

Las pensiones en Venezuela: una bomba de tiempo a punto de estallar

Absalón Méndez Cegarra¹

Resumen

En Venezuela, el tema de las pensiones debería ser un asunto de interés nacional y, no lo es. Procuramos su análisis dentro del marco de la seguridad social. Las pensiones constituyen una de las prestaciones monetarias o dinerarias más importantes de los sistemas y regímenes de seguridad social. En las últimas décadas, debido a diversidad de factores, el tema se ha convertido en un problema a escala mundial.

Las pensiones por vejez o por jubilación se asocian con la edad cronológica de las personas y con el tiempo de servicio activo como trabajador y, en algunos casos, en los regímenes de contribución directa, con la realización de un determinado número de cotizaciones y aportes. En los regímenes de pensiones o de jubilaciones no contributivos directos, asistenciales o de carácter fiscal, el requisito esencial de obtención de la pensión es la edad cronológica de la persona y, en algunos casos, el estado de necesidad. Otro tipo de pensiones como las que derivan de la discapacidad y de la sobrevivencia, obedecen a una condición de la persona con derecho a su otorgamiento por los órganos administrativos de la seguridad social y los requisitos para su obtención refieren a otros aspectos, esencialmente, estados de necesidad.

La pensión por vejez o la jubilación se vincula, también, con la pérdida del empleo o relación laboral, por cuanto se concede en el momento que legal o convencionalmente, la persona ha agotado sus fuerzas

¹ Profesor Titular, Jubilado en situación de actividad a Dedicación Exclusiva, Coordinador del Área de Postgrado en Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (UCV).

físicas y mentales para mantenerse en una relación laboral. En este sentido, la pensión, estimada en un valor monetario, de pago periódico y vitalicio, se presenta como un salario sustitutivo, el cual debe ser suficiente para mantener o mejorar la calidad de vida lograda durante sus años de servicio como trabajador afiliado a un régimen o plan pensional.

Las pensiones por vejez, por sus características y presentar cierta homologación, pueden ser examinadas con mayor rigor, además, porque este tipo de pensión es el que ha sido sometido a debate, crítica y cuestionamiento permanente.

Palabras clave: vejez, jubilación, pensiones, Venezuela.

Introducción

El tema pensional se ha convertido en algo extremadamente complejo y preocupante en todos los lugares del mundo. En unos más y en otros menos ocupa un lugar importante en la agenda gubernamental. Para los gobiernos y los sistemas de seguridad social, cualquiera sea su diseño, la preocupación se centra en las posibilidades de responder en el corto, mediano y largo plazo por las obligaciones asumidas de garantizar una pensión suficiente a las personas que alcanzan los requisitos para obtenerla. Y, para las personas ya pensionadas o por hacerlo, su preocupación se funda en su conservación, mantenimiento, ajuste del monto y, más importante, en la certeza de obtenerla y mantenerla.

El mundo tardó mucho tiempo en descubrir la dinámica sociodemográfica y los cambios ocurridos en variables demográficas de gran significación e impacto en la seguridad social, tales como las tasas de fecundidad, natalidad, esperanza de vida al nacer, migraciones y, también, en los cambios de los mercados laborales y sus efectos en la ocupación y empleo de la fuerza de trabajo y la aparición y fortalecimientos de las formas laborales atípicas, las cuales, por sus características, inciden, particularmente, en el financiamiento de la seguridad social.

Los sistemas y regímenes de seguridad social, especialmente, los regímenes jubilatorios y pensionales por vejez, inicialmente incorporados como un beneficio establecido solo para la población asalariada, trabajadores formales, subordinados y dependientes, con capacidad económica para contribuir al financiamiento de los regímenes de pensiones del tipo seguro social, posteriormente, universalizados mediante figuras no contributivas, asistenciales, fueron definidos entre los años finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, momentos

en los que la esperanza de vida al nacer, en promedio mundial, no sobrepasaba los 50 años de vida, razón por la que en los regímenes pensionales se estableció como requisito para obtener la pensión por vejez o la jubilación, una edad igual o muy cercana a la esperanza de vida promedio.

La población mundial en la segunda mitad del siglo XX vio aflorar cambios demográficos muy importantes y trascendentes para la seguridad social. Entre otros cambios tenemos la disminución del crecimiento natural de la población por la disminución, también, de las tasas de fecundidad y natalidad y una tendencia marcada al envejecimiento de la población. Las hambrunas, crisis económicas, las guerras, más recientemente, fenómenos como la globalización, han estimulado corrientes migratorias en búsqueda de mejores condiciones de vida, las cuales, comportan para los países receptores, aspectos positivos y negativos, que tienen expresión concreta en la seguridad social.

Las pensiones, como modalidad de protección social para la población que llega a cierta edad límite, tiene para la seguridad social la característica de ser una contingencia, con alta probabilidad de ocurrencia, que hace desaparecer la fuente de ingresos personales derivados de una relación laboral remunerada o no, debido a la pérdida de la capacidad física y mental de la persona y su imposibilidad para continuar en una actividad productiva y lucrativa.

Este aspecto es muy importante mantener presente. La vejez no puede asimilarse a enfermedad. La vejez es un estadio o fase de la vida a la que se puede llegar o no. Lo que ampara o protege la seguridad social son las condiciones en las que una persona llega a la vejez y, la consecuencia de la incapacidad para seguir en el circuito económico como fuerza de trabajo activa. Al cesar la actividad laboral remunerada hay una pérdida de ingresos y, es, precisamente, esa pérdida, la que la seguridad social suple con la pensión, entonces, la pensión, su monto, cualquiera sea, se convierte en un salario sustitutivo y, dicho salario sustituto, debe ser suficiente para mantener y mejorar la calidad de vida.

Ahora bien, cuando la seguridad social busca extender la cobertura poblacional, hacerla universal, tropieza con otros hechos, tales como el de las personas sin actividad laboral remunerada, la informalidad

laboral, la ausencia de capacidad contributiva para aportar al financiamiento de la seguridad social y, dado que estas personas, al igual que los trabajadores formales, también, envejecen y, nace, en ellas, un derecho, el derecho a la seguridad social, surge, entonces, lo que se podría denominar la “crisis de las pensiones ” que, bajo el símil de virus, está afectando a casi todos los regímenes pensionales del mundo. Al fenómeno demográfico, cuya expresión visible, es el envejecimiento de la población, se suma otros, el financiero y los de tipo técnico, administrativos y políticos.

La pensión por vejez se concede cuando la persona alcanza la edad límite que la norma que regula el régimen pensional establece: 55 años, 60 años, 70 años, etc., diferencial entre hombre y mujer. La persona que obtiene la pensión por vejez o la jubilación, en principio, se supone, que queda cesante en el mercado laboral, por lo que pasa a depender de la seguridad social, es decir, de la pensión como fuente de ingresos. Esta condición dependiente hace que deje de contribuir económicamente al financiamiento de la seguridad, el sistema o el régimen pensional, se enfrenta, por una parte, a la disminución de los ingresos; y, por otra parte, al incremento de los egresos, lo que causa desequilibrio actuarial y contable. Con la tendencia al envejecimiento de la población, la relación activos/pasivos se invierte, la nómina de afiliados aportantes al financiamiento de la seguridad social disminuye y, a cambio, se incrementa la nómina de pasivos, personas beneficiarias de pensiones. Y, esta, precisamente, es la chispa que está haciendo detonar las alarmas de los regímenes pensionales y propiciando la búsqueda de remedios o soluciones, proceso que se ha denominado “reforma de la seguridad” y, ante el fracaso de algunas recetas, vamos camino en búsqueda de una contra-reforma de la seguridad social o, si se prefiere, de una solución adecuada que permita mantener en equilibrio y durabilidad una institución tan importante de la seguridad social, como lo es el régimen pensional o los planes de pensiones.

