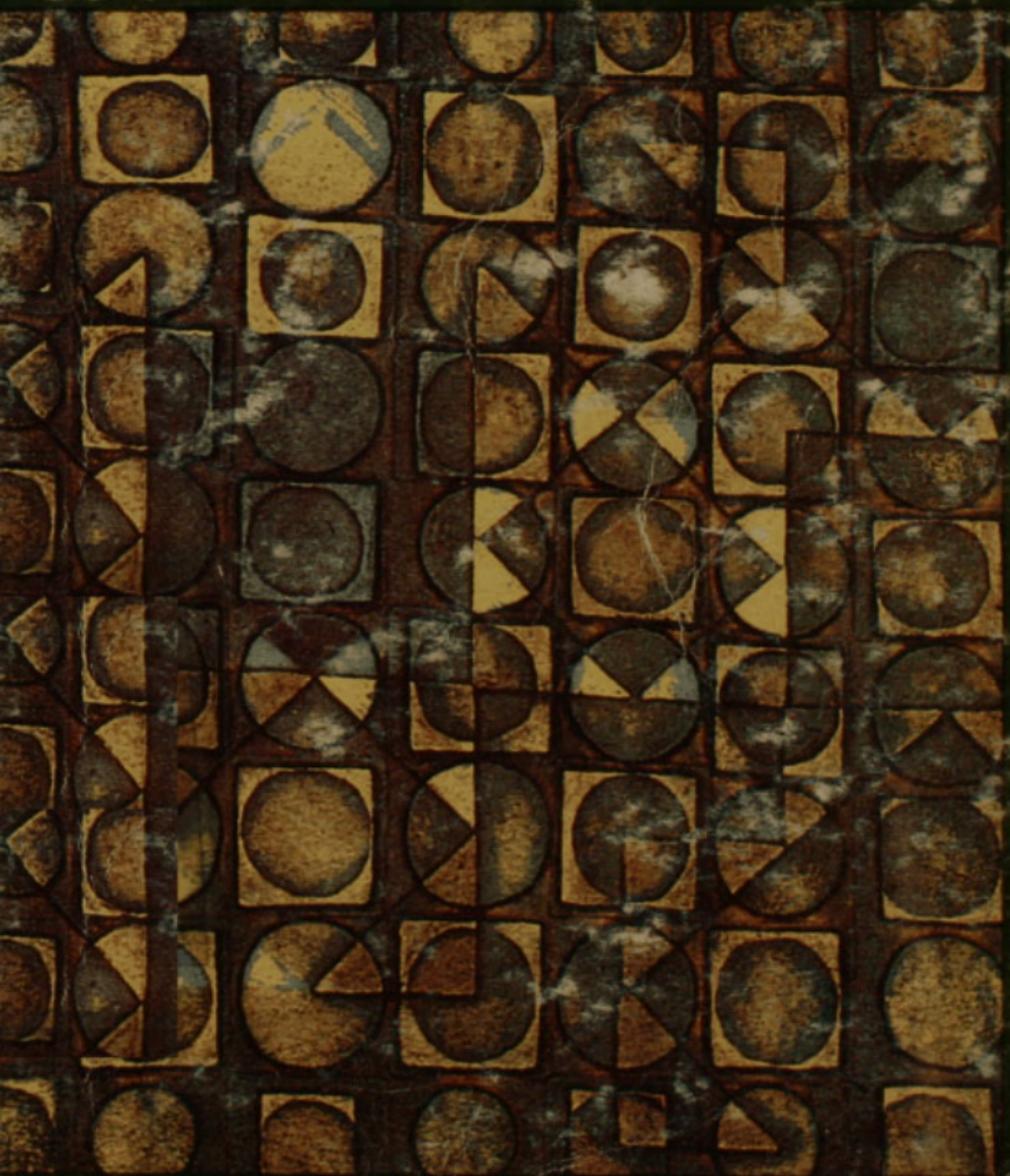


josé pablo arellano

# políticas sociales y desarrollo

chile 1924 - 1984



## CAPITULO II

# LA SEGURIDAD SOCIAL EN UN REGIMEN DE REPARTO: CHILE 1924-80

La seguridad social presenta distintos grados de desarrollo en Latinoamérica. Existen, sin embargo, algunas características comunes que explican que, en varios países, se plantee en estos días el tema de la reforma del sistema previsional.

En primer lugar, la seguridad social se ha extendido durante casi todo este siglo sobreponiendo nuevos regímenes y programas a los ya existentes. Esto ha producido una estructura bastante compleja y ha creado desigualdades, muchas veces injustificadas, que, frente a nuevas condiciones socioeconómicas, requieren ser reformadas.

Por otra parte, en varios de los países los regímenes de pensiones tienen ya tres o más décadas de antigüedad, con lo cual se está llegando al fin de la "etapa fácil de la seguridad social". En los primeros años los trabajadores que recién se incorporaban aportaban recursos sin significar gasto. Después de tres o más décadas los gastos han aumentado,

ya que el sistema ha ido madurando y una alta proporción de la población retirada está recibiendo pensiones. Esto lleva a que las posibilidades de aumentar los beneficios sean menores que en el pasado y a la existencia, en muchos casos, de problemas financieros.

A lo anterior se suma el efecto producido por la crisis económica y por los cambios demográficos recientes, que están aumentando la proporción de la población mayor de sesenta años. Esto origina menores ingresos y mayores gastos, agravando el problema financiero.

Las condiciones descritas plantean la necesidad de revisar el sistema de seguridad social. En este contexto se sitúa el presente trabajo, que constituye una versión ampliada y revisada de un documento escrito en vísperas de una profunda reforma a la seguridad social chilena<sup>1</sup>. En él se recogen algunos aspectos relevantes de la experiencia chilena acumulada en los 55 años del sistema de reparto.

La primera sección presenta las distintas formas posibles de organizar un Sistema de Seguridad Social y algunas de sus consecuencias macroeconómicas.

La sección siguiente analiza los rasgos principales de la evolución del sistema chileno entre 1924 y 1980. Para tal efecto se han distinguido tres períodos: la etapa de formación, de 1924 a 1951; la de rápida expansión, entre 1952 y 1972, y la que va desde 1973 a 1980.

La última sección pasa revista a las principales críticas y defectos que tenía el sistema a fines de los años 70, antes de su reforma. Se incluyen, ade-

---

1 Dicho documento apareció publicado en *Colección Estudios CIEPLAN* 4. Noviembre de 1980, bajo el título "Sistemas alternativos de seguridad social: un análisis de la experiencia chilena".

más, tres anexos que desarrollan en mayor profundidad algunos aspectos tratados en el texto.

## 1. SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

El principal objetivo de la seguridad social es asegurar un cierto nivel de vida a sus afiliados, cuando los ingresos de éstos se vean interrumpidos, ya sea temporalmente (por razones de cesantía, enfermedad o maternidad) o en forma permanente (por invalidez, vejez o muerte). Se procura, así, independizar la capacidad de compra de la familia de variaciones en sus fuentes regulares de ingreso. Simultáneamente, la seguridad social busca, en la mayoría de los países, lograr una mejor distribución del ingreso.

La evaluación de un sistema de seguridad social, por lo tanto, procurará determinar el grado en que se alcanzan dichos objetivos. Interesa determinar la eficiencia —en términos de la utilización de los recursos y de su crecimiento— con que se cumple el objetivo de asegurar la estabilidad de los ingresos y el grado en que se alcanza una distribución más equitativa. Es por esto que, luego de describir los sistemas alternativos, analizaremos sus efectos sobre la distribución del ingreso, el empleo, el ahorro y la formación de capital.

### a. *Alternativas de organización*

El examen de los sistemas de seguridad social actualmente en funcionamiento en el mundo revela la existencia de numerosos elementos comunes entre ellos. Sin embargo, hay, al mismo tiempo, diferencias significativas que hacen difícil llegar a una tipo-

logía simplificada<sup>2</sup>. De allí que, para estudiar las posibles alternativas de organización, convenga revisar algunos aspectos esenciales que definen el funcionamiento de un sistema de seguridad social. A continuación se indican seis características que definen la naturaleza del sistema, y se señalan sus posibles combinaciones.

i) El sistema de seguro puede ser obligatorio o voluntario. En este último caso no existirá un "sistema oficial" de seguridad social. Las personas ahorran en forma voluntaria para enfrentar eventualidades que interrumpen su capacidad de generar ingresos. En estas circunstancias aparecerán programas de seguro privado. Estos garantizarán una pensión y/u otros beneficios ante eventualidades, a cambio del pago de primas.

La existencia de algún tipo de sistema obligatorio es, hoy en día, casi universal. Los mecanismos voluntarios actúan como complementos o, en algunos casos calificados, como sustitutos del programa obligatorio. El régimen obligatorio se convierte así en un mecanismo de ahorro forzoso destinado a financiar la seguridad social.

ii) En segundo lugar debe especificarse la cobertura del programa. Esta puede ser universal, protegiendo a toda la población del país, o bien puede proteger sólo a los cotizantes en el sistema. Existen también programas que protegen sólo a aquellos que están por debajo de un nivel mínimo de subsistencia y que carecen de otras fuentes de recursos. En este último caso se trata más bien de un programa de satisfacción de necesidades básicas, por lo que, generalmente, se ha creado como complemento de los anteriores.

---

<sup>2</sup> Para una descripción de estos programas en 139 países puede verse U.S. Department of Health, Education and Welfare (1982).

iii) En cuanto al financiamiento del sistema existen tres fuentes: los propios interesados, sus empleadores y el Estado, en base a fondos de tributación general.

Los sistemas de cobertura universal y los que atienden únicamente a los que no alcanzan un ingreso mínimo de subsistencia se financian con fondos generales del Estado. Aquellos programas orientados a los trabajadores cotizantes, en cambio, utilizan alguna combinación de las tres fuentes.

iv) Igualmente importante para caracterizar un sistema es el mecanismo de determinación de los beneficios y la relación existente —si es que la hay— entre éstos y la contribución al financiamiento realizada por el beneficiario<sup>3</sup>. Las posibilidades son variadas. Los beneficios pueden ser estrictamente iguales a las contribuciones —debidamente capitalizadas— o pueden no guardar ninguna relación. Este último es, en particular, el caso de un sistema financiado con recursos tributarios.

