

Segunda Exposición

Justicia y Equidad: Los Desafíos del Futuro

Reinaldo Sapaj*

Resulta evidente plantear que la seguridad social, como su nombre lo indica, implica necesariamente una responsabilidad social. Al ser una responsabilidad social, el rol que le corresponde al Estado para resolver los problemas es de vital importancia. Muchas veces podrá discutirse cuál es el rol del Estado en la economía, en la empresa privada. Sin embargo, en cuanto a la seguridad social, estamos aparentemente todos de acuerdo. El rol que le corresponde al Estado es vital en la seguridad social. Por lo tanto, considero que el primer análisis que hay que hacer es determinar si el Estado ha jugado ese rol en forma satisfactoria o si existen problemas graves no resueltos, con el objeto de poder determinar qué es lo que tiene que hacer la comunidad en su conjunto para resolverlos.

Nadie puede desconocer una realidad vivencial de Chile: sus pobres. La cantidad de pobres que tiene este país, la cantidad de situaciones no resueltas en áreas tan importantes como la salud, la propia previsión, la educación y la vivienda, requieren sin lugar a dudas de un esquema de soluciones que debe plantearse a todo nivel porque la mantención de esta actuación conlleva no tan sólo problemas de carácter económico, sino que fundamentalmente problemas de carácter moral. Cuando las cifras indican que el 40% de los más pobres sólo tienen acceso al 9% del Producto Nacional, estamos dando cifras que probablemente, es muy fácil decir las, pero cuando uno intenta encontrar la resultante de estas cifras, se percibe una situación muy dramática de pobreza, con situaciones y desafíos de los cuales no nos podemos marginar.

Por eso creo que las soluciones no pueden ser en base a políticas parciales. Esta sociedad tiene, sin lugar a dudas, enfermedades graves en lo social que hay que intentar resolver, lo que representa efectivamente un desafío muy serio y, además representa la búsqueda de fórmulas no tan sólo técnicas, sino que también fórmulas generosas, capaces de lograr su solución. Estoy de acuerdo en que si decimos: repartamos lo que tenemos sin preocuparnos del crecimiento, es evidente que lo que estamos haciendo es "pan para hoy y hambre para mañana". El desafío es cómo seguir creciendo, pero resolviendo conjunta y efectivamente los problemas de la seguridad social, los problemas de la pobreza. ¿Es esto posible? ¿Cómo se está distribuyendo hoy día el ingreso? ¿Qué es lo que hacen

* Ingeniero Comercial, Profesor Escuela de Economía de la Universidad de Chile, Presidente de la A.F.P. Futuro.

los sectores más pudientes, que controlan las empresas más importantes de este país? ¿Qué es lo que hacen las propias Administradoras de Fondos de Pensiones?

Ciertamente que nos vamos a encontrar con algunas fórmulas que han tenido éxito, como aquellas que están vinculadas a la Mutuales de Seguridad o lo que han hecho algunas empresas en la Asociación Chilena de Seguridad en torno a los hospitales de trabajadores y otros esquemas que han dado un buen resultado. Sin embargo, si uno analiza, la gran mayoría nacional de aquellos que están en el círculo de la pobreza, son los abandonados permanentes de la sociedad. Y es la sociedad en su conjunto la que tiene que encontrar las fórmulas de solución, y las tiene que encontrar generosamente. Alguien tiene que pagar. Es imposible pensar que las cosas se resuelvan sin costo. Resulta evidente señalar que las soluciones hay que buscarlas a través de los propios mecanismos que la sociedad tiene para generar las fórmulas de convivencia que permitan lograr en equidad el desarrollo, pero a su vez la justicia social.

Este equilibrio de un desarrollo económico no existe en Chile hoy día. Y lo que estoy diciendo no es una frase intentando obtener dividendos, sino que representa el drama que viven día a día los pobres de Chile. Son las cifras que nos muestran una distribución del ingreso designada, por una parte, y el drama de la pobreza, por el otro, como secuela de toda la situación de injusticia y marginalidad que se ha mantenido en Chile por muchos años. Y no quiero decir con esto que la situación de pobreza haya sido generada en el régimen militar y que es solamente el gobierno autoritario el responsable de esta situación. No es así. Yo pienso que intentar culpar siempre a otros de las situaciones de pobreza o de las calamidades que se viven en un país es no mirar con seriedad el problema, puesto que las soluciones deben partir por reconocer lo bueno y, también, por reconocer lo malo, fundamentalmente en un intento por ponernos de acuerdo en encontrar las soluciones mejores en un clima de confianza, de respeto y de solaridad.

