

INT-0464

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, mayo de 1964

ALTERNATIVA PARA UNA REFORMA DE LOS SISTEMAS CONVENCIONALES
DE PREVISION SOCIAL *

Anibal Pinto

* Texto copiado para la cátedra de Análisis e Instrumentos de la Política Económica del Curso Básico de Planificación de 1964.

(1)

1

INTRODUCCION

El crecimiento de los gastos sociales, destinados a remediar o aliviar los "estados de necesidad" (vejez, enfermedad, cesantía, maternidad, etc.) de la población, constituye una de las tendencias más definidas y vigorosas en la evolución contemporánea.

El proceso viene de antiguo en algunos países latinoamericanos, sobre todo en Chile, pero va extendiéndose en casi todos. Una de las señales más visibles es el incremento absoluto y relativo de los desembolsos de transferencia en los presupuestos fiscales.

En estas circunstancias, las experiencias recogidas por las repúblicas que abrieron el camino tienen un interés muy especial para las otras, que pueden beneficiarse con sus aciertos y errores.

En lo que se refiere a Chile, en los últimos años ha tomado cuerpo una postura cada vez más crítica del sistema de garantías sociales, arraigada no sólo en aquellos sectores cuya oposición es previsible por razones doctrinarias o de intereses sino que en otros, que simpatizan y dependen del avance en ese campo pero consideran indispensable una reforma profunda de bases y procedimientos.

El trabajo que se presenta en esta oportunidad está dedicado a exponer un criterio o alternativa para esa reforma, que puede ser de alguna utilidad e interés para la discusión del problema en aquellos países donde el proceso se encuentra en un estudio más incipiente. La impresión del autor, que ha tenido oportunidad de conocer otras experiencias latinoamericanas, es que las características y diferencias del desenvolvimiento de la previsión social chilena son bastante similares a las que emergen o se perfilan en otros países.

A manera de referencia, los trazos primordiales podrían resumirse así:

a) No hay un sistema nacional y uniforme sino legislaciones parciales para distintos grupos y sectores, determinadas por el "poder de contratación" de cada uno;

b) El monto de los recursos financieros envueltos es muy elevado (alcanzaba en 1956 al 10.4% del ingreso nacional y equivalía al 27.1 del

/total de

total de sueldos y salarios - incluida la población remunerada no protegida);

c) No hay relación entre esa magnitud y la calidad y significación social de los beneficios. Algunos de los sectores más desvalidos tienen escasas o ninguna garantía;

d) El efecto final es regresivo e inflacionario. El sistema se equipara con un segundo mecanismo de tributación indirecta, sobre el empleo de la mano de obra.

A. Supuesta la necesidad de una reforma del sistema previsional, la tarea que se presenta por delante se perfila tan compleja como abrumadora. Para abordarla pueden seguirse algunos caminos alternativos. Uno de ellos es el de profundizar el diagnóstico de la situación actual y, sobre esa base, intentar un remedio "pieza por pieza", de los defectos administrativos, financieros y sociales del cuadro existente. Otro camino que se ofrece, sin duda más audaz y riesgoso, es el de formarse un cuadro teórico apropiado de lo que "debe ser" un sistema de previsión y entonces ajustar los movimientos sucesivos de la reforma a su marco.

B. Es probable que la segunda alternativa no sea "realista", en el sentido que contradice demasiado las prácticas y hábitos del ambiente; sin embargo, puede afirmarse sin mucho temor que de faltar una referencia clara y fiel a un esquema de principios, a una noción más o menos precisa de los fines y medios del propósito, toda acción se encontrará limitada o terminará frustrada por las contradicciones o inconsistencias de las medidas que pone en marcha. En otras palabras, aunque se podría intentar establecer las fallas o vacíos del régimen actual, proponiéndose en seguida remedios de cada uno de ellos, el esfuerzo está expuesto a fracasos y debilidades considerables si tras de él no existe aquella idea general que sirve de guía o de brújula.

C. El problema se destaca muy nítidamente si tenemos presente que nuestro sistema de previsión (como el de todos los países) nació y se ha desarrollado con una especie de "pecado original", cual es su apego a la filosofía y a los cánones del seguro privado que, como todos saben, se asienta en el procedimiento de cuentas individuales y en la acumulación de pequeñas sumas durante un determinado período de tiempo que, al constituir un cierto capital, permiten al individuo

/vivir de

vivir de su renta cuando ha pasado a las filas de los pasivos o girar sobre esos recursos (y la garantía de la empresa de seguros) si lo afecta alguna contingencia infortunada.

D. Este sistema, basado en la capitalización, en las cuentas individuales y en la diferenciación de imposiciones y beneficios no ha dado los resultados esperados y además ha creado un problema de organización de inmensa gravedad, reflejado en la multiplicidad de instituciones y en el nivel insatisfactorio de eficiencia, cuestiones que no requieren subrayamientos porque están en el ánimo de todos los imponentes.

