

## Reforma de pensiones en Venezuela, cobertura universal y equidad intergeneracional

JORGE E. PORTILLO

### NOTA DEL GRUPO EDITOR

La presente edición recoge resúmenes de los trabajos premiados en la XIX edición del Premio Ernesto Peltzer (2009-2011), a cargo de sus autores. La investigación ganadora fue *Reforma de pensiones en Venezuela, cobertura universal y equidad intergeneracional*, de Jorge Portillo, mientras que las realizadas por Alberto Lovera (*Economía política de la construcción. Una aproximación mesoeconómica*) y León Fernández Bujanda (*Análisis de la inflación a partir del comportamiento de los precios individuales*), recibieron menciones honoríficas.

El Premio Ernesto Peltzer, cuya convocatoria para el bienio 2012-2013 ya está abierta, fue creado por el BCV en 1974 y en él pueden participar investigadores, docentes y estudiantes vinculados a la ciencia económica, venezolanos y extranjeros, residentes en el país. Con el nombre de este concurso, el BCV rinde homenaje al investigador social de origen alemán Ernesto Peltzer (1901-1975), quien fue clave en la creación de las bases de un sistema de cuentas nacionales para Venezuela y responsable de desarrollar buena parte de las primeras investigaciones del instituto emisor.

Las pensiones obligatorias son el mecanismo formal por excelencia para compensar la fuerte reducción en el ingreso personal disponible que generalmente acompaña la vejez. No obstante, la experiencia internacional en materia de pensiones de vejez indica que garantizar una protección universal a la población adulta mayor es un objetivo que escapa a las posibilidades de los regímenes contributivos de pensiones, al menos en el caso de economías con un sector informal significativo y persistente en el tiempo.

Esta realidad ha llevado a un replanteamiento de la discusión sobre la universalidad de las pensiones. Por un lado, diversos países en vías de desarrollo han venido ensayando con esquemas de pensión universal, que garanticen un ingreso mínimo a toda la población adulta mayor independientemente del nivel de ingreso del beneficiario o de su historial laboral, al punto que actualmente se contabiliza más de una docena de experiencias alrededor del mundo. Por otra parte, los organismos multilaterales han venido reformulando sus recomendaciones de política para incluir o ampliar el componente universal en el esquema multipilar<sup>1</sup> de pensiones, y poner cada uno su propio énfasis. Además, en medios académicos se le viene dando mayor consideración a la extensión de la cobertura de pensiones en presencia de un sector informal persistente en el tiempo, y es precisamente en esta línea de trabajo en la que se enmarca la investigación *Reforma de pensiones en Venezuela, cobertura universal y equidad intergeneracional*.

<sup>1</sup> Las pensiones obligatorias persiguen objetivos de ahorro, aseguramiento y redistribución. Un esquema multipilar busca dividir estas tareas entre distintos componentes relativamente autónomos (pilares), en lugar de tratar de combinarlos en un solo plan tradicional.

En el caso de Venezuela, el principio de universalidad de la seguridad social está plenamente desarrollado en la normativa vigente. La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, promulgada en diciembre de 2002, formula un sistema de protección integral para todos los residentes en el país, independientemente de su capacidad contributiva, actividad laboral o nivel de ingreso. Esto incluye un esquema de pensiones de financiamiento solidario que reemplace al actual régimen de reparto por uno de capitalización colectiva, donde los afiliados ahorran de antemano los fondos suficientes para financiar sus futuras pensiones, con la salvedad de que, a diferencia de las cuentas de capitalización individual, se trata de un fondo común que permite un mayor grado de solidaridad (redistribución) entre sus miembros. A esto se agrega un esquema asistencial de asignaciones económicas para los ancianos en estado de necesidad y sin capacidad contributiva. No obstante, a la fecha no se cuenta con una ley que dé cuerpo al nuevo régimen contributivo y la propuesta bajo consideración en la Asamblea Nacional no garantiza una verdadera cobertura universal, debido a la estructura del mercado laboral y a las limitaciones propias de las transferencias focalizadas.

Una alternativa de política consiste en usar impuestos generales para financiar una pensión base universal que garantice un ingreso mínimo en la vejez a todos los residentes en el país. Se trata de un nivel de beneficio uniforme para toda la población adulta mayor, a la cual se sumaría el beneficio autofinanciado para el caso de quienes completaron suficientes cotizaciones al régi-

Jorge Portillo es economista por la Universidad de Los Andes. Ph.D. en Economía por la Universidad de Yale (EEUU), investigador Senior de la Oficina de Investigaciones Económicas del BCV y profesor agregado de la Universidad Católica Andrés Bello.



men de pensiones contributivo. Nuestra investigación tiene por objeto evaluar el impacto sobre el bienestar de introducir dicha pensión base universal en un régimen de pensiones de capitalización colectiva como el propuesto para Venezuela.

