

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

REVISTA CIESS

PUBLICACIÓN DEL
CENTRO INTERAMERICANO DE
ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

EDICIÓN
BILINGÜE
BILINGUAL EDITION

PRIMERA ÉPOCA

JUNIO

2005

NÚMERO

9



R E V I S T A

CIESS

Revista
CIESS

9
Junio
2005

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO
INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE
SEGURIDAD
SOCIAL**

Órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

REFLEXIONES ACERCA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS MERCADOS LABORALES Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD SOCIAL

*Héctor Humeres Noguer **

La materia que vamos a tratar está vinculada fundamentalmente con las tendencias que hoy existen en el mundo en relación al tema laboral; si se pudiera sintetizar diría que obedece a una evolución que ha llevado desde la homogeneidad a la heterogeneidad. Estábamos acostumbrados a un trabajo que obedecía a un contrato de plazo indefinido, un solo contrato, con labores muy específicas, una relación bastante bien determinada y quizás por mucho tiempo.

El mundo de hoy ha cambiado; nos ha llevado a un mercado globalizado en el que el trabajo obedece a otros parámetros. Tenemos trabajos formales, otros informales, y dentro de lo formal, existe una gran gama de tareas que antes no se conocían: nos enfrentamos hoy a la polivalencia, a la subcontratación, al outsourcing, etc., y esto a su vez se ha visto reflejado en la Seguridad Social.

* Chileno. Abogado y Magister en Derecho por la Universidad de Chile. Catedrático de Derecho de Trabajo y Seguridad Social en la Universidad de Chile y la Universidad del Desarrollo.

Permítanme hacer aquí una pequeña reflexión. Se dice que el mundo en el siglo XX osciló entre dos disparos: el primero que le puso fin a la vida al heredero del trono austrohúngaro en Sarajevo, en 1914, y posteriormente el disparo que puso fin a la vida de Adolf Hitler en abril del año 1945 en Alemania, y puso fin así a la Segunda Guerra Mundial. Después llegó la Guerra Fría, pero no hubo ningún otro evento que marcara un hito hacia dónde iba el mundo, hasta que cayó la barrera de oriente y produjo un cambio gigantesco.

En Seguridad Social yo haría la misma reflexión, porque casi en el mismo período comenzaron los Seguros Sociales con Bismarck, los que se mantuvieron incólumes hasta el segundo gran hito que significó—casi al finalizar la Segunda Gran Guerra— la llegada de Beveridge y pareciera que después de ello no han surgido nuevas situaciones que modelar en el mundo, que sirvan para enfrentar los gigantes cambios que se han producido y siguen produciendo en el ámbito laboral. En efecto, si se consulta el material disponible, se podrá constatar que no se han producido grandes reflexiones acerca del sistema ni han visto la luz construcciones doctrinarias de envergadura que tiendan a solucionar los problemas que se están presentando. Nos hemos enfrentado a hechos que ponen en jaque a los sistemas, circunstancia a la que no hace excepción América Latina; algunas se derivan fundamentalmente del mercado laboral; sobre dicho fenómenos pretendemos efectuar algunas pequeñas reflexiones a continuación.

En lo esencial, nos enfrentamos hoy en día a una mutación socioeconómica de gran envergadura, en un entorno que es muy cambiante, interdependiente, a base de una economía muy competitiva, que obliga permanentemente a las empresas a adecuarse a ese nuevo mercado de trabajo que las induce a ser tremendamente

competitivas; por ello la OIT ha elaborado la teoría del trabajo decente, buscando que prosiga el desarrollo en condiciones de competencia, pero sin que ello signifique atentar en contra de la dignidad del ser humano.

Constituye una misión ardua, porque por un lado está la competencia y apremia el resultado del trabajo y, por el otro, el ser humano tiene derechos fundamentales que deben ser respetados, entre ellos, los de gozar él y su familia de una Seguridad Social básica.

Debe apuntarse que el Derecho Laboral se ha flexibilizado notablemente en materia de remuneraciones, contrato de trabajo, jornada, término de contrato, etc., y donde quizás más se ha sentido ha sido en la contratación, porque el contrato formal tal cual lo considerábamos 20, 30 ó 40 años atrás, hoy en día prácticamente ya no existe. Todos esperamos que nuestro trabajo nos dure el mayor tiempo que sea posible, pero si algo tenemos meridianamente claro es que no va a ser un trabajo para toda la vida, como sí se estimaba hace un tiempo atrás en el mundo.

El contrato en sí, hoy día, tiene unas variables que no se dimensionaron hace un tiempo atrás, como la polivalencia, el trabajo temporal, la subcontratación, esto de que alguna persona esté en una empresa y desarrolle trabajos en otra, o que éstos se vayan haciendo permanentes, o que se externalicen trabajos fuera de la empresa y también sean permanentes. Es decir, hemos reducido la empresa hoy día a un corazón, a su mínima expresión, el resto de la corporeidad está afuera, y eso ha zamarreado el Derecho del Trabajo hoy día y lo ha conducido a un extremo muy difícil de poder concebirlo como una sola técnica o esquema.

A su vez, la contratación se ha tornado difícil porque los costos de las regulaciones han sido crecientes y eso, en el mundo de

hoy, indudablemente ha traído consigo el fenómeno de la informalidad. Muchas empresas han llevado a los trabajadores a la informalidad y aquí hay que hacer una acotación: al menos en nuestro continente, lo que predomina son pequeñas empresas; en el caso chileno el 90% de las empresas tienen entre 5 a 6 trabajadores. No son empresas estructuradas, con muchos programas ni grandes departamentos que las guíen, es un empleador con tres o cuatro empleados y punto. Esa empresa está siendo crecientemente informal y es la empresa que da la mayor cantidad de trabajo en el mundo actual.

