



Oficina
Internacional
del Trabajo

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY QUE PERFECCIONA EL SISTEMA PREVISIONAL

Fabio M. Bertranou
Especialista en Seguridad Social
Oficina de la OIT para países del Cono Sur de América Latina

Santiago, 2 de abril de 2007

Resumen

La Oficina Internacional del Trabajo ha recibido con satisfacción el proyecto de ley que perfecciona el Sistema Previsional debido a que en buena medida ha considerado e incorporado diversos aspectos cruciales que fueron señalados por esta Agencia del Sistema de Naciones Unidas durante el proceso de consulta que realizó el Consejo Asesor Presidencia para la Reforma Previsional durante el 2006.

Las tres áreas cruciales que planteó la OIT fueron: (a) cobertura; (b) solidaridad y (c) sostenibilidad financiera. Las mismas han sido cubiertas de distinta forma por el proyecto, conjuntamente con otros perfeccionamientos. La posible reforma del sistema previsional en los lineamientos planteados por el Poder Ejecutivo no hacen más que confirmar la necesidad expuesta durante numerosos años por parte de los especialistas en seguridad social de la OIT como así también por parte de sus mandantes, en particular las organizaciones de trabajadores. Sin embargo, también durante los últimos años, las organizaciones de empleadores sumaron su apoyo a la generación de consensos para una reforma previsional que permitirá mejorar la cobertura y el nivel de protección de las actuales y futuras generaciones de chilenos y chilenas.

Cabe destacar que como todo proyecto de ley, hay aspectos que pueden ser sujetos de mejoras, en particular si se siguen algunos de los lineamientos que establecen los convenios internacionales y la resolución relativa a la seguridad social de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001. Los comentarios vertidos en este breve informe apuntan a señalar algunas fuerzas y debilidades del proyecto a la luz de la experiencia internacional y los lineamientos antes mencionados.

Las mayores fortalezas del proyecto de ley

1. Componente solidario y nueva institucionalidad pública

Se avanza en considerar una concepción sistémica de la previsión social en lugar de ser la simple sumatoria desarticulada de distintos componentes y

programas. La idea de integrar el componente contributivo con aquellos no-contributivos (Pensión Básica Solidaria) y semi-contributivos (Aporte Básico Solidario) es sin lugar a dudas la mayor innovación, conjuntamente con regenerar una institucionalidad pública para su administración (Instituto de Previsión Social).

2. Aumento de la cobertura

Diversos aspectos apuntan a introducir y mejorar instrumentos que permitan aumentar la cobertura tanto de los trabajadores que cotizan durante su vida laboral, como también la cobertura de prestaciones para los mayores de 65 años. El subsidio a la cotización de los trabajadores jóvenes debería generar incentivos para la formalización mientras que la gradual cotización obligatoria para los trabajadores independientes permitirá incluir en el sistema a un colectivo creciente de personas. Por otro lado, el fortalecimiento del componente solidario aumentará la cobertura de prestaciones de adultos mayores. En su conjunto, el proyecto de modernización del sistema de pensiones presenta en forma manifiesta una necesaria y oportuna intención para incrementar la "inclusión previsional".

3. Equidad de género

Los aspectos que tienen que ver con la equidad de género, pero más puntualmente con la mejora relativa de la mujer frente al sistema de pensiones, son sin lugar a dudas algo distintivo del proyecto. Las propuestas de bonificar a las mujeres por hijo nacido, la separación del seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, las consideraciones respecto a la división de activos previsionales en caso de divorcio, entre otras, son aspectos que permitirán una mayor equidad entre hombres y mujeres. De esta manera la seguridad social recuperará la capacidad para equiparar situaciones de desigualdad e inequidad que se generan en el mercado laboral u otros ámbitos sociales.

