

RESUMEN DE LA PRESENTACIÓN
ANTE EL CONSEJO
ASESOR
PRESIDENCIAL
PARA LA REFORMA PREVISIONAL

Adolfo Jiménez Fernández

Secretario General de la
Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Profesor Asociado de Economía y Técnica de la Seguridad Social
Universidad de Alcalá

Santiago, Abril 2006

INTRODUCCIÓN

La presente intervención trata de seguir la orientación que ha señalado el Consejo Asesor para las audiencias sobre la reforma previsional, al indicar que deben estar dirigidas a **“resolver los principales problemas del sistema vigente a la luz de los mandatos constitucionales** sobre la materia, las **necesidades de la ciudadanía** y los **desafíos que enfrenta el sistema** como consecuencia del desarrollo económico y social del País”

Explícitamente plantea temas concretos para ser tratados como las cuestiones referidas a los **beneficiarios** del sistema de pensiones, la **cobertura, aportes y densidad** de cotizaciones, las posibles **discriminaciones** contra determinados grupos, los **costos y eficiencia** del sistema, la configuración de un **pilar solidario** y la **sustentabilidad financiera** del sistema.

Pero no cabe la menor duda que los temas citados se ven afectados o se entrecruzan con los desafíos que los sistemas previsionales deben afrontar, a la luz de las circunstancias socioeconómicas que se manifiestan en la sociedad en este comienzo del siglo XXI. Así, a la vez que se consideran las cuestiones citadas anteriormente, debemos tener en cuenta el **crecimiento de la esperanza de vida** que plantea el problema de la atención a las personas mayores con mayor riesgo de dependencia; la incidencia de la **estructura del mercado de trabajo** que afecta a la capacidad de aportación y en definitiva a la densidad de cotización; la **incorporación de la mujer al mercado laboral** que conlleva la necesidad de dotación de servicios sociales; la necesidad de dar una respuesta social a la **persistencia de la pobreza** en sus

manifestaciones tradicionales así como a la aparición de nuevas formas de exclusión, especialmente en las situaciones de discapacidad y vejez; la necesidad de corregir la elevada **informalidad** que incide gravemente en la falta de cobertura; o la conveniencia de tomar en consideración la **globalización de la economía** que supone la necesidad de lograr sistemas sociales eficientes que no perjudiquen la competitividad.

Estos nuevos escenarios están definidos por variables en las que, en su mayor parte, **no podemos influir directamente sino que, por el contrario, ellas son las que condicionan el desenvolvimiento de los sistemas de Seguridad Social.** Dicho de otro modo, tomando como ejemplo el mercado laboral, cuya mayor o menor flexibilidad está influida por la exigencia de la competitividad internacional, **no podemos cambiar con facilidad su estructura para adaptarla a la necesidad de funcionamiento pleno del sistema de pensiones sino que, por el contrario, es éste el que debe configurarse de modo que pueda dar respuesta previsional a esa realidad.**

Dicho lo anterior, creo que también es importante reflexionar, dentro de esta introducción, sobre cual es, en el momento actual, **la función de un sistema de pensiones obligatorio, propio de la Seguridad Social** y que **efectos produce** en el conjunto de la sociedad.

La respuesta está en el origen y justificación de los sistemas previsionales **obligatorios: cubrir las contingencias sociales** derivadas de la incapacidad, muerte y sobrevivencia y de la vejez. Para ello, para cubrir las necesidades sociales, surgieron las formas previsionales de carácter obligatorio como políticas de Estado. Un ahorro coercitivo, impuesto en el ámbito laboralista para **“prever” las**

necesidades futuras, que siempre son menos valoradas que las presentes.

Pero a esta previsión de aseguramiento frente a futuras contingencias, en los sistemas modernos se ha incorporado, como derecho del conjunto de los ciudadanos, la **función de “proveer” de prestaciones económicas** que eviten o palien la carencia de recursos en la invalidez y vejez. Así debe entenderse el cumplimiento de lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 22) respecto a que **“toda persona, en cuanto miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”**. Esta función primaria de los sistemas previsionales, reconocida tanto desde la vertiente jurídico-social como desde la económico-actuarial, es una parte importante de la función propia de un sistema moderno de pensiones de carácter obligatorio.

En este sentido se deben entender las manifestaciones constitucionales más actuales: así la **constitución chilena** reconoce el derecho a la seguridad social, estableciendo que **“... La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”** (art. 19, apartado 18) o la **constitución española** que establece que **“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad ...”** (art. 41).

