

**SOCIEDAD CHILENA
DE SALUBRIDAD**

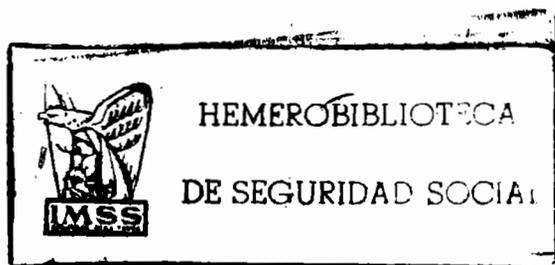
QUINTAS JORNADAS

1958

Sociedad Chilena
de
Salubridad

Quintas Jornadas

Realizadas en Santiago de Chile
desde el 15 al 17 de diciembre
de 1958



SANTIAGO DE CHILE

1958

INDICE

	Pág.
<i>Discurso de apertura.</i> — Dr. A. Horwitz	7
<i>La Seguridad Social: Concepto y evolución.</i> — Sr. Francisco Antonio Pinto	11
<i>Fundamentos económicos de la Seguridad Social.</i> — Sr. José Vera ..	17
<i>Síntesis Panorámica del estado actual de la Seguridad Social.</i> — Sr. Rolando González y Dr. Manuel de Viado	25
<i>Limitaciones económicas del Sistema de Seguridad Social chileno.</i> — Sr. José Grunwald	37
<i>Seguridad Social y desarrollo económico en Chile.</i> — Dres. Salvador Allende y Carlos Montoya	49
<i>Ensayo sobre una Previsión Unica en Chile.</i> — Dr. Jorge Alvarez Andrews	73
<i>Un posible esquema de Seguridad Social para países de desarrollo económico insuficiente. Su aplicación en Chile.</i> — Dr. Hugo Calderón Campusano	81
<i>Definiciones de términos usados y recomendaciones hechas en la Sesión de Clausura de las V Jornadas de Seguridad Social ..</i>	91
De Secretaría.— Ideas fundamentales debatidas en las V Jornadas de la Sociedad Chilena de Salubridad. Seguridad Social ..	93
Anexo.— Las actividades de la Sociedad Chilena de Salubridad a través del tiempo	99
Actividades de la Sociedad Chilena de Salubridad, desde el 20 de mayo 1947 al 20 de abril 1959	101
Resumen de la Memoria de la Soc. Chilena de Salubridad durante el año 1958	103
Personalidad Jurídica.— Decreto	109
Estatutos de la Soc. Chilena de Salubridad	111

DISCURSO DE APERTURA

Pronunciado por el Dr. A. Horwitz, presidente de la Sociedad, al inaugurar las V Jornadas de Salubridad.

Al juzgar los propósitos de la Sociedad Chilena de Salubridad dijimos, en ocasión reciente, que por ser una sociedad científica está destinada a analizar cuestiones de trascendencia, que involucran problemas cuya solución se ha hecho indispensable para orientar o modificar acciones y concretarlas en realidades. Tienen la virtud las sociedades científicas de crear un ambiente que favorece el libre intercambio de opiniones, sin las limitaciones que generan los convencionalismos, las creencias y los intereses. En esa atmósfera, las pasiones se polarizan en un afán generoso de buscar la verdad, la que conviene al bien común, ajenas a todo reconocimiento.

La Sociedad Chilena de Salubridad fue creada para analizar todo lo que tiene relación con la medicina social, vale decir, con las ciencias y las artes destinadas a prevenir las enfermedades, a curar y rehabilitar a los enfermos y a fomentar la salud, concitando el interés y organizando los esfuerzos de las comunidades. En su existencia ha seguido atenta a la evolución de nuestra sociedad y del pensamiento médico que busca cauces mejores para expresar el espíritu de su misión.

Las vicisitudes de la cultura han hecho primar en Chile la función pública de la medicina sobre la privada y han extendido su acción puramente biológica en las comunidades. Es hoy una ciencia social, en mutua dependencia con el desarrollo económico, la producción de bienes y servicios, el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias. Para una economía sana, el hombre interesa por su capacidad de crear y de producir y no tan sólo por su poder de consumo. Y es este aporte de energía humana eficiente, como la requieren las necesidades de cada colectividad, el fin permanente de la medicina y sus disciplinas conexas como ciencias sociales.

Esta nueva dimensión de la medicina y de la salud pública, que es de nuestro especial interés, justifica la preocupación de esta Sociedad por todos los problemas que gobiernan la adecuada aplicación de las técnicas de la salubridad en nuestro medio. Entre éstos destacan, por su permanente evidencia, los que tienen relación directa con los regímenes de la seguridad social y el financiamiento de los beneficios económicos y biológicos que conceden.

Tenemos que convenir que los sistemas de seguridad social que imperan hoy en Chile reflejan la intención del país de garantizar a cada ciudadano condiciones de vida satisfactorias, previniendo estados de

necesidad. Sus virtudes y defectos son propios de nuestra cultura; su evolución ha estado y estará regida por la forma de vivir, de sentir y de pensar de nuestro medio social. "Es, en verdad, sorprendente y misteriosa la compacta solidaridad consigo misma que cada época histórica mantiene en todas sus manifestaciones". Por ello el progreso social se realiza por los esfuerzos colectivos en busca del bien común, en la medida que lo permiten los rasgos culturales de cada período.

La seguridad social nació en Chile en este siglo como una solución para atender a necesidades básicas de las personas, las familias y las comunidades. Es la resultante de un proceso sociológico y, en consecuencia, está destinada a perdurar, modificándose en la manera que la sociedad lo reclame. Ha llegado el momento de una revisión juiciosa de su estado actual; porque es evidente un sentimiento de insatisfacción individual y colectiva con respecto a su organización, a la cantidad y a la calidad de los beneficios que concede en relación con las inversiones y el peso de éstas en el desarrollo económico del país.

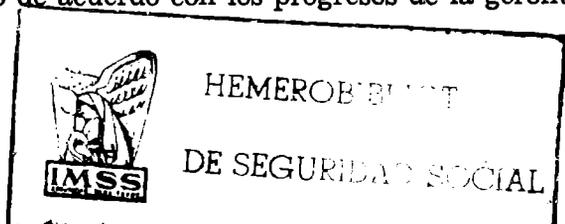
Se ha afirmado públicamente que "nuestra previsión es cara, ineficaz y atrozmente injusta por los privilegios crecientes que exhibe". Son expresiones que sintetizan el grado de insatisfacción de los beneficiarios que no sienten los riesgos sociales a que están expuestos y a cuya prevención tienen derecho, adecuadamente cubiertos. Es más, existen grupos, probablemente con mayores influencias, que han logrado regímenes propios con beneficios mayores, que no pueden justificarse con un criterio biológico o de función social.

Los patronos estiman que las cotizaciones son muy altas, que interfieren con el desenvolvimiento de sus empresas, que terminan encareciendo el costo de la vida y que su monto no guarda relación con la calidad y la oportunidad de las prestaciones que reciben sus obreros y empleados.

Los médicos hemos reclamado en forma insistente la prioridad que merece la seguridad biológica; porque estimamos que los riesgos de maternidad, enfermedad, invalidez y muerte deben preceder a todos los demás al distribuir los fondos de la seguridad social. Y así no ha ocurrido, porque so pretexto de capitalizaciones muy discutibles, particularmente en un período de inflación de la economía, los dineros se han invertido en construcciones y en empresas diversas, mientras embarazadas y niños no han tenido leche y los enfermos, medicamentos indispensables.

Para la opinión pública no es simple comprender que para asistir a un millón seiscientos mil asegurados activos y 150.000 pasivos, que incluyen 100.000 jubilados, con 1.500.000 de cargas familiares, sean necesarias 34 Instituciones de previsión con el consiguiente dispendio administrativo unido a la irregularidad y a la discontinuidad de los beneficios. Algunos grupos son objeto de crítica persistente, como el de los jubilados. El criterio actual basado en años de servicio, sin considerar la edad y la capacidad de crear y producir, ha contribuido a agravar la desproporción entre la población activa y pasiva con las consecuencias para la economía nacional. Sorprende a la opinión pública que el 88% de los jubilados civiles sean menores de 59 años y el 27% entre 45 y 49 años. La expectativa de vida de un empleado de 50 años es de 20,4 años.

Cabe recordar que Bismark, en 1880, estimó en 65 años la edad mínima para jubilar. Desde entonces el concepto de vejez se ha ido modificando de acuerdo con los progresos de la gerontología, la ciencia



que estudia los fenómenos biológicos y fisiológicos de los ancianos. Es evidente que existe una constitución individual, que preside el metabolismo celular y orgánico y los procesos de sustitución de células y tejidos gastados. De aquí que la capacidad de los seres humanos para producir y desplazar su energía es específica e individual y no puede regimentarse. En todo caso no puede estar condicionada por años de servicio, sino por edad —dependiendo su límite de la expectativa de vida de cada país— y por la probabilidad de trabajar en las labores habituales o en otras, de carácter físico o intelectual, para las que se tengan determinadas habilidades.

