redistributiva: Los que más tienen contribuyen con los que menos tienen, transfiriendo recursos entre sectores de ingresos.
Cotización Definida. El aporte se mantiene constante para una pensión financiada con los aportes y el rendimiento.	Beneficio Definido. El aporte es variable para una pensión máxima
Costo definido de inmediato.	Costo Programado y Progresivo
Aportes, propiedad individual del afiliado.	Aportes, propiedad colectiva de los afiliados.
Posibilidad de rescatar lo aportado	Imposibilidad de rescate.
Capitaliza siempre.	Reservas Técnicas o Capitalización.

Fuente: Elaboración propia.

4to. La individualización es finalmente, un reconocimiento al “yo”, a la competencia, al rendimiento y al mérito.

En lo que respecta a la solidaridad, enumeramos tres justificaciones:

1ro. La sociedad modeló con el seguro colectivo obligatorio, un sistema de protección de contingencias que representa la responsabilidad social en cabeza del Estado. Esta tarea es considerada indelegable.

2do. Representa la seguridad social clásica el desempeño general de la sociedad, y el compromiso con las generaciones que contribuyeron a la construc-

ción del país. Mal puede afectarse el contrato social para satisfacer intereses que no son generales.

3ro. Finalmente, la solidaridad es un reconocimiento al “nosotros” al colectivo.

Críticas al modelo de capitalización individual

En las secciones siguientes, agruparemos por temas, las críticas a los sistemas imperantes:

1. Modalidades de Pensión

Las pensiones programadas establecidas en las reformas de Argentina, Colombia y México, conocidas como *retiros programados*, implican pagos mensuales de una cantidad que se estima cada año en función del capital necesario para pagar la pensión. Dicho capital se calcula sobre la base de tablas de mortalidad diferentes según el sexo, teniendo la mujer mayor expectativa de vida. El saldo que se mantiene en cuenta puede llegar a agotarse en la medida que se va financiando la pensión, salvo que se genere un rendimiento capaz de cubrir el resto de vida. Esto sugiere una forma insegura y temporal de adquirir la pensión, especialmente para la mujer, contradiciendo su carácter vitalicio y ordinario. Esta perversa modalidad, aunque barata en comparación con las otras modalidades, puede ser atemperada con las pensiones mínimas o básicas, garantizadas por el Estado, el que no termina de desprenderse de sus obligaciones, supuesto entre otros que justifica la reforma. Además, debe atender la transición².

2. Comisiones

Las comisiones cobradas para financiar a las operadoras de los fondos suelen deducirse de la propia CI, representando entre un 20 y un 30% de la cotización. El nivel de recargo sobre los aportes a cargo del trabajador argentino se ha mantenido en alrededor de un 26% de la cotización, alrededor del 3% del salario, sin cumplirse la promesa de bajar la comisión cuando disminuyera el costo del seguro

2 Las otras modalidades son más caras; la renta vitalicia y la renta vitalicia diferida, contratadas a compañías de seguros que asumen el riesgo de sobrevida e inversión, comprometiéndose a pagos mensuales crecientes, como sugiere el Decreto-Ley de Pensiones de Caldera de 1998.

de invalidez y fallecimiento, y en Colombia equivale al 10% de la cotización total. Se permite adicionalmente en México- conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro- comisiones fijas por estados de cuentas y saldos extras, reposición de documentos, pago de retiros programados y retiros voluntarios.

Al cobrarlas del rendimiento del fondo, no debe olvidarse que la pensión disminuirá, porque afecta naturalmente el rendimiento aplicado a las pensiones. El mecanismo además se vuelve menos transparente, si la rentabilidad del fondo se presenta sin descontar las comisiones³.

3. Participación colectiva y decisiones individuales

Los sistemas de capitalización informan al público pero no reconocen al colectivo. Cualquier forma asociativa de incorporación y negociación es rechazada.

El tripartismo de dirección es incompatible con la empresa pública o privada de giro exclusivo, aunque se acepta la junta consultiva, pero no vinculante en absoluto con las decisiones de inversión de los fondos que cuentan con una regulación aparte. Si los fondos, a través de las AFPs adquieren derecho a pertenecer a un puesto en el directorio de una empresa, los trabajadores que son los propietarios del paquete accionario, no tienen participación alguna.

En el plano individual, los sistemas parten del supuesto que el afiliado sea un sujeto racional en sus decisiones sobre inversión y riesgo, que puede optar por la mejor comisión y el mejor servicio. Pero en realidad, la mayoría no tiene capacidad para reaccionar a un cuadro previsional enteramente distinto, cargado de la desconfianza precedente por el fracaso del régimen y los prejuicios en torno al nuevo, donde la opinión del empleador puede prevalecer y sobre todo la de la publicidad y la intermediación de los agentes de venta, oscureciendo la decisión final. Las elecciones de los afiliados terminan por ser pues, emotivas e impersonales.

Tomando en cuenta la experiencia chilena, donde los costos de comercialización son elevados, los traspasos de trabajadores y de fondos, han sido limitados a una sola vez por año en México y Argentina y a dos en Colombia⁴. Adicionalmente, en Colombia, se permiten las transferencias entre los sectores público

3 Ver una crítica general del sistema de comisiones en " Reformas a los Sistemas de Pensiones" (Cap. VII) editado por las Superintendencias de Chile, Argentina y Perú, 1996.

4 Ver Ley 100 Colombiana del 23 de diciembre de 1993 y la Ley 24.241 del 26 de octubre de 1993, correspondiente a Argentina.

/ privado cada 3 años (Acuña, 1997) Estas limitaciones han contribuido a desacelerar, mas que a frenar los costos de comercialización y en el fondo limitan la libertad de elección.

Las operadoras realizan las cobranzas de las cotizaciones declaradas pero no pagadas por el empleador o aquéllas que fueron descontadas y no declaradas. Dichas labores de cobranza son generalmente difíciles por el sistema judicial imperante y se requiere de una información adicional del empleador detectado como moroso o del trabajador que debe aclarar su situación ante la administradora por las retenciones producidas en su remuneración.

Las administradoras aplazan los cobros por otras cuestiones que consideran más importantes para no perder posición dentro del mercado, como la búsqueda de nuevos afiliados y la permanencia en sus filas de los cotizantes regulares.

Los planes de promoción y publicidad, revisados y controlados por las Superintendencias, encarecen sin embargo los costos de operación que se cargan a los afiliados, pero sin disminuir las comisiones que se suponen deben bajar por efecto de la competencia.

Pese a la información regulada, a través de mostradores con prospectos renovables y la certificación de los asientos en la cuenta individual, no tienen los afiliados un conocimiento general del sistema, en vista que las AFPs orientan sus programas publicitarios a la captación y venta de su experiencia en el manejo de productos laborales de largo plazo, exclusivamente.

El régimen obliga por otro lado a las operadoras a presentar el esquema de comisiones autorizado, las inversiones de los recursos del fondo, la lista de la junta directiva, el capital y encaje, el procedimiento de reclamos y quejas. Sin embargo, las preferencias de afiliación se deben a que el trabajador opta por la confianza que el banco, ligado a la operadora, le inspira para manejar también su cuenta obligatoria.

El promotor tiene un peso relevante. En México, el 51% de los encuestados revelaron que la afiliación se debió a la confianza en el banquero y un 25% a la labor del promotor.

El contacto cara a cara es privilegiado, pero desaprovechado para promover al sistema, porque las prioridades son las de afiliación, traslado y compra de la pensión.