2. DIAGNÓSTICO

A partir de esa primera reflexión, cabría hacer un diagnóstico de la situación del sistema de previsión chileno, transcurridos 25 años desde su implantación en su actual configuración.

Sin embargo, este diagnóstico es coincidente y sobradamente conocido y puede quedar perfectamente resumido en la expresión utilizada por la Presidenta Michelle Bachelet en la convocatoria del Consejo Asesor para la Reforma Previsional.

“El sistema tiene baja cobertura, baja densidad de cotizaciones, deja fuera a una enorme cantidad de trabajadores independientes, prácticamente el 95%, muestra poca competencia y altas comisiones, no da cuenta de las complejidades del trabajo moderno, alta rotación, alta informalidad y discrimina a la mujer, entre otras falencias conocidas”

Obviando por tanto ese diagnóstico, cabe centrar las reflexiones a realizar, a efectos sistemáticos, en seis puntos básicos: **cobertura; densidad de cotización; colectivos específicos: gestión; mejora de las condiciones de vida de los pensionistas; y configuración global del modelo.**

En torno a cada uno de estos apartados las principales recomendaciones que planteamos analizar serían las que se exponen a continuación.

3. COBERTURA

Los principales problemas para la ampliación del ámbito personal de cobertura del sistema se centran en los **trabajadores independientes** y los **trabajadores informales**, conceptos ambos íntimamente relacionados en muchos casos y que, además, tienden a ampliarse como consecuencia de la evolución del mercado de trabajo.

Frente a ello cabe plantearse, en primer término, **analizar la obligatoriedad de la afiliación de los trabajadores independientes**. Esta fórmula es ya aplicada por muchos países como son la mayoría de los europeos y, en el ámbito iberoamericano, Argentina, Uruguay, España y recientemente Colombia. Los resultados reflejan que **en los países donde es obligatoria la afiliación el porcentaje de afiliados es sensiblemente superior** a aquéllos en los que no lo es. Por consiguiente una medida de este tipo que basara la cotización de estos trabajadores en los parámetros que se estimen adecuados, merecería ser tomada en consideración.

Pero, sin duda, no puede ser ésta la única medida posible, junto a ella o alternativamente a ella habría que buscar **fórmulas que hagan más atractivo el sistema**, para potenciar la inclusión de los ciudadanos en él.

Para ello cabe incentivar esa inclusión mediante **desgravaciones fiscales**, lo que la haría más deseable para los sujetos con un determinado nivel de renta. Para quienes no alcanzan esos niveles de renta, sería preciso incidir en **incentivos de tipo social**, como podría ser la vinculación del derecho a otras prestaciones (como la asistencia sanitaria o los servicios sociales) a la afiliación y cotización al sistema

de pensiones. Y, en todo caso, la **ampliación de la base solidaria del sistema**, en el sentido que se apunta más adelante, contribuiría a incrementar el atractivo para los sujetos destinatarios del mismo.

Por último también sería preciso, en este aspecto, aplicar **medidas de gestión** que facilitaran el seguimiento del **cumplimiento puntual de las obligaciones** por todos los sujetos implicados.

4. DENSIDAD DE COTIZACIONES

La densidad de cotización va a estar, desde luego, muy condicionada por esa "vis atractiva" a que se hace referencia en el apartado anterior. En la medida en que el sistema **amplíe su ámbito personal de cobertura, las mismas medidas adoptadas para ello estarán influyendo sensiblemente en la densidad de cotización.**

Pero además, este aspecto va a estar directamente influenciado por dos cuestiones principales: **la propia estructura del mercado de trabajo y la duración de la vida laboral.**

Por ello, convendrá estudiar medidas que actúen sobre esas cuestiones. En la primera de ellas, buscando fórmulas que **fomenten la contratación indefinida** (a lo que también puede contribuir la Seguridad Social, por ejemplo, mediante la bonificación o subvención de cotizaciones), dando un tratamiento específico a las **cotizaciones de los trabajadores temporeros** o contratados a **tiempo parcial** o permitiendo y facilitando la **cotización durante periodos de inactividad** entre contratos.

En la segunda, buscando un mayor **equilibrio entre los periodos de vida activa y los periodos de percepción de pensión**, en consonancia con la prolongación de la esperanza de vida que viene produciéndose y la mejora de las condiciones físicas de las personas de edad madura que facilitan la permanencia en el trabajo hasta edades más elevadas.

5. COLECTIVOS ESPECÍFICOS

Existen grupos determinados de personas que por sus circunstancias particulares requieren, en muchos casos, acciones también particulares en el ámbito de lo que se ha dado en llamar “**discriminación positiva**”, para situarse en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos.