Una inversión de 153.000.000.000 de pesos, sin contar los aportes estatales correspondientes a la seguridad social, representa un problema de Gobierno, por su influencia en la economía del país y por su significado social. La experiencia demuestra que toda modificación en los aportes de patronos y obreros termina siendo costeadada por los consumidores a través del aumento de los precios, los que afectan más a los grupos que tienen remuneraciones más modestas y menores beneficios. Si a este hecho comprobado se agregan las contribuciones propias del Gobierno para los diversos sistemas y la incapacidad frecuente de la Caja fiscal para pagarlas, se deduce la necesidad de un análisis desapasionado de nuestra previsión con miras a hacerla más justa, oportuna, eficaz e integral, ofreciendo beneficios mínimos comunes para toda la población. A este propósito obedecen las Jornadas que inauguramos hoy, con el patrocinio de la Sociedad Chilena de Salubridad, el Departamento de Salud Pública del Colegio Médico de Chile y la importante colaboración de economistas, sociólogos, médicos y otros profesionales con conocimiento y experiencia en la materia.

De la presentación del problema en su momento de hoy y de su análisis, crítica y proyecciones, como asimismo del debate, esperamos que surjan las bases para una reforma. Esta debe consultar el carácter de los beneficios a que pueda acceder la población; su financiamiento, sea por cotización directa; o por impuestos indirectos que administra el Estado; el régimen de distribución de los ingresos, por reparto o por capitalización; el destino de las asignaciones familiares en cuanto a incluirlas o excluirlas de la seguridad social, en vista que para algunos representan una simple complementación del salario; el mecanismo administrativo para realizar la previsión por medio de una sola Institución o Servicios Múltiples; la aplicación progresiva o inmediata de los nuevos beneficios que otorga el sistema con debida consideración a los imponentes actuales y a sus derechos adquiridos. Y hemos citado algunos de los problemas de mayor trascendencia que involucra la reforma.

“Tengo conciencia y la conciencia siente siempre ansias de explicar. Pero mi conciencia es el auténtico artículo de púlpito; me fastidia el ver cómoda a la gente cuando debería sentirse incómoda, e insisto en hacerle pensar para que confiese que peca”. Así decía Bernard Shaw. Creemos que la situación actual de la seguridad social en Chile representa un problema de conciencia que afecta a todo el país y que obliga a una preocupación inmediata del Estado. En busca de un régimen más justo para los más necesitados, será inevitable herir intereses. Confiamos que la madurez cívica del país facilite la labor del Gobierno en una empresa que es de beneficio común. Nada más grato para la Sociedad Chilena de Salubridad y para el Departamento de Salud Pública del Colegio Médico de Chile que contribuir con estas Jornadas y con las ideas en debate a ese propósito superior.

LA SEGURIDAD SOCIAL: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN

Sr. FRANCISCO ANTONIO PINTO.

Como observación previa, me parece del caso señalar que muchísimos expertos y la mayoría de los miembros participantes en este ciclo de estudio podría con mayor autoridad y conocimientos que yo, haber asumido la tarea de definir el concepto actual de Seguridad Social.

La responsabilidad de que se haya encargado al que habla, de dar una definición preliminar al tema, corresponde al Comité directivo. Mi aceptación se debe simplemente a que, como ciudadano y como universitario, le atribuyo al tema gran significación en el orden humano e incidencias importantes en el campo económico. Por tal razón he aceptado gustoso de participar.

Hecha esta aclaración, que descarga un poco mi responsabilidad, entremos al tema.

1.—Concepto de Seguridad Social.

Aunque parezca obvio señalarlo en un medio en que abundan los técnicos y especialistas, la Seguridad Social es un concepto que ha venido precisándose gradualmente. Como lo veremos más adelante, no existió siempre Seguridad Social como la entendemos hoy día. Ella corresponde a la etapa perfeccionada de un proceso que tuvo primitivamente manifestaciones parciales y rudimentarias. Según es fácil apreciarlo, el concepto actual de Seguridad Social poco o nada tiene que ver con la protección pública de algunos grupos menesterosos o con los ahorros, obligatorios o no, de ciertos trabajadores a través de las llamadas entidades de Previsión.

¿Cuál es, entonces, el ámbito de la Seguridad Social? Si bien hay muchas definiciones al respecto, señalaré las que, a mi juicio, sintetizan el concepto, destacando al mismo tiempo la amplitud de él y la evolución experimentada.

Una es la que usó el Presidente Roosevelt, en 1935, en el Mensaje con que propuso al Parlamento la Social Security Act. Al margen del contenido mismo de dicha ley, como pensamiento político ilustrador, se dijo allí: "La seguridad debe ser una organización estructural de la sociedad, que garantice a todos los ciudadanos la posibilidad de

una vida libre y de un pleno desarrollo de sus facultades". En esos años, sin duda, tal definición señaló una dimensión nueva a la Seguridad Social, más profunda, por cierto, que los parcelados regímenes existentes en muchos países para determinados grupos de la población.

Otra definición interesante es la que apareció en el plan de reforma sometida a la Asamblea Nacional de Francia, en 1945. Allí se definió la Seguridad Social como "La garantía proporcionada a cada ciudadano de asegurarle, en toda circunstancia, su subsistencia y la de su familia, en condiciones decentes".

Como es fácil apreciarlo, en estas definiciones el concepto de Seguridad Social y sus objetivos son tan amplios que, en verdad, llegan casi a identificarse con las metas o fines de la política general de un país.

Para clarificar el cuadro aparecieron, afortunadamente, otras luces. Son las investigaciones de Beveridge y del grupo de expertos que preparó el estudio que sirvió de base a la legislación inglesa de post-guerra, justamente renombrada. El elemento específico y objetivo que destacaron es el de los "Estados de Necesidad".

En interpretación libre, según el pensamiento de Beveridge, la Seguridad Social es un sistema para hacer frente a los Estados de Necesidad, que pueden afectar a los miembros de una comunidad en el trayecto de su vida que media entre "la cuna y la tumba".

Esta distinción entre los períodos que podríamos llamar "normales" en la vida humana y aquellos que llamaríamos "anormales", en que se ve afectado por riesgos sociales de enfermedad, cesantía, invalidez, etc., es de extraordinaria importancia y significación. En los días "normales" —esquemmatizando—, el hombre tiene por lo menos salud y dentro de lo común estará "activo", lo que significa tener ingreso para afrontar sus necesidades primordiales. En contraposición, los días que —por simplificar— hemos llamado "anormales", son períodos en que el hombre y los que de él dependen se hallan en "estado de necesidad". Ello puede provenir de que, en el orden biológico, haya perdido la salud, temporal o definitivamente, y por tal razón esté económicamente "inactivo" y sin ingreso monetario, o porque, aun estando sano, carezca de renta si, por ejemplo, se ve afectado por la desocupación o cesantía involuntaria.

Con los elementos señalados se precisa de inmediato que el sistema de Seguridad Social tiene dos objetivos, de distinta naturaleza, aunque de acción conjunta.

a) Uno es el de proporcionar lo que llamaré "Seguridad Biológica". Vale decir, la acción Prevenzional y Curativa, junto a la de Readaptación de ciertos enfermos y de Saneamiento Ambiental; todas ellas estarán en estrecha relación con los programas de vivienda popular, sin los cuales se anula o desmejora la eficacia de la acción médica.

b) El otorgamiento de Seguridad Económica, o sea, el asegurar a los ciudadanos medios de subsistencia mínimos, que les permitan satisfacer sus necesidades básicas mientras se mantengan inactivos y sin ingreso.

Podrían, por cierto, mencionarse muchas definiciones de la Seguridad Social. Sin embargo, creo sinceramente que en los elementos que he resumido se halla lo esencial del concepto; el factor básico es el de constituir un sistema colectivo y general con que una comuni-

dad civilizada hace posible afrontar los estados de necesidad que afecten a sus miembros. Con ello queda también precisado que hay dos "dimensiones" para analizar la Seguridad Social. Una es la que bajo un ángulo amplísimo plantea que la Seguridad puede o debiera englobar todos los elementos que se requieren para que los hombres vivan "libres de temor" y de "inseguridad". Con ello resulta que será necesario incorporar como parte de la Seguridad Social la política Educativa, la búsqueda de la Ocupación Plena y el Desarrollo Económico, puesto que sin ellas los resultados serán incompletos e inciertos.

La otra visión de la Seguridad Social es más específica. Sin negar el nexo que existe con los problemas señalados, cuya solución constituye objetivo básico de la Política General de un país, estima más objetivo señalar que la Seguridad Social tiene por meta precisa dar atención a los "estados de necesidad" de los miembros de una comunidad y que para ello su fin directivo y primordial es proporcionar seguridad biológica y económica. Basta recordar solamente la dificultad de realizar esta tarea imperativa, en el cuadro nacional, para comprender que no es aconsejable ampliar el ámbito de la Seguridad Social con otros objetivos.