Quiero seguir en términos generales, planteando el problema. Todos ustedes han sido testigos de la polémica que se ha entablado frente al anuncio del programa básico de la Concertación en donde se señala un incremento en los impuestos y una vuelta a lo que eran las condiciones tributarias del año 1985. Algunos empresarios han señalado que lo que debiera ocurrir en este país es al contrario: una disminución de los impuestos. Y plantean que en Chile, los tributos que se cancelan siguen siendo muy altos en comparación con el resto de los otros países y que normalmente el crecimiento se encuentra asociado a las bajas tasas impositivas.

La verdad es que, si uno revisa las cifras, en Chile, poco más del 21% del Producto Nacional es generado por los tributos. Si se descomponen estos tributos dejando fuera al cobre, dejando fuera lo que el propio Estado devuelve a los exportadores, y empezamos a analizar el resto de los impuestos y nos centramos en el impuesto a la renta y en los impuestos que pagan las empresas en relación a sus organismos, nos encontramos con que las cifras se dan vuelta. Y así llegamos a la conclusión que en este país, las empresas pagan los impuestos más bajos del mundo. Es por ello que los recursos que se quieren obtener para resolver los problemas de extrema pobreza y de seguridad social, deben obtenerse de aquellos que están en condiciones de aportar y así ser capaces solidariamente de ir en ayuda de los pobres, de aquellos que no pueden esperar.

Siempre ocurre que cuando a uno le dicen quién es rico, mira al lado porque supone que es más rico el que está a mi derecha o a mi izquierda. Cuando a las empresas se les pregunta qué es lo que requieren para desarrollarse, plantean que todavía necesitan capitalizarse más, traer más maquinaria y tecnología porque esa es la única manera de crecer. Paraceriera ser que en este intento de crecimiento o capitalización de las empresas, nunca existiera el suficiente grado de satisfacción. Siempre se está insatisfecho. Por otra parte, si se toman en cuenta algunas cifras, por ejemplo, la

comparación del patrimonio de las empresas chilenas con relación a los niveles y márgenes de utilidad obtenidos en los últimos dos años, y los enfrentamos con el patrimonio de las empresas de los países desarrollados y sus respectivas utilidades, nos vamos a dar cuenta que la rentabilidad de las empresas chilenas en su conjunto han sido muy superiores que a las que muestran las empresas de los países desarrollados. Y ¿qué pasa si miramos los niveles de remuneraciones? Nos vamos a dar cuenta que entre los niveles de remuneraciones de los países desarrollados y los niveles de remuneraciones de nuestros trabajadores hay diferencias también abismantes en favor de los primeros.

¡Hasta cuándo uno puede aceptar el punto de vista del crecimiento! Es efectivo que este crecimiento es imperioso para mejorar posteriormente las situaciones de pobreza, pero hay un capital básico en toda sociedad: el capital humano, que supera a cualquier otro capital. El capital financiero debe contribuir al desarrollo del capital humano. El resultado final del trabajo productivo tiene que ser el hombre y su desarrollo, su promoción, su bienestar. No se puede aceptar, en una sociedad, situaciones de extrema pobreza que contrastan tan duramente con la extrema riqueza.

Cuando se analizan otros factores, como es justamente la previsión, o cuando se analiza el intento que hacen otros países por resolver el drama de los pobres, nos encontramos con que hay un grado de intencionalidad que es distinto. Eso es lo clave: intencionalidad moral. ¿Vamos a defender los intereses de aquellos que más lo necesitan? o ¿vamos a defender las cifras macroeconómicas?, ¿vamos a defender las utilidades de las empresas?, ¿vamos a intentar generar un sistema económico capaz de responder con justicia al drama de los pobres?