En Venezuela se dispuso por vía de un reglamento -inaplicado hasta el momento- un examen de suficiencia para actuar como intermediario de las AFPs y en otro, a renovar anualmente los promotores sus conocimientos⁵.

La publicidad -acuerda el primer reglamento- debía ser autorizada previamente por la Superintendencia antes de su difusión. Pero las comparaciones indican que los vendedores y la publicidad elevan las comisiones.

4. La concentración

El sistema de capitalización individual está “bancarizado”, pese a las opciones de constitución permitidas a cooperativas, sindicatos y organizaciones civiles en general. Las empresas relacionadas con bancos ocupan el mercado de afiliados en Argentina en un 80%, en un 62% en Colombia y en un 87% en México. La concentración del mercado es de un 58% en Colombia, 40% en Argentina y un 20% en México, porque la ley no permite una concentración mayor (AISS, 1999). Este “efecto real o independiente de la voluntad de los particulares”, como define el artículo 113 votado por la Asamblea Nacional Constituyente, al monopolio, no ha podido evitarse en los demás países.

5. El envejecimiento de la población

La maduración demográfica que anima el cambio a sistemas de capitalización, no ha sido la causa principal del deterioro de la relación activos/pasivos; sino más bien la falta de trabajadores, excluidos legal o forzosamente del régimen general, por las excepciones consagradas, el desempleo, el subempleo o la informalidad.

Lo importante es el crecimiento de la productividad anual, manteniendo constante la tasa de empleo, para compensar de esta manera el aumento de la tasa de dependencia⁶. Y es que pese a la evolución demográfica natural de la tasa de dependencia, las variables económicas son las que más pesan en nuestros países en comparación con el resto del mundo: Del año 2000 al 2030, la tasa

5 Capítulo II del reglamento que regula el derecho a la información de los afiliados ante las AFPs del 29 de enero de 1999. (GO No. 5301 Extraordinario) y Capítulo VII del reglamento orgánico de la superintendencia del subsistema de pensiones del 25 de enero de 1999. (GO No. 36.628)

6 El problema radica de todas maneras en si podrán aumentarse las pensiones sin aumentar las cotizaciones.

de dependencia ascenderá de un 25,4% al 43,6% en Alemania; del 22,6% al 31,9% en Japón; del 18,2% a un 31,3% en EEUU; de un 25% al 47,2% en Suiza y de un 22,6% al 35,3% en Italia. Y en general, en ningún país baja del 30% (ODCE, 1998).

6. La inflación

Los sistemas de beneficio indefinido no pueden protegerse de la inflación, porque no están asociadas las pensiones a los precios o a los salarios, en vista que la asignación se financia con los fondos acumulados y no con las cotizaciones actuales. La inflación no es una variable controlada, un riesgo asegurable y la pensión se transforma en anualidades en función de lo aportado, la esperanza de vida y el tipo de interés esperado.

Con inflación e inestabilidad, es preferible el reparto (caso en que el interés sea menor a la suma de la tasa del producto y el empleo).

7. Costo Fiscal e Impacto a la Nómina

Las reformas se basan en la contribución del mercado laboral y no en las rentas generales del Estado, pero tiene los mismos requerimientos de aquél: Demanda estabilidad en el empleo, baja tasa de paro, alto perfil salarial, ambiente laboral normalizado, competencia controlada y un mercado formal desarrollado (Ministerio del Trabajo y PNUD, 1998).

Los costos laborales se han incrementado a consecuencia de las reformas implementadas y en el caso venezolano (Cuadro 2) la dispersión normativa y la irracionalidad de asignaciones que reportan intereses privados o necesidades apremiantes del fisco, son comunes⁷.

7 Sin consulta con los actores sociales y para favorecer a las empresas de cesta ticket, la Ley Programa de Alimentación de los Trabajadores (GO No.36.538 de fecha 14 de septiembre de 1998) establece que el valor del ticket por cada jornada de trabajo será, no menor al 0.25 U.T ni superior a 0.50 U.T, lo que calculado sobre la base de 2.775 por comida y para empleados que perciban hasta Bs. 240.000, representa un impacto en la nómina de un 32% en el sector público o en unidades empresariales privadas que tengan a su cargo más de 50 trabajadores. El cálculo en cualquier caso es conservador, porque en el 2001 la unidad tributaria se elevó a 13.200 Bs. Y de manera inexplicable, el único fondo superavitario del IVSS, el de paro forzoso, también aumentaría en un 0,30% a partir de junio del 2000.

Cuadro 2

Costo Actual	Costo Actual (A) Propuesto (P)
6,75 Pensiones	14 (P)
7,25 Asistencia Médica	7,25 (A)
3,00 Vivienda	3,00 (A)
2,00 Capacitación-INCE	2,00 (A)
2,20 Paro Forzoso	2,70 (P) Vigente a partir de julio de 2000
32 Alimentación	32 (A)
	0,8 a 8 Riesgos Laborales (P)
Total 53,2%	Total 61,75 a 68,95%

Fuente: Elaboración propia.

El costo previsional privado representa actualmente un 53,2%. Las cotizaciones previstas, tomando en cuenta el proyecto Chávez van desde un 61,75% a un 68,95%.

Sin contar con un sistema uniforme, el costo para el Estado venezolano antes de la reforma constitucional representa para la administración central y descentralizada, 518 Mil Millones de Bolívares, según datos de la OCEPRE, el 0,83 del PIB. El total nacional anual, incluido el IVSS representa el 1,78% del PIB (EL UNIVERSAL, 1999).

Las normas emanadas de la Asamblea Constituyente (art. 144 y 145) ni siquiera incorporan a los funcionarios públicos al sistema de seguridad social, como señalaba la carta del 61 (art. 122) y como lo hacía el propio anteproyecto, hasta que en la primera discusión se eliminó el término "sistema". Pero después de todo, con o sin aquél; una ley nacional se encargará del asunto, repitiendo la des-uniformidad consagrada desde 1983 en la enmienda No. 2 de la Constitución derogada⁸.

8 La enmienda remite a una ley orgánica la conformación de un régimen de previsión para los funcionarios de la administración nacional, descentralizada y municipal. Sentencias posteriores excluyeron del sistema a los organismos de autonomía funcional como la Contraloría, el Ministerio Público y el Consejo Nacional Electoral.