E. Las causas del fracaso han sido suficientemente dilucidadas. Entre ellas cabe señalar el efecto corrosivo del proceso inflacionario sobre los capitales acumulados, como también la circunstancia de que las escalas muy bajas de ingresos de que gozan sectores numerosos de la población impiden realmente (que no es lo mismo que legalmente) un margen de ahorros susceptibles de formar un capital y, por ende, una renta adecuada para enfrentar las emergencias del pasivo.

F. Por otra parte, es importante tener en cuenta que el sistema vigente no sólo es un remedo de las normas del seguro privado sino que también una deformación del mismo.

Para esclarecer este punto que, a nuestro juicio, es vital en el asunto, pensemos en la esencia de un régimen de seguro privado o individual. Ella estriba en que los asegurados deducen de su ingreso corriente una fracción que representa el ahorro, la cual, por cierto, se ajusta a su renta total, esto es, a sus disponibilidades y a los otros requerimientos de la vida.

Aparentemente el sistema de previsión obligatoria y pseudo social funciona igual. Por ley se obliga al empleado tal o al grupo cual que ahorren un 20 o 30% de su ingreso con fines de seguridad futura o de emergencia. En teoría, esa cuota debería restarse a su ingreso líquido o disponible, esto es, ser verdaderamente ahorro.

Pero esto no sucede en la realidad. Ningún imponente acepta que ocurra tal cosa y no podría ser de otra manera: ¿cómo es posible siquiera imaginar que un obrero o empleado de ingreso medio en Chile podría ahorrar

/efectivamente

efectivamente porcentajes tan altos de sus disponibilidades cuando la tasa de ahorro general del país apenas llega al 10%?

Lo que pasa, entonces, es que las contribuciones de la previsión se agregan a la remuneración líquida o disponible y equivalen desde el punto de vista de la empresa o el patrón a un aumento de salarios o sueldos y, por lo tanto, a una elevación de los costos, que rigurosamente se expresa en alza de precios. Dicho sea de paso, considerado el monto de las tasas de imposiciones en nuestro país sería prácticamente imposible que ellas o sus aumentos continuos se financiaran a expensas de las utilidades.

G. Dadas estas circunstancias evidentes, los que realmente pagan la previsión son los consumidores de los bienes y servicios cuyos precios se han elevado por obra del peso o incremento de las imposiciones, entre los cuales, por cierto, están también los propios asegurados. Y así sucede que aquellos grupos con mayor "poder de negociación" están en mejor situación para imponer a los demás los costos de sus imposiciones. Si se me perdona la comparación, lo que ocurre es una réplica del juego de "pasarse el tonto". El sector "A", ayudado por su fuerza de contratación y su apoyo político, consigue que aumenten sus beneficios previsionales y que se eleven sus imposiciones. Esto deriva y exige alzas de precios que pagan los consumidores de los bienes y servicios que produce el sector "A". A poco correr, el grupo "B" obtiene las mismas conquistas y el alza de precios consiguientes, se reparte entre todos los demás, incluidos "A" y el propio "B". Y la ronda sigue indefinidamente en brazos de quienes no comprenden el gigantesco engaño recíproco que está implicando.

Lo importante, claro está, es que en el curso de la evolución chilena algunos sectores se han quedado realmente con el "tonto" o con gran parte de él y por curiosa paradoja han sido los de más bajo ingreso.

H. Para tener claro toda la historia es útil tener en cuenta que en este fatigoso y perturbador proceso que, sin duda, es uno de los muchos acicates inflacionarios, los asegurados consiguen en alguna medida que los sectores no asalariados compartan parte del costo total, lo que hacen por la vía de los mayores precios que deben pagar. De

/acuerdo al

acuerdo al estudio de la misión Klein-Saks sobre la materia, esos grupos habrían financiado alrededor del 24% de los gastos previsionales.

Sin embargo, es fácil comprender que podrían encontrarse muchos medios más eficaces y menos explosivos para que los grupos de ingresos más altos contribuyeran al financiamiento del sistema. A ellos nos referiremos más adelante.

I. Algo parecido podría señalarse a propósito de la defensa que se ha hecho algunas veces del sistema de capitalización a la luz de su contribución a las inversiones nacionales. Sin tocar el punto de la productividad de las mismas, esto es, del poco acierto que se ha tenido en su selección, podría afirmarse que tal expediente constituye uno de los medios más burdos y perturbadores para el efecto, ya que significa, en sustancia, financiar esas inversiones con una especie de impuesto general a los bienes y servicios producidos por los imponentes. En este sentido se diferencia bien poco de las emisiones en favor del Estado.

