

# marco institucional

Jesús Bianco Sosa

## Capítulo 2

### **Análisis del marco institucional de la reforma del sistema de seguridad social.**

Las reformas de los sistemas de seguridad sociales deben fundamentarse en adecuados diseños institucionales que fomenten su desempeño sostenible. Dentro de los determinantes del desempeño se encuentran factores exógenos, tales como el marco institucional de la economía, las condiciones socio-económicas iniciales al momento de la reforma y la capacidad de la economía para generar crecimiento sostenido. Este capítulo analiza el marco institucional de la propuesta de reforma presentada por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS).

Transparencia y rendición de cuentas	30
Instrumentos de premio y castigo	31
El marco institucional del Proyecto de Reforma de la CPSS	31
Mapa institucional del ALOSSS-CPSS	31
Mapa institucional del ALOS-CPSS	33
Conclusiones	35

El autor

Jesús E. Bianco Sosa es Master of Arts y candidato a Ph.D. en Economía, Vanderbilt University, Estados Unidos, y profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Andrés Bello. Actualmente se desempeña como Director del Centro de Estudios Económicos y Legales de CONINDUSTRIA.

biancoje@yahoo.com

1 Ver Bourguignon (2000) para una breve reseña de la evolución de la seguridad social en los países desarrollados.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más importantes que enfrentan las reformas de los sistemas de seguridad social en los países en desarrollo, es el diseño de un marco institucional que fomente su desempeño sostenible. Sin embargo, debemos tener presente que este diseño institucional *per se* es sólo una condición necesaria para la sostenibilidad y funcionamiento eficiente del sistema de seguridad social. El desempeño adecuado del sistema está determinado, en gran medida, por factores exógenos, como son: el marco institucional de la economía en su conjunto, las condiciones socioeconómicas iniciales al momento de plantear la reforma y la capacidad de la economía de generar un ritmo de crecimiento sostenido.

Este capítulo analiza, desde esta perspectiva, la propuesta de reforma del sistema de seguridad social contenida en los distintos proyectos de leyes del sistema de seguridad social presentados en marzo de 2001 por la Comisión Presidencial de Seguridad Social (CPSS).

El capítulo está dividido en cuatro partes. En la primera parte se analiza la consistencia de la reforma al comparar la demanda de servicios de seguridad social, como parte de integral de la red de protección social del país, con las restricciones de implementación que existen en la actualidad. Este conjunto de restricciones que enfrenta la reforma, a pesar de ser independientes de las instituciones involucradas, pueden convertirse en una limitación para su funcionamiento eficiente. Las restricciones están referidas a tres ámbitos: las condiciones socioeconómicas de país, los incentivos de los agentes privados y las restricciones constitucionales que rigen al sistema.

La segunda parte analiza el diseño institucional del sistema desde la perspectiva de la gobernabilidad de los entes públicos. En esta parte se esbozan tanto un marco de referencia para la consecución del desarrollo institucional en países poco industrializados (Rodrik 2000 a y b), como los principales requisitos que debe tener el diseño formal de las instituciones que manejan el sistema bajo un enfoque de gobernabilidad: régimen de autonomías, transparencia, evaluación de gestión y rendición de cuentas.

La tercera parte analiza el marco institucional establecido en los anteproyectos de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (APLOSSS-

CPSS), Ley de Pensiones (ALP-CPSS) y Ley Orgánica de Salud (ALOS-CPSS). Este análisis se centra en un contraste del diseño institucional de la propuesta con los problemas planteados en las dos primeras partes.

La última parte concluye y resume los principales avances y debilidades de la propuesta de reforma del Ejecutivo. En esta parte también se plantean recomendaciones para fundamentar la discusión en torno a la reforma de la seguridad social en Venezuela.

## RESTRICCIONES DE LA REFORMA

Antes de delimitar cuáles son las restricciones que enfrenta el diseño institucional del sistema de seguridad social, es importante establecer el contexto que justifica su existencia y el papel de la intervención del Estado.