¿Por qué se han generado tantas formas distintas o diferentes en pos de lograr la eficiencia? Porque el mercado es cambiante y tenemos un mercado muy importante pero globalizado, y lo que pase en China o en América del Norte o lo que pase en Europa no nos es indiferente. Cualquier cambio de tecnología en el ambiente de trabajo o en el mercado —la baja arancelaria, el cambio del dólar, etc.— provoca que el mundo del trabajo vaya cambiando y mutando constantemente, y eso obliga a la empresa a buscar nuevos parámetros de eficiencia que muchas veces involucran que un cierto sector de trabajadores contratados quede fuera. Por eso se está generando mucho outsourcing y mucho trabajo temporal, los que van de la mano.

Todo esto trae consigo una reducción muy clara para el Sistema de Seguridad Social, porque este no está preparado para enfrentar la informalidad. Hemos generado, desde Bismarck y Beveridge, sistemas que están todos planteados sobre la generación de un contrato de trabajo, sobre una relación formal, y hemos dejado de lado a todos los informales porque no estaban previstos en esa instancia... Por eso señalaba que, a mi juicio, faltaba un tercer disparo que diera inicio a esta tercera etapa de la Seguridad Social, porque

aunque pretendamos retroceder en el tiempo y no tener informalidad, ello hoy en día no parece posible; cambiaron el mundo y la economía. Parece importante tener utopías, pero también es importante ser prácticos y realistas, y este Derecho tiene esa gran misión, tener apego a la verdad.

¿Cuál es la opción? Articular el mundo laboral con el de la Seguridad Social y dar una protección adecuada al sector informal, para que tengamos una eficiencia y eficacia económica, pero también una de carácter social.

El mercado de trabajo tiene un segmento de personas que se desenvuelven en el mundo de lo formal y otro en que existe un gran grupo de informales, que no tienen contrato de trabajo y tampoco tienen relación laboral; cabría agregar que, además, carecen de buenos ingresos. Quizá algunos de ellos puedan tener buenos ingresos, pero la gran mayoría, en general, no los tiene.

Existe además, otro sector que no está comprendido dentro de ninguno de los extremos anotados. Él corresponde a empleos contractuales de bajísimos ingresos o bien a empleos independientes, con ingresos aleatorios, y también a desempleados, los que son parte de un contingente creciente, que está azotando nuestras economías y a lo cual se ha hecho bastante difícil hacer frente. Este último sector de trabajadores tiende a oscilar entre un extremo y otro, carecen de una adecuada protección y es algo que nos debe preocupar sobremanera, ya que atenta en contra de la paz social.

En el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se contiene un concepto de lo que es Seguridad Social, que dice así: *La Seguridad Social es el conjunto de prestaciones que la sociedad proporciona a los ciudadanos y a los hogares*

—mediante medidas públicas y colectivas— a fin de garantizarles un nivel de vida mínimamente digno y protegerles frente a la pérdida o disminución de dicho nivel causada por determinados riesgos o necesidades fundamentales.

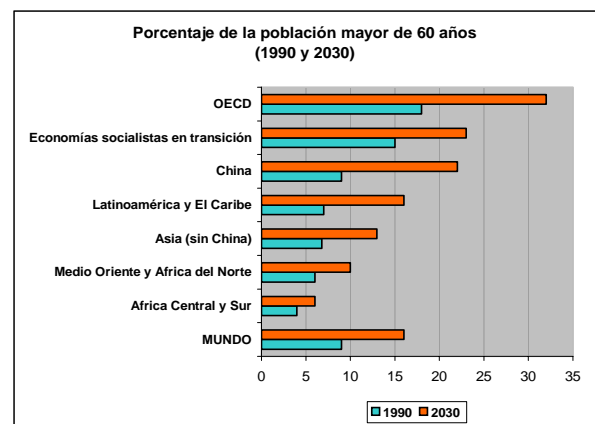
Si ustedes lo comparan con otros conceptos que están en doctrina y que son todos similares, podemos concluir que este sistema debe proporcionar a los trabajadores y sus familias un grupo de prestaciones que sean suficientes para enfrentar una vida digna, y protegerles de las pérdidas de beneficios o de ingresos a las que ellos se vean expuestos.

Ese concepto está muy bien y ha predominado en el mundo actual en los últimos 50 años, pero si lo analizamos con cierto cuidado, deberíamos preguntarnos si realmente está dando cobertura al fenómeno a que hemos hecho referencia anteriormente; vale decir, ¿está el mundo informal contemplado en este concepto? En forma bastante sutil, sí, pero no en forma real ni directa. Vamos a tener que complementar ese concepto.

Entonces, me parece necesario revisar qué es lo que podríamos adaptar a este respecto en el Sistema de Seguridad Social; dicha premisa la enfocaremos bajo cuatro aspectos que me parece fundamental examinar: las contingencias a las cuales estamos sometidos hoy en día; los diseños de los programas de Seguridad Social; su gobernabilidad; y por último, el crucial tema de la cobertura. Analizaremos brevemente cada uno de ellos.