Cuadro 3
Resumen
Críticas a los modelos y comparaciones teóricas

Capitalización Individual	Solidaridad
Cada cual asume su propio riesgo. El trabajador de bajos recursos es el menos protegido, porque ni siquiera tiene acceso a recursos solidarios.	El deber de solidaridad no se ha cumplido. Es cierto que la primera generación puede beneficiarse, pero no así las otras que ven insatisfechas sus aspiraciones o soportan el aumento de las contribuciones.
Una pensión mínima será lo que al final recibirán los trabajadores de bajos recursos, pues la Capitalización Individual está diseñada para trabajadores con ingresos estables y crecientes.	Una pensión máxima lo que produce es igualitarismo y no-igualdad verdadera, desestimula los aportes voluntarios y favorece la sub-declaración.
Los aportes fiscales no cesarán aún después de la transición. No es verdad que los aportes del fisco disminuyan, salvo que no se atienda a la población desamparada.	Los sistemas solidarios pueden ser regresivos si los topes salariales no se adaptan a la realidad del mercado. Si son muy altos, contribuyen a la evasión y si son bajos, se tornan regresivos. Y después de todo, el afiliado sabe que puede independientemente de lo aportado, contar con el beneficio de ley.
Aunque el envejecimiento de la población se compensa con el rendimiento, la equidad individual no puede dejar de reconocer la estructura poblacional que debe ser enfrentada con la solidaridad. Los cambios demográficos son pronosticables pero no así los rendimientos. Y después de todo, cuando el número de pensionados aumente, se incrementará la demanda de dinero y la tasa de interés que debe pagarse por el capital, disminuyendo las rentas de los fondos derivadas de las colocaciones.	No pueden enfrentar los sistemas solidarios el aumento del número de los pensionados disminuyendo en términos reales el beneficio. Por otra parte, si los salarios están deprimidos, mal pueden los activos cubrir las necesidades de los pensionados, salvo que se aumente la cotización, creando un círculo vicioso.
Los sistemas individuales no aseguran, sino que financian una pensión. Ello no es seguro sino posible. Por tanto el concepto mismo es arriesgado, hostil a la seguridad social y complaciente tan sólo con el sector financiero y no con la sociedad en general. El sistema depende de la salud económica del país.	Los sistemas solidarios no permiten que las pensiones sean producto del esfuerzo individual (ahorro acumulado) La uniformidad no permite diferenciar el esfuerzo obligatorio y los aportes voluntarios, pues la pensión predefinida asegura la meta de antemano, sin importar el ingreso. Como no existe tampoco el reconocimiento individual y la libertad de elección del afiliado, la calidad del servicio poco importa.

Fuente: Elaboración propia.

Pensiones Mínimas

Una fórmula general de ajuste, contenida en el anteproyecto, fue sustituida por la homologación de las pensiones al salario mínimo, lo que sería aceptado por la Asamblea Constituyente de manera entusiasta desde la primera discusión. La homologación se hallaba en una ley especial, incumplida (GO No 4.920 Extraordinario del 16 de junio de 1995) Que exista a nivel constitucional no garantiza de antemano el cumplimiento y las diferentes modalidades que el salario mínimo podría tener. El tema se convirtió en una bandera política cuya paternidad quieren atribuírsela, la CTV, la ANC y el Comité de Pensionados, a quien históricamente le corresponde. Las asignaciones futuras de las pensiones continuarán probablemente con la misma factura, porque tanto la CTV como la organización de pensionados la han usado para captar votos. Lo hizo Federico Ramírez León cuando aspiró -siendo presidente de la CTV- a una senaduría por el Estado Táchira y Edgar Silva -dirigente del movimiento de pensionados- para ser diputado. Cada uno tenía acceso directo a la presidencia del IVSS para gestionar pensiones en curso de pago.

La incorporación de un mínimo con rango constitucional favorece la introducción de sistemas de *cotización definida*⁹, por lo que los opositores, en principio mayoritarios, a la introducción de la capitalización individual, lo que hicieron fue avalar, sin proponérselo uno de sus fundamentos, al establecer pensiones *mínimas* y no las *máximas* otorgadas por los sistemas solidarios que definen la tasa de reemplazo de antemano sobre la base de un salario de referencia y alguna fórmula de reajuste posterior.

El establecimiento de las pensiones pero también de las jubilaciones al salario mínimo urbano, mejorará sin duda las prestaciones dinerarias en algunos sectores deprimidos de la administración pública, pero no podrán ser superiores después al límite constitucional establecido, convirtiéndose *el mínimo* en una garantía constitucional rígida, y no así *el máximo legal* que se establezca, que es lo que debe ser reajustado.

Por otra parte, el salario mínimo desindexado, extingue cualquier posibilidad de ajuste endógeno del sistema, pues aquél no se mueve sobre un parámetro objetivo, al depender su fijación del Ejecutivo.

9 En los sistemas de cotización definida el beneficio-pensión no está determinado.

Es cierto que el artículo 91 prescribe que los trabajadores tendrán derecho a un salario mínimo "vital", ajustado cada año, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica. Pero cabría preguntarse si el mínimo es el salario vital al que hace referencia la norma. Y de ser así, la fijación es otra muestra de rigidez presupuestaria. Según el Ministro de la Finanzas Públicas, la normativa en general restringe más las posibilidades fiscales de contar con alguna maniobra para la inversión y el ahorro que no dependa de los precios petroleros por encima de los \$ 9 el barril cuando se diseñó el presupuesto de 1999. Es claro que la favorable coyuntura petrolera \$ 25 el barril en el 2000, puede redimensionar la discusión pero sigue en cualquier caso, la rigidez presupuestaria, la demanda de recursos de las regiones y sin cubrirse el déficit fiscal.

Además, el artículo, aún cuando establece el reajuste anual no dice cómo, hasta que no se legisle al respecto ("La ley establecerá la forma y el procedimiento"). Dicho reajuste no corresponderá al índice de consumo, porque apenas se toma como referencia.

De seguirse el esquema de fijación anual de los salarios mínimos (o vitales) extensible a las pensiones -y ahora también a las jubilaciones- podrían deprimirse aquéllos, minimizando su fijación hacia la baja.

En México, la pensión mínima es también igual al salario mínimo y es pagada por el sistema de capitalización individual o garantizada por el Estado si los recursos llegaren a ser insuficientes, a los 65 años y 24 años de cotizaciones. La diferencia con Venezuela, es que se ajusta anualmente al índice de precios al consumidor. En Argentina, se establece anualmente en el presupuesto del Estado, después de 30 años de cotización, aunque sólo en el sistema solidario y en Colombia, es conforme al salario mínimo, después de 23 años de contribución y 57/62 años (mujer y hombre, respectivamente) en cualquiera de los sistemas, público o privado.

Ninguno de los países equipara las pensiones mínimas con la de los no asegurados, como se propone en Venezuela en el artículo 80 donde se establece que las pensiones y las jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano.

México ni siquiera contempla el pago de pensiones asistenciales. En Argentina, se financian éstas por el Estado y las municipalidades, a partir de los 65 años, y en Colombia desde los 60 años; fijaciones económicas que son bajas todas y sujetas a la irreconciliable disponibilidad presupuestaria y la situación de necesidad.

II **Rol del Estado**

1. ¿Estado chico, Estado pobre?

La administración pública de cuentas de capitalización individual ha sido admitida por las reformas de Colombia, Argentina y se propone por igual para Venezuela, como señal que el Estado puede someterse a las mismas reglas de juego que las operadoras privadas, pudiendo crear administradoras públicas de fondos que cumplan con los requisitos de constitución y capital mínimo. Los trabajadores mexicanos por su parte, pueden pensionarse con la condición que más le favorezca, optando por la pensión no definida de la operadora (AFORE) o por la del antiguo esquema de reparto administrado por el instituto de los seguros sociales (IMSS) En Colombia, puede elegirse entre el sistema público o el de capitalización. Y en Venezuela, se propone elegir entre el IVSS en el rol de AFP pública o una empresa privada¹⁰.

Las reformas en general reaccionan a la insatisfacción provocada por el sistema anterior. Pero deben distinguirse dos ciclos. Uno, espaciado en Chile con la reforma de 1981, calzada en una economía generadora de ahorro interno y supervisada responsablemente por el Estado, que asume a su vez la costosa transición.

Las posteriores, masivas a partir de 1993, demarcan el otro ciclo, pero no son iguales entre sí, porque ningún régimen se parece al otro con exactitud. Ambos ciclos históricos tienen sin embargo de común denominador, el de los intereses de los afiliados -ligados a partidos y gremios- ahora sustituidos por compromisos financieros y medidas de ajuste estructural.