En este sentido es importante evaluar los distintos escenarios para la intervención del Estado, como lo son: la generación de condiciones que aseguren la aparición de mecanismos de mercado, el Estado como oferente de los servicios de seguridad social y la supervisión y regulación de las relaciones de los agentes involucrados en el sistema.

Los sistemas nacionales de seguridad social aparecen en los países desarrollados a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Su mayor desarrollo se ubica después de la gran depresión de los años treinta de este último siglo.<sup>1</sup> Estos sistemas surgen de la necesidad de compensar a la población de los riesgos inherentes a vivir en un mundo con incertidumbre. Por tanto se constituyen en mecanismos que generan mayores niveles de bienestar al suavizar el impacto de los choques de ingresos, y consecuentemente del consumo, en los individuos de una sociedad determinada.

En un mundo con incertidumbre los individuos de una sociedad están expuestos a choques de distinta naturaleza que afectan su nivel de ingreso. Ante la presencia de una eventualidad, y dada la ausencia de seguros, las familias tienen tres posibles mecanismos para atender dicha eventualidad: 1) recurrir al ahorro acumulado, 2) a los mercados de crédito, y 3) absorber la eventualidad totalmente a través de una caída en el consumo.

Las dos primeras acciones se definen como autoseguro y requieren capacidad para la acumulación de activos, lo que claramente impide que funcionen como opciones para un segmento im-

2 Si existe un mercado de seguro y los individuos son adversos al riesgo, el autoseguro es ineficiente ya que un mercado de seguro sólo cobraría una prima equivalente a la pérdida esperada, más el costo de generar el servicio. Este costo siempre tiene un impacto menor sobre el presupuesto del individuo que la alternativa de cubrir con recursos propios la eventual realización de la contingencia en un momento del tiempo (Varian 1993 Gill y Ilahi 2000).

3 La justificación formal de la intervención del Estado en estos mercados está fuera del alcance del presente trabajo. Se justifica la intervención del Estado ante fallas de mercado que en general tienen como origen: problemas de información, existencia de bienes públicos, existencia de externalidades, fallas de planificación de los agentes privados (miopía) y fallas de competencia. Los argumentos que aquí se esbozan sólo tratan de incluir todos los aspectos relevantes para organizar la discusión en torno al diseño del marco institucional del sistema de seguridad social.

portante de la población, en especial en países en desarrollo. Por otro lado, cualquier mecanismo de autoseguro es ineficiente desde el punto de vista social, ya que un mecanismo de seguro, siempre que exista, diversifica el riesgo entre los miembros de una sociedad reduciendo sustancialmente los costos individuales del seguro.<sup>2</sup>

La Tabla 1 resume los distintos instrumentos de protección social que existen en la actualidad, así como los distintos riesgos que cubren. Estos servicios están discriminados entre: 1) los que son sustitutos de seguros de mercados, 2) los que, por las contingencias que cubren, son fundamentalmente de carácter social, es decir, necesitan de un arreglo institucional fuera del mercado para que pueda existir la oferta de servicios, y 3) los que se constituyen como apoyo a las familias. Los dos primeros grupos son los que tradicionalmente constituyen el sistema de seguridad social.

Ahora bien, desde una perspectiva de políticas públicas cabe preguntarse ¿por qué si existen mecanismos de mercado que proveen una oferta de seguros para ciertas contingencias es necesario la intervención del Estado? La respuesta está vinculada al hecho de que los mercados privados no aseguran ni el acceso a estos servicios ni la satisfacción completa de la demanda,<sup>3</sup> lo que, en principio, se traduce en pérdidas de eficiencia o bienestar.

A manera de ejemplo, para explicar este último punto, se puede tomar el caso de los servicios de salud. Si bien es cierto que existen multitud de productos en los mercados de seguro de salud, generalmente su precio (prima) impide que una gran parte de la población no tenga acceso a estos productos. Por otro lado, la mayoría de las pólizas privadas de salud excluyen cierto tipo de enfermedades catastróficas o de alto costo de tratamiento como el cáncer, o tienen un máximo de cobertura que limita la satisfacción total de la demanda contingente.

