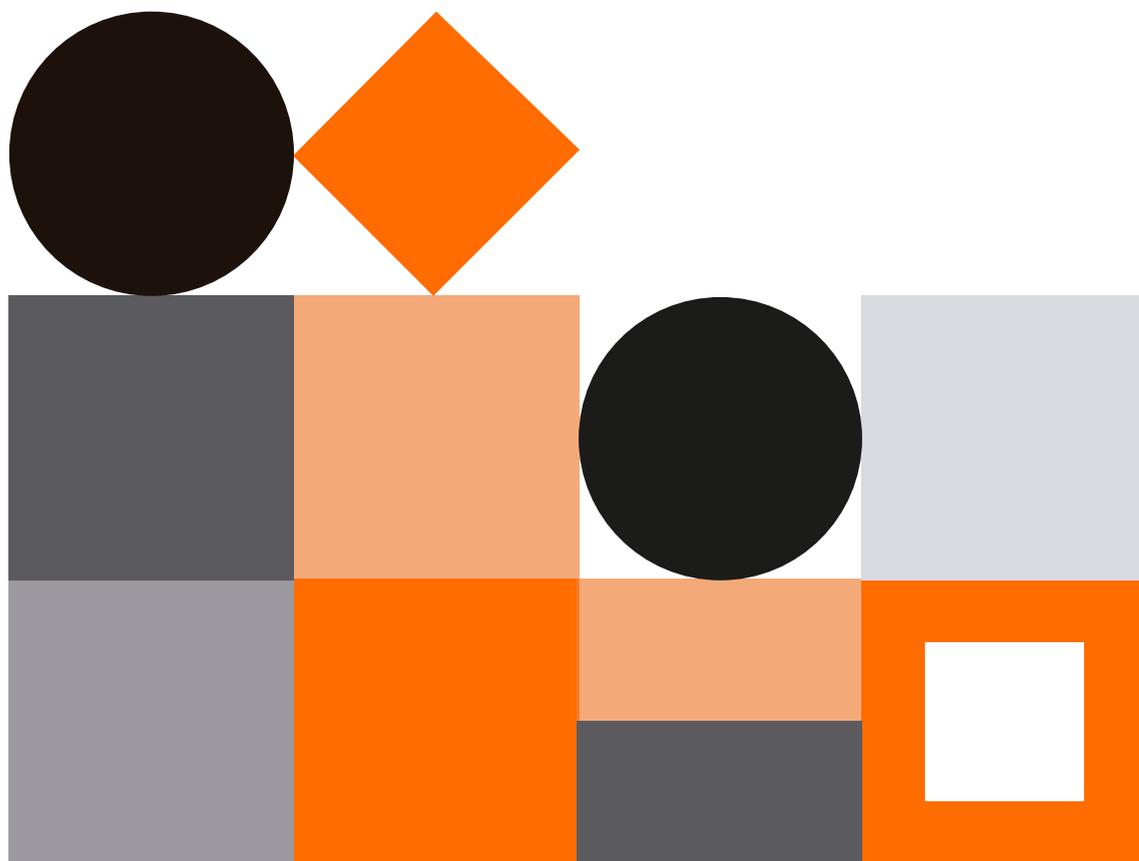


# PENSIONES DE VEJEZ EN EMERGENCIA

VENEZUELA 2015 - 2020

**Agenda Social Urgente**





Unión Europea

---

«© Convite, A.C. [2020]. Reservados todos los derechos».

Este trabajo es parte del proyecto «**Monitor de Salud**», desarrollado por Convite, A.C., y sus organizaciones aliadas con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Convite, A.C., y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

---

## Créditos

### Para citar y referenciar este informe

Investigación y redacción: Dr. Carlos Aponte Blank.

**LAS PENSIONES DE VEJEZ EN EMERGENCIA: VENEZUELA 2015-2020. (2018).**

Convite, A.C. Caracas, Venezuela. Asistente de Investigación Soc. Eilyn Farías.

La confección de este documento estuvo coordinada por Lic. Luis Francisco Cabezas, Director General de **Convite, A.C.**  
Derechos Reservados a favor de Convite AC.

Diseño y diagramación: Mayrim Porras

---

# Índice

## Prólogo 4

## Introducción 6

### 1. Marco de referencia analítico /10

- Algunas precisiones conceptuales /10
- Las pensiones de vejez y la Evolución del Estado social venezolano /13
- Esquema y periodización del análisis sobre las pensiones de vejez /15

### 2. Formación inicial (1971-1998) y primera masificación (1999-2012) del sistema de pensiones de vejez /19

- El crecimiento de la cobertura de las pensiones de vejez (1971 - 2012) /19
- La Gran Misión Amor Mayor y su papel en la 1ª fase intensiva de expansión /26
- La Constitución de 1999 y la dimensión programática de la expansión /29
- La incidencia de la bonanza y del incentivo electoral en la expansión /36

### 3. Segunda masificación cuantitativa y disolución del sistema de pensiones de vejez (2013-2020) /44

- Las pensiones 2013 - 2015, según los últimos R.A. del IVSS /44
- Exploración sobre el avance hacia una «casi -universalidad» ilusoria: Las pensiones entre 2016 y 2020 /52
- Aproximación al valor real de la pensión y a su grave deterioro desde 2015 /62

## Consideraciones finales /71

## Referencias /73

# Prólogo<sup>1</sup>

**El envejecimiento de la población es un fenómeno demográfico que viene ganando espacio en los círculos de opinión no solo académicos, sino también en los propios gobiernos del continente. Este repentino interés viene dado porque las cifras demográficas apuntan a un sostenido incremento de la población adulta mayor en todos los países del continente americano. Este comportamiento no será exclusivo de los países que ya tienen buen tiempo dentro de una transición demográfica avanzada, tal es el caso de Argentina, Chile, Uruguay y Cuba, sino que también comenzará a tener relevancia estadística en los países que se consideraban países jóvenes.**

Venezuela no escapa de esta realidad, somos un país que está en plena transición demográfica, lo que supone un tránsito hacia un país con unos niveles de fecundidad cada vez más cercanos a las tasas de reemplazo, y con un sostenido aumento de la expectativa

[1]

Prólogo a cargo  
del Lic. Luis Francisco  
Cabezas Gutiérrez  
Director General  
de Convite AC

de vida. Esto hará que las cohortes de edades mayores comiencen a ser más numerosas, situación esta que tendrá un impacto económico, social y político.

Ante esta situación es necesario comenzar a dar discusiones que permitan abordar tempranamente los desafíos que supondrá el envejecimiento de la población, sobre todo en un país con una limitada oferta de atención a las personas mayores como política pública, y con un sistema de seguridad social que no destaca por brindar un amplio abanico de protección durante la vejez.

Es necesario sentar las bases y comenzar a andar en la confección de lo que será un nuevo marco de seguridad social en medio de un sostenido proceso de envejecimiento de nuestra población, se necesitara más protección para más personas y eso tiene un costo, que debemos comenzar a calcularlo y pensar en su financiamiento.

Con este documento queremos fomentar la discusión en torno a la seguridad social en Venezuela, haciendo una revisión de lo que ha sido, de lo que es, y de lo que debería ser, para poder afrontar el reto del envejecimiento de la población.

Desde Convite queremos ser un agitador del debate, entendemos los desafíos que impone la pandemia global de COVID-19, pero ello no puede suponer el abandono de las agendas sociales, la defensa y exigibilidad de los derechos, y su ampliación.

Este trabajo constituye un exhaustivo, profesional y objetivo abordaje de la realidad de las pensiones en Venezuela, es un esfuerzo que tiene un valor agregado tomando en cuenta la poca disponibilidad de estadísticas oficiales disponibles, y la opacidad reinante en el manejo de las mismas.

Finalmente, esperamos que este trabajo constituya un aporte para fomentar la discusión en torno a los temas impostergables, la transición demográfica está en marcha, hacer de ella una oportunidad en lugar de una amenaza, dependerá de cuán rápido abordemos los temas pendientes en materia de seguridad social. ■

# Introducción<sup>2</sup>

**En este Informe exploraremos la evolución y la situación actual de las pensiones de vejez en Venezuela, nación que sufre una emergencia humanitaria compleja desde hace alrededor de un lustro. Esta emergencia extrema se ha agravado debido a la pandemia del COVID-19 que, de manera universal, repercute con una especial severidad en grupos de la población adulto mayor, población que –por razones obvias- es la perceptora potencial de las pensiones de vejez que nos ocupan centralmente en este texto.**

Los adultos mayores han sido tradicionalmente descuidados por la gestión estatal en Venezuela, con parciales excepciones como la transitoria prioridad que se asignó a las pensiones en la improvisada política social venezolana que se ejecutó desde 1999 y, especialmente, durante casi todos los años de la bonanza petrolera de este siglo XXI (2004-2014). Sin embargo, especialmente a partir del 2015, la situación de los adultos mayores se ha deteriorado creciente y

[2]

Este trabajo contó con el valioso apoyo de la socióloga EILYN FARÍAS, quien se desempeñó como asistente de investigación para su elaboración. Agradecemos a varios integrantes del IIES-UCAB (profesoras ANITZA FREITEZ, MARÍA DI BRIENZA y MARÍA GABRIELA PONCE) que contribuyeron para que consultáramos la información de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) en 2015-2017. Especial reconocimiento debemos a la profesora Ponce quien no sólo nos orientó acerca del uso de los datos de esa Encuesta, sino que también nos facilitó algunos de sus procesamientos acerca de las pensiones, a partir de la ENCOVI.

aceleradamente y ha alcanzado en la actualidad (mediados del 2020), un nivel de vulnerabilidad o riesgo que supera extraordinariamente la escala de los muy graves problemas que ya los afectaban a fines del pasado milenio.

Es cierto que algo parecido puede decirse con respecto al deterioro socio-económico de casi toda la nación venezolana y de los distintos grupos que la integran; pero, en un caso como el de la población adulto mayor se agregan los riesgos complementarios que la caracterizan como un sector de especial vulnerabilidad bio/psico-social.

Hasta hace unas décadas, la escasa valoración pública hacia los adultos mayores y sus derechos sociales podía pretender justificarse en Venezuela por el exiguo peso poblacional de ese grupo. En medio de la llamada “explosión demográfica”, los venezolanos de 65 años y más, que solo eran 2,3% del total de la población en 1950, representaban aún un 3,2% en 1980. Pero, su peso poblacional aumentó a 5,6% en 2010 y a 8% en 2020, previéndose que este sub-grupo etario sea más de 15% de los venezolanos para el 2050 (CEPAL, 2000a, p.87). Y, en la referencia anterior, estamos aludiendo a un concepto restringido de la población adulto mayor puesto que para visiones etariamente más extensas, como la que adoptaremos en este trabajo, la importancia poblacional de este grupo es sustancialmente superior.

Anticipemos, a ese respecto, que nuestra definición de adulto mayor se inclinará por una perspectiva amplia, que la identifica con la población desde los 55 años en adelante, elección que responde básicamente a una razón práctica: la población elegible para las pensiones de vejez en Venezuela (mujeres desde los 55 años y más; hombres desde los 60 años y más) se asocia con esa extensión etaria.

Independientemente de la amplitud con la que se defina al adulto mayor, su significación poblacional ha aumentado con el proceso de envejecimiento demográfico que vive nuestro país (y el conjunto de América Latina) y, por ello, la desatención de ese sector poblacio-

nal por parte de las políticas públicas tiende a hacerse menos factible y/o más costoso para los decisores políticos, especialmente en marcos efectivamente democráticos.

En este trabajo intentaremos avanzar especialmente en la caracterización de la cobertura de las pensiones de vejez en el país, tratándose de un tema fundamental como parte de la aspiración a la universalización de los derechos sociales. Pero, esta revisión evidenciará que la universalización requiere atender a la calidad de los bienes y servicios que se amplían, sin lo cual esa expansión puede resultar una ilusión o, más bien, una desilusión.

La calidad en un caso como el de las pensiones depende en gran parte de la capacidad adquisitiva real de las pensiones y veremos que ella ha sufrido un alarmante descalabro desde el 2015, motivo básico para que titulemos este informe como el de las pensiones de vejez en emergencia, asociándolo con este periodo reciente.

Además de la cobertura y la calidad, hay una tercera dimensión que intentaremos no descuidar, pero que trataremos más soterradamente en el curso de este escrito: el vital problema de la sostenibilidad organizativo-institucional y financiera de los programas y políticas públicas, asunto que adquiere una tradicional gravedad en países como los petroleros, especialmente si -como ocurrió con la Venezuela del s. XXI- no se aprende de las lecciones del pasado acerca de las graves repercusiones que ocasiona la extrema volatilidad del mercado de los hidrocarburos. La improvisación, en esta y otras materias, contribuye a generar unos costos humanos y sociales alarmantes como los que se están evidenciando hoy en la Venezuela en emergencia.

Cabe cerrar esta introducción indicando que este informe se distribuirá en tres partes básicas:

- En primer lugar, en el marco analítico de referencia, presentaremos: algunas precisiones conceptuales; una breve contextualización de las pensiones de vejez en la evolución de la seguridad social y del Estado social venezolano; y, un esquema y periodización del abordaje de las pensiones de vejez en este informe.

- En segundo lugar, trataremos sobre la formación inicial y primera masificación de las pensiones de vejez (1971-2012), antecedentes que contribuyen notablemente a comprender la situación actual. Este punto estará especialmente centrado en la cobertura por la relevancia que tiene esta dimensión, como explicamos previamente en esta introducción.
- Y, luego, abordaremos la segunda masificación cuantitativa y la disolución del sistema de pensiones de vejez (2013-2020), periodos gubernamentales jefaturados por Nicolás Maduro, en los que además de la cobertura será particularmente oportuno abordar el tema de la suficiencia/calidad de las pensiones, combinación que permite caracterizar su situación actual. ■

# 1. Marco de referencia analítico.

En este marco analítico de referencia presentaremos: algunas precisiones conceptuales; un breve comentario sobre el contexto de evolución de la seguridad social en el que se insertan las pensiones de vejez venezolanas; y, ofreceremos un esquema sobre el abordaje de esas pensiones en este informe, que se complementa con una propuesta de periodización de las principales fases de evolución del sistema de pensiones de vejez.

## Algunas precisiones conceptuales

Estas precisiones están fundamentalmente relacionadas con la definición de las **pensiones de vejez** y, en particular, con la identificación de la **población elegible** para obtener esas pensiones en Venezuela así como con la distinción entre **pensiones contributivas y no contributivas**.

En Venezuela es relativamente fácil y común que se identifique principalmente a las **pensiones de vejez** como aquellas que son así designadas y que otorga el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), pensiones que se diferencian de otras que también otorga ese organismo, como las pensiones de sobrevivencia y las de invalidez/incapacidad<sup>3</sup>. En este trabajo cuando hagamos mención al conjunto de estos varios tipos de pensión hablaremos genéricamen-

[3]

El IVSS diferencia 4 tipos de pensiones. Pero, generalmente, atendiendo al propósito de nuestro análisis nos referiremos a esas pensiones en 3 tipos, fusionando la mención a las de invalidez e incapacidad, siendo que esta última tiene una cobertura reducida y tiende a recibir un trato normativo similar a la de invalidez.

te de las pensiones del IVSS o de las pensiones **totales** del IVSS.

Al contar con Registros Administrativos (R.A.) del IVSS razonablemente confiables sobre las pensiones de vejez, para los años 1971 a 2015, y sabiendo que las pensiones de ese Instituto son tradicional y claramente el tipo de pensiones (o jubilaciones) más extendido en el país, podemos centrar el análisis en ellas con respecto a ese largo periodo, con algunas reservas relativamente menores<sup>4</sup>.

Sin embargo, a partir del 2016 se discontinuó la producción y difusión sistemática de esos Registros del IVSS, que era la principal fuente informativa nacional sobre las pensiones de vejez, siendo una de las muchas (podríamos decir de las generalizadas) expresiones del proceso de ocultamiento de la información oficial sobre la gestión pública. Esa información estadística sobre las pensiones ha sido sustituida desde el 2016 por la divulgación gubernamental (fundamentalmente mediática) de unos supuestos avances en esa materia, datos imprecisos, de carácter más informal y de tono frecuentemente político-publicitario.

Más allá de esas carencias, exploraremos y ordenaremos los hallazgos informativos básicos conseguidos en la prensa u otros medios “digitales” acerca de la cobertura de las pensiones desde el 2016 y los contrastaremos (básicamente entre 2015 y 2018) con otras fuentes alternas de información entre las que cabe destacar:

- La valiosa Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), estudio promovido por las principales universidades nacionales, situadas en Caracas: la UCAB: Universidad Católica Andrés Bello (Universidad privada), la UCV: Universidad Central de Venezuela y la USB: Universidad Simón Bolívar (Universidades públicas autónomas). Esta Encuesta, iniciada en el 2014, vino a cubrir un importantísimo vacío de información demográfica, laboral y social, en medio de la creciente opacidad y pérdida de credibilidad de la información oficial.
- La tradicional Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM), realizada por el Instituto Nacional de Estadística, estudio hermano de

**[4]**

Una de las principales «reservas» se deben a que parte de las pensiones de sobrevivencia e invalidez cubren a adultos mayores por lo que más allá de las pensiones de vejez hay otras pensiones hacia la vejez, a lo que podría sumarse la existencia de jubilaciones (sobre todo en el sector público y en algunas grandes empresas privadas) así como algunas otras pensiones otorgadas por organismos distintos al IVSS que también cubren a dicha población. En el punto 3 abordaremos algunas de las complicaciones que obligan a distinguir y a relacionar las poblaciones de vejez (del IVSS) y las pensiones o jubilaciones hacia la vejez (que podríamos entender, en el caso venezolano, como todas aquellas que se destinen a población elegible para pensiones de vejez del IVSS).

encuestas similares en los países de América Latina, gran parte de cuya información ha sido objeto –sobre todo desde el 2015– de una acrecentada reserva oficial, ocultamiento sumamente perjudicial para la investigación y para la planificación venezolana, por la especial relevancia de esta fuente de análisis.

En el punto 3 de este trabajo referiremos algunas de las complicaciones que se plantean para estimar adecuadamente las pensiones de vejez, en medio de la combinación de fuentes de información disponibles desde el 2016 hasta el 2020.

Con respecto a la definición de la **población elegible** para pensiones de vejez en Venezuela, tradicionalmente se combinaban dos atributos básicos:

- La edad: 55 años y más para las mujeres; 60 años y más para los hombres.
- Las contribuciones laborales: al menos 750 cotizaciones semanales a la seguridad social, equivalentes a 15 años acumulados de contribución.

No obstante, la Constitución de la República aprobada en Diciembre de 1999 contribuyó –a nuestro juicio– a que cobrara fuerza la respetable idea de una pensión mínima –una especie de ingreso mínimo universal– para la vejez, visión que –en los hechos– empezó a adquirir un relieve particularmente destacado desde el 2012, a partir de la entrega de las **pensiones no contributivas** de la misión Amor Mayor<sup>5</sup>. Ellas llegaron a representar en ese año, más de una cuarta parte de las pensiones de vejez, porcentaje que ha crecido al día de hoy (aunque una estimación precisa de esa proporción, se ha hecho mucho más difícil, por no contarse con los R.A. tradicionales). Esa participación tan significativa de las pensiones **no contributivas** nos ha movido a **priorizar a la edad como criterio fundamental para el cálculo de la cobertura** de esas transferencias.

Lo anterior se justifica aún más porque, desde el 2012, no hay diferenciación del monto que ofrecen las distintas pensiones de vejez del IVSS, sean contributivas o no contributivas, lo que contrasta (proba-

[5]

Con frecuencia se ha diferenciado entre la pensión (entendida como un concepto necesariamente contributivo) y las ayudas/asignaciones (como aporte no contributivo) hacia la vejez. Pero, los usos en el s. XXI latinoamericano han normalizado el uso de los términos de pensiones contributivas y no contributivas.

blemente por consideraciones de incentivos y de sostenibilidad) con lo que ocurre en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

En definitiva, al dejar de ser la dimensión laboral contributiva un condicionante para obtener una pensión de vejez, estimamos que el criterio analítico de mayor pertinencia retrospectiva es el de edad/sexo (tradicional) para las pensiones de vejez<sup>6</sup>. Por ello en nuestros cálculos sobre esa cobertura privilegiamos la identificación como **población elegible** (población-objetivo, de referencia y/o destinataria) a las mujeres de 55 años y los hombres de 60 años y más<sup>7</sup>.

A lo anterior se suma que –de acuerdo a una influyente interpretación sobre las disposiciones constitucionales– se adoptó la práctica de considerar que las pensiones mensuales (fuesen contributivas o no contributivas) no deberían ser **menores** a un salario mínimo, monto que ha tendido a ser, sin embargo, **el mayor** (y casi el único valor de referencia) de la gran mayoría de las pensiones desde el año 2000<sup>8</sup>, pensiones que –en todo caso y hay que destacarlo– mejoraron significativamente (al menos entre 2000 y 2014) lo que fueron las aún más precarias pensiones de muchos de los años precedentes.

## Las pensiones de vejez y la evolución del Estado social venezolano

Las primeras pensiones de vejez del IVSS se otorgaron en 1971, pero es analíticamente relevante que situemos la trayectoria de esos aportes en una perspectiva histórica más general. En este sentido, durante la fase inicial (1936–1957) en la que se formó el Estado social venezolano se adoptaron distintas iniciativas para la atención (sobre todo a futuro) de los adultos mayores, especialmente a partir de la promulgación de la Ley de los Seguros Sociales en 1940 y de la creación del Instituto Central de los Seguros Sociales en 1944, organismo rebautizado en 1946 como IVSS.