4. Reducción de costos

Las propuestas para reducir los costos y mejorar las posibilidades de potenciar el ahorro previsional están en la dirección correcta. A pesar que la efectividad de los instrumentos deberá ser evaluada en el tiempo, el conjunto de medidas que incluye la licitación de carteras para administrar las cuentas individuales y la introducción de nuevos actores en la industria (incluso de propiedad estatal), permitirán atenuar el costo previsional para los afiliados. Asimismo, la modificación de la estructura de las comisiones, incluyendo la eliminación de la comisión fija, debería también mejorar la situación relativa de los trabajadores de bajos ingresos.

5. Mejora de las prestaciones

La ampliación de la cobertura conjuntamente con la mejora de las prestaciones son los indicadores de desempeño más relevantes para un sistema de pensiones. La propuesta de modernización en Chile permitirá mejorar ambas dimensiones. Las prestaciones mínimas se incrementarán

considerablemente, aunque todavía reflejando una cierta insuficiencia si se compara con el mayor costo de vida que enfrentarán seguramente los adultos mayores en el futuro. El impacto en el bienestar también dependerá de otras reformas complementarias en el sistema de protección social, como por ejemplo, en materia de salud y servicios de cuidados de largo plazo, que seguramente se pondrán ir ampliando en la medida que fiscalmente se generen los recursos para ello.

Los cambios en materia de regulación de las inversiones permitirán mejorar el rendimiento de las mismas aportando por un lado mayor capacidad de acumulación de ahorros previsionales y, por otro, acotar las necesidades de financiamiento del aporte previsional solidario (APS) para aquellos trabajadores con limitada capacidad contributiva.

Aspectos a considerar con atención

A continuación se resumen algunos aspectos que tanto conceptualmente, como en materia de implementación de instrumentos de protección social, podrían abrir una oportunidad de reflexión en la discusión parlamentaria.

1. Incorporación de trabajadores independientes

Se comparte la propuesta de incorporación obligatoria y en forma gradual de los trabajadores independientes. Este es un avance en la igualdad de derechos y obligaciones que deben contar tanto los asalariados como los independientes. Sin embargo, hay que destacar que estos últimos representan un colectivo con una importante heterogeneidad. El mecanismo de estimación de la renta imponible puede resultar difícil de fiscalizar conduciendo a una importante elusión y evasión. Se recomienda evaluar la posibilidad de implementar un mecanismo mixto donde también se incluya una definición de renta presunta, en particular para ciertas actividades profesionales y oficios.

2. Financiamiento tripartito

Actualmente el sistema de pensiones cuenta con financiamiento por parte de trabajadores y del Estado. La falta de una cotización del empleador ha llevado a cuestionar la legitimidad del modelo de financiamiento por parte de los asegurados y no se condice con la realidad de la mayoría de los países desarrollados donde convergen las obligaciones de todos los actores. Desde el punto de vista de la teoría económica y la incidencia que representa una cotización, resulta indistinto si la misma está a cargo del empleador o el trabajador. Sin embargo, también la teoría económica y la evidencia empírica muestra que si las cotizaciones están ligadas estrechamente a la percepción de una protección o prestación específica, el posible efecto distorsivo en el mercado laboral se reduce considerablemente.

De esta forma, se recomienda analizar la posibilidad de introducir una modesta cotización del empleador destinada a financiar parte de las prestaciones. Una alternativa es el financiamiento del seguro de invalidez y

sobrevivencia y la comisión de administración. Esta modesta contribución podría cumplir con el objetivo de alinear la legislación a los convenios internacionales de la OIT en materia de seguridad social que propician el financiamiento tripartito como también legitimar el papel de los empleadores en el compromiso de financiamiento de la seguridad social de sus trabajadores. El posible impacto positivo en la productividad fruto de un mejor ambiente de relaciones laborales compensaría con creces los posibles efectos marginales negativos que podrían tener en el corto plazo el desincentivo a la contratación de nuevos trabajadores. La positiva experiencia de la introducción de la cotización de los empleadores al seguro de cesantía muestra evidencia en tal sentido.