1. La primera orientación o principio fundamental para una reforma de la previsión estriba en reconocer su carácter social, esto es, que se trata de un sistema de garantías colectivas o comunitarias para toda o gran parte de la población y no uno de seguro individual o de grupos. En otras palabras, la sociedad en su conjunto es la que protege a los que han perdido o no tienen la calidad de activos remunerados, en vez de que cada persona o sector tenga que proveer aisladamente las contingencias propias de la vida.

2. De ahí se deriva el segundo principio rector: que todos los miembros activos de la comunidad deben contribuir equitativamente al "fondo social" destinado a atender a las personas que sufren algunos de los "estados de necesidad".

Para establecer el monto del aporte de cada uno se encuentran los mismos problemas que en la distribución de los impuestos.

En este sentido, un sistema de imposiciones que sustrae una proporción pareja del ingreso, cualquiera sea su nivel se equipara a la tributación proporcional y, por ende, es regresivo, ya que es fácil percátarse que extraer un 20%, por ejemplo, de una renta de \$ 1000,

/implica un

implica un sacrificio mucho mayor que reclamar la misma cuota de una renta de \$ 10 000.

3. Miradas las cosas desde este ángulo también es claro que el sistema más apropiado para reunir los recursos de la previsión social sería, igual que en caso de los impuestos, alguna forma de tributación progresiva, o sea que a mayor renta, mayor fuera la proporción cedida con el objeto de ayudar a los demás. Así tendería a igualarse la carga relativa que pesa sobre todos los hombres.

De esta consideración nace, sin duda, la tendencia contemporánea esbozada en la legislación de algunos países, para integrar los gastos sociales (incluidos los de previsión), en el cuadro general de los desembolsos y responsabilidades del Estado. Esta orientación señala simplemente que así como la colectividad destina parte de sus ingresos y recursos, por la vía de los mecanismos públicos, a la satisfacción de necesidades generales como la administración política y social, la defensa externa y la protección interna, la educación y las obras públicas, del mismo modo aparta otra fracción para aliviar a los que por una u otra causa atraviesan una situación de emergencia o ya no pueden ganarse la vida.

4. Esta concepción puede parecer revolucionaria o demasiado heterodoxa a primera vista; sin embargo, si se analiza dejando de lado los criterios e inercia tradicionales, se llegará a la conclusión de que no lo es tanto. En efecto, nada hay sustancialmente distinto entre la responsabilidad que acepta el grupo social respecto a la educación básica de todos sus miembros, por ejemplo, y la que podría hacer frente en lo que se refiere a la invalidez, vejez u orfandad de los mismos. Lo único que separa ambas situaciones es que en el primer caso la comunidad ya ha adquirido cierta conciencia (al calor de exigencias bien conocidas, como la relación entre progreso económico y nivel educacional) de que la instrucción no es materia puramente individual sino que interesa vitalmente al conjunto, en tanto que no se ha alcanzado la misma comprensión sobre el deber y ventajas de la solidaridad social.

5. Por otro lado, a quienes podría preguntarse cómo sería posible que el Estado se hiciera cargo de los enormes gastos de la previsión

/social, es

social, es fácil contestarles que la comunidad, en el hecho y en la actualidad, está encarando esos desembolsos y que lo que se encuentra realmente en discusión es el medio más eficiente y justo para reunir y distribuir los recursos para fines de previsión social.

Más adelante nos referiremos específicamente al asunto. Por el momento sólo hemos querido trazar la orientación matriz para un enfoque adecuado.

6. El planteamiento inicial también nos ayuda, y conduce a definir un tercer principio guía en una reforma de la previsión y que se refiere al monto de las garantías y prestaciones que puede conceder la comunidad a quienes padecen algunos de los "estados de necesidad". Una de las ventajas de considerar frontalmente el carácter social del sistema estriba en que permite vislumbrar con nitidez ese aspecto cardinal de la cuestión, que está expuesto a serias confusiones en tanto se mira desde el punto de vista individual o de grupos particulares.

Vemos en primer lugar lo que atañe al monto global de los gastos previsionales, esto es, a la magnitud del "fondo social" que puede acumularse para atender las contingencias protegidas por la previsión, que es posible expresar en términos de una cuota o porcentaje del Ingreso Nacional.

7. Si tenemos en cuenta la similitud de situaciones con el problema de una unidad familiar, caeremos de inmediato en cuenta que el volumen de recursos que puede destinarse a resolver o a aliviar las contingencias propias de la previsión social está inevitablemente condicionado por el ingreso disponible del conjunto y por las otras necesidades que deben atenderse con esa renta. Dicho de otra manera, una familia tiene que ajustar los gastos encaminados a mantener a las personas pasivas o que afrontan algún "estado de necesidad" al monto de sus ingresos totales y a la urgencia relativa de sus otros gastos. A lo más podría suplementar sus recursos endeudándose con extraños o recurriendo a la venta de su capital o pertenencias.