La situación pensional en Venezuela es particularmente compleja. El tema pensional y jubilatorio en Venezuela no responde a ningún esquema, modelo o sistema de seguridad social o régimen pensional. Es totalmente improvisado, circunstancial, discrecional e irracional, a pesar de estar regulado normativamente y tener una base constitucional, legal y reglamentaria.

El único ente público otorgante de pensiones por vejez, en sentido formal, como una prestación dineraria predeterminada y prepaga, es el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) Las pensiones por jubilación en el sector público, son otorgadas por el organismo público de adscripción del funcionario, con cargo al Fisco Nacional.

El régimen de los seguros sociales ha sido totalmente desvirtuado en su naturaleza, fines, características y funcionamiento. Para obtener la pensión por vejez en Venezuela ya no se requiere ser trabajador y estar afiliado al Seguro Social, basta con tener 55 años la mujer y 60 años de edad el hombre y tener acreditadas un mínimo de 750 cotizaciones semanales. Este cambio de concepción en una institución típica de la seguridad social, como lo es el seguro social, ha elevado el número de pensionados por vejez en Venezuela, a la increíble cifra de más de cinco millones y medio de personas, cifra que supera las estimaciones censales de población para grupos de edades iguales y superiores a 55 años, en el caso de las mujeres, y, de 60 años, en el caso de los hombres.

La inminencia de una crisis pensional en Venezuela no se hace esperar. Las pensiones en Venezuela son una bomba de tiempo a punto de estallar.

1. Pensiones por Vejez, Discapacidad, Sobrevivencia y Jubilaciones

Procurar precisar conceptualmente lo relacionado con pensiones podría ser considerado innecesario, un ejercicio inútil, toda vez, que, al parecer, es un término de uso común y se estima que toda persona sabe de qué se trata cuando se hace referencia a dicho término. La verdad revela otra cosa. Un gran desconocimiento no solo en la población general, sino entre expertos, altos funcionarios gubernamentales y organismos encargados de la administración y gerencia de los regímenes de pensiones.

En Venezuela, es necesario esta puntualización y diferenciación. Entre nosotros, conviven regímenes de pensiones por vejez, discapacidad y sobrevivencia con regímenes jubilatorios. Además, en Venezuela, es frecuente y posible la multi pensión. En otros países, la distinción no existe, los diferentes tipos de pensión se han homologado en un solo término: pensiones por vejez, tendencia que, en Venezuela, acogió

el legislador orgánico al sancionar la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (LOSSS, 2002). El legislador, al desarrollar el Régimen Prestacional de Pensiones y Otras Asignaciones Económicas, estableció en el artículo 65, lo siguiente:

La pensión de vejez o jubilación garantizada por este régimen será de financiamiento solidario y de cotizaciones obligatorias, para las personas con o sin relación laboral de dependencia, compuesto por una pensión de beneficios definidos, de aseguramiento colectivo bajo el régimen financiero de prima media general y sobre una base contributiva de uno (1) a diez (10) salarios mínimos urbanos. La administración del fondo de pensiones de vejez corresponderá al Estado a través de la Tesorería de la Seguridad Social.

Por pensión entendemos una prestación monetaria otorgada por un régimen pensional o un plan pensional, debidamente regulado, de pago periódico, vitalicia y transferible a terceros con derecho, consistente en una cantidad de dinero determinada, cuyo resultado es producto de la aplicación de un método de cálculo que establece la norma jurídica que regula el régimen pensional. Esta cantidad de dinero, en teoría, está determinada por los estudios actuariales y financieros correspondientes. En los regímenes de carácter contributivo directo y de capitalización colectiva, como el régimen pensional de los seguros sociales en Venezuela, se considera para calificar como optante a la pensión por vejez tener acumuladas no menos de setecientas cincuenta (750) cotizaciones semanales y la edad de 55 en el caso de las mujeres y de 60 años en el caso de los hombres.

El cálculo del monto de la pensión está debidamente reglamentado (Reglamento General de la Ley del Seguro Social) y se toma en cuenta un salario de referencia, el cual oscila entre un (1) salario mínimo y cinco (5) salarios mínimos y, el monto de la pensión es definida, en la actualidad, mayo, 2024, es de ciento treinta (130) bolívares, equivalente a tres y medio (3,5) dólares de los Estados Unidos de América. El monto de los aportes de trabajadores y empleadores está, igualmente, establecido por ley y se diferencia según se trate de la afiliación al régimen parcial (prestaciones monetarias a largo plazo), un dos por ciento (2%), del salario del trabajador afiliado o, la afiliación al régimen general, que comprende todas las prestaciones, tanto dinerarias

como en servicio o en especie, la cotización a cargo del trabajador es de cuatro por ciento (4%) del salario percibido. El aporte patronal, lo determina el riesgo de la entidad de trabajo, puede ser de nueve por ciento (9%) de la nómina salarial para empresas de riesgo mínimo; diez por ciento (10%), para las empresas de riesgo medio; y, once por ciento (11%), para las empresas de alto riesgo. El régimen venezolano de los seguros sociales es de cotización definida y beneficio definido, de reparto y capitalización colectiva y régimen financiero de prima media general.

En los regímenes no contributivos de forma directa con cargo a los gastos públicos, de carácter asistencial (pensiones no contributivas), el monto de la pensión es una cantidad fija, no vinculada a ningún factor, distinto al de la edad cronológica, que la determina. En los regímenes de capitalización individual (ahorro individual), el aporte de la persona afiliada es calculado porcentualmente sobre la base salarial imponible, se trata de un determinado porcentaje del salario que percibe el trabajador o persona afiliada, no, así, el monto de la pensión, el cual depende de la cantidad de dinero ahorrado y del rendimiento alcanzado por el ahorro en inversiones realizadas por entidades financieras de carácter privado o público.

Las pensiones, en tanto prestaciones dinerarias de un sistema o régimen de seguridad social, pueden ser: por vejez, discapacidad parcial o total permanente y sobrevivencia (orfandad y viudedad); en consecuencia, las pensiones se causan por llegar la persona a una determinada edad, fijada por la norma jurídica que regula el régimen o plan pensional, edad que puede ser diferente para hombres y para mujeres. A la edad cronológica, puede agregarse el tiempo de servicio como trabajador activo y, en el caso de los regímenes obligatorios y de contribución- cotización directa, un determinado número de cotizaciones, como vemos en los seguros sociales de Venezuela.