En Venezuela, del lado público, y para el caso que la participación privada se respalde, la consolidación del Ministerio del Trabajo es fundamental, enlazada a su vez con despachos e instituciones vinculadas con la reforma (Díaz, 1999)¹¹.

Esto es, una actividad de coordinación y evaluación que implica, principalmente:

10 En la propuesta Chávez, el IVSS se reconvierte en Administradora Pública de Fondos de Pensiones, aparte de cumplir con otras funciones.

11 Se trata de los Ministerios de Finanzas, Salud, Planificación, Oficinas de Personal y Presupuesto, el Banco Central, la Comisión Nacional de Valores, las Superintendencias y el IVSS.

- i. El tutelaje administrativo de la supervisión.
- ii. La fiscalización de la recaudación y distribución de las cotizaciones.
- iii. La formulación de la estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo.
- iv. La vigilancia de los programas de asistencia técnica.
- v. El censo nacional de jubilados.
- vi. El adiestramiento de funcionarios.
- vii. El control anual del gasto de jubilaciones y pensiones.
- viii. La emisión de títulos valores garantizados por la República.
- ix. Autorizar la oferta pública de bonos y otros títulos de renta fija, emitidos por la empresa pública o privada.
- x. Autorizar las empresas de cajas de valores.
- xi. Aprobar las condiciones generales de los contratos de aseguramiento de riesgo a ser suscritos con las operadoras y revisar las tablas de mortalidad empleadas en el cálculo de las rentas vitalicias.

La primera interrogante es si el Estado puede cumplir con esas funciones; y si puede por añadidura diseñar su propia estrategia comunicacional. La segunda es si las fuentes de ahorro interno que puede propiciar la capitalización, serán usadas para desarrollar el aparato productivo. Y una última, es si es posible construir consensos durante la crisis. Veamos:

Es muy posible que el dilema Estado Benefactor o Mínimo, y lo que deba ser público o privado, no nos ponga de acuerdo. Es posible más bien hablar de funciones estatales re-asignadas y participación del sector privado en actividades que antes le eran vedadas. Quizá sea necesario admitir que las preferencias individuales existen y que el monopolio del Estado las ahoga sin haber colmado las necesidades; y que lo peor es estar entre un Estado clientelar e ineficiente y unas administradoras que sirvieron de excusa para que aquél se liberara de sus responsabilidades. Las opciones fuerzan desenlaces fatales; el Estado gestor se agotó y ahora las operadoras, privadas en su mayoría, lo sustituyen por su hiper-

trofia. Logran alcanzar la meta pensional, aquellos afiliados que sobresalen por su esfuerzo y posición elevada en la estructura salarial; y los que no, deberán contar con garantías de asistencia de ingresos básicos, reproduciendo de nuevo las desigualdades. El tema, que tiene implicaciones éticas, adicionalmente, contiene otro más general de justicia; el de la distribución del ingreso. Si el Estado decide que la reforma tiene el propósito de liberarse de un problema, equivoca el camino; si considera que puede la reforma tener objetivos exclusivamente económicos, vuelve a errar. Si bien ningún plan de seguridad social puede desvincularse del funcionamiento de la economía, la misma, no tiene objetivos económicos sino sociales.

El punto es si el Estado puede hacer lo que nunca ha hecho, planificar la seguridad social. Y de hacerlo, si puede regular la actividad de los privados. Son cuatro las capacidades exigidas: La de supervisión y control, la regulatoria y la de administrar el régimen de reparto y hasta el de capitalización.

Pero estas son exigencias formalmente administrativas, de aparato técnico y político. El proyecto constitucional, en cambio, es un proyecto de país y no de gobierno, debe señalar una dirección, en medio de su ampulosidad que deviene en código, como afán de contener en normas (algunas de ellas a modo de enunciado, sin contenido prospectivo ni directivo) las aspiraciones y necesidades del colectivo¹².

En este sentido, la estrategia –como la norma- de seguridad social no es clara, porque por un lado se animan los fondos de pensiones privados y por el otro se los espanta. Por una parte, se admite la posibilidad de los fondos y por la otra, se rechaza la participación privada en materia de salud; en una norma se dice que la salud es gratuita (artículo 84) y en la siguiente se exigen cotizaciones (artículo 85) Por una parte, se requiere de capacidad contributiva en la seguridad social, como es de esperarse, pero se le endosa a los afiliados y empresarios, la carga de financiar prestaciones no contributivas o a que las asuma el Estado enteramente (artículo 86).

Los fondos tienen por objeto gestionar enormes recursos financieros en manos de los privados a costa de reducir, según sus críticos, los gastos sociales, siendo una de las políticas de ajuste iniciadas a partir de 1979 en el Reino Uni-

12 El texto constitucional contiene 350 artículos y más de una decena de disposiciones transitorias.

do por Thatcher, la que disminuyó el déficit público, favoreció la iniciativa privada y promovió medidas orientadas hacia la oferta para apoyar el juego de las fuerzas del mercado. Eso es lo que ha denominado el Presidente venezolano "neoliberalismo salvaje" y en esencia es lo impulsado: Recomponer la tasa de beneficio empresarial, disponiendo de los recursos necesarios para llevar a cabo con los fondos de pensiones el crecimiento, al sugerirse el esquema mixto de capitalización individual-solidario y la administración mixta, pública o privada de las operadoras.

Es claro que las normas sintetizan una justa aspiración en un ámbito político específico donde los pensionados han sido burlados, pero las relaciones de intercambio que se establecen para la deseable universalidad, carecen de eficacia, si no se satisfacen ordenadamente los beneficios y se separan los problemas debidamente; la asistencia y la seguridad social. Ignorando los problemas específicos de ambas, se agota el capital político con rapidez, particularmente cuando pretende el gobierno recuperar y gestionar al IVSS con el mismo instrumental básico, lo que creará mañana una crisis política inevitable, al no poderse sustentar la promesa ni tenerse recursos para auparla. Después viene la desregulación, el desmontaje de los institutos y adopciones legales sólo para el sector formal privado.

La capacidad institucional del gobierno venezolano es precaria y se advierte que puede trasladarse de lo social a lo fiscal en breve, no sólo en lo que respecta a los recursos, sino en lo que respecta al circuito de toma de decisiones¹³.

El gobierno, contando con una extraordinaria fuerza política, eligió el camino para su consolidación con el proceso constituyente, pero creó otros problemas para los que tiene escasas posibilidades de administración, sobre todo por la oportunidad poco frecuente para el debate profundo, la búsqueda de consensos y

13 No se trata sólo del impacto fiscal de incorporar -como señala EL UNIVERSAL del 19 de noviembre de 1999- 600 mil pensionados no aportantes, se trata mas bien de indagar el por qué no aportaron y el "riesgo moral" que significaría tener sin ningún esfuerzo una pensión mínima similar a los que si lo hicieron. Planteado así el asunto, el sistema de seguridad social será otro nicho bancario y otra entrega a plazos o a pedazos, según como juzgue el lector, de garantías estatales mínimas, asistenciales, como estado permanente de asistencia social y sin seguridad social integral, palabra ésta eliminada del decreto de paro forzoso que se llama ahora "sistema," y no subsistema ¿desintegración ?

la exigencia de nuevas compensaciones que no puede satisfacer de inmediato o que en el caso del salario mínimo, termina por empobrecer¹⁴.