Sin embargo, en esa etapa de formación preliminar del Estado social que como conjunto debía atender a una población predominantemente joven, es comprensible que no hubiese mucha probabilidad

[6]

Esto no quita que el asunto “contributivo” siga siendo uno de los principales condicionantes para la viabilidad futura de unas pensiones de calidad en Venezuela y en América Latina

[7]

Es importante puntualizar que Venezuela es uno de los países con criterios más abiertos en materia de edad para ser elegibles para pensiones de vejez, existiendo varios países en los que ya esta se define a partir de los 65 años y más. Pero además, aparte de Venezuela, en todos (o casi todos) los países latinoamericanos se diferencia el monto de las pensiones contributivas y no contributivas, es de suponer que por razones elementales de incentivo a la contribución: ¿por qué contribuir, si puedo no hacerlo y obtener lo mismo?.

[8]

Una parte de las jubilaciones (conocidas en ocasiones como pensiones por trabajo o por retiro laboral) ha dispuesto de montos más elevados a los del salario mínimo nacional aunque, hasta donde puede estimarse, la gran mayoría de esas transferencias también han estado demarcadas por los límites del salario mínimo que durante el siglo XXI ha pasado a ser referido, en buena parte de la legislación sobre jubilaciones del sector público, como el monto menor que es susceptible otorgar para esas asignaciones. Acompañamos esta puntualización con la advertencia de que no podremos abundar sobre la particularidad de las jubilaciones dentro de los límites de este Informe.

de que se jerarquizaran significativamente las políticas hacia los grupos de más edad, que en 1950 eran un 2-3% de la población.

Además, desde la visión del Estado social “limitado” (o “subsidiario”) que privó en Venezuela hasta 1957 –con la parcial y pasajera excepción de la Constitución democrática de 1947– la atención de los riesgos socioeconómicos que podían afectar a la población adulto mayor tendía a atribuirse, de manera básica y relativamente explícita, al individuo y a su familia.

Luego, en el contexto de consolidación original del Estado social de derecho que significa la Constitución de 1961 y con base en la renovada Ley del Seguro Social de 1966, se inició en 1969 el otorgamiento de las primeras pensiones (de sobrevivencia o invalidez) del IVSS que serían acompañadas por las primeras pensiones de vejez de ese organismo desde 1971<sup>9</sup>, como expresión del desarrollo de la institucionalidad de la seguridad social esbozada desde hacía varios lustros. Con ello, en estos inicios de los años setenta, la política pública hacia la población adulto mayor comenzó a cobrar un mayor relieve ejecutivo.

Esa significación, todavía modesta, se reafirmó cuando en Venezuela –desde 1984– se empezó a registrar oficialmente a la seguridad social como uno de los principales tipos sectoriales de gasto público social, debido a la creciente importancia nacional de ese sector y en atención a su previsible evolución de acuerdo a lo constatable en otros Estados sociales latinoamericanos y en naciones más desarrolladas o envejecidas. Los tipos de desembolso sectorial destacados en Venezuela en materia social habían sido tradicionalmente los de: educación; salud; y, vivienda y desarrollo urbano. Desde 1979 se resaltó el sector de participación y desarrollo social; y, a partir de 1984, adquirió también una presencia y jerarquía particular el área de seguridad social.

Ahora, en medio de desarrollos como las anteriores, que seguían siendo –de cualquier modo– bastante limitados, la política de seguridad social (política que tiende a situar al adulto mayor como su

[9]

Al menos desde 1928, algunos organismos públicos y unas pocas empresas privadas empezaron a otorgar jubilaciones o pensiones aunque fueron casos limitados sobre los que no cabe adentrarnos en este trabajo.

destinatario primordial) se fue implementando en el contexto de la debilidad e incertidumbre permanente de un modelo de desarrollo en crisis, como el que ha vivido Venezuela -con fluctuantes niveles de gravedad- desde fines de los años setenta (hace ya más de cuatro décadas). La historia de las pensiones, que será el objeto privilegiado de nuestra atención, participa en esa complicada trayectoria histórica de la seguridad social.

Hay que apuntar que las pensiones de vejez son solo uno de los componentes de una política social integral hacia el adulto mayor. Pero, es claro que se trata de una pieza estratégica en esa política. En gran parte del mundo que cuenta con Estados sociales y, en particular, en los Estados sociales de bienestar (pensando en los países desarrollados) así como en los Estados latinoamericanos con mayor gasto público social, la seguridad social constituye el principal rubro de desembolso (por encima de la educación o la salud) y las pensiones son -por mucho- el componente básico de dicho sector. De hecho, en Venezuela misma, puede estimarse que los desembolsos en seguridad social desplazaron, a partir del 2010 y -por lo menos- durante algunos años, a las erogaciones en educación, sector que había sido tradicionalmente el de más alto gasto público social en Venezuela (Aponte Blank, 2014, pp. 133-39).

### **Esquema y periodización del análisis sobre las pensiones de vejez**

Después de las anteriores referencias conceptuales o histórico-contextuales conviene recordar que, como señalamos en la introducción, abordaremos el estudio de las pensiones de vejez en dos partes básicas:

**1971-2012:** relacionada con la evolución de esas pensiones durante las distintas gestiones presidenciales involucradas en estos años, desde el primer mandato de Rafael Caldera hasta los de Hugo Chávez, dedicando especial atención al siglo XXI como antecedente inmediato de la situación más reciente.

**2013-2020:** relacionada con la evolución de las pensiones durante

las gestiones de Nicolás Maduro.

Hay que precisar que, en tanto que la primera etapa tendrá a los R.A del IVSS como uno de sus basamentos principales acerca de la cobertura de las pensiones, en la segunda etapa se recurrirá a fuentes de información más variadas. Ahora, más allá de las experiencias prácticas que explican el esquema expositivo (basado en la “lógica” de combinar “Antecedentes” y “Situación actual”), desde una perspectiva histórica más general, pueden distinguirse 2 grandes etapas en el proceso de expansión de la cobertura de las pensiones de vejez en Venezuela:

- **1971-1998:** Formación y ampliación “inicial” del sistema de pensiones de vejez, etapa que dura casi tres décadas.
- **A partir de 1999:** Masificación de las pensiones de vejez.

Esa 2ª etapa (desde 1999) puede ser dividida en 4 sub-periodos, desde la perspectiva de la **ampliación de la cobertura**, tema básico para nuestro análisis:

- **1999-2009:** Expansión significativa de pensiones, básicamente contributivas.
- **2010-2012:** 1ª masificación “intensiva” de las pensiones, con una muy importante incorporación de pensiones no contributivas (GMAM) en el 2012.
- **2013-2016:** Crecimiento relativamente moderado, fundamentalmente en el año 2015, que combina pensiones contributivas y no contributivas (GMHP).
- **2017-2020:** 2ª masificación “intensiva”, centrada en pensiones no contributivas.

Con respecto a la significación histórica que se le pueda atribuir al avance de esa segunda etapa, puesto que hablamos de masificación de las pensiones de vejez, vale la pena resaltar que las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012) en materia de política social registraron 3 grandes logros, especialmente durante la bonanza petrolera del 2004-2014, más allá del debatible –pero a

nuestro juicio, muy endeble- resultado de las misiones sociales que tendieron a ser inmerecidamente destacadas por razones político-publicitarias y gracias a sus extraordinarias disponibilidades financieras (Aponte Blank: 2014). Esos 3 logros principales de las gestiones de Chávez fueron:

- El incremento del gasto público social, como avance **potencial** para una redefinición apropiada de las prioridades financieras del Estado.
- La (re-)expansión de la matrícula educativa.
- El crecimiento de las pensiones, en particular las de vejez. (Idem.)

Sin embargo, en todos esos campos de logro –como expresión de una gran improvisación- las gestiones de Chávez evidenciaron sustanciales problemas de calidad y sostenibilidad. En buena medida como expresión de ello, en el caso particular de las pensiones, se ha asistido durante las gestiones de Maduro –sobre todo desde el 2015- a un desgaste aluvional de su capacidad adquisitiva real, deterioro que alcanza una gravedad que –como exponremos- no se puede escurrir bajo el pretexto de unos avances casi puramente “formales” de la cobertura: no es una exageración decir que hoy (y desde hace unos años) una pensión en Venezuela no vale casi nada.

Y, aunque entre 1999-2012 una pensión no valía demasiado, representaba para ese entonces un aporte de cierta significación –más o menos parecido al que tiene en otros países latinoamericanos de “ingresos intermedios/altos”, según la clasificación del Banco Mundial- para reducir los riesgos de pobreza de ingreso de los perceptores y/o de sus hogares. Hoy, eso desapareció en Venezuela.

Por lo antes expuesto podemos decir que, lamentablemente, **durante el último quinquenio, se disolvió el sistema de pensiones de vejez que se había formado en Venezuela**, sistema que registró su gran masificación inicial entre 1999 y el 2012. Y en este caso, cuando hablamos de disolución no se trata de una simple metáfora, sino de

**CUADRO 1**  
 Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).  
 Pensionados totales, de vejez y de otro tipo, por año:  
 1971-2015

AÑO	Pensionados totales	Pensionados de vejez	Otros pensionados
1971	8.854	1.551	7.303
1972	18.957	9.749	9.208
1973	32.202	14.722	17.480
1974	40.481	21.936	18.545
1975	47.281	27.134	20.147
1976	45.755	37.270	8.485
1977	61.789	37.346	24.443
1978	75.234	43.288	31.946
1979	88.708	50.433	38.275
1980	97.001	52.792	44.209
1981	110.914	58.551	52.363
1982	114.163	60.232	53.931
1983	133.038	68.244	64.794
1984	143.781	73.118	70.663
1985	157.785	80.359	77.426
1986	182.461	96.827	85.634
1987	195.820	99.783	96.037
1988	207.085	106.235	100.850
1989	222.938	115.041	107.897
1990	235.415	126.408	109.007
1991	268.153	151.815	116.338
1992	259.224	167.083	92.141
1993	305.984	178.711	127.273
1994	305.760	178.836	126.924
1995	311.025	182.883	128.142
1996	324.185	198.725	125.460
1997	331.531	204.256	127.275
1998	387.007	245.469	141.538
1999	475.114	309.809	165.305
2000	512.514	332.428	180.086
2001	536.347	348.319	188.028
2002	538.840	352.148	186.692
2003	626.795	423.122	203.673
2004	762.060	526.401	235.659
2005	822.415	572.622	249.793
2006	966.301	695.239	271.062
2007	1.179.841	885.272	294.569
2008	1.274.450	954.482	319.968
2009	1.388.246	1.046.949	341.297
2010	1.609.792	1.233.450	376.342
2011	1.812.688	1.406.230	406.458
2012*	2.436.306	1.889.480	546.826
2013	2.517.401	s.i.	s.i.
2014	2.575.074	s.i.	s.i.
2015 *	2.855.731	2.303.554	552.177

Fuente: IVSS: para 1971-99, en Reina 2015; para 2000-II, SISOV-Aponte 2014; para 2012-15, en Rivero 2017

una imagen tristemente adecuada sobre lo que ha ocurrido.

Algo parecido ha pasado con los otros logros sociales asociables con las gestiones de Chávez: hay un extremo deterioro educativo, así como un minimizado gasto público social real (convertido hoy en una escasa porción del tan despreciado gasto social de los años noventa) para no abundar en lo relativo a las “famosas” misiones sociales, de las que va quedando cada vez más tan solo un tenue recuerdo de lo que fueron, más propagandística que realmente. ■

## 2. Formación inicial (1971-1998) y primera masificación (1999-2012) del sistema de pensiones de vejez.

### El crecimiento de la cobertura de las pensiones de vejez (1971-2012)

Para analizar la expansión de la cobertura de las pensiones de vejez entre 1971 y 2012, nos basaremos sobre todo en la evolución de los Registros Administrativos (R.A.) del IVSS<sup>10</sup>. El Cuadro 1 (véase la página anterior) muestra que para 1998 las pensiones **totales** del IVSS (como suma de las de vejez, invalidez/incapacidad y sobrevivencia) cubren a unos 387 mil destinatarios, después de una fase inicial de casi 3 décadas de crecimiento de ese sistema. En contraste, para el 2012, esa cobertura llega a más de 2,4 millones de pensionados y a casi 2,9 millones en el 2015; es decir, hay una expansión de más de 6 veces el número de pensionados desde 1998 al 2012 y de más de 7 veces hasta el 2015.

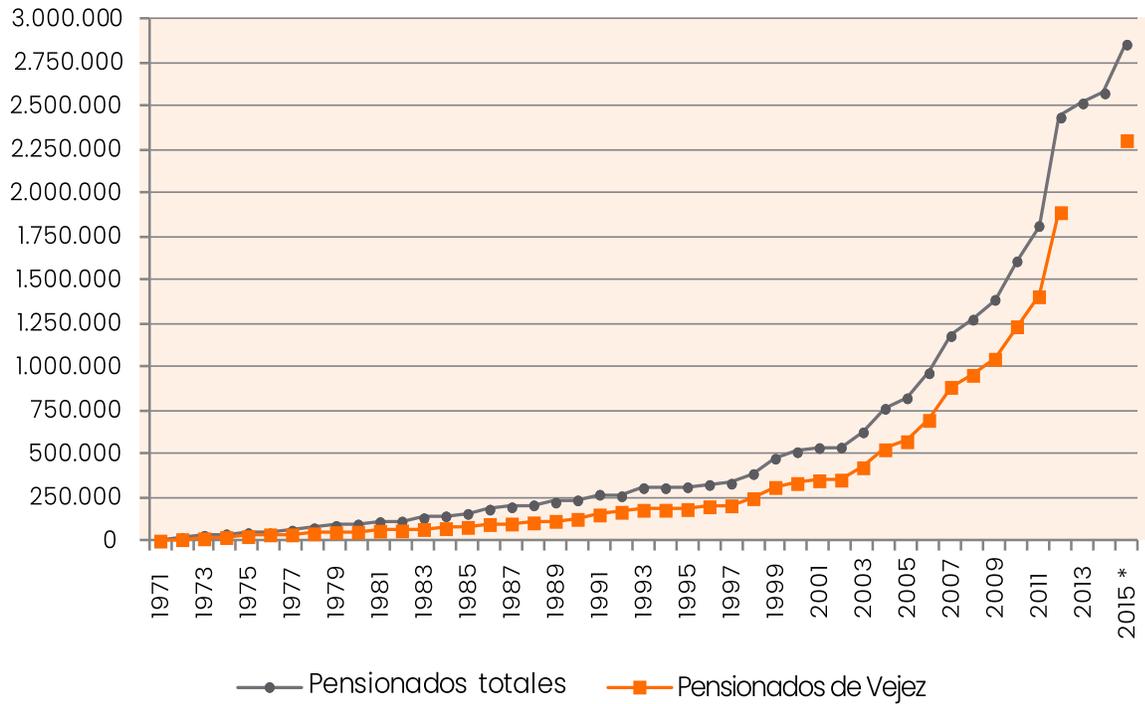
En cuanto a las **pensiones de vejez**, pasan de unas 245 mil (en 1998) a casi 1,9 millones (en 2012) lo que supone un aumento de casi 8 veces en el número de estas pensiones, y llegan a más de 2,3 millones (en 2015) lo que implica un crecimiento de más de 9 veces de la cantidad inicial. Valga adelantar que, en tanto que para 1998 esa cobertura representa un 12% de la población elegible para pensiones de vejez, para el 2012 este porcentaje sube a 58%. De allí que designemos al periodo 1999-2012 como **primera masificación** de las pensiones.

#### [10]

Haremos aquí algunas menciones puntuales sobre las pensiones entre 2013-2015, por disponer de los R.A. del IVSS hasta 2015, aunque lo básico del análisis acerca de esos años será abordado en el punto 3.

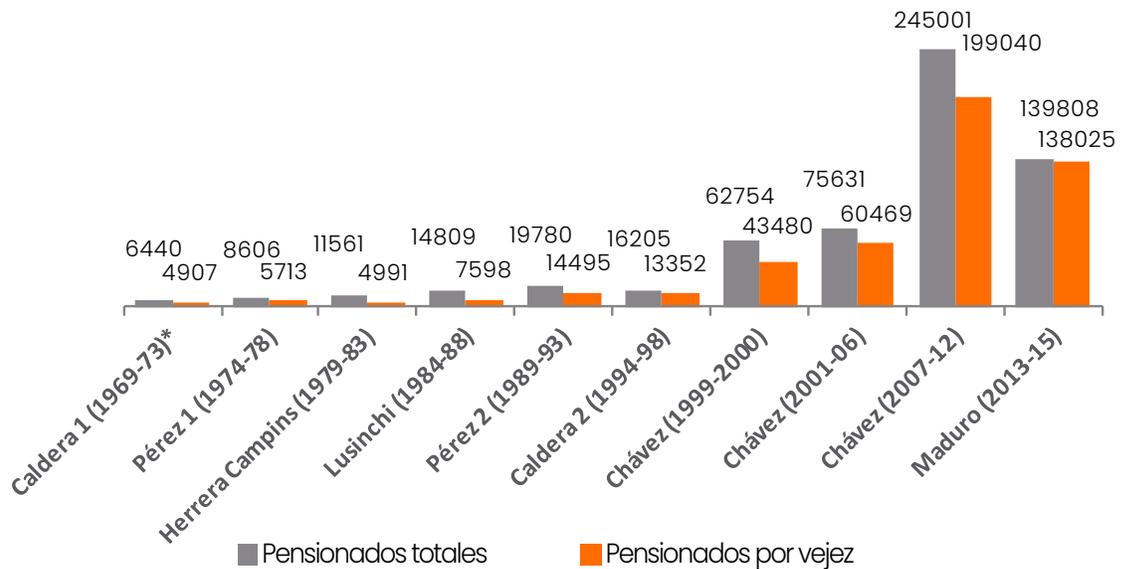
**GRÁFICO 1**

Pensionados totales y por vejez del IVSS (números absolutos: 1971-2015)  
Fuente: IVSS (Cuadro 1).



**GRÁFICO 2**

Promedio anual de crecimiento de las pensiones totales y de las pensiones de vejez según periodos presidenciales (1969-2015)



Fuente: IVSS. Cuadro 1.

\* Caldera 1: Pensiones totales (1969-73); Pensiones de vejez 1971-73.

El **Gráfico 1** contribuye a visualizar el comentado aumento de la cobertura de las pensiones, y particularmente de las pensiones de vejez, uno de los principales logros atribuibles a las gestiones sociales de Chávez, como mencionamos en la parte 1. Se evidencia en ese Gráfico (y en el Cuadro 1 en que se apoya) que, aunque no son el único tipo de pensión, las de vejez son claramente las más importantes. Ellas representan un promedio anual de 53% del total de pensiones otorgadas por el IVSS desde 1971 a 1989, es decir durante sus dos primeras décadas de existencia. Entre 1990 y 1998 pasan a significar un 60% anual del total de pensiones, promedio que sube a 68% entre los años 1999-2005 y que llega a 75% para los años 2006-2010. Para 2011-12, años finales del periodo que priorizamos en esta etapa de análisis, las pensiones de vejez ya son un 78% del total de las pensiones otorgadas por el IVSS (véase Cuadro 1.- Cálculos propios).

Hay varias otras características relevantes, aunque más específicas, que vale la pena considerar sobre las distintas fases evolutivas de las pensiones en estas cuatro décadas. A este respecto, como se constata en el **Gráfico 2**, es evidente que las pensiones tuvieron un interés bastante accesorio en las distintas gestiones gubernamentales desde los años 70s hasta los 90s. Puede verse al respecto que:

- el promedio de crecimiento anual del número de pensiones **totales**<sup>11</sup> asignadas por período presidencial pasa de 6.440 a 16.205 entre los periodos de Caldera 1 (1969-1973) a Caldera 2 (1994-1998), alcanzando a un máximo de 19.780 nuevas pensiones anuales otorgadas en el periodo de Pérez 2 (1989-1993).
- las pensiones **de vejez** pasan de un aumento anual de 4.907 nuevas pensiones con Caldera 1 a 13.352 en el periodo de Caldera 2, mostrando su mayor promedio de crecimiento con 14.495 nuevas pensiones anuales con Pérez 2.

Cabe apuntar que durante los años noventa, distintos factores contribuyeron a que aumentara la valoración pública sobre la muy complicada situación de los adultos mayores: desde el crecimiento

[11]

Quando en este texto hagamos mención a las pensiones o a las pensiones totales, estaremos aludiendo a la suma de los 3 tipos de pensión del IVSS que son las registradas en el Cuadro 1. Las primeras pensiones de sobrevivencia o invalidez/incapacidad las otorgó el IVSS en 1969, en tanto que las primeras de vejez las asignó en 1971 (como apuntan Vera y Carballo en Reina, 2015, p. 294). Esta diferencia en el año de inicio de otorgamiento de esos tipos de pensiones son el motivo por el que se advierte una distinción de los años de cálculo entre pensiones totales y pensiones de vejez en el periodo de Caldera 1 en el Gráfico 2.

de la población adulto mayor, pasando por el aumento de la pobreza, hasta la combativa movilización y presión de la población pensionada o jubilada (documentada por Capote, Tremont y Silva, 2016). Ese incremento de la visibilidad pública de la situación de los adultos mayores no implicó una expansión cuantitativa muy importante de las pensiones del IVSS, pero sí incidió en algunas mejoras en el monto de esas transferencias (en 1993, 1994 y 1998-99, en particular; véase Idem.) y también influyó en que se aprobara una decisión normativa potencialmente relevante, la llamada “Ley de pensión mínima vital” (RV, 1995), que empezó a crear una asociación conceptual entre el monto mínimo de las pensiones de vejez y el salario mínimo nacional, asunto al que haremos varias menciones en este Informe.