Por lo general los sistemas de seguro social procuran establecer beneficios que guardan alguna relación con las contribuciones, sin pretender un equilibrio actuarial. Lo más frecuente es que se relacione directamente el beneficio al ingreso “normal” de la persona (aquel sobre cuya base cotizó). El beneficio así determinado puede modificarse de acuerdo al número de años en que el trabajador ha cotizado y a sus necesidades (número de personas económicamente dependientes, por ejemplo).

v) Otro aspecto determinante de la naturaleza del sistema es la existencia o no de fondos de reserva. Las instituciones que recaudan las contribu-

---

<sup>3</sup> La comparación entre contribuciones y beneficios es en términos del valor esperado de éstos. Vale decir, debido a la existencia de incertidumbre respecto de los beneficios por recibir, éstos se ponderan por la probabilidad de su obtención.

ciones pueden acumular esos recursos constituyendo fondos de inversión con los cuales se pagarán los beneficios en el futuro. Esta acumulación de reservas, sin embargo, no es indispensable. Los beneficios pagaderos en el futuro pueden cancelarse con los ingresos que se obtendrán en esa fecha. Para pagar las futuras pensiones de quienes cotizan en la actualidad no es necesario acumular reservas. Es posible contar con las cotizaciones que se recaudarán entre quienes hagan imposiciones al momento de pagar dichas pensiones.

La base del sistema, en este caso, es la confianza. Los que hoy contribuyen al sistema confían en que la próxima generación seguirá pagando sus contribuciones y, por lo tanto, financiará sus beneficios aun cuando no existan inversiones. La confianza que respalda el papel moneda y que hace innecesaria la existencia de oro es la misma que respalda al sistema de seguridad social cuando no se acumulan reservas.

Un sistema de esta naturaleza no sólo puede funcionar, sino que proporcionará pensiones mayores a los aportes de cada trabajador. Como resultado del crecimiento económico y demográfico, cuando la actual generación pase a retiro, el sistema gozará de mayores ingresos y, por lo tanto, podrá financiar mejores pensiones.

La inexistencia de Reservas permite sustituir el equilibrio actuarial por un equilibrio en los flujos de ingresos y gastos del sistema a mediano plazo<sup>4</sup>.

vi) Otra dimensión importante es la forma de administración del sistema. Esta puede ser pública, privada, o asumir alguna forma intermedia.

---

4 Esto último no significa que los ingresos y gastos se equilibren año a año; basta con que esto se produzca en el mediano plazo. Para lograr este equilibrio de mediano plazo se acumulan algunos recursos cuando hay superávit, los que se destinan a financiar períodos con déficit.

Las seis dimensiones señaladas pueden combinarse con alguna flexibilidad para configurar el sistema de seguridad social. Es claro que no es posible pensar en cualquier combinatoria. No es factible, por ejemplo, pensar en un sistema voluntario financiado con fondos generales del Estado, ni tampoco se pueden otorgar con este método de financiamiento beneficios iguales a las contribuciones.

En el cuadro siguiente se muestra el resultado de distintas combinaciones de las seis características anteriores (se han dejado fuera los sistemas que protegen únicamente a la población más pobre). Se identifican cuatro sistemas resultantes, por ser de especial interés en el caso chileno que se estudia más adelante.

El seguro privado, como se ha señalado, opera cuando existe como complemento de algún sistema obligatorio. El sistema de transferencias directas se utiliza normalmente cuando la cobertura es universal y existe un régimen único de administración estatal.

*Cuadro 1* — Sistemas de seguridad social

<i>Relación entre beneficios y contribuciones individuales</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Voluntario</i>		<i>Obligatorio</i>	
		<i>Con reser- vas</i>	<i>Sin re- servas</i>	<i>Con reser- vas</i>	<i>Sin re- servas</i>
Beneficios iguales a Contribuciones	Impuestos Generales				
	Contribuciones interesado	Seguro privado		Capitali- zación	
Beneficios distintos a Contribuciones	Impuestos Generales				Transfe- rencias
	Contribuciones interesado				Reparto

El sistema de reparto es el más difundido en la actualidad y, en particular, es el que más se asemeja al que existía en Chile hasta 1981. El sistema de capitalización es el que predomina en Chile después de mayo de 1981.

#### b. *Efectos macroeconómicos*

Dada la magnitud que alcanzan los programas de seguridad social en la mayoría de los países, la forma de organización adoptada tiene numerosas repercusiones en el plano económico. Aquí se analizarán sólo tres de ellas. Los efectos sobre la distribución del ingreso, sobre el empleo y sobre el ahorro y la formación de capital.

##### i) Efectos sobre la distribución del ingreso.

El sistema de seguridad modificará la distribución del ingreso toda vez que la suma de las contribuciones que cada persona haga al sistema no corresponda a los beneficios obtenidos por ella. Este es un efecto directo sobre la distribución del ingreso<sup>5</sup>.

Al analizar estos efectos conviene distinguir la redistribución entre generaciones de aquella que se produce al interior de una misma generación. Esta última es la resultante de programas como el de asignación familiar. Dicho programa consulta una transferencia desde los trabajadores con menos cargas familiares a los con un mayor número de personas dependientes. También transfiere recursos desde los grupos con mayores remuneraciones a los de

---

5 Se producen también varios efectos indirectos que no se consideran en este trabajo. Por ejemplo, si la seguridad social afecta el empleo, se estaría modificando la distribución del ingreso. Lo mismo ocurre si se modifica la distribución de la propiedad, etc.

menor renta, ya que el beneficio es una suma fija de dinero y se financia a través de un porcentaje del salario. El mismo tipo de redistribución intrageneracional lo encontramos en el caso de las pensiones mínimas. Ellas, por definición, se pagan a trabajadores cuyos ingresos son insuficientes para financiar una pensión de subsistencia.

Esta posibilidad de redistribuir ingresos existe únicamente si se trata de un sistema donde los beneficios pueden ser distintos a las contribuciones (véase el Cuadro 1). En otros casos, tales como los del seguro privado y la capitalización individual, por definición no puede existir redistribución. Se limita, de esta forma, uno de los objetivos importantes de los programas modernos de seguridad social: el llamado principio de solidaridad.

Las transferencias entre generaciones se producen cuando algunos individuos reciben beneficios superiores a sus contribuciones sin que esta diferencia sea financiada por personas de su misma generación, sino por las de la siguiente. Esta posibilidad se presenta siempre que el sistema no acumule reservas por el total de las contribuciones. De este modo, cuando el sistema se crea con las contribuciones que no se acumulan se pueden pagar beneficios a trabajadores que previamente no tenían protección ya que no existía un seguro social.

Esta redistribución se ha producido en los países que establecieron sistemas de reparto durante este siglo. Con la creación del seguro social se empezaron a recaudar imposiciones de los trabajadores activos. En la medida en que esos fondos no se acumularon en su totalidad fue posible pagar pensiones a trabajadores retirados que no tenían protección suficiente. Esa generación obtuvo, por lo tanto, una transferencia de las generaciones siguientes.

En el análisis de la experiencia chilena, que se realiza más adelante, se cuantifica la importancia

de la redistribución tanto intra como intergeneracional. Como se verá, esta redistribución ha sido progresiva.

## ii) Efectos sobre el empleo.

Dos aspectos de la seguridad social tienen importantes repercusiones sobre el empleo: el mecanismo de financiamiento y las normas sobre retiro de la población, establecidas entre los requisitos para obtener una pensión.

Un mecanismo de financiamiento muy difundido es el de las contribuciones que gravan los sueldos y salarios. Estas son pagadas generalmente tanto por el empleador como por el trabajador. En la medida que son mayores a las que el trabajador haría voluntariamente y/o al beneficio que espera recibir a cambio de ellas, dichas contribuciones elevan el costo de la mano de obra y, por lo tanto, reducen la demanda por trabajo.

El efecto negativo sobre el empleo que tiene este gravamen al uso de mano de obra se evita cuando el financiamiento de la seguridad social proviene de tributos que no hacen diferencia entre factores productivos. La importancia de este efecto ha sido reconocida ampliamente y existen varias estimaciones de su magnitud. Véase, por ejemplo, PREALC (1975).

Las estimaciones sobre el mayor empleo que se generaría al cambiar el sistema de financiamiento se basan en la elasticidad de la demanda de trabajo con respecto a su costo. Como no existe información precisa sobre dicha elasticidad, normalmente se estima un rango de acuerdo a los valores que toman los parámetros relevantes. En el caso de Chile existen diversas estimaciones que difieren bastante en sus resultados. Estas diferencias no sólo se explican porque en estas estimaciones se postulan explí-

citamente distintos valores para ciertos parámetros, sino, principalmente, porque en forma implícita se asumen valores diferentes para otros parámetros relevantes. Con el fin de aclarar estos problemas de metodología el Anexo 1 presenta un modelo general, y hace explícitos todos los supuestos que se adoptan en las estimaciones realizadas para Chile por Aninat (1971), PREALC (1975), Villagrán (1976) y Solimano (1981).

Las normas de jubilación o retiro afectan la oferta de trabajo. Generalmente se exige una edad y/o un número mínimo de años de trabajo para obtener una pensión. Asimismo, la forma en que se determina la pensión establece, muchas veces, incentivos o desincentivos a permanecer en el trabajo. De acuerdo a numerosos estudios recientes, realizados en Estados Unidos, estos efectos parecen ser muy importantes (puede verse Ehrenberg, 1979).

En Chile, hace algunos años, los requisitos de jubilación se modificaron, reemplazando las pensiones según años de servicio por pensiones de vejez. Aparte de otros efectos que se analizan más adelante, esto trajo como consecuencia una mayor oferta de trabajo. En el Anexo 2 se presenta un esquema metodológico para estudiar los efectos de dicha medida sobre la tasa de desocupación.

iii) Efectos sobre el ahorro y la formación de capital.

La forma en que se organice la seguridad social tendrá consecuencias tanto sobre el flujo de ahorros como sobre el stock de capital. El tema ha sido bastante estudiado y discutido en los últimos 15 años. Se ha llamado la atención sobre varios canales a través de los cuales se alteraría el ahorro, y se han realizado análisis basados en distintos modelos. Una exposición comparativa puede verse en Aaron (1982).

Uno de los modelos de análisis se ha basado en la teoría del ahorro, que descansa en el ciclo de vida. Feldstein (1974) dedujo, sobre esa base, que la seguridad social disminuiría el ahorro al ofrecer un flujo de beneficios que reducen la necesidad de ahorrar para la vejez.

Diamond (1977) ha enfatizado la insuficiente previsión del futuro, concluyendo que para una proporción importante de la población el ahorro voluntario con fines previsionales, en Estados Unidos, habría sido menor al exigido por el programa obligatorio vigente.

El régimen previsional también alterará el ahorro si modifica la edad de retiro. Si existen incentivos para abandonar más temprano la fuerza de trabajo tenderá a aumentar el ahorro, ya que habría que acumular durante un período más corto para "una vejez más larga". Por otra parte, y dado que la seguridad social generalmente involucra una transferencia en favor de la presente generación, y desde los más ricos a los más pobres, esto tendería a aumentar el consumo agregado disminuyendo el ahorro.

En resumen existen razones teóricas que postulan efectos contrapuestos, lo que impide decidir a priori si el ahorro aumenta o disminuye a consecuencias de la seguridad social. El asunto debe resolverse empíricamente.