Si la fuerza política es desaprovechada por el tratamiento deficiente de la seguridad social, donde de un extremo se pasa al otro, del estatismo a la liberalización y de vuelta a aquél, indica por lo menos, que la seguridad social, eliminada ahora del preámbulo constitucional, no tiene sino trámite bancario, bosque de dudas y flancos internos que se apropian de la discusión perdida, históricamente acaso, en la constituyente, lo que junto con las responsabilidades funcionariales agrietadas, y la resistencia a los cambios casi intacta, conducirá a que la gestión diaria agote a la norma. Por ello, es que las disposiciones son tan largas, por eso es que las constituciones últimamente reformadas en América Latina, son tan extensas y cargadas de disposiciones que quieren direccionar lo que después la justicia niega¹⁵.

En este momento, el Ejecutivo no cuenta con la dirección, ni con el gobierno de la seguridad social y puede perder su operación, irregular y corrompida sin duda, y hasta su responsabilidad fiscal.

El Ministerio del Trabajo está en el asiento trasero de la seguridad social. En la última fila, tratando de hacerse oír. Guarda sólo en los artículos 36 y 38 del proyecto de ley orgánica de seguridad social, de septiembre de 2000, la rectoría del paro forzoso y del subsistema de riesgos profesionales. ¿Pero podía tener derecho a un extra? No hay ninguna duda de acuerdo a la reformada ley de la administración central. Aunque materialmente ello era vano. Sólo el IVSS lo devoraba, y ahora en el proyecto, un gigante, como la propuesta Superintendencia de Seguridad Social -artículo 26- no le augura lugar relevante, pues está adscrita a Finanzas, que dirige adicionalmente el servicio de recaudación e información – artículo 19- y el subsistema de pensiones – artículo 29-. Este es un callejón financiero que se lleva por delante a los encantadores principios que adornan al proyecto. Después del pórtico principista se desemboca en las señas particulares del nuevo régimen. El *who's who* labora sin disimulo.

14 Después de las crisis de incumplimiento, vienen con rabiosa fuerza los privados a hacerse cargo, según la evidencia de otros países de la región, de las reformas laborales y de la seguridad social, esto no es más que el desplazamiento del péndulo.

15 Ello sin negar la tradición hispánica que salpica sin remedio, aunque con extraordinaria belleza, nuestra lengua.

En verdad, Finanzas tiene un papel muy distinto. Es un error que sobresalta, atribuirle -del modo como se perfilan los acontecimientos- la dirección del sistema. ¿Qué reforma social puede existir si la suprema magistratura, de lo único que se interesa es de los encajes, las reservas, la rentabilidad y el manejo de la cartera? Este es un segmento del asunto, una parte necesaria por donde debe pasar el lápiz del superintendente ¿Pero y lo otro? La gran masa, la gran parte, el cuerpo social, el espacio reservado para la cobertura, el mercado laboral, la participación y la estrategia ¿dónde quedan? La llave del último cajón no puede tenerla Finanzas. Se propone, es cierto, una Comisión Rectora –artículo 15- presidida por el Vicepresidente, pero ello no dejará de ser una formalidad. La mayor parte del tiempo, sus miembros sufrirán de exceso de obligaciones protocolares, porque a control remoto no se llega a la médula. La Comisión no tutelaré, porque desde ya será un satélite de recepción de cifras y menudencias que el día a día va ahogando.

La Comisión y el Ministerio del Trabajo deben ser más fuertes y tocar por fin tierra. Aquélla rinde cuenta al Presidente -artículo 16- pero ninguno le podrá rendir cuentas a nadie, sino le siguen los pasos a un sistema complejo que crea su propio cosmos, grande o pequeño, diestro o siniestro, según la capacidad del guionista.

Prevalecen por doquier señales de atrincheramiento porque un proyecto social no existe: El funcionariado público también aguarda su momento. El Ejecutivo pidió la habilitación legislativa por segunda vez (septiembre de 2000) para modificar sin haberlo logrado en la primera (abril de 1999), la ley de jubilaciones del sector público, pero el artículo 147 de la Constitución permite que tengan refugio legal aparte. Dicha norma señala, como vimos, que una ley establecerá el régimen de jubilaciones y pensiones para el sector. La última propuesta conocida es convertir al fondo especial en un instituto autónomo adscrito al Ministerio de Finanzas, manejando cuentas individuales y un fondo solidario.

Por esto la propuesta de la Comisión Presidencial no tiene fortuna política. Allí se legisla para menos de un tercio de la fuerza de trabajo, por lo que sus efectos son también limitados socialmente.

2. Reglas Ejecutivas

A continuación proponemos algunas reglas para que la acción ejecutiva se libere de frenos imprecisos que no saben dónde parar ni cuándo verdaderamente detenerse:

- i. Las demandas de los actuales pensionados deben ser atendidas, de lo contrario, los conflictos continuarán y pueden agravarse al incumplirse una vez más la promesa. El Defensor de los Derechos del Ciudadano es una propuesta, ahora constitucional, que apunta en ese sentido, o la vía reglamentaria planteada por el gobierno de Caldera para procesar los reclamos de los antiguos y nuevos afiliados a la seguridad social. Deberán resolverse los choques existentes entre el IVSS, los Ministerios y la Superintendencia, entre otras organizaciones¹⁶.
- ii. Procurar el manejo eficiente de las salidas de información (administradoras, bancos, cajas regionales, agencias de empleo) y sus soportes de apoyo intermedio (servicio de información, contraloría, auditoría, administración de personal, compras) sin desprenderse de la dirección¹⁷.
- iii. La distribución de los poderes entre los agentes que participan: Si Hacienda hace y deshace el juego a su antojo, sin el Ministerio del Trabajo y sin un adecuado equilibrio de poderes, acabaría el juego para la clase trabajadora.
- iv. Inundar al sistema de información, lo que no es de extrañar en realidad, cuando son lo privados quienes la ofrecen para competir -sobre el concepto

16 Llama la atención como el sector mayoritario de la constituyente, aunque paradójicamente vencido en la segunda discusión y aún después de ella, cuando se substituyó el mecanismo de la plenaria por una comisión redactora final, pretendió, desconocer la nueva misión supervisora del Estado, aprobada en el decreto previo de paro forzoso, que reconoce la existencia de una Superintendencia de Pensiones y Paro Forzoso. En el decreto se le asignan funciones similares en lo que respecta a las cotizaciones a diferentes organizaciones como el Consejo Nacional de Seguridad Social, el Ministerio del Trabajo y un Comité Técnico del Sistema, antes subsistema, dependiente del IVSS, sin estar claramente establecidas las tareas, muchas de las cuales se repiten, mientras que el Servicio de Registro e Información de los afiliados lo conduce el IVSS o se le asigna a él (ello no está lo suficiente claro). Lo mismo sucede en el proyecto de decreto de pensiones de Chávez, donde no existen referencias concretas a las funciones de los organismos involucrados, como el Min-Trabajo y el IVSS.

17 Seguimos en este punto a Carlos Matus (1992). Según el autor, el foco de atención de la agenda del dirigente se basa en un plan que evita la urgencias, afina el sistema de petición y prestación de cuentas y la gerencia por operaciones.

de calidad de servicio y las exigencias de la superintendencia- pero lo más importante, es la rendición de cuentas¹⁸.

3. Reglas fiscales

Existen otras exigencias que sólo al Estado corresponde: Sin bajar la inflación, tener tasas reales positivas y disciplina fiscal, la capitalización adquiere la "pinta pero no va para la fiesta" Sería un fraude. El Estado debe asegurar superávits primarios para mantener al día la deuda previsional, derivada del sistema actual (actuales pensionados y jubilaciones en el sector público) y los nuevos compromisos (reconocimiento de las cotizaciones aportadas y fondo de solidaridad), requiriendo una tasa de crecimiento del PIB de 3,5% bajo el supuesto de una tasa de interés real del 9%, con una inflación del 25% y un impuesto inflacionario de 1.5% puntos del PIB, según estimaciones del Banco Central (1998).

