

Rol del Estado y los privados en la provisión de derechos sociales

Rodrigo Gutiérrez Castro, gerente general de CIEDESS

Santiago, 5 de julio de 2023

Buenos días a todos y todas quienes integran esta Comisión de Derechos Sociales, Económicos, Culturales y Ambientales. Les agradezco haber aceptado nuestra solicitud de audiencia a esta Comisión. Mi nombre es Rodrigo Gutiérrez, soy gerente general de CIEDESS, corporación privada sin fines de lucro creada por la Cámara Chilena de la Construcción con la misión de contribuir a agregar valor a las políticas públicas en Seguridad Social. Somos una entidad que desarrolla su labor en forma independiente, con criterios técnicos y de manera autofinanciada, para lo cual prestamos servicios de consultoría y capacitación en temas de nuestra especialidad.

Nuestra presentación estará referida al rol del Estado y de los privados en la provisión de derechos sociales. En efecto, el Anteproyecto de texto constitucional propone la consagración de diversos derechos sociales y su desarrollo progresivo, en variados ámbitos, incorporando entre ellos, el derecho a la seguridad social (Artículo 27). En general, nos parece que el reconocimiento de derechos sociales a nivel constitucional constituye un avance histórico, que, a su vez, es consecuencia natural del proceso de desarrollo económico y social del país, y de la búsqueda de un equilibrio entre las aspiraciones ciudadanas y las capacidades que la propia sociedad tiene para satisfacerlas.

Entendemos que los derechos sociales se constituyen en garantías constitucionales que deben cumplirse en su sentido intrínseco y fundamental, y que por tanto, deben adquirir forma material y ser exigibles. Así, nuestro desafío como sociedad es cómo somos capaces de asegurar aquella materialidad, proporcionando certidumbre a las personas, respecto del acceso concreto y tangible a prestaciones que tienen impacto en su calidad de vida y bienestar, más que simplemente constituir una declaración retórica sin contrapartida en la realidad concreta.

Para entrar en la discusión sobre cómo nos hacemos cargo de este desafío, quisiera señalar que existen múltiples aproximaciones a esta problemática, y que, en los hechos, somos testigos de distintas visiones políticas e ideológicas que habitualmente se enfrentan en esta materia. Estas visiones le entregan, ya sea al Estado, o a los privados, roles preponderantes. En el medio, por cierto, está la provisión mixta de los derechos sociales.

Propongo enfrentar esta discusión, sin prejuicios, sin paradigmas, buscando encontrar una solución alcanzable, concreta y práctica; teniendo presentes algunos criterios, tales como: calidad y oportunidad de las prestaciones, eficacia, eficiencia y transparencia. En definitiva, lo que buscamos es entregar a las personas, certezas para mejorar su bienestar y la confianza y tranquilidad necesarias en caso de quedar expuestas a las diversas contingencias que ocurren a lo largo de sus vidas. Me refiero, por ejemplo, a la vejez, la invalidez, la discapacidad, la muerte, las enfermedades, los accidentes y enfermedades laborales, el desempleo, la maternidad, la paternidad, entre otras.

Pues bien, para enfrentar estas y otras contingencias, los países han desarrollado sistemas de seguridad social desde hace más de 100 años. Es posible encontrar en el mundo, diversos modelos y fórmulas, que responden a múltiples motivaciones, enfoques, visiones ideológicas, tradiciones culturales, momentos del tiempo, entre otros. En Chile, nuestro sistema de seguridad social posee una tradición de complementariedad público-privada, que se ha manifestado en esquemas de provisión mixta de prestaciones de seguridad social, configurando distintos subsistemas para cada una de estas contingencias, desde hace varias décadas.

Pensamos que el Anteproyecto constitucional reconoce esta realidad, al señalar que el Estado deberá garantizar el acceso a prestaciones básicas y uniformes, y que éstas podrán ser otorgadas por instituciones públicas o privadas. En concreto, el anteproyecto incorpora el enfoque de la provisión mixta de prestaciones en el ámbito de la seguridad social, lo cual nos parece correcto. Pero, ¿por qué es importante mantener este enfoque?