Específicamente, usamos un modelo de equilibrio general para evaluar las pérdidas de eficiencia y las distorsiones en el mercado laboral asociadas al esfuerzo contributivo extra necesario y sopesarlas con las ganancias de bienestar derivadas del aseguramiento que la pensión base provee a los trabajadores informales contra el riesgo de una longevidad prolongada, del aseguramiento que dicha pensión provee a todos los trabajadores contra el riesgo de que sus hijos no tengan acceso al sector formal y de la reducción en la participación laboral de la población que sobrepasa la edad de retiro y encontramos que, en presencia de un sector informal relativamente grande y persistente en el tiempo, resulta conveniente extender la cobertura de las pensiones cuando el componente contributivo es de capitalización colectiva. De hecho, otorgar una misma pensión base a toda la población es superior,

en términos de bienestar, al caso donde la pensión no contributiva está dirigida solo a los trabajadores del sector informal.

Además, empleamos la metodología de la contabilidad generacional para evaluar los efectos sobre la equidad intergeneracional de introducir una pensión base universal. Esto es particularmente interesante a la luz de los efectos redistributivos asociados a la capitalización colectiva, en donde las primeras cohortes no solo deben acumular un nivel de reservas que, al momento de retirarse, cubra el valor esperado de las pensiones que han de pagarse a los miembros sobrevivientes, sino que además hacen un aporte extra que va al fondo común y que, en esencia, ayuda al esquema de pensiones a compensar el envejecimiento poblacional. Encontramos que el régimen de capitalización colectiva propuesto para Venezuela, al menos en nuestra versión simplificada, redistribuye recursos de la generación actual a las generaciones futuras, y que la introducción de una pensión base universal disminuye, aunque no contrarresta por completo, la inequidad intergeneracional de la capitalización colectiva.

## Economía política de la construcción. Una aproximación mesoeconómica

ALBERTO LOVERA

La actividad de la construcción ha sido un objeto huido en los análisis y clasificaciones económicas. No hay duda de que forma parte del mundo de la producción, dentro del cual está ligado con el ámbito de los servicios, por dar lugar a las estructuras físicas de apoyo a otras actividades de producción y de consumo colectivo e individual. Requiere para su análisis de herramientas científicas que logren captar su especificidad. A pesar de que su significación económico-social es reconocida por todos (por su contribución al PIB, al empleo, por sus intensas relaciones intersectoriales), la investigación sobre esta actividad económica es mucho menor a la necesaria, sobre todo en los países periféricos, Venezuela incluida, sin por ello desmeritar indagaciones importantes que se han llevado a cabo sobre el particular.

La rama de la construcción o industria de la construcción comprende las actividades económicas referidas a la producción localizada de los productos que constituyen el medio ambiente construido. Esta rama puede dividirse a su vez en subramas, correspondientes a los tipos de productos de la industria de la construcción, particularmente a sus dos segmentos más importantes: el dedicado a las edificaciones (residenciales o no) y aquel que produce obras civiles

o de infraestructura, aun cuando hay muchos vasos comunicantes entre ambos segmentos, dadas las características del sector.

Pero la rama de la construcción forma parte de un tejido mayor que denominamos “cadena productiva de la construcción”, que articula todas las actividades económicas dedicadas a la producción, circulación y consumo del medio ambiente construido. Ella incluye una variedad de áreas: las de producción de insumos, materiales y componentes; las de producción de maquinaria y equipo para la construcción; así como las actividades comerciales y financieras vinculadas a sus productos; además, por supuesto, de la rama de la construcción propiamente dicha. Hay que considerar también la regulación del Estado y el papel que juega el sistema financiero en sus actividades.

Para analizar la actividad de la construcción se han utilizado enfoques macroeconómico y microeconómico. Proponemos como un acercamiento complementario a los anteriores, colocado a mitad entre ellos,

Alberto Lovera es sociólogo. M.Sc. en Planificación del Desarrollo, mención Ciencia y Tecnología. Especialista en Asentamientos Humanos. Doctor en Arquitectura. Profesor titular e investigador del Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción (IDEC), de la Universidad Central de Venezuela. Profesor de la cátedra de Economía de la Construcción (IDEC-UCV).



un análisis mesoeconómico, que centra su foco en el estudio de esta industria y de la cadena productiva.