El segundo grupo de seguros de la Tabla 1 muestra otro caso importante donde el Estado tiene que intervenir para crear una oferta de seguro. Por ejemplo, en el caso de seguro de desempleo, el mercado, por sí solo, no es una opción. Si se trata de organizar un mercado de seguro sobre desempleo, sólo se afiliaría el grupo de la población que tiene un mayor riesgo de quedar desempleado, lo que a su vez induce que ningún arreglo privado se organizaría para prestar este servicio.

El último grupo de la Tabla 1 se constituyen en instrumentos de política de apoyo o asistenciales a la población y generalmente se encuentran fuera del sistema de seguridad social, pero forman parte integral de la red de protección social de una sociedad, en especial en los países desarrollados. Este conjunto de instrumentos tienen como objetivo enfrentar problemas específicos que afectan el consumo de los individuos. Están vinculados con la compensación por contingencia de familia y por condiciones iniciales de ciertos grupos sociales, que no pueden ser atendidas por un mercado formal de seguros. Este grupo de contingencias y los instrumentos que las atienden comprenden una parte importante de lo que se conoce como la política social del Estado.

Una vez establecido que existe una demanda para servicios de seguridad social y que el mercado no se constituye en un mecanismo que garantice la satisfacción de dicha demanda, es natural analizar el papel del Estado en la generación de estos servicios. El Estado tiene tres formas básicas de intervenir en los mercados de servicios de seguridad social: creando la obligación de participar en el sistema lo que genera la aparición de un mercado privado, ofreciendo servicios, y regulando la participación de los agentes privados de manera que se fomente eficiencia en la oferta de servicios.<sup>4</sup>

Es importante aclarar que el ámbito de intervención del Estado debe ser consistente con el objetivo de perseguir el mayor nivel de bienestar posible, es decir, que la intervención se convierta en agente de la eficiencia promoviendo una mezcla óptima entre la intervención estatal y la acción del sector privado.

En síntesis, este breve pasaje por la necesidad de la existencia de servicios de seguridad social y de intervención del Estado, nos plantea los siguientes hechos estilizados que deben ser considerados a la hora de plantear una reforma del sistema y un marco institucional adecuado:

1. Existe un gran número de riesgos a los cuales está expuesta la población de un país. Por tanto, la compensación de estos riesgos exige igualmente un gran número de instrumentos para atenderlos. Debe evitarse el error de atender varios riesgos con un solo instrumento, ya que esto atenta contra la eficiencia del sistema.

2. El sistema de seguridad social está compuesto

Crear la obligación de participar en el sistema puede constituirse en un mecanismo que asegura la aparición de mecanismos de mercado, por ejemplo, los mercados de pensiones y de seguro de desempleo. En el primer caso la obligatoriedad a la contribución al sistema genera que una gran masa de recursos exista para ser administrada. Por esta razón las empresas privadas tienen un incentivo de proveer el servicio, al generarse economías de escala. En el segundo caso, dado que se está obligando a toda la población a participar como contribuyentes al seguro, se crea un incentivo a la administración privada del servicio. Las empresas privadas monitorean la probabilidad de quedar desempleado de la población lo que permite, en principio, garantizar su viabilidad económica.

**Tabla 1** Instrumentos de protección social por tipo de riesgo

	Tipo de riesgo						
	Vejez		Salud		Desempleo	Ingreso	Familia
	Relacionados al trabajo	Otros	Relacionados al trabajo	Otros			
<b>Instrumentos de Protección Social</b>							
<b>Sustitutos de seguros de mercado</b>							
Pensiones	•				•		
Beneficios de invalidez			•	•	•		
Riesgos y enfermedades laborales			•				
Beneficios de enfermedad			•				
Sobrevivientes		•					
Salud	•	•	•	•			
<b>Seguros sociales</b>							
Desempleo					•		
Programas de empleo					•		
<b>Beneficio a familias</b>							
Transferencias infantes y niños						•	•
Soporte familiar						•	•
Un solo padre						•	•
Maternidad y postnatal							•
Guardería							•
Vivienda							•
Bajos ingresos	•	•			•	•	
Regulación de mercados			•		•	•	
Regulación de mercados laborales					•	•	

Fuente: Bourignon (2002)

por aquellos instrumentos que incluyen a la población en general. Estos instrumentos están resumidos en los dos primeros grupos de la Tabla 1. En este sentido, el sistema de seguridad social es sólo parte de la red de protección social del país y de la política social del Estado.