Las pensiones por discapacidad y sobrevivencia se causan por la ocurrencia de contingencias o riesgos como la discapacidad parcial permanente para el trabajo y la discapacidad total permanente (invalidez) y, por el fallecimiento de la persona afiliada al plan de pensiones ya en disfrute de pensión por vejez o invalidez. Se opta, también, por cumplir el afiliado fallecido con un número de cotizaciones semanales efectuadas. La determinación del monto y permanencia de este

tipo de pensiones está condicionada a otros supuestos como revisión periódica del estado de discapacidad y dependencia de la persona discapacitada de terceras personas, y, en el caso de la sobrevivencia, por el número y edad de los descendientes, dependencia de la persona afiliada fallecida y la situación nupcial o de unión del cónyuge o pareja sobreviviente.

Las pensiones por vejez, discapacidad y sobrevivencia causadas en Venezuela, hasta ahora, corresponde su otorgamiento al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), mediante afiliación obligatoria de empleadores y trabajadores y contribución tripartita para su financiamiento, mediante cotizaciones de los trabajadores y aportes patronales; pero, medidas gubernamentales, adoptadas en los últimos años, han trastocado el régimen pensional legal, de aseguramiento, al fusionar el régimen de contribución directa con el régimen asistencial, fiscal, e, igualación, en ambos casos, personas afiliadas y cotizantes al IVSS y no afiliadas ni cotizantes, del monto de pensión a percibir en un valor único, contrariando, así, las normas jurídicas que regulan el régimen o plan pensional de aseguramiento colectivo, dejando gran margen a la discrecionalidad gubernamental.

Los regímenes no contributivos de pensiones se vienen utilizando en el mundo como forma de ampliar la cobertura de las pensiones a la población; pero, ello requiere de estudios económicos, financieros y actuariales y de una regulación jurídica específica. Un hecho que merece ser mencionado es de la discriminación positiva respecto a la mujer con relación con el hombre en el régimen pensional por vejez de los seguros sociales. La diferenciación no solo tiene que ver con la edad cronológica para alcanzar el derecho a pensión (55 años de edad para la mujer y 60 años de edad para el hombre), sino, también, en otros aspectos, tal es el caso de la pensión de sobrevivencia. El artículo 33 de la Ley del Seguro Social, pauta lo siguiente:

Tienen derecho por partes iguales a la pensión de sobrevivientes, los hijos e hijas, el o la cónyuge, y concubino o concubina del o la causante que a la fecha de su muerte cumplan las condiciones que a continuación se especifican:

La viuda de cualquier edad con hijos o hijas del causante (...) Si no hubiere viuda, la concubina que tenga hijos o hijas del causante (...) y haya vivido a sus expensas

por lo menos los dos últimos años inmediatamente anteriores a su muerte.

La viuda sin hijos o hijas del causante que sea mayor de cuarenta y cinco años. (...)

El esposo de sesenta años o inválido de cualquier edad siempre que dependa del otro cónyuge (...) (República Bolivariana de Venezuela. Ley del Seguro Social. Decreto Ley N°8.921. Gaceta Oficial N° 39.912 del 30/04/2012.)”

El trato para causar sobrevivencia, según la Ley del Seguro Social, difiere notablemente, si se trata de un sobreviviente hombre o una sobreviviente mujer.

Afliada Las medidas gubernamentales adoptadas en los últimos años y las reformas parciales hechas a la Ley de Seguro Social y su Reglamento, la última de ellas, del año 2012, han desdibujado por completo los seguros sociales como el régimen de seguridad social más importante existente en Venezuela desde la década de los años cuarenta del siglo pasado. La ampliación de la cobertura poblacional no ha sido posible. Los sectores de población distintos a los trabajadores asalariados y dependientes, tal es el caso de los trabajadores por cuenta propia, taxistas, socios cooperativistas, amas de casa, entre otros, no sienten ningún atractivo por el seguro social venezolano. Las personas pueden pensionarse por vejez sin estar afiliadas al seguro social y sin contribuir financieramente al plan pensional. El gobierno nacional, ha propiciado, también, el fraude a la Ley al igualar las pensiones al salario mínimo sin tomar en cuenta la base salarial imponible, hecho que ha determinado la no afiliación y a que los trabajadores y empleadores coticen o aporten sobre una base salarial mínima (salario mínimo), con independencia del monto real del salario percibido.

Venezuela, de acuerdo con informaciones verbales emanadas de altos funcionarios gubernamentales; y, ahora, oficiales, por cuanto la cifra aparece en la Exposición de Motivos de la novísima “Ley de Pensiones de la Seguridad Social contra el Bloqueo Imperialista”, cuenta, para el mes de mayo de 2024, con más de cinco millones y medio de personas pensionadas (5.5 millones). La ausencia de data oficial no permite conocer con exactitud el número de pensionados y su distribución por vejez, discapacidad y sobrevivencia e, igualmente,

no se conoce cuántas tienen origen en el régimen de aseguramiento (Seguros Sociales) y cuántas son de origen asistencial (Misión Amor Mayor), aunque, al parecer, al no existir reservas técnicas en el Fondo de Pensiones del IVSS, todas las pensiones son pagadas con cargo al Fisco Nacional.

La cifra de pensionados es preocupante para un país del tamaño poblacional de Venezuela. Otros países de la región, con mayor tamaño poblacional, no superan las cifras de pensionados existentes en Venezuela.

Venezuela, ha logrado, sin duda alguna, una cobertura universal o total en pensiones por vejez; pero, tal cobertura, no habla a favor de las condiciones de vida de los pensionados, toda vez que el monto de la pensión es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de los pensionados. Este hecho oculto y negado por mucho tiempo, lo pone al descubierto el gobierno nacional con la promulgación de la citada Ley de Pensiones de la Seguridad, pues, en la misma ley se advierte sobre la precaria situación de vida de los pensionados en Venezuela, expuestos, en la práctica, a una política de exterminio, según la calificación que hace el Estatuto de Roma, en su artículo número 7, sobre los crímenes de lesa humanidad.

Sí, atendemos a las estimaciones o proyecciones censales de población hechas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), Venezuela tiene más pensionados por vejez que población en edades con derecho a tener pensión.

La población de Venezuela, para el año 2024, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), es de 29.317.080 habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 1.865%. La población venezolana es el 0,36% de la población mundial. Las proyecciones de población daban como resultado que para el año 2039, la proporción de personas de 60 años y más alcanzaba a 12%-13% y esa situación se anticipó al 2020. En Venezuela, el 12% de su población (3,5 millones) pertenece al grupo de personas mayores de 60 años, incluye, mujeres y hombres. Para el 2050 puede llegar a representar el 21% del total, unos 7,7 millones. Estos datos hablan de la tendencia al envejecimiento de la población venezolana, sin con-

siderar otras variables demográficas como migración, disminución de las tasas de mortalidad, natalidad y fecundidad. (República Bolivariana de Venezuela. (INE): Censo, 2001.

En las proyecciones por quinquenio, tenemos, para el año 2025, 3.378.080 mujeres y 2.117.086 hombres, en edades superiores a 55 y 60 años respectivamente, para un total de población, ambos sexos, de 5.495.166 personas, cifra inferior a la que el gobierno ofrece como pensionados por el IVSS. (más 5,5 millones).