Cualquier reducción de la tasa de crecimiento de los ingresos, forzaría superávits primarios mayores, financiados con impuesto inflacionario o impuesto a la nómina, con las consecuencias de desempleo que ello causaría o recurriendo al expediente del endeudamiento, incrementando la relación deuda-producto. El dilema es si el Estado puede, sin recurrir a la devaluación y al endeudamiento, crecer a un 3,5%, particularmente con un presupuesto tan rígido. Cualquier reducción haría que el superávit primario sostenible se incremente, generándose presiones de inestabilidad por la vía del endeudamiento y tasas crecientes de inflación. Para poder satisfacer el servicio que la deuda genera, cuyas estimaciones se revelan de seguidas, se requeriría reducir en primer lugar la inflación, remunerar al ahorro obligatorio con tasas reales de interés, que diferentes ensayos ubican, entre 4% y 5% y mejorar la tasa de crecimiento de los salarios reales para así incrementar las pensiones y el empleo formal, aumentando de esta forma el volumen de los fondos (Ministerio del Trabajo, 1998).

El costo previsional estaría representado por la cobertura de los actuales pensionados, Bs. 90.000 por pensión mínima, lo que calculado a valor presente, equivale a unos 10 mil millones de dólares, un 10% del PIB, sin incluir a los no cotizantes pensionados. La homologación constitucional a Bs. 144.000 representa 6 puntos adicionales del producto.

18 Al respecto puede consultarse el Reglamento inaplicado de la Superintendencia del Subsistema de Pensiones.

Las fórmulas del reconocimiento de las antiguas cotizaciones pretenden evitar la confiscación de los aportes. Este reconocimiento puede estar representado de manera implícita en las pensiones mínimas, lo que equivaldría a una disminución del costo fiscal de la transición venezolana. La tesis del decreto Caldera fue la de establecer una tasa de rendimiento no menor a la producida por los fondos de pensiones. Una estimación preliminar, con una tasa de 5% real, ubicaría el reconocimiento, si se trajera a valor de hoy todas las cotizaciones realizadas, en unos \$ 3.800, un 3,8% del PIB (Congreso de la República, 1998).

Pero haciendo abstracción del reconocimiento, que es una deuda menor en comparación con la del fondo solidario, al establecerse una tasa de 2% para éste y cancelando la pensión a flujo mensual, el déficit es sostenido por más de 40 años, manteniendo el equilibrio por sólo 3 años. Después del año 43, se supone que la capitalización individual debe madurar y pagar con sus recursos las pensiones. Esta es una de las debilidades de la reforma, pues no resuelve el déficit del que supuestamente se libera. Si bien pudiera argumentarse que el Estado debe asumir la transición, no puede hacer suya las del nuevo sistema. Una reforma así para que ganen las operadoras privadas sin que gane el Estado que cede la administración a las transnacionales es una opción desequilibrada, cuando puede -sin necesidad de introducir la capitalización individual- instrumentar una reforma financiera hacia la capitalización colectiva, extremando las condiciones de adquisición de los beneficios y ajustando las tasas de contribución y reemplazo, sin generar déficits, lo que en modo alguno significa dejar de aumentar la contribución, así por ejemplo; en reparto, la tasa, definiendo un beneficio de un 60% del salario corriente del trabajador, no bajaría de un 14%. Pero si se justifica un nivel de ahorro y de seguro, el de capitalización individual y otro, con fines redistributivos, sea de capitalización o de reparto simple; la subvención regular no tendría lugar, salvo que fuese necesaria para cubrir a estratos especiales que merecen protección y cuya incorporación debe estimular el sistema, como sería el caso de los trabajadores informales.

Pueden ofrecerse sin embargo argumentos en contra del autofinanciamiento, que optan por aceptar la disminución de los aportes al solidario y se enumeran como siguen, todos sin embargo, justifican la reforma y su costo, pero no así el perjuicio fiscal que decreta:

- i. La conveniencia de la reforma queda a salvo, por cuanto el impacto de no hacerla sería mucho mayor, máxime cuando no es explícita. El traslado a un régimen de capitalización individual, descubre su costo fiscal.

- ii. El financiamiento de la deuda requiere un esfuerzo considerable aún sin la reforma. Se asumen además otros compromisos como el de la reestructuración del IVSS y la fijación constitucional de las pensiones y jubilaciones al salario mínimo urbano. Por tanto, la deuda no es creada por la reforma, sino por el pasivo anterior acumulado.
- iii. La deuda puede financiarse al muy largo plazo, facilitando el cumplimiento de los compromisos y ajustando el programa de pagos, mientras aumenta la densidad de las cotizaciones, se amplía la cobertura y ocurre la liberación de ciertos compromisos. La deuda no es indefinida después de todo y tan extendido plazo es propio de sistemas previsionales que acumulan grandes pasivos, aún sin modificar sus sistemas solidarios, como el norteamericano o los de Europa, en razón de la legitimidad política que han adquirido y el crecimiento económico experimentado¹⁹.
- iv. Los propios fondos de pensiones, es el último argumento, generarían los recursos para financiar la transición y apoyarían el crecimiento del PIB.

Rol de los privados

1. Garantías por la actuación privada.

La participación privada, compartida con el Estado, ha dado origen a una serie de garantías destinadas a los afiliados. Unas, son relativas a los fondos:

- i. La exigencia de una rentabilidad real mínima a las operadoras, procurando un manejo eficiente de la cartera y minimizando el costo de la garantía estatal.
- ii. La creación de reservas de contingencias con los excesos de rentabilidad.
- iii. El establecimiento de un encaje, patrimonio de la administradora e invertido en cuotas del mismo fondo, para evitar el conflicto de intereses, que se derivan de la administración de dos carteras.

19 En EEUU fue clara la opción a favor del sistema de reparto, ya que la tasa esperada de crecimiento del empleo y el crecimiento salarial, superaban la rentabilidad de la inversión en bonos del Estado con un interés de alrededor del 1%.

- iv. La garantía pública de rentabilidad real mínima; si la reserva, el encaje y el aporte de los accionistas son insuficientes.
- v. La prohibición a las administradoras de realizar operaciones de compra-venta de valores que sean de la misma clase más ventajosas que las realizadas por los fondos que administren, como conceder créditos con dinero de los fondos, invertir en sus propias acciones o en casas de bolsa, fundaciones sin fines de lucro y sociedades relacionadas.
- vi. La certificación de estados financieros del fondo de pensiones y de la administradora.
- vii. Los rendimientos de los fondos son exonerados de impuesto.
- viii. La custodia obligatoria de la inversión.
- ix. Límites máximos de inversión, por instrumento y por emisor.
- x. La contabilidad de la administradora, separada de la del fondo de pensiones.
- xi. El cumplimiento de un Plan Unico Contable emitido por la Superintendencia.
- xii. Y la licitación de los recursos del fondo de reparto entre entes financieros de comprobada solvencia financiera e inversión de sus recursos en los mismos instrumentos autorizados para los fondos de capitalización individual.