3. El tercer grupo de instrumentos de la Tabla 1, los beneficios a las familias, forman parte de la red de protección social del país, pero no del sistema de seguridad social. Las contingencias de este grupo están referidas a sectores de la población y deben ser atendidas por instrumentos específicos a través de los distintos entes del sector público que se encargan de la política social.

4. La intervención del Estado en esta materia es incuestionable. Sin embargo, las características de la intervención deben especificarse, de manera que se promueva la consecución del objetivo de bienestar o eficiencia.

#### EL PAPEL DE LAS CONDICIONES INICIALES Y DE LOS INCENTIVOS DE LOS AGENTES PRIVADOS

Las realidades socioeconómicas del país imponen importantes restricciones a cualquier intento de reforma del sistema de seguridad social. El desempeño económico de Venezuela en los últimos veintitrés años es poco alentador. En este período el PIB per cápita del país ha caído a una tasa de alrededor del 1% interanual. Esto implica que el PIB per cápita del año 2000 representó sólo tres cuartos del máximo alcanzado en 1977 (ver Gráfico 1). Por otro lado, en este mismo período se ha observado una caída continua del salario real que ha llevado a que el salario promedio del país se encuentre alrededor de 20% por encima del salario mínimo y consecuentemente la pobreza haya pasado del 22% en 1980 al 54% para el año 2000. Este desempeño de la economía y la sociedad venezolana durante los últimos veintitrés años mues-

que trabaja contra población en edad de retiro, es decir, que la tasa de soporte de los trabajadores en referencia a todo tipo de dependencia es mayor.

8

Las experiencias internacionales son bastante ilustrativas en este respecto. Los casos exitosos de reformas de la seguridad social, como la de Chile y España, confirman este planteamiento. Por otra parte, las reformas sucesivas e infructuosas en los países latinoamericanos durante las décadas de los setenta y ochenta son ejemplos de lo contrario.

de planear la reforma del sistema de seguridad social ya que permite una implementación progresiva del sistema. Sin embargo, debe señalarse que esta ventaja es temporal.

Si bien es cierto que la estructura de la población venezolana se constituye en una ventaja, también es cierto que la estructura del mercado laboral es una gran desventaja para la implementación de una reforma del sistema de seguridad social. Para el cierre del 2000 Venezuela presentaba una tasa de informalidad de 53%, una tasa de desempleo de 13% (ver Tabla 2) y el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que contribuye a la seguridad social está alrededor del 25%, es decir, por cada trabajador venezolano que contribuye existen tres que no lo hacen.<sup>6</sup>

Si tomamos esta tasa de participación en el sistema actual como condición inicial y corregimos la tasa de dependencia, nos encontramos que por cada contribuyente existen 1,9 dependientes.<sup>7</sup> Adicionalmente, una economía estancada como la que muestra el Gráfico 1, no tiene la capacidad de generar una oferta de trabajo formal que compense la estructura inicial del mercado laboral.

En síntesis, las condiciones del mercado laboral junto con el desempeño económico de los últimos veintitrés años, limitan seriamente la capacidad inicial de financiar con recursos internos la reforma de seguridad social y se constituyen en una restricción importante a la hora de planificar tanto el esquema contributivo del sistema, como el componente fiscal del mismo.

Ahora bien, estas condiciones iniciales adversas no necesariamente se constituyen en condiciones que imposibilitan cualquier reforma de seguridad social. Por el contrario, plantean una serie de retos que deben ser considerados a la hora de introducir dicha reforma.

puede alcanzar un ritmo de crecimiento que permita romper con el desempeño observado en los últimos años.