La evidencia empírica que relaciona el ahorro y la seguridad social es contradictoria. El estudio pionero de Feldstein (1974) concluye que el ahorro en Estados Unidos habría disminuido en forma significativa por esta causa. Revisiones recientes, de éste y varios otros estudios posteriores, concluyen, sin embargo, que no hay evidencia de un efecto significativo de la seguridad social sobre el ahorro. Véanse Aaron (1982), Danzinger *et al.* (1981), Lesnoy y Leimer (1985).

## 2. EVOLUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL CHILENA: 1924-80

Hasta 1980 el sistema chileno estaba estructurado en base a instituciones semipúblicas - Cajas de Previsión—, las cuales recaudaban las cotizaciones que por ley debían hacer los trabajadores y sus patrones. Con estos recursos se financiaban las pensiones (vejez, invalidez, antigüedad y sobrevivencia), las indemnizaciones, los subsidios de cesantía y enfermedad, las asignaciones familiares, la medicina preventiva y parte de la medicina curativa. La mayoría de estos beneficios, con excepción de las asignaciones familiares y las atenciones médicas, guardaba relación directa con la remuneración sobre la que habían cotizado los trabajadores. La relación de los beneficios con el total de contribuciones realizadas por el trabajador o por el patrón en su nombre era, sin embargo, escasa. Esto, junto al hecho de que prácticamente no se acumulaban reservas, permite caracterizar el sistema chileno prevaleciente en esos 55 años como de “reparto”.

A este sistema así organizado, en base a más de 35 cajas de previsión, estuvo afiliada cerca del 75 por ciento de la fuerza de trabajo del país. Los ausentes eran fundamentalmente los trabajadores independientes. Para estos últimos, al no existir un régimen de salarios, resultaba más difícil establecer un sistema de previsión obligatorio.

La mayoría de los trabajadores del país se encontraba afiliada a tres instituciones. El Servicio de Seguro Social (sss) acogía a más del 45 por ciento de la fuerza de trabajo, la Caja de Empleados Particulares (EMPART) al 11 por ciento y la Caja de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU) al 7 por ciento de la fuerza laboral. Las treinta y tantas Cajas

restantes afiliaban al 12 por ciento de la fuerza de trabajo.

Prácticamente todos los trabajadores protegidos por el sistema, cualquiera fuere la Caja, estaban cubiertos frente a las mismas contingencias. No obstante, había considerables diferencias en cuanto a la calidad de los beneficios que recibían. La legislación estaba plagada de regímenes de excepción y pequeños grupos favorecidos<sup>6</sup>.

La amplia protección a los afiliados, así como la proporción de trabajadores cubiertos por el sistema, ponían a Chile a la cabeza de Latinoamérica en materia previsional.

#### a. *Etapa de formación: 1924-51*

Los orígenes del sistema de seguridad se remontan a los años 20, período en el que se dictaron varias leyes sociales. Como producto de un largo debate que estuvo presente durante las dos primeras décadas del siglo, sobre lo que se llamó la "cuestión social", se presentaron varios proyectos de ley. El triunfo de Arturo Alessandri en la elección presidencial de 1920, con un programa que incluía la creación de un sistema de Seguro Social, dio mayor impulso a estas iniciativas. Sin embargo, el Parlamento recién las aprobó en septiembre de 1924, al ser presionado por un levantamiento militar. (Puede verse el capítulo I para mayores detalles).

De esta forma se dictaron, entre otras, las leyes que crearon la Caja de Seguro Obrero (antecesora del sss), la Caja de Empleados Particulares y la Ca-

---

<sup>6</sup> Numerosos trabajos han descrito las diferencias aludidas. Puede consultarse Briones (1968). El trabajo disponible más actualizado es el de Orlandini (1977), donde se describen en detalle los beneficios a que tienen derecho los trabajadores del SSS y EMPART.

ja de Empleados Públicos. Todas ellas tienen en común el establecimiento de algún mecanismo de seguro *obligatorio* para cubrir riesgos de invalidez, enfermedad y vejez. Posteriormente se ampliaron para mejorar la protección y para cubrir otros riesgos. En estos tres casos, así como en las instituciones que se crearon posteriormente, el carácter de las entidades fue semifiscal, quedando su administración en manos de un consejo en el cual participaban representantes de los asegurados, los empleadores y el Estado.

Por otra parte, los esquemas bajo los cuales se organizaron los regímenes de previsión para estos dos grupos de trabajadores, obreros (o trabajador manual) y empleados (trabajador intelectual), reflejan las profundas diferencias existentes entre ellos en esa época. Muchas de estas diferencias se mantendrán casi por medio siglo.

En el caso de los obreros, la ley dictada en 1924 obligaba a cotizar a todos aquellos trabajadores cuyo salario anual fuera menor a \$ 5.000<sup>7</sup>, presumiendo que el riesgo y la desprotección eran mayores entre los más pobres. La protección estaba referida a la enfermedad del trabajador<sup>8</sup>, en cuyo caso se otorgaba atención médica (incluyendo medicamentos) y un subsidio en dinero que disminuía fuertemente a contar de la tercera semana. La atención médica era proporcionada por la propia Caja de Seguro Obrero. Se establecieron, además, un seguro de invalidez y una pensión de vejez a los 65 años de edad. Esta última consistía, opcionalmente, en el retiro de la suma de los aportes capitalizados o en una pensión pactada en esa fecha. El financiamiento provendría de aportes del trabajador

---

7 Esto equivale a alrededor de \$ 14.000 mensuales en 1983.

8 A fines de los años 30 se extenderá la protección a la esposa del trabajador y a sus hijos menores de 2 años.

(2% del salario), del empleador (3%) y del Estado (1%). Este último contribuiría con fondos generales, del presupuesto nacional, en función del propósito redistributivo "social" que se buscaba con esta iniciativa. El sistema era, por lo tanto, de reparto en aquella parte referida a la salud y la invalidez, y de capitalización individual en cuanto a las pensiones de vejez.

Los empleados particulares, por su parte, estaban obligados, desde 1925, a aportar a un "fondo individual" de retiro, el que posteriormente se amplió a indemnización por años de servicio. Estos aportes, más un seguro de vida, les daban derecho a recuperar los fondos acumulados después de 30 años de servicio y 50 años de edad (y a transferirlos a los herederos en caso de muerte) o a obtener una jubilación por invalidez. A los pocos años de funcionamiento el sistema abrió la posibilidad de obtener préstamos contra esos fondos acumulados, opción que se usó, entre otros fines, como un mecanismo de seguro de cesantía. En 1937 se estableció, además, una asignación familiar que se pagaba por cada persona económicamente dependiente del empleado.

El financiamiento de estos beneficios recurría exclusivamente a los aportes del trabajador y su empleador. Las tasas de cotización eran sustancialmente mayores que las que se exigían en el caso de los obreros (véase el Cuadro 8) y, con excepción del régimen de asignación familiar, los "fondos individuales" funcionaban en base a la capitalización. Los empleados no disponían de ninguna protección en caso de enfermedad, y sólo contaban con el régimen de medicina preventiva que se estableció en 1938 para todos los trabajadores protegidos por la previsión social.

Los empleados públicos contaban con una pensión de retiro a los 40 años de servicio y los 65

años de edad, que se había establecido en 1898. La Caja de Empleados Públicos, creada en 1925, debía administrar el pago de dichos beneficios. Posteriormente se rebajó a 30 los años de servicio necesarios para acceder a la pensión de retiro y se eliminó el requisito de edad.

De esta forma, durante estas primeras décadas de funcionamiento de la seguridad social, se registra progresivamente la incorporación a ella de la mayoría de los asalariados. En el Cuadro 2 puede verse que, ya en 1950, dos tercios de la fuerza de trabajo estaba protegida por algún sistema existiendo un marcado predominio de la Caja de Seguro Obrero (sss), que afiliaba al 70% de la población cubierta. Las pensiones vigentes, en cambio, eran poco numerosas, registrándose alrededor de 3 por cada cien activos (cuadros 3 y 4). La razón principal de ello era que el régimen recién estaba formándose y, por lo tanto, las personas que tenían derecho a beneficios de retiro eran escasa. A esto se agrega que en la Caja de Seguro Obrero (sss), la casi totalidad de los que cumplían la edad de retiro habían optado por el rescate de fondos en vez de la pensión<sup>9</sup>. A pesar de todo, entre los empleados públicos las pensiones eran más de 10 por cada cien activos, lo cual constituía motivo de preocupación. Fue así como en 1951 el Ejecutivo recomendó —sin éxito— una disminución de las facilidades para jubilar.

Durante la mayor parte del período, el principal destino de los recursos fue el régimen de asistencia médica (véase el Cuadro 6), el cual iba mayoritariamente en beneficio de los obreros.

Las asignaciones familiares fueron adquiriendo una importancia creciente hasta constituir, a fines

---

<sup>9</sup> Cuarenta y tres mil obreros rescataron sus fondos entre 1941 y 1948 en tanto que menos de un centenar se acogió a la pensión.

**Cuadro 2 — Afiliados al sistema previsional**

Año	Total de asegurados activos c/		Servicio de Seguro Social		Total de asegurados activos que cotizaron c/
	miles	% de fuerza trabajo	miles	miles	miles
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(3)+(4)
1930			614		
1935	925		750		
1940			910		
1945	1.220	62,7	962		
1950	1.400	66,9	985		
1955	1.537 a/	66,0	1.128		
1960	1.537 b/	62,7 b/	1.240		
1961	1.596	62,9	1.264		
1963	1.680	63,9	1.310		
1965	1.964	72,2	1.375		
1967	2.096	79,6	1.450		
1969	2.143	79,9	1.440		
1970	2.217	75,6	1.476		
1971	2.286	77,0	1.513		
1973	2.359	77,7	1.561	1.013	1.811
1974	2.422	79,0	1.594	1.035	1.863
1975	2.334	75,0	1.537	995	1.792
1976	2.341	74,0	1.550	936	1.727
1977	2.267	71,5	1.490	922	1.699
1978	2.235	66,3	1.447	881	1.670
1979	2.291	65,8	1.486	848	1.653
1980	2.243	62,8	1.394	846	1.695
1981				700	1.299
1982				353	567
1983				235	449 d/

a/ Se refiere a 1952.

b/ Se refiere a 1959.

c/ Desde 1973 en adelante excluye Defensa y desde 1977 también excluye Carabineros.

d/ Provisional.

Fuente: (1) *Estadísticas*, Superintendencia Seguridad Social y Klein Saks (1958).

(3) *Estadísticas*, SSS; y tasa de variación del total de asegurados según Poblete (1949) para 1930 y 1935.