En la discusión teórica no puede decirse que sea equivocado el concepto genérico que incorpora en la Seguridad Social la acción contra todos los elementos de inseguridad y de frustración social. Sin embargo, no cabe duda que ante la complejidad de una política destinada a dar seguridad biológica —salud— y seguridad económica —subsidios— para toda la población inactiva y en estado de necesidad, es más aconsejable centrar el análisis y la acción en el concepto específico y concreto de los dos objetivos señalados.

2.—Evolución.

La afirmación hecha al comienzo, en el sentido que la Seguridad Social corresponde a la expresión actual y perfeccionada de un requerimiento social antiguo, se acredita fácilmente al analizar la evolución experimentada.

En esta oportunidad y por razones obvias, más que un análisis cuidadoso, yo intentaré solamente destacar los rasgos más salientes que diferencian un período de otro:

a) Si nos proyectamos hacia épocas más primarias de la evolución social, es evidente que el concepto de solidaridad nacional y de protección del necesitado, no tenía mayor aplicación, salvo en el ámbito restringido de la unidad familiar. La regla más común parecía ser aquella de que "el que no trabaja, no come...".

La consideración posterior, en la preocupación individual y colectiva, de la necesidad de dar ayuda a los menesterosos, inválidos y otros y de aliviar sus necesidades, constituye un primer paso en la evolución hacia un sistema de protección social. Estos esfuerzos no aparecen, sin embargo, considerados aún en la política general de las naciones más adelantadas; vale decir, no se incorporan al campo de la acción pública del Estado en favor de sus ciudadanos.

b) Una etapa distinta podría señalarse con la dictación de la "Poor Larr", en Inglaterra, a principios del siglo pasado. Si bien dicha legislación estaba destinada en forma primordial a los ostensiblemente "pobres", es interesante destacar el rasgo de una acción colectiva y

nacional en favor de un grupo de ciudadanos que evidentemente se hallaban en "estado de necesidad", como lo denominaríamos hoy día. (Es, además, curioso señalar que fuera Gran Bretaña, cuna del industrialismo y del liberalismo económico, quien primero estableciera una protección colectiva para los necesitados).

c) Un tercer período podríamos caracterizarlo por la participación de los propios trabajadores en la creación de mecanismos de protección para ciertos riesgos sociales, como la vejez o la invalidez. Se trata, desde luego, de regímenes parciales, de grupos aislados de obreros o empleados, generalmente los de mayor ingreso, que organizan entidades de ahorro, retiro, mutualidades, etc.

Para ver los contrastes con las etapas posteriores cabe señalar desde luego, primero, que en estos regímenes sólo resultan protegidos ciertos grupos de trabajadores y no todos ellos; segundo, que la protección sólo alcanza a los hombres "activos" y no a las familias de éstos ni a la generalidad de la población. Tercero, que tales regímenes siguen, en general, en cuanto al financiamiento de sus beneficios, las normas del seguro comercial privado; de allí que estén básicamente fundados en las cuentas individuales de ahorro, en las acumulaciones de capital, cuya renta permitiría afrontar después las prestaciones en favor de sus miembros, y que, por esta misma razón, los auxilios resultaran diferentes, según los asociados.

Como es evidente, tal esquema económico presupone dos requisitos que han estado generalmente ausentes de la vida real: uno, que los trabajadores tuviesen ingreso elevado, como para que les fuera posible el ahorro, y otro, que la estabilidad monetaria permitiese siempre obtener renta para los capitales, en margen suficiente para cubrir los beneficios.

d) La evolución del pensamiento político y social respecto a la necesidad de dar protección más o menos generalizada a los trabajadores, lleva a una nueva etapa, que —en esta obligada esquematización del proceso— llamaremos de la Previsión Social.

En contraposición al período anterior, encontramos ahora, en los países más avanzados, regímenes "nacionales", en el sentido de que engloban a la totalidad de ciertos grupos de trabajadores; vale decir, los obreros portuarios o metalúrgicos, algunos sectores de empleados de empresas privadas, los ferroviarios, los marinos mercantes, etc. Para tal efecto hay leyes diferentes, normas públicas, que así lo establecen y que señala la obligatoriedad de incorporarse al respectivo régimen. Hay, entonces, desde luego, una ampliación evidente en el campo de los trabajadores protegidos; pero cabe recordar también que el sistema toma en general como base sólo a los "activos" y prescinde, o no considera, por decirlo así, a la familia, a los inactivos, a la población del país como un conjunto humano y solidario.

Al mismo tiempo, por la circunstancia de existir regímenes diferentes para los diversos grupos de trabajadores, con bases financieras independientes para cada uno de ellos, se presenta la anomalía de que los beneficios son distintos para cada sector.

Esto crea el trastorno de múltiples presiones hacia la igualación con los más favorecidos. El reclamo es lógico, y se mantiene en muchos países, ante el hecho de que, para necesidades o riesgos semejantes, deben existir prestaciones también semejantes. La anomalía sólo se man-

tiene en estos casos por la existencia de regímenes financieros independientes, que han operado mucho tiempo bajo el falso principio de creer que por tener ingresos propios, los beneficios los pagarían los empresarios e imponentes, cuando en la realidad el costo de la Seguridad Social lo afronta en definitiva toda la población consumidora.

e) Del análisis del período o etapa señalado de la Previsión Social y de sus vacíos o errores, aparecen definidos por sí mismos los rasgos perfeccionados que caracterizan a la Seguridad Social.

Los elementos básicos que la definen son: a) Un sistema de carácter nacional que proteja y permita afrontar los "estados de necesidad" que afecten a cualesquiera de los miembros de la comunidad; b) Un sistema único y uniforme para toda la población; c) Una protección basada en la necesidad del afectado y no en el hecho de que el ciudadano haya acumulado o no determinados fondos o cotizaciones; d) Un régimen financiero único y nacional —aunque su administración pueda ser descentralizada— que tenga por base Presupuestos Anuales (sistemas de reparto) y no dependa de las rentas de capitales acumulados, que la mayoría de las veces no se producen; e) El reconocimiento de que el gasto de Seguridad Social representa una cuota del Ingreso Nacional que se destina a la protección de los inactivos, lo que obliga a confrontarla con los demás requerimientos de la Política Económica general del país. En razón de ello el volumen del Presupuesto de Seguridad Social y por ende de los beneficios que podrán proporcionarse a la población, estará directamente influido por el nivel del Producto Nacional total y por la forma en que, democráticamente, cada país resuelve ocuparlo o distribuirlo; f) Que en razón de que los empleadores —empresa privada y Estado— cargan las cotizaciones al costo de los bienes y servicios que cada uno proporciona, el gasto de la Seguridad Social afecta en definitiva a toda la población. No existen, por lo tanto, grupos que puedan decir en la realidad que ellos autofinancian sus beneficios. Lo anterior no obsta para que, según sea en cada país la modalidad de financiamiento del sistema de Seguridad y el papel que tenga el aporte fiscal y la estructura de ese ingreso público, pueda también operarse una redistribución en favor de la población de menor renta, si ésta no soporta la mayor cuota del costo global de los beneficios.

En otras palabras, y a manera de síntesis, la Seguridad Social representa un concepto de Solidaridad Nacional para proteger a la población que se halle en estado de necesidad. Ella se funda, además, en el principio de que el bienestar colectivo es indivisible y no puede mantenerse con sectores de la población abandonados. Por último, que el mantenimiento de un nivel mínimo y estable de consumo generalizado en todos los ciudadanos es un requisito para la estabilidad económica nacional, y además una forma eficaz, aunque por cierto no única, de disminuir las tensiones sociales y políticas.

FUNDAMENTOS ECONOMICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Sr. JOSE VERA.

Introducción.—Me corresponde hacer una breve relación del tema: "Fundamentos Económicos de la Seguridad Social".

Al momento de discutir y preparar el temario de estas Jornadas, se incluyó este tema con la idea de que su exposición sirviera de presentación y fundamento objetivos para las discusiones posteriores, que se concentrarían en materias más susceptibles de debate. En breve, la intención fue presentar la teoría existente sobre los aspectos económicos de la Seguridad Social.

Como de costumbre, la realidad ha resultado distinta de lo que pensamos a priori. Al meditar con más detención en el tema, he podido descubrir: primero, que no existe verdaderamente una teoría que cubra medianamente el campo; los trabajos disponibles son más bien trabajos prácticos, relacionados con aspectos parciales determinados, o referidos a situaciones distintas de las que típicamente enfrentan nuestros países. El resultado fue que, o se trataba de teorización implícita, inútil para nuestros fines, o de teorías válidas para medios distintos del nuestro. Segundo, que las implicaciones teóricas escondidas en el título de mi tema son mucho más vastas y complejas de las que es posible abarcar en una oportunidad como ésta. Y, tercero, que ha estado fuera de mi alcance construir una teoría satisfactoria para exponeros en esta ocasión.

Frente a estos hallazgos, he tratado de hacer lo único que me pareció practicable: un intento preliminar y muy general de clasificación, seguido de un análisis, también apresurado, de una sola cuestión: el significado económico de cada uno de los grandes conceptos que abarca la seguridad social.