Retomando lo expuesto en el Gráfico 2 puede decirse que, en el periodo de formación y ampliación “inicial” del sistema de pensiones de vejez (1971-1998) se creó un número modesto de pensiones y que ello contrasta con la evolución posterior del número de estas transferencias en el período de masificación de las pensiones durante las gestiones chavistas, desde 1999. Vemos al respecto que:

- las pensiones **en general** registran un crecimiento promedio anual de 62.754 en 1999-2000 (que triplica el máximo promedio anual previo, de Pérez 2); ese promedio crece un poco a 75.651, para 2001-2006; y, luego, sube de manera drástica, hasta un aumento anual de 245.001 nuevos pensionados en 2007-12 (triplicando el crecimiento anual del periodo anterior y siendo 12 veces mayor que el promedio anual durante Pérez 2). El grado de crecimiento se reduce entre 2013 y 2015, aunque es el segundo de mayor expansión histórica en la historia de los R.A. del IVSS; pero este periodo será objeto de un análisis particular más adelante.
- las pensiones **de vejez** tienen un comportamiento parecido al anterior: pasan de un aumento promedio anual de 43.480 en 1999-2000 (que triplica el máximo anual previo, de Pérez 2), a

60.469 en 2001-2006 y a 199.040 anual en 2007-12 (que más que triplica el crecimiento anual del sub-periodo anterior y es casi 14 veces mayor que el promedio registrado durante Pérez 2). En cuanto al 2013-15 disminuye la intensidad de crecimiento, pero –como ya dijimos– este periodo será objeto luego de un análisis propio.

En los siguientes **Gráficos (3 y 4)** abordaremos la **cobertura poblacional** de las pensiones de vejez que es una referencia de especial interés analítico puesto que ella permite valorar lo que supone la evolución del crecimiento de esas transferencias (que ya hemos explorado en los Gráficos anteriores) con respecto a la población elegible (o población-objetivo) que, desde una perspectiva actual, remite básicamente a la población de: mujeres, de 55 años y más; y hombres, de 60 años y más. Este análisis de cobertura nos puede ofrecer también una idea apropiada sobre los requerimientos de ampliación futura de esas pensiones.

Debemos recordar sin embargo, puesto que tratamos sobre la población elegible, que esta ha sufrido redefiniciones parciales. Fue básicamente en la segunda mitad de los años 90s y, particularmente, durante el debate para la formulación de la Constitución de 1999, cuando empieza a valorarse públicamente la posibilidad de otorgar extensamente pensiones de vejez **no contributivas**, figura que ya tenía cierta trayectoria en otros países latinoamericanos, en tanto que en Venezuela el otorgamiento de estas era sumamente limitada, restringiéndose principalmente a las “ayudas económicas” del Instituto Nacional de Geriatria y Gerontología (INAGER), transferencias de poca cobertura y de muy exiguo monto<sup>12</sup>.

Por ello en lo fundamental, antes de la aprobación de la Constitución de 1999, la elegibilidad para las pensiones de vejez implicaba casi necesariamente, además de las condiciones de elegibilidad por edad y sexo antes mencionadas, que se hubiese realizado un aporte de 750 semanas de cotización al IVSS, puesto que se pensaba hasta entonces –en términos casi exclusivos– en pensiones **contributivas**. Y

[12]

El INAGER es convertido en Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS) en el año 2005.

aunque desde una perspectiva actual el enfoque prioritario acerca de la evolución de la cobertura de las pensiones reclama centrarse en la elegibilidad por edad y sexo, hay que destacar que ni siquiera fue en 1999 sino básicamente a partir del 2012, cuando empieza un crecimiento sustancial de las pensiones no contributivas mediante la misión Amor Mayor, expansión que contribuye a que este criterio de elegibilidad adquiera la primacía que le estamos brindando.

El **Gráfico 3** nos presenta una panorámica que compara el avance quinquenal de esa cobertura poblacional de las pensiones de vejez, desde 1975 hasta 2015, volviendo a evidenciar –ahora, en términos relativos– la muy limitada atención que existía en ese campo hasta los años noventa así como el relevante y tendencialmente sostenido avance mostrado durante las gestiones chavistas, constataciones que expusimos en cifras absolutas en los Gráficos anteriores.

En ese sentido merece resaltarse que para 1995, apenas 11% de la población elegible percibía pensiones de vejez del IVSS, porcentaje que fue creciendo notablemente con el proceso de masificación, pasando de una cobertura de 16% en el 2000, a 23% en el 2005, 41% en 2010 y 63% en 2015.

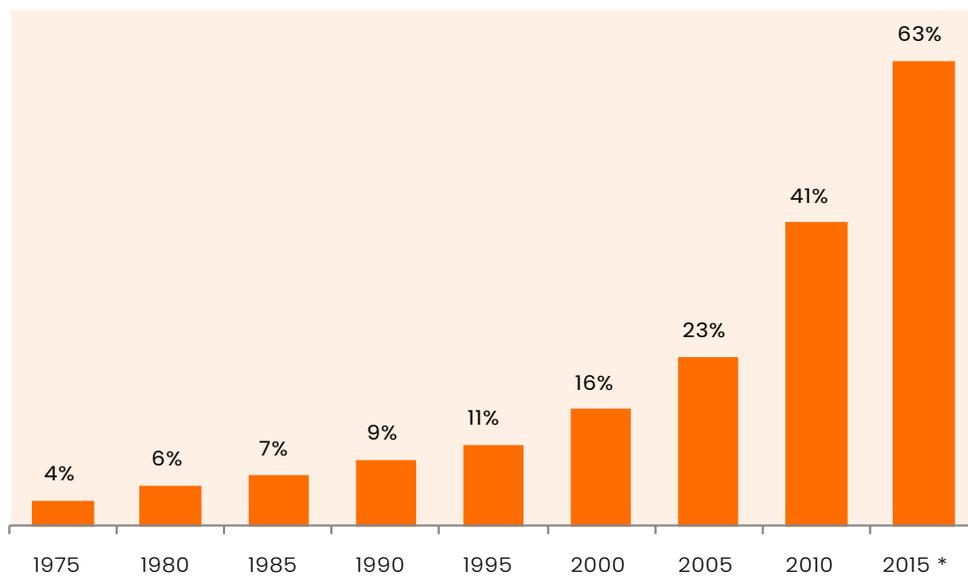
Contando con los datos precedentes como marco, el Gráfico 4 brinda una visión anual del periodo de masificación de las pensiones en las gestiones de Chávez (1998-2012) en el que podemos diferenciar dos momentos básicos:

- **1999-2009:** las pensiones de vejez pasan de una cobertura poblacional de 12% en 1998 a 36% en 2009, en lo que podemos calificar como una **etapa de expansión significativa de las pensiones**. Esta década de expansión inicial (1999-2009) evidencia la prioridad otorgada por las gestiones de Chávez al crecimiento de las pensiones y, en particular, a las de vejez. En el 2009 se ha llegado a más de 1 millón de pensiones de vejez cuadruplicando las 245 mil que se registraban en 1998.

- **2010-2012:** las pensiones de vejez pasan de 36% a 58% en este trienio, representando una 1ª **fase intensiva de masificación de las**

### GRÁFICO 3

Cobertura de las pensiones de vejez del IVSS como porcentaje de la población elegible en años quinquenales (1975-2015).<sup>13</sup>



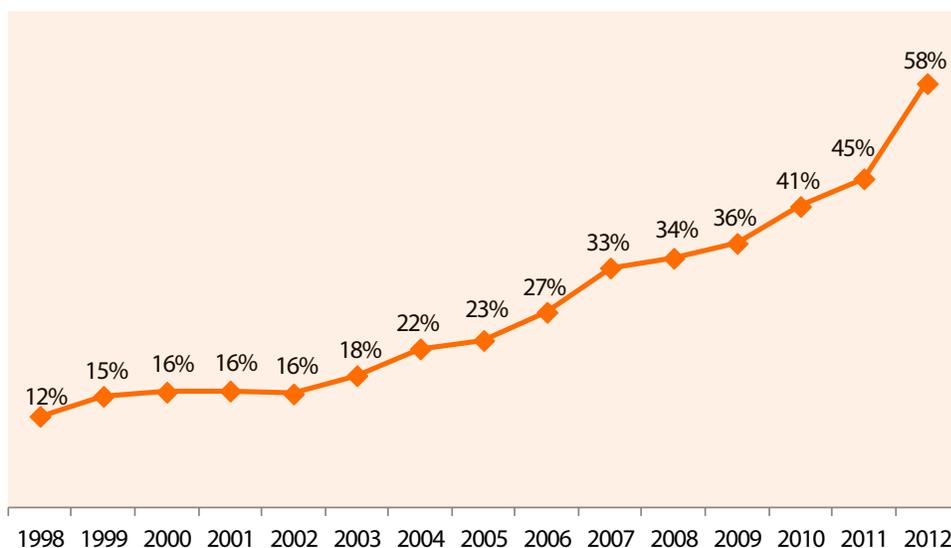
Fuentes: IVSS (Cuadro 1). Población elegible: para 1975-95, CEPALSTAT (2020); para 2000-2015, INE (2020, Proyección 2013). Cálculos propios.

[13]

Recordemos que aquí, y en lo adelante, cuando hablemos de población elegible nos estaremos refiriendo a la relacionada con las pensiones de vejez del IVSS: mujeres, 55 años y más; hombres, 60 y más.

### GRÁFICO 4

Evolución anual de la cobertura de las pensiones de vejez del IVSS, como porcentaje de la población elegible, 1998-2012.



Fuente: IVSS. Cuadro 1.

\* Caldera I: Pensiones totales (1969-73); Pensiones de vejez 1971-73.

pensiones que, en tan breve lapso, genera un aumento sustancial desde algo más de 1 millón a 1,9 millones de esas transferencias. Considérese en particular a ese respecto que, por ej., las nuevas pensiones de vejez que se otorgaron en el solo año 2012 (483.250) son más que el **total histórico acumulado** de pensiones de vejez (423.122) entregadas hasta el 2003 (véase Cuadro 1) luego de más 3 décadas de iniciado el sistema de pensiones<sup>14</sup>.

Vale la pena detenernos en la caracterización de esa primera fase intensiva de masificación de las pensiones, 2010-2012. De más de 1 millón (1.048.060) de nuevas pensiones totales del IVSS otorgadas en este trienio, unas 850 mil (842.531) fueron pensiones de vejez. Casi todas las nuevas pensiones tendrían un valor equivalente a un salario mínimo (u obtendrían ese valor desde el 2012) a lo que se sumó la mejora de los montos percibidos por unas 300 mil pensiones preexistentes que no otorgaban -antes de este trienio- un sueldo mínimo completo, como las pensiones de sobreviviente<sup>15</sup> y las asignaciones amparadas por el Decreto 5.316<sup>16</sup>. Aquella expansión intensiva de las pensiones, y estas mejoras de su valor, supusieron un gasto fiscal extra-ordinario que resultó especialmente exigente en el 2012, año en el que se otorgó un total de 623.618 pensiones de distinto orden entre las que tuvieron un gran peso las pensiones **no contributivas**, tipo de pensiones que -conviene recordarlo- no cuentan con aportes de empleadores y trabajadores para su financiamiento.

### **La Gran Misión Amor Mayor y su papel en la 1ª fase intensiva de expansión**

A ese último respecto lo más resaltante fue la creación de la Gran Misión Amor Mayor en Diciembre de 2011 (RBV, 2011) formada con ocasión de la campaña electoral para los comicios presidenciales de Octubre de 2012. Esta misión social va a ser la primera referencia "masiva" de las pensiones de vejez **no contributivas** en el país; aunque presentó una visión poco estructurada programáticamente esta misión parecía inspirada en **una** lectura de la Constitución de

#### **[14]**

En las estimaciones previas no hemos incluido las 140.368 nuevas pensiones de sobrevivencia o invalidez otorgadas en el 2012, lo que llevó a que las pensiones **totales** del IVSS en este año alcanzaran 623.618 llegando a cubrir un acumulado de más de 2,4 millones de destinatarios.

#### **[15]**

La reforma parcial de la Ley del Seguro Social del 24-05-2010 (RBV, 2010b) establece en su art. 34 que la pensión de sobreviviente no podrá ser inferior al salario mínimo, equiparándola con lo previsto constitucionalmente para las pensiones de vejez e invalidez.

#### **[16]**

El Decreto 5.316 (RBV, 2007a) destinado, en principio para personas de 70 años y más "en estado de necesidad", implicaba un aporte de 60% del salario mínimo hasta que en 2012 se les asignó un salario mínimo completo, como parte de la misión Amor Mayor a la que son integrados "contablemente" en 2013.

1999 (sobre lo que nos detendremos al cierre de este punto 2) para la que el aporte monetario mensual de todas las pensiones o, por lo menos, de todas las pensiones de vejez –fuesen o no contributivas– no debía ser menor al salario mínimo nacional.

Cabe precisar aquí que a raíz de la aprobación de la nueva Constitución venezolana en Diciembre de 1999 y –específicamente– a partir de mayo del 2000, las pensiones contributivas de vejez e invalidez del IVSS pasaron a ser canceladas con un monto igual al del salario mínimo nacional que –como veremos en el punto 3– mantuvo una asociación tendencial con el valor de la Canasta Alimentaria Normativa (CAN) hasta los años 2013–2014. En 2010, como dijimos, se homologó el monto de las pensiones de sobreviviente del IVSS con el de las otras pensiones contributivas. Y, en 2012, con Amor Mayor, se tendió a equiparar el valor de todas las pensiones, contributivas o no, con el salario mínimo.

De acuerdo con los R.A. del IVSS, Amor Mayor otorgó 422.182 pensiones no contributivas en 2012, aunque ya para ese año podría haberse incluido como parte de esa misión a los 93.937 destinatarios del Decreto 5.316 (véase la nota 15), destinatarios que de hecho le fueron sumados a esa misión en los registros del 2013 (IVSS en Rivero, 2017, p.97). Con ese añadido Amor Mayor contabilizaría 516.119 pensionados en el 2012 que representan 27% del total de las pensiones de vejez del IVSS<sup>17</sup>.

La puntualización previa permite aclarar que, después del 2012, Amor Mayor no vuelve a tener un crecimiento significativo hasta el 2017, aunque en el intermedio surge la Gran Misión Hogares de la Patria que contribuirá a hacer un poco confusa esas cuentas y la historia futura de aquella misión, como veremos en el punto 3 de este informe.

Recordemos entre tanto que, como se otorgaron en total 483.250 pensiones de vejez en 2012, apenas 61.068 de ellas (un 13% del total) fueron pensiones **contributivas** en aquel año. Es decir que en 2012 (que hasta donde podemos apreciar es hasta hoy, a excepción del

#### [17]

Desde el 2006 puede identificarse una diferenciación en los R.A. del IVSS entre las pensiones regulares y las pensiones por Decreto presidencial, muchas veces designadas como “excepcionales y transitorias” (véase Reina, 2015, pp. 306–308) siendo que entre las segundas se cuentan, a partir del 2012, las asociadas con la misión Amor Mayor. El art. 7 del Decreto 8694 (08–12–2011) que crea esa misión dispone que se transfieran al IVSS las 105.600 asignaciones económicas del INASS (que percibían 60% del salario mínimo), convirtiéndolas en pensiones de vejez equivalentes al salario mínimo a partir del 01–01–2012, conversión que también ordena ese mismo artículo para las asignaciones económicas asociadas con el Decreto 5316 (del 30–04–2007). Cabe puntualizar que –aunque no hay referencias explícitas a ello en los registros regulares del IVSS– puede suponerse que entre las 422.182 pensiones registradas para el 2012 se cuenta a los pensionados transferidos desde el INASS. Pero, en contraste, lo que sí es seguro es que –como decimos en el texto central– esa cifra de cobertura de Amor Mayor no incluye en ese año a los 93.937 pensionados pre-existentes del Decreto 5316 que, de ser sumados, aumentarían el registro de Amor Mayor para el 2012 a 516.119 pensionados no contributivos. Hay buenos motivos “sustanciales” para que a ese cálculo sobre las pensiones no contributivas se le pudieran añadir las 12.557 del Decreto 5.370 del 30–05–2007 (mujeres mayores de 65 años) y las 19.374 del Decreto 7402 del 30–04–2010 (pescadores y campesinos) (RBV, 2007b y 2010a) para tener una suma total de 548.050 pensiones no contributivas que son 22,5% del total general de pensiones y 29% del total de pensiones de vejez para ese año 2012. En el punto 3, complementaremos las referencias a algunos otros antecedentes de esta homologación de pensiones y salario mínimo.

año 2018, el año récord en asignación cuantitativa de pensiones) las pensiones **no contributivas** de Amor Mayor fueron 83% de las pensiones de vejez otorgadas; ellas solas (422.182) representaban casi lo mismo que el acumulado histórico activo de todas las pensiones de vejez otorgadas desde 1971 hasta el 2003 (423.122, véase Cuadro 1) lo que da una buena idea de su significación.<sup>18</sup>

Como muchas de las llamadas misiones sociales, la Gran misión Amor Mayor nació al calor de un proceso electoral, en este caso unos comicios presidenciales bastante exigentes para el régimen chavista como los del 2012, comicios para los que también se activaron la Gran Misión Vivienda Venezuela (que entregó más de 100 mil nuevas viviendas tanto en el 2011 como en el 2012) y la Gran Misión Hijos de Venezuela que -según el INE- entregó más de 700 mil ayudas monetarias por hijo (de menos de 18 años o con discapacidad) a madres en situación de pobreza o exclusión (INE, 2013; y, Aponte Blank, 2014, p.167).

Esos y otros desbordamientos financieros con claros propósitos electorales, sobre los que no cabe abundar en este Informe, contribuyeron a dejar exhausto al fisco nacional, habiéndose ampliado desbocadamente el gasto y la deuda pública, ocasionándose un grave déficit fiscal a pesar de la abundancia de recursos financieros estatales que aportó la bonanza petrolera del siglo XXI (2004-14), desequilibrio fiscal que es uno de los factores que ha participado estelarmente en la posterior debacle venezolana.

El caso particular de la creación de la Gran misión Amor Mayor parecía abrir la posibilidad para que en el futuro proliferaran las pensiones de vejez no contributivas, bajo procedimientos más “discrecionales” y “ágiles”. Pero, era imposible que esa iniciativa –por bienintencionada que fuese- pudiera eludir las exigencias fiscales que tenía esa expansión, exigencias aún mayores que las de las pensiones tradicionales puesto que (por lo menos) una parte del financiamiento de las pensiones contributivas debe ser aportado por los trabajadores y empleadores cotizantes, en tanto que las no contributivas tienen un origen enteramente fiscal-tributario. Hay un

[18]

Queda pendiente un abordaje más pormenorizado al que resulta factible en este Informe sobre la historia previa de las ayudas económicas a adultos mayores (aportes no contributivos) que por diversos criterios de “necesidad” o “protección” agenciaron el INAGER/INASS, el IVSS u otras iniciativas privadas o públicas.

fundamental y agravado problema de sostenibilidad del modelo de pensiones que se configuró en el 2012, problema que iremos explorando en el resto de este informe.

### **La Constitución de 1999 y la dimensión programática de la expansión.**

El abordaje que hemos realizado sobre los más de 40 años iniciales de otorgamiento de las pensiones de vejez del IVSS, entre 1971 y 2012, se dedicó fundamentalmente a un análisis sobre la expansión y cobertura de las pensiones, sin atender mayormente a sus otras características. Recordemos en todo caso (puesto que ya lo hemos mencionado) para el cierre de este punto del informe, que ese énfasis del análisis se explica -en gran parte- porque, una vez aprobada la nueva Constitución, desde mayo 2000 y hasta el 2012, las pensiones **contributivas** de vejez (y las de invalidez/incapacidad) del IVSS pasan a ser concebidas como pensiones mínimas vitales lo que implica, en primer término, que son pensiones equivalentes al salario mínimo urbano nacional. Y, ello se complementa, con el hecho de que ese salario mínimo tenderá a ser un salario mínimo **vital**, lo que se asocia con la obtención de un ingreso que cubra el valor una canasta alimentaria normativa. Por extensión ello hará de aquellas pensiones de comienzos de siglo unas pensiones mínimas **vitales**.

Como esta otra característica fundamental, la “suficiencia” o valor real de las pensiones, no muestra grandes variaciones a comienzos de este siglo hasta el 2013, optamos por concentrarnos en esta segunda parte del informe, en el tema de la expansión de la cobertura; pero al final del punto 3, retomaremos algo de la historia del valor de las pensiones cuando tratemos sobre su reciente y muy grave deterioro.

Recalquemos en todo caso aquí que para el momento de culminación de la 1ª etapa de masificación de las pensiones, ese valor mínimo vital de las pensiones de vejez e invalidez/incapacidad **contributivas** del IVSS, tendió a extenderse hacia las otras pensiones: por una parte, las pensiones contributivas de sobrevivientes son

igualadas en 2010 con el monto de las otras pensiones del IVSS; y, lo mismo ocurrió con las pensiones **no contributivas** pre-existentes (básicamente del INAGER/INASS) o las que se fueron otorgando mediante decretos presidenciales especiales (entre las que resaltan el 5.316 y el 8.694, de creación de la misión Amor Mayor). Con ello, teniendo a las pensiones contributivas de vejez e invalidez como eje del proceso de masificación, para el 2012 el modelo de pensiones mínimas **vitales** había absorbido a todas las pensiones, contributivas y no contributivas.