Nuestro propósito es exponer las características de la rama de la producción propiamente dicha, así como sus conexiones con otras actividades económicas, sin las cuales su operación no puede prosperar. Entender sus peculiaridades como sector, pero además mostrar el carácter de tejido productivo, con múltiples procesos y actores implicados. Destacamos, igualmente, su dimensión como capital fijo en diferentes modalidades.

Finalmente, llamamos la atención sobre la persistencia de formas de producción no plenamente capitalistas, en particular en las formaciones sociales de la periferia, aunque no totalmente ausentes en las sociedades centrales del circuito económico internacional, cuya consideración, sobre todo para el mercado habitacional, es fundamental a fin de entender la dinámica del mismo.

Además de otras aristas, sobre la industria de la construcción, destacamos lo siguiente: una división del trabajo de manufactura predominantemente heterogénea, que implica una producción de productos parciales independientes que se ensamblan luego, a diferencia de los procesos plenamente industriales que suponen una producción continua. De otra parte, que cada nuevo proceso productivo requiere de un nuevo terreno y que la unidad productiva se establece para cada obra, lo cual determina restricciones y características muy diferentes a otras ramas productivas. Igualmente, tiende a producirse una separación entre el control técnico de la producción (el constructor) y el control económico (promotor).

También, el complejo tejido productivo de la construcción no puede entenderse sin una consideración detallada de sus conexiones con el resto de la cadena productiva de la construcción, mucho más complejas que en otros sectores; tanto en su operación como en el campo de las innovaciones sociotécnicas no es posible.

Otro elemento que no puede obviarse es la trabajosa introducción de las relaciones plenamente capitalistas en la rama de la construcción. En ella imperan y persisten formas de producción con variadas modalidades de división del trabajo, entre las que destacan la vitalidad de las formas semiartesanales y semimanufactureras que se presentan en el mercado habitacional, en particular en las barriadas populares, sin que por ello se encuentren al margen del mercado, pero con una articulación híbrida, que reclama atención.

El tejido variado y heterogéneo de la construcción pone de manifiesto la necesaria sinergia que debe existir entre sus diferentes lógicas de producción y de agentes. No es posible atender las necesidades constructivas de la sociedad si no se ponen en concierto al sector estatal y a las diferentes variantes de la iniciativa privada (empresarial y comunitaria), algo que es clave para políticas públicas asertivas. Igualmente, muchas de las falencias de ciertas políticas es que no miran sino un segmento del tejido productivo de la construcción, mientras que dejan de lado el impacto de las relaciones intersectoriales del conjunto de la cadena productiva de la construcción que, aunque uno de sus eslabones es la rama de la construcción, no da cuenta de las determinaciones del conjunto.

## Análisis de la inflación a partir del comportamiento de los precios individuales

LEÓN FERNÁNDEZ BUJANDA

En los últimos 25 años, en Venezuela se ha observado una tasa de variación de precios que se ha mantenido alrededor de 20% promedio por año, con una alta volatilidad y con un fuerte componente inercial. En parte, este último puede ser producto de las rigideces nominales que existen en esta economía, al entender por estas la resistencia que tienen los precios a cambiar de un mes a otro. ¿Existen tales rigideces en los precios al consumidor de nuestro país? Si es así, ¿cómo pueden compaginarse estas con los niveles de variaciones del índice de precios al consumidor (IPC)?

A fin de caracterizar la formación de precios en una economía con inflación moderada, se realizó una investigación para analizar la frecuencia con la que cambian los precios individuales que afectan al consumidor venezolano. Para ello se quiso determinar el porcentaje de precios que cambian en un mes, información que es, a su vez, insumo para estimar la duración promedio de los mismos. Por otro lado,

León Fernández Bujanda es economista, egresado de la Universidad Central de Venezuela. Doctorado en Economía por la Universidad de California, Riverside (EEUU). Trabaja como investigador Senior de la Oficina de Investigaciones Económicas del BCV. Es profesor instructor de la UCV y profesor asistente de la Universidad Católica Andrés Bello.



también se quiso conocer la magnitud de las variaciones de los precios individuales para tener la historia completa. La combinación de la frecuencia con la magnitud determina el nivel de variaciones de precios que conocemos como inflación.