Confío en que se presentará en el futuro una nueva oportunidad que me permita elaborar con detalles y completar las ideas que aquí se presentan en forma tan primitiva; en todo caso, estoy cierto de que la discusión, dentro de este círculo de expertos en el tema, habrá de ser significativa y creadora.

FUNDAMENTOS ECONOMICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1) Se acepta comúnmente que la Seguridad Social consiste en un sistema de beneficios que compensan algunos de los riesgos a que está sujeto el individuo durante su vida. En general, estos beneficios pueden clasificarse en dos grandes grupos: beneficios que se pagan en

forma de un ingreso que compensa monetariamente la pérdida provocada por la ocurrencia del riesgo; y beneficios consistentes en la prestación de servicios, que aseguran o restablecen la capacidad productiva del asegurado. Para simplificar, identificaremos el primer grupo con los pagos por "pensiones y subsidios"; y el segundo, con la prestación y financiamiento de los servicios de "Salud".

2) El significado económico de estos dos grupos es radicalmente distinto. Los pagos que se hacen por concepto de "Pensiones y subsidios" representan transferencias de ingresos que se realizan normalmente al margen del mercado; esto es, en virtud de convenciones sociales que nada tienen que ver con el proceso productivo. Son pagos, en consecuencia, que no contribuyen directamente a la formación del producto nacional, se consideran al margen de los ingresos de los factores productivos y se rigen por normas distintas de las que regulan el mercado y la producción. Para el economista, estos pagos representan una variable independiente cuya magnitud está determinada en gran parte por factores extraeconómicos; pero sólo hasta cierto punto: porque si bien estos pagos carecen de relación directa con el proceso productivo, terminan por ejercer una influencia que suele resultar decisiva sobre la marcha de ese proceso. Esta influencia se manifiesta por dos vías; la primera, consiste en las formas de financiamiento de los pagos y en los efectos que ese financiamiento ejerce sobre la producción; la segunda, en la redistribución del ingreso que implican los pagos y en sus efectos sobre el nivel y composición de la demanda monetaria en el país. Más adelante diremos algo sobre estas influencias.

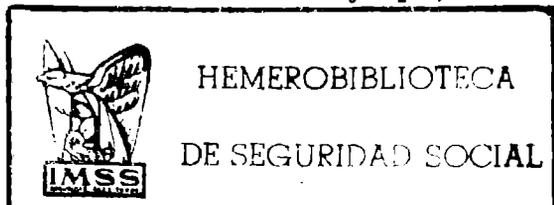
3) Por su parte, los pagos correspondientes a la prestación del servicio "Salud", se asemejan en todo a los pagos que se realizan en el proceso productivo con el objeto de compensar a los factores de la producción. La salud es condición indispensable para que la población intervenga en el proceso productivo y ello justifica que el costo de asegurarla y restablecerla se considere como parte integrante del valor final de la producción.

4) El hecho de que bajo el concepto general de Seguridad Social se engloben estos conceptos particulares, de naturaleza tan distinta, se presta necesariamente a confusiones y dificultades. En el presente trabajo se ha tenido en cuenta esta dicotomía y el análisis se plantea convenientemente separado.

5) Examinaremos en primer término, algunos de los problemas económicos que encierra la prestación del servicio "Salud".

Como todo servicio que representa un aporte al proceso productivo, su prestación puede ser emprendida directamente por las personas e instituciones del sector privado; o por las instituciones gubernamentales. La diferencia que básicamente distingue a estas alternativas es el criterio que determina la naturaleza y cuantía del servicio. En el caso de que éste sea emprendido por el sector privado, el criterio correspondiente se basa, en forma exclusiva, en consideraciones relacionadas con el mecanismo de los precios y del mercado en general. Si el servicio es ofrecido por instituciones gubernamentales, puede que no se abandonen del todo las consideraciones de precios y mercado, pero sin duda entran a predominar criterios de carácter más social que puramente económicos.

6) Conviene advertir, desde luego, que estas alternativas nunca se presentan en forma exclusiva; por lo general, sólo puede hablarse de que una predomina sobre la otra. Por ejemplo, en Chile y en Inglaterra



el predominio corresponde a la solución gubernamental; en Estados Unidos, a la solución privada.

Las razones que determinan el predominio de una u otra fórmula son múltiples, y no parece que existan normas definidas al respecto. A título de mera aproximación, podemos indicar dos de las que nos parecen más significativas: en primer lugar, el progresivo reconocimiento de la incapacidad demostrada por el mecanismo del mercado para tomar en cuenta los costos y los beneficios sociales; en seguida, que esa incapacidad disminuye notablemente allí donde predominan elevados niveles de ingreso por persona.

Lo primero significa que la cuantía de salud que es capaz de ofrecer la empresa privada resulta insuficiente cuando existe un interés social por asegurar condiciones satisfactorias de salud a la gran masa de la población. Ello se debe a que, si bien la salud es condición indispensable para mantener en trabajo a la población, al mecanismo del mercado le resulta indiferente que la población trabajadora que requiere se mantenga a base de un buen servicio de salud o a base de un alto coeficiente de fertilidad. Lo segundo, que el crecimiento del ingreso por persona permite a los individuos influir directamente sobre el mercado para obtener la cantidad de salud que estiman necesaria, o por lo menos aproximarse a ella.

En general, lo anterior significa que en países de economía subdesarrollada, como la nuestra, en que prevalece un bajo nivel de ingreso por persona, hay una tendencia cierta a establecer el predominio de la solución gubernamental. Esta tendencia se ve agudizada por dos circunstancias: lo que se conoce como "efecto demostración", y que induce a los Gobiernos y a la mayoría de la población a adquirir una conciencia muy clara sobre el derecho común a disponer de un buen servicio de salud; y el hecho de que la provisión de salud a la mayoría de la población es una empresa costosa, que absorbe una cuota muy alta del ingreso medio por persona.

7) Se plantea así, en nuestros países, como una cuestión de hecho, que los Gobiernos se ven impelidos a asumir el máximo de responsabilidades en la provisión de salud. Para apreciar debidamente los problemas que envuelve esta situación, es necesario recordar: primero, que la salud puede considerarse como parte del costo de mantención de la capacidad de trabajo; segundo, que ello hace posible medir el costo social de la enfermedad, y tercero, que no es imposible determinar costos alternativos para diversos grados de salud en la comunidad. Teniendo todo esto en cuenta, el problema de determinar hasta qué punto atenderá el Gobierno las necesidades de salud de la población, se convierte en un problema perfectamente manejable dentro de las técnicas disponibles de programación de las inversiones.

8) En resumen, nuestra tesis puede expresarse como sigue: En un país de escaso desarrollo económico, como Chile, corresponde al Gobierno substituir la ineficiencia del mecanismo del mercado, asumiendo la responsabilidad principal por la provisión de salud a la población.

La naturaleza productiva del gasto en salud, en tanto asegura la capacidad de trabajo de la población, permite medir el costo social de la enfermedad.

El costo de proveer salud a determinados niveles de eficiencia también es cuantificable; de modo que el Gobierno puede resolver el problema de la cantidad de salud que proveerá sobre las mismas bases técnicas que le permiten decidir sus demás inversiones de rendimiento.

9) En el análisis precedente se ha omitido por completo considerar los problemas del financiamiento de la provisión de salud. La razón es sencilla: si se acepta que los gastos en salud constituyen una inversión gubernamental de igual naturaleza que sus demás inversiones reproductivas, no hay motivo para levantar el problema de su financiamiento particular. Los gastos en salud deben financiarse al igual que los demás gastos del Gobierno, con los ingresos presupuestarios generales; y, por tanto, no plantean otros problemas de financiamiento que los generales del Gobierno.

Esto no excluye, naturalmente, la posibilidad de que el Gobierno venda una parte de la salud que provee a los precios del mercado; ello significará simplemente un alivio presupuestario, que seguramente irá haciéndose más significativo a medida que aumenta el ingreso por persona en la comunidad. Pero se trata, en todo caso, de una posibilidad determinada por las condiciones específicas que prevalezcan en el mercado, que no altera la naturaleza sustancialmente fiscal del gasto en salud.

Como problema de carácter práctico, que debe ser resuelto sobre el terreno, se plantea aquí uno muy interesante: ¿Qué criterios empleará el Gobierno para decidir en cada caso el grado en que venderá a precios de mercado la salud que provee? La respuesta puede apuntarse sólo en términos generales. La provisión de salud a precios de mercado es un problema relacionado más que nada con el nivel de ingreso por persona; esto significa que el Gobierno deberá estar permanentemente atento a las variaciones en ese ingreso, para regular su venta de salud de acuerdo con ellas. Esto es, una respuesta totalmente pragmática.