I Contingencias actuales

El sistema debe enfrentar estándares de vida y sobrevivencia que sean los mínimos, según el concepto que hemos comentado. Esos estándares por mucho tiempo no han considerado un fenómeno que hoy día ha hecho patente la discusión anterior, y que es el del envejecimiento de la población. Se han dado cifras y elaborado gráficas — insertamos una de ellas a continuación—, en las que ustedes se podrán dar cuenta que tenemos un gran porcentaje de la población que está envejeciendo rápidamente, y por otra parte están aumentando fuertemente las expectativas de vida de la población mundial.*

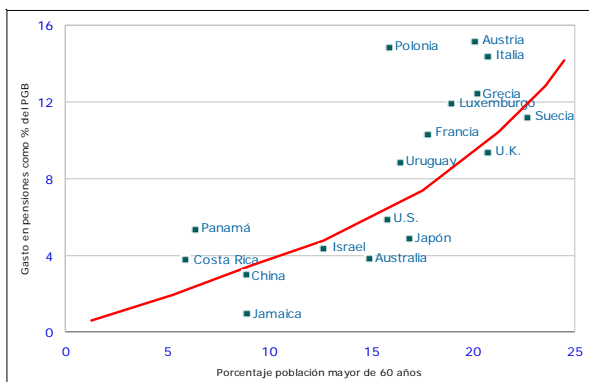


Esto es lo que ha provocado la enorme crisis que han tenido los sistemas de reparto en materia de pensiones, porque no se previó que la población iba a envejecer en mayor grado y que cada vez íbamos a tener menos ingresos de parte del sector joven de la economía; pero esa gente de más edad tiene todo el derecho a tener una vejez digna y con un buen recurso económico. Eso no se previó y es un fenómeno al cual estamos enfrentados hoy en día. La solución no es fácil, pero debemos buscarla con ahínco; en dicho sentido América Latina ha dado pasos para lograrlo, colocando énfasis en los esfuerzos de ahorro individual, los que pueden constituir una alternativa de solución al problema.

* Fuente: James 1998.

Este aspecto en comentario nos lleva al tema de los costos, porque como no tenemos una fuerza de trabajo creciente, sobre todo en el sector formal, cada vez contamos con menos recursos para enfrentar un sistema de Seguridad Social que responda a las expectativas de sus usuarios y beneficiarios.

La siguiente gráfica nos muestra el porcentaje de la población mayor de sesenta años y el gasto público:

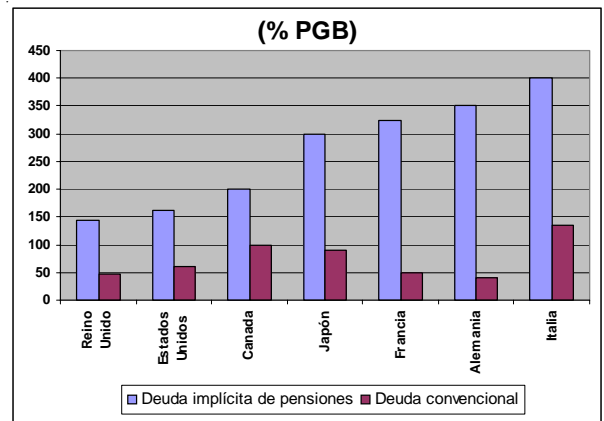


*

Es dable apreciar en ella que, a medida que vamos ascendiendo hasta la esquina superior derecha, donde están los países más desarrollados y con mayor cobertura en materia de Seguridad Social, se puede constatar que son también los países que tienen una más alta inversión en gasto público en la materia, el que está en niveles bastante fuertes. En consecuencia, esta constatación de gasto público debería movernos a reflexión, porque no todos los países del orbe —sobre todo los que están en vías de desarrollo— se encuentran en condiciones de aumentar su gasto público, menos en forma indefinida, para poder hacer frente al fenómeno de los gastos crecientes en materia de Seguridad Social.

* Fuente: James 1998.

Si nos enfrentamos específicamente al tema de las pensiones, podemos apreciar —en lámina que se inserta a continuación— la deuda implícita de las pensiones en los sistemas tradicionales.



*

Es posible apreciar en ella al Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Japón, Francia, Alemania e Italia, y se puede notar fácilmente la enorme proporción que hay entre la deuda convencional y la implícita, vale decir, el compromiso real al cual se encuentran enfrentados los Estados que están con regímenes de pensiones tradicionales, donde existe una baja población activa y una gran masa pasiva esperando sus beneficios.

Por último, creo que una contingencia actual ineludible es el tema del desempleo. El desempleo nos va a seguir acompañando, es imposible que salga del escenario, porque la economía está cambiando, es muy competitiva y fuertemente influenciada por el entorno internacional; hoy en día, cualquier fenómeno que ocurra en algún país del mundo nos afecta directamente en nuestra economía y en nuestros empleos. En consecuencia, creo que ninguna nación

* Fuente: Palacios 1999.

hoy día puede cerrar los ojos y decir: "no voy a enfrentar el tema del desempleo".