(4) *Estadísticas*, SSS.

de este período, la fuente principal de desembolsos de las instituciones de previsión. Ellas se otorgaban únicamente a los empleados. En el caso de los empleados particulares, el monto pagado por carga representaba cerca del 14% del sueldo promedio sobre el cual cotizaban (véase el monto mensual pagado en el Cuadro 5).

El total de ingresos superó durante este período los egresos, con lo cual se generó anualmente un excedente que fue constituyendo las reservas del sistema. A fines del período este excedente anual alcanzaba a poco menos del 20% de los ingresos. Estas reservas, concentradas en las instituciones para empleados, estaban invertidas mayoritariamente en préstamos habitacionales concedidos a los afiliados, en bienes raíces y, en menor medida, en préstamos personales<sup>10</sup>. Sucesivas disposiciones legales habían dispuesto que parte de las reservas del sistema fueran destinadas a inversión habitacional, con el fin de aliviar el déficit de viviendas resultante de la creciente urbanización. El criterio social con el cual se asignaban las inversiones disminuyó sus rendimientos monetarios, al punto que en 1951 éstos representaban menos del 10% de los ingresos<sup>11</sup>.

Tanto por la razón anterior como, principalmente, por el hecho de que la capitalización fue, generalmente, parcial, las reservas acumuladas disminuyeron progresivamente su significación cuanti-

---

10 La información es bastante parcial. De ella se deduce, por ejemplo, que en 1941, del total de inversiones, un 61% estaba en esos tres rubros, y que en 1952 la misma proporción se había elevado a 66 por ciento.

Para el caso de la Caja de Seguro Obrero (SSS) puede verse una designación de sus inversiones en Poblete (1949), página 158 y siguientes. Véase también Wallich (1982).

11 Según Cockburn (1981) este criterio de invertir las reservas en beneficio de los afiliados era el que recomendaba la OIT desde 1939.

tativa. En CANAEMPU éstas pasaron de 1,3 veces los sueldos imponibles anuales en 1939 a 0,6 veces en 1950. En EMPART el fondo de retiro también registraba un saldo cercano a la mitad de los sueldos cotizados a fines de este período.

Estas deficiencias en el funcionamiento del sistema de capitalización y, sobre todo, el deseo de ampliar la insuficiente cobertura de algunos riesgos, motivaron la presentación al Congreso de importantes proyectos de reforma en 1941 y 1948. En definitiva éstos resultaron aprobados en 1952, iniciándose un segundo período de expansión que se analiza a continuación.

#### b. *Dos décadas de rápida expansión: 1952-72*

Se ha elegido el año 1952 como el inicio de una nueva etapa porque en esa fecha se aprobaron dos importantes reformas al sistema previsional. Ellas fueron las modificaciones de mayor alcance introducidas al sistema, desde su creación hasta fines de los años 70. En 1952 se modificó la seguridad social de los obreros y la de los empleados particulares. Para los primeros se creó una serie de nuevos beneficios: pensión de sobrevivencia, subsidio de maternidad, mejora de las pensiones de invalidez, vejez y subsidios de enfermedad y se amplió a toda la familia la atención gratuita de salud. Simultáneamente se reorganizó la estructura administrativa de la Caja de Seguro Obrero, lo cual dio origen al Servicio de Seguro Social (sss) y al Servicio Nacional de Salud (sns). En el caso de los empleados particulares se estableció un sistema de pensiones que complementó el esquema de fondos individuales prevaleciente. En ambos casos se reemplazó, explícitamente, el régimen de capitalización por el de reparto.

**Cuadro 3 — Pensiones, número y valor promedio mensual**

Año	Total Pensiones		Pensiones SSS c/		Pensión Mínima de Vejez e/ (\$ 1983)
	Número a/ (miles)	Valor promedio b/ mensual (\$ 1983)	Número (miles)	Valor promedio b/ mensual (\$ 1983)	
Año	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1930			0,2		
1935	20,4		1,7	2.744	
1940			4,2	3.865	
1945	23,1		6,8	3.203	
1950			9,4	n.d.	
1955	129,0		74,9	1.438	1.373
1960	230,6		119,2	4.037	3.468
1963	342,5	7.749	160,4	4.257	3.244
1965	436,1	7.496	259,2	4.532	4.036
1967	514,2	8.763	291,3	6.335	5.645
1969	581,4	8.695	333,4	5.507	3.762
1970	614,2	10.207	367,0	6.387	4.519
1971	643,4	14.454	375,5	9.275	6.100
1973	712,6	5.639	431,8	4.269	2.617
1974	750,3	6.049	465,5	4.113	3.825
1975	810,2	5.304	470,7	3.986	3.666
1976	862,0	5.750	477,6	4.088	3.869
1977	915,6	6.432	492,6	4.354	4.231
1978	975,5	6.834	509,1	4.949	4.994
1979	1.022,8	7.865	520,1	5.090	4.838
1980	1.070,7	8.309	530,1	5.024	4.940
1981	1.126,4	8.752	546,2		5.037
1982	1.190,6	9.011	558,2		4.995
1983					4.833

Fuentes: (1), (2) en base a *Estadísticas*, Superintendencia de Seguridad Social.

(3), (4) en base a *Estadísticas*, SSS y tasa de variación del total de asegurados según *Poblete* (1949) para 1930 y 1935.

a/ Incluye asistenciales.

b/ Excluye asistenciales.

c/ Invalidez, sobrevivencia y vejez. Excluye asistenciales.

d/ Antes de 1955 pensión de invalidez después de esa fecha pensión de vejez Ley 10.383.

e/ Corresponde a la Ley 10.383 del SSS.

SSS: Servicio de Seguro Social.

**Cuadro 4 — Número de pensionados por cada 100 activos**

Año	Obreros (1)	Empleados sector privado (2)	Sector público (3)	Total (4)
1940	0,5	n.d.	n.d.	n.d.
1945	0,7	n.d.	n.d.	1,9 a/
1950	1,0	n.d.	10,3 a/	n.d.
1954	5,3	3,2	24,9 a/	6,7 a/
1957	9,2	6,9	23,7 a/	10,6 a/
1960	9,8	9,0	21,1 a/	11,2 a/
1965	16,9	16,5	47,1	22,2
1970	23,5	20,0	49,1	27,2
1975	30,5	24,3	57,2	34,7 b/
1979	34,9	26,9	83,1	44,6 b/

a/ Excluye Fuerzas Armadas.

b/ Excluye pensiones asistenciales y activos que no cotizaron.

*Fuente:* Calculado en base a datos provenientes de la Superintendencia de Seguridad Social.

Estas nuevas disposiciones fueron motivo de larga discusión parlamentaria. La ley que afectó a los obreros tuvo su origen en un proyecto presentado al Congreso en 1941, y la de los empleados en uno presentado en 1948<sup>12</sup>. Esta discusión muestra las posturas predominantes en la época, sobre algunos temas de importancia permanente que resultan interesantes de analizar.

Un primer aspecto dice relación con la edad necesaria para tener derecho a pensión de retiro. La postura del Ejecutivo y de los responsables de

12 Para un análisis de la época puede verse la exposición del ministro responsable por la nueva legislación para los obreros, Mardones (1954), y una revisión de la discusión parlamentaria de la nueva ley para empleados particulares, Lagos (1955).

la administración del sistema de seguridad social quedó muy clara en la exposición del Ministro Mardones. Este planteó que era erróneo considerar la jubilación como un derecho al descanso después de un cierto número de años de trabajo. El concepto que había dado origen a la pensión de retiro era, en cambio, el de incapacidad por vejez. Mardones estableció, además, claramente, que la consecuencia de adelantar la edad de retiro sería el cobro de mayores cotizaciones, lo que se traduciría en menores salarios <sup>13</sup>. Este criterio prevaleció, en el caso de los obreros, y la ley dispuso que la pensión de vejez se otorgaría a los 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Con ello se mantuvo la edad que establecía la legislación de 1924.

Distinto fue el requisito que se estableció en el caso de los empleados particulares. Para ellos se creó una pensión de antigüedad a la cual se accedía con 35 años de servicio, contradiciendo el criterio que había prevalecido en las pensiones obreras. Este punto fue motivo de un largo debate, en el cual la opinión mayoritaria era que "las jubilaciones por antigüedad o años de servicio, como quiera llamárselas, no corresponden a la atención de ningún riesgo, ya que no hay destrucción de la capacidad de obtener remuneraciones por el trabajo realizado" (Lagos, 1955, página 11). Por lo tanto, en vista de que hasta entonces los empleados podían cobrar sus fondos de retiro después de 30 años de servicio, se elevaba la exigencia para las pensiones de antigüedad a 40 años de servicio y, además, se establecía que éstas no serían reajustables. Así se buscaba que desapareciera gradualmente este tipo de pensiones, para que los empleados se acogieran a la

---

13 Señala que llevar la edad de retiro de 65 a 60 años elevaría la tasa de cotización de 4,6 a 15%, disminuyendo en 10% los salarios. Mardones (1954).

pensión de vejez a la que se accedía a contar de los 65 años de edad. En definitiva predominó el criterio de la Cámara de Diputados que exigía sólo 35 años para obtener la jubilación por antigüedad.

Otro aspecto considerado fue la opción entre régimen de capitalización o de reparto. El sistema vigente hasta entonces era formalmente de capitalización aunque en la práctica, como se ha visto, la acumulación de reservas había sido sólo parcial. El proyecto de reforma presentado en 1941 contemplaba un régimen híbrido de reparto y capitalización. En definitiva se optó por un régimen enteramente de reparto, tanto para los empleados como para los obreros. En ello pesó la mala experiencia acumulada con el régimen de capitalización vigente hasta entonces. La rentabilidad generada por las inversiones se consideraba extremadamente baja y a ella se atribuía el monto insuficiente de las pensiones. Se estimaba, además, que el sistema de capitalización sólo puede funcionar en un régimen no inflacionario, el cual, ciertamente, no era el caso chileno. De allí que se decía que “el criterio financiero en que debe fundarse el pago de pensiones debe ser más real y basarse tanto en la solidaridad social como en la fatal interdependencia económica de los componentes de una población. Ello nos conduce a reconocer que las pensiones que reciben los individuos pasivos de la sociedad resultan automáticamente de cargo de los activos. Estos últimos no reciben otra compensación que la expectativa de que cuando ellos lleguen, a su vez, a ser pasivos, habrá otros activos que soportarán la carga de su presión” (Mardones, 1954, página 30). Existiría sólo una pequeña suma acumulada “para satisfacer las diferencias eventuales entre ingresos y egresos, cuya inversión se hace en una obra de tan alta función social como es la venta de casas para los imponentes” (Mardones, 1954, página 38). El establecimiento de un

régimen de reparto motivó, en forma acorde con él, a disponer la reajustabilidad de los beneficios según el promedio del salario cotizado.