Por lo tanto, el desafío que se plantea es el de mantener el crecimiento con equidad, en justicia y resolviendo los problemas sociales. Si alguien dice que ese desafío es imposible de conseguir, yo, a su vez, lo desafío para que busquemos los mecanismos y las fórmulas para que eso pueda ser posible. Muchos países con libertad económica, y con un esquema de desarrollo económico basado en la empresa privada, han logrado un sistema de seguridad social que los puede tener orgullosos y tranquilos. Es probable que Chile pueda mostrar, desde un punto de vista macroeconómico, excelentes cifras. Pero ahí no está lo esencialmente importante desde una perspectiva de desarrollo armónico que nos obliga a encontrar fórmulas mediante las cuales la sociedad en conjunto se sienta partícipe de un proyecto común.

Lo que tiene que hacerse es un esfuerzo serio para una solución global del problema, demostrando una clara vocación e intención moral de resolver en el tiempo las necesidades tan ostensibles que hay en nuestra realidad chilena.

A mi juicio, hay que insistir en dos cuestiones básicas:

1. Que todos los miembros de la comunidad perciban que el interés del gobierno es resolver el drama de la seguridad social. Que se perciba claramente que el interés del gobierno es cumplir con esta responsabilidad. Para cumplir con ella se deben generar las condiciones eficaces y no postergaciones para un drama que no puede esperar. La solidaridad es de hoy día.

2. Que existan los fondos necesarios para lograrlo sin poner en peligro el desarrollo. Eso también es posible y eso también se puede percibir a través de las señales que el Estado tiene que entregar, de tal manera que las empresas puedan seguir un ritmo creciente de desarrollo, que sigan logrando márgenes de crecimiento que permitan absorber los requerimientos de las nuevas generaciones que solicitan trabajo por primera vez, como para resolver los márgenes de cesantía que aún tenemos. Esa es una responsabilidad que tiene el empresario privado, para lo cual hay que otorgarle condiciones eficientes para que esté incentivado a generar estas condiciones positivas de desarrollo empresarial y humano.

Esto es lo que se pretende a través de lo que ha sido tan criticado: una carga tributaria que evidentemente se puede pagar. Son los mismos tributos que se cancelaban hace un tiempo atrás por las empresas y éstas, ya en aquel tiempo, estaban en franca recuperación de una situación de crisis que se vivió en los años '80, '81, '82 y que culminó con la intervención de la banca el 13 de enero del año 1983, crisis que significó un drama social que lo pagaron los sectores más desamparados de la sociedad chilena. El auxilio que se otorgó a las instituciones financieras fue hecho con recursos que podrían haberse destinado a los más pobres y que, sin embargo, para mantener la estructura económica del país, se optó por entregárselos a los más ricos. ¿Era necesario hacerlo? No puedo compartir ese criterio ni en su fondo ni en la forma en que se realizó.

¿La ley protege al pobre o protege al rico? ¿Cuáles son las señales que se dan? ¿En favor de quién van esa señales? A eso me refiero cuando se plantea la necesidad de un cambio en la conducta moral, puesto que si queremos resolver los agudos problemas de la sociedad chilena, tenemos que dar las señales adecuadas que demuestren el interés por la seguridad social, por el empleo, por la vivienda digna, por la salud. En Chile no ha habido un desarrollo con equidad y justamente nuestra responsabilidad moral nos obliga a buscar fórmulas que lo hagan posible.

Referente al Sistema de Pensiones, comparto que el antiguo sistema de pensiones, en la forma como estaba comprometiendo recursos del Estado, y en la forma en como se estaba administrando, con la existencia de 34 Cajas distintas, necesitaba ser cambiado. Y es cierto también, que hubo un aprovechamiento del sistema anterior, intentando jubilar a una edad en que todos saben que pueden ser útiles a la sociedad. Yo no voy a defender el sistema antiguo. Entiendo, también, que era muy difícil cambiarlo por todos los intereses creados que había en aquel entonces y que era mucho más fácil cambiarlo por un sistema más razonable en un gobierno autoritario. Sin embargo resulta válido señalar que el gobierno militar no quiso cambiar la previsión de las Fuerzas Armadas. Es la única que se mantiene. Y que se mantiene en un esquema de privilegio, puesto que si bien las pensiones del sistema antiguo han disminuído a un 85% de su monto inicial, las pensiones del sistema militar han subido, en términos reales, en más de un 50% en los últimos años.

