

Seguridad Social para Sectores Específicos

Luis Orlandini*

Empezaré por hacerme cargo de una alusión que se hizo a propósito del régimen de pensiones y, en general, de la previsión de las Fuerzas Armadas. Yo no me atrevo a decir que conozco todos los sistemas de pensiones de todo el mundo, pero la información que tengo me hace concluir que, en todos los países del mundo, el sector de las Fuerzas Armadas y, en general, de policía militar, tiene un régimen de pensiones, un plan de pensiones específico. Lo mismo sucede con salud.

En términos de teoría de sistemas, hay ahí una intersección de sistemas: el sistema de seguridad social se intersecta con el sistema de defensa armada. Yo este tema lo he conversado durante muchos años, lo he discutido con militares. Con toda razón, me decían: "Imagínese, usted, lo que sería la logística en materia de salud si esto estuviera entregado al Servicio Nacional de Salud", que en esos años, era quizás un poco menos problemático de lo que es ahora. Siempre fue muy difícil de desarrollar un sistema tan complejo y tan ambicioso como el Servicio Nacional de Salud. La verdad es que hay fundamentos técnicos serios para sostener que, en esos sectores, exista un plan de pensiones específico.

Pero yo quiero aprovechar la oportunidad de agregar algo más. Esta misma necesidad, aunque no con tanta intensidad, se da en el caso de los empleados públicos.

Los empleados públicos no se remuneran con los mismos criterios con que se remuneran los empleados del sector privado. Se les exige, como se nos ha exigido tradicionalmente a los empleados públicos chilenos, un espíritu de servicio, una vocación de servicio que yo la aprendí, por lo demás, siendo todavía muy joven con un jefe que tuve de quien guardo un gran recuerdo y mucha admiración, que fue el Superintendente don Rolando González Bustos. El me tenía mucha confianza y me estimaba mucho. Yo era en esa época, un joven muy diligente, muy empeñoso, con una pasión por la justicia que era incontenible y que se ha ido limando con los años. Yo protestaba porque teníamos remuneraciones tan bajas, sobre todo, porque yo me dedicaba con tanto empeño a trabajar. Y él me dijo, entonces, (nunca lo olvidé) "Usted está aquí porque tiene vocación de servicio. Las compensaciones tuyas no van a ser su enriquecimiento o la remuneración jugosa que pudiera obtener aquí, que a lo mejor puede tener en el sector privado, su compensación será su carrera funcionaria, su dignidad, la satisfacción del deber cumplido." Sobre todo, esa satisfacción que la mayoría de ustedes que son dedicados al trabajo social, lo saben. Esa satisfacción irreemplazable de poder crear y resolver problemas de otras personas, de poder dar felicidad. De modo que les pido que me excusen por hacer estas acotaciones que pueden ser un poco impertinentes, desde el punto de vista técnico, pero la técnica se funda en estas cosas aparentemente simples pero, a la vez, muy complejas. Los empleados del sector público, requieren una protección al término de su carrera. Y, cuando el Estado necesita retirarlos, les tiene que ofrecer un plan de pensiones, como sucede también en las grandes empresas privadas en los países desarrollados. La General Motors tiene un plan de pensiones para sus altos ejecutivos. Y cuando los quiere sacar, después de haberse servido de ellos durante muchos años, les ofrece una pensión que, por cierto, la financia la empresa. En el caso del Estado, es él quien debe financiar esta pensión.

* Abogado, Experto en Seguridad Social, actual Superintendente de Seguridad Social.

No hace muchos días tuve que participar en un seminario y salió, también, este tema en torno al cual, desgraciadamente, no se discute lo suficiente, porque no hay clara conciencia de que debe mantenerse un plan distinto de pensiones para este sector. Yo señalaba que los hechos suelen ser porfiados y, hoy día, los nuevos empleados de la administración civil del Estado están obligados a afiliarse al nuevo sistema de pensiones cuyas características ustedes ya conocen. Este descansa fundamentalmente en la acumulación de un capital que, de algún modo, se incrementa con la renta que puede producir la inversión de esos capitales, que será con más o menos acierto de acuerdo con los principios en que se inspira el sistema. La pensión en este sistema, que descansa en la acumulación de capital, es resultado nada más que del capital acumulado. Estoy pensando en la pensión de vejez. Y el monto de la pensión, entonces, es un simple resultado. Sin embargo, no hace mucho, se aprobó en nuestro país una ley que garantiza para ciertos empleados públicos, una pensión de un determinado monto en que se está invirtiendo el sentido de este sistema, contraviniendo todos los principios generales que se quieren defender.

En esta ley específica se señala que ciertos empleados, naturalmente cuando cumplan la edad y con ciertos requisitos adicionales, como un determinado número de años de servicio, tendrán derecho a una pensión de un monto no menor a \$290.000. Se trata de altos empleados de la administración pública. Están precisamente definidos en la ley. Y la ley le impone al Estado la obligación de depositar, en su momento, en el fondo individual de pensiones del respectivo empleado, la diferencia de capital necesario que, sumado con su ahorro y con el bono de reconocimiento, si lo hubiere, permita financiar la pensión del monto previamente establecido en la ley.