Debemos pues hacer frente a este punto y considerarlo como uno de los principales objetivos del sistema de Seguridad Social: En efecto, el desempleado es una persona cesante que enfrenta variados problemas: desde luego, el de no tener dinero para poder llevar una vida digna él y su familia; además, es una persona que recibe una bofetada social porque se encuentra fuera del circuito de la comunidad en que se halla inserto, está fuera del mundo habitual. Cuando nosotros nos encontramos con alguien en cualquier actividad diaria, la primera pregunta que surge es: ¿qué es lo que haces?, ¿en qué trabajas? Y esta persona está totalmente ajena en esos instantes al mundo común, al mundo normal; por ende es una persona que requiere una gran dosis de ayuda y la mínima que podemos proporcionarle es establecer un seguro de desempleo que le otorgue un ingreso decente, para que lo incentive a volver al trabajo, lo cual no es fácil porque muchos de los sistemas que están vigentes en el mundo hoy día arrastran muchas falencias desde el punto de vista del retorno al mundo del trabajo.

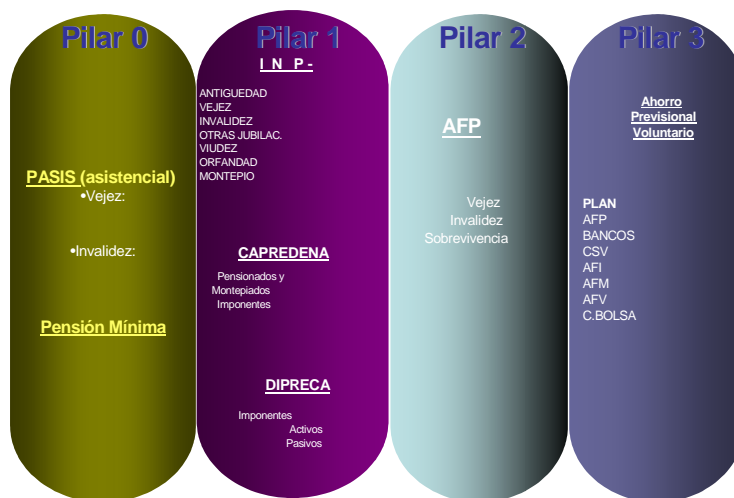
II Diseño del sistema

En el Informe elaborado por el CIESS se hace mención, en varios de sus acápites al tema de la fragmentación, vale decir, al hecho que existan diversos sistemas de pensiones o de salud en un mismo país y con diferentes métodos de trabajos y beneficios.

Quisiera comentar al efecto que ha surgido la teoría de los Multipilares, la que sostiene que existen distintos sectores dentro del esquema de la Seguridad Social, los que tienen misiones distintas y responden también a necesidades diversas. Se ha señalado que existen tres pilares: el pilar básico, el pilar intermedio y el pilar final, y hoy día, inclusive, se habla de incorporar un cuarto pilar: el pilar cero.

Voy a graficar esto con el caso chileno, que tiene sus pilares estructurados de la siguiente manera:

Los pilares del sistema de pensiones chileno



Fuente: Primamérica 2005.

En el pilar cero se atiende al trabajador cualquiera sea su situación social y para ello no requiere haber contribuido al financiamiento del sistema, no requiere estar empleado; es la persona que puede estar en indigencia o en la más amplia desocupación. En el pilar uno, en cambio, se le comienzan a exigir ciertas condiciones o características básicas; en Chile —hay que decirlo francamente— nos falta porque este está otorgando cobertura a base de exigencias sumamente rígidas, las que no parecen acordes a los tiempos de informalidad y desestructuración del empleo que estamos viviendo.

En el mismo orden de ideas, cabe señalar que en este pilar la pensión se le otorga a todo trabajador al que se le agoten los fondos de la cuenta individual, pero se le exigen también una cierta cantidad mínima de años de cotizaciones y ahí creo que tenemos una tarea que enfrentar porque, si vinculamos esto por un segundo con el tema de la informalidad, nos daremos cuenta que hay muchas personas que en su vida laboral están saliendo y entrando al mercado de trabajo y en muchos de esos segmentos no han cotizado. Muchas veces tienen cotizaciones, una cierta cantidad de años, pero no las suficientes como se las exige ley para acceder a la pensión mínima.

Y aquí hay una pregunta que deberíamos hacernos: ¿realmente es adecuado ese límite para una pensión mínima, exigiendo cierta cantidad de años, a veces tan elevada para personas que carecen de empleos estables o permanentes? ¿No sería más justo y quizás más conveniente que estableciéramos una pensión graduada como, por ejemplo: con cinco años de cotizaciones garantizar un cierto nivel de beneficios, con diez años otro nivel, y así sucesivamente? Quizás de esa manera, a este informal que hemos dejado tan de lado en la protección, se le podría incorporar a lo menos en este punto para protegerlo.

El segundo pilar en Chile lo constituyen las pensiones de AFP's y las Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros, las que se encuentran fuera del Sistema general. Este pilar es el constituido por los trabajadores que están en AFPs y los que permanecen aun en el antiguo sistema, y cabe también preguntarse respecto de ellos si no sería factible establecer el principio de la gradualidad.

El pilar tres, que ha surgido recientemente en Chile, se vincula con el ahorro previsional voluntario, vale decir, estamos pasando del pilar uno que tiene la base del sistema, al dos que tiene unas cuotas individuales y al tres que está complementado con las cotizaciones voluntarias. En Chile el APV tiene a la fecha dos años de vigencia, pero ha tenido una gran respuesta por parte de los trabajadores, lo cual demuestra que las personas han entendido que ellas también deben cooperar voluntariamente —en la medida en que puedan— para tener mejores pensiones; en consecuencia el sistema no se conforma sólo con los pilares básicos (el dos y el uno) sino que también ellos por su cuenta colocan aportes voluntarios y eso les permitirá enfrentar el día de mañana su vejez en mejor forma.