Otro aspecto revelador es el reconocimiento de derechos propios a la mujer. A ella se le otorgaba el derecho de pensión antes que al hombre —a pesar de su mayor esperanza de vida— y se le eximía de la obligación de registrar una cantidad mínima de cotizaciones durante la vida activa para tener derecho a pensión. Se procedía así porque se estimaba que cuando la mujer no está realizando un trabajo remunerado trabaja en su casa, “función social que merece ser expresada” (Mardones, 1954, página 42).

En los años siguientes a estas reformas de 1952 se ampliaron sucesivamente los beneficios. Entre los más importantes corresponde mencionar el establecimiento de la asignación familiar para los obreros en 1953 y su extensión a los pasivos del sss en 1957. El monto de dicho beneficio fue muy inferior al que se pagaba a los empleados, aunque con el tiempo las diferencias fueron reduciéndose (véase el Cuadro 5).

En 1968 se estableció un régimen uniforme y más amplio de protección por accidentes del trabajo<sup>14</sup> y se dispuso la creación de un régimen de medicina curativa para los empleados, el cual hasta entonces era prácticamente inexistente. Este sistema, a diferencia del de los obreros, fue de libre elección en base a un bono que adquiriría el usuario para cancelar sus atenciones<sup>15</sup>.

---

14 Hasta 1967 sólo una cuarta parte de la población afiliada a algún sistema previsional estaba protegida contra los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Tapia y Quirós, 1974, página 120).

15 Un análisis de la discusión previa a la creación de este régimen de atención médica puede verse en Gutiérrez (1976).

*Cuadro 5* — Asignación familiar  
(Monto mensual por carga, \$ 1983)

<i>Año</i>	<i>Servicio de Seguro Social</i>	<i>Caja de Empleados Particulares</i>	<i>Caja de Empleados Públicos</i>
	(1)	(2)	(3)
1940		614	
1945		1.197	
1950		1.631	
1955	411	1.246	954
1960	442	1.439	909
1961	474	1.546	967
1963	340	1.167	669
1965	452	1.227	710
1967	566	1.394	783
1969	570	1.520	730
1970	640	1.522	1.004
1971	886	1.832	1.347
1972	622	1.188	871
1973	293	600	441
1974	671	671	671
1975	645	649	649
1976	599	599	599
1977	558	558	558
1978	543	543	543
1979	525	525	525
1980	526	526	526
1981	522	522	522
1982	512	512	512
1983	410	410	410

*Fuente:* En base a *Estadísticas*, Superintendencia de Seguridad Social.

Un tema permanente de discusión y conflictos a lo largo de prácticamente todo el período fue el reajuste de los beneficios monetarios que pagaba el sistema. Excepto durante algunos períodos, no existieron mecanismos automáticos de reajustes. De allí que los beneficios monetarios, si bien aumentan en forma importante en estos años, presentan bastante inestabilidad en su poder adquisitivo (véase los cuadros 3 y 5).

Como resultado de la creación de nuevos programas y de la expansión de otros se registra en estas dos décadas un importante aumento de los recursos transferidos por el sistema de seguridad social. Estos aumentan, en términos reales, en más de 6 veces en el período, aumento que es equivalente a alrededor de 10% del PGB (véase el Cuadro 6). El principal destino de los mayores gastos son las pensiones. El desembolso por este concepto crece en más de 9 veces, fundamentalmente por la expansión en el número de pensionados (más de 6 veces), aunque también se registra un mejoramiento en el valor real de las pensiones (alrededor de 50% en promedio). A diferencia del período anterior, en el cual existía una relación muy baja entre pasivos y activos, en esta etapa dicha relación se eleva rápidamente. Ello ocurre principalmente por la gradual maduración del sistema, aunque también está influido por la alta tasa de pasivos en las instituciones que cubren a los jubilados del sector público (uniformados y civiles). En el Cuadro 4 puede verse que en 1970 dicha tasa era casi el doble de la que se registraba en el resto del país.

El gasto en asignaciones familiares también crece, aunque a un ritmo menor (se multiplica por 5), principalmente en razón a la extensión de la cobertura de este beneficio. Las asignaciones familiares alcanzan así una gran significación como complemento de la remuneración. A fines del período

los pagos por asignación familiar eran cercanos a 9% del total de remuneraciones<sup>16</sup>. Los desembolsos para atención médica crecen en más de 3 veces, como resultado tanto de la ampliación de la cobertura —a los empleados y a la familia del trabajador obrero— como por mejoramiento de los beneficios.

Este aumento general de beneficios es financiado con mayores cotizaciones, obtenidas, fundamentalmente, vía elevación de la tasa de contribución exigida (véase el Cuadro 8). Así se financian las dos terceras partes de los mayores gastos. El resto de los recursos proviene de aportes del Estado, los que, durante el período, se elevan en más de 15 veces (véase el Cuadro 7).

A pesar de la notable expansión del sistema y de su amplia cobertura en términos de población y riesgos existía, durante la mayor parte del período, el deseo de racionalizarlo para corregir las deficiencias que presentaba. Las críticas apuntaban, principalmente, a la multiplicidad de instituciones y a las diferencias en el tratamiento de distintos grupos. En términos del Superintendente de Seguridad Social de 1955: “Es preciso... una reforma sustancial de toda la legislación... con miras a unificar y estandarizar los sacrificios y el financiamiento de ellos; simplificar los mecanismos administrativos... eliminar vicios... que importa incorporar teóricamente al sector pasivo de la población a elementos plenamente capacitados para el trabajo” (Torres, 1955, página 2).

De hecho se elaboran diversos proyectos de reformas que buscaban corregir esas deficiencias. Ello ocurrió en todos los gobiernos: la misión Klein-Saks, en 1956; la comisión presidida por Jorge Prat

---

16 Esta proporción se duplica si la comparación se hace con las remuneraciones imponibles. Además, por cierto, tiene mayor significación para trabajadores de rentas más bajas.

durante la primera mitad de los 60, y en el gobierno del Presidente Frei. Ninguno de ellos, sin embargo, logró concitar suficiente apoyo.

**Cuadro 6 — Egresos de la seguridad social**  
(Monto en millones de pesos de 1983)

Año	Pension- es	Asigna- ción familiar	Régi- men de enfer- medad	Acci- dentes del trabajo	Cesan- tía	Otros subsidi- os	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1945 <sup>a/</sup>	1.731	1.616	3.848	0	0	0	7.195
1950	9.401	9.607	8.663	539	983	0	29.193
1951	9.531	10.435	10.153	580	1.645	0	32.344
1956	12.536	17.026	8.474	533	307	1.487	40.362
1957	14.075	20.002	7.083	394	406	1.819	43.778
1965	41.303	27.377	13.215	0	616	10.468	92.978
1968	60.788	38.447	20.460	1.082	928	13.632	135.337
1970	76.943	53.628	23.920	1.270	945	17.630	174.335
1971	113.728	65.387	35.696	2.739	1.089	25.600	244.239
1972	86.294	47.365	27.003	2.957	455	20.964	185.039
1973	48.097	23.792	18.900	1.274	306	9.436	101.805
1974	55.779	31.597	26.418	918	362	14.012	129.087
1975	53.813	28.122	18.810	1.230	1.159	15.422	118.556
1976	58.269	27.222	22.586	1.686	3.083	14.559	127.404
1977	68.074	25.663	25.880	1.780	2.521	15.472	139.390
1978	74.702	26.109	30.902	2.458	3.283	17.644	155.096
1979	90.958	25.175	33.812	2.525	3.815	19.420	175.706
1980	100.424	24.909	31.889	3.071	4.179	19.106	183.578
1981	108.870	25.329	33.073	3.406	4.697	25.996	201.372

a/ Excluye Fuerzas Armadas.

Fuente: 1945 Revista *Previsión Social*, 1945.

1950-51 Encuesta OIT sobre costo de la seguridad social.

1956-57 Revista *Previsión Social*, N° 87.

1965-81 *Costo de la Seguridad Social*, 1981.

**Cuadro 7 — Ingresos de la seguridad social**  
(Monto millones de pesos de 1983)

Año	Cotizaciones (1)	Aportes del Estado (2)	Rendimiento de inversiones (3)	Otros (4)	Total como % del PGB (5)
1950	33.508	5.617	3.820	146	7,1
1951	33.730	7.576	3.657	197	7,1
1956	33.736	17.498	3.209	1.690	7,6
1957	38.766	20.254	3.153	1.413	8,0
1965	76.211	42.297	2.226	3.458	11,9
1968	108.641	53.315	2.190	3.401	13,5
1970	139.430	76.573	2.864	4.961	17,1
1971	174.461	111.551	3.302	11.053	21,0
1972	138.825	92.234	2.622	8.111	17,1
1973	79.876	57.482	2.220	3.218	10,7
1974	118.299	59.736	1.742	4.832	13,7
1975	102.040	52.340	2.556	5.578	13,9
1976	112.866	50.353	4.530	6.054	14,3
1977	123.811	60.233	4.973	7.214	14,7
1978	117.479	65.273	4.625	9.537	13,6
1979	128.478	71.316	4.443	9.482	13,7
1980	137.822	85.702	4.666	11.662	14,2

*Fuente:* 1950-51 Encuesta OIT sobre costo de la seguridad social.  
1956-57 Revista *Previsión Social*, N° 87.  
1965-81 *Costo de la Seguridad Social*, 1981.  
Columna 5, PGB según Cuentas Nacionales Nuevas en pesos de 1977, y variación real de la serie antigua antes de 1960.

c *Menores beneficios y mayor uniformidad: 1973-80*

Varias de las medidas en pro de una mayor racionalización y uniformidad han sido impuestas por el gobierno militar. Ello ha sido facilitado no sólo por la enorme concentración de poder político del gobierno, sino también porque se ha acelerado la desaparición de las diferencias que existieron en

el pasado entre obreros y empleados. Entre las principales medidas habría que mencionar: en 1973-74 se igualó la asignación familiar y se creó el Fondo Unico de Prestaciones Familiares para administrar estas prestaciones. En 1974 se estableció un sistema general y uniforme de subsidios de cesantía. Hasta esa fecha los trabajadores manuales tenían un régimen muy imperfecto de protección en caso de cesantía. Ese mismo año se igualaron las pensiones mínimas. En 1979 se uniformaron los mecanismos de reajustabilidad de pensiones y los requisitos de jubilación por vejez, eliminando la concesión de pensiones por antigüedad a los civiles. Asimismo se terminó con la concesión de las pensiones perseguidoras (pensión que se asimila a la remuneración del trabajador en servicio activo)<sup>17</sup>.

Una medida importante y conveniente desde el punto de vista de la población más pobre ha sido la extensión del régimen de pensiones asistenciales, decretada en 1975. Estas benefician a todos los mayores de 65 años que carecen de recursos y a los inválidos mayores de 18 años. Aunque su monto es reducido —un tercio de la pensión mínima— con ella se favorece a más de 200 mil personas carentes de recursos que estaban al margen de la previsión.