Una propuesta de reforma de la seguridad social aislada de un programa general de reformas está destinada a fracasar y convertirse en una traba adicional para el crecimiento de la economía, sin importar el perfil o la calidad de su diseño.<sup>8</sup> El origen de esta traba está relacionado con los dos restantes retos de la reforma: el manejo de los incentivos de los agentes económicos, y el proceso de implementación de las reformas económicas y sociales.

Los incentivos de los agentes a participar en el sistema de seguridad social son un punto crucial para la viabilidad y sostenibilidad de la reforma. Ellos dependen de la credibilidad del sistema y de los costos asociados con la reforma. Una reforma no creíble, por carecer de un manejo inadecuado de los costos e incentivos, genera un ambiente que promueve la desincorporación progresiva de la población del sistema. En este escenario la viabilidad financiera de la reforma está comprometida y, por lo tanto, los agentes tienen incentivos para evadir o eludir sus contribuciones. Las condiciones iniciales del mercado laboral venezolano son un buen ejemplo para explicar esta inviabilidad. Con una tasa de soporte de 2 a 1, y en presencia de importantes restricciones económicas que limitan el financiamiento fiscal del sistema, la tasa de contribución necesaria para financiar el sistema de seguridad social sería equivalente a la mitad del salario del trabajador.

Por otra parte, el elevado costo de nómina genera un incentivo para evadir o eludir la contribución al sistema, lo que a su vez implica una tasa mayor de dependencia y la repetición continua de este



**Gráfico 1** Índice de PIB per cápita  
(1977=100)



Fuente: FMI. Cálculos propios

**Tabla 2** Evolución del mercado laboral en Venezuela  
(1980 - 2000)

	Número de personas			Variación absoluta
	1980	1990	2000	2000-1990
<b>Mercado laboral</b>				
P.E.A.	5.035.000	7.197.000	10.164.000	2.967.000
Sector formal	2.967.000	3.800.000	4.213.000	413.000
Sector informal	1.847.000	2.680.000	4.748.000	2.068.000
Desempleo abierto	281.000	717.000	1.203.000	486.000
<b>Indicadores</b>				
Tasa de informalidad	39%	41%	53%	12%
Tasa de desempleo	6%	11%	13%	2%

Fuente: OCEI. Cálculos propios

<sup>9</sup> Estos ejemplos se presentan en la próxima parte del trabajo.

circulo vicioso. El resultado final es un aumento de la informalidad que termina por hacer inviable el sistema y perjudica a la economía al orientar la inversión hacia sectores menos productivos. Ejemplos similares pueden construirse con una implementación inadecuada de los mandatos constitucionales sobre la seguridad social.<sup>9</sup> El otro reto es el proceso de implementación de las reformas, el cual está estrechamente vinculado al manejo de los incentivos. Una reforma que se pretenda implementar de manera instantánea implica necesariamente un aumento significativo de los costos de nómina e ignora el problema de incentivos a la informalización que se le generan a los agentes económicos. La ausencia de una transición bien definida en la propuesta de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social (CPSS 2001 a-e) es un buen ejemplo de este fenómeno.

La Tabla 3 presenta los cargos de nómina de las propuestas y los del sistema vigente. Como se puede observar, la propuesta de reforma aumenta el porcentaje de los cargos de nómina en más de la mitad (11,85 puntos porcentuales), de los cuales 9,45 puntos corresponden a la reforma del régimen de pensiones.

10

Es importante resaltar que existen otros costos de nómina por contratación colectiva que no están incluidos en estos estimados y que están asociados a la ausencia de un sistema de seguridad social (pólizas HCM, dispensarios médicos en las empresas, entre otras opciones).

Adicionalmente existen distorsiones, como la sobrevaluación del tipo de cambio, que agravan el peso relativo de la remuneración al empleo dentro de la estructura de costos de las empresas. Todos estos factores profundizan los incentivos a la informalidad de la producción.

11

Villasmil (capítulo 4 de esta publicación) presenta una discusión más profunda sobre la propuesta de reforma en el área de pensiones. Moreno (capítulo 3 de esta publicación) discute el impacto fiscal de la reforma.