10) Son más complejos los problemas económicos que plantea aquella parte de la seguridad social que hemos identificado en el rubro de "pensiones y subsidios". Desde luego, resulta prácticamente imposible medir el beneficio social que implican los pagos respectivos, como asimismo el costo social que acarrearía la desatención de los beneficiarios. Y todo aquello que no es susceptible de medida objetiva tampoco es susceptible de conocimiento científico. Sin embargo, como el problema existe en la realidad, es indispensable aproximarse de algún modo a su conocimiento y comprensión, con lo que la observación anterior servirá por lo menos de advertencia sobre lo inseguro de las conclusiones que puedan convenirse alrededor del tema.

11) Para situarnos en el problema, conviene precisar un concepto previo que es de máxima importancia: todos los pagos que se hacen por concepto de "pensiones y subsidios" benefician al sector pasivo de la población y su efecto directo es proveer a ese sector de un ingreso monetario que contribuya o le asegure su subsistencia. Se trata, pues, por definición, de pagos que no tienen la contrapartida habitual en bienes o servicios que caracteriza a los pagos con que se remunera a los factores productivos.

En esta circunstancia se contiene la naturaleza básica de estos pagos: cualquiera que sea la forma en que se financien, envuelven necesariamente una redistribución del ingreso nacional. En efecto, cuando un grupo de trabajadores recibe ingresos como remuneración por su trabajo, adquieren con ello el derecho a reclamar en el mercado el equivalente de los bienes y servicios que contribuyeron a producir; el ingreso que reciben corresponde al valor de mercado del trabajo que incorporaron a los bienes en cuya producción colaboran. Por su parte,

cuando un grupo de ciudadanos recibe ingresos por concepto de pensiones o subsidios, adquiere asimismo el derecho a reclamar en el mercado una cantidad de bienes y servicios equivalente al ingreso que reciben, pero como no han colaborado en la producción de ningún bien que llegue al mercado en contrapartida de ese ingreso, los bienes que adquieren para sí representan por necesidad una redistribución del ingreso ganado por los trabajadores. Tal vez un ejemplo sirva para aclarar estos conceptos.

Imaginemos una pequeña comunidad que se autoabastece penosamente de los alimentos más esenciales; cada uno de los miembros de esa comunidad sabe con precisión qué cantidad diaria de alimentos le corresponde, porque ella no es abundante y todos contribuyen a producirla. Supongamos que, de un día para otro, nacen unos pocos niños y quedan inválidos los más ancianos de los trabajadores. Si tanto los nuevos habitantes como los ancianos inválidos han de seguir subsistiendo, el resultado inevitable para los hombres que continúan en trabajo será una disminución apreciable de su ración alimenticia diaria, con el agravante de que tal resultado se producirá a pesar de que a cada uno de ellos le corresponde desde ese día una cuota más pesada de trabajo.

Igual fenómeno ocurre con los pagos por pensiones y subsidios. Los bienes que consumen los pensionados son bienes producidos por otros y serían consumidos por esos otros si los pensionados no existieran; el ingreso que perciben los pensionados es el instrumento específico que les permite concurrir al mercado y disminuir la ración que los otros produjeron.

Naturalmente, cuando la comunidad es numerosa y el ingreso medio por persona excede las necesidades alimenticias vitales, el efecto de variaciones en el número de pensionados difícilmente se deja sentir sobre el nivel de consumo de los trabajadores, pero la situación es en sustancia tal como se ha descrito y sus efectos, aunque puedan resultar individualmente imperceptibles, son por necesidad de naturaleza negativa para los trabajadores.

12) Como es lógico, los efectos negativos para el consumo de los trabajadores será más o menos importante según la forma en que se financien las pensiones y subsidios. Si el financiamiento se basa en cotizaciones que aportan los propios trabajadores y en cuotas que los empresarios destinarían a mejorar los sueldos y salarios, los efectos negativos de la redistribución son obviamente los máximos. El proceso consiste, en este caso, simplemente en una redistribución directa de los bienes y servicios que consumen los trabajadores y los pensionados, que son aproximadamente los mismos. Pero si el financiamiento se basa en impuestos a las rentas más elevadas, o a los consumos suntuarios, o a las utilidades de los empresarios, la redistribución puede no tener efecto negativo alguno sobre el consumo de los trabajadores; en efecto, en este caso existe por lo menos la posibilidad de que el ingreso que reciben los pensionados y que representa una adición neta a la demanda por bienes y servicios de trabajadores, puesto que no proviene de una disminución del ingreso de éstos, se convierte en un estímulo para el aumento de la producción de esos bienes y servicios y no en un efecto negativo.

13) Pero no es fácil que esto ocurra. En primer lugar, porque el financiamiento en la realidad se basa por lo común en cotizaciones de los propios trabajadores, y de los empresarios con cargo a sus cos-

tos; y, segundo, porque aun cuando el financiamiento se modificará, no hay mucha base para suponer que los recursos que quedarían desocupados a raíz de la disminución del gasto de los sectores de altas rentas pudieran utilizarse en aumentar la producción de los bienes que consumen los trabajadores y los pensionados. La situación se convertiría más bien en un germen de inflación y no de mejora en el consumo de los trabajadores.

14) En resumen, el pago de pensiones y subsidios representa normalmente un proceso de redistribución del ingreso nacional, localizado en los sectores de ingresos medios y bajos, que son los que más aportan al número de pensionados. Conviene destacar que este proceso redistributivo es susceptible de ejercer efectos incluso estimulantes sobre la actividad económica y el ingreso real de los trabajadores, si los niveles de productividad en la economía son suficientemente elevados. En este caso, la redistribución entre trabajadores y pensionados no se realiza en el campo de los bienes y servicios de consumo más esencial, sino entre el ahorro o los consumos suntuarios de los trabajadores, y el consumo esencial de los pensionados; lo que permite la ventaja de que, gracias al consumo que pueden realizar los pensionados, a costa de los pequeños sacrificios señalados en la situación de los trabajadores, éstos pueden mantenerse en trabajo. Se trata del argumento usual sobre la importancia que tienen los pagos de seguridad social en el mantenimiento de volúmenes adecuados de demanda monetaria y niveles de ocupación. Se fundamenta en el supuesto de que los niveles de productividad son elevados y permiten pagar salarios lo suficientemente holgados como para que la demanda de los trabajadores muestre cierto grado de diversificación; en estas condiciones, la demanda por bienes esenciales que ejercen de preferencia los pensionados es indispensable para mantener en trabajo a los trabajadores, pues si dicha demanda falla provoca desocupación y la reacción en cadena consiguiente.

15) Naturalmente, este argumento tiene una validez muy relativa en países de escaso desarrollo económico, como el nuestro. Entre nosotros el problema básico que plantean los pagos por pensiones es el de la redistribución de los bienes y servicios de consumo básico que provocan entre trabajadores y pensionados. De ahí que, para países como Chile, el número de pensionados y la racionalización de los sistemas de pensiones pasan a ser problemas de importancia social y económica decisiva. Un país que produce escasamente lo necesario para pagar un ingreso mínimo en promedio por persona, necesita ser muy parsimonioso en los beneficios que otorga a su población pasiva. De otro modo, el resultado principal que puede alcanzar es el montaje de una falacia, que disuelve los beneficios legales en una entelequia redistributiva.

16) Tal vez convenga ofrecer aquí una somera explicación de por qué encierra presiones inflacionarias un sistema desordenado y excesivo de pensiones en países como el nuestro.

Esas presiones se originan principalmente en dos fuentes: primero, la escasa cuantía de la producción nacional por persona; segundo, los sistemas de financiamiento.

El hecho de que la producción nacional sea escasa determina que los ingresos que se pagan a los pensionados lleguen a competir en el mercado por un conjunto de bienes y servicios: "la producción nacional", que por definición es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de toda la población; el efecto inicial de esa competencia

en el mercado es disminuir el ingreso real o nivel de consumo a que los trabajadores están acostumbrados; esto determina la natural reacción para restablecer los niveles previos de consumo, en la cual se encierra el posible comienzo de una espiral salarios-precios.

Por lo que respecta al financiamiento, recordemos que las pensiones y subsidios se pagan con cotizaciones de tres orígenes: el Gobierno, los empresarios y los propios trabajadores. La cuota que aporta el Gobierno se traslada en gran parte a los precios, debido a que el sistema de ingresos fiscales en nuestros países tiene comúnmente ese efecto; lo anterior se agrava cuando, como en nuestro caso, el Gobierno vive en déficit constante. La cuota que pagan los empresarios forma habitualmente parte de los costos de producción de los bienes y servicios respectivos, y por tanto recarga el precio de dichos bienes y servicios. Finalmente, la cuota de los trabajadores tiende también a recargar los precios respectivos, y lo logra en la medida en que los diversos grupos disponen de poder efectivo de contratación; en efecto, los trabajadores luchan en sus contratos por el salario líquido y no por el nominal, lo que termina por traducirse en el traslado a los precios de las cotizaciones que les toca pagar.

Los aumentos de precios que en esta forma se producen provocan en seguida las reacciones usuales en los grupos más afectados, sea entre los trabajadores o entre los propios pensionados, con las secuelas inflacionarias conocidas.