Otra disposición en la misma línea fue la extensión del pago de asignación familiar a los niños de familias de escasos recursos, a pesar de que éstos se encuentren al margen del sistema previsional. Tal beneficio fue dispuesto en septiembre de 1981 y favorece actualmente a más de 550 mil niños.

Por último hay que señalar que, después de un aumento en 1974, las tasas de cotización previsional se fueron reduciendo gradualmente a partir de

---

17 Para un análisis detallado de estas últimas medidas puede verse Cisternas (1979).

1975. Esto obedeció al propósito del gobierno de reducir los costos de mano de obra para las empresas, con el objeto de lograr una mayor demanda de trabajo y reducir la desocupación.

A pesar del carácter positivo de las medidas anteriores —las que están en la dirección propuesta por variados gobiernos en el pasado— la situación en materia de beneficios aparece bastante negativa. En los cuadros 3 y 5 se registran las pensiones promedio y el valor de la asignación familiar pagada en los últimos años. Las cifras indican la enorme pérdida sufrida por los pensionados desde 1973. Durante todos estos años recibieron una pensión muy inferior a la de 1970. En promedio, el poder adquisitivo de las pensiones cayó en 26% entre 1973 y 1982, comparado a 1969-70. Esto representa una pérdida anual equivalente a las pensiones de 3 meses. La pérdida es aún más drástica en materia de asignaciones familiares. La razón de este marcado deterioro está en que los beneficios no se reajustaron adecuadamente, a pesar de la enorme inflación existente. La pérdida más fuerte se produjo en el último trimestre de 1973, durante el cual se suspendieron los reajustes. Al año siguiente, cuando se concedieron reajustes, éstos no reflejaron la inflación real de ese período debido a la forma en que se calculó el IPC de esos meses (véase el Anexo al capítulo I). Esta realidad es similar a la vivida por los asalariados, quienes han estado sujetos al mismo problema con los reajustes. La pérdida fue tan grande que aún en 1984 no se recuperan los niveles de 1970.

Los promedios, sin embargo, esconden fuertes diferencias al interior del sistema. En el Cuadro 9 se presentan comparaciones de los beneficios recibidos por diversos grupos. Todos los grupos allí identificados han visto reducidas sus pensiones y asignaciones familiares en términos reales. En términos

relativos el sector que ha visto más deterioradas sus pensiones es el de los empleados del sector privado. El sector menos perjudicado ha sido el de los pensionados de las Fuerzas Armadas y Carabineros, el cual goza, desde 1979, de pensiones mayores a las de 1970. Por otra parte, la pensión mínima ha caído menos que el promedio cobrado por los pensionados del sss. Ello obedece a que antes de 1973 una fracción mucho menor de pensionados estaba afecta al beneficio mínimo.

Desgraciadamente, la conclusión es que buena parte de la mayor igualdad que se ha logrado ha sido a costa del sector medio, el de los empleados, manteniéndose muchas de las diferencias más marcadas entre civiles y uniformados. Sólo en el futuro podrán reflejarse los efectos igualadores que tendrán las medidas adoptadas en 1979, al uniformar los requisitos de jubilación. Lo más notable del período es la dramática caída en el poder adquisitivo de los beneficios.

La reducción de los beneficios promedios ha acarreado una marcada disminución en los desembolsos del sistema durante la mayor parte del período (ver Cuadro 6). Recién en 1980 los egresos de la seguridad social recuperan el nivel de 1972. La caída más drástica es en el pago de asignaciones familiares, las cuales no han recuperado el nivel que registraron en los años 60 y principios de los 70.

La reducción en el volumen de gastos es menor a la del valor medio de los beneficios debido a que el número de beneficiarios —específicamente el de pensionados— continúa en aumento a lo largo de todo el período. El número de pensiones —excluidas las asistenciales— crece entre 1973 y 1982 al 3,9% anual, lo cual, si bien duplica el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, representa menos de la mitad de la tasa de crecimiento del número de pensiones en las dos décadas del período anterior.

*Cuadro 8* — Tasas de cotización  
(% de remuneración imponible)

<i>Año</i>	<i>Servicio de Seguro Social</i>		<i>Caja de Emp. Particulares</i>		<i>Caja de Emp. Públicos</i>	
	<i>Trabajador</i>	<i>Empleado</i>	<i>Trabajador</i>	<i>Empleado</i>	<i>Trabajador</i>	<i>Empleado</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1925	2	3				
1930	2	3				
1935	2	3				
1940	2	5	9,5	16,3		
1945	2	5				
1950	2	5	8,0	33,7	15,5	5
1952	2,1	5,7	8,0	33,8		
1953	3,8	13,5	8,0	33,9		
1954	6,0	24,2	8,0	34,0		
1955	7,3	25,9	8,3	35,1	17,5	5,5
1960	7,8	37,1	10,3	39,4		
1961	8,3	37,5	10,8	39,8		
1963	8,2	37,6	10,7	39,9		
1965	8,9	38,2	12,8	42,0		
1967	8,9	38,2	12,8	42,0		
1969	8,8	39,1	13,4	43,3		
1970	9,3	39,6	13,7	44,0		
1971	9,4	40,2	14,6	44,0		
1972	9,5	40,4	14,6	44,0		
1973	9,5	40,4	14,6	44,4	18,8	7,0
1974	7,5	49,4	12,6	52,1	18,8	35,2
1975	7,3	44,1	12,3	46,9	18,5	32,0
1976	7,4	44,0	12,3	46,7	18,5	32,0
1977	7,3	41,0	12,3	43,7	18,5	29,0
1978	7,3	32,5	12,3	33,9	18,5	19,5
1979	7,3	29,0	12,3	31,7	18,5	17,0
1980	7,3	27,0	12,3	29,7	18,5	15,0

*Cuadro 9* — Pensión como porcentaje de la pensión promedio en el país

Año	Obreros Sect. Priv.	Empleados Sect. Priv.	Empleados civiles Sect. Público	Fuerzas Armadas y Carabineros
	(1)	(2)	(3)	(4)
1965	49	128	90	203
1969	52	131	170	212
1970	49	116	168	245
1971	50	94	153	293
1972	52	94	130	338
1973	57	67	127	346
1974	51	68	146	361
1975	53	77	157	283
1976	54	75	152	334
1977	53	77	131	370
1978	56	74	131	335
1979	49	88	150	332
1980	46	77	148	350

*Fuente:* En base a *Estadísticas*, Superintendencia de Seguridad Social.

En cuanto al financiamiento de las prestaciones, la fuente principal continúa siendo las cotizaciones que realizan empleadores y trabajadores. Estas muestran un aumento en su significación relativa a partir de 1974, que se compensa por una disminución en los aportes del Estado. Esto constituye sólo un cambio contable. El Estado debe realizar aportes como empleador de los trabajadores del sector público, pero por ley no aporta en la magnitud que lo hacen los empleadores privados. El resultado es que tiene que pagar directamente las asignaciones fami-

liares y pensiones de los imponentes de las Cajas del Sector Público. Estos pagos aparecen contabilizados como aportes del Estado y no como cotizaciones patronales. Desde 1974 el Estado ha realizado mayores pagos de imposiciones como empleador, y por esta razón aumentan los ingresos por cotizaciones y disminuyen los aportes directos del Estado a la previsión. A pesar de las modificaciones introducidas en 1974, todavía el Estado no paga las imposiciones en la forma en que lo hacen los empleadores del sector privado. De aquí que los aportes directos que realiza estén sobreestimados.

El Cuadro 8 consigna las tasas legales de cotización de cargo del trabajador y del patrón en las tres principales Cajas. Si se comparan las tasas legales de cotización de cargo de los empleadores en la Caja de Empleados Particulares (EMPART) y en la de Empleados Públicos (CANAEMPU), se confirmará lo señalado en relación a los aportes del Estado. Otro aspecto que se observa es la disminución de las tasas de cargo patronal, a contar de 1975, con el objeto de reducir el costo de la mano de obra. La contrapartida de esta reducción es un menor nivel de beneficios y un mayor aporte de fondos generales del Estado.

A nuestro entender la reforma más significativa adoptada en este período —desde el punto de vista de los ingresos y gastos del sistema previsional— ha sido el cambio en los requisitos de jubilación para la población civil. En 1979 se establecieron como edades de jubilación los 65 años para los hombres y los 60 para las mujeres. Con esto se eliminó la concesión de pensiones por antigüedad, que beneficiaba fundamentalmente a los empleados.

Si se toma el caso bastante frecuente de jubilación con 35 años de servicio, y se supone que la persona empezó a trabajar a los 20 años, se observa que con el régimen de jubilación por anti-

güedad la persona obtendría su jubilación a los 55 años. Con la nueva legislación jubilará a los 65 años. Esto tiene un doble efecto sobre el financiamiento previsional. El trabajador estará supuestamente trabajando y, por lo tanto, cotizando durante más años, con lo cual aportará nuevos ingresos a la previsión. Al mismo tiempo hay menores gastos del sistema, correspondientes a las pensiones que se dejan de pagar durante igual período. El sistema previsional se ahorra un monto importante de recursos por estos dos conceptos.

En el Anexo 2 se presenta una estimación de este ahorro de recursos. Se concluye que el valor presente del pago de pensiones se reduce en alrededor de 60%, en el caso de los empleados, y el gasto mensual en pensiones en más de 13%.

Esta medida también tiene consecuencias sobre el empleo. Su efecto es aumentar la oferta de trabajo (o disminuir la demanda por nuevas contrataciones), elevando el desempleo. No existe información suficiente para evaluar con precisión la magnitud del mayor desempleo, ya que no se conoce la proporción de jubilados por antigüedad que continuaba trabajando después de obtener la jubilación. Si ninguno de ellos continuaba trabajando la tasa de desempleo aumentaría entre 1 y 2 por ciento una vez terminado el período de transición, debido a que ahora están obligados a hacerlo. Dicho porcentaje se reduce a la mitad si, por ejemplo, el 50 por ciento de los jubilados por antigüedad seguía trabajando o si todos ellos lo hacían durante media jornada.

Hay que considerar, también, que los recursos que se ahorran con esta modificación podrían usarse para generar empleos. Una posibilidad en tal sentido es que los ahorros se destinen a disminuir las tasas de cotización y con ello el costo de la mano de obra, incentivando su contratación. En el Anexo

2 se estudia esta alternativa, concluyendo que, a pesar de que en este caso aumenta la demanda por trabajo, probablemente ella no alcanza a compensar la mayor oferta, con lo cual esta medida termina, de todos modos, aumentando el desempleo.