Yo creo que con esto que he señalado, se muestra hasta qué punto la necesidad de satisfacer los requerimientos que la propia administración estatal tiene para darle alguna protección a sus altos funcionarios, ha puesto al legislador en la obligación de crear un sistema que vulnera todos los principios en que quiere hacer descansar el nuevo sistema de pensiones.

Yo señalaba, y aprovecho de decirlo aquí, que eso no es más que una demostración de la necesidad de pensar para el futuro con toda la tranquilidad y la ponderación necesaria, un plan de pensiones para todos los servidores del Estado, en que se tengan en cuenta las diferencias que hay en las necesidades de los militares por una parte, y de los empleados civiles por otra.

Los Principios en que se Funda el Sistema de Seguridad Social Vigente

María Elena Gaete*

A mi me interesaría decir que por largos años he trabajado en el sector público en Seguridad Social, específicamente en la Superintendencia de Seguridad Social y, por lo tanto, me consta que la legislación previsional actualmente vigente en Chile se ha estudiado con la máxima seriedad, desde el punto de vista eminentemente técnico y apuntando hacia los objetivos de justicia social.

* Superintendente Subrogante de Seguridad Social en la fecha en que se realizó el Seminario.

Un principio fundamental que ha inspirado toda la política del gobierno es el principio de subsidiariedad, vale decir, entregar a los particulares la administración de los beneficios y entregar al sector estatal la normativa de estos beneficios y la fiscalización de los mismos.

Otro punto que me interesa poder explicar es que, en este ámbito de la previsión social, se ha tratado de avanzar hacia los principios inspiradores de la Seguridad Social, básicamente, basarse en la uniformidad y en la universalidad de las prestaciones, como también no se ha dejado de lado -en la medida que los recursos así lo han permitido- el nivel de eficiencia de las mismas. Basada en este principio, se establece una reajustabilidad automática de las pensiones por primera vez en Chile en 1978, que es el decreto ley 2448, el que asegura un reajuste a las pensiones toda vez que exceda de un 15% la variación del IPC.

Más allá de la órbita de previsión social, en mi ámbito se han creado dos beneficios para la red social que también han sido expuestos: el subsidio familiar, que va como asistencia social a los sectores de bajos ingresos, cubriendo a un millón de personas, y las pensiones asistenciales, ya sea de invalidez o de vejez, las que cubren a 300.000 personas. Con esto, la protección de la seguridad social ha aumentado en Chile de niveles de 65% a niveles de 75%. Eso es lo que quería decir.

El Financiamiento de la Seguridad Social

Federico Mujica*

Quisiera hacer algunas consideraciones generales que creo que es importante que se contemplen en el futuro inmediato, tendientes a restituir en este país las normas universales de respuesta basadas en la seguridad social moderna. Porque, indudablemente - y alguien aquí habló con mucha decisión del problema de la renta nacional- la característica que tenía la Seguridad Social en Chile, al menos para los trabajadores, es que los trabajadores teníamos dos accesos a la renta nacional: a través de los sueldos y salarios y a través de la Seguridad Social.

Indudablemente, la característica general de la reforma previsional fue hacer desaparecer a los trabajadores en la participación de la renta nacional en este segundo aspecto. Como resultado, lo que hoy día se llama Seguridad Social, es un ahorro obligatorio para que cada cual pueda comprar en relación a su capacidad económica y a su proceso de capitalización individual, los medios para satisfacer sus estados de necesidades. Y los más perjudicados en este cambio han sido los trabajadores de menores salarios.

Por eso es que creo que, más que nada, ahora corresponde que se le entreguen al sistema de Seguridad Social los medios económicos necesarios para que el cumpla con estas características. Porque si no se enriquece el financiamiento, ya sea por la vía indirecta, de la imposición patronal, o la vía directa, que es a través del Estado en relación a la carga tributaria de la nación, el problema no tiene solución y se va a ir agravando a medida que pase el tiempo.

Esto es indudable porque cuando en una misma disposición se establece que el Estado es

*Primer Vicepresidente de la Confederación de Federaciones de Sindicatos de Trabajadores del sector Privado.

garante en relación con la pensión mínima, es que el propio legislador reconoce que esta capacidad de ahorro individual no tiene una proyección de capitalización tal que permita a la persona satisfacer sus estados de necesidad reales.

Este problema es más grave porque en la reforma de la Seguridad Social se introdujo también, la parte de salud. Antes de la reforma de la Seguridad Social, en materia de salud siempre existió un número determinado de ciudadanos que tenía acceso a la salud exclusivamente por el estado de indigencia. Pero hoy día, con el poder adquisitivo que tiene cada trabajador en relación al acceso a las Isapres, sucede que el 70% de trabajadores dependientes y aún los trabajadores por cuenta propia, la única posibilidad que tienen de acceso a la salud, es que se le reconozca su calidad de indigente, porque su remuneración que ha sido siempre insuficiente, no les permite otro tipo de acceso, dado el alto costo de la medicina. Situación que no sólo afecta al trabajador sino además a su núcleo familiar.