Un país se encuentra en el mismo pie, salvo que difícilmente podrá o querrá endeudarse en el exterior o vender sus posesiones para atender necesidades sociales. En general, pues, deberá atenderse al volumen de sus propios ingresos y recursos corrientes y a la parte que puede

/separar de

separar de otros fines.

Esto nos lleva a la conclusión meridiana de que la magnitud de las garantías y beneficios sociales está supeditada en cualquier país al ingreso o renta de su población. Una comunidad rica podrá crear un fondo social de prestaciones mayor que una pobre y, por ende, atender mejor a quienes, por una causa u otra, requieren ayuda. A nadie escapará la paradoja envuelta en esta realidad: los que pueden dedicar recursos más cuantiosos a la solidaridad son los que menos necesitan hacerlo, precisamente porque son ricos. A la inversa, los que deberían dedicar mayores medios, porque en la pobreza abundan los "estados de necesidad", se encuentran impedidos para hacerlo por disponer de un ingreso exiguo.

8. Claro está que al mirar más detenidamente el asunto nos damos cuenta de algunas complejidades que empañan el cuadro. La distribución del ingreso entre la población, por ejemplo, tiene una importancia principal para el análisis.

Para esclarecer esta cuestión imaginemos dos situaciones hipotéticas y opuestas, que corresponden a otras tantas comunidades que tienen un ingreso global igual a cien.

En la primera hay completa igualdad en la distribución del ingreso, que se reparte entre 10 unidades familiares, cada una con una renta igual a 10. Cada núcleo familiar se compone de dos pasivos y un activo. La persona remunerada, aparte de mantener a los pasivos a su cargo, debe hacer una contribución al fondo social de eventualidades, a fin de aliviar los "estados de necesidad" que pueden aquejar a los otros miembros o unidades de la colectividad.

En este caso, lo que se puede extraer a cada núcleo familiar depende de la medida en que el ingreso de que dispone alcanza para satisfacer las exigencias básicas de la vida del grupo. No es posible fijar estrictamente cuál es ese porcentaje adecuado o tolerable, pero sí es claro que tendrá que ser bajo respecto al ingreso familiar y nacional si la renta de cada unidad también es magra en términos absolutos, y, a la inversa, podrá subir a medida que se eleva.

En otros términos, el margen de solidaridad está circunscrito

/por la

por la realidad objetiva de que quienes tienen poco, también pueden ceder poco, aunque haya muchas excepciones en el ejercicio de la generosidad humana.

9. Veamos ahora la situación opuesta. El ingreso global, como dijimos, es el mismo que en el ejemplo anterior, o sea, 100, pero en este caso uno de los núcleos familiares absorbe la mitad del mismo, 50 unidades, en tanto que el resto se reparte entre los otros 9 núcleos familiares. Parece evidente que estos últimos difícilmente pueden hacer alguna contribución significativa al "fondo social" mientras que el otro, el favorecido, podría objetivamente sacrificar un margen apreciable de su renta para ese fin.

Dadas estas circunstancias distintas en cuanto a la distribución del ingreso, podría presumirse que aunque el ingreso global sea el mismo en ambos casos, el porcentaje destinado a fines sociales podría ser mayor en el segundo que en el primero. En efecto, imaginemos que cada núcleo familiar que tenía una renta igual a 10 podría aportar para fines de solidaridad social un 5%, lo que indicaría la cuota del ingreso global para tal objeto. En cambio en el segundo caso, considerada la diferencia entre la renta del núcleo favorecido y la de los restantes, bien podría pensarse que el pudiente está en situación de aportar, digamos, 20 unidades, con lo cual el porcentaje del ingreso nacional dedicado al fondo social podría elevarse al 20%, cuota que sería aún más elevada si consideramos algún aporte pequeño de los otros núcleos, los de baja renta.

Esta ilustración, que ciertamente exagera los rasgos del asunto con el objeto de aclararlos, sugiere una conclusión fundada: que el margen de ingresos que puede dedicar una comunidad a la solidaridad social depende de dos variables o factores: la magnitud de su ingreso global y medio y la distribución de ese ingreso entre sus miembros. A mayor ingreso y más concentración, mayor podrá ser el porcentaje destinado a ese efecto.

10. A esta premisa de carácter general hay que oponer dos reservas de gran importancia, que ayudan a fijar más adecuadamente el problema.