Nota: ver información de cotizaciones y edades de retiro de la Asociación Internacional de Seguridad Social.

3. Edades de retiro

El tema de las edades de retiro es probablemente el aspecto de los sistemas de pensiones más debatido en el mundo desarrollado. Para Chile este no es un aspecto prioritario debido a que el actual sistema necesita urgentes cambios para mejorar su eficacia como mecanismo de protección social, especialmente en materia de cobertura y equidad. Sin embargo, es importante mencionar que ante el escenario demográfico de mayor envejecimiento, la mayoría de los países con una mirada de largo plazo del sistema de pensiones y que están realizando reformas, han introducido ajustes graduales en la edad de retiro que comienzan a hacerse efectivos para generaciones futuras. Es recomendable reconsiderar este aspecto y establecer una leve aumento gradual de la edad de retiro que podría comenzar a operar no antes de los próximos 10 años. Simultáneamente, las políticas laborales deben alinearse con las políticas previsionales en el sentido de generar reales posibilidades de inserción en el mercado laboral para las mujeres y hombres mayores de 60 años. El mercado laboral del futuro tendrá una marcada presencia de trabajadores adultos.

Nota: ver información de cotizaciones y edades de retiro de la Asociación Internacional de Seguridad Social.

4. Participación tripartita

El proyecto establece la creación de una Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones que estará integrada por un representante de los trabajadores, uno de los pensionados, uno de las instituciones públicas, uno de las entidades privadas del sistema de pensiones y un académico universitario. Si bien esta propuesta avanza respecto a la situación actual en donde los trabajadores no tienen participación alguna en las instancias de administración y supervisión del sistema, sería deseable considerar una mayor inclusión de los mismos tanto en la Comisión de Usuarios como en otras instancias del sistema. También es deseable la inclusión de las organizaciones de empleadores que no necesariamente pueden estar identificadas con las entidades privadas administradoras de ciertos componentes del sistema de pensiones. La participación explícita y plena de organizaciones de empleadores y

trabajadores es un aspecto que está en la naturaleza misma de las instituciones sociolaborales tripartitas.

5. Evaluaciones actuariales y seguimiento financiero

El proyecto de modernización del sistema de pensiones establece acertadamente la necesidad de realizar cada cinco años un estudio actuarial que evalúe el efecto de los cambios en las variables demográficas, financieras y en el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo. Dicho estudio será encargado por la Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de Pensiones. En tal sentido cabe sugerir que existe una oportunidad para que con esta reforma se diseñe una institucionalidad y ciertas pautas para la generación y diseminación de este tipo de información.

Existen diversas experiencias y modelos internacionales para la generación de esta vital información para el monitoreo de los seguros sociales y su adecuación en el tiempo. En tal sentido, la institucionalidad para desarrollar los estudios actuariales debería permitir una instancia de evaluación externa que permita auditar metodologías y resultados, como así también reportar tanto al Congreso como a los trabajadores y empleadores de tales resultados.

El diseño de la institucionalidad podría también considerar en forma más ambiciosa la incorporación del monitoreo de otros seguros sociales como son los seguros de salud, el seguro de cesantía y el seguro por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

6. Nuevos actores y regulación de comisiones

Si bien no hay evidencia internacional concluyente respecto si la incorporación de nuevos actores (incluso aquellos de propiedad estatal), o si la regulación de las comisiones de administración producen una mejora en la competencia o una reducción de los costos, es deseable que la nueva ley previsional permita espacios para tales propuestas. La experiencia internacional y el funcionamiento de otros mercados con productos similares señalan que la regulación de las comisiones es posible y no desalienta la participación y rentabilidad razonable de las empresas. Por el contrario, una regulación prudente y óptima permitiría generar condiciones de funcionamiento de mercado que reduzcan los efectos no deseados de la asimetría de información, la escasa educación previsional y posibles comportamientos anticompetitivos.