Otras garantías que conciernen directamente a los afiliados, actuales y futuros, son:

- i. El reconocimiento a la generación anterior a la transición de las cotizaciones efectuadas.
- ii. La libertad de escogencia y traslado a otra administradora, libre de costo.
- iii. La información permanente, la atención y resolución de reclamos.
- iv. Una cuenta individual de aportaciones, propiedad del afiliado.
- v. La publicidad regulada.
- vi. La aplicación de medidas preventivas, nominadas o no, por la Superintendencia.

- vii. Las cotizaciones del trabajador exentas del ISR y deducibles para el patrono.
- viii. Que los aportes y prestaciones sean inembargables.
- ix. Garantías del fisco para el pago de pensiones mínimas.
- x. La exigencia de capital mínimo de constitución, revisable hacia arriba y margen de solvencia en función del monto del fondo y el nivel de riesgo de la cartera de inversiones.

La participación privada tiene riesgos que pueden ser controlados, adoptando de ser necesario medidas precautelativas, manteniendo a la par garantías dinerarias de buen resguardo, pero ello dependerá de sí el controlador es eficiente y autónomo.

Las administradoras están ligadas a grupos financieros y empresariales que pueden provocar conflictos de interés, concentración y competencia desigual. Dicho de otro modo, de las trampas clientelares típicas de la administración estatal, podría pasarse a las financieras, típicas de sistemas financieros poco supervisados. Para esto, existen algunas directivas legales que pueden ser complementadas por vía reglamentaria, las que limitan el financiamiento y comunicación entre las administradoras, los bancos y otras entidades relacionadas, como las compañías aseguradoras²⁰:

2. Directivas Generales para las AFPs:

- i. Abstenerse de ejecutar actos restrictivos de la libre competencia o que impliquen abuso de la posición dominante en el mercado.
- ii. La gestión de la AFP debe procurar la mayor rentabilidad, velando porque todas las operaciones de adquisición y venta de títulos se realicen con dicho objetivo, debiendo indemnizar por los perjuicios que causen.
- iii. Los auditores externos deberán pronunciarse acerca de los sistemas de control destinados a garantizar el cumplimiento de las normas sobre conflictos de interés.

²⁰ Se han tomado las directivas existentes en el decreto Caldera (Decreto- Ley No. 36.575, 1998).

- iv. Deben guardar estricta reserva los administradores y sus cónyuges respecto a información privilegiada que todavía no haya sido oficialmente divulgada al mercado.

Existen directivas específicas que tienen también el propósito de protección de los afiliados- clientes:

- i. Presentación de lista de ofertas de diferentes aseguradoras al afiliado cuando opte por alguna modalidad de renta vitalicia.
- ii. El giro exclusivo de funcionamiento de la administradora.
- iii. La prohibición de ejercer cargos de dirección en más de una operadora o administrar simultáneamente fondos de terceros o ejercer cargos de dirección o de confianza en empresas de seguros, reaseguros, bancos e instituciones de similar naturaleza, casas de bolsa, custodia de valores y sociedades de corretaje.
- iv. Prohibición de contratar servicios de custodia en instituciones en la cual se tenga participación accionaria o vinculación a través de directivos y asesores.
- v. La creación de una comisión calificadora de riesgos de inversión que aprueba, modifica y determina las categorías de calificación que podrán acceder e integrar las inversiones de los fondos de pensiones.
- vi. La prohibición de la adquisición de activos que haga la administradora para sí, si el precio de compra es inferior al precio promedio ponderado existente en los mercados formales en un lapso determinado.
- vii. La prohibición de la enajenación de activos propios que haga la administradora, si el precio de venta es superior al precio promedio ponderado existente.
- viii. La prohibición de adquisición o venta, por cuenta de los fondos, actuando como cedente o adquirente, la administradora.
- ix. La prohibición de ventas o adquisición de activos que efectúe la operadora, si resultaren más ventajosas para ésta que las respectivas ventas o adquisiciones, efectuadas en un lapso dado, por cuenta de los fondos.

- x. La prohibición de negociar activos de la misma clase, tipo, serie y emisor, con recursos del fondo a precios no representativos a los existentes en el mercado al momento de efectuarse la transacción.
- xi. La prohibición de votar por el accionista mayoritario, o la persona relacionada con la administradora que pueda elegir la mayoría del directorio, no pudiendo realizar ninguna gestión que implique tener inherencia en la administración de la empresa.
- xii. La penalización de otras acciones indebidas.

Resultados y Conclusiones

El beneficio prometido por los sistemas previsionales se hace legítimo cuando la sociedad y su dirigencia se proponen actuar uniformemente. Pero los regímenes solidarios, ya veteranos en nuestra región, no lo lograron y tampoco se vacunaron contra la epidemia clientelar, sin lograr las elites dirigentes cohesionarse en torno a un proyecto común, lo que justifica en parte la introducción de la cuenta individual o su admisión como complementaria en otros sistemas comparados, como los europeos o el estadounidense que están lejos de abandonar sus esquemas solidarios legitimados.

Aunque los cambios demográficos son pronosticables, permitiendo al largo plazo una adecuada administración, será inevitable el aumento de la tasa de contribución, dependiendo su fijación de la cobertura y los salarios, en tanto que en la capitalización individual, los riesgos financieros son menos previsibles. Por tanto, si se quiere mayor seguridad, la solidaridad es una respuesta que puede reajustar el beneficio, permitir incentivos y hasta una administración privada de fondos colectivos, mejorando el servicio, porque se ofrece la oportunidad de elección a los afiliados.

La transferencia de recursos entre generaciones y sectores de ingresos, al no modificarse los topes salariales, fue claramente regresiva, pero la permanencia de la solidaridad es básica para comprometer a los que devengan ingresos más altos con el desarrollo económico y social del país. El financiamiento solidario atempera el riesgo que la capitalización individual supone y éste a su vez, minimiza los riesgos del envejecimiento de la población.

El sistema de capitalización funciona en condiciones normales para trabajadores con empleos estables, ingresos crecientes y que se retiren después de 30 años de servicio, en un ambiente de crecimiento económico y baja inflación. El mercado venezolano no se ajusta a las características de ese diseño, por lo que su introducción es una apuesta interesada por el cambio productivo que debe funcionar al mismo ritmo de la reforma, a nivel macro y micro. La equidad individual que inspira la capitalización individual, podría convertirse sin programa económico, en una consigna hueca e irrealizable, empujando a la población afiliada a la pensión mínima garantizada exclusivamente por el Estado. El crecimiento estable no es ajeno tampoco a los beneficios definidos por los sistemas solidarios, pues de lo contrario, éstos serán costeados con impuestos a la nómina o depreciando la pensión máxima.

Las reformas posteriores a Chile, han sido producto de reformas de ajuste, despertando suspicacias acerca de sus verdaderas intenciones. Pueden distinguirse dos planos: Uno, el macro-organizativo, donde el Min-Trabajo ocupa un lugar preferente, aunque existen dificultades para que la formulación política se produzca, a causa de la fuerza de los hechos que adormecen la capacidad de maniobra, al no contarse con recursos; ni antes, en la bonanza, ni después cuando la crisis fiscal estalló a comienzos de los ochenta. El otro plano es el macro-económico, que se refiere al déficit que el fondo solidario causará al Estado.

Las reformas han incrementado el costo fiscal o laboral. Y en todas, los costos de comercialización han ascendido, pese a las regulaciones existentes, en un mercado concentrado y bancarizado, donde el Estado interviene como uno de sus agentes, exigiéndole capacidades de vigilancia y de administración extra.