En primer lugar está el hecho de que los márgenes de ingreso de

/los grupos

los grupos acomodados, que exceden a la renta media del país, aun con el criterio más igualitarista, no podrían en ningún caso destinarse íntegramente a acrecentar el fondo social para eventualidades y riesgos. Como es patente, esos saldos representan la reserva real o potencial para las inversiones nacionales productivas y también para la creación de incentivos para el esfuerzo personal. Volviendo a nuestro ejemplo imaginario, aunque se adoptara la orientación más radical y se intentara reducir el ingreso del núcleo familiar privilegiado al nivel de los demás, siempre se opondría la circunstancia de que los recursos extraídos deberían distribuirse entre varios objetos vitales para la comunidad y que de ninguna manera podrían enderezarse exclusivamente a satisfacer los reclamos de la solidaridad social.

Por otra parte, como es igualmente claro, aunque los ingresos superiores al promedio se repartieran por completo y equitativamente, no sería lógico que ellos se tradujeran para los favorecidos en rentas superiores al ingreso medio. En otras palabras, lo que puede extraerse del sector de activos para beneficiar a los pasivos, no puede colocar a los últimos en una posición más ventajosa en promedio que aquellos que hacen el sacrificio.

Lo anterior queda subrayado y fundamentado por el hecho indiscutible de que cualquiera que sea la forma o régimen que se ponga en práctica para ayudar a quienes sufren algún "estado de necesidad", los recursos sólo pueden extraerse de la corriente de bienes y servicios creada por el trabajo de la población activa. En este sentido, todo aumento de la parte cedida a los pasivos significa una disminución de los recursos de que disponen los activos. Por ello es natural y razonable que la situación media de los primeros no puede ser superior a la medida de los segundos.

11. Estas generalizaciones (cuyo nivel de abstracción impide fácilmente deducciones concretas o cuantitativas) constituyen una guía para abordar el aspecto más complicado del monto o nivel de los beneficios que puede otorgar un sistema social de previsión.

Si se deja de mano el metro del seguro privado, que es el ingreso de cada individuo o grupo, hay que buscar otro punto de

/referencia o

referencia o índice para establecer la cuantía de las prestaciones o garantías que toma bajo su responsabilidad el conjunto de la población.

Ese índice, a nuestro juicio, no puede ser otro que el ingreso medio de los habitantes, por las razones que hemos dado antes. Esto es, en el caso chileno, por ejemplo, hay un metro evidente para orientar las decisiones respecto al monto de los beneficios en favor de la población pasiva y él está representado aproximadamente por los 320 dólares (unos \$ 330 000) a que alcanza la renta media anual de los chilenos.

Con referencia a esa cifra matriz deberían establecerse todas las prestaciones propias de la previsión social, teniendo en cuenta, además, que los mecanismos de financiamiento no reduzcan los ingresos de ningún activo muy por debajo de esa cantidad (lo que implica un sistema progresivo) y que el volumen global de los beneficios no abrume a los activos y no redunde en una disminución de su esfuerzo productor o en el sacrificio de otras inversiones de tanta o mayor trascendencia económico-social.

12. En una acepción estricta de la naturaleza social de la previsión sería indispensable la completa uniformidad de todos los beneficios. Esto se desprende lógicamente de sus bases, ya que se tiene en vista a la persona y no, como en el seguro privado, a la contribución particular y posición específica de cada uno. En otros términos, para un criterio de solidaridad comunitaria, todos los individuos son iguales y a todos se les concede y reconocen las mismas garantías y derechos.

La máxima concesión que podría hacerse si se acepta el principio general sería el establecido de puntos máximos y mínimos alrededor del índice matriz del ingreso medio de la población. Esto es, los beneficios previsionales fluctuarían por encima o bajo ese punto teniendo en consideración situaciones especiales como ser los niveles de ingresos anteriores, la mayor o menor extensión de las garantías u otros parecidos.

13. Otra vez debemos aceptar que a primera vista tal orientación aparece como algo casi inconcebible. ¿Cómo podría igualarse o

/establecer las

establecer las mínimas diferencias posibles entre la pensión de un empleado de alto ingreso y la de un obrero no calificado o entre el seguro de cesantía o de enfermedad de uno y otro?

Evidentemente, mirado el asunto desde el ángulo tradicional, la posibilidad parece absurda. Sin embargo, corresponde inequívocamente a un enfoque social.

Pero el problema tiene una simple y sensata salida y ella estriba en que un sistema de garantías colectivas e igualitarias puede complementarse adecuadamente con otro del tipo voluntario y asentado en los cánones del seguro privado.

En verdad no estamos aludiendo a una alternativa imaginaria. En embrión ya han comenzado a surgir arreglos de esa clase en algunos países. En Inglaterra, por ejemplo, junto al régimen de seguro colectivo basado en contribuciones individuales y prestaciones básicas, funciona en muchas firmas y empresas otro de carácter voluntario y cuyo fin primordial es suplementar con el ahorro voluntario los beneficios del sistema colectivo. De este modo, los grupos y personas de ingresos más altos pueden aliviar sus estados de necesidad en un nivel también más elevado.