17) En suma, los pagos por pensiones y subsidios tienen un significado económico que en nuestros países es principalmente redistributivo; dada la forma en que dichos pagos se financian, la redistribución opera al nivel de los bienes básicos de consumo, que son el destino predominante de los ingresos de trabajadores y pensionados; esto es, se trata de una redistribución de ingresos entre los sectores de rentas bajas y medias. La redistribución del ingreso planteada en estos términos y teniendo, además, en cuenta que el ingreso nacional crece anualmente a un ritmo muy insatisfactorio, produce efectos negativos sobre el nivel de consumo de los trabajadores y crea presiones inflacionarias específicas.

18) No quisiera terminar sin una voz de advertencia sobre el aparente pesimismo de esta relación. Es tarea relativamente sencilla elaborar y promulgar leyes que otorgan beneficios grandilocuentes; asimismo, es fácil montar instituciones especiales para administrar esos beneficios; por último, resulta satisfactorio saber que se dispone de una legislación social avanzada y que gran parte de los riesgos importantes se compensan legalmente para el grueso de la población. Pero nada de esto tiene verdadero sentido cuando, a poco que se investigue en la superficie; se descubre que los beneficios legales son ilusorios y que la realidad consiste en un simple sistema de redistribución de los ingresos medios y bajos, cuyo efecto más destacado es crear presiones inflacionarias.

El único fundamento económico adecuado para un sistema de previsión social satisfactorio lo constituye una economía nacional que crezca anualmente a una tasa tres o cuatro veces más alta que la población. En caso contrario, la previsión social se convierte en una burla.

SINTESIS PANORAMICA DEL ESTADO ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Sr. ROLANDO GONZALEZ
Dr. MANUEL DE VIADO.

1.—El Comité Organizador de estas Jornadas destinadas a la presentación de los fundamentos y problemas de la seguridad social en Chile, hoy, y al análisis de sus perspectivas futuras, ha fijado los términos de referencia de nuestra ponencia en forma precisa. En el primer ciclo de este intercambio de ideas, la presentación de los problemas, nos corresponde tratar el tema “Estado actual de la Seguridad social en Chile”. Es decir, nos corresponde, no la discusión teórica de fundamentos doctrinarios ni la expresión de opiniones personales sobre cuál debería ser, a nuestro juicio, el camino futuro de nuestra seguridad social, sino la exposición descriptiva y objetiva de lo que existe en el presente.

Es el orden racional y lógico del análisis porque el futuro se nutre del presente como el presente prolonga, en nuevas modalidades de acción, al pasado.

La descripción exhaustiva del estado actual de la seguridad social en el país con su polifacética complejidad es labor de especialistas y requiere, para su presentación, la monografía analítica de un problema particular o el tratado de estudio general. Piénsese, como sostén de esta afirmación, en algunos hechos tales como que bajo el control técnico de la Superintendencia de Seguridad Social se encuentran 34 instituciones, sin considerar las que no son controladas por ella y los regímenes de protección de excepción que se encuentran dispersos con nombres tales como “departamentos de indemnización” o “servicios de bienestar”; que en un solo aspecto particular del problema, como podía ser la asignación familiar, existen exactamente 886 variaciones diferentes de protección y que la propia atención médica de la comunidad nacional se encuentra dispersa entre el Servicio Nacional de Salud, el Servicio Médico Nacional de Empleados, los Servicios Médicos de las Cajas Bancaria, de Ferrocarriles, de Carabineros, los Servicios Sanitarios de las Fuerzas Armadas y de las grandes empresas carboníferas, cupríferas, salitreras e industriales; los servicios médicos del personal, la Caja y Compañías privadas que cubren el riesgo de accidentes, etc.

Creemos que bastan estos ejemplos para señalar la dificultad de tratar el estado actual de la seguridad social en Chile, desde esta

tribuna, por otra vía que no sea la de la generalización panorámica de algunas características comunes y fundamentales.

Este trabajo no es así otra cosa que una apreciación de carácter muy general sobre el panorama existente y no entra en la exposición de los detalles mismos de la situación actual. Está concebido como una posible guía para el intercambio de ideas en la discusión general y como una posible base para el análisis y la crítica de la realidad de hoy, para construir sobre ella la realidad de mañana.

Antes de entrar en el relato de las características comunes, citemos, al pasar, que la recopilación de todos los antecedentes necesarios para un análisis profundo y particular de cada problema es una urgente e imperiosa necesidad como primer paso de toda acción futura.

2.—Nuestro pensamiento parte de una premisa fundamental sociológica.

Las estructuras que va tomando la seguridad social de un país son el reflejo de los cambios económicos, sociales y culturales de dicho país en el devenir de su historia. No puede efectuarse ningún estudio serio de la seguridad social, “per se”, sin relacionarla con la fase de evolución sociológica en que se encuentra Chile en ese momento del tiempo histórico.

Es así como, en diversas horas del reloj de ese tiempo, nacen en el pasado de Chile la atención al enfermo en los hospitales coloniales, bajo el signo de la caridad cristiana; como ya en una ley de montepío militar de 1855 y en las leyes de jubilaciones civiles de 1857 se dice que “el montepío es una institución piadosa que tiene por objeto el socorro de las familias de los militares y es una carga para la nación”; como en las primeras leyes de accidentes del trabajo en la década del 1910 imperaba la teoría de la culpa; como en el decenio del 20 al 30 se crean, bajo el signo de las cuestiones sociales de esa época y el advenimiento de nuevos sectores de la población al poder político, las Cajas de Previsión de los empleados y la Caja de Seguro Obligatorio obrero; como, desde entonces, se van desarrollando en 20 años los seguros sociales y por último, en estos últimos años, asistimos a la lenta difusión, poco a poco, a tono con los cambios económicos y estructurales de Chile, de los conceptos nuevos de la seguridad social, hasta este año de 1958, en el cual, más que nunca, sus problemas pasan del dominio de los hombres de gabinete a la preocupación del hombre de la calle.

3.—Las características comunes que pueden escogerse para abrir una discusión son varias y diversas en su enfoque. Por limitaciones de tiempo hemos escogido cuatro, que son el régimen jurídico básico, el régimen económico, la situación administrativa y las relaciones de la seguridad social con los Poderes de la Nación y la opinión pública.

4.—En el régimen jurídico pueden caracterizarse los denominadores comunes de la situación actual diciendo que:

1º) Chile, en 1958, se encuentra en el régimen de los seguros sociales contributivos, de base tripartita, en los cuales la población afiliada tiene derecho a una prestación determinada porque ésta tiene, en el cual como fundamento la contraprestación del aporte económico del sector correspondiente y de su empleador, con aporte estatal en determinados casos.

En este fondo común de encontrarse Chile, no en un régimen de seguridad social, sino en un régimen de seguros sociales, hay algu-

nos atisbos de las nuevas ideas en materia de protección biológica de la población, en la tendencia a la unificación de la asignación familiar, en la compensación de la pérdida de la capacidad de ganar sin diferenciaciones marcadas de su origen por senilidad o incapacidad física o social de trabajar, etc., y en el acento de que la unidad sobre la cual debe actuar la seguridad social colectiva no debería ser ya el imponente que debe recibir un beneficio por su cotización sino el núcleo familiar afiliado al régimen. Estas ideas se exponen como pensamiento técnico y como deseo inconsciente de los trabajadores y empleadores progresistas, pero no han encontrado aún una formulación clara e integral.

2º) En el régimen general predominante de los seguros sociales la acción legislativa se ha caracterizado por legislar por sectores parcelados, generalmente de tipo profesional, dispersando la población nacional en regímenes diferentes aun cuando estos grupos pertenezcan al mismo sector, público o privado. Así, por ejemplo, encontramos que los obreros de la industria, la minería, la agricultura, el comercio, algunos servicios de utilidad pública y los domésticos, están afiliados al Servicio de Seguro Social; los tripulantes de naves y los operarios marítimos están en la Sección Tripulantes y Operarios de la Caja de la Marina Mercante; los obreros de las empresas periodísticas y talleres de imprenta y fotograbado en la Caja de Empleados Públicos, que también tienen entre sus afiliados a los obreros fiscales y de instituciones semifiscales y autónomas; los trabajadores de los ferrocarriles están protegidos por la Empresa y por la Caja de Previsión de los Ferrocarriles y los obreros de las instituciones bancarias están afectos a los regímenes de la Caja Bancaria de Pensiones o de la Caja especial del Banco correspondiente, mientras existe una Caja para los obreros de la Municipalidad de Santiago. Así, si jurídicamente se acepta la clasificación laboral de "obrero", este grupo no está afiliado a un régimen común sino a diferentes regímenes. La situación es aún más confusa porque grupos de trabajadores que por su condición jurídica son "obreros", han obtenido, como en el caso de los manipuladores de grúas o tornos industriales, su paso al régimen previsional de los empleados particulares, y asalariados del sector privado de carácter especial, como son los periodistas o trabajadores por cuenta propia de alta calidad profesional como los abogados, son afiliados, aunque sea con modalidades especiales, a la Caja de Empleados Públicos, aun cuando en ningún caso sean servidores del Estado.