Este sistema de multipilares tiene una virtud; la de focalizar de mejor manera el esfuerzo que vamos a hacer, sobre todo el gasto público, porque creo que el pilar tres está para el trabajador; y el pilar dos está en manos del trabajador y del empleador con sus cotizaciones. Entonces, ¿cuál tenemos que reforzar? El pilar uno, incuestionablemente, porque en el pilar uno está el sector informal, están los desocupados y están las personas que tienen trabajo temporal, a ese sector hay que darle prioridad.

En consecuencia, en la medida en que mantengamos unidad de criterios, somos

partidarios de los multipilares para poder focalizar y orientar mejor el gasto público.

FINANCIAMIENTO

En materia de financiamiento, existen sistemas contributivos y no contributivos. En el último tiempo se le ha dado prioridad al contributivo y quizás ha llegado el instante de pensar también que los no contributivos deben tomar una mayor preponderancia, porque hay personas a las cuales no podemos exigirles que hagan mayores aportes y, por no hacerlos, quedan marginados de todo sistema; me parece que a dichas personas hay que proporcionarles una cierta ayuda básica, para lo cual existen diversas vías, como son los subsidios y los impuestos. En general, no somos partidarios de elevar los impuestos, pero cuando los subsidios otorgados a gente de pocos recursos o informales, son insuficientes, creo que pueden constituir una potente palanca de desarrollo.

PRESTACIONES

Las prestaciones tradicionales se reflejan en lo que hasta ahora conocemos como el Convenio 152 de la OIT, el que señala al efecto lo siguiente:

Beneficios establecidos por el Convenio N° 152 (Norma Mínima)

- 1) *Atención médica*
- 2) *Prestación de enfermedad*
- 3) *Prestación por maternidad*
- 4) *Prestación por accidente del trabajo*
- 5) *Prestación de vejez*
- 6) *Prestación de invalidez*
- 7) *Prestación de sobrevivencia*
- 8) *Prestación de desempleo*
- 9) *Prestaciones familiares*

Dicho esquema obedece a lo que podríamos denominar un "esquema clásico", pero quizás nuestras legislaciones nacionales deberían adecuarse a las nuevas realidades que estamos viviendo y adicionarle a ese inventario, a ese catálogo, otras prestaciones diversas, quizás parcializadas o vistas de un modo más particular a un sector o a un segmento que no está trabajando de modo formal. A esa gente habría que ayudarle de otra forma, porque lo que está aquí se encuentra vinculado a un contrato de trabajo y, honestamente, esto quedó sobrepasado en el tiempo.

III Gobernabilidad

Estimo que en esta materia hay que respetar lo que cada país estime como conveniente para su futuro, porque cada país tiene su idiosincrasia, sus problemas, conoce su potencial desarrollo y sabe exactamente hacia dónde puede ir y cómo dirigirse hacia dicho objetivo; no existen en este punto recetas universales ni panaceas aplicables urbi et orbi. Proclamar dicha premisa implica caer en facilismos extremos, que desconocen las realidades tan diversas, propias de cada Nación.

Para ilustrar este punto, me permitiría señalar por ejemplo el caso mexicano, que es un país con más de cien millones de personas, muy rico y con un gran potencial; Chile, en cambio, es un país de quince millones de personas, con una fuerza de trabajo de sólo seis millones, y es un país que cuenta con bastantes menos recursos, al que le ha costado mucho, mucho surgir. No obstante ello, creo que hemos llegado a un consenso respecto de lo que tenemos que hacer en la parte social, lo que nos ha permitido orientarnos. Pero igualmente creo que dicha experiencia —que es considerada en muchos ámbitos como exitosa— no resulta en modo alguna extrapolable en su integridad a México,

como a ningún otro país, porque todos tienen sus realidades propias.

Lo que sí parece muy importante, es que un país se sienta a discutir estas materias, trace una línea respecto de la dirección hacia la cual quiere caminar, y lo haga con firmeza y con mucha voluntad, pero para eso requiere del compromiso de los trabajadores, indiscutiblemente. Si la ciudadanía no comparte esta decisión ni está con ella, es muy difícil avanzar, ya que de por medio está el tema de la credibilidad, que es muy relevante para obtener resultados eficaces y eficientes en esta materia.

Creo también que una vez que el país adopta esa decisión debe tender a institucionalizarla, a protegerla; no voy a dar aquí casos específicos —sería odioso, pero hemos conocido algunos países en los cuales los fondos de pensiones se han licuado por decisiones de los gobiernos, y yo creo que eso es inaceptable. Me parece que los recursos de los trabajadores y que pertenecen al Sistema de Seguridad Social son absolutamente intocables.

Deben adoptarse al efecto los mayores resguardos en los más altos niveles para evitar siquiera que pueda existir la tentación de que un Gobierno eche mano a esos fondos; porque ese dinero, porque este le pertenece a de las personas que trabajaron y que aportaron con su trabajo durante 40 años y lo requieren para los próximos 25 ó 30 años que tienen que vivir, no se les puede expropiar por parte de un Gobierno, ya que ello constituye un atentado en contra de uno de los derechos más fundamentales de los trabajadores: el tener una vida digna, cualquiera sea su edad, o condición.

GESTIÓN

Por más de cincuenta años, los Sistemas de Seguridad Social solamente conocieron la gestión pública; únicamente en los últimos veinte años se ha abierto paso la idea de admitir la administración privada y, en especial, aquella que persigue fines de lucro.