Estamos entre dos opciones, una que oferta una pensión máxima y reajutable (aquí apostamos al crecimiento y al cumplimiento del administrador estatal) y otra, que garantiza una pensión mínima y reajutable para la mayoría e indefinida para una minoría (aquí apostamos también al crecimiento y al cumplimiento severo de las normas de supervisión) Muchos preferirán esperar o mantener lo que ya tienen, negociar y administrar directamente sus programas previsionales.

Al establecer la Constitución venezolana la pensión al salario mínimo, se apunta al financiamiento de las pensiones por el sistema de capitalización individual. Proceder a esta forma de ajuste, a discreción del Ejecutivo, obliga en el corto plazo a una revisión presupuestaria; en el mediano plazo, a disponer de sa-

larios mínimos diferenciados por sectores; y al largo plazo, una fijación de este tipo, reducirá al mínimo la fórmula de ajuste, comprimiendo a su vez el ingreso de subsistencia de los activos.

Y al incorporarse las pensiones no contributivas, el déficit del fondo solidario y los compromisos adquiridos por los regímenes especiales podría representar más de un 77% del PIB.

Justificada la parálisis de la reforma por la discusión constituyente, tiene otras explicaciones, atribuibles a puntos direccionales divergentes, quedando nuevamente aplazada, hasta la elección del próximo parlamento, desaprovechando el Ejecutivo, el tiempo político a su favor y el poder normativo otorgado por la habilitante.

Es probable el reagrupamiento de las tendencias irreconciliables, la del Estado omnipresente y la de la competencia regulada entre administradoras, terminando por imponerse una de ellas, demarcándose un camino intermedio al final del trance.

El debate constitucional no permitió una discusión angular de la seguridad social. Esto se debe a la carencia de una estrategia con la consiguiente pérdida de recursos y autonomía direccional. Mientras los privados se preparan, el Estado sólo acumula pasivo y baja responsabilidad.

La normativa propuesta reserva promesas de incumplimiento y advierte una falta de orientación que traslada las decisiones a centros de poder económico.

El sistema venezolano vigente arrastra un déficit y las soluciones proyectadas pueden hacerlo permanente. En Argentina, el sistema de reparto reformado genera déficit por los trabajadores que libremente se trasladan al sistema mixto pero que no pueden regresar a aquél. En México se cerró y lo soporta enteramente el Estado, y en Colombia ha mejorado sus finanzas en competencia abierta con el sector privado de capitalización, permitiéndose los traslados entre ambos regímenes de financiamiento.

Desconocer en un sistema capitalista la participación privada en la seguridad social, no parece conjugar con la dinámica de la libre empresa y el enfrentamiento de los monopolios. El riesgo es que se pase a otro régimen y continúen las desigualdades. El temor de la izquierda fundamentalista y en general de los tra-

bajadores -los que podrían escabullirse- es que la cuenta individual se convierta en otra frustración.

La introducción de la cuenta individual se justifica después de haberse extinguido los fondos públicos para pensión como “hacienda” de gobiernos y sectores no financieros, apostando al cumplimiento de normas de vigilancia y al crecimiento económico. Aunque no ha funcionado, la solidaridad le da sentido a la seguridad social y requiere de igual apuesta. Una combinación de los dos regímenes, socialmente aceptados y fiscalmente posibles, se recomienda, pero ello significa expansión de la cobertura, adecuada vigilancia y uniformidad para alcanzar la justicia social.

La respuesta del Estado dependerá esta vez de sí los propósitos de enmienda que han inspirado los cambios de la plataforma política, podrán ser llevados a la práctica; si la “revolución” no se agota y no abre paso a la veta inacabable de otro mal negocio.

Bibliografía

- ACUÑA, R. (1997). “**Futuro Desarrollo de los Fondos de Pensiones**”. Miami: AIC Conferences.
- AISS (1999). “**La Reforma de las Pensiones en América Latina, aspectos comparativos**”. Boletín No. 5.
- ARENAS, A. y BERTRANOU, F. (1997). **Learning from social security reforms: Two different cases, Chile and Argentina**. Washington, D.C.: World Development.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. COMISIÓN CONSTITUCIONAL (1999) **Anteproyecto de Constitución**, Caracas.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1999). **Anteproyecto de Constitución** presentado a la plenaria de la ANC para su primera discusión, Caracas.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. **Proyecto de Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, presentado el 17 de noviembre de 1999 por ante el Consejo Nacional Electoral para someterlo a referendo.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (1998). **Informe sobre el Costo Fiscal de la Reforma de Pensiones**, Caracas.

- COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2000). **Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral**, Caracas.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1998). **Informe de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera sobre el Subsistema de Pensiones**, Caracas.
- DIAZ, Luis Eduardo (1999). “**La Reforma de la Seguridad Social en Venezuela**”. XXIV Jornadas Domínguez Escovar, Barquisimeto.
- EL GLOBO (Caracas) de 15 de noviembre de 1999.
- EL UNIVERSAL (Caracas) de 05 de noviembre de 1999.
- EL UNIVERSAL (Caracas) del 19 de noviembre de 1999.
- LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO (México) Diario Oficial de fecha 23 de mayo de 1996.
- LEY 100 (Colombia) de fecha 23 de diciembre de 1993.
- LEY 24241 (Argentina) de fecha 26 de octubre de 1993.
- LOPEZ ESTEVEZ, A. (1996). “**Los Fondos de Pensiones**”. Caracas: Asociación Bancaria de Venezuela.
- MATUS, Carlos (1992). **Política, Planificación y Gobierno**. Fundación Altadir.
- MINISTERIO DEL TRABAJO (1997). **Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y de Política Salarial**, Caracas.
- MINISTERIO DEL TRABAJO (1998). **Informe para la Comisión Especial de Reforma de la Seguridad Social**, Caracas.
- MINISTERIO DEL TRABAJO y PNUD (1998). “**Mercado Laboral y Seguridad Social, los 100 días**” Proyecto VEN-98-007.
- MINISTERIO DEL TRABAJO. **Proyecto de Reforma del Decreto-Ley del Subsistema de Pensiones**. Caracas, octubre de 1999.
- MINISTERIO DEL TRABAJO. **Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral**. Caracas, octubre de 1999.
- OCDE (1998) “**Estimación de la Tasa de Dependencia de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico**”.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Ley de Homologación de las Pensiones del Seguro Social y de las Jubilaciones y Pensiones de la Administración Pública al Salario Mínimo Nacional (Pensión Mínima Vital)** GO No. 4920 Extraordinario de fecha 16 de junio de 1995.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA (1961). **Constitución Nacional**.

- REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Decreto-Ley del Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Laboral**, de octubre de 1999.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Decreto-Ley No. 36.575 del Subsistema de Pensiones, de fecha 05 de noviembre de 1998.**
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Reglamento que Regula el Derecho a la Información de los Afiliados ante las AFPs.** GO No. 5301. Extraordinario de fecha 29 de enero de 1999.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Reglamento Orgánico de la Superintendencia del Subsistema de Pensiones.** GO No. 36.628 de fecha 25 de enero de 1999.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. **Ley Programa de Alimentación de los Trabajadores** GO No.36.538 de fecha 14 de septiembre de 1998.
- SEMANARIO QUINTO DÍA (Edición Aniversaria) de noviembre de 1999.
- SUPERINTENDENCIAS DE CHILE, ARGENTINA Y PERÚ (1996). **“Reformas a los Sistemas de Pensiones”**. Chile: Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones.
- SOLÍS SOBERÓN, F. (1995). **“Descripción del Sistema de Ahorro para el Retiro”**. México: Consar.