En esta profusa y contradictoria legislación los sectores público y privado no están diferenciados en forma neta. Es así como, por ejemplo, en la Caja de Empleados Públicos y Periodistas, que se suele considerar en su integridad como del sector público, en sus diferentes secciones se encontraban al 1º de enero de 1958, según los datos de la Superintendencia de Seguridad Social, 129.300 afiliados como "empleados públicos", tanto de la administración centralizada como de la administración descentralizada del Estado y con un gran porcentaje de ellos como "mozos, porteros, aseadores, personal de servicios menores", o como quiera llamárselos, que desempeñan labores que nuestro Código del Trabajo ha clasificado como de "obreros"; 5.896 periodistas activos que trabajan en su casi totalidad en el sector privado y 6.473 fotograbadores y trabajadores de talleres de obras, que además de pertenecer a ese sector de la economía, son claramente obreros en su gran mayoría.

3º) En esta profusa legislación, excesiva en su número y aún contradictoria en sus disposiciones, precipitada en su aprobación, a veces sin tomar en cuenta consideraciones económicas, técnicas y administrativas que la hacen inaplicable en la práctica, se ha llegado a abusos previsionales en materia de beneficios y requisitos, con numerosos casos de excepción, que han establecido privilegios para determinados y pequeños grupos y aún se ha llegado a la aprobación, por los Consejos administrativos o el Congreso, de los casos particulares.

Como ejemplo de esta afirmación puede citarse la edad mínima y los años de servicio o imposiciones que necesita un imponente para obtener pensión de vejez en las principales Cajas. La edad mínima de 65 años es exigida solamente en el Servicio de Seguro Social y la Caja de Previsión de Empleados Particulares. El sector "empleados" de la Caja de Empleados Públicos pide 62 años. El sector "oficiales" de la Caja de la Marina Mercante Nacional, Carabineros y de la Defensa Nacional, así como la Caja de Ferrocarriles y la Sección Tripulantes de la Caja de la Marina Mercante tienen una edad mínima de 50 años. La Sección Periodistas de la Caja de Empleados Públicos, los suboficiales y soldados de las Fuerzas Armadas y Carabineros y los afiliados de la Caja Bancaria de Pensiones, tienen pensión de vejez a los 55 años. El Servicio de Seguro Social y la Sección Tripulantes de la Caja de la Marina Mercante Nacional exigen, con otros requisitos, 15 años de imposiciones para otorgar pensión de vejez. Estos años se reducen a 13 años de Servicios en la Caja Bancaria de Pensiones y a 10 años de servicios en todas las otras instituciones nombradas, menos en la Caja de Empleados Particulares. Diversas disposiciones de excepción complican esta situación. Así, en el Servicio de Seguro Social, si se trata de una mujer, los años de imposiciones son 10 y no 15, y si se trata de labores pesadas, la edad de 65 años se disminuye en 1 año por cada 5 años trabajados. En la Caja de Ferrocarriles se abona un año de servicio para el cómputo por cada 5 años trabajados en labores nocturnas. La Caja de Empleados Particulares reduce en un año la edad por cada 5 años de servicio en el caso de las mujeres, con un máximo de 5 años, o sea, que la mujer puede tener eventualmente una pensión de vejez a los 60 años, si tiene 25 años de servicios. Algunos grupos de la Caja de Empleados Públicos, tales como los empleados de Correos y Telégrafos y los de la Educación Pública, tienen abonos de servicios por el número de años trabajados. En la Caja de las Fuerzas Armadas se computan los dos últimos años de estudio en las Escuelas y el personal de la Fuerza Aérea tiene abonos por el 30% del tiempo de vuelo, etc. Podrían citarse más ejemplos, en cada beneficio o requisito, de la diversidad de regímenes, en los sectores público y privado, y de la diversidad de formas que tiene una misma prestación, pero ello nos alargaría demasiado.

4º) Los regímenes en existencia protegen a 1.600.000 asegurados activos y a unos 200.000 pasivos, lo cual constituye un poco más del 67% de la población económicamente activa del país, estimada en 2.400.000.

Los obreros, empleados (públicos, particulares y municipales), marinos mercantes, ferrocarriles, carabineros y militares están protegidos contra la enfermedad y la invalidez total y la vejez, y sus familiares reciben pensiones de invalidez y orfandad y cuotas mortuorias, así como asignaciones familiares.

Los empleados públicos y bancarios, los marinos mercantes y los ferrocarriles no tienen el beneficio de invalidez parcial.

Los empleados públicos y los obreros de ferrocarriles y las municipalidades no reciben auxilio de cesantía, y los marinos mercantes no tienen desahucio o indemnización por años de servicio.

Los requisitos para obtener los beneficios por edad, antigüedad en el servicio e incapacidad física para el trabajo, así como el tiempo de percepción de la remuneración base que sirve para calcular las pensiones, varían en cada una de las instituciones y no todas tienen una atención médica integral.

Una cifra cercana a los dos millones de personas recibe mensualmente, en el sector privado y en el sector público, asignaciones familiares, por los derechos de tres cuartos de millón de beneficiarios de esta prestación.

En el pasado, hasta 1952 y 1958, existía una solución de la continuidad de la previsión que traía como consecuencia la pérdida de los derechos al retirarse el afiliado, por cambios en el trabajo, del régimen en el cual se encontraba asegurado y retirar sus imposiciones de las Cajas, que tenían esta disposición legal. Numerosas leyes, en especial en el sector público, habían autorizado el reintegro de las imposiciones retiradas al afiliarse a un nuevo régimen por sus condiciones de trabajo.

En 1952 y 1958 (leyes 10.986 y 12.987) se subsanó esa discontinuidad con la ley denominada de "continuidad de la previsión", inspirada en el principio de la concurrencia de las diversas instituciones a las cuales ha estado afiliado el asegurado, al pago de su prestación a largo plazo, reconociendo, incluso, la nueva ley los plazos de afiliación sin imposiciones y no aceptándose ya más la transferencia de fondos de una institución a otra.

Se ha evitado así la pérdida de derechos del imponente, pero estas leyes han traído grandes dificultades administrativas porque deben regularizarse situaciones anteriores hasta en 30 años, y en algunas instituciones se presentan problemas de financiamiento como en el Servicio de Seguro Social.

5º) Los riesgos profesionales son en Chile, en 1958, todavía de la responsabilidad patronal con la facultad de transferir esta responsabilidad, según los artículos 294 y siguientes del Código del Trabajo, a una entidad aseguradora. El seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales no es así social y obligatoria.

Una institución de carácter semifiscal, la Caja de Accidentes del Trabajo y seis compañías privadas de seguro han sido autorizadas hasta esta fecha para contratar este tipo de seguro. Al 1º de enero de 1958, el número de obreros protegidos contra los riesgos profesionales por estas 7 instituciones no alcanzaban sino a 595.505. Es decir que, solamente en grandes cifras, un 50% de los obreros afiliados a otros regímenes de previsión está cubierto por el seguro y el otro 50% está solamente protegido por la menor defensa de hecho de la responsabilidad del empleador, con los juicios correspondientes ante los tribunales del trabajo. Las prestaciones económicas derivadas de esta legislación especial son de más bajo nivel que las que otorgan, en casos similares, los regímenes de seguro social. Es así como la pensión de invalidez mínima del afiliado al Servicio de Seguro Social por incapacidad para el trabajo, no profesional, es igual a \$ 15.000 mensuales, y el trabajador recibe una pensión de invalidez por accidente del trabajo ligeramente

superior a \$ 5.000 mensuales. Igual sucede en el caso de la pensión de viudez, que en el accidente del trabajo es igual al 30% del salario del accidentado.

Las repercusiones de la situación actual en la falta de una política racional de prevención de accidentes, en la atención médica a escala nacional de las enfermedades profesionales y en la aplicación de las técnicas modernas de rehabilitación, medicina del trabajo e higiene industrial fueron ya tratados por los técnicos, patrones y trabajadores en las Primeras Jornadas Médico-Sociales, auspiciadas por la Universidad de Chile y el Colegio Médico, en enero de este año.

En resumen, el régimen jurídico de la seguridad social en 1958, es un régimen, no uniforme, de seguros sociales, por instituciones de tipo profesional, que otorgan beneficios diferentes con requisitos variables, según la institución, basados en la relación jurídico-económica de imponente-beneficiario. Estos derechos se continúan ahora sin solución de continuidad en la vida activa del afiliado, en cualquier régimen a que éste pertenezca, en determinadas condiciones.

5.—El régimen económico actual de la seguridad social chilena constituye uno de los aspectos más debatidos, en sus fundamentos y perspectivas, de la hora presente y será materia importante de intercambio de ideas en esta reunión a través de las ponencias de otros relatores.