En lo personal, no anatematizo al sector público, pero también encuentro inaceptable que se diga que el sector privado no pueda gestionar el sistema; creemos que ambos son capaces de hacerlo bien, y lo importante es eso: que se haga bien, que seamos eficientes, eficaces, y que hagamos las cosas con oportunidad, para que al trabajador le llegue a tiempo su beneficio. Creo que hoy día tenemos la suficiente tecnología y técnica en materia de administración como para hacerlo cada vez mejor, ya sea en lo público como en lo privado.

Valga recordar que en Chile, particularmente, tenemos un sistema que es paralelo, ya que tenemos sistemas públicos y privados en materia de salud, pensiones, prestaciones familiares, y accidentes del trabajo; pero debe anotarse, además, que con el seguro de desempleo, se ha iniciado un camino propio, ya que dicho seguro es administrado por una entidad privada (sociedad anónima), que se lo adjudicó en una licitación pública nacional e internacional y que debió firmar un contrato con el Estado por el plazo de diez años.

Nos encontramos pues frente a un híbrido, y en consecuencia, hemos entrado a un camino diverso, lo que se grafica al abordar el tema de la cotización, porque ésta ya no se financia sólo con el aporte del trabajador y del empleador, sino que también el Estado contribuye con un "Fondo Solidario". Por primera vez en veinte años, en Chile se ha introducido el tópico de la solidaridad en el tema de las cotizaciones, y está hoy día está plenamente vigente en el país.

IV Cobertura

La cobertura es un fenómeno que en América Latina afecta a todos los países. Se comentaba en el informe del CIESS que Chile está dentro del grupo pionero, con una cobertura por sobre el 60%, y que hay países que tienen apenas un 14%. Yo creo que ni Chile ni el país que está en el 14% están conformes porque nuestra misión, nuestro objetivo es llegar, ojalá al 100%. Probablemente es una utopía, pero la idea es llegar a ello o lo más cerca posible de dicha meta

Sabemos que es difícil porque tenemos aquí una responsabilidad social que no es sólo una función del Estado, ni sólo de los empleadores como tampoco en exclusiva de los trabajadores, sino que es de todos, los que deben tomar conciencia de que el sistema debe financiarse y que no hay ningún sistema de Seguridad Social que pueda funcionar bien y desarrollarse si no tiene un adecuado financiamiento, siendo su mejor controlador el propio trabajador.

Pero aquí estamos enfrentados a un tema bastante complejo: ¿cómo acercar la Seguridad Social al trabajador común y corriente? ¿Cómo hacer que la sienta cerca y palpe que es algo importante para él?

Al parecer, en relación a temas vinculados con la salud o las prestaciones familiares, ello es más fácil, por tratarse de contingencias de diaria ocurrencia, por lo que el mayor desafío se produce en relación a las prestaciones de largo plazo como es el caso de las pensiones; en efecto, si se le plantea el tema a un trabajador de 18 ó 20 años y se le proyecta el tema de su futura jubilación, éste la percibe muy lejos, para 30 ó 40 años más, y manifiesta que no le interesa, ya que es algo que divisa muy difusamente; entonces, el gran desafío reside en poder interesar en ello a las personas jóvenes.

No es el caso aquí de dar ninguna receta, pero valga señalar que en el caso chileno, por ejemplo, esta situación se ha enfrentado de maneras muy diversas. Así, por ejemplo, se han desarrollado intensas campañas educativas en la televisión, se envía información a los trabajadores hasta sus domicilios cada cuatro meses, se acude a los sindicatos a explicarles qué son las pensiones y se está trabajando con las escuelas para enseñar a los profesores de historia y de educación cívica qué significa esto, para que ellos a su vez transfieran la información a sus alumnos, lo que permite acentuar el aspecto de la credibilidad. Cada país debe buscar su fórmula, pero lo importante es acercar todas estas materias a las personas.

En lo que respecta al trabajador formal, sobre todo aquel que se desempeña en la gran empresa, éste habitualmente, se encuentra más protegido bajo este aspecto, ya que está estructurado que se debe cotizar, se retiene esa cotización y se le integra; en cambio, el trabajador informal es un gran problema, ya que esa persona que entra y sale del sistema y que muchas veces trabaja fuera es el que se encuentra más desprotegido en este ámbito. El trabajador por cuenta propia es un caso difícil de enfrentar en forma adecuada, porque en muchos países, el trabajo independiente o autónomo no está obligado a cotizar, lo hace en forma voluntaria, y la experiencia práctica demuestra que ese trabajador habitualmente no cotiza, se queda al margen; la experiencia también demuestra que muchos de esos trabajadores que no cotizan, una vez llegados a la vejez o enfrentados a un problema de salud social, quedan inermes y no tienen quién los proteja. Pero ello es una mera apariencia, ya al final, los acoge el Estado, y el Estado se financia con el aporte de todos sus ciudadanos.

Entonces, la pregunta es: ¿por qué obligamos al trabajador formal a cotizar, al que tiene contrato, y no al trabajador

independiente? ¿Tiene una mayor garantía el trabajador independiente? ¿se encuentra exento de cotizar, aunque se haga acreedor a una cierta base de protección?. En Chile se está discutiendo el tema y no hay todavía una unidad de criterio, pero pareciera ser que se está imponiendo la opción de obligar a cotizar a los independientes; creemos que no es una mala fórmula, ya que creo que estaría dando cumplimiento a una responsabilidad social que todos tenemos, dependientes e independientes.