14. Lo importante y distintivo en un régimen mixto como el planteado es que los márgenes de ahorro voluntario, a diferencia de un sistema de imposiciones legales con el mismo objeto, no pasan a constituir nuevos elementos del costo de las empresas y, por tanto, no son trasladados a los precios, que es lo mismo que decir que son transferidos a los consumidores de los bienes y servicios producidos por las empresas. De ese modo, los beneficios extras con respecto a los niveles de las garantías sociales son efectivamente financiados por los que van a gozar de ellos.

15. A nuestro juicio, el avance hacia un sistema de verdadera previsión social, tanto en lo que respecta a su financiamiento equitativo, como a su carácter igualitario o uniforme en los beneficios, está supeditado primordialmente a la desaparición del sistema de cuentas individuales y diferencias para grupos y personas. Como es lógico, mientras cada individuo o sector esté convencido y en la práctica realice aportes que tienen "nombre y apellido", seguirá insistiendo en que las

/garantías sean

garantías sean proporcionales a esa contribución, aunque en el hecho sea la comunidad en su conjunto la que cubre el costo de los beneficios.

Por eso planteamos en una ponencia considerada en las Jornadas de Desarrollo Económico (1959) que la reforma del sistema actual debería comenzar con la implantación de una tasa única de imposición, que pasaría a formar parte de los ingresos públicos, haciéndose cargo el Estado por intermedio de las instituciones especializadas del cumplimiento de las obligaciones básicas del régimen. Esa tasa debería ser baja en comparación con los niveles actuales y por nuestra parte señalamos la del 20%, haciendo presente que ella es más alta que la existente en casi todos los países del mundo. Creemos que ella redundaría en un aumento considerable de las recaudaciones porque disminuiría radicalmente los poderosos incentivos y razones para la evasión que crea el mecanismo actual. De todos modos, los ingresos tendrían que ser suplementados por la vía de la tributación. A este respecto debe tenerse en cuenta que el alivio por el lado de las imposiciones que pesan sobre individuos y empresas crearía de inmediato posibilidades de acrecentar la carga impositiva, con la ventaja de que sería posible establecer alguna inclinación progresiva en la recaudación de los nuevos ingresos, con lo cual se cumpliría otro de los requisitos centrales de una reforma.^{1/}

^{1/} En el trabajo aludido y tomando como base cifras de 1957, se estimaron los beneficios legales, y propios de la previsión de las Cajas (esto es excentuando préstamos hipotecarios y de auxilio, por ejemplo) en \$ 150 000 millones. Por otro lado, se calculó que la imposición única de 20% habría rendido unos \$ 115,000 millones (teniendo en cuenta el aumento de recaudación que suscitaría el menor gravamen). El saldo no cubierto debería ser financiado con tributación teniendo en vista las consideraciones antes anotadas respecto a la necesidad de introducir un elemento de progresividad en el financiamiento. Los gastos previsionales quedaban incluidos "en la cuenta de transferencia" del Estado, que agruparía todos los desembolsos de esta naturaleza (incluso subsidios, subvenciones, pagos financieros, etc.) y contaría para su financiamiento con ingresos propios, entre ellos las disposiciones mencionadas y otros.

El texto completo de la ponencia fue publicado por la revista Panorama Económico, número 195.

/ uniformidad

La uniformidad en la imposición sería la condición previa y ventajosa para ir paulatinamente a la igualación en los beneficios. Se liquidaría así, paulatinamente, el pseudo-título de algunos grupos para reclamar en aras de su mayor aporte, más altas garantías, quedando siempre abierto el camino para que los individuos y grupos de ingresos más elevados puedan suplementar las prestaciones con los recursos acumulados con un efectivo ahorro voluntario.

16. La sustitución del régimen actual por otro basado en la uniformidad de imposiciones de prestaciones es la antesala para superar el problema administrativo (en términos de costos y de eficiencia) que ha creado nuestro sistema y que es consustancial con su naturaleza. No escapará a nadie que el régimen basado en los requisitos antes descritos significa disminuir drásticamente la responsabilidad y la complejidad del aparato de administración. En vez de millones de casos individuales se yergue la pauta más o menos simple de exigencia y beneficios comunes para todos, y al mismo tiempo se simplifica en forma radical todo el engorroso proceso del financiamiento, que pasa a seguir una vía muy clara desde las empresas e individuos al fondo fiscal y desde allí a la o las instituciones encargadas de distribuir los recursos acumulados.