Por último resulta necesario referirse a la fuerte disminución en la población cubierta por la seguridad social que se registra en este período. Como puede verse en el Cuadro 2, la proporción asegurada de la población activa se reduce de 79%, en 1974, a 62% en 1980. Se ha incluido también la estadística (Cuadro 2, cols. 4 y 5) referida a los activos por los cuales efectivamente se pagaron cotizaciones. Ello ayuda a interpretar las razones de la desprotección que se produce. Nótese que los activos cotizantes representaron una proporción bastante menor de la fuerza de trabajo: 61%, en 1974, y 47% en 1980.

Conviene llamar la atención sobre la alta proporción de trabajadores asegurados en el sss que no cotizaba (Cuadro 2, cols 3 y 4). En 1973-74 alrededor de un tercio estaba en esa situación, a pesar de que la tasa de cesantía entre los obreros era inferior al 10%. Ello revela la existencia —en un grado que desconocemos— tanto de una sobreestimación en el número de asegurados activos como de una evasión en el pago de cotizaciones.

Los motivos de la menor protección previsional de la población en este período se asocian, fundamentalmente, al cambio en las condiciones prevalentes en el mercado de trabajo. En primer lugar, la tasa de desocupación ha sido permanentemente mayor a la registrada en 1973-74. Si a ésta se le agregan los trabajadores inscritos en programas de empleo de emergencia (PEM y POJH) —los cuales no están protegidos por la seguridad social— la tasa de desempleo ha sido, al menos, el doble del nivel de 1974. No obstante, el número de cotizantes

también se reduce como proporción de la población ocupada, cayendo de 67%, en 1974, a 56% en 1980. Además del desempleo, en estos años se eleva el subempleo, lo cual también acarrea una menor afiliación previsional. Mientras en 1974 la proporción de trabajadores ocupados que realizaban trabajos por cuenta propia o eran familiares no remunerados era cercana al 27%, con posterioridad ella ha superado el 30%.

Sin embargo, los incrementos del desempleo y del subempleo no explican enteramente la menor protección. Como proporción de los *asalariados* que tenían trabajo, los trabajadores que cotizaron pasaron del 92%, en 1974 al 81% en 1980. Esta desafiliación previsional ocurrida en el período —que afecta a alrededor de 11% de los asalariados que tenían trabajo— obedece a la mayor evasión resultante de la menor fiscalización, de la pérdida de poder de negociación, de la atomización de los asalariados y de la menor estabilidad de los empleos.

La menor cobertura previsional se traduce en que, durante este período, el número de cotizantes *se reduce* en casi 200 mil, en circunstancias de que la fuerza de trabajo se eleva en cerca de 800 mil personas.

### 3. DEFICIENCIAS DEL SISTEMA DE REPARTO

Los cinco últimos gobiernos declararon su propósito de reformar el sistema de seguridad social chileno. Con este fin se realizaron diagnósticos de las deficiencias del sistema y se elaboraron proyectos de reforma<sup>18</sup>. En general existía bastante coinci-

---

18 Los principales proyectos de reforma se encuentran en Klein-Saks (1958), Prat (1965) y Ministerio de Trabajo y Previsión Social (1975). Un resumen de ellos puede verse en Orlandini (1977).

dencia en el diagnóstico y también en las reformas propuestas, con la excepción del último proyecto, que se apartó de los anteriores en las características del sistema que propugnaba.

En esta sección se analizan algunas de las críticas más frecuentes que se hacían al sistema, con el objeto de precisar los problemas reales a que apuntaban y derivar las conclusiones para su reforma.

#### a. *Déficit y aportes del Estado*

Como puede verse en el Cuadro 7, más del 30 por ciento de los ingresos del sistema previsional provienen de aportes directos del Estado. De allí que, con frecuencia, se decía que el sistema estaba quebrado y que demandaría aportes cada vez mayores del Fisco.

Conviene detenerse a analizar por qué y para qué el Fisco realiza dichos aportes. Como la situación fue bastante similar en los años que precedieron a la reforma puede examinarse sin problemas sobre la base de la información existente para 1977, último año para el que existían datos disponibles en el momento del cambio.

El Cuadro 10 muestra la forma en que se distribuían los aportes estatales según tipo de prestación y según el grupo ocupacional que recibió dichos fondos.

Lo primero que se deduce de este cuadro es que la mayoría de los aportes del Estado (58,2 por ciento) estaban dirigidos a financiar los beneficios y, en particular, las pensiones de los afiliados a cajas del sector público. Las causas principales de esta situación eran dos. En primer lugar, existía un problema contable al cual ya se ha hecho referencia. El Estado es empleador y, como tal, tendría que realizar aportes patronales del mismo modo que el sector priva-

do. Como sus aportes eran inferiores (véase el Cuadro 8), las cajas donde cotizaban los empleados públicos presentaban déficits que debían ser financiados con aportes directos del mismo Estado. Hemos calculado que si el Estado hubiera cotizado como empleador las mismas tasas que pagaban los empleadores privados en 1977 sus aportes directos se habrían reducido en 24,6 por ciento. Cerca de la mitad de los aportes estatales a las cajas del sector público podía considerarse, en consecuencia, un mero problema contable.

*Cuadro 10* — Distribución de los aportes directos e indirectos a/ del Estado al sistema previsional, 1977  
(Porcentajes)

<i>Grupo ocupacional</i>	<i>Sector Privado</i>		<i>Sector Público</i>		<i>Total</i>
	<i>Obreros</i>	<i>Empleados</i>	<i>Obreros</i>	<i>Empleados</i>	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Prestaciones</i>					
Pensiones	9,6	1,5	1,5	54,8	67,4
Enfermedad b/	30,7	0	0,1	0,3	31,1
Indemnizaciones y desahucios	0	0	0,2	1,3	1,5
Total	40,3	1,5	1,9	56,3	100

a/ Aportes indirectos son aquellos que provienen de leyes especiales.  
b/ Incluye subsidios de medicina preventiva, curativa y de maternidad y asistencia médica preventiva y curativa.

La segunda causa del aporte estatal a las cajas del sector público se originó en el hecho de que los pensionados de esas cajas recibían, en promedio, pensiones superiores y por un período más largo que el resto del país. Los empleados civiles del sector público gozan de pensiones que prácticamente duplican las de sus congéneres privados. Los pensionados de las Fuerzas Armadas y Carabineros reciben una pensión que más que triplica el promedio del país<sup>19</sup> (véase Cuadro 9).

Además de los aportes a las instituciones previsionales del sector público, los aportes estatales a las Cajas de Obreros del sector privado (40,3 por ciento) revisten importancia especial, en particular los fondos destinados a las prestaciones con motivo de enfermedad. El componente principal está constituido por los aportes al Servicio Nacional de Salud, para la atención médica de los afiliados al sss. Como ya se ha señalado, éste es un beneficio de carácter médico que, desde sus orígenes, el Estado quiso financiar directamente como una forma de atender las necesidades de salud de la población más pobre.

El resto de los aportes a instituciones previsionales de obreros se destina fundamentalmente a pensiones (9,6 por ciento). Esto refleja el hecho de que esas cajas pagan pensiones a los sectores más pobres del país, cuyos aportes son insuficientes. Se incluyen aquí, por ejemplo, el pago de pensiones asistenciales (2,4 por ciento de los aportes del Estado) y de otras pensiones de asalariados obreros de bajos ingresos. Es la expresión de una política redistributiva que se financia con fondos ajenos al sistema previsional.

---

19 Contribuye, en particular, a este resultado la existencia de pensiones perseguidoras. Estas diferencias se reducirán en el futuro, ya que no se otorgarán nuevas pensiones con estas características D.L. 2.448 (9-2-79).

Desde el punto de vista de la reforma al régimen de pensiones pueden extraerse dos conclusiones. En primer lugar, el problema está concentrado en los pensionados del sector público. En este caso, el déficit aparece artificialmente abultado por razones contables<sup>20</sup>. Sin embargo, aun si se despejara este problema, las cajas seguirían presentando déficit y el Estado tendría que seguir realizando aportes. La causa de esto se encuentra en las pensiones relativamente elevadas de que goza este sector. Si no se quiere rebajar las pensiones ya concedidas, la solución de mediano y largo plazo pasa por la modificación de las condiciones de las nuevas pensiones, de manera tal que se ajusten a las remuneraciones sobre las que se cotizó<sup>21</sup>.

La segunda razón de los aportes del Estado al financiamiento de las pensiones fue el propósito de favorecer a los trabajadores de muy bajos ingresos. La única manera de evitar estos aportes fiscales sin eliminar los beneficios es transferir recursos desde instituciones previsionales superavitarias. Sin embargo, no son claras las ventajas de financiar un programa redistributivo de esta naturaleza con cargo a los trabajadores cubiertos por la seguridad social. Más conveniente parece el financiamiento con cargo a fondos generales del Estado.

Desde otra perspectiva, algunos análisis de la situación financiera del sistema previsional señalaban que éste presentaba un déficit igual a su pasivo menos sus activos. Para estos fines el pasivo se define como el total de cotizaciones recaudadas, por las que, en el futuro, habrá que reponer a través del pago de pensiones. Mario Corbo (1979), por ejem-

---

20 En las mismas leyes de pensiones de Fuerzas Armadas y de los empleados civiles se establece que el empleador —el Estado— pagará directamente la pensión en vez de enterar las cotizaciones.

21 El D.L. 2.448 de 1979 soluciona parcialmente este problema.

plo, ha estimado dichos pasivos entre 14 y 21 mil millones de dólares. Como los activos son muy inferiores, el sistema aparece con una deuda espectacular.

La verdad es que cualquier sistema de pensiones que no se base en la acumulación de reservas —como era el caso en Chile— aparecerá “quebrado” desde este punto de vista<sup>22</sup>. Este no es —como ya se señaló— un criterio válido para evaluar la situación financiera de este tipo de sistemas. La “deuda” se pagará con los ingresos que se percibirán en el futuro. El criterio relevante para analizar la situación de un sistema de reparto como era el chileno es la proyección de los flujos de ingresos y gastos durante las próximas décadas.

La causa de que el sistema no tenga en su contabilidad activos equivalentes a los pasivos no es la baja rentabilidad de las inversiones. La principal causa está en que, cuando se creó el sistema y se empezaron a recibir cotizaciones, se pagaron al mismo tiempo pensiones. Esto es, se otorgaron pensiones a muchos trabajadores que no habían contribuido al sistema, porque éste no existía o porque no tenían recursos suficientes.

#### b. *La rentabilidad del sistema de pensiones vigente*

A menudo se relaciona esta supuesta quiebra con el bajo nivel de las pensiones. Se postula, explícita o implícitamente, que la causa de las bajas pensiones sería el escaso rendimiento de las inversiones previsionales.