Efectuada esta brevísimas reseña, creo que podemos intentar hacer un diagnóstico. La mejor protección que tenemos hoy día en materia de Seguridad Social es y sigue siendo un contrato de trabajo; ello es indiscutible. Pero también lo es la circunstancia de que tenemos una gran cantidad de trabajadores desempleados, inactivos, que transitan por diversos empleos. Se puede apreciar con claridad un hecho que nosotros ignorábamos hasta hace muy poco tiempo atrás, y es que la mayor cantidad de contratos de trabajo formalizados en Chile en los últimos dos años son contratos de corto plazo, dos, tres, hasta de cinco meses, y se están conviniendo muy pocos contratos indefinidos, y eso nos está demostrando claramente que estamos ante una secuencia de alta rotación en contratos de trabajo.

La pregunta es: ¿qué consecuencias puede conllevar esto para el sistema de Seguridad Social? Y la respuesta es que pueden ser muchas, porque ese trabajador que tiene menos contratos o que no tiene un contrato al mes siguiente, va a caer en la informalidad y va a estar desocupado o cesante, y va a carecer de la necesaria continuidad como para acceder a las diversas prestaciones del Sistema, ya sean estas de corto o largo plazo. En consecuencia, se prendió una luz de alarma muy fuerte, para hacer claridad en cuanto a que existe un alto segmento de la

población que está trabajando hoy día sin contrato de trabajo, y que está cayendo frecuentemente en la informalidad.

Además, la tasa de permanencia de los empleos y de los trabajos está cayendo radicalmente. Y ello ocasiona, necesariamente, una reflexión en relación al Derecho Laboral, que me parece que pocas veces se ha analizado con la suficiente profundidad: me refiero al costo del despido. En Chile tenemos un sistema en el cual el trabajador no puede ser despedido a menos que se le pague un mes por año, con un tope de 11 meses; eso me parece puede constituir un alto desincentivo para el contrato de trabajo formal, porque para muchos empleadores su primer pensamiento al instante de decidir la contratación de un trabajador puede ser ¿cuánto costará desvincular a este trabajador en el día de mañana, si me veo en la necesidad de despedirlo?

En este particular, se sostiene que sería bastante preferible bajar esa tasa, ese rasero del mes por año, hacerlo inferior, y tener, a cambio, un muy buen Seguro de Desempleo. Porque lo que ocurre en nuestra experiencia es que, por un lado, el empleador prefiere despedir al trabajador antes de que éste acumule una cantidad de años que se haga muy gravosa, y por otra parte, el único anhelo del trabajador es el de llegar a los 11 años y hacer que lo despidan, porque de ese modo tendrá derecho a que le paguen por dicho período de tiempo.

Se da así un efecto perverso. En efecto, un buen trabajador que renuncia después de un tiempo a su trabajo, no tiene ningún mérito ni se lleva cantidad de dinero alguna, pero en cambio aquel que es un mal trabajador, si se le quiere despedir hay que pagarle y, si no, va a estar aspirando a que lo despidan una vez que cumpla los 11 años. Es decir, hay toda una temática en torno al mes por año que es nefasta, y más

conveniente sería contar con un buen seguro de desempleo y no tener este elevado costo en materia de despidos.

También debemos enfrentar el tema de la inestabilidad de la participación de la mujer en el mercado laboral, porque hay muchas que ingresan en el sistema laboral, que luego tienen familia y salen del mercado laboral, y luego vuelven a ingresar; en consecuencia, no tienen una secuencia estable en el curso del tiempo. Además, es sabido que el mercado femenino de trabajo, en general, no tiene la misma participación en las remuneraciones que el mercado de los varones, ya que perciben una menor remuneración, lo que ocasiona que en materia de pensiones, por ejemplo, habitualmente jubilan con antelación, y la experiencia demuestra que viven más que los hombres. Por tanto, la pregunta que cabe es: ¿cuál es el negocio de la mujer que trabaja? Porque ella gana menos, cotiza menos y vive más tiempo. En consecuencia, abordar el tema del trabajo de la mujer y su proyección futura es algo acuciante, y constituye un aspecto no menor para un Sistema de Seguridad Social moderno.

La rotación de los empleos a que se hacía alusión, conlleva un aumento de la velocidad en la formalización de los contratos de trabajo. Y por consiguiente su impacto en la tasa de desempleo también se hace sentir; en efecto, la duración que éste tiene va siendo creciente, ya que ha aumentado la cantidad de tiempo que la persona pasa desocupada. Y la tasa de desempleo también está siendo alta. Eso no constituye un buen índice, tanto más cuanto que, en algunos países, dicha tasa no quiere descender, pese al buen comportamiento general de la economía; ello es un fenómeno curioso y que debiera mover también a reflexión. En efecto, algunas economías están creciendo a tasas del 5% ó un 6%, pero ello no se refleja a su vez en un crecimiento del empleo, sino todo lo contrario; se argumenta al efecto que

están creciendo los no transables por los transables y cosas parecidas, pero en la práctica lo cierto es que la economía crece pero el empleo no. Algo está ocurriendo.

Y, por otro lado, si el mercado de trabajo está perdiendo eficiencia, buscamos contrarrestarlo con el aumento del salario mínimo, pero no se puede hacer mucho tampoco por esta línea de trabajo, porque si se alza demasiado, afectará de seguro también al empleo, lo que viene a constituir un valor agregado al tema de los costos de los despidos que recién comentábamos.