En lo que respecta al monto de la pensión por vejez, Venezuela está en el último lugar. El promedio de las pensiones por vejez en América Latina y el Caribe, es de 233,71 dólares; y, el monto de la pensión por vejez en Venezuela es de ciento treinta bolívares (Bs. 130,00), equivalente, para el mes de mayo de 2024, a 3,5 dólares al mes. Los países de América Latina y el Caribe con pensiones por vejez más altas son: Uruguay, Chile, Colombia, Brasil, Argentina, México, Perú y el Salvador.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (World Bank Group), publican con cierta periodicidad un informe sobre la situación de las pensiones en América Latina, bajo el título: “Panorama de las Pensiones en América Latina y El Caribe”. (Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Otros. Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe. 2015).

El informe da cuenta de la situación de los regímenes pensionales en los distintos países de la región. La información que aporta Venezuela es muy pobre, casi insustantiva, lo que no permite conocer la realidad de la situación pensional en el país. Lo que sí es evidente, es, que, el monto de la pensión es insuficiente para garantizar calidad de vida a los pensionados, lo cual suma otro factor a la crisis de las pensiones en Venezuela.

Otro asunto que tiene especial importancia en la Venezuela actual es el relacionado con los regímenes o planes de jubilación, creados bajo distintos esquemas normativos: legales, reglamentarios y convencionales en el sector público venezolano y para los funcionarios o empleados públicos.

La jubilación, o, el derecho a la jubilación en el sector público, significa el término de la relación laboral pública o el cese en la función pública. La jubilación en el sector público se entiende como un acto administrativo que pone fin a la relación de servicio público; es un acto de la administración mediante el cual se premia la prestación de servicio público; por consiguiente, los elementos determinantes para alcanzar el derecho o el beneficio de la jubilación, son: una determinada edad cronológica, establecida por ley y tiempo o antigüedad en el servicio, en algunos casos, regímenes contributivos directos, se exige un número de cotizaciones por parte del funcionario o empleado público. El monto de la pensión es variable. Existen diversos métodos de cálculo: cien por ciento (100%), del último salario integral percibido. El ochenta por ciento (80%) del promedio de los últimos doce (12) meses de salarios percibidos; y, otras fórmulas más.

En Venezuela, no existe data oficial que permita conocer el número de jubilados en toda la Administración Pública, entiéndase por tal, todo el sector público, la administración pública centralizada y la descentralizada y los órganos públicos con autonomía funcional, empresas del Estado, Institutos Autónomos, Fundaciones, Corporaciones y, el funcionariado de los poderes distintos al Ejecutivo Nacional: Poder Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano.

La legislación que regula la jubilación en el sector público es de complejidad considerable, pues, a pesar de tener una ley, que

aparentemente, lo regula de manera única: Decreto Ley 1440, publicado en Gaceta Oficial el 19 de noviembre del año 2014, siguen existiendo regímenes jubilatorios regulados por otras leyes y por convenciones colectivas que enrarecen la información y obstaculizan conocer cuántos regímenes jubilatorios existen, sus requisitos, características, montos jubilatorios, fuentes de financiamiento y población beneficiada.

El Decreto 1.440. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores y las Trabajadoras de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, de fecha 17 de noviembre de 2014, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.156 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014, es el que regula el régimen de jubilación

de los funcionarios y empleados de gran parte del sector público. El campo de aplicación personal e institucional de este Régimen Jubilatorio lo constituyen los trabajadores y trabajadoras de los organismos públicos siguientes: Los Ministerios del Poder Popular y demás órganos y entes de la Administración Pública Nacional centralizada de la República; la Procuraduría General de la República; el Distrito Capital y sus entes descentralizados; los órganos de los Estados y sus entes descentralizados; los órganos de los Municipios, los distritos metropolitanos y sus entes descentralizados.

Los institutos públicos; las Fundaciones del Estado; las personas jurídicas de derecho público, constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado, con forma de sociedades anónimas, donde el Estado tenga una participación mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social; y, los demás entes descentralizados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y Municipios. No obstante, la amplitud del ámbito de aplicación de esta ley, fuera de él queda una gran cantidad de trabajadores públicos: miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales, de los organismos de seguridad del Estado, de los poderes legislativo, judicial, electoral y ciudadano.

En Venezuela existe la posibilidad de ser pensionado por vejez y, al mismo tiempo, jubilado o pensionado por jubilación (multipensión), un factor más que potencia las amenazas del régimen pensional venezolano. (Decreto Ley N° 1.440. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores y las Trabajadoras de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, de fecha 17/11/2014. Gaceta Oficial N° 6.156 Extraordinario del 19/11/ 2014.)

2. El problema pensional

Hablamos de problema pensional para referirnos a la preocupación mundial sobre la protección de un sector de población identificado como adultos mayores, sector que cada día incrementa su tamaño debido al fenómeno demográfico del envejecimiento de la población.

Los sistemas y regímenes de seguridad social han incorporado como una de las contingencias fundamentales amparadas, cubiertas o pro-

tegidas por dichos sistemas y regímenes, a la vejez, no, como etapa de la vida, sino como un cuadro situacional en el que es posible la ausencia de ingresos tanto por la pérdida de los ingresos ordinarios, derivados de la actividad laboral, como de cualquier otro tipo, debido a la desincorporación del trabajo remunerado, por haber llegado a una edad límite que califica a la persona para ser beneficiaria de una pensión por vejez o por jubilación.

La seguridad social es un sistema de protección social que garantiza amparo a las personas ante una serie determinada de contingencias. La vejez, es una contingencia. La seguridad social la protege mediante una prestación dineraria que recibe el nombre de pensión. Las personas logran esta prestación luego de cumplir con varios requisitos establecido en el plan de pensión.

La vejez, entendida como contingencia en el lenguaje de la seguridad social y, como riesgo en el lenguaje del aseguramiento, como lo hemos señalado, no tiene nada que ver con evitar el riesgo de llegar a la vejez, porque podemos llegar o no, la probabilidad de ocurrencia del riesgo, siniestro o contingencia, es muy alta, sino con las condiciones bajo las cuales podemos llegar a la vejez; en consecuencia, el riesgo o, en este caso, el bien asegurable no es el de la vejez, en estricto sentido, sino el de la ausencia de ingresos durante la vejez para atender a la satisfacción de las necesidades en esta etapa de la vida de una persona. Por eso es que la figura de la pensión equivale a un salario sustitutivo. El daño que causa la vejez, el bien protegido, es la ausencia de ingresos durante la vejez porque es la etapa de la vida de una persona en la que se van perdiendo condiciones físicas y mentales que imposibilitan la actividad laboral. Esta ausencia de ingresos, es el daño causado, que ampara y, digamos, indemniza la seguridad social, con el pago de una pensión.

El doctor Evaristo Diz Cruz, 2004, nos ilustra al respecto. Señala:

Una de las maneras más importantes de describir una pérdida es sin duda a través del concepto de riesgo. Riesgo es todo aquello que puede generar un evento no deseado y traer como consecuencia pérdidas y daños. Generalmente cuando ocurren pérdidas éstas conllevan una consecuencia financiera que afecta de alguna manera el ingreso, presupuesto, flujo de caja de un ente, persona o empresa que está sujeto o sumergido dentro

de ambientes que pueden inducir eventos catastróficos en grados variables que de alguna manera afectan al individuo o empresa. (Diz Cruz, Evaristo (2004). Introducción a la Teoría de Riesgo. Ecoe Ediciones, 2004. p.1.)