Permítanme entonces argumentar a favor de resguardar la provisión mixta de derechos sociales, desarrollando algunos conceptos y mostrando algunas evidencias basadas en la realidad de nuestro país, analizando también los roles que les corresponden al Estado y a los privados.

En pensiones, nuestro país posee un sistema de provisión mixta. Por una parte, el Pilar No Contributivo es de responsabilidad del Estado, y la provisión de sus prestaciones tiene como principal responsable al Instituto de Previsión Social (IPS). Por otra, el Pilar Contributivo considera la administración privada de los ahorros de los trabajadores, cuya gestión corresponde a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Además, también participan compañías de seguros para el pago de pensiones bajo la modalidad de rentas vitalicias. También, vinculado al sistema de pensiones, existe el seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS), que también corresponde a un seguro privado adjudicado mediante un proceso competitivo de licitación pública.

En desempleo, los trabajadores cuentan con un seguro de cesantía, cuya administración también recae en un seguro privado adjudicado mediante licitación pública (Administradora de Fondos de Cesantía, AFC).

En salud, nuestro país cuenta con un sistema de provisión mixta, tanto en aseguramiento como a nivel de prestaciones. Por el lado del aseguramiento existe el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y las instituciones de salud previsional (ISAPRE). Por el lado de las prestaciones, existe la red pública de salud, integrada por servicios de salud a lo largo de todo el país; y múltiples prestadores privados de salud, que se despliegan en todo el territorio nacional.

En seguridad y salud laboral, también existe provisión mixta. Por una parte, están las Mutualidades de Empleadores, y por otra, el Instituto de Seguridad Laboral (ISL); que participan como organismos administradores del seguro de accidentes y enfermedades profesionales.

En síntesis, la realidad chilena expone evidencia concreta de provisión mixta de prestaciones de seguridad social por parte de diversos actores públicos y privados que coexisten bajo arreglos institucionales y normativos que, además, están sujetos a la regulación y fiscalización del Estado, a través de instituciones especializadas, tales como la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Salud y la Superintendencia de Seguridad Social.

Evidentemente, nuestro sistema de seguridad social posee fortalezas y también debilidades, y por cierto, tenemos el deber de perfeccionarlo. De ahí, la relevancia de avanzar en las reformas legales pendientes hace tanto tiempo en pensiones o en salud. Sin embargo, esto no significa que las mejoras deban significar cambios radicales o paradigmáticos. Pensamos que bien pueden plantearse reformas que sigan una lógica de mejoras incrementales.

¿Por qué es importante hacer referencia a nuestra realidad actual? En mi opinión, nuestra institucionalidad es perfectible. Porque también podría no serlo, y entonces, podría tener sentido un cambio estructural que le otorgara al Estado un rol más relevante.

En efecto, un sector de nuestra política promueve que sea el Estado quien provea los derechos sociales, idea respecto de la cual no cabe, sino, advertir su inconveniencia; por múltiples razones. Primero, el riesgo de pérdida de calidad y oportunidad de los servicios; segundo, el riesgo de pérdida de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos; tercero, el riesgo de captura política en la administración de prestaciones que involucran gran cantidad de recursos públicos; cuarto, el riesgo de fallas en la implementación de procesos y tecnologías capaces de soportar operaciones complejas a gran escala, que requieren de conocimiento y experiencia, que además suponen una curva de aprendizaje que no resulta trivial, que además requiere de tiempo y humildad, y que no admite mucho margen de error. Sabemos que el Estado enfrenta una brecha y un desafío pendiente por mejorar la gestión pública y que las demandas por modernizar el Estado han retomado vigencia. El razonamiento contra factual no nos permite proyectar un escenario futuro favorable sin imaginar un alto riesgo, dada la evidencia reciente.