Por otra parte, es importante resaltar que en Venezuela, los costos legales de nómina son sustancialmente altos, especialmente para las empresas que funcionan dentro de la formalidad y contribuyen con el sistema. Las leyes laborales venezolanas imponen los siguientes costos sobre la nómina, además de los costos por seguridad social: 16,7% por concepto de prestaciones sociales (para toda empresa formal) y 30% por lo establecido en la Ley de Comedores Industriales (para las empresas con más de 50 trabajadores). Sumando estos costos a los de la propuesta de reforma de la seguridad social, los cargos de nómina serían el equivalente al 78,6% del salario, es decir por cada Bs. 100.000,00 de salario, el trabajador (20%) y el empleador (80%) deben apartar Bs. 78.600,00 para cumplir con la legislación laboral y social del país.<sup>10</sup>

En síntesis, podemos afirmar que la propuesta de reforma de la CPSS adolece de los siguientes errores de diseño:

1. No toma en cuenta las condiciones socioeconómicas iniciales, ni el impacto negativo sobre estas que traería su implementación.
2. Se plantea como una reforma aislada, ante la carencia de un programa integral de reformas estructurales.

3. Carece de un esquema de implementación progresivo que cuente con una mejor distribución de los costos asociados a la reforma. En este sentido, el impacto de la reforma sobre los costos de nómina se convierte en un elemento promotor de la informalidad.<sup>11</sup>

### LAS RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece los principios básicos que deben guiar la reforma del sistema de seguridad social en el país. La Constitución contiene catorce artículos que hacen referencia a la seguridad social y el sistema de salud (ver Tabla A1).

Entre los artículos referentes al sistema de seguridad social destacan el 80, 86 y 88:

1. El artículo 80 establece que el Estado garantizará a los ancianos y ancianas los beneficios de la seguridad social y que “las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano”.
2. El artículo 86 define las siguientes características del sistema de seguridad social:
  - a. Es un servicio público de carácter no lucrativo.
  - b. Asegura protección en contingencias de: maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesida-

Tabla 3

Cargos de nómina del sistema vigente vs. la propuesta de reforma

(como porcentaje del salario de contribución)

	Sistema vigente			Proyectos de ley			Diferencia
	Patrono	Trabajador	Total	Patrono	Trabajador	Total	
<b>Salud</b>	<b>4,69</b>	<b>1,56</b>	<b>6,25</b>	<b>4,00</b>	<b>2,25</b>	<b>6,25</b>	<b>0,00</b>
Cotizaciones FAM <sup>1</sup>	4,69	1,56	6,25	4,00	2,25	6,25	0,00
<b>Pensiones</b>	<b>0,84</b>	<b>5,91</b>	<b>6,75</b>	<b>12,15</b>	<b>4,05</b>	<b>16,20</b>	<b>9,45</b>
Cotización <sup>2</sup>	0,84	5,91	6,75	9,75	3,25	13,00	
Comisión				1,20	0,40	1,60	
Seguro				1,20	0,40	1,60	
<b>Empleo y desarrollo laboral</b>	<b>3,08</b>	<b>1,03</b>	<b>4,10</b>	<b>5,00</b>	<b>1,50</b>	<b>6,50</b>	<b>2,40</b>
Maternidad, paternidad	0,75	0,25	1,00	1,00	1,00	2,00	
Paro forzoso <sup>3</sup>	1,58	0,53	2,10	2,00	0,50	2,50	
Riesgos laborales <sup>4</sup>	0,75	0,25	1,00	2,00	0,00	2,00	
<b>Vivienda</b>	<b>0,00</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	<b>0,00</b>	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>	<b>0,00</b>
Ley de política habitacional	0,00	3,00	3,00	0,00	3,00	3,00	
<b>Total</b>	<b>8,61</b>	<b>11,49</b>	<b>20,10</b>	<b>21,15</b>	<b>10,80</b>	<b>31,95</b>	<b>11,8</b>

Fuente: CPSS 2001

Notas:

1. Disminuye 0,5% anual a partir del 2006 (Colocar el número 1 después de "Cotización FAM")
2. Aumenta 0,5% anual con destino a la cuenta de capitalización individual hasta alcanzar el 15%. (Colocar el número 2 después de "Cotización" , debajo de "Pensiones")
3. Hasta 15 salarios mínimos. (Colocar el número 3 después de "Paro Forzoso")
4. Promedio estimado la tasa varía desde un 0,6% hasta un 9% dependiendo de los riesgos de la actividad productiva. Colocar el número 4 después de "Riesgos laborales."