Este lenguaje típico del aseguramiento privado permite establecer, también, la dinámica de la seguridad social, la cual, es, igualmente, de carácter asegurativo o de aseguramiento, con sus particularidades.

Así, tenemos, que la contingencia vejez, llamada así en seguridad social, procura un daño, dicho daño es la pérdida de ingresos. La seguridad social, se hace cargo del riesgo y protege el daño causado con una pensión. De esta manera, al igual que ocurre en el contrato de seguro privado, la seguridad social es una relación contractual, obligatoria o no, en la que encontramos un asegurador y un asegurado, el primero, el Sistema o Régimen de Seguridad Social o Régimen de Pensiones, el cual asume el riesgo del asegurado a envejecer y perder la fuente de ingresos que le permiten mantener o mejorar su calidad de vida. El asegurador, paga al asegurado, el daño causado, es decir, cubre el riesgo, a cambio, el asegurado paga una cotización, en cierto sentido, equivalente a la prima en el seguro privado. Este contrato de aseguramiento, aún con sus especificidades que lo diferencian del seguro privado, tiene sus condiciones: contributivo, no contributivo, requisitos para acceder al beneficio (indemnización del daño), monto de la cotización y aportes y monto de la cobertura, en este caso, monto pensional o monto de la pensión.

¿Por qué lo relacionado con las pensiones se ha convertido en un problema y para quién es el problema?

En América Latina, el bienestar de millones de personas de edad avanzada depende del adecuado funcionamiento de los sistemas de pensiones. Así, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones corresponde a uno de los desafíos más relevantes, en particular, en tiempos de pandemia. Por ello, debería prestarse especial atención a los debates de política fiscal, los que están cada vez más vinculados con la sostenibilidad financiera de la protección social (...) Las proyecciones de los compromisos financieros para 17 países de la región indican que el gasto público en pensiones crecería de 4,2% a 5,7% del PIB entre 2017 y 2030 en América Latina, considerando

el acelerado envejecimiento regional y los potenciales avances en los esquemas no contributivos, como una cobertura de 40% de la población de 65 años y más, y un nivel de prestaciones equivalentes a una línea de pobreza (...) (Arenas de Mesa, Alberto (2020). CEPAL) ONU. 2020, p.1.)

En el mismo sentido se pronuncia Evaristo Diz Cruz, cuando señala, que:

El tema de la seguridad social es, ha sido y será siempre uno de gran preocupación mundial. Es muy importante entender que la demografía de los países atenta contra la sustentabilidad de los planes de jubilación y pensiones, al tener una mayor expectativa de vida por todos los avances tecnológicos en la medicina y por un franco decaimiento de las tasas de fertilidad, en algunos países desarrollados. En otros no tan desarrollados, el problema en este tema es un poco menor, pero sumergidas en economías paupérrimas, que terminan casi generando el mismo problema (Diz Cruz, Evaristo 2023)

El problema consiste en el incremento de la demanda de pensiones por parte de las personas que han llegado a la edad límite y han cumplido con los demás requisitos establecidos en el plan de pensiones y la ausencia de recursos para honrar las obligaciones contraídas con los pensionados, entre otros, el pago puntual, oportuno y seguro de la mesada pensional.

Claudia Robles Farías, citando a Arenas de Mesa, sostiene, que: El diseño de los sistemas de pensiones debe buscar el equilibrio en las tres dimensiones de la sostenibilidad y atender a su contexto: A. Cobertura (cantidad); B. Prestaciones (calidad); y, C. Sostenibilidad financiera (costos) (Robles Farías, Claudia (2024).

Es evidente, entonces, que existe un problema respecto a la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en América Latina, problema que pone en duda la filosofía y doctrina que orienta a la seguridad social y dio origen a la misma, pues, la condición más importante de la seguridad social es la de ser segura, es decir, una garantía plena, hoy asumida como obligación del Estado, de garantizar la efectividad

del derecho a la seguridad social, reconocido como un derecho humano y social fundamental. La seguridad social como derecho no admite incertidumbre, porque deja de ser segura.

Las pensiones, en tanto prestaciones de la seguridad social, tienen unas características que la particularizan. Son prestaciones a largo plazo, no exigibles en un mismo momento por todos los afiliados al plan de pensión, de cumplimiento progresivo según los afiliados la vayan causando; pueden y deben constituirse reservas técnicas matemáticas y contables; y, son susceptibles de acumulación de recursos económicos para ser invertidos y generar rentas importantes, constitutivos de la garantía y vigencia del plan de pensiones.

En consecuencia, un plan pensional requiere de fuentes de financiamiento constantes, sostenibles en el tiempo, ajustables según los requerimientos y necesidades, debidamente regulado jurídica o convencionalmente y sustentado técnicamente mediante estudios estadísticos y actuariales. Todo plan de pensión requiere ser madurado, es decir, no se afecta de inmediato, debe, primero y, en atención a los estudios actuariales, constituirse las reservas matemáticas y técnicas que constituyan la garantía de pago oportuno de las pensiones; luego, interviene la parte administrativa y gerencial del plan, propiamente dicho, por cuanto la administración del plan puede, en un momento dado, desvirtuar el tecnicismo del plan.

En un plan de pensión intervienen múltiples factores, internos y externos al plan. Entre otros, tenemos, financieros, económicos, fiscales, políticos, demográficos, administrativos e ideológicos.

Con un plan de pensiones o planes de pensiones en general, no se puede hacer demagogia ni proselitismo político, como, sí, sucede en Venezuela. Un plan de pensión cuya administración tenga carácter público y su sistema de financiamiento sea de reparto y capitalización colectiva, como los que derivan de los sistemas y regímenes de seguridad social, requiere seguridad, confianza y certidumbre en cuanto al cumplimiento de lo prometido. Un plan de pensión se sustenta en un fondo especial que capta o recauda las cotizaciones, aportes y ahorros de los afiliados, calculados actuarialmente según la probabilidad de riesgos, como ocurre con una empresa de seguros privada, en la que la empresa asume el riesgo de terceros (asegurados), a cambio de una prima que, calculada actuarialmente, según el riesgo, se socializa en-

tre el universo de asegurados, lo cual permite cubrir la siniestralidad causada por uno de los asegurados.

La doctrina de la seguridad social y el tecnicismo actuarial distinguen entre sistemas de financiamiento y regímenes de financiamiento e, igualmente, clasifica las formas que admiten las cotizaciones o pagos, equivalente a las primas de los seguros privados, que alimentan y sustentan financieramente el fondo de pensiones.

Martín Fajardo (1989), en su obra “Derecho de la Seguridad Social”, advierte, que: “Los elementos que conjugan los cálculos actuariales son: los demográficos, biométricos, político sociales y económicos” (Fajardo, Martín 1989, p.122). Es decir, que el diseño de un plan de pensión no es solo una cuestión numérica, de cálculos actuariales, sino que el diseño actuarial del plan de pensión es la resultante de la consideración de un conjunto de variables. Un plan de pensión sin estudios actuariales es tanto como volar un avión sin instrumentos.