Comentarios finales

Existen instrumentos de Seguridad Social que pueden mitigar el tema de la pérdida repentina de los ingresos por parte de los trabajadores; es el caso del pilar número uno, ya que allí existen grandes posibilidades de accionar frente a este tema. En efecto, debe acentuarse la protección social de los trabajadores informales, y de eso no cabe ninguna duda, porque el trabajador formal ya está bastante protegido.

De otra parte, también parece que hay que estudiar el tema de las barreras a la formalización del trabajo; existen demasiadas exigencias formales que atentan en contra de una mayor formalización en el empleo y eso afecta indiscutiblemente la cobertura de la Seguridad Social para aquellos trabajadores que no tienen contrato. Siguiendo la doctrina tradicional, es bastante riguroso el tema del ingreso al mercado laboral vía contrato de trabajo, hay bastantes formalidades que cumplir y hay fuertes sanciones para los empleadores, pero no hay una motivación central para que dichas vinculaciones se formalicen en vez de permanecer informales.

Del mismo modo, pareciera que el gasto social, creo que se puede focalizar de mejor manera, y los programas que pueden materializar los Gobiernos pueden tener una significativa importancia sobre la distribución del ingreso. Se comenta mucho hoy en día que estamos enfrentados al más grave problema: la creciente inequidad respecto de la distribución del ingreso, la que está aumentando progresivamente; esto implica afirmar que estamos centralizando o focalizando en un sector pequeño los altos ingresos, y que a su vez, está aumentando fuertemente la masa de trabajadores que tienen pocos ingresos.

El primer pilar, como ya lo señalábamos, hay que modificarlo para poder enfrentar a los trabajadores que no estaban cubiertos por el segundo pilar y de éste modo, proporcionarles una ayuda adicional a los más desposeídos. ¿Qué caminos podemos seguir?. Parece que hay que incentivar fuertemente el tema de las cotizaciones y, para eso, el primer convencido debe ser el trabajador, él tiene que velar por ese aspecto; además, se puede conseguir una mejor eficiencia y eficacia en el diseño del segundo pilar, por estar más vinculado directamente al mercado de trabajo; y también dichas mejoras deben alcanzar a los denominados seguros obligatorios.

En efecto, como comentábamos anteriormente, podemos plantear el tema de la gradualidad de la pensión mínima, y esa misma premisa se puede aplicar a otras prestaciones que tienen los Sistemas de Seguridad Social, porque no podemos pretender que todas las personas estén protegidas de la misma forma, pero es mil veces preferible tener a un trabajador que tenga bajos ingresos o un informal, que estén protegidos al menos con un piso mínimo, y no como hoy día, que están en la indigencia más absoluta o no tienen cómo ni dónde sostenerse.

También podemos fomentar los regímenes contributivos de los trabajadores informales desde el punto de vista de los subsidios; pareciera que también se puede fomentar en alguna parte un sistema impositivo para los grupos más indefensos, aquellos que no tienen una solución clara.

Y hay dos acelerantes para lograr estos objetivos: un desarrollo económico en alza y un fomento del empleo formal; allí le corresponde a los respectivos Gobiernos y a los Parlamentos ser pro-activos en esta materia, y poner el acento donde corresponde. En el caso nuestro, parece inadmisibles que en Chile tengamos un proyecto de ley en el Parlamento hace cuatro años, en el que se pretende regular el trabajo temporal y que, según las estadísticas disponibles, tengamos más de 50 mil trabajadores que están en esa posición, esto es, en una zona gris que nadie desea controlar en demasía, pero cuyos trabajadores se encuentran sin ninguna protección. Parece que la política del avestruz de esconder la cabeza, no es una buena fórmula para que el país proporcione una adecuada solución a un problema generado por las especiales características que hoy en día tienen los mercados de trabajo, sobre todo si no se divisa un cambio a dichas condiciones en un futuro próximo cercano.

DESAFÍOS

En consecuencia, el desafío que pretendemos señalar se vincula con un nuevo Contrato Social que conjugue lo permanente, y se adecue a la evolución natural del mundo, buscando equilibrar dos constantes: la adaptación al cambio y la seguridad de lo posible. No podemos cegarnos a la realidad de que estamos enfrentados a un fenómeno económico distinto, por lo que estamos obligados a velar porque nuestros conciudadanos tengan la mayor seguridad posible que sea

factible otorgarles; no podemos dejarlos entregados hoy día a un mundo inseguro, porque eso constituye, indiscutiblemente, un gravísimo atentado en contra de la paz social.

Al ingreso de esta sala está escrito en letras de bronce, una frase que dice que "no puede haber una paz social sin justicia social, y una justicia social no puede existir sin Seguridad Social", frase magnífica cuyo alcance compartimos ampliamente. Sólo que le agregaríamos un alcance: un pensamiento que el Papa recién fallecido expresó en Chile al decir: **"Los pobres no pueden esperar..."**

Creo, además que si permanecemos en la inacción, como estamos hoy día, estaríamos condenando al fracaso a este Sistema, en el cual todos creen; los hombres y mujeres cultores de la Seguridad Social no están para el fracaso, están por el futuro, y este Centro en particular se ha destacado —y espero que lo siga haciendo— por su afán y perseverancia para estudiar las soluciones que se puedan generar. Me parece un hermoso desafío para acometer en éste, su 42° aniversario; no puedo menos que desearle el mejor y mayor de los éxitos en tan hermosa y fundamental misión.