Así ocurre, en primer lugar y aunque sea lamentable tener que apuntarlo aún en el siglo XXI, con el colectivo de **mujeres**, respecto al que, desde luego, será necesario **incentivar su incorporación** al mundo laboral y con ello al sistema de pensiones. Y también respecto al cual conviene adoptar medidas tendentes a facilitar la **conciliación de la vida laboral y familiar** que, si bien deben ir dirigidas a todas las personas sin distinción de género, sociológicamente tendrán incidencia más directa en el colectivo femenino sobre el que aún hoy recaen mayoritariamente las tareas familiares. Entre tales medidas pueden citarse la **consideración como periodos cotizados**, a los efectos oportunos, de determinadas **licencias laborales** (como las concedidas para el cuidado de hijos u otros familiares) o la posibilidad de **permisos** de paternidad alternativos o paralelos a los de maternidad.

Y, desde luego, respecto a este colectivo femenino la **no diferenciación ente géneros al aplicar las tablas de mortalidad** que determinan la cuantía de las pensiones como, de hecho, se hace con otros colectivos que, analizados separadamente, podrían también tener un comportamiento diferente sin que esa circunstancia sea tenida en consideración. Este trato diferenciador a las mujeres que, por sí solo, produce un efecto negativo en la cuantía de sus pensiones, resulta hoy en día de todo punto inadmisibile.

También los **jóvenes**, sobre todo cuando se incorporan a su primer empleo, son otro colectivo al que cabe prestar especial atención, incentivando su contratación por las empresas y contemplando **fórmulas que fomenten su inserción en la cultura previsional** aún cuando sea con aportaciones proporcionadas a sus ingresos reales.

Por último y sin ánimo de exhaustividad, las personas afectadas por alguna **discapacidad**, deben también ser objeto de especial atención, no solo incentivándose su contratación sino sentando las bases que permitan **compatibilizar su estado con la actividad laboral y la previsión social**. En tal sentido pueden contemplarse medidas como la posibilidad de compatibilizar la **percepción de prestaciones por incapacidad o protección familiar con el cobro de un salario**, la **anticipación de la edad de jubilación en determinados supuestos** o la consideración que pueda darse a las **lesiones preexistentes** al inicio de la relación laboral.

6. GESTIÓN

Sin duda, un apartado de especial importancia en cualquier sistema previsional es su **gestión, de la que depende, en la práctica, la efectividad real del modelo protector y financiero** que se haya adoptado.

Por tal razón, este ámbito debe ser siempre objeto de la mayor atención a la búsqueda de las más elevadas cotas de eficacia y eficiencia.

En tal sentido, el sistema chileno posiblemente podría mejorar ambos aspectos si, como antes se apuntaba al tratar de la cobertura, contara con una **gestión unificada y de carácter integral del proceso de afiliación, cotización y recaudación** tanto en vía voluntaria como en vía ejecutiva. Ello permitiría, **desde un único ente especializado en este ámbito de gestión el seguimiento** puntual de las diferentes situaciones de empresas y trabajadores, la **conexión con otras bases informativas** (Hacienda, Registros...) y, en definitiva, detectar situaciones de fraude o morosidad y la puesta en marcha de los mecanismos oportunos para corregir las desviaciones detectadas.

Por otra parte, la eficiencia debería también mejorar si se redujeran, en la medida de lo posible, **los altos costes de gestión**, derivados en buena medida de actividades de publicidad e intermediación que no parecen tener una justificación clara, de cara a unos destinatarios obligados al aseguramiento por las disposiciones legales y en un mercado cada vez menos competitivo por la concentración de gestoras y la aproximación de rendimientos. A ello podría también contribuir la **externalización y concentración de determinados servicios**.

Igualmente, en tal sentido, debería evitarse el **negativo efecto que el mantenimiento de costes de gestión fijos tiene sobre las aportaciones de menor cuantía**, es decir, sobre los salarios más bajos y analizarse la posibilidad de que estos costes estuvieran **más ligados a los resultados** reales de la gestión desarrollada.

Por último, convendrá analizar también los gastos derivados del paso de la situación de activo a la de pensionista, así como realizar un **seguimiento actuarial permanente** de los costes de la cobertura asegurativa de los riesgos de incapacidad permanente y sobrevivencia.

7. MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS PENSIONISTAS

Las medidas apuntadas hasta aquí, en todo caso proyectarían su eficacia de cara a un futuro más o menos próximo. Pero, ninguna de ellas incide sobre la situación de los **actuales pensionistas o quienes están próximos** a adquirir tal condición.