Los sistemas de financiamiento, según Martín Fajardo, refieren a las fuentes de financiamiento, al lugar de donde emanan los recursos financieros del plan de pensiones. Estas fuentes pueden ser tripartitas, si intervienen trabajadores, empleadores y Estado, es el caso típico de los modelos bismarkianos, de la modalidad, seguros sociales; bipartitos, sí solo intervienen dos actores, empleadores y trabajadores, por ejemplo; y, unipartito, sí, únicamente, interviene un solo actor, por ejemplo, el Estado, en los regímenes no contributivos directos, asistenciales y de financiamiento fiscal o, en el caso, de los fondos de ahorro individual, de capitalización individual, en los que el único contribuyente, es el trabajador o la persona afiliada.

Los regímenes de financiamiento, son otra cosa, refieren a la modalidad de financiamiento que se utiliza para financiar cada una de las prestaciones que ofrece la seguridad social y en atención a las características de la contingencia cubiertas.

La solvencia de los gastos de cada uno de los seguros, señala M. Fajardo- que no se financian por el sistema de tributación general- se efectúa de aplicar diversas modalidades, cada cual adecuada a cada uno de los regímenes previsionales, dentro de este criterio sistematizador que se propone la Seguridad Social. (Fajardo, M. Ob. cit. P, 142).

Entre los regímenes de financiamiento aplicados a las distintas contingencias amparadas por la Seguridad Social, conocidas como ramas de seguros, tenemos los siguientes: Reparto, Capitalización y Prima Escalonada. En el régimen financiero de Reparto, encontramos el Reparto Simple, el Reparto Atenuado y el Reparto con Capitales Constitutivos de Cobertura.

El reparto simple, aplica, generalmente, para cubrir los riesgos de enfermedad y maternidad; el Reparto Atenuado, para el seguro de protección familiar, asignaciones familiares; y, el Reparto con Capitales Constitutivos de Cobertura, aplica para los seguros de desempleo y de riesgos laborales.

Los regímenes de financiamiento de capitalización, son de dos tipos: capitalización individual y capitalización colectiva. La capitalización individual es una razón que combina capacidad de ahorro, rendimiento del ahorro y esperanza de vida al nacer; contrariamente, la capitalización colectiva, es la socialización del riesgo entre la masa de afiliados y la acumulación de recursos- reservas técnicas-(matemáticas o contables), para responder por las obligaciones con los afiliados, el criterio actuarial aplicado es el de “prima media general o uniforme” La prima escalonada, también, conocida como proyección, la define M. Fajardo como una solución intermedia entre el reparto y la capitalización colectiva. (Fajardo, M. *Ibidem*. P p, 135, 136. Fajardo, M. *Ibidem*. PP., 135, 136.)

Los planes de pensiones, cualesquiera sean sus características, requieren de financiamiento, público o particular, individual, empresarial. En el sistema bismarkiano, seguros sociales, el financiamiento comprende la figura de cotizaciones, para referirse a la contribución del trabajador afiliado y, de aportes, para referirse a la contribución del empleado. En los regímenes de capitalización individual, no es posible la diferenciación anterior, tampoco, en los regímenes no contributivos o asistenciales.

Los aportes a la seguridad social se establecen de conformidad con el régimen normativo que los instituye, considerando la naturaleza del riesgo de la entidad laboral. Riesgo mínimo, riesgo medio, riesgo alto. Un aporte fijo por escala de salarios. Aportes sobre montos de salarios. Aporte fijo individual o familiar.

El criterio aplicado en Venezuela en el Régimen de los Seguros Sociales, es de riesgo. El doctor Evaristo Diz Cruz, sostiene una tesis sumamente interesante con la cual refuta las afirmaciones sobre la imposibilidad de financiar un plan de pensiones y, la extiende al financiamiento de las prestaciones sociales de origen laboral.

Para tener un buen plan de pensiones, señala Diz Cruz, se requiere tener una economía sana. Diz Cruz, al abordar el tema de los mecanismos de ajuste de los planes de pensión, sostiene lo siguiente: Sin duda las principales variables de control de estos sistemas descansan en: i. Edad de jubilación; ii, Tasas de contribución; iii, Aporte fiscal; iv, tasas de reemplazo y coberturas; v, incentivos fiscales; vi, Transparencia en los diseños de los sistemas; vii, Transparencia en el manejo financiero. Todo lo anterior dentro de un contexto económico “sano” en teoría debe funcionar. De lo contrario cualquier iniciativa está casi destinada/condenada al fracaso en distintos grados, dependiendo de la problemática del país. (Diz Cruz, Evaristo. p, 4.) Esta tesis reafirma la consabida frase que indica que “la Seguridad Social es la caja de resonancia de la economía”.

Nos hemos extendido en consideraciones teóricas y técnicas sobre el financiamiento de la seguridad social en general y, en particular, de las pensiones, porque el problema que gravita en el mundo y, muy especial en Venezuela, es el del financiamiento, el de la sostenibilidad financiera del sistema o régimen pensional venezolano. Tema-problema que no quiere ser visto y abordado por los actores gubernamentales, políticos, empresariales y sindicales, al parecer, en espera de una explosión social.

El tema del financiamiento de las pensiones en Venezuela, no tiene, en el pasado inmediato, como causa esencial el de ausencia de recursos, por cuanto, la población venezolana era mayoritariamente joven y los seguros sociales, el seguro de vejez, contaba con un fondo para el financiamiento de las pensiones.

El tema pensional comienza a ser preocupante en Venezuela cuando se advierte el fenómeno del envejecimiento de la población; la ruptura de la cadena intergeneracional; el incremento de la informalidad laboral; el surgimiento de las relaciones atípicas laborales; el incumplimiento de las normas jurídicas regulatorias del régimen pensional;

el fraude a la ley; la desaparición del fondo de pensiones del IVSS; la comisión de actos de corrupción con la administración de los recursos de la seguridad social; la discrecionalidad del Presidente de la República conferida por la ley o no; y, la adopción de medidas gubernamentales que violan el ordenamiento jurídico que norma el tema pensional en Venezuela.

Todos estos elementos en conjunto constituyen los principales factores que han hecho del régimen o regímenes pensionales en Venezuela, un problema de difícil solución, el cual deberá atenderse y ser abordado con urgencia y prioridad, hoy, mañana o pasado mañana, antes que la bomba de tiempo explote y Venezuela padezca una enorme crisis de conflictividad social.

3. Intentos latinoamericanos y venezolanos para resolver el problema pensional

La región Latinoamericana y del Caribe, en los inicios de la década de los años 80 del siglo pasado, se convirtió en un laboratorio de experimentación social, en búsqueda de soluciones al tema de las pensiones, enjuiciadas por atribuírsele indebidamente todo el malestar socio-económico de los países latinoamericanos y caribeños: desequilibrio fiscal, deuda pública, balanza de pagos, déficit fiscal, desempleo, inflación, ausencia de reservas técnicas para hacer frente a un incremento de la demanda de pensiones, etc.