17. Naturalmente, estas ideas no son más que un trazo muy grueso del problema: una especie de marco de referencia teórico para iniciar una tarea extraordinariamente compleja y expuesta a toda clase de incompreensiones y resistencias, especialmente por parte de quienes han salido gananciosos y en el injusto reparto de las llamadas "conquistas sociales". Pero, como señalamos al comienzo, lo que se requiere antes que nada es precisamente una guía general que oriente los esfuerzos. Por nuestra parte no se nos escapa que las líneas aquí dibujadas, aparte de su generalidad, pecan del defecto de contrastar demasiado abiertamente con el sistema de los conceptos arraigados. Si son impracticables, por lo menos pueden ser útiles para estimular otros esquemas alternativos.

/Anotaciones

Anotaciones complementarias al esquema sobre una alternativa
para la reforma previsional

1. A raíz de las discusiones sobre el tema de la reforma previsional organizadas por el Centro de Estudios Sindicales del Departamento de Extensión Cultural de la Universidad de Chile, nos ha parecido útil tomar en consideración algunas observaciones de dirigentes sindicales y gremiales y de expertos que participaron, con el objeto de precisar algunos aspectos generales y avanzar hacia planteamientos más concretos.

2. Una de las cuestiones claves se refiere al principio de uniformidad en los deberes (o imposiciones) y en los beneficios de un sistema realmente social de previsión.

Lo que debe tenerse en cuenta en primer término es que estamos refiriéndonos a un período de transición, que si bien representa una mutación sustancial respecto a la situación existente, quedará necesariamente lejos de ese ideal de completo igualitarismo que constituye el norte del régimen, que se encuentra en la lontananza aun para las naciones más desarrolladas en la materia.

Por otra parte, aparte de las dificultades que provienen de las condiciones políticas y administrativas, debe considerarse en este asunto el hecho principal de las enormes diferencias en las escalas de rentas que caracterizan a la estructura de salarios, sueldos y otros ingresos en un país como Chile. En otras palabras, y, por ejemplo, en un país donde el margen entre salarios y sueldos es más estrecho que en Chile, será bastante más simple avanzar hacia un sistema integral e igualitario de beneficios.

3. Veamos en primer lugar lo que atañe a la igualdad de imposiciones. Indudablemente, como ya indico en la exposición general, una tasa única, por ejemplo del 20%, es, en principio, regresiva. Sin embargo, deben estimarse algunas circunstancias atenuantes o complementarias. Desde luego está la compensación por el lado de la fracción de gastos sociales cubiertos por la tributación, que debería ser progresiva. En seguida está el hecho de que probablemente la mayor parte de los

/desembolsos irá

desembolsos irá de preferencia a los grupos de menores ingresos, que son los que sufren más frecuente e intensamente los "estados de necesidad". Finalmente podría anotarse que no es imposible encontrar algún mecanismo que introduzca elementos de progresividad en las imposiciones, como ser la fijación de una tasa menor para los que ganen menos de una suma determinada (por ejemplo, menos de la mitad del sueldo vital) y una mayor para los que estén sobre ella; o la exención de una cantidad básica. De todos modos, debe tenerse muy en cuenta para ponderar el asunto el problema de las complejidades administrativas y de manejo, que aumentan a gran escala a medida que se intenta acentuar la discriminación.

4. Respecto a los beneficios, que es el aspecto primordial, conviene considerar que la igualdad puede entenderse en forma más o menos amplia. En la primera etapa ella puede plantearse como igualdad en los requisitos y en los porcentajes que determinan las prestaciones.

Examinemos este punto en relación a una garantía fundamental: las pensiones por edad o invalidez.

Los criterios orientadores al respecto podrían ser los siguientes:

a) Una edad común para todos, sin otras excepciones que las derivadas de condiciones especiales de trabajo. El límite debería establecerse a la luz de los cálculos sobre la expectativa de vida de los habitantes activos. Esto implica eliminar las jubilaciones por "años de servicio".

b) Límites máximos y mínimos para el monto de las pensiones, fijados en relación al ingreso medio de la población y, por cierto, reajustables anualmente conforme a las variaciones de ese índice. Puede pensarse, por ejemplo, en una base mínima igual al 50% del ingreso medio y en un tope equivalente a tres veces el mismo.

c) Entre estos límites, la pensión sería determinada por un porcentaje común respecto al ingreso ganado por el asegurado en actividad, por ejemplo, entre un 60 y un 75%, de la remuneración media de los dos últimos años, tomada consideración de los cambios de precios.

d) Las mismas normas generales se aplicarían para los casos de incapacidad o invalidez.

/e) No debería

e) No debería considerarse como requisito el plazo de imposiciones realizadas, teniendo en vista que toda la población asalariada concurriría al "fondo general" de recursos.

f) Como elemento complementario para inducir a la población activa a prolongar su vida de trabajo debería establecerse la disposición adaptada en varias legislaciones extranjeras en el sentido de que se adelantará el pago de la pensión, por cuenta del sistema, a quienes sigan en actividad, esto es, pasarán a recibir un sobre-ingreso

5. Respecto a los otros beneficios básicos de la previsión social - subsidios de cesantía, enfermedad o accidentes y materno-infantiles, también puede y deben aplicarse las mismas normas generales e igualitarias en su base. O sea, el establecimiento de límites máximos y mínimos y la fijación en términos de porcentajes de la remuneración del activo.