No es casual que esta expansión se produjera fundamentalmente en medio de la bonanza petrolera iniciada en 2004. Y es que en contraste con esa realidad, a fines de la década de los noventa, gran parte de las preocupaciones en Venezuela (y en América Latina en general) acerca de la reforma del sistema de pensiones, para alcanzar una mayor cobertura de la población adulto mayor, aludían a la viabilidad financiera que tuviera ese diseño. Esta dimensión se fue desdibujando gradualmente en el país (y en otras naciones latinoamericanas) en medio del “boom de los commodities” de comienzos de siglo, por lo que en los espacios de decisión pública venezolanos hacia el año 2012 se valoraba insuficientemente la perspectiva financiera-fiscal que es un componente fundamental para la sostenibilidad del proyecto de expansión de las pensiones y de otros proyectos sociales. Pero, el problema de la sostenibilidad financiera mostraría su implacable vigencia en los años siguientes.

Ahora, ¿de dónde había surgido el modelo de expansión homogeneizador del valor de las pensiones que había terminado por consolidarse en el 2012?; y, ¿qué implicaciones básicas podía tener hacia el futuro? Como hemos insinuado antes, estimamos que la nueva Constitución venezolana, aprobada en diciembre de 1999, cumple un papel relevante para responder a esas preguntas.

El **artículo 80** de la Carta Magna establece que el Estado garantizará a los ancianos (cabe interpretar que la referencia es a los **adultos mayores**) “atención integral y los beneficios de la seguridad social”, especificando que: “Las pensiones y jubilaciones otorgadas median-

te el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano." (subrayado nuestro).

Luego, al tratar sobre los derechos salariales en el artículo 91 la Constitución manifiesta que se garantizará a todos los trabajadores "un salario mínimo vital que será ajustado cada año, tomando como referencia el costo de la canasta básica. La ley establecerá la forma y el procedimiento."

Diversos debates, asunto que retomaremos en el próximo punto del informe, expresados en la Ley de pensión mínima vital de 1995, en la reforma de la Ley del Trabajo de 1997, y en el debate sobre la Constitución en la Asamblea Nacional Constituyente, habían fomentado la asociación entre el valor del salario mínimo urbano nacional y el de la canasta alimentaria normativa (CAN)<sup>19</sup> vínculo en el que, en atención al art. 80, estaba implicada la pensión mínima vital.

A partir de esos artículos, desde una lectura "tradicional", parece haberse asumido que lo anterior involucraba solamente a las pensiones contributivas. Sin embargo en el artículo 86 se plantea de manera muy abierta que "Toda persona tiene derecho a la seguridad social" (lo que obviamente incluye a los adultos mayores) detallándose la variedad de contingencias por las que debe ser protegida (entre las que merece señalarse las de vejez, viudedad, orfandad, invalidez) y se apunta que "la ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas" de la protección del sistema de seguridad social.

Esa universalidad del derecho a la seguridad social y, en concreto, a la pensión de vejez es corroborada cuando se explicita en otros artículos que el valioso trabajo doméstico de las amas de casa (art.88) o las particularidades del quehacer de los trabajadores del arte y de la cultura (art.100) ameritaban su incorporación al sistema de seguridad social. Con estos complementos es, a nuestro juicio, comprensible que se abriera la puerta a una "nueva" lectura (lectura de la que participaría activamente Hugo Chávez, por lo menos al estar situado en el contexto de bonanza petrolera) que implicaba que la Constitución garantizaba que todo adulto mayor tenía dere-

[19]

Generalmente elaborada en Venezuela y otros países latinoamericanos por los Institutos Nacionales de Estadística -INE- o sus equivalentes. Sobre el proceso de consolidación de la CAN en Venezuela, véanse: Ledezma y Rodríguez (2012); y Bonilla (2009), entre otros.

cho a una pensión de vejez, contributiva o no contributiva, que en ningún caso podía ser menor al salario mínimo vital.

Considerando la existencia de esas dos interpretaciones, podemos explorar la influencia que ellas han tenido en el proceso de formación del sistema de pensiones, y distinguiríamos para ello entre dos visiones: Una visión “sistémica-diferenciadora” de las pensiones; y, una visión “incremental-homogeneizadora”.

La visión sistémica-diferenciadora predominó especialmente desde el 2002 y se expresó en particular en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS, RBV, 2002), también conocida como Ley-marco de la Seguridad Social (aprobada en Diciembre 2002), algunas de cuyas orientaciones coincidían en materia de pensiones con la pre-existente Ley del Seguro Social (que rige las funciones y organización del IVSS), orientaciones que se corroborarían en la Ley de Servicios Sociales (del 12-09-2005, RBV, 2005) que pretendía normar la transformación del INAGER en Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS).

Esta visión definía y mantenía una diferenciación entre un sistema de pensiones contributivo, asociado con el IVSS (o el órgano que lo sustituyera), y otro sistema de ayudas económicas -más que de pensiones- no contributivas, que debía manejar el INASS (véase al respecto Méndez Cegarra, 2011, pp.125-145). En tal sentido, las asignaciones económicas temporales o permanentes previstas en la Ley de Servicios Sociales estaban destinadas hacia adultos mayores u otras categorías de personas en “estado de necesidad” (art.7), circunstancia que debía ser debidamente diagnosticada, siendo además asignaciones que equivalían a un monto de entre 60 y 80% del salario mínimo urbano. En cambio, a las pensiones contributivas del IVSS que, en el caso de las de vejez, son “permanentes”, les debía corresponder un monto de, **por lo menos**, un salario mínimo urbano.

Muchas de las disposiciones de la LOSS, como Ley-marco en el campo de seguridad social, no fueron implementadas (como advirtió persistentemente uno de sus reconocidos impulsores, el prof.

Absalón Méndez Cegarra) y ni siquiera fueron desarrolladas en el plano legal (como la Ley del sub-sistema de pensiones o la Ley del sub-sistema de Salud, que aún hoy en 2020, no han sido aprobadas)<sup>20</sup>. Sin embargo, esa visión tuvo una marcada influencia en el desarrollo de la institucionalidad para las pensiones hasta el 2006, influencia que también se explicaba por su correspondencia con la trayectoria organizativa anterior que diferenciaba los roles entre IVSS, encargado de las pensiones contributivas, y el INAGER, luego INASS, para asignaciones económicas no contributivas, si bien había –más allá del campo de las pensiones o ayudas económicas– otros cambios importantes planteados en el re-diseño global del sistema de seguridad social<sup>21</sup>.

Pero, el predominio “práctico” de aquella visión empezó a entrar en tensión con otra perspectiva, que designamos como “incremental-homogeneizadora” que, sin que posiblemente mediara ningún plan orientador, aunque inspirada en una lectura más que comprensible de la Constitución, fue expresándose y consolidándose gradualmente a través de varios decretos presidenciales especiales que empezaron a encomendar al IVSS que atendiera el otorgamiento de “pensiones” hacia sectores específicos<sup>22</sup>, asignaciones cuyo monto, por no alcanzar un salario mínimo completo, y/o cuya fuente, por no ser contributiva, correspondía más bien al régimen de asignaciones económicas que debía manejar el INASS<sup>23</sup> (véase Méndez Cegarra, 2015, pp.196–97).

Ejemplo de ello fue el Decreto 5370 del 30-05-2007 (RBV, 2007b) que ordenó asignarle una pensión del IVSS igual al salario mínimo completo a un número de hasta 50.000 mujeres de 65 años y más, es decir se trata de una pensión de vejez no contributiva, pero de monto idéntico a las contributivas<sup>24</sup>. Algo similar se establece en el Decreto 7.402, del 30-04-2010 (RBV, 2010a) para otorgarle pensiones de vejez a 20.000 pescadores y campesinos en edad de ser elegibles, sin que medie contribución para ello, lo que chocaba con la tradición previa y con el texto de la Ley de Servicios Sociales. Pero, esos son antecedentes “mínimos”, con respecto a la influencia de la

#### [20]

Manifestaba Méndez Cegarra que, aunque no se había desarrollado y aplicado plenamente, la LOSSS llevaba varias reformas parciales “(..) todas ellas orientadas a disminuir su contenido normativo en contra de la efectividad y puesta en marcha del sistema de seguridad social, establecido en ella” (2015, p. 149).

#### [21]

Este re-diseño chocaba con la dinámica improvisada de las misiones sociales y se contraponía, por ej., a distintas asignaciones episódicas y discrecionales, propensas a un clientelismo particularista (como el caso de la misión Madres del Barrio), siendo que la normativa de la LOSSS preveía que ese tipo de asignaciones fueran atribuidas con base en estudios sobre el “estado de necesidad” de la persona y potencialmente conectadas con un régimen de prestación de servicios, que no se reducía a una contribución económica.

#### [22]

Como el Decreto 5.316 (30-04-2007): para asegurar hasta 100.000 personas de 70 años y más en estado de necesidad y el Decreto 5.370, 30-05-2007: para asegurar hasta 50.000 mujeres de 65 años y más en estado de necesidad.

#### [23]

Probablemente en el diseño normativo se subestimaron las dificultades y retos que suponía la transformación de un organismo institucionalmente débil, como el INAGER, en una macro-institución como la que suponía el INASS y ello mucho más cuando, a pesar de su fragilidad programática a mediano y largo plazo, las misiones permitían una respuesta ágil, aunque al final fuera una respuesta improvisada, dispersa y escasamente efectiva.

#### [24]

El número de destinatarios previsto en ese Decreto nunca fue amparado, siendo que la

visión “incremental-homogeneizadora”, en comparación con lo que supuso la Gran Misión Amor Mayor que canalizó la creación (en un sólo año) de medio millón de pensiones no contributivas equivalentes al salario mínimo y que, además, ordenó transferir la nómina de beneficiarios del INASS (estimada en 105.600) para que fuera administrada por parte del IVSS, lo que –en conjunto– representaba la fusión del régimen contributivo y el de financiamiento fiscal (Méndez Cegarra, 2015, p.197.)

Esto anunciaba la propensión a crear una renta mínima universal para toda la población elegible para pensiones de vejez, un piso común que apuntaba a cubrir a toda la población masculina, de 60 años y más, y femenina, de 55 años y más, con un ingreso **por lo menos** equivalente al salario mínimo<sup>25</sup>.

Dos preocupaciones básicas mueven la reflexión de Méndez Cegarra acerca del predominio de esa visión homogeneizadora. Por una parte, que tienda a sobredimensionarse el papel de las simples asignaciones monetarias como centro de la seguridad social, asunto que no nos corresponde abordar mayormente en este trabajo pero que hay que señalar como una preocupación totalmente válida<sup>26</sup>. Y, en cuanto al campo propio de las pensiones, una de las preocupaciones centrales apunta a la pérdida de incentivos para cotizar a la seguridad social, si se homogeneizan las pensiones, con independencia de su carácter contributivo o no, siendo que la cotización es un factor fundamental para el financiamiento y sostenibilidad futura de unas pensiones “suficientes”.

Debe reconocerse que –pensado en abstracto– el que una pensión equivalga al salario mínimo no tiene nada de exorbitante. A juzgar por los registros comparativos de la CEPAL las pensiones venezolanas que valían un monto de ese orden hacia el 2013<sup>27</sup>, es decir antes de su debacle, estaban situadas para entonces en un rango intermedio en América Latina, superando –por ej.– a las mexicanas y con un valor cercano a las de Ecuador y a las de Chile (CEPAL, 2017, p. 74). Pero, el que sí era mucho más alto en Venezuela era el valor de las pensiones no contributivas, homologadas en 2012 al 100% del valor

cobertura máxima no llegó a 13.000 pensionadas; a pesar de esa limitada cantidad, se trata de un importante precedente (en 2007) de la aplicación inicial de los criterios que desembocan en Amor Mayor y que además contravienen lo previsto en la Ley de Servicios Sociales (RBV, 2005). Apuntemos que el texto de ese Decreto es un tanto equívoco en su redacción por la referencia en el art. 4 a que el Estado complete las cotizaciones mínimas que las beneficiarias no hayan realizado, pero tanto Salcedo González (2015, p.48) como PROVEA (2012, 214) no le otorgan mayor significación a ese impreciso condicionante.

#### [25]

Recuerda Méndez Cegarra (2011, p.65) que esa idea está asociada con lo que en algunos países se ha llamado “pensión ciudadana”, y más allá de eso, esa propuesta parecía venir germinando desde que se impulsó a partir de 1992 la “pensión mínima vital” que se expresó en la Ley de 1995 (RV,1995) y en la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSI) de 1997, cuyo impreciso artículo 28 preveía una pensión con esa designación, aunque en ambas Leyes se trataba de una propuesta fundamentalmente destinada a los contribuyentes del sistema de seguridad social.

#### [26]

Sin entrar en el debate de si conviene incluir a la salud o al régimen de financiamiento público de vivienda, como sub-sistemas del sistema de seguridad social, la seguridad social hacia los adultos mayores y otras personas vulnerables o en “estado de necesidad”, plantea importantes retos en cuanto a la calidad de los servicios que se deben brindar a esos grupos. Esto parece haberse omitido como prioridad para el desarrollo organizativo de la seguridad social, sobrevalorando el papel aislado de las transferencias monetarias.

#### [27]

Recalculando el dato de CEPAL de 2014 (2017, p.76) la pensión

de las pensiones contributivas, en tanto que en casi todos los otros países latinoamericanos su valor tendía a representar entre 20 y 40% del valor de una pensión contributiva (Ibid. p. 66-67)<sup>28</sup>. Y, recordemos además que las no contributivas son pensiones fiscalmente más exigentes.

En fin, es totalmente válido pensar en un sistema de pensiones con un piso común universal (integrado por todos los pensionados sin distinción) destinado a dar aportes con un valor similar que, por ej., pudiesen ser equivalentes a una CAN. Pero, es fundamental prever los recursos para su financiamiento a corto, mediano y largo plazo; de lo contrario, se estaría emprendiendo un camino sin futuro. Suponiendo que ello se garantizara, además del piso común, la viabilidad financiera podría demandar que el sistema de pensiones fuese multinivel (como el propuesto por la OIT) en el que la dimensión contributiva fuese orientada hacia un segundo piso de contribuciones laborales obligatorias, con diferenciación del monto de cobro de las pensiones de acuerdo a los aportes diferenciados de cada trabajador (y de las organizaciones en las que se desempeñen), junto con otro piso (o pisos) con aportes individuales voluntarios, pero con incentivos especiales de ahorro y de regulación pública de los fondos.

En todo caso, construir ese modelo requiere de un diseño sistemático que lo dote de sostenibilidad. Y todo indica que eso faltó en el caso venezolano en el que, “sobre la marcha” (“incrementalmente”) fue haciéndose predominante una visión voluntarista y homogeneizadora de construcción de un sistema universal de pensiones sin previsión de sus fuentes de financiamiento, confundiendo lo contributivo y lo fiscal, bajo el estímulo excepcional de una bonanza de recursos transitorios, reforzados por el incremento de una deuda amparada en esa misma prosperidad pasajera.

Más allá de las generalidades, la dimensión programática finalmente predominante, que hemos revisado en este sub-punto, es más “programático-valorativa” que “programático-técnica” puesto que no hay evidencias de diseño gubernamental de un sistema de

valdría 413 dólares (en US\$ de 2010/PPA).

**[28]**

Hay que advertir que no debe analizarse a la pensión de vejez fuera de los contextos sociales: Venezuela es uno de los países latinoamericanos en los que hay un mayor gasto de bolsillo para cubrir los costos de la salud, es decir que las personas tienen que disponer de una mayor porción de sus ingresos particulares para solventar las diversos requerimientos que se puedan plantear en ese campo, empezando por las medicinas. Los adultos mayores tienen que hacer un aporte especialmente significativo de su presupuesto personal para cubrir esa dimensión, por lo que no puede simplificarse el abordaje a una dimensión unilateral sobre lo que implican los requerimientos básicos de una pensión “mínima suficiente”, requerimientos que son mayores en Venezuela que en los países latinoamericanos con sistemas de salud menos deficientes.

pensiones sostenible, razón relevante por la que ese sistema, hoy, prácticamente se ha disuelto.

### La incidencia de la bonanza y del incentivo electoral en la expansión

No hay duda de la influencia que tiene la dimensión programático-co-valorativa (impulsada por la voluntad y fuerza política de actores con diferentes visiones) en la ruta que adoptó la formación del sistema de pensiones. En ese sentido, desde el mismo inicio de las gestiones chavistas hay signos de compromiso (programático) con la expansión de las pensiones lo que se evidencia en que desde 1999-2000 o, más genéricamente si se prefiere, desde 1999-2003, se muestra un contraste acentuado con los periodos gubernamentales precedentes, tanto en lo relativo a la cantidad de pensiones creadas (como vimos al inicio de este punto del Informe) como en lo que respecta al valor atribuido a las pensiones, siendo que (aunque abordaremos este asunto en más detalle en el próximo punto) cabe recalcar que desde mayo de 2000 se produce una notable mejoría en el monto de las pensiones de vejez (igualadas al salario mínimo) y en la regularidad de sus pagos, contrastando muy favorablemente con su situación en los años noventa.

Si bien esas características del proceso de formación del sistema de pensiones están asociadas fuertemente con el factor programático y con el compromiso político que lo orienta hacia la expansión y mejora de esas transferencias, en ese proceso y en la masificación de las pensiones intervienen –obviamente– otros factores, entre los que destacan el papel de la disponibilidad financiera y el incentivo electoral, asuntos que abordaremos para cerrar este punto del informe.

Para explorar la incidencia de estos otros factores condicionantes es útil que retomemos la dimensión cuantitativa del proceso de expansión de las pensiones de vejez<sup>29</sup>. En el **Gráfico 5** tenemos una referencia acerca del ritmo de creación de las 1.644.011 pensiones de vejez que se otorgaron entre 1999 y 2012; en las barras del margen

#### [29]

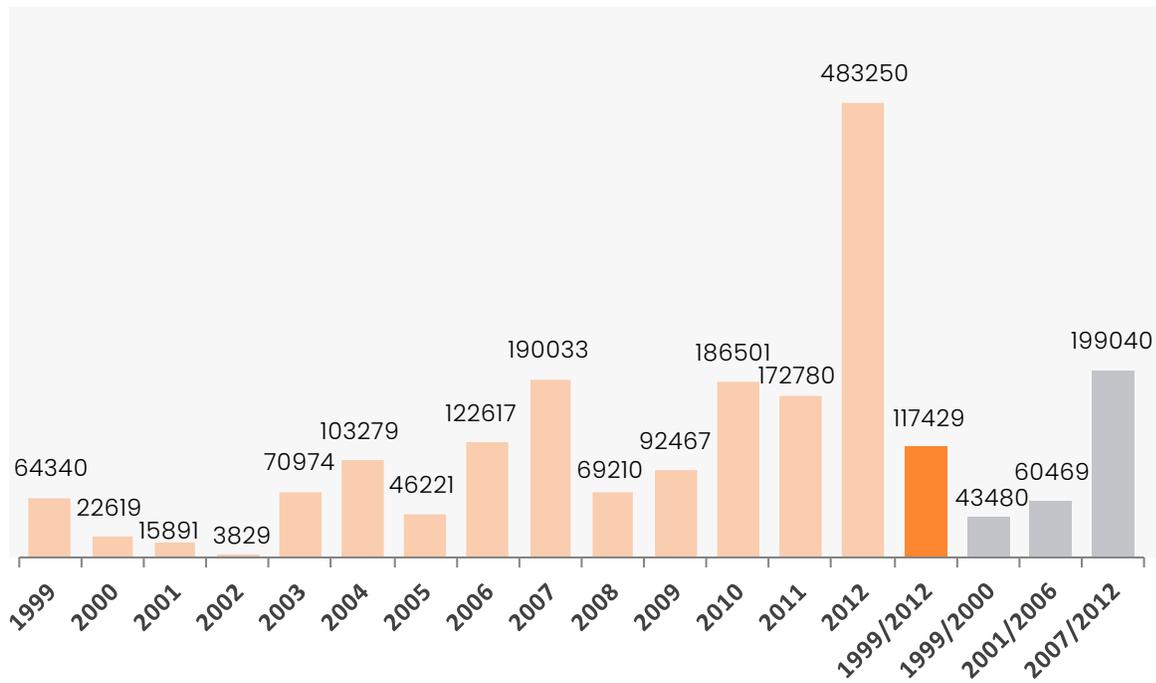
Aunque lo básico de esta exploración puede aplicarse a las pensiones como conjunto, sin embargo, una parte de las pensiones de sobrevivencia e invalidez no cubre a población adulto mayor, por lo que para fines de claridad expositiva, optaremos por centrarnos solamente en las pensiones de vejez.

derecho de ese Gráfico se nos recuerda que ello implicó la creación de un **promedio general por año** de 117.429 nuevas pensiones, que se traduce también en los siguientes aumentos promedio anuales **por sub-periodos**:

- **1999-2000**, años de constituyente y de la “mega-elección” de poderes públicos, hay un crecimiento promedio de más de 43 mil nuevas pensiones por año.
- **2001-2006**, primer periodo de Chávez luego de haberse aprobado la nueva Constitución, el crecimiento promedio anual es de más de 60 mil pensiones.
- **2007-2012**, segundo periodo de gestión de Chávez, hay un aumento promedio anual de casi 200 mil pensiones.