Y, sin embargo, parece lógico y deseable que **también ellos participen del desarrollo y el avance de las condiciones de vida** del país, mejorando su situación.

Para ello, sin duda, un primer instrumento puede ser la **mejora de las pensiones mínimas**, tanto en cuanto a su cuantía, como en cuanto a facilitar las **condiciones de acceso a las mismas** que resultan hoy excluyentes para buen número de personas que, a pesar de haber contribuido al sistema, no lo han hecho en cuantía suficiente.

Del mismo modo, la configuración de las **pensiones asistenciales**, dotándola de la condición de **derecho subjetivo perfecto** y el incremento de su importe, aunque siempre guardando la **debida proporción con las de carácter contributivo**, contribuiría también a mejorar la situación de muchos ciudadanos que hoy quedan excluidos de protección.

Pero esta mejora en las condiciones de vida de los pensionistas no tiene porqué limitarse a las prestaciones económicas. De ahí que adquieran cada vez más importancia en los países desarrollados los **servicios sociales y sociosanitarios** que contribuyen a permitir llevar una vida independiente y provechosa y que, en cierto modo, **culminan con la atención a la dependencia** que permite acceder a un cierto nivel de autonomía y bienestar a las personas en tal situación. Por tal razón deberían potenciarse este tipo de recursos que tienen una gran incidencia social, aunque en términos estrictos quedan al margen del sistema de pensiones.

8. CONFIGURACIÓN GLOBAL AL MODELO

Sin embargo, y aún a pesar de las medidas cuyo análisis se propone en anteriores apartados y que estarían dirigidas a perfeccionar el modelo de sistema vigente, probablemente éste no quedaría debidamente cerrado sin contemplar la posibilidad de **incluir un ámbito de protección contributivo de carácter solidario** que pueda dar respuesta a muchas de las situaciones contempladas, en las que será difícil que el actual modelo de protección contributivo preste la protección adecuada, como es el caso de los trabajadores dependientes

o independientes de bajos ingresos, trabajadores precarios con alta rotación, etc...

La introducción de este nivel solidario de protección contributiva daría lugar a la **configuración de un sistema multipilar** con las siguientes características.

Un primer pilar, de carácter contributivo, es decir financiado con cotizaciones sociales, que es el **núcleo esencial del sistema** de pensiones y que tendría, a su vez, **dos componentes**: uno dirigido a los **trabajadores de ingresos medios y altos, de aportación definida**; y otro, **dirigido a trabajadores con escasa capacidad de ahorro, de prestaciones definidas y carácter solidario** en el ámbito del propio sistema.

Este pilar contributivo **comprende el reconocimiento de pensiones mínimas, de cuantía superior a la de carácter asistencial** y establecidas en función de las circunstancias personales del beneficiario, **financiadas, en la parte complementada, por impuestos** y a la que se accedería por el cumplimiento de un periodo mínimo de cotización y siempre que los recursos del beneficiario no superen los **límites establecidos**.

El segundo pilar, de carácter no contributivo y financiado con recursos del Estado, estaría constituido, además de por el **complemento** necesario para la cobertura de la diferencia entre la pensión contributiva acreditada por el sujeto y el importe de la pensión mínima correspondiente, por una categoría de **pensiones no contributivas o asistenciales, configuradas como un derecho subjetivo perfecto**, al que se accede por el cumplimiento de la edad

determinada legalmente o por tener un cierto grado de minusvalía, previa determinación del **estado de necesidad por carecer de un determinado nivel de ingresos que deberá ser siempre inferior al establecido para las pensiones mínimas.**

Igualmente el **importe de estas pensiones** deberá ser también sensiblemente inferior (en torno a un 50 o 60 por ciento) al de las pensiones mínimas, con las excepciones que se determinen (por ejemplo alto grado de discapacidad) con el fin de no desincentivar la afiliación y la cotización.

El modelo se completaría con un **pilar complementario, de carácter libre y voluntario, incentivado fiscalmente** para fomentar el ahorro a largo plazo de los ciudadanos que puedan y deseen acceder a él.

9. CONCLUSIÓN

En definitiva se trataría con todo ello de adecuar el funcionamiento del sistema de pensiones a las necesidades actuales. Superando la dicotomía que en algún momento se produjo, entre la tendencia inicial vigente hasta la década de los 70 del siglo XX, de configuración de nuevos derechos sociales y las reformas, fundamentalmente basadas en criterios económicos y financieros de los años 80 y 90, para conciliar, en estas reformas de segunda generación, protección social y crecimiento económico.

Madrid, abril 2006