Con respecto al sistema de previsión, por lo tanto, todos estábamos de acuerdo en que había que cambiarlo. Se habían hecho intentos serios, pero infructuosos, en gobiernos anteriores por cambiar el sistema previsional de Chile. Sin embargo surge inevitablemente la pregunta en torno a si existían otras soluciones alternativas o lo que se hizo fue el óptimo, puesto que no existió la posibilidad de establecer un debate abierto, pluralista y democrático sobre la mejor forma de encontrar una solución al problema. La creación de Administradoras de Fondos de Pensiones, a través de un sistema basado en la propiedad privada de ellas, constituye una de las alternativas posibles dentro de muchas otras que podrían haber sido estudiados.

Deseo expresar que no estoy de acuerdo en la forma en que se organizó el sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones, ya que este no cumple con todos los objetivos que deben incorporarse a un sistema de seguridad social, de modo que ellos cubran todas las contingencias a que puede verse enfrentado el trabajador durante su existencia. A estas alturas, aún no es posible determinar si el sistema nuevo es capaz de entregar condiciones más o menos efectivas que el sistema antiguo. Y no lo va a poder hacer nunca, por el hecho de que, hoy día, las pensiones del sistema antiguo están siendo fijadas por ley, por la autoridad y, por lo tanto con discrecionalidad para su reajustabilidad, la que ha sido inferior al 100% del IPC. Por lo tanto, cuando se intenta comparar las pensiones del sistema antiguo con las pocas que existen en el sistema nuevo, es evidente que no existe un tiempo prudente en el que se puedan hacer estas comparaciones. Se han otorgado aproximadamente 17.000 pensiones de invalidez y 18.000 pensiones de vejez por el nuevo sistema

en un universo superior a 4 millones de trabajadores, cifras que obviamente son insuficientes para efectuar cualquier análisis.

Pienso, además que el problema de la invalidez es un problema serio que no está resuelto por el sistema actual. Incluso más, si al analizar el número de pensiones de invalidez que el nuevo sistema ha otorgado, yo he llegado a la conclusión de que hoy día pasan a ser la quinta parte de las que se otorgaron con el sistema antiguo. ¿Hay menos inválidos o es el propio sistema el que no ayuda al inválido, o son ambas cosas en su conjunto? Esa es una cuestión que hay que analizarla a fondo. Las Administradoras de Fondos de Pensiones, a través de su asociación gremial, están estudiando el problema. Ciertamente, hay una cuestión de recursos de por medio, esto tiene costos, pero existe también un problema de carácter moral que va más allá del costo. Al inválido no se le puede rechazar porque no tenemos dinero para financiarlo. El sistema de seguridad social tiene que generar las condiciones para resolver lo que nos parezca moralmente justo. Eso tampoco puede esperar. Es la comunidad en su conjunto la que tiene que encontrar las fórmulas que permitan que la seguridad social proteja lo que hay que proteger insoslayablemente, más aún cuando el sistema ha generado cuantiosas utilidades a quienes lo administran.

Hay varias cosas más que se me han quedado, sin embargo, yo quisiera terminar diciendo lo siguiente: no es que nosotros digamos que todo lo que se ha hecho es malo. Ni tampoco decimos que hay que cambiar y "borrón y cuenta nueva". Yo creo que hay que partir de lo que tenemos para generar fórmulas que, creando el menor conflicto, puedan lograr la justicia y la equidad. Eso es posible. Y es un desafío al que estamos todos llamados. En la Concertación estamos tratando de buscar mecanismos para proponerlos después en un debate abierto, franco, dialogante y participativo con toda la comunidad nacional, con el serio propósito de encontrar fórmulas que logren en justicia y en equidad resolver esos problemas, quizás no mañana, pero sí en plazos prudenciales. Lo que queremos es un futuro en que ninguno esté excluido para lograr en conjunto mecanismos imaginativos que sean capaces de lograr el desarrollo y la justicia social.