**GRÁFICO 5**

Crecimiento anual del número de pensiones de vejez del IVSS durante las gestiones presidenciales de Chávez y promedio de crecimiento anual total y por sub-periodos (1999-2012).



Fuentes: IVSS e INE (en Gráfico 4)

Los altibajos que se destacan en el Gráfico pueden ser muy útiles para analizar la influencia de los dos factores mencionados en el proceso de formación del sistema de pensiones. Empezando por la incidencia de la alta **disponibilidad financiera**, generada por la bonanza petrolera en particular, ella puede constatarse con bastante facilidad al jerarquizar los años según el número de nuevas pensiones creadas y encontramos que los 7 años de mayor otorgamiento de pensiones (2012, 2007, 2010, 2011, 2006, 2004 y 2009) de un total de 14 años considerados, son años que participan del periodo de bonanza petrolera que, genéricamente puede situarse entre 2004 y 2014<sup>30</sup>. Esa sencilla consideración permite, rudimentaria pero claramente, poner en evidencia que la disponibilidad financiera fue un factor que incidió significativamente en el proceso de expansión de las pensiones.

No obstante, vemos también que, si dividimos los años en consideración entre aquellos que participan o no de la bonanza petrolera, en ambos grupos se presentan internamente altibajos. Los que no participan de esas altas disponibilidades financieras son los años 1999 a 2003 y los que sí participan de ellas son los años 2004 a 2012 (en cuanto a los años que estamos considerando). Hemos visto que hay un factor programático-valorativo que ha impulsado la creación de pensiones y la mejora de su valor, siendo que -en ausencia de ese factor- los recursos podrían haberse destinado a otro asunto o haberse atendido minimizando el costo de cada pensión. Vimos también que la cantidad y, complementariamente, la preservación de la capacidad adquisitiva de las pensiones (entre el 2000 y el 2012) contaron con la amplia disponibilidad de recursos financieros como otro factor influyente en la formación de pensiones.

Obviamente, hay muchas otras variables a considerar para explicar las particularidades de los altibajos entre las dos grandes etapas de disponibilidad financiera: 1999-2003 y 2004-2014. Pero, uno de los factores más relevantes para entender esas fluctuaciones parece ser el **incentivo electoral** que supone la creación de pensiones para quien la otorga, es decir especialmente el actor gubernamental. De

[30]

Recordemos que aunque los precios petroleros empiezan a descender desde su máximo del 2011-12, aún en 2013 y 14 están en niveles históricamente muy elevados. Esto puede querer omitirse para no recordar que la gestión gubernamental, en vez de aprovechar la bonanza para generar ahorros o inversiones reproductivas, amplió desmedidamente el endeudamiento y creó un grave déficit fiscal.

ser cierto que este factor influye, es probable que en cada etapa los años electorales de mayor importancia estratégica para el gobierno sean años con un número particularmente elevado de asignación de nuevas pensiones, en tanto que los años sin elecciones o sin elecciones de alto valor estratégico sean aquellos en los que haya un número comparativamente más bajo en tales otorgamientos.

Una de las complicaciones relevantes para explorar ese factor reside en la gran cantidad de años con proceso electorales con significación a nivel nacional. De todos los años que estamos tratando apenas los años 2001 a 2003 y el 2011, no tuvieron procesos electorales significativos (Aponte Blank, 2014, p. 243 y ss.).

Considerando esa complejidad y asumiendo esta exploración sin inconvenientes rigideces, habría que decir que –según lo comentado con anterioridad– el 2012 puede considerarse como un año de muy alta intensidad competitiva para el régimen, habiendo numerosas encuestas que pronosticaban, desde el 2011, un resultado relativamente ajustado de los comicios de octubre 2012, siendo que –por ser presidenciales– tenían la máxima prioridad para un régimen autoritario (de Poderes concentrados en el Ejecutivo), presidencialista y personalista. En ese sentido 2011–12 puede considerarse como un bienio electoral: gran parte de la acción de gobierno y oposición desde el 2011 estaba enfocada hacia las elecciones del 2012 y por eso no es fácil considerar al 2011 como un momento no electoral.

Algo parecido ocurre con el 2003–2004. La segunda mitad del 2003, que también empieza a registrar de manera muy incipiente los comienzos de la bonanza, está fuertemente enfocada para la gestión gubernamental y la acción opositora en el referéndum revocatorio presidencial que se inicia con una intensidad “competitiva” aún mayor que la del 2011–12, en la que está en juego la presidencia lo que –como dijimos– es primordial para un régimen que tiene al “mantenerse en el poder” como máxima prioridad y objetivo rector de sus gestiones (como dice Urbaneja, 2013, p.359 y 373), objetivo para el que la preservación de la presidencia es estratégico. No por

casualidad surgen las misiones sociales en el 2003.

Con la flexibilidad que nos da la consideración de 2003-04 y 2011-12 como bienios comiciales, podemos apreciar que ambos son los momentos político-electorales más decisivos en cada una de las dos etapas diferenciadas por la bonanza: muy claramente, el 2012 es el año de más creaciones de pensiones y es también el de mayores exigencias electorales en la etapa de bonanza; y en la 1ª etapa el 2003 junto con 1999-2000 son los años de más otorgamiento de nuevas pensiones (véase el Gráfico 5).

Pero además, en sentido contrario, y esto también es útil para esta exploración, los dos años en los que no hay elecciones en la primera etapa, 2001 y 2002, son aquellos en los que se otorgan menos nuevas pensiones, siendo aquellos en los que hay comparativamente menos incentivos electorales para ello. Algo parecido ocurre con la 2ª etapa en la que el año en el que se otorgan menos nuevas pensiones es el 2005 cuando, si bien hay elecciones parlamentarias, hablamos de un año de baja intensidad “competitiva”, dado el retiro de la oposición de esos comicios y considerando, además, el triunfo gubernamental en el revocatorio presidencial (agosto) y en las elecciones de gobernadores y alcaldes de (octubre) del 2004 junto con el momento de auge de los ingresos petroleros.

En suma, sin asumirlo de manera mecánica, podemos apreciar que los incentivos electorales operaron –tendencialmente– para que los años de mayor intensidad competitiva fuesen años de alto otorgamiento comparativo de pensiones y los de menor intensidad competitiva electoral fuesen los de menor otorgamiento de pensiones, viéndolos en la perspectiva de dos marcos situacionales diferenciados: una etapa de disponibilidades fiscales comparativamente moderadas y otra de disponibilidades fiscales elevadas.

A ese respecto vale la pena decir que hay una práctica electoral “legítima” que se mueve en el trasfondo de ese incentivo comicial como es la de asumir que el otorgamiento de pensiones será valorado por sus perceptores y familiares y que asignarlas significará un

posible estímulo para que se vote por quién la otorgó. Esto no parece poder cuestionarse.

Puede agregarse que una práctica electoral “legítima” puede ser poco responsable, en el sentido de tener insuficientes previsiones con respecto a la perspectiva de darle continuidad a los beneficios otorgados en un proceso electoral. Sin embargo, muchas veces no es fácil predecir esa “irresponsabilidad” puesto que no puede atribuirse a un solo acto, como por ej. el otorgamiento de pensiones, de manera aislada, la responsabilidad total de que no se pueda mantener luego o de que no continúe avanzando la mejora de la cobertura o del valor de las pensiones.

Hay otros actos y compromisos gubernamentales que hacen de esas unas responsabilidades más difusas. Por ej., podrían ser mucho menos pertinentes y, por tanto más irresponsables, gastos como los de la desordenadísima (administrativa y urbanísticamente) Gran Misión Vivienda o los de los programas de subsidio indirecto de alimentos (un colador para la corrupción) o los de las decenas de medios de comunicación que mantiene el Estado.

Es decir, que sin algunos de esos gastos, podrían cubrirse otros que pueden tener más pertinencia como, por ej., unos subsidios directos a la población en situación de pobreza o como un sistema de pensiones adecuadamente diseñado. Y con esto queremos contravenir un posible argumento que pretenda sobredimensionar las responsabilidades atribuibles al gasto en pensiones por la crisis fiscal venezolana: la masificación de las pensiones era viable y su sostenibilidad era factible, en el marco de una política económica adecuada que hubiese garantizado un crecimiento económico persistente en el país y en función de un diseño apropiado para un modelo de pensiones multi-nivel y solidario (con apoyo de un fondo fiscal para el piso común de las pensiones). El problema no son las pensiones en sí mismas.

Hay que advertir también que lo antes planteado no impide que los incentivos electorales se contaminen con componentes del cliente-

lismo ilegítimo como el que se expresa en la elaboración de listas (como las que se hicieron en el 2012 para Amor Mayor) asegurándole a los centenares de miles de firmantes que, si ellos votaban por el gobierno y este ganaba se garantizaba una inmediata obtención post-electoral de las pensiones a los “enlistados”, lo que –como era de preverse– no ocurrió; o, aún peor, con la amenaza hacia los pensionados con el supuesto peligro de que si no van a votar o que si no votan por el gobierno –dando a entender que no hay secreto de voto– no obtendrán o perderán su pensión. Este tipo de práctica clientelar deplorable choca con los derechos ciudadanos y son la faceta oscura en la que un incentivo electoral, que puede ser válido, adquiere una expresión ilegítima. Eso no debe confundirse.

Partiendo de la reflexión previa, haciendo un rápido recorrido por los principales sectores de la gestión social tradicional, vemos que la salud venezolana tuvo unos periodos de logros notables (objeto de reconocimientos internacionales) desde los años cuarenta hasta los años setenta, década en la que empezó a entrar en una severa crisis organizativa. La educación venezolana mostró una expansión matricular comparativamente muy relevante en el marco latinoamericano en las décadas de los sesenta y setenta y, a ese respecto, el chavismo **retomó** –durante algunos años– la tradición democrática de la masificación educativa como una prioridad previa de la política social venezolana, aunque con un descuido extraordinario de la calidad de la formación.

Pero, en ese rápido recorrido, ni la seguridad social ni las pensiones alcanzaron nunca –antes del chavismo– un momento de alta valoración en la gestión social venezolana. Sin entrar en mayores análisis podemos decir que la gestión de Chávez convirtió al aumento de las pensiones (tal vez sin darse mucha cuenta inicialmente) junto con el aumento del gasto social (que se situó entre los niveles de alto gasto social de AL) en los más prominentes logros sociales de su gestión. Sin embargo, esos eran logros interrelacionados que carecían, ambos, de un supuesto fundamental hacia el futuro: la sostenibilidad, tema que solo podemos tratar “subterráneamente”, de

manera fundamentalmente implícita o puntual en este informe.

No fue en todo caso un error haberse planteado la masificación de las pensiones y la mejora de su valor. Lo lamentable no fue esa direccionalidad del esfuerzo, sino que ello no contara con un diseño consistente y viable y que no estuviese enmarcado en un proyecto de país constructivo. ■

### **3. Segunda masificación cuantitativa y disolución del sistema de pensiones de vejez (2013-2020).**

El periodo 2013-2020 está marcado por la debacle socio-económica del país y, en el campo particular de las pensiones de vejez, por un avance significativo de la cobertura de esas asignaciones monetarias, avance que se produce principalmente del año 2017 en adelante, con la excepción del importante crecimiento del 2015. Pero, estos incrementos del número de pensiones van a combinarse con un colapso de la capacidad adquisitiva real de las pensiones, que se evidencia sobre todo –precisamente- a partir del año 2015.

Vamos a recorrer en esta tercera parte del Informe distintas dimensiones del proceso de disolución del sistema de pensiones venezolano, formado a partir de 1971 y masificado a partir de 1999. Intentaremos caracterizar, en especial: por un lado, lo que puede identificarse como la “casi-universalización” de las pensiones de vejez; y, por otro lado, la minimización del valor real de las pensiones que supone la pérdida de incidencia efectiva o significativa del sistema en favor de sus destinatarios, hasta nuevo aviso.

#### **Las pensiones 2013-2015, según los últimos R.A. del IVSS**

Es comprensible que hubiese una ralentización en la creación de pensiones después de la 1ª fase intensiva de expansión de las pensiones de los años 2010-2012 con sus elevadas exigencias presu-

puestarias, que se enmarcaron en un gasto electoral desbordado que ahondó marcadamente la deuda y el déficit fiscal del Estado. Esa ralentización puede constatarse en el Cuadro 2 con el otorgamiento de 81.095 nuevas pensiones en 2013 y de 57.673 en 2014, tratándose de crecimientos bastante modestos: hay que retroceder hasta los años 2008 y 2005 para conseguir un aumento tan reducido de las nuevas pensiones en cifras absolutas anuales (véase el Gráfico 5).

A pesar de las imprecisiones que muestra la información del IVSS desde el 2013 en adelante, podemos advertir (gracias a una puntual pero relevante información del IVSS, 2016) que casi todas las nuevas pensiones otorgadas en 2013 y en 2014 son pensiones **de vejez**<sup>31</sup>; además, con base en la desagregada información del IVSS (en Rivero, 2017, p. 97) puede apreciarse que casi todas esas pensiones son **contributivas** y no nuevas pensiones de misión Amor Mayor que prácticamente se estanca después de su primer año, el eminentemente electoral 2012<sup>32</sup>.

**CUADRO 2**  
Pensiones totales y de vejez-IVSS: Números absolutos e incremento anual (2012-15)

	Pensiones totales (1)	Crecimiento anual (1)	Pensiones de vejez	Otras pensiones
2012	2.436.306	483.250	1.889.480	546.826
2013	2.517.401	81.095	s.i	s.i.
2014	2.575.074	57.673	s.i.	s.i.
2015	2.855.731	280.657	2.303.554	552.177
<b>Crecimiento 2013/15</b>	-	419.425	414.074	5.351

Fuente: IVSS: para 1971-99, en Reina 2015; para 2000-11, SISOV-Aponte 2014; para 2012-15, en Rivero 2017

En comparación con ese aletargamiento del 2013-14, en el 2015 –año de las elecciones parlamentarias– se asignan 280.657 nuevas pensiones, lo que lo convierte –hasta ese momento– en el 2º año de mayor crecimiento, después del 2012, en la historia del sistema de pensiones venezolano. Esto reitera la importancia electoral que le asigna el régimen chavista al otorgamiento de nuevas pensiones ya que, a diferencia del 2015:

- en 2013, para las presidenciales de abril, realizadas debido a la

**[31]**

La imposibilidad de acceder a centros documentales y bibliotecarios (debido a las restricciones por la pandemia) dificultó la búsqueda de registros sobre los tipos particulares de pensión para el 2013 y 2014. Sin embargo, el registro general de las pensiones, el acceso a una fuente distinta a las Memorias del Ministerio del Trabajo (IVSS, 2016) así como los valiosos complementos de otras investigaciones (en particular Rivero, 2017) permiten completar una caracterización bastante adecuada de estos registros hasta el 2015.

**[32]**

Comentamos antes que, de acuerdo con los R.A. del IVSS, Amor Mayor otorgó 422.182 pensiones no contributivas en 2012; 511.608 en 2013; 511.486 en 2014; y 509.806 en 2015 (IVSS en Rivero, 2017; p.97). Hay que insistir, sin embargo, en que –como dijimos antes– el supuesto crecimiento del 2013 es producto de una simple reasignación administrativo-contable de los pensionados del Decreto N° 5316 que ya habían sido favorecidos con una pensión de vejez “completa” en 2012, por lo que es totalmente válido sumarlos desde ese año a la cobertura de esa misión que, con ello, tendría 516.119 pensionados en el 2012.

muerte de Hugo Chávez, y para las municipales de diciembre, el régimen podía aspirar (en lo tocante a la expansión de las pensiones) a un “rebote o reflejo” comicial del muy excepcional esfuerzo realizado en 2011-12.

■ y, luego, en 2014 no hubo comicios, como tampoco los habría en 2016 que, de acuerdo con lo que permite apreciar la reforzada desinformación, parece haber sido otro año de muy modesto crecimiento de las pensiones, según lo que expondremos más adelante<sup>33</sup>.

Lo anterior parece entonces reiterar la pauta de que, tendencialmente, los años de importancia electoral son un estímulo para otorgar nuevas pensiones, en tanto que aquellos que no tienen elecciones o que tienen procesos comiciales de limitado valor político, son más propensos a un nivel comparativamente escaso de creación de esas transferencias.

La mayor parte de las nuevas pensiones del 2015 (189.494) son pensiones no contributivas del IVSS que –por razones algo imprecisas– son identificadas con la Gran Misión Hogares de la Patria, en la fuente estadística básica que representa la Memoria del Ministerio del Trabajo, y no como pensiones pertenecientes a la misión Amor Mayor, que no evidencia crecimiento significativo después del 2012 (Rivero, 2017, p. 97).

Parece que, a partir de julio 2014, cuando se forma esa nueva misión de los “Hogares de la Patria” con el propósito de coordinar y articular las distintas misiones y grandes misiones destinadas a la atención de sectores en pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad (RBV, 2014), pudo considerarse que era conveniente que diversos programas particulares como Amor Mayor, que se suponían dirigidos hacia este tipo de sectores, empezaran a integrarse organizacionalmente y a identificarse bajo el rótulo rector de los “Hogares de la Patria”. En ese sentido, las pensiones no contributivas podrían pasar a convertirse en un componente implícito del ensayo de esa “macro-misión”.

Pero, en definitiva, con ello no se generó ningún cambio programático importante, aunque ya no se atribuyera formalmente a Amor

**[33]**

Hay que adelantar que un factor que influye desde el 2015 en la posibilidad de crear nuevas pensiones es la disminución drástica de su valor, aunque esta va a ocurrir en un marco de creciente estrechez fiscal.

Mayor (Decreto 8.694) sino a Hogares de la Patria (Decreto 1.149, del 31-07-2014) el crecimiento de esas casi 190.000 pensiones no contributivas del IVSS. En perspectiva, la Gran Misión Hogares de la Patria no prosperó (al igual que otro publicitado proyecto asociado con ella llamado las “Bases de misiones” que tuvo una escasa implantación) y, en los hechos, terminó por ser absorbida desde finales del 2017 por el Carnet de la Patria y su sistema (Aponte Blank, 2019a, especialmente p. 5; y 2019b, p. 6 y 14), programa que no estaba previsto en el 2015<sup>34</sup>.

Como balance sobre los años 2013–2015, con base en el Cuadro 2, vemos que gracias al aumento producido en el 2015 se alcanza una ampliación total de 419.425 nuevas pensiones en ese trienio, la casi totalidad de las cuales son de vejez, representando un promedio anual de crecimiento de las pensiones de casi 140 mil nuevas pensiones (139.808) por año.

A pesar del modesto avance de la creación de pensiones en 2013 y 2014, la importante ampliación con las nuevas pensiones (sobre todo no contributivas) en 2015 hace que el 2013–2015 muestre el 2º promedio anual más elevado en la historia del incremento del número de pensiones de los Registros Administrativos “regulares” del IVSS por sub-periodos, después de la gestión presidencial de Chávez en 2007–2012. Recordemos que esta contabilizó anualmente, unas 245 mil nuevas pensiones en total y casi 200 mil de vejez (Gráfico 2).

Sin embargo, hay que destacar que el 2013–15 es un sub-periodo “anómalo”, incompleto, desde el punto de vista de comparación entre gestiones presidenciales, puesto que la del Sr. Maduro llega hasta el 2018. Veremos luego que, si consideramos el aumento puramente cuantitativo del número de pensiones entre 2013–18, el periodo de la gestión del Sr. Maduro podría estar relativamente cerca de los años de mayor expansión en la historia venezolana que, hasta nuevo aviso, son los de la gestión de Chávez entre 2007 y 2012. Pero, el de Maduro es también –a la vez y por encima de lo anterior–

**[34]**

Al final de este sub-punto revisaremos las diversas alternativas organizacionales planteadas alrededor de las pensiones entre 2013 y 2020.

el periodo básico de disolución del sistema de pensiones, característica que no puede dejarse de lado.

Ahora, hemos hecho la diferenciación del sub-periodo 2013-2015, porque después de los R.A. del IVSS expuestos en el Cuadro 2, se discontinúa la producción de esa fuente estadística oficial, dejando de divulgarse la información relativamente sistemática, regular y desagregada como la que hemos revisando hasta ahora, alimentada especialmente a partir de la Memoria y Cuenta anual. Ello expresa la acrecentada opacidad informativa del régimen, restricción informativa que tenía distintas manifestaciones desde años previos pero que se acentúa desde el 2013 y que se refuerza significativamente desde el 2016<sup>35</sup>.

Es importante resaltar que, en materia de información estadística oficial sobre las pensiones, la entrega de la Memoria y Cuenta del Ministerio del Trabajo (MPPPST)<sup>36</sup> tendía a cumplir un papel fundamental, ya que se organizaban alrededor de la misma otras iniciativas de divulgación informativa sobre los resultados de la gestión del Despacho en el año del que se tratara. La entrega de esa y de las otras Memorias anuales de los despachos ministeriales era un fundamental complemento de la comparecencia a inicios de año del Presidente de la República ante la Asamblea Nacional.

La última vez que ocurrió esa comparecencia en Venezuela, hasta este momento, fue en el Mensaje anual Presidencial a inicios del año 2016 de lo que resultó la entrega de la Memoria y Cuenta del MPPPST para el 2015. Después de que la oposición gana en Diciembre de 2015 las elecciones parlamentarias, ya en Enero de 2016 el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) declara a la Asamblea Nacional “en desacato” por haber incorporado a 3 diputados del Estado Amazonas, cuya proclamación por el Consejo Nacional Electoral fue objeto de impugnaciones, luego de lo cual –con diversidad de pretextos y sin que se activaran nuevas elecciones en Amazonas hasta ahora, 5 años después– se ha mantenido la calificación de “desacato” de la Asamblea Nacional por lo que (la casi totalidad de) sus actos son considerados desde entonces nulos por el TSJ.