Esta demanda de soluciones, propiciada por el neoliberalismo y orientada a disminuir la intervención del Estado en la economía, estrategia política –económica que había adquirido auge después de la Primera y Segunda Guerras Mundiales. El surgimiento en el mundo occidental del “Estado del Bienestar”, el cual cobijó el nacimiento de los modernos sistemas de seguridad social y sus regímenes de pensiones, con tendencia universal, tropezó con la tendencia económica de corte liberal que vio en el Estado y en la administración pública de los sistemas de seguridad social y, en general, de la protección social, la causa del atraso, del subdesarrollo y del malestar de la población de la región.

Con esta argumentación, no del todo válida, se inició en América Latina y el Caribe, en los albores del siglo XX, lo que se conoce como el proceso de Reforma de la Seguridad Social, proceso éste que tuvo

como propósito esencial retirar al Estado de la administración de la seguridad social y transferir la responsabilidad por la protección social a la esfera de los propios individuos, orientación que propició la privatización- mercantilización de la seguridad social, la pérdida de la solidaridad social y el fortalecimiento del individualismo.

La Reforma de la Seguridad Social en Latinoamérica afectó cuatro (4) aspectos fundamentales de la seguridad social, a saber: los regímenes de pensiones, los regímenes de salud, los regímenes de riesgos laborales y los regímenes de servicios sociales.

Para atender las pensiones, los sistemas públicos de pensiones (seguros sociales) con sus características financieras de reparto, capitalización colectiva y prima media general, cedieron espacio a la capitalización individual, el ahorro individual, administrado por entidades especializadas, la Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), garantes de una pensión de monto indefinido, dependiente del monto del ahorro y del rendimiento de su inversión; pero, de aporte, ahorro, definido. Pensión sujeta a la incertidumbre y riesgo de las inversiones.

A los fines de garantizar el cuidado integral de la salud, el régimen de aseguramiento público, gratuito o no, pasó al aseguramiento privado, a cargo de dos tipos de instituciones: las empresas de salud (EPS) y las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPSS). Las primeras, sin serlo, son instituciones o empresas de seguro que asumen el riesgo de la pérdida de la salud y captan las cotizaciones y aportes (prima) que permiten financiar el aseguramiento. Las segundas, servicios de salud, a los que acuden los afiliados en solicitud de atención médica.

Los riesgos laborales, igualmente, dieron paso a la constitución de entidades privadas de aseguramiento, las conocidas Administradoras de Riesgo del Trabajo (ART). Los servicios sociales se mantuvieron sin grandes modificaciones como oferentes de prestaciones complementarias, a cargo del Estado.

Para animar las reformas de la seguridad social, el sector empresarial y, también, en algunos casos, el sindical y el Estado, argumentaron el costo de las imposiciones fiscales por concepto de seguridad social que hacía inflexible el aumento del empleo, el aumento del salario, el costo de la producción de bienes y servicios, el incremento del monto

de las pensiones, la ampliación de la cobertura, la necesidad del ahorro nacional para impulsar el desarrollo y el crecimiento económico, entre otros argumentos no menos importantes.

El doctor Carmelo Mesa-Lago, reconocido experto internacional en seguridad social y asesor de múltiples procesos de reforma de la seguridad social en el mundo, incluyendo, a Venezuela, hace un análisis de los primeros 40 años de reforma pensional en América Latina y el Caribe. Mesa-Lago, revela que los propósitos que estimularon las reformas pensionales no se han logrado, por el contrario, han surgido nuevos y preocupantes problemas, como el de la disminución del monto de las pensiones, causado por pérdidas importantes vividas por los fondos de pensiones por inversiones hechas en los mercados de valores, respecto a los montos obtenidos en el régimen público de capitalización colectiva; disminución de la cobertura poblacional debida a la informalidad laboral y el desempleo lo que ocasiona lagunas en el ahorro individual y, la pérdida de la solidaridad humana esencia de la seguridad social. El déficit fiscal no ha disminuido, porque al Estado le ha correspondido asumir la carga de las personas, que, aun siendo aportantes a las cuentas individuales o, sin serlo, no logran obtener ahorros que permitan una pensión mínima vital, por lo que el Estado debe asumir ese pasivo pensional. (Carmelo Mesa Lago 2021)

Estos nuevos problemas de la seguridad social constituyen sus retos y desafíos. Estos problemas están siendo revisados y se espera una contra-reforma de la seguridad social. Países como Chile (epicentro de la reforma pensional en América Latina), Argentina y Colombia, vienen de retorno en búsqueda de un sistema pensional distinto que rescate, como mínimo, el principio de la solidaridad humana.

4. El futuro pensional en Venezuela

En diversos escritos, conferencias y charlas hemos emitido opinión sobre el tema pensional en el país. En artículo publicado en el Semanario La Razón, Venezuela, abordamos y avizoramos el futuro de las pensiones si no se adoptan de manera inmediata y urgente las reformas y cambios necesarios. Venezuela, no puede ni debe diferir más una reforma pensional. Lo relacionado con el incremento de las pensiones y su sostenibilidad financiera es sumamente grave, amén

de la calidad y cantidad de las prestaciones. A Venezuela, señalamos oportunamente, le está llegando la hora de tener que mirar y tratar con seriedad, objetividad y buen juicio lo relacionado con el tema pensional. Venezuela, no atiende bajo ningún respecto el acontecer demográfico de la nación. Se ha quedado anclada en la vieja consigna de país joven, sin advertir que la tendencia de la población venezolana es al envejecimiento.

Los distintos gobiernos habidos, ayer y hoy, han hecho demagogia y proselitismo político con las pensiones lo que ha llevado a una situación crítica de sostenibilidad financiera de las pensiones, situación evidenciada, como hemos dicho, en la reciente “Ley de Protección de las Pensiones de Seguridad Social ante el Bloqueo Imperialista”. Mediante la cual se crea un tributo especial, fuera del marco regulatorio de la seguridad social en el país, supuestamente, para mejorar el monto de las pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, las pensiones que legalmente, concede el IVSS, por mandato de su Ley regulatoria y su Reglamento.

Venezuela ha tenido tres (3) grandes oportunidades para haber hecho un cambio en el régimen pensional y en los regímenes jubilatorios. Hablamos de tres momentos importantes, sin considerar otros momentos de reformas parciales y totales de leyes como la del Seguro Social y del Estatuto de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios y Empleados de la Administración Pública, inclusive, una Enmienda Constitucional, en 1983 (Constitución de la República de Venezuela, 1961). Los momentos desaprovechados para una reforma pensional en el país se corresponden con el segundo período de gobierno de Carlos Andrés Pérez, el segundo período de gobierno de Rafael Caldera y el primer período de gobierno de Hugo Rafael Chávez.

En cada uno de estos períodos de gobierno, relativamente recientes, se presentaron importantes propuestas orientadas a transformar la seguridad social en Venezuela, especialmente, los regímenes jubilatorios y pensionales. A los gobiernos les ha faltado voluntad política e interés. A la población ausencia de cultura de la seguridad social, débil conducta previsional y desconfianza en la cosa pública. A los empresarios y organizaciones sindicales representativas de los trabajadores, un juego perverso de intereses, complacencia y complicidad en el mal manejo de los recursos de la seguridad social.