Para realizar esta investigación se utilizó la información contenida en la base de datos que se emplea en el cálculo del IPC del Área Metropolitana de Caracas (AMC). Los precios en esta base fueron los recogidos durante el período que comienza en enero de 2000 y finaliza en diciembre de 2007. En total, la base de datos contiene casi tres millones de precios observados de más de 34 mil productos individuales, con una cobertura de 80% de la canasta medida por este indicador. Se excluyeron de este análisis los rubros en los cuales las imputaciones juegan un papel primordial y los que son administrados directamente por alguna autoridad ejecutiva, como por ejemplo, las tarifas del transporte subterráneo o la gasolina.

Uno de los principales hallazgos de este trabajo es que, en contraste con los resultados de otros países, los precios al consumidor en Venezuela muestran un mayor grado de flexibilidad. En términos específicos, la duración estimada de un precio en este país es de 2,7 meses. En cambio, los países europeos exhiben una duración de precios promedio de 13 meses, Estados Unidos de 8 meses y México de 6 meses<sup>1</sup>.

Un aspecto que sí tiene similitud con otros resultados a nivel internacional es la heterogeneidad mostrada en la duración de los precios. En efecto, el valor que se paga por los servicios tiende a ser menos flexible que el resto de los precios de la canasta del IPC, lo cual puede ser una manifestación de la rigidez de costos, especialmente los salariales, que están presentes en estas actividades. Por ejemplo, los precios de los servicios hospitalarios, de educación preescolar y básica, de educación secundaria y de educación superior, permanecen constantes por, al menos, seis meses. En cambio, los

precios de aquellos bienes en donde las importaciones son un componente importante de la oferta global, tienden a ser los más flexibles. Ejemplos de esto son los productos textiles del hogar, los vehículos y los equipos telefónicos, los cuales duran en promedio menos de dos meses.

Tal como se indicó anteriormente, la contraparte de las frecuencias son las magnitudes de las variaciones de precios individuales. Estas tienden a ser bastante altas, si las comparamos con los niveles de las tasas de variación de precios promedio. En realidad, los precios individuales, cuando cambian, sea hacia el alza o hacia la baja, lo hacen en promedio en alrededor de 10%, aunque no es infrecuente que algunos precios cambien en porcentajes más bajos. Curiosamente, el tamaño de las reducciones de precios (12,3%) es mayor, en promedio del valor absoluto, que el de los aumentos (8,9%). De esto se infiere que la presencia de una inflación moderada es reflejo, en nuestro caso, de la mayor frecuencia de los incrementos que de las reducciones.

También se nota una importante heterogeneidad en las magnitudes de las variaciones de precios. Precisamente, parece haber una correlación negativa entre la extensión de tiempo que dura un precio sin cambiar y el tamaño de la variación, y es en los servicios donde se pueden observar las variaciones de precios más altas.

Finalmente, se observó que la magnitud del promedio de los cambios de precios de aquellos bienes que efectivamente lo hacen, tiene una correlación casi perfecta con la tasa de inflación mensual (0,98); mientras que la frecuencia de cambios tan solo tiene un coeficiente de correlación moderado (0,44). Ello evidencia que, al descomponer la inflación mensual entre su margen intenso, medido a través de la magnitud de los cambios de precios, y el margen extenso, medido con la frecuencia de variación de precios, es el primero el que tiene un peso considerablemente mayor dentro del proceso inflacionario.

**bcvOZ**  
económico

**PRESIDENTE**

Nelson J. Merentes D.

**PRIMER VICEPRESIDENTE GERENTE**

Eudomar Tovar

**GERENTE DE COMUNICACIONES  
INSTITUCIONALES**

Txomin las Heras

**GRUPO EDITOR**

Luis E. Rivero M.

Omar Mendoza

Txomin las Heras

María Fernanda Marcano

Francisco Vallenilla

**JEFE DEL DEPARTAMENTO  
DE INFORMACIÓN**

María Fernanda Marcano

**CONCEPCIÓN GRÁFICA**

Claudia Leal

**DIAGRAMACIÓN**

Luzmila Perdomo

**CORRECCIÓN**

María Bolinches

ISSN: 1315-1407

LOS ARTÍCULOS DE OPINIÓN  
NO REFLEJAN NECESARIAMENTE  
LA POLÍTICA INFORMATIVA DEL BCV.

EL GRUPO EDITOR

EVALÚA LOS CONTENIDOS  
DE ESTA PUBLICACIÓN.

1 Ver para mayor detalle Klenow, P. J. and B. A. Malin (2010). Microeconomic Evidence on Price-Setting. *Handbook of Monetary Economics*. M. F. Benjamin and W. Michael, Elsevier. Volumen 3: 231-284