Es importante destacar que el artículo 328 es inconsistente con el principio de unidad del sistema, ya que para la FAN se establece un régimen de seguridad social propio, que en principio puede entenderse que se encuentra fuera del sistema de seguridad social que rige al resto de la población.

des especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social.

c. Los principios del sistema de seguridad social son: universalidad, integralidad, financiamiento solidario, unitario<sup>12</sup>, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas.

d. La ausencia de capacidad contributiva no es motivo para excluir a las personas de su protección.

e. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado.

f. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social, se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios.

3. El artículo 88 establece que “las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley”.

Entre los artículos que hacen referencia al sistema de salud destacan:

1. El artículo 84 establece: “Para garantizar el derecho a la salud, el Estado crea, ejerce la rectoría y gestiona un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad.” Agregando al final, “los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados”.

2. El artículo 85 señala: “El financiamiento del sistema público nacional de salud es obligación del Estado, que integrará los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley. El Estado garantizará un presupuesto para la salud que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria. En coordinación con las universidades y los centros de investigación, se promoverá y desarrollará una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas y una industria nacional de producción de insumos para la salud. El Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud”.

Como se puede observar, el artículo 86 define las contingencias que debe cubrir la seguridad social.

Estas contingencias están alineadas con la mayoría de los instrumentos planteados en la Tabla 1: los sustitutos de seguros de mercado, los seguros sociales y el beneficio a la familia.

En este sentido, la Constitución establece una visión amplia a la seguridad social, como una red protección social, al incluir no sólo a vivienda y a las cargas derivadas de la vida familiar, sino al dejar abierto el espacio para cualquier objetivo de protección social.

Adicionalmente, el artículo 86 plantea tres principios claves: (1) universalidad (reafirmada en los artículos 88, 100, y 144 que incluyen a las amas de casa, trabajadores culturales, y funcionarios públicos, respectivamente), (2) el carácter no lucrativo de los servicios públicos de seguridad social, y (3) la prohibición de discriminación por la capacidad contributiva. Por otro lado, el artículo 80 dispone que las pensiones del sistema de seguridad social no pueden ser menores que el salario mínimo urbano.

Esta visión amplia de la Constitución plantea importantes interrogantes que deben ser contestadas a la hora de plantear la reforma de las leyes que rigen al sistema de seguridad social, tales como:

1. ¿Qué servicios de seguridad social son considerados como parte del sistema de seguridad social?
2. ¿Los principios de universalidad y prohibición de discriminación por falta de capacidad contributiva son aplicables a todos los servicios de la seguridad social? En el caso de una respuesta negativa, ¿Qué mecanismo de discriminación se debe utilizar?
3. ¿Las pensiones no contributivas serán otorgadas por el mismo sistema?
4. ¿Qué plantea el carácter no lucrativo en los servicios de la seguridad social?
5. ¿Deja la Constitución espacio para una implementación gradual del sistema con una transición adecuada? o ¿Las normas constitucionales referentes a la seguridad social son de implementación inmediata?

La primera interrogante está vinculada al ámbito de acción de la institucionalidad del sistema de seguridad social. En general, los sistemas de seguridad social están conformados por los dos primeros grupos de la Tabla 1, es decir, los servicios de seguro que son sustitutos de mercados y los que son exclusivamente seguros sociales. Los servicios de beneficios a las familias generalmente

Nótese que el cálculo anterior asume que todos los formales contribuyen al sistema, por lo que en la realidad la inviabilidad es mayor.

se encuentran fuera del sistema de seguridad social y se consideran instrumentos de política social o forman parte de la red de asistencia social del Estado.