En la mayoría de los países del mundo se debate sobre el tema pensional y se argumentan propuestas de diferente tipo para hacer sostenible los sistemas y regímenes de seguridad social en pensiones. Las recetas emitidas por los organismos financieros internacionales (BM, BID, etc.) han vuelto a salir a la luz pública y, hoy, al igual que ayer, se plantea como mecanismo para lograr la sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones, hacer más rigurosos e inflexibles los requisitos para optar por una pensión: incrementar la edad cronológica, igualar las edades de hombres y mujeres, incrementar el tiempo de servicio laboral, aumentar el número y monto de las cotizaciones y disminuir el monto pensional, sobre todo aquellas pensiones de montos elevados; y, hacer compatible la percepción de la pensión con la continuidad laboral de manera que los pensionados sigan contribuyendo al financiamiento de la seguridad social.

Una propuesta de reforma pensional que viene adquiriendo auge es la conocida como modelo multipilar, es decir, una pensión que se forma por niveles, un agregado pensional. Un primer nivel de carácter universal, público, contributivo o no, que concede una pensión mínima, pero suficiente para mantener la calidad de vida y evitar la pobreza. Un segundo nivel o pilar, obligatorio, de contribución definida, monto proporcional al esfuerzo contributivo y administración pública o privada; y, un tercer nivel, voluntario, de ahorro individual, sin monto determinado, que complementa los niveles o pilares anteriores y administración pública o privada, a elegir por el ahorrista.

Esta tesis pensional la suscribe el doctor Diz Cruz, en los términos siguientes: “Como todo, pueden existir un sin número de distintos diseños de planes de jubilaciones y pensiones. En mi opinión y dada la experiencia histórica de los distintos esquemas en el mundo, pareciera y soy de ese criterio, que el sistema debería estar conformado por 3 pilares como se gerencia a nivel internacional, el potencial ingreso de la pensión final que recibe el asegurado – trabajador- empleado. Pilar

I. Es un esquema público básico de política pública para la protección social. En él se consideran las pensiones básicas de pensión, salud, incapacidad, etc. Pilar II. Plan de pensión ocupacional contributivo, generalmente de beneficio definido obligatorio/semi obligatorio, manejado y gestionado por la empresa. Tipo prestaciones sociales, adicionales a ellas. Pilar III. Planes de ahorro complementarios, ofreci-

dos por bancos y/pensiones complementarias diferenciales ofrecidas por empresa de seguro.

La experiencia internacional pareciera que apoya la idea de que el sistema multipilar con los planes ocupacionales son los modelos más exitosos, en contrarrestar el efecto de la materialización de riesgos demográficos, financieros y económicos que afectan a los sistemas de pensiones, han sido aquellos que han conseguido como saldo final, equilibrar de la mejor manera posible el peso relativo de los distintos pilares en la financiación de las pensiones” . (Diz Cruz. Evaristo 2023, p.5-6).

Es evidente la existencia de múltiples modelos de sistemas y regímenes de pensiones. Los países experimentan sobre la mejor opción. La opción no conveniente es la de no hacer nada y esperar que la bomba pensional estalle.

Venezuela está a tiempo de producir una reforma pensional que atienda las dimensiones de la sostenibilidad financiera. Un sistema de pensiones seguro, confiable, sostenible financieramente en el tiempo, garantía de la sustitución de ingresos en la vejez o en otras contingencias de la vida de los seres humanos.

Conclusiones

Venezuela ha perdido los mejores momentos de su historia para haber dispuesto lo necesario en la construcción de un moderno y bien financiado sistema de seguridad social. Venezuela está considerada, según Carmelo Mesa-Lago, como uno de los países intermedios en cuanto a la incorporación del régimen de los seguros sociales (1940-1944). En el año 1947, la Constitución de la República, incorpora el constitucionalismo social y con él, los derechos fundamentales de los trabajadores, incluyendo, su protección social y la seguridad social. La Constitución del 47, ya, nos habla en su artículo 52, de la seguridad social como derecho. En la Constitución del año 1961, el Estado asume, constitucionalmente, la obligación de crear progresivamente un sistema de seguridad social. Pero, es la constitución vigente, la del año 1999, la que traza los grandes lineamientos de una seguridad social moderna y de corte universal. Mandato que asume el legislador orgánico al

sancionar y el Ejecutivo promulgar la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.

La crisis pensional que vive Venezuela por la insostenibilidad financiera de las pensiones y, los pensionados, por la insuficiencia del monto de las pensiones, que los condena a vivir en la miseria, es resultado de múltiples factores; pero, el más importante de ellos, es la falta de voluntad política e interés de los gobiernos, de ayer y de hoy, en abordar con seriedad un problema que desde hace años anunciaba mediante signos de amenaza la cercanía de un peligro que, en la actualidad, puede aparecer bajo una grave crisis de conflictividad social.

Venezuela está a tiempo de evitar el peligro atendiendo prontamente las amenazas. En Venezuela, cualquiera sea el signo de los tiempos políticos, económicos y sociales presentes y por venir, se requiere de una profunda reforma de la seguridad social y de las pensiones, con cambios constitucionales, legales, institucionales, administrativos y gerenciales que pongan fin al caos y desorden en materia pensional y de la seguridad social. Estos cambios son impostergables; pero, estos cambios deben beber en las experiencias latinoamericanas para tomar lo bueno y rechazar lo malo. Es necesario retirar la mecha que se acerca peligrosamente a la bomba pensional que hemos construido, la cual está a punto de estallar.

§

Referencias

- Arenas de Mesa, A. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), ONU.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Otros. (2015). *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*.
- Diz Cruz, E. (2004). *Introducción a la teoría de riesgo*. ECOE Ediciones.
- Diz Cruz, E. (2023). Reflexiones acerca de un potencial sistema de pensiones dentro del contexto de la seguridad social. *Multigrafiado*, E. Diz Actuarial Service and Consulting.
- Fajardo, M. (1989). *Derecho de la seguridad social. Doctrina. Tomo I*. Idemsa Editores.
- Mesa-Lago, C. (2021). Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, N° 291, enero-febrero.
- República Bolivariana de Venezuela. (2014). Decreto Ley N° 1.440. Decreto con rango, valor y fuerza de ley sobre el régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores y las trabajadoras de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal. *Gaceta Oficial N° 6.156 Extraordinario*, 19 de noviembre de 2014.
- República Bolivariana de Venezuela. (2011). *Proyecciones quinquenales de población. Base: Censo 2011*. Instituto Nacional de Estadística (INE).
- República Bolivariana de Venezuela. (2012). Ley del Seguro Social. Decreto Ley N° 8.921. *Gaceta Oficial N° 39.912*, 30 de abril de 2012.
- República Bolivariana de Venezuela. (2002). Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. *Gaceta Oficial N° 37.600*, 30 de diciembre de 2002.
- Robles Farías, C. (2024). Curso virtual: Los sistemas de seguridad social en América Latina. 26 de abril de 2024. Lámina N° 5, basado en la obra de Alberto Arenas de Mesa: *Los sistemas de pensiones en la encrucijada, desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), N° 159.