El financiamiento que tenía la salud para los trabajadores, antes de la reforma, era el equivalente al 14% de las entradas brutas de los institutos de previsión sumando los aportes empresariales, más los aportes del Estado. Hoy día, está reducido a un 7%, aporte del trabajador. Entonces, hay problemas de financiamiento reales.

Es cierto que el gasto social -dicen- ha aumentado. Pero ¿ha aumentado por qué? Porque el Estado olímpicamente se ha desprendido de la recepción de los recursos de seguridad social, dejándolos a disposición del sector financiero empresarial, nacional e internacional, y ha asumido la responsabilidad de pagar las pensiones del sector jubilado, hasta que se extingan, sin tener un ingreso de fondos de financiamiento para ello. Porque el sistema antiguo tenía una característica, que era de reparto y en última instancia, se le introdujo el sistema de capitalización, pero era un sistema mixto de capitalización y reparto, que con la extensión de las obligaciones, significaba más el reparto que la capitalización. La reforma ha significado que el sector pasivo haya quedado, en este país, exclusivamente a merced del destino de los resultados del año tributario de la nación y del presupuesto fiscal. Es así como, hace tres años, al sector pasivo se le quitó un 10,6% porque el presupuesto fiscal no permitía financiar el reajuste que correspondía.

Entonces, a las organizaciones sindicales nos parece que el problema de la Seguridad Social no consiste en si la entrega y administración del beneficio la va a hacer una AFP o una Caja de Compensación, el problema básico es el financiamiento. Hasta el momento, la comunidad, a través del sistema tributario del Estado para los trabajadores dependientes y para los trabajadores pasivos, no está entregando el aporte que corresponde, para garantizar un sistema de Seguridad Social propiamente tal.

Es cierto que el sistema anterior tenía un extraordinario número de imperfecciones, pero pudo haber sido modificado manteniendo la fuente de financiamiento. Es indudable que, si se modifica la tabla para jubilaciones y se termina con las jubilaciones prematuras, este país requiere un sistema de auxilio al desempleo. Porque hoy día lo que se habla de seguro de desempleo es ridículo. Es lo mismo que hablar de que hoy día tenemos una ley de Asignación Familiar. Antes, el aporte del sector empresarial para el financiamiento de los fondos de asignación familiar, era de un 20% hasta un 22%. El aporte del trabajador era de 1,5 a un 3%. Y con este fondo, se formaba un fondo de Asignación Familiar, porque la concepción que tenemos los trabajadores es que la asignación familiar es un salario adicional socialmente distribuido en relación con el número de cargas familiares del trabajador.

Lo importante que yo creo positivo, es que tanto la señora Matthei como el señor Sapaj hayan

planteado y reconocido que hay deficiencias en el sistema y que, el fondo, es un problema de financiamiento. Lo que los trabajadores queremos dejar constancia es que no se puede seguir pensando que en un país subdesarrollado como el nuestro, donde sueldos y salarios han sido y van a ser por bastantes años insuficientes para satisfacer los estados de necesidad, podamos los trabajadores financiar por cuenta propia la satisfacción de nuestras necesidades básicas mínimas frente a los estados de necesidad, sobre todo los más básicos, que son el problema de pensiones y el problema de salud.

Ahora, frente a la jubilación de las Fuerzas Armadas, en general, las organizaciones sindicales creemos que es justo que tengan un sistema especial, sobre todo frente al aspecto prematuro y frente a los riesgos que significa la carrera militar. Lo que observamos, sí, es que en este período se haya aprovechado para introducir algunas disposiciones que han sobrepasado en demasía y casi con cierta falta de decoro al resto de los sectores mencionados, como por ejemplo, la pensión de viudez a los jubilados de las Fuerzas Armadas. Pero en general las organizaciones sindicales compartimos lo que planteaba don Luis Orlandini en el sentido de que hay ciertas condiciones de trabajo que requieren tratamientos especiales. Es lo que pasa, también con el trabajo en faenas pesadas y tóxicas. Nosotros creemos que mientras éste no sea reducido en relación al número de los años de edad o a los años que se requieren para jubilar, necesita disposiciones especiales o deben restaurarse las que había, pero debe tener un financiamiento que no se saque del mismo monto que el trabajador va acumulando. El empresario o la comunidad tienen que enfrentar este estado de necesidad y su obligación es entregar el financiamiento correspondiente.

En general, las organizaciones sindicales creemos que, en base a las reformas producidas, hay que buscar los caminos que permitan una corrección que de nuevo nos lleve a un sistema de Seguridad Social con las tendencias modernas y que cumpla los requisitos que universalmente requiere la Seguridad Social.

Hay una realidad social además, lo cual demanda que todo Sistema de Seguridad Social, debe tener en su control y administración una participación directa de los trabajadores, sea cual sea la estructura que tenga el instrumento o servicio encargado de entregar a los beneficiarios del Sistema los respectivos beneficios y derechos.