**[35]**

Tanto en los informes anuales de PROVEA (2013 al 2019) como en el testimonio del Comité de Jubilados y Pensionados (Capote, Tremont y Silva, 2016, p.22) se pone en evidencia la creciente dificultad de acceder a información estadística relativamente confiable en materia de pensiones del IVSS desde el 2013, dificultad que va a ampliarse notablemente a partir del 2016.

**[36]**

Para facilitar la lectura preferimos designar brevemente al Despacho del Trabajo al que ha estado adscrito el IVSS desde sus inicios. Su nombre actual es el de Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo (y sus siglas: MPPPST) y, anteriormente, era Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social (MPPTSS).

A partir del 2016, el Mensaje anual presidencial y la aprobación de la Ley anual de Presupuesto no se han presentado ante el legítimo Parlamento Nacional, electo por la población, sino que se han expuesto ante el TSJ en 2017 (máxima instancia de un Poder Judicial subordinado al Ejecutivo) y, a partir del 2018, ante una ilegítima Asamblea Nacional Constituyente (ANC) integrada por diputados exclusivamente chavistas y electa en el 2017 bajo bases comiciales “discrecionales”, “inaceptables” y que, de hecho, no fueron sujetas a la validación comicial de la población, como lo habían sido –por ej.– las también muy debatibles reglas electorales de la Constituyente de 1999.

Debido a lo anterior, tanto la Ley de Presupuesto (y sus anexos), que aportaba vital información sobre la gestión financiera del Estado, como las Memorias y Cuentas de los Ministerios, sobre cuya existencia no hay mayor constancia desde entonces, dejaron de ser de acceso público. A lo sumo se informa en cuanto a Presupuesto sobre las erogaciones ocasionadas y los gastos globales previstos por despacho ministerial, sin mayores pormenores.

Tiende a presentarse así, desde el 2013 y sobre todo desde el 2015-16, una información pública desactualizada y sesgada –en gran parte de los casos– alimentada a menudo por los datos que puedan considerarse favorables al régimen y que carecen con frecuencia de regularidad y sistematicidad. Esto explica que desde el 2016 en adelante lo que cabe básicamente, hasta ahora, es que se ensayemos una reconstrucción de una información aproximativa, a partir de anuncios oficiales seleccionados en medios digitales, contrastados con el valioso seguimiento de los informes anuales de PROVEA así como con aportes de dos importantes encuestas nacionales: ENCOVI (2015-2017) y EHM (2015-2018).

Valga acotar que la confrontación entre el Ejecutivo y el Parlamento, tuvo otro episodio asociado con las pensiones en el 2016, además de lo antes comentado acerca de la opacidad informativa oficial. Este otro factor de conflicto surge con motivo de la discusión de un proyecto de [Ley de Bono de alimentación y medicinas para los](#)

jubilados y pensionados que fue introducido al debate parlamentario a inicios del 2016 por la mayoría opositora y que resultó aprobado en 2ª discusión por la Asamblea Nacional (AN) el 30-03-2016. De manera bastante excepcional<sup>38</sup>, ese proyecto fue considerado constitucional por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), aunque este condicionó su aplicación a la comprobación de su viabilidad económica, ordenando la consulta y concertación entre la AN y el Ejecutivo Nacional para su posible instrumentación. En el marco de la declaración de desacato que el TSJ había dirigido al parlamento y en medio de la ruptura de relaciones institucionales entre Ejecutivo y Asamblea Nacional, las disposiciones de la Ley quedarían sin efecto (Armas, 2016; y PROVEA, 2016, p.6).

Sin embargo, la presentación de este bono evidencia la atención hacia un proceso de deterioro especialmente marcado de las pensiones, que expresa además la revitalización de un proceso de bonificación salarial que ya se había manifestado intensamente a fines de los noventa y debido al cual tienden a diferenciarse muy marcadamente el salario mínimo y el ingreso mínimo legal (por el creciente peso de los bonos en este último). Ello va produciendo, en el caso de las pensiones, asociadas con el salario mínimo y no con el IMM, un deterioro del valor real particularmente acentuado. Esto es tanto más grave cuando además, en sí mismo, el proceso general de deterioro de los ingresos laborales adquiere una intensidad extrema ante los más altos niveles de inflación históricos que se hayan conocido en el país y que se inician en el propio 2015: 180,9% de inflación en ese año; 274% en 2016; 860% en 2017, en cuyos meses finales se inicia la hiper-inflación; 130.060% en 2018; 9.586% en 2019.

Vale retomar un punto previo, anticipando algunas referencias sobre el periodo 2016-2020. Habíamos comentado que el año 2012 había sido un momento fundamental para que adquiriera influencia una visión “homogeneizadora” del sistema de pensiones. Las tensiones entre visiones partidarias de un sistema de pensiones “unificado” o de uno “diversificado” van a seguir abiertas, pero en un marco totalmente distinto, en el que los diseños del sistema de seguridad social

[38]

Por la tendencia reiterada del TSJ a oponerse a cualquier propuesta o proyecto de la Asamblea Nacional.

parecen haberse olvidado. Las alternativas básicas que parecen haber incidido en materia de organización del sistema de pensiones parecen ser las siguientes:

- Subsiste la tendencia a integrar las pensiones de vejez no contributivas bajo el sistema de pensiones del IVSS (propensión ya evidenciada muy especialmente en el 2012 y que pudo seguir por inercia en 2013-14), con inclinación a homogeneizar los beneficios, aunque haya una distinción legal-administrativa entre las pensiones regulares y las excepcionales;
- Probablemente se exploró, entre el 2015 e inicios del 2017, una visión de reorganización y absorción de las pensiones no contributivas (incluyendo amor mayor) bajo el paraguas de una macro-misión coordinadora (Hogares de la Patria/Bases de misiones). Pero, esto no terminó de cobrar fuerza.
- A partir del 2017-18 se sondea otra alternativa tendente a reagrupar al conjunto de las pensiones (incluyendo las del IVSS) bajo el manto de una nueva instancia rectora como la que representará desde estos años el llamado Carnet de la Patria y su plataforma digital. Pero, esta perspectiva recibió una respuesta crítica, oportuna y muy activa del movimiento de jubilados y pensionados, lo que parece haber contribuido a que esta opción se debilitara.
- Y, finalmente, una nueva alternativa heredera del ensayo de los Hogares de la Patria es la de que se diferencien dos sistemas de pensiones distintos, que es la decisión que parece haberse impuesto a partir de inicios del año 2020: las pensiones contributivas permanecen en el sistema tradicional del IVSS, en tanto que las pensiones no contributivas, con la trayectoria iniciada mediante Amor mayor, son manejadas por la plataforma del “Carnet de la Patria”.

Se está asombrosa y lamentablemente muy lejos de lo que se había pensado para el sistema de pensiones a inicios del siglo XXI. ■

## Exploración sobre el avance hacia una “casi-universalidad” ilusoria: Las pensiones entre 2016 y 2020.

En este sub-punto, dada la ausencia de los R.A. del IVSS “tradicionales”, haremos una exploración con base en una selección de algunos de los anuncios oficiales sobre el otorgamiento anual de las pensiones entre 2016 y 2020. Estos anuncios tienden a ser menciones bastante “informales”, con frecuencia globalizantes (sin desagregaciones), contradictorias (confunden en ocasiones reporte de ejecutorias y metas), cambiantes y, en suma, asistemáticas y escasamente “normalizadas” (es decir sin normas/pautas estables y claras para su obtención, clasificación -por tipos-, validación y totalización, como información preliminar o revisada).<sup>39</sup>

Ante las limitaciones y confusiones que genera la precaria y discontinua información oficial disponible (especialmente para el 2016 y 2017) optamos por emprender una selección preliminar -debidamente argumentada- de los datos anuales sobre las pensiones, usando dos criterios básicos:

- por un lado, valoramos las estimaciones comparativamente más actualizadas con respecto a datos de fechas previas, bajo el supuesto (que se evidenció adecuado) de que -en muchas ocasiones- los organismos o voceros corrigen cifras que han emitido de manera preliminar o precipitada;
- y por otro lado, contrastamos el comportamiento de esos datos con otras fuentes útiles para determinar su posible pertinencia, en particular, el trabajo de Rivero (2017) y, muy especialmente, los informes anuales de PROVEA (2016-19) así como los resultados de la ENCOVI (2015-17) y de la EHM (2015-18) en materia de cobertura de las pensiones (UCAB-UCV-USB, 2020; e INE, 2020c).

A partir de la selección de datos, que expondremos en el Cuadro 3, explicaremos algunas de las razones de validación de esa escogencia producto de la revisión y de los contrastes antes mencionados, sabiendo que nuestras aproximaciones a la cobertura de las pensiones de vejez serán inevitablemente imprecisas, ya que no contamos

### [39]

No es común que se cumplan los procesos de “normalización” en todos sus extremos en los registros estadísticos oficiales en el país; pero en diversos casos, como parecía ocurrir con los Registros Administrativos del IVSS (hasta el 2012, sobre todo), existían (y existen todavía en algunos organismos) canales regulares y mecanismos institucionales de supervisión (y hasta sub-culturas organizacionales) que propiciaban (o que intentan aún defender) un grado de calidad básico en la información para el seguimiento y para la evaluación de las gestiones públicas.

con Registros Administrativos (R.A.) sistemáticos y porque, otras muy valiosas fuentes de información como las encuestas que consultamos, ofrecen una rica complementación, pero no sustituyen el papel de unos R.A. adecuados<sup>40</sup>.

Es conveniente anticipar que uno de los motivos de interés particular de la exploración que vamos a hacer sobre lo ocurrido en materia de cobertura de las pensiones de vejez desde el 2016 hasta (mayo de) 2020, atañe a la validez de la afirmación gubernamental de que, en y desde Abril de 2018, Venezuela alcanzó el 100% de cobertura de las pensiones, lo que fue precedido por anuncios -a fines de 2016 y en el 2017- de que se había casi alcanzado un 90% de cobertura.

A ese respecto parece existir una coincidencia bastante amplia, en medios académicos, políticos y entre organizaciones de la sociedad civil, en que se ha producido un muy importante crecimiento complementario al que se había alcanzado hasta el 2012 en la cantidad de pensiones y de pensiones de vejez. Pero, en lo que parece haber muchas más dudas es en que se trate de un 100% de cobertura y, todavía más, en cuanto a que ello se haya logrado en 2018.

En ese sentido es muy provechoso que revisemos en el **Gráfico 6** algunos resultados básicos de la Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM, 2os. Semestres 2015-2018) y de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2015-2017) en materia de cobertura de las pensiones.

Podemos destacar al respecto, en primer término, que la ENCOVI registra que las pensiones o jubilaciones tienen una cobertura de 62% de la población elegible (M:55y+;H:60y+) en 2015; porcentaje que sube levemente a 63% en 2016; y a 65% en 2017. De manera muy parecida, la EHM estima esa cobertura en 63% para 2015; 64% en 2016; 66% en 2017; y, en 76% en 2018.

Otro dato de interés, aunque sea previsible, es que en ambas encuestas se evidencia que hay un porcentaje bastante mayor de pensionados o jubilados en la población de 65 años y más, que en la población elegible como conjunto, siendo que la ENCOVI identifica una cobertura de 80% de aquel grupo en 2017, porcentaje muy pare-

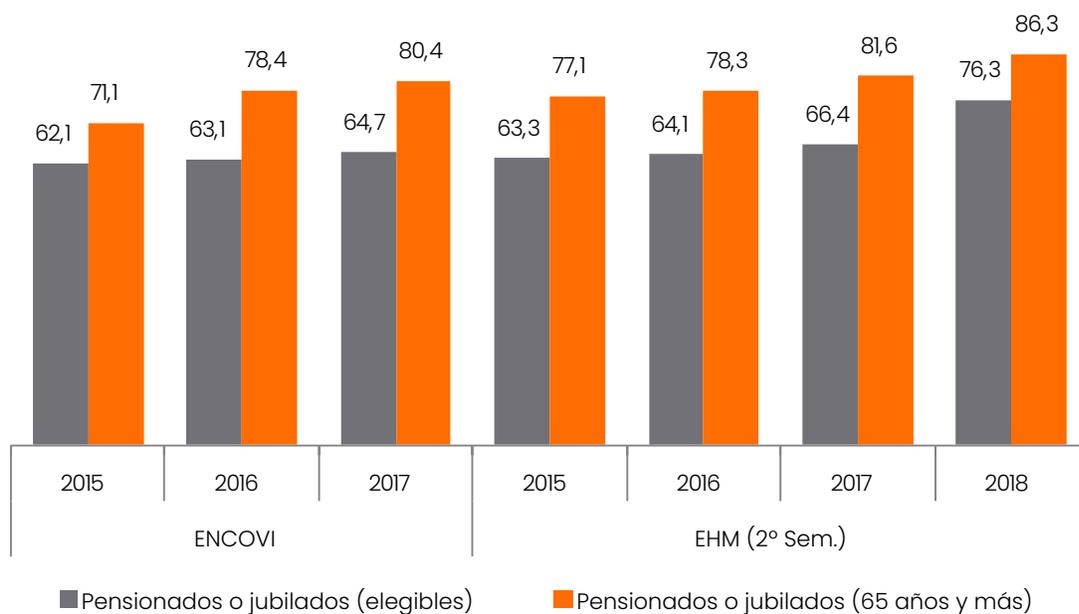
**[40]**

Aunque pueden ser mucho más útiles como sustitutos que ciertos registros defectuosos o "imaginarios" carentes de una mínima credibilidad, como ocurre con los reportes sobre la Gran Misión Vivienda o como pasaba con los de las Casas de Alimentación así como con gran parte de los registros de los programas de subsidio indirecto de alimentos (como Mercial o los CLAP). Ese no era el caso de los R.A. del IVSS.

cido al de la EHM en ese año (82%) en tanto que para el 2018 esta encuesta registra 86% de cobertura de pensionados y jubilados entre la población de 65 años y más. La diferencia de ese porcentaje, con respecto al de la población elegible total, pone en evidencia que los pensionados o jubilados tienen una cobertura significativamente más baja entre la población de 64 años y menos. Esto muestra que el proceso de incorporación al sistema de pensiones de vejez, que tenía aún ambigüedades en cuanto a su propósito universalista hasta hace unos años, presenta retardos comparativamente acentuados con respecto a ese propósito para los grupos de menos de 65 años. Esto en sí mismo, dado que se trata de un comportamiento consistente de los datos en las dos encuestas, parece ser un signo bastante claro de que no se ha completado una cobertura de 100%.

#### GRÁFICO 6

Porcentaje de pensionados o jubilados **entre la población elegible** para pensiones de vejez y entre la población de 65 años y más, según ENCOVI (2015-17) y EHM (2os.Sem. 2015-18).



Fuente: UCAB-UCV-USB. Encuesta de Condiciones de vida 2015-2017 (Procesamiento María Gabriela Ponce).  
INE: Encuesta de Hogares por Muestreo, 2os. Semestres 2015-2018 (Cálculos propios).

Pero obviamente, el referente más importante a ese respecto son el contraste entre el dato de la EHM del 2018 (76% de cobertura) y el 100% anunciado oficialmente así como el contraste para 2016 y 2017 de las dos encuestas (que registran porcentajes de cobertura de entre 63 y 66%) con respecto al 90% que anunciaba el gobierno para esos años.

Estimamos que lo anterior brinda claros indicios de que la afirmación de que existe una cobertura de 100% para el 2018 está sobreestimada. Sin embargo, es importante advertir que no puede contraponerse mecánicamente el 100% oficial con el 76% que registra la EHM como cobertura para el 2º semestre de 2018. Insistimos en que las encuestas no son sustitutos de los R.A. y que pueden tener omisiones o inexactitudes más o menos acentuadas en las respuestas acerca de determinadas variables sobre las que indaguen, más allá de los márgenes de error previstos en todo estudio muestral.

En el caso de la EHM los resultados expuestos en el Gráfico 6 son referidos a la obtención de ingresos provenientes de pensiones o jubilaciones<sup>41</sup> y hay una vasta experiencia de niveles altos de no-respuesta cuando se trata de consultas relacionadas con los ingresos del hogar. Esto apuntaría a que pueda haber una subestimación en la declaración de percepción de pensiones o jubilaciones. Otro factor de suma importancia a considerar en este tipo de caso es que el encuestado, quien brinda información en el hogar al encuestador, muchas veces no es el pensionado o jubilado lo que puede ser otro factor de omisión y, aún más frecuentemente, de inexactitud en la respuesta, lo que puede afectar sobre todo la identificación adecuada de los tipos de pensión<sup>42</sup>.

Puede haber entonces factores de **subestimación** de la cobertura en los resultados de las encuestas aunque es muy improbable que ello llegue a porcentajes extremadamente elevados. Ahora, en lo que venimos abordando estamos apuntando a un factor decisivo acerca de las estimaciones de las que estamos tratando: la información procesada en las encuestas pero, también, la información oficial a la que estamos aludiendo (aunque ella dé a entender otra

**[41]**

Corresponden a las preguntas 61A, 61E y 61F del Cuestionario de la EHM.

**[42]**

La profesora María Gabriela Ponce, quien nos facilitó sus procesamientos de la ENCOVI, comentaba que con frecuencia era difícil que el encuestado identificara apropiadamente el tipo de pensión (¿vejez, sobreviviente, jubilación?) que recibía él o alguno de los miembros del hogar, lo que la había conducido a procesar la información sobre pensiones y jubilaciones como un conjunto, eliminando obviamente las respuestas reiteradas de quienes pudiesen contestar que perciben más de uno de esos beneficios (el caso más típico es el de una porción limitada de personas que están jubiladas y que perciben también una pensión de vejez). Esa decisión para el procesamiento, también se evidenció como apropiada en el caso de la EHM por lo que trabajamos las respuestas como un conjunto de pensión o jubilación.

cosa a veces) se refieren a las pensiones **totales** y no a los sub-tipos de pensión ni en particular a las de vejez. Sin embargo, si bien todos los destinatarios de pensiones de vejez son –por lógica– población elegible para pensiones de vejez, ello no ocurre con la población destinataria para pensiones de sobreviviente, de invalidez o para jubilaciones, siendo que un porcentaje bastante significativo de quienes perciben estas transferencias son mujeres de 54 años o menos u hombres de 59 años o menos, es decir que no son población elegible para pensiones **de vejez**<sup>43</sup>.

En las cifras que presentamos antes sobre la ENCOVI y la EHM, a diferencia de lo que ocurre con los anuncios oficiales, sí se hace la diferenciación por edades y en los porcentajes expuestos **en el Gráfico 6 sólo se calcula el porcentaje de las pensiones o jubilaciones que (sean de vejez o de otro tipo) son percibidas por población elegible**, es decir son el porcentaje de cobertura de pensiones **hacia la vejez** (véase la nota 42).

En cambio en la información oficial que exponemos en el **Cuadro 3** no se puede hacer esta diferenciación lo que tiende a generar una **sobrestimación** de la cobertura que ayuda a comprender por qué, por ej., para 2019 y 2020 hay más pensiones que población elegible para percibirlas: si se calcula da unos porcentajes extraños, de más de 100% de cobertura de la población-destinataria.

Debido a lo anterior hay que prever la necesidad de una corrección para los datos del Cuadro 3, puesto que en ellos se incluye población que ha percibido pensiones o jubilaciones pero que no es población elegible y que debe obviarse o corregirse en el cálculo de cobertura de las pensiones hacia la vejez. A ese respecto, en un ejercicio muy preliminar que hicimos con la ENCOVI 2017, estimamos que podía existir cerca de un 10% de sobrestimación en el cálculo de las pensiones o jubilaciones totales si no se eliminaba del cálculo a los pensionados con edades no elegibles para pensiones hacia la vejez. De manera más pormenorizada pudimos hacer esta estimación para el caso de la EHM, que mostró un declive de la participación de población no elegible entre el total de pensionados o jubila-

**[43]**

Recordemos que, en nuestro caso, las pensiones **de vejez** son las que se designan así y que típicamente otorga en Venezuela el IVSS, mientras que podemos identificar como pensiones **hacia la vejez** tanto a las anteriores pensiones como a todas aquellas otras pensiones (de sobrevivencia, invalidez) o jubilaciones que sean percibidas por población elegible para pensiones de vejez: mujeres, 55 años y más; hombres, 60 años y más. Otros detalles pueden revisarse en el punto 1 del Informe.

dos, desde el año 2010 hasta el 2º semestre de 2018: 12% de “no elegibles” para 2010-11; 10-11% para 2012-14; 8-9% para 2015-17; y 7,5% para 2018. Para apreciar el grado de pertinencia de los datos preliminares que se exponen en el Cuadro 3, con el propósito de estimar la cobertura de las pensiones **hacia** la vejez, recurriremos más adelante a ese factor de corrección.