En este sentido, los proyectos presentado por la Comisión Presidencial de la Seguridad Social (CPSS) parecen guiarse por la visión tradicional. El artículo 14 del proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (PLOSSS) incluye sólo los servicios tradicionales de la seguridad social.

La segunda interrogante plantea un serio problema de implementación, ya que estos principios establecen la restricción inicial de que todo individuo tiene derecho a los servicios de seguridad social, independientemente de su capacidad contributiva. Para ilustrar la relevancia de esta interrogante podemos tomar el servicio seguro de desempleo. En este caso es evidente que los principios de universalidad y prohibición de discriminación por capacidad contributiva no aplican, ya que por definición este servicio es un sistema de reparto en el cual los que contribuyen pagan por la contingencia de quedar desempleados.

La estructura del mercado laboral venezolano nos da un ejemplo palpable de lo necesario que es la discriminación entre contribuyentes y no contribuyentes para la prestación eficiente del seguro de desempleo. Una tasa informalidad de 53% y una de desempleo de 13% implican que la tasa de reposición de este servicio es de 0,71, es decir, por cada trabajador en el sector formal existen 1,4 personas bien sea en el sector informal o desempleadas. El hecho de que no se pueda discriminar eficientemente entre la población informal y la desempleada implica que el salario total del trabajador formal no alcanzaría para cubrir la generación del seguro sobre el desempleo, ya que sería actuarial y económicamente imposible prestar el servicio.<sup>13</sup>

Un ejemplo similar se puede señalar en el caso de las pensiones y está vinculado con la tercera interrogante. Si el sistema planteado para pensiones cuenta con dos pilares, uno contributivo en el cual el trabajador ahorra para su retiro, y otro solidario en el cual se compensa a las personas que no lograron alcanzar un ahorro suficiente para su retiro (o simplemente no contribuyeron), se plantean serios problemas de implementación. Por un lado, si se garantiza la pensión mínima cabe preguntarse ¿qué incentivo tiene la persona para

contribuir al sistema formal de pensiones? Por el otro, dadas las condiciones iniciales del mercado laboral venezolano, la implementación del sistema de pensiones sería inviable en términos económicos. Villasmil (capítulo 4) discute a profundidad este dilema.

La cuarta interrogante es importante desde el punto de vista de la eficiencia en la prestación de los servicios de la seguridad social. En este sentido, lo que necesita definirse es el ámbito de participación del sector privado en la generación de los servicios de seguridad social, ya que toda actividad privada necesita del lucro para existir.

Si la respuesta a esta interrogante es que simplemente la prestación de servicios no puede ser lucrativa, entonces la disponibilidad de oferta y la calidad de servicios del sistema de seguridad social se vería seriamente comprometida, como consecuencia de la ausencia de la competencia privada. Es importante resaltar que bajo este escenario también se compromete la capacidad redistributiva del sistema de seguridad social, ya que las grandes masas de trabajadores que acudirían sólo al sistema público tendrían acceso limitado tanto a la oferta como a la calidad de los servicios.

La última interrogante plantea que si se interpreta el mandato constitucional como de implementación inmediata y no progresiva del sistema de seguridad social, entonces la reforma es simplemente insostenible e inviable, inclusive en el corto plazo. Esta inviabilidad surge, como se discutió con anterioridad, de las condiciones iniciales del mercado laboral, las cuales dejan poco margen para aumentar las cargas sobre la nómina de los formales que contribuyen, y de las restricciones sobre las finanzas públicas, que no permiten un financiamiento significativo de la propuesta. Una transición adecuada con un plan progresivo de implementación, en consecuencia, es una condición necesaria para el establecimiento de un sistema de seguridad social viable.

#### **EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA:**

##### **UN ENFOQUE DE GOBERNABILIDAD**

El papel del marco institucional de una sociedad en el desarrollo económico ha sido uno de los focos de interés, tanto en la teoría como en la práctica, de la política económica y las políticas públicas en la última década. Esta relevancia se hace patente en el "Reporte sobre el Desarrollo Mun-