6. Llamará la atención que no se consideren en este enfoque algunos beneficios obligatorios u optativos para ciertos grupos en la actualidad, como ser la indemnización por años de servicio, los préstamos de auxilio y los préstamos hipotecarios.

Respecto al primero cabe señalar que en la experiencia internacional aún en los países más avanzados, no se contempla tal garantía, que en el fondo ha sido un mecanismo de defensa conseguido por algunos sectores a falta de un seguro de cesantía y de un sistema justo y racional de pensiones. Aseguradas estas dos garantías no hay lugar para la otra, que además de costosa, presenta graves inconvenientes. De todos modos, como ya se expuso en el análisis general, queda siempre abierto el camino para que determinados grupos establezcan aquel beneficio sobre una base estricta de ahorro voluntario.

Sobre los préstamos de auxilio e hipotecarios que en verdad sólo han estado al alcance de grupos muy restringidos, debe reiterarse que hay que buscar instrumentos ajenos al sistema de previsión para atenderlos. Normas adecuadas en el sistema de ahorros y préstamos del Banco del Estado, por ejemplo, pueden resolver el primer problema; disposiciones involucradas en los sistemas de construcción popular deben encarar la cuestión de la vivienda para la masa que requiere ayuda o subsidios para adquirir o arrendar su habitación.

/Es imprescindible

Es imprescindible no perder de vista que cualquier intento de enfrentar los problemas vinculados a esos beneficios, ajenos a un concepto apropiado de previsión social, obligaría a elevar sensiblemente las imposiciones, lo cual, a la postre, significaría tratar de financiarlos por un medio altamente regresivo y de indudable proyección inflacionaria.

7. Un comentario especial merece la situación de las "asignaciones familiares". Por obra de las presiones afortunadas de algunos grupos, que han logrado que se eleven sus imposiciones sin que ello reduzca sus ingresos líquidos, trasladando a la masa consumidora el costo de los beneficios, y de la miopía y renuncia de ciertos medios políticos para encarar frontalmente el problema de los salarios y sueldos, se ha creado en Chile un sistema de asignaciones que no tiene paralelo en el mundo, especialmente en lo que se refiere a los empleados particulares.

Conviene, pues, revisar los principios básicos al respecto.

De lo que se trata, en esencia, es de obtener una redistribución del ingreso de la población dirigida a mejorar la posición relativa de quienes tienen más familia.

Es una orientación justa e inatacable. Sin embargo, repitiendo las consideraciones de la exposición general, debe tenerse a la vista que la magnitud de aquella redistribución está o debe estar circunscrita por el volumen del ingreso nacional y medio y por las repercusiones probables de una alteración demasiado intensa de la estructura y del nivel de las remuneraciones nominales. Se podría, sin duda, fijar una asignación igual al sueldo vital o a la renta media por cada carga, pero esto, como es fácil verlo, daría origen a un gigantesco proceso redistributivo entre los que tienen más, menos o ninguna carga, que trastocaría todo el sistema de remuneraciones.

Es preciso, pues, establecer una asignación que no dé origen a esas perturbaciones y que tenga una relación clara y justificada con el ingreso medio nacional, la cual, por cierto, debe ser igual para todos los grupos. Por otra parte, ella debería ser compatible con el volumen de recursos asignados para fines sociales y provenientes del 20% común de imposiciones y de las entradas tributarias que se destinan a ese objeto.

/No estamos

No estamos en situación de adelantar cifras al respecto, pero tenemos la impresión de que el avance hacia esa situación implicaría establecer en nivel más bajo en términos reales (de moneda constante) que el existente en la actualidad para los empleados particulares, hacia el cual deberían subir las asignaciones inferiores, especialmente las del sector obrero.

8. Las reformas esbozadas implicarían seguramente un mejoramiento muy apreciable del estado de los grupos rezagados, que son los mayoritarios, y un sacrificio relativo nada más que para estratos muy aislados, sobre todo si se considera en cuenta que muchos "conquistas" legales sólo tiene existencia en el papel.

Para paliar cualquier sacrificio y promover la reforma se debería, a nuestro juicio, transformar en el momento de la mutación, el margen de "ahorro" de imposiciones actuales en remuneraciones líquidas. En otras palabras, pasarían a engrosar los sueldos y salarios disponibles los recursos deducidos de las planillas y por cuenta patronal que excedieran al porcentaje único y común del 20%.

4

2. 1

1

0