### CUADRO 3

Pensiones totales y de vejez-IVSS: Números absolutos e incremento anual (2012-15)

AÑO (fecha de prensa)	Pensiones	Crecimiento	Población elegible
2015 (IVSS)	2.855.781	-----	3.646.242
2016 (IVSS ajustado)	2.943.771	87.990	3.817.918
2017 <sup>44</sup>	3.359.841	416.070	3.989.594
2018 (18 abril)	4.095.023	735.182 (3 meses)	4.161.270
2019 (23 diciembre)	4.535.901	440.878 (20 meses)	4.332.946
2020 (Mayo)	4.708.102	172.201 (4/5 meses)	4.504.624

Fuentes: Para Estimación N° de pensionados: 2015, IVSS (Cuadro 1); 2016, nuevas pensiones del IVSS en PROVEA, 2016, p. 4 (Cuadro 1); 2017 y 2018: INE (2018) y Telesurtv (2018); 2019: ÚN (2019); 2020: suma de informaciones preliminares sobre crecimiento de las pensiones proporcionadas por diversos medios digitales entre enero y mayo. Para Población elegible: INE (2020, Proyección 2013).

En el Cuadro 3 presentamos los datos anuales seleccionados que nos servirán como referencia para explorar la evolución reciente de las pensiones de vejez. Una **advertencia fundamental** con respecto a algunos de esos datos (además de la antes apuntada con respecto a la necesidad de un cálculo de ajuste para “excluir” a la población no elegible) tiene que ver con que, para años como el 2015 y el 2016, el IVSS evidencia importantes correcciones de sus registros preliminares, debido a la depuración definitiva de los datos por el fallecimiento de algunos de los destinatarios, lo que conduce a especificar una contabilización de las **pensiones activas**. En este sentido, es probable que, especialmente, las cifras más recientes (para 2018, 2019 y 2020) puedan estar bastante sobrestimadas por su condición preliminar.

Recordemos a ese respecto, por ej., que en Diciembre de 2016, al informar de una supuesta cobertura de 3.383.034 pensionados, el Sr.

#### [44]

La estimación para el 2017 se calcula a partir de la información de la página web del INE (2018) en cuya sección de noticias se informa que entre febrero y abril de 2018 se otorgaron 735.182 pensiones, información que confirma también telesurtv (2018) lo que deducido de las 4.095.023 que se habrían alcanzado con ese añadido resulta en la cobertura estimada para el 2017.

Maduro manifestó que: "Hoy 29 de Diciembre estamos llegando al 90 por ciento de personas en edad de ser protegidos, con pensiones del mismo salario mínimo nacional del país. Récord mundial" (telesurtv, 2016). Sin embargo, comenta Rivero (2017, p.97) con respecto a ese dato que para Octubre de 2016 el Ministerio del Trabajo (MPPST) en su página web registró la existencia de 2.930.270 pensiones activas, registro oficial que -de paso- es expuesto igualmente por PROVEA en su Informe anual 2016 (p.5). Pero además, PROVEA presenta en ese mismo Informe (p.4, Cuadro 1), entre las varias cifras que usa el IVSS sobre el crecimiento de las pensiones para ese año, una que ese organismo gubernamental caracteriza como el dato oficial de los nuevos pensionados en 2016, que es el de 87.990 incorporaciones, dato que es el que en definitiva incluimos en el Cuadro 3 y que apunta a un total de 2.943.771 pensionados, bastante congruente con el número de pensiones activas destacado por Rivero.

Cabe indicar que, aparte de que es el propio IVSS el que ofrece la cifra que incluimos en el Cuadro para ese año 2016, el uso de otras cifras de 3,2 o 3,3 millones (como en la cita de Maduro de diciembre de 2016) supondría un crecimiento extraordinario de las pensiones (de 300 o 400 mil pensionados) en ese año, ya que el dato para el 2015 en el Cuadro 3 es avalado por la trayectoria previa de los R.A. del IVSS. Un crecimiento de esas dimensiones en el 2016 no tiene mayores referentes en la prensa. A ello podría agregarse que sería raro un año de crecimiento excepcional de las pensiones con los bajos incentivos electorales de ese año, en el que no se produjo ningún evento comicial.

Y, además, ello contrasta con el crecimiento bastante modesto de las pensiones que aprecian tanto la ENCOVI como la EHM para ese año (véase Gráfico 6). Estas estimaciones sobre el ritmo anual de expansión de las pensiones son otro aporte relevante de esas encuestas, que no habíamos tenido oportunidad de destacar antes: ambas registran que el crecimiento de las pensiones es particularmente moderado en el 2016 y un poco más acentuado en 2017, en tanto que el aumento sería especialmente marcado en el 2018, de

acuerdo con la EHM que es la encuesta de la que tenemos datos para ese año. Esta información puede ser sumamente útil como referente “de control” al momento de seleccionar determinados anuncios oficiales.

Es necesario detenernos brevemente para valorar, de manera tentativa, las diferencias que puedan identificarse entre los anuncios oficiales que puedan considerarse preliminares y lo que puedan ser -en contraste- unos registros finales “depurados”. En el año 2015 el IVSS anunció preliminarmente una cobertura de 3.090.281 pensionados en tanto que el registro oficial definitivo fue de 2.855.731 (véase Rivero, 2017, p.96). Es decir, que en ese caso se produjo una corrección de 234.550 destinatarios (8,2% de sobrestimación). Para el caso antes expuesto del 2016, la diferencia entre el registro anunciado por el Sr. Maduro en Diciembre y el que en definitiva hemos estimado para ese año en el Cuadro 3, supone una corrección de 439.263 pensiones (14,9% de sobrestimación).

La escasa normalización estadística de los datos emitidos en anuncios oficiales relativamente “informales” (y, sobre todo los más recientes y menos revisados, como los del 2018 en adelante) los hace muy susceptibles a requerir de correcciones por el tipo de sobrestimación que antes señalamos en cuanto a la revisión típica de los datos preliminares. Las correcciones citadas implicaron una disminución para los registros definitivos de un 8% del total en 2015 y de un 15% del total en 2016. Adoptar una cifra entre alguno de esos extremos para estimar una corrección adecuada parece sensato, pero nos inclinaremos por calcular una reducción mínima (8%) para evitar incurrir en subestimaciones de cobertura, entendiendo esto como un ejercicio aproximativo y que sería innecesario si existieran unos R.A. adecuados.

Vale indicar que la cifra oficial del 2017, que exponemos en el Cuadro 3, aunque probablemente sea susceptible a revisiones, sin embargo, es menor que la cifra anunciada por Maduro para fines de 2016 y que antes citamos. En todo caso, hay factores que hacen razonable que ese año pueda registrar un aumento de cobertura de cierta

importancia (aunque sea difícil apreciar esto con más precisión): tanto la EHM como la ENCOVI muestran cierta aceleración del crecimiento de las pensiones hacia la vejez en 2017 y, además, ese un año que -en particular en su 2º semestre- tiene incentivos electorales importantes para el crecimiento de las pensiones.

El origen del dato que seleccionamos para el 2017 es una de las informaciones que ofrece el gobierno al anunciar, en abril de 2018<sup>45</sup>, que se habría alcanzado el total de 4.095.023 de pensionados lo que implicaría que Venezuela tenga 100% de la cobertura de pensiones, “el único país de América Latina con ese logro” según afirma el Sr. Maduro (INE, 2018; y Telesurtv, 2018). Pero, en la anterior noticia se añade que en los 4 meses que anteceden a ese anuncio, es decir que desde Diciembre 2017-Enero 2018, se habrían otorgado 735.182 nuevas pensiones lo que, si restamos esa cifra al total anunciado en Abril, nos permite obtener nuestro dato preliminar para el 2017 (sobre el que no nos detendremos más). Ahora, esa cifra de nuevas pensiones, aunque se estime como la cifra para todo el año 2018 (que es lo que cabe, pues no conocemos de nuevos anuncios significativos para ese año después de las presidenciales de mayo) superaría el máximo crecimiento anual en número de pensiones alcanzado en el 2012.

Hay que acotar sin embargo que, sobre todo desde el 2015, ha cambiado mucho el significado de otorgamiento de las pensiones por la pérdida de su capacidad adquisitiva, asunto que revisaremos en el próximo sub-punto. Y es que, en medio de la reducción de los recursos fiscales, uno de los factores que ha permitido que siga creciendo significativamente el número de pensiones es el gravísimo debilitamiento que estas han tenido en su valor real.

Descartando al año 2020 (que está en curso), podemos abordar entonces las cifras para el 2018 y 2019. Todo apunta a que son datos preliminares y, además, nada indica que excluyan a las pensiones que no se destinan a adultos mayores o a población elegible para pensiones de vejez. Por eso es desacertado usar ese dato para decir que hay una cobertura total (o de un tanto por ciento) de la pobla-

[45]

Momento muy próximo a las ilegítimas elecciones presidenciales convocadas intempestivamente, para mayo de 2018, por la también ilegítima Asamblea Constituyente.

ción adulto mayor: para sostenerlo apropiadamente, hay que adecuar el dato a la población cuya cobertura se pretende calcular.

En definitiva, aplicando a los datos del Cuadro 3 los factores de corrección de 8%, por normalización de datos preliminares, y de 7%, para corregir la inclusión de registros de población no elegible para el cálculo de cobertura, se obtienen unas cifras exploratorias que podrían considerarse como un posible estimado “alto” de la cobertura de las pensiones **hacia** la vejez en 2018 (3,5 millones) y en 2019 (3,9 millones)<sup>46</sup>. En términos de cobertura de la población elegible ese ejercicio exploratorio implicaría un 84% de cobertura en 2018 y 90% de cobertura en 2019.

**[46]**

El estimado de pensiones totales sería más elevado, ya que no habría que aplicar la corrección del 7%.

Esta exploración presenta coincidencias con apreciaciones de algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) vinculadas con la defensa de los intereses de los pensionados y adultos mayores que manifiestan, en este 2020, que la porción de población adulto mayor que no está cubierta por pensiones cubre a varios centenares de miles de personas (Edgar Silva entrevistado por Yépez y Davies, 2020) en tanto que, de manera más acotada pero también más detallada, CONVITE reportaba en el 2019 que, en los 93 ancianatos monitoreados por esa organización en 8 ciudades de Venezuela, de una población de 2676 personas, 342 personas (13%) estaban sin pensión del IVSS (Mayora; 2019). Es decir que hay indicios bastante diversos y confiables de que ha existido una sobre-estimación oficial al anunciar una cobertura total de las pensiones.

La expansión lograda entre 2013 y 2018, posiblemente asemeje el promedio anual de crecimiento de las pensiones asignadas durante la gestión de Maduro con las cifras de la gestión de Chávez entre 2007 y 2012. En función de lo que logramos apreciar hasta ahora, es altamente probable que a estas alturas (mediados) del 2020 sea acertado hablar de una “casi-universalización” de las pensiones de vejez, es decir que se trate de una cobertura de entre 85 y 90% más que de una cobertura total (cercana al 100%) de esas transferencias. Valga indicar que este registro podría considerarse como elevado, si no se viera arropado por el desmoronamiento de la capacidad

adquisitiva real de las pensiones que las ha dejado en una condición casi puramente simbólica: son ruinas del sistema de pensiones que se pretendió masificar a partir de 1999.

### **Aproximación al valor real de la pensión y a su grave deterioro desde 2015.**

En 1989 una pensión del IVSS valía Bs. 2.000 (de la época), monto que correspondía al salario mínimo de 1987. Hay un fuerte y creciente proceso inflacionario en los años ochenta que se intensifica notablemente con las medidas de ajuste macro-económico adoptadas por el gobierno de Carlos Andrés Pérez, a inicios de su segundo mandato en 1989. Ante el marcado deterioro de la capacidad adquisitiva real de los ingresos se establecen entre 1989-1991 ciertas compensaciones parciales para el salario mínimo o para los hogares en pobreza; pero, no hay medidas de actualización remunerativa de las pensiones.

Esa marcada desactualización, en un contexto inflacionario agravado, es uno de los motivos básicos que propició la organización del Comité de Jubilados y Pensionados (CJyP) cuya persistente acción de presión y promoción pública empezó a desplegarse desde 1991, desempeño que parece haber tenido una importante incidencia en que las pensiones –que todavía valían Bs. 2.000 a inicios de 1992– mejoraran su valor gradualmente hasta ser equiparadas, a fines de 1993, con el salario mínimo de Bs. 9.000 establecido en mayo de ese mismo año. En 1994, las pensiones se fijaron en Bs.12.700 en julio y en Bs.14.400 en noviembre, monto cercano al salario mínimo de Bs. 15.000 fijado en mayo de ese año (párrafo basado en Capote, Tremont y Silva, 2016, pp. 14-17).

Complementariamente, como expresión del insistente esfuerzo del CJyP los pensionados del IVSS y jubilados de la Administración Pública lograron en 1993 y en 1994 un bono navideño de Bs. 2.000 para los pensionados y jubilados, que pasaría a ser equivalente a un mes completo de pensión entre 1995 y 1998 a partir de lo previsto en el artículo 11 de la Ley de homologación de las pensiones al salario

mínimo, aprobada por el Congreso Nacional en mayo de 1995 (Idem.)

Esa Ley (RV, 1995) que venía proponiendo e impulsando el CJyP desde 1992, estableció el derecho a lo que se designó como una “pensión mínima vital” para los pensionados de vejez, invalidez e incapacidad permanente o temporal del IVSS así como para los jubilados de la Administración Pública (art. 1 y 10)<sup>47</sup> y garantizaba que esas pensiones y jubilaciones equivaldrían a “una cantidad igual al salario mínimo legal mensual vigente en la ciudad de Caracas” (art. 2) (RV, 1995). Al considerar el grave desfase existente entre las pensiones y jubilaciones con respecto al salario mínimo, puede entenderse la relevancia de la mejora que parecía suponer esa Ley.

Esa norma se convertiría en un referente relevante, pudiendo considerarse como un antecedente básico de la disposición de la Constitución de 1999 sobre el valor de las pensiones (art. 80). Sin embargo, esta Ley de “pensión mínima vital” de 1995 tendría limitadas incidencias prácticas inmediatas. Uno de los principales factores que explica esa escasa repercusión práctica a corto plazo fue el llamado proceso de “bonificación salarial” que se consolidó en medio de la crisis económica y fiscal de los años 90s. Ese proceso supuso que -en particular- el salario mínimo (que, en tanto que salario, es un concepto remunerativo generador de otros derechos, en materias como las prestaciones sociales) significara una proporción marcadamente decreciente del Ingreso Mensual Mínimo Legal (IMM) de los trabajadores, llegándose a momentos en que el salario mínimo representaba menos del 30% de un IMM que incluía distintos bonos (por alimentación y transporte, entre otros). Y, resultaba que el valor de ese “depreciado” salario mínimo era el referente para establecer el valor de las pensiones.

En definitiva, como un derivado de los procesos de Acuerdo Tripartito para la reforma de la Ley del Trabajo y de la Ley de Seguridad Social activados entre 1995 y 1997, se previeron mejoras del salario mínimo para 1997 y 1998 lo que viabilizó que las pensiones que seguían en un valor de Bs. 15.000, con base en las reiteradas exigencias del CJyP,

[47]

La Ley no cubría a las pensiones por sobrevivencia pero el art. 9 previó que los sobrevivientes por viudedad podrían homologar sus pensiones, previa prueba de hallarse en “estado de necesidad”.

#### CUADRO 4

Monto de la pensión en valores nominales (de distinto cono monetario). Mayo 1998-Mayo 2020.

EN BOLÍVARES	
may-98	75.000,00
may-99	90.000,00
ene-00	100.000,00
may-00	144.000,00
jul-01	158.400,00
may-02	190.080,00
jul-03	209.080,00
oct-03	247.104,00
may-04	296.524,80
ago-04	321.235,20
may-05	405.000,00
may-06	465.700,00
sept-06	512.325,00
may-07	614.790,00

EN Bs. FUERTES			
ene-08	614,79	may-15	6.746,98
may-08	799,23	jul-15	7.421,68
may-09	879,30	nov-15	9.648,18
sept-09	967,50	feb-16	11.577,81
mar-10	1.064,25	may-16	15.051,17
may-10	1.223,89	sept-16	22.576,73
may-11	1.407,47	nov-16	27.092,10
sept-11	1.548,51	ene-17	40.638,15
may-12	1.780,45	may-17	84.527,35
sept-12	2.047,52	jul-17	126.791,03
may-13	2.457,02	sept-17	177.507,44
sept-13	2.702,73	nov-17	230.759,64
nov-13	2.973,00	ene-18	347.914,60
ene-14	3.270,30	mar-18	549.705,04
may-14	4.251,40	may-18	1.400.000,00
dic-14	4.889,11	jun-18	4.200.000,00
feb-15	5.622,48		

EN Bs. SOBERANOS	
sept-18	1.800,00
dic-18	4.500,00
ene-19	18.000,00
may-19	40.000,00
oct-19	150.000,00
ene-20	250.000,00
may-20	700.000,00

Nota: El valor de la pensión entre mayo 2017 y junio 2018, así como para mayo 2020 incluye un bono designado como de "guerra económica".

subieran en marzo de 1998 a Bs. 50.000 y alcanzaran desde mayo de 1998 el monto de Bs.75.000, aunque tales aumentos serían muy afectados por la inflación (Capote, Tremont y Silva, pp.17-18).

Hay que puntualizar que el incremento salarial de 1998 estableció 3 tipos de salario mínimo y, en tanto que el salario mínimo urbano se fijó en Bs. 100.000, se estableció otra escala por Bs. 75.000 para “menores de edad, aprendices y conserjes”, tipo de salario mínimo con el que se decidió asociar el valor de las pensiones<sup>48</sup>. Ese esquema se repitió para los aumentos salariales de mayo de 1999, en el inicio de las gestiones presidenciales de Hugo Chávez, diferenciándose entre 3 tipos de salario mínimo, por lo que mientras que el salario mínimo urbano se situó en Bs.120.000 las pensiones se fijaron en Bs. 90.000, a semejanza de la “segundo escala” de esos tipos salariales (Idem.)

Pero, con la aprobación de la nueva Constitución Nacional en Diciembre de 1999, pareció consolidarse normativamente el derecho a una pensión de vejez que no fuese menor a un salario mínimo que pudiese ser considerado como “vital”, en tanto que se “asociara” por lo menos con una canasta alimentaria normativa (CAN), a la que se hace una mención bastante explícita en la Constitución<sup>49</sup>, aunque la referencia particular a esa canasta es razonablemente cuestionada por eminentes juristas como Brewer-Carías (2000, p. 185) al apreciarla como una indicación de rango legal y no constitucional<sup>50</sup>.

En todo caso, después de aprobarse la Constitución, el Ejecutivo nacional tomó la iniciativa simbólica inmediata de subir el valor de la pensión a Bs. 100.000 desde Enero 2000, valor que se equiparó finalmente a partir de mayo de 2000 con el salario mínimo urbano de Bs. 144.000. Desde ese momento, como se evidenciará en la información que presentaremos a continuación, tiende a evidenciarse que el esfuerzo de expansión de la cobertura que ilustramos en el punto 2 fue acompañado, a partir de mayo del 2000 hasta el año 2012, por el propósito por mantener una cercanía entre el valor de la pensión y el de un salario mínimo vital, asociado con una CAN. Para abordar el proceso de evolución del valor real de la pensión

#### [48]

No incluiremos en nuestras siguientes consideraciones y cálculos el peso de algunos aportes monetarios complementarios que se añaden a la pensión mensual.

#### [49]

Aunque en el art. 91 se habla de canasta básica, que puede entenderse como distinta a la CAN, al asociarse aquella mención con las referencias al salario mínimo vital parece estarse aludiendo con bastante claridad a la canasta alimentaria.

#### [50]

Entendiendo ese criterio desde la perspectiva de la “técnica jurídica”, sin embargo, estimamos que tal vez la inclusión constitucional explícita de la canasta resulte una “inconsecuencia técnica pertinente”, considerando lo que hemos visto brevemente en las páginas previas de este sub-punto y como ratifica lo sucedido a partir de 2015 (y que abordaremos en breve) con un salario o una pensión “mínimos” que han pasado a ser pensados o gestionados en abstracto, sin un referente ilustrativo de lo que se entiende como un salario mínimo vital. Y subrayamos que, de cumplirse con una estimación adecuada a ese respecto, sólo se está hablando de un ingreso que equivalga a una línea de pobreza extrema.

desde 1998 habría varios recursos de cálculo posibles. Por las razones recién expuestas uno de los recursos más interesantes implica relacionar la evolución del valor de las pensiones (o del salario) con el comportamiento del valor de la Canasta Alimentaria Normativa (CAN) que en Venezuela es una estimación que compete al Instituto Nacional de Estadística (INE). Es particularmente pertinente, para ese relacionamiento, que se pueda contar con los cambios del valor **mensual** tanto de la CAN como de las pensiones (o de los salarios) para realizar un cálculo más apropiado. Contamos con esos valores para los años 2008 al 2014 (hasta noviembre) lo que nos permitirá presentar más adelante el **Gráfico 7**. Sin embargo, aunque con una información más rudimentaria, consideramos interesante incluir también el **Cuadro 5**.

#### CUADRO 5

Comparación entre el (o los) valor(es) anual(es) de la pensión de vejez \* y el valor de la CAN en Bs. Fuertes (para 1998–2008).

AÑOS*	PENSIÓN DE VEJEZ Valor en Bs. fuertes en el mes de aumento de la pensión	CANASTA ALIMENTARIA NORMATIVA (CAN) Valor en Bs. fuertes en el mes de Diciembre del año respectivo
1998	75	123
1999	90	126
2000	144	139
2001 julio	158	163
2002	190	217
2003 julio	209	285
octubre	247	
2004 mayo	297	345
agosto	321	
2005	405	386
2006 mayo	466	480
septiembre	512	
2007	615	609
2008	799	877

Fuentes: Pensión: para 1998–99 en Capote, Tremont y Silva (2016); para 2000–08: en Cuadro 4; y CAN: INE en Infoplan (Consulta 2014) y en Bonilla (2009), p.37.