Lo anterior, no significa que todo debe ser provisto por privados, como otros sectores políticos también podrían pensar que es mejor. La provisión privada también conlleva riesgos que deben ser adecuadamente mitigados y controlados. Por ejemplo, deberán supervigilarse: el correcto uso de recursos con el fin exclusivo de financiar las prestaciones de seguridad social; el pleno cumplimiento de estándares de gestión, tanto en calidad de servicio y oportunidad de las prestaciones para los usuarios, como también en la conformación y conducta transparente de sus gobiernos corporativos, entre otras materias.

Entonces, ¿cuál podría ser la mejor respuesta institucional para nuestro país, que nos aproxime a un adecuado equilibrio pragmático que permita cumplir la promesa constitucional sobre los derechos sociales? Nos parece que la respuesta está en: i) el principio de colaboración público-privada, ii) la tradición de nuestras instituciones, y iii) la adecuada definición de roles por parte del Estado y los privados.

Creemos que el Estado tiene el deber fundamental e ineludible de propender al bien común y de garantizar el derecho de acceso a la seguridad social, pero que ello no debe entenderse como un rol exclusivo y excluyente en la provisión de sus prestaciones. Por el contrario, pensamos que en la provisión de prestaciones pueden participar privados y que ello puede implicar mejores servicios para las personas, complementando la labor del Estado.

Pero como lo hemos señalado, tratándose de derechos sociales que el Estado deberá garantizar, a éste le corresponde por esencia un rol de regulación y fiscalización del otorgamiento de las prestaciones, por las cuales deberá velar, resguardando el acceso igualitario por parte de las personas.

Luego, la provisión de las prestaciones podría ser realizada por instituciones privadas, y eventualmente, también por instituciones públicas, en la medida que se configuren las mismas reglas para ambas y que la provisión mixta de las prestaciones se traduzca en beneficios para las personas, que podrían emanar de: i) una mayor competencia por parte de las entidades que se traduzca en mejoras de servicio y menores costos; ii) una mayor libertad de elegir por parte de las personas; y, iii) una mayor legitimidad política y social del sistema institucional. Sin perjuicio de lo anterior, en algunos casos, será preferible contar con proveedores únicos, preferentemente privados, que sean seleccionados mediante procesos de licitación pública competitivos y transparentes, que permitan la provisión eficiente de las prestaciones sociales.

En síntesis, nuestro pensamiento se resume en lo siguiente: i) valoramos la incorporación de las prestaciones de la seguridad social como derechos sociales; ii) entendemos que al Estado le corresponde la obligación de garantizar el acceso igualitario a los derechos sociales por parte de las personas; iii) no debe entenderse que, en el cumplimiento de dicha obligación, el Estado debe cumplir un rol exclusivo y excluyente en la provisión de derechos sociales, sino que por el contrario, deberá velar por que su otorgamiento permita cumplir con su fin último, cual es proporcionar certezas para un mejor vivir de las personas; iv) al Estado le corresponde un rol ineludible en la regulación y fiscalización de las instituciones privadas y/o públicas que participen de la seguridad social; v) los privados podrán participar en la provisión de derechos sociales, cumpliendo las normas que el Estado establezca, sometiéndose a la regulación y fiscalización correspondiente; y vi) el Estado podrá participar en la provisión de derechos sociales, en la medida que eso contribuya a garantizar el acceso a las prestaciones y a mejorar sus atributos de calidad, oportunidad, eficiencia, eficacia y transparencia.

Finalmente, dicho todo lo anterior, nos parece que lo señalado en el Artículo 27 del Anteproyecto de Constitución Política de la República, es suficiente para permitir el desarrollo de la seguridad social en Chile, reconociendo que es necesario avanzar en urgentes e importantes reformas legales que permitan introducir las mejoras que la ciudadanía demanda.

Muchas gracias.