---

22 El Sistema de Seguridad Social obligatorio en los Estados Unidos, que al igual que el chileno podía caracterizarse como uno de reparto, tiene activos que apenas alcanzan al 2 por ciento de su “deuda”, estimada en 2,4 trillones de dólares (Diamond, 1977).

En el cuadro siguiente se presentan algunas estimaciones que demuestran que, por el contrario —y de acuerdo a lo planteado más arriba—, los pensionados han recibido bastante más de lo que aportaron al sistema.

Se han examinado las transferencias envueltas en las pensiones de vejez del sss<sup>23</sup>. Recuérdese que a esta institución estaba afiliada más de la mitad de los trabajadores cubiertos por el sistema previsional y que ella pagaba más del 60 por ciento del total de pensiones del país. Los cálculos son aproximados en razón a las limitaciones de la información disponible; en todo caso, ellos subestiman la real transferencia de recursos. El anexo 3 presenta la metodología y antecedentes básicos usados en estas estimaciones.

En el Cuadro 11 puede verse que cada trabajador que jubiló por vejez en el sss, el año 1978, obtuvo en promedio una transferencia neta de 177 mil pesos de diciembre de 1979. Los más de 14.000 trabajadores que obtuvieron su primera pensión de vejez en ese año recibieron una transferencia superior a 2.500 millones de pesos de diciembre de 1979<sup>24</sup>.

Estas transferencias son las que explican lo que ocurrió con los fondos que el sistema no acumulaba. Un sistema sin reservas, como éste, pudo dar beneficios superiores a las contribuciones.

Las estimaciones permiten también comparar la pensión recibida con aquella que los beneficiarios

---

23 Se trata de las pensiones de vejez concedidas según la Ley 10.383, las cuales representaron en 1978 el 94 por ciento del gasto en pensiones de vejez del SSS. El resto son pensiones mínimas que probablemente gozaron de transferencias aún mayores.

24 Estos cálculos se refieren a los promedios y, por lo tanto, ocultan diferencias entre distintos trabajadores. Una muy significativa es según sexo. Cálculos distinguiendo por este concepto muestran que las mujeres obtenían transferencias muy superiores a los hombres.

hubieran obtenido si se hubieran capitalizado los aportes del trabajador y su empleador. El Cuadro 12 indica el porcentaje de la pensión efectivamente recibida que habrían obtenido los pensionados del sss en un régimen de capitalización. Obviamente los resultados dependen de la tasa de interés a la cual se capitalizan las contribuciones. Mientras mayor sea esa tasa, mejores las pensiones. Se hicieron estimaciones con tres tasas de interés: 2,5 - 5 y 7.

*Cuadro 11 — Transferencia implícita en las pensiones de vejez del S.S.S.*

Año	Valor actualizado al momento de concesión de la pensión a/ (miles de \$ de dic. 1979) b/				
	De las cotizaciones	De las pensiones recibidas y/o por recibir	Transferencia (2) - (1)	Pensiones concedidas (miles)	Transferencia total (millones de \$ de dic. 79) (4) x (3)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1978	118,5	295,8	177,3	14,4	2.553,2
1968	65,1	203,3	138,2	11,9	1.644,6
1960	56,6	156,0	99,4	4,6	457,2
1953	34	131,9	97,9	6,4	626,6

a/ Se utilizó una tasa de interés del 5%.

b/ En este caso se utiliza el IPC oficial, excepto entre 1970 y 1973 en que se usó el IPC del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Los resultados muestran que las pensiones de capitalización habrían sido entre un quinto y dos tercios de las efectivamente recibidas. La importan-

te transferencia producida gracias a la existencia de un sistema de reparto explica estos resultados<sup>25</sup>.

Los trabajadores que jubilaron en 1978 habrían visto reducidas sus pensiones –en el mejor de los casos– en un tercio, si se hubieran capitalizado sus aportes. En una alternativa más realista sus pensiones se hubieran visto rebajadas en más del 60 por ciento.

*Cuadro 12 – Pensiones de vejez efectivamente pagadas por el S.S.S. y pensiones resultantes de la capitalización de los aportes*

<i>Año</i>	<i>Pensión de capitalización como % de la pensión efectivamente pagada</i>		
	<i>(Tasas de interés de capitalización)</i>		
	<i>2,5</i>	<i>5</i>	<i>7</i>
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>
1978	22	40	66
1968	19	32	50
1960	22	36	56
1953	16	26	39

25 Nótese en el Cuadro 12 que, en los primeros años del régimen de pensiones, la diferencia entre las pensiones efectivamente obtenidas y aquellas que habría ofrecido un régimen de capitalización es mayor. Esto es así porque, cuando el sistema está recién organizado, el número de años durante los cuales se han hecho contribuciones y el monto de éstas es menor.

Las estimaciones anteriores revelan la existencia de una redistribución entre generaciones. ¿Qué ocurre al interior de cada generación? De esto se ocupa la próxima sección.

c. *Regresividad del sistema*

A menudo se criticaba el sistema de reparto señalando que sería regresivo. La evidencia disponible indica justamente lo contrario.

De acuerdo al estudio disponible más reciente, el sistema chileno no era regresivo sino, por el contrario, era progresivo. Vale decir, los sectores más pobres de la población recibían beneficios mayores a los aportes que realizaban al sistema. Se presentan a continuación los resultados del estudio de Foxley, Aninat y Arellano (1977), que reflejan la situación prevaleciente en el año 1969.

En el Cuadro 13 se observa que, a fines de los años 60, el 30 por ciento más pobre del país aportaba el 9,4 por ciento de los ingresos de la seguridad social y recibía el 14,9 por ciento de sus beneficios. Vale decir, obtenía ganancias netas por el hecho de participar del sistema. Lo mismo ocurría con el siguiente 30 por ciento de las familias. Lo opuesto sucedía con el 14 por ciento de familias de mayores ingresos (estratos V a IX) del país. Ellos aportaron más de lo que recibieron como beneficios. La distribución de ingresos era, por lo tanto, más igualitaria gracias a la existencia de la seguridad social.

A pesar de que el sistema era, en términos generales, equitativo, existían numerosas desigualdades en el trato a trabajadores de igual condición. La presencia de múltiples regímenes y de situaciones de excepción llevó a que existieran numerosas diferencias injustificadas en los beneficios —tanto en su monto como en las condiciones para obtenerlos— y

en las contribuciones —tasas y remuneraciones afectas—. Esta situación no sólo restaba equidad al sistema, sino que lo hizo muy complejo, elevando sus costos de administración.

*Cuadro 13* — Efectos del Sistema de Seguridad Social sobre la distribución del ingreso de las familias agrupadas según estratos (Porcentajes)

<i>Estrato de ingresos familiares</i>	<i>% de hogares en cada estrato</i>	<i>Distribución de</i>			
		<i>Seguridad social</i>		<i>Ingresos familiares</i>	
		<i>Contribuciones</i>	<i>Beneficios</i>	<i>Antes de seguridad social</i>	<i>Después de seguridad social</i>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
I	29,8	9,4	14,9	7,6	8,2
II	31,6	21,9	25,9	20,1	20,6
III	17,6	20,0	20,3	18,9	18,9
IV	7,4	11,5	11,2	11,2	11,2
V	4,5	9,0	8,0	8,7	8,0
VI	2,9	7,6	5,6	7,1	6,9
VII	2,7	6,6	6,1	8,0	7,9
VIII	1,5	4,7	3,2	5,9	5,7
IX	2,0	9,3	4,8	12,5	12,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Foxley, Aninat y Arellano (1977).

La reforma del sistema requería, en este caso, la igualación de los regímenes. Tal como en otros aspectos, sin embargo, los efectos de una reforma

sólo se irían produciendo con los años, ya que las diferencias en las pensiones ya concedidas o próximas a concederse difícilmente pueden corregirse<sup>26</sup>.

#### d. *Deficiencias administrativas*

El sistema de reparto presentaba innegables deficiencias, producto de la multiplicidad de disposiciones legales y del sobrecargo de trabajo a que estaban sometidas las instituciones previsionales. Este era el aspecto más deficiente del sistema y, probablemente, la causa principal del descontento existente. A los pensionados del sss, por ejemplo, les resultaba mucho más evidente la tramitación y mala atención que el hecho de que recibían pensiones varias veces superiores a las contribuciones que hicieron cuando trabajaban.

La solución, en estos casos, es la introducción de métodos modernos de administración, que evitan innecesarias tramitaciones y gasto de recursos. La simplificación y uniformación de los diversos regímenes de pensiones contribuiría en este mismo sentido.

La modernización de los métodos de administración es el aspecto clave desde el punto de vista de la reforma del sistema. A pesar de esto, el énfasis se ha puesto en si el sistema será administrado por el sector privado o el público; si en forma descentralizada o no. En esta disyuntiva las conclusiones no son tan claras. El sistema privado descentralizado recibiría el efecto de la competencia, lo que lo haría reducir los costos de administración. Sin embargo, a menudo se olvida que esta competencia

---

26 Hay una uniformación posible y desde todo punto de vista, justa. Se trata de los criterios de reajustabilidad de pensiones. En gran medida esto ya se logró en 1979 por medio del D.L. 2.448.

significa costos de venta, que en el caso del mercado de seguros son muy significativos. Por otra parte es posible que existan economías por operar a gran escala, que se obtendrían con un sistema centralizado.

#### e. *Conclusión*

El recuento histórico del desarrollo de la seguridad social chilena revela un amplio y rápido crecimiento de su cobertura y beneficios. La excepción la constituye el período 1973-80, en el cual se reduce el grado de protección. Del carácter parcial y por agregación con que va extendiéndose el sistema derivan la mayoría de sus defectos.

Aquí no se han estudiado los motivos que explican las características del desarrollo del sistema. Sin embargo, en términos generales, puede decirse que ellas están vinculadas a las características del sistema socioeconómico y a la institucionalidad política vigente. Por ejemplo, hasta 1970 el Parlamento estaba facultado para introducir iniciativas de gastos al presupuesto en ítems previsionales. Ello derivó en la introducción de beneficios para grupos pequeños, sin medir suficientemente los costos que particularmente en el futuro ello representaría. Esta posibilidad fue suprimida con las reformas legales de 1970. También llama la atención la insuficiente planificación de mediano y largo plazo que se observa especialmente en las últimas décadas. Esta planificación resulta indispensable en aspectos previsionales.

No obstante, del análisis de los defectos del sistema no se derivaba la conveniencia de reemplazarlo por un sistema privado de capitalización como insistentemente ha sido planteado por los economistas del gobierno militar. Los defectos indicaban

que era necesario uniformar las disposiciones que determinaban los beneficios y aportes al sistema, modernizar su administración, extender la indexación para neutralizar la inflación y recuperar la cobertura perdida en los últimos años. Precisamente en esa línea se inscriben algunas de las medidas adoptadas entre 1973 y 1980 y las propuestas de reforma de gobiernos anteriores.