\* El valor anual de las pensiones registra el aumento que se produce generalmente en mayo, a menos que se indique un mes distinto. En 2003, 2004 y 2006 hubo 2 aumentos de salario mínimo y de pensión.

En este Cuadro se comparan para los años 1998 a 2008, en términos nominales (Bs. fuertes), el valor de la CAN para el mes de diciembre de cada año y el valor de la pensión con ocasión del (o de los) aumento(s) de cada año. En general, el aumento de las pensiones coincide con el aumento del salario mínimo (muchas veces con ocasión del 1º de mayo, Día del Trabajador) por el vínculo establecido legalmente entre el valor mínimo de la pensión de vejez y el salario mínimo vital. Ese seguimiento provee un útil referente para guiarse en la evolución de la capacidad adquisitiva (en términos de CAN) de las pensiones, para el caso que nos compete.

Con base en la información del , podemos hacer unos cálculos porcentuales con fines ilustrativos, que permiten apreciar -aproximativamente- que el valor de la pensión desde el año 2000 al 2008 representa (a excepción del valor de julio 2003) por lo menos un 85% del valor de la CAN (correspondiente a Diciembre de cada año) lo que evidencia el esfuerzo por conservar la relación de la capacidad adquisitiva de la pensión con ese referente. Y, luego, si hacemos otro cálculo porcentual, para explorar cuánto representa la canasta de mayo (o el mes más cercano a este) con respecto a la CAN de Diciembre del año anterior, vemos que desde el año 2000 hasta el año 2008 -a excepción de julio 2003 y de mayo 2004- el valor de la pensión siempre supera en más de 10% el valor de la CAN para el Diciembre previo.

De manera rudimentaria, lo anterior nos sirve para dejar en claro que, entre 2000 y 2008 se cumplió con el propósito de mantener un valor de la pensión de vejez (y de invalidez) próximo al valor de un salario mínimo vital y, por lo tanto, próximo al valor de la CAN, a excepción de pasajeras y muy puntuales excepciones.

Luego, como anticipamos, para los años 2008 hasta (noviembre) de 2014 contamos con registros del valor mensual de la canasta alimentaria normativa, aún disponibles (en Julio 2020) en la web del INE. Esto permite hacer un cálculo mucho más adecuado que el precedente, sobre el porcentaje **anual** estimado del valor de la CAN que representa el valor promedio anual de la pensión de vejez.

En el **Gráfico 7** puede apreciarse que el valor promedio anual de las pensiones como porcentaje del valor anual de la CAN tiende a situarse entre 2008 y 2013 en alrededor de un 90%, es decir que la pensión representa un ingreso equivalente a un 90% del valor de una línea de pobreza extrema. La excepción corresponde al año 2012 cuando se constata un alza de ese porcentaje hasta más de 96% del valor de la CAN. Por otra parte, después de ese año comienza una erosión que sitúa el valor de la pensión en 89% en el 2013 y en 82% (hasta noviembre) en el 2014. Desde entonces, se discontinúa la divulgación pública del valor de la CAN para los años siguientes, lo que será seguido por la desaparición de la información oficial sobre la pobreza por línea de ingreso desde el 2º semestre de 2015.

Aunque por las razones que hemos expuesto antes consideramos que la relación CAN /pensión tiene una especial utilidad, ante la ausencia de la CAN cabe recurrir a otras alternativas para explorar lo que ha ocurrido con las pensiones en términos de capacidad real a partir del 2014, sobrentendiendo que el propio ocultamiento de la información oficial tiende a ser indicio de una desmejora importante y, en el caso que veremos, de una caída drástica.

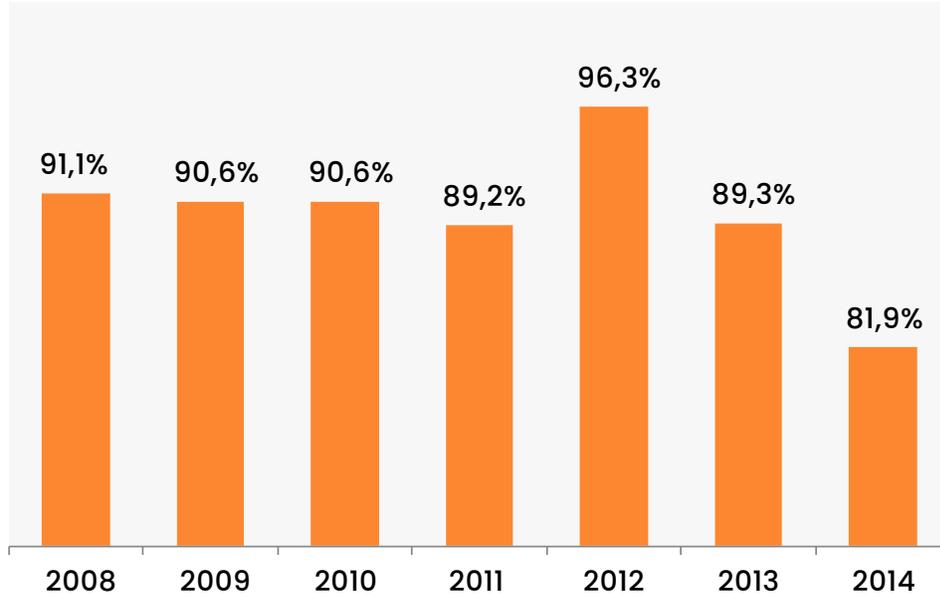
Puede considerarse que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para alimentos y bebidas no alcohólicas es un deflactor particularmente apropiado para sustituir a la CAN. Por ello, con base en ese IPC sectorial calculamos el valor real promedio anual de las pensiones desde el 2011 hasta mayo de 2020 (en este último caso como promedio de 5 meses). El resultado puede verse en el **Gráfico 8**.

Este Gráfico 8 permite apreciar que el valor promedio real (con base en el IPC sectorial mencionado) de la pensión en 2019 es una décima parte del valor en el 2012, año a partir del cual inicia una caída que se acelera bruscamente, en el 2015 y 2016, con una mínima recuperación en 2017, para reanudar el descenso en 2018, 2019 y en lo que va de 2020 (hasta mayo).

Lo que ha ocurrido con las pensiones en materia de capacidad adquisitiva real, desde el 2015 en particular, puede considerarse una

**GRÁFICO 7**

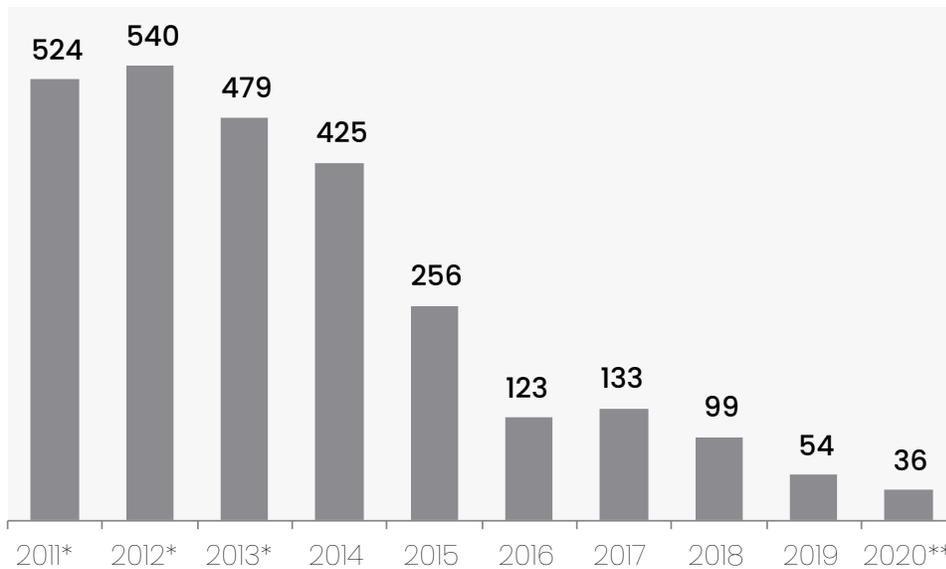
Valor promedio anual de la pensión de vejez como porcentaje del valor promedio anual de la CAN (2008-2014)



Fuente: INE (2020b). Cálculos propios.

**GRÁFICO 8**

Valor promedio anual real de la pensión de vejez: 2011-2020.<sup>51</sup>  
(en Bs. fuertes de 2007, según el IPC de Alimentos y bebidas no alcohólicas)



Fuente: INE (2020b). Cálculos propios.

**[51]**

Para 2014 a 2020, pudimos realizar el cálculo del valor real anual como promedio de los valores mensuales reales de la pensión (es decir del valor real calculado mes a mes), lo que fue posible al contar con el registro del valor mensual del IPC sectorial para esos años (en BCV, 2020). En cambio, para los años 2011 a 2013 tuvimos que promediar el valor anual real de la pensión, a partir de un promedio simple del valor mensual de la pensión en términos corrientes (Bs. fuertes) que deflactamos luego con base en el valor del IPC sectorial anual, que es el dato disponible en BCV, 2020 para estos años. Sin embargo, aunque el primer procedimiento es el más indicado, las diferencias de resultados no son muy significativas. Valga mencionar que fue muy provechosa, para orientar esta exploración, la revisión de Balza Guanipa (2013).

catástrofe y **a diferencia de una casi-universalización**, a la que aludimos al revisar la cobertura (advirtiendo que era ilusoria), lo que constatamos al revisar el valor real de las pensiones en los últimos años **es una casi-desaparición** del poder de compra de esas asignaciones.

Para un producto social como la pensión que tiene como una de sus cualidades básicas el aporte monetario que significa y que se traduce especialmente en su capacidad adquisitiva **real**, ese colapso de su valor puede considerarse como la evidencia de la destrucción o de **la disolución del sistema de pensiones**. ■

## Consideraciones finales.

**Venezuela está destrozada. Los efectos acumulados de una severa crisis de casi medio siglo, extraordinariamente agravados por una nociva e improvisadora gestión del siglo XXI que ha alcanzado sus mayores niveles destructivos desde el 2013, se evidencian en nuestra actual emergencia humanitaria compleja. Lo que ocurre con las pensiones de vejez, en especial a partir del 2015, es una de las graves dimensiones particulares de un proceso de devastación de los registros económicos y sociales del país: registros del anti-desarrollo humano.**

El otorgamiento en los últimos años de centenares de miles de pensiones, crecientemente desvalorizadas en su capacidad adquisitiva y que apenas cubren una ínfima parte de una Canasta Alimentaria, contrasta con los notables avances que supuso la igualación de las pensiones de vejez con un salario mínimo vital a inicios de este siglo.

Repasar la trayectoria de lo que fue el proceso de formación del sistema de pensiones hasta su actual “disolución”, revisión para la que intenta contribuir este informe, es un ejercicio que puede ser muy provechoso para un proceso de reconstrucción futura de ese sistema. Ello reclamaría, de acuerdo a una experiencia bastante generalizada, que se fomente la contributividad en el sistema de

pensiones y esto, a su vez, plantearía la necesidad de explorar un re-diseño eficiente y solidario para relacionar las pensiones contributivas y no contributivas en un modelo viable de pensiones.

Reconstruir el sistema de pensiones requeriría un cambio drástico de la gestión económica nacional puesto que, sin crecimiento y sin mejora de los ingresos de los trabajadores, no habrá perspectivas de recuperación y avance persistente y sustancial de las pensiones. Hay que decir también que los resultados recientes de la ENCOVI 2019-2020 han mostrado que Venezuela perdió parte de las oportunidades que representaba el bono demográfico para el financiamiento de las pensiones a futuro (UCAB, 2020).

Hay entonces un campo de reflexión abierto con respecto a un modelo de pensiones para el porvenir. Ese diseño no es nada sencillo y seguramente reclamaría revisar los parámetros de elegibilidad actuales así como plantearse un proceso de transición para el que, muy probablemente podrían aprovecharse los aportes de la experiencia latinoamericana y los que brinda la idea de un modelo mixto y multinivel (como el promovido por la OIT) con el propósito de avanzar hacia la formación de un sistema universal de pensiones con calidad, equidad y sostenibilidad. Pero hay que reconocer que ese sistema, en la Venezuela de hoy, representa una imagen inmensamente lejana. ■

# Referencias

## A

**Aponte Blank, C.** (2014). La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2012. Caracas: CENDES-UCV.

**Aponte Blank, C.** (2016). El gasto público social durante la gestión de Maduro: vulnerabilidad y descenso (2013-2015). En SIC, nº 783, Abril, pp.110-113. Caracas, Centro Gumilla.

**Aponte Blank, C.** (2019a). El Carnet de la Patria: Símbolo de un clientelismo ilícito. Caracas, Transparencia Venezuela.

**Aponte Blank, C.** (2019b). Bonos sociales: en el rumbo incierto ante el empobrecimiento. Caracas, Transparencia Venezuela.

**Armas, M.** (2016). El bono de alimentación para los pensionados y jubilados cuesta Bs. 262,8 millardos. En Crónica Uno. <https://cronica.uno/bono-alimentacion-medicinas-pensionados-cuesta-bs-2628-millardos/>

## B

**Balza Guanipa, R.** (2013). Sobre las remuneraciones pagadas a los trabajadores asalariados en Venezuela (2003 a 2013): Cuadros estadísticos. En Revista de Relaciones Industriales y Laborales, Nº 49, pp. 257-270, Caracas, UCAB.

**Bonilla García, J.** (2009). El salario mínimo en Venezuela: Algunas consideraciones generales. En Gaceta Laboral, vol.15, nº 1, pp. 29-55. Maracaibo: LUZ

**Brewer-Carías, A.** (2000). La Constitución de 1999. Caracas, Edit. Arte.

BCV (2020). Información estadística en [www.bcv.org.ve](http://www.bcv.org.ve)

## C

**Capote, U.; Tremont, A. y Silva, E.** (2016). Los Pensionados: Vanguardia de lucha. Sistematización de experiencia. Caracas, PROVEA.

**CEPAL (2018).** Panorama Social de América Latina 2017. Santiago, CEPAL.

**CEPAL (2000a).** Observatorio demográfico de América Latina y el Caribe 2019: Proyecciones de población. Santiago, CEPAL.

**CEPALSTAT (2020b).** Información estadística en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>.

## I

**INE** (Instituto Nacional de Estadística, 2013). Política social del gobierno bolivariano y principales logros. Caracas, INE.

**INE** (18-04-2018). Venezuela alcanza la meta de 100% de pensionados. Disponible en [http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=arti-](http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=arti-)

cle&id=1135:venezuela-alcanza-la-meta-de-100-de-pensionados&catid=118:institucionales [Consulta 25-06-2020].

**INE** (2020a). Proyecciones de población. En [www.ine.gov.ve](http://www.ine.gov.ve). [Estas proyecciones fueron elaboradas por el INE en 2013 y, aunque las relativas a otros grupos de edad hayan perdido pertinencia -especialmente por efecto de la migración especialmente intensa desde 2017-, las relacionables con la población adulto mayor o elegible para pensiones de vejez mantienen un grado de vigencia aceptable, de acuerdo a un contraste exploratorio con las proyecciones de CEPAL/CELADE, 2020b].

**INE** (2020b). Valor de la Canasta Alimentaria Normativa según mes, 2008-2014 (en Bs.). <http://www.ine.gov.ve/documentos/Economia/CanastaNormativaAlimentaria/html/CANMes.html>

**INE** (2020c). Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM): Obtención de ingresos provenientes de pensiones o jubilaciones, 2os. Semestres 2015-2018. Caracas, INE.

**IVSS** (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 2016). Dirección General de Proyectos Integrales y Dirección General de Planificación y Presupuestos. Población pensionada según tipo de pensión por sexo. Año 2015 (Cuadro estadístico).

## L

**Ledezma, T. y Rodríguez Acevedo, Z.** (2012). La Canasta Alimentaria Normativa en Venezuela. En Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, vol. XVIII, n°2, pp.129-148. Caracas, FACES-UCV.

## M

**Mayora, E.** (29-08-2019). CONVITE denuncia vulnerabilidad y situación de abandono de personas mayores. En Crónica Uno. <https://cronica.uno/-convite-denuncia-vulnerabilidad-y-situacion-de-abandono-de-personas-mayores/>

**Méndez Cegarra, A.** (2011). La seguridad social en Venezuela. Caracas, UCV-FACES.

**Méndez Cegarra, A.** (2015). Derecho de la Seguridad Social en Venezuela. Caracas. UCV

## P

**PROVEA** (Varios años, especialmente 2012 a 2019). Situación de los derechos humanos en Venezuela: Informe anual. Caracas, PROVEA.

[En el texto nos referimos a los capítulos de los Informes dedicados al derecho a la Seguridad Social. Optamos por identificar como año de referencia de esos informes el del periodo analizado y no el año de publicación. Por ej., en julio 2020 se publicó el Informe sobre los DDHH

durante el 2019, pero nos parece más útil para el lector identificarlo como PROVEA 2019].

RBV (República Bolivariana de Venezuela, 1999). Constitución de la República.

## R

**RBV (2002).** Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. En Gaceta Oficial N° 37600 del 30-12-2002.

RBV (2005). Ley de los Servicios Sociales. En Gaceta Oficial N° 38270 del 12-09-2005.

**RBV (2007a).** Decreto 5.316. En Gaceta Oficial N° 38.673 del 30-04-2007. [programa excepcional y temporal destinado a apoyar hasta 100.000 mayores de 70 años en estado de necesidad, mediante la entrega de una asignación económica mensual equivalente a 60% del salario mínimo urbano]

**RBV (2007b).** Decreto 5.370. En Gaceta Oficial N° 38.694 del 30-05-2007. [programa excepcional y temporal destinado a asegurar a 50.000 mujeres mayores de 65 años con una pensión del IVSS igual a un salario mínimo nacional].

**RBV (2010a).** Decreto 7.402, mediante el que se ordena otorgar pensiones de vejez a 20.000 pescadore(a)s y campesino(a)s. En Gaceta Oficial N° 39.414 del 30-04-2010.

**RBV (2010b).** Reforma parcial de la

Ley del Seguro Social. En Gaceta Oficial N° 5976E del 24-05-2010.

**RBV (2011).** Decreto 8.694: mediante el cual se crea la Gran Misión Amor Mayor. En Gaceta Oficial N° del 13-12-2011

**RBV (2014).** Decreto 1.149, mediante el cual se crea la Gran Misión Hogares de la Patria. En Gaceta Oficial N° 40.465 del 31-07-2014.

**Reina, L.** (2015). La pensión por vejez en Venezuela. En Salcedo González, A. (Comp.). Envejecimiento de la población en Venezuela. Caracas, CEAP/FACES-UCV, pp.281-332 [Cuadernos de postgrado 35]

**Rivero, A.** (2017). El reto de la universalización de las pensiones de vejez en Venezuela: los aportes de la experiencia de América Latina. Caracas, CENDES [Trabajo presentado para optar al título de MSc. en Planificación del Desarrollo]

**RV (República de Venezuela, 1995).** 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). En Gaceta Oficial N° 4920E del 16-06-1995.

## S

**Salcedo González, A.** (2015). Envejecimiento de la población y seguridad social: Retos y perspectivas. En Salcedo González, A. (Comp.). Enve-

jecimiento de la población en Venezuela. Caracas, CEAP/FACES-UCV, pp.11-60 [Cuadernos de postgrado 35]

## T

**Telesurtv** (29-12-2016). 90% de los venezolanos de la tercera edad están pensionados en Venezuela. Disponible en <https://www.telesurtv.net/news/90--de-los-venezolanos-de-la-tercera-edad-estan-pensionados-20161229-0052.html> [Consulta 25-06-2020].

**Telesurtv** (18-04-2018). Venezuela: primer país latinoamericano con 100% de pensionados. Disponible en <https://www.telesurtv.net/news/venezuela-primer-pais-latinoamericano-pensionados-20180420-0054.html> [Consulta 25-06-2020].

## U

**UCAB, UCV, USB (2020). ENCOVI:** Encuesta de Condiciones de Vida para los años 2015-2017. Información sobre pensiones o jubilaciones. [Procesamiento de datos facilitado por la profesora María Gabriela Ponce]

**UCAB (2020).** Resultados de la ENCOVI 2019-2020: Presentación preliminar de resultados. Caracas, UCAB.

**UN** (Últimas Noticias, 23-12-2019). Venezuela lidera 100% de pensionados en América Latina. En Últimas Noticias. <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/politica/venezuela-lidera-100-de-pensionados-en-america-latina/>

[cias.com.ve/noticias/politica/venezuela-lidera-100-de-pensionados-en-america-latina/](http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/politica/venezuela-lidera-100-de-pensionados-en-america-latina/)

**Urbaneja, D.B.** (2013). La renta y el reclamo: Ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela. Caracas, Alfa.

## Y

**Yépez, J.G y Davies, V.** (06-07-2020). Edgar Silva: “Chávez recibió a los pensionados en Miraflores, Maduro saca a la Guardia nacional para que no lleguen”. En Contrapunto. <https://contrapunto.com/especiales/entrevistas-ctp/edgar-silva-chavez-recibio-a-los-pensionados-en-miraflores-maduro-saca-a-la-guardia-nacional-para-que-no-lleguen/>



CONVITE A.C.





C O N V I T E  
**Monitor De Salud**



Financiado por la  
Unión Europea