Nosotros no haremos sino fijar tres posiciones básicas de la situación objetiva existente, sin pronunciarnos sobre ellas:

1º) Las primeras leyes de seguros sociales en Chile, a tono con su hora económica en el tiempo histórico, nacieron bajo el signo de la capitalización total. La ley 4.054, básica en el seguro social obrero, y el D. F. L. Nº 1.340, bis, de 9 de agosto de 1930, base de la previsión social del empleado público, y sobre todo el D. F. L. 857, de diciembre de 1925, que tenía como objetivo primordial "establecer un fondo de retiro para que el empleado particular pueda formar un capital de que disponer cuando ya no trabaje", son pruebas de esta afirmación. Aunque progresivamente se han ido introduciendo las nociones económicas del régimen de reparto, aun hoy, en 1958, predominan las tesis de los regímenes de capitalización. Es en la ley 6.037, de marzo de 1937, de la Caja de la Marina Mercante Nacional y en la 6.120, de la asignación familiar del empleado particular, en las que aparecen las ideas del régimen de reparto. En 1952, la ley 10.383 fue concebida también con un espíritu de "reparto", así como la 10.475 de los empleados particulares, aunque ambas leyes, que nacieron sin tener una "pasividad", revalidaron el stock demográfico del pasado. El sistema de reparto en uso es "sui-géneris" y técnicamente defectuoso, porque la ley 10.383, por ejemplo, en lugar de fijar las entradas y otorgar prestaciones según la cuantía de esas entradas, o bien fijar las prestaciones a otorgar y obtener el financiamiento para ellas, fijó ambos términos, los recursos y su distribución, en porcentajes. El crecimiento rápido de las imposiciones y el atraso en la revalidación del stock demográfico que no se ha realizado en la forma prevista, han producido "excedentes" que no son concebibles en un régimen de reparto, pero que han sido utilizados para hacer frente al déficit del recurso propio de otras prestaciones, tal como la asignación familiar, que no se pueden financiar con la parte de las imposiciones totales del sector destinadas a ellas.

En la práctica, salvo los casos citados y los aportes directos que hace el Estado para el Servicio Nacional de Salud y para cubrir la pre-

visión social de las Fuerzas Armadas y Carabineros (75% de ella), y la Empresa de los Ferrocarriles para el pago de casi todas las prestaciones de la Caja, Chile se encuentra en un régimen de capitalización en sus seguros sociales más marcada en el sector privado que en el sector público.

2º) Este régimen de capitalización ha funcionado defectuosamente y no se ha producido una capitalización apreciable nacional por la desvalorización progresiva de la moneda, por la mala distribución de los capitales del sistema en inversiones no reproductivas y porque la política inversionista no ha sido adecuada para proteger los capitales.

En materia de inversiones no pueden hacerse sino dos clases de inversiones, aislada o conjuntamente: inversiones de interés económico e inversiones de interés social. Las primeras tienen por objeto resguardar el valor real de los capitales y obtener una rentabilidad adecuada. Las inversiones de las principales Cajas en fondos o propiedades de rentas pueden ser una muestra de este tipo de inversiones en Chile. Pero para que las inversiones de interés económico sean efectivas es necesario que ellas queden al margen de toda presión gremial o social y de la intervención estatal, lo cual no sucede en nuestro país; y este tipo de presiones, que ha repercutido en tener un exceso de funcionarios y trabajadores con el natural encarecimiento de los gastos de administración y existencia de deudores morosos en las propiedades de renta, necesidad de nuevos y constantes recursos de capitalización en los fondos y empresas, etc., ha hecho que la rentabilidad de las inversiones sea casi nula, no significativa en la capitalización nacional, aunque los bienes han conservado su valor real.

Las inversiones de interés social se han orientado en Chile principalmente a la política habitacional y a las construcciones hospitalarias. En la primera, cabe recordar, como un ejemplo de las acciones de esas presiones, el costo elevado de las construcciones y que, según las leyes de la Caja de Empleados Particulares, la mayoría de las inversiones están en préstamos hipotecarios a largo plazo, no revalorizables. Diversas conclusiones pueden obtenerse del análisis de la política inversionista nacional de las instituciones de seguro social, pero no nos corresponde a nosotros hacerlo en este relato.

3º) En 1958, Chile se encuentra en un régimen financiero de los seguros sociales en que el aporte se efectúa en porcentaje de los salarios imponibles, creándose así el derecho a una prestación económica proporcional a lo pagado según el monto del salario individual, el tiempo durante el cual se efectuaron las imposiciones y los requisitos legales exigidos.

Se exceptúan de este principio fundamental las ideas de seguridad social que se han ido introduciendo en los sistemas de seguros sociales, tales como la pensión de orfandad para el sector obrero, cuyo monto se determina actualmente en forma totalmente ajena a la calidad y nivel de vida de aseguración del causante del derecho; las asignaciones familiares y la atención médica de fomento y protección, y aún de reparación, de la salud.

Sin embargo, entran también en el financiamiento de las instituciones de seguridad social diversas clases de contribuciones, tales como el 5% sobre el valor de las apuestas mutuas y el 5% del valor de las entradas a los teatros y espectáculos, que financia las Secciones Periodistas y Fotógrafos de la Caja de Empleados Públicos; el ¼ %

semestral que deben aportar los Bancos sobre el promedio de los depósitos a menos de 30 días, o los saldos de acreedores, para financiar la Caja Bancaria de Pensiones; el 2% del flete bruto por carga o pasajeros, de cargo de los pasajeros o dueños de la carga, para financiar la Caja de la Marina Mercante; la participación en loterías y apuestas para las Cajas de los gremios hípicas, etc., ejemplos que muestran que la seguridad social no sólo es pagada por toda la comunidad nacional por la transferencia de los costos o el régimen impositivo, sino que también contribuyen a pagarla los usuarios de determinados servicios, aún cuando no estén afiliados al régimen de previsión del personal que trabaja en esa prestación de servicios.

Las cotizaciones que pagan los diferentes grupos muestran la diversidad de regímenes por la diversidad de valores en "por ciento" del salario y sueldo imponible, que van desde el 109% de la Caja de Carabineros, el 89% en la Caja de las Fuerzas Armadas, el 75% en la Caja de la Marina Mercante y el 62% en la Caja Bancaria de Pensiones, hasta el 50% de la Caja de Empleados Particulares y el 39.5% del Servicio de Seguro Social, no tomándose en cuenta en estos porcentajes sino las prestaciones previsionales.

4º) Especial mención merecen en esta característica, la aprobación de leyes de "mínimos" que han desfigurado el régimen económico de algunas prestaciones, tales como la fijación de sumas fijas para la asignación familiar obrera o el establecer pensiones de monto mínimo. Todos los sistemas del seguro social de pensiones se harán en el criterio de mantener una relación entre la vida del cotizante activo y el monto del beneficio, por una razón práctica de incitar a una buena cotización, en cuanto a los mejoramientos en el tiempo y el nivel de los salarios cotizados, es decir, de estimular la iniciativa y productividad individual del imponente. La fijación de "sumas fijas" en la asignación familiar, puede mejorar la frecuencia de la cotización, pero no su monto, ya que no es dada en función de los salarios cotizados. La fijación de "pensiones mínimas" hace que no existan estímulos para "formarse él mismo una buena pensión", porque el asegurado sabe que obtendrá una pensión más alta que su salario promedio, aunque sus salarios sean bajos. La influencia de estas "leyes de mínimo" en el régimen de los seguros sociales actuales y en la productividad económica nacional debe ser estudiada.

En resumen, el régimen económico de la seguridad social en 1958, es un régimen típico de seguros sociales en la mayoría de las instituciones nacionales, basado en la relación prestación-contraprestación con el aporte clásico tripartito. Los diversos porcentajes de las cotizaciones hacen que los regímenes existentes constituyan un segundo variable y oneroso sistema impositivo. El régimen de capitalización predomina en la práctica, aunque haya en la legislación disposiciones del régimen de reparto. La política inversionista de las instituciones no ha sido adecuada a la defensa de los capitales del régimen.

6.—Un examen de la situación administrativa de las instituciones de seguridad social de Chile, nos muestra también variaciones en su denominador común, propio del régimen de seguros sociales que predomina.

En el sistema de los seguros sociales clásicos las instituciones tienen una autarquía legal, económica y administrativa, a cargo ésta de Consejos Administrativos, representativos de las partes interesadas. En Chile, en 1958, este principio autárquico tiene, en el hecho, expre-

sión solamente en algunas instituciones, según sus disposiciones legales. La máxima expresión autónoma se encuentra en el sector privado, en la Caja de la Marina Mercante, en el cual el Consejo tiene facultades plenas administrativas y en el cual el Presidente de la República designa un representante personal, pero elige el Vicepresidente Ejecutivo de una terna propuesta por el Consejo. Siguen en esta tradición los Consejos del Servicio de Seguro Social que tiene también plenas facultades administrativas y en el cual el Poder Ejecutivo no interviene sino en la designación del representante del Presidente y, parcialmente, en la designación de unas ternas de los representantes de los empleadores y del Servicio Nacional de Salud, en el cual no interviene el Poder Ejecutivo sino en la designación del Director General, aunque el Consejo tiene facultades administrativas restringidas, facultades que llegan a ser meramente consultivas en el Servicio Médico Nacional de Empleados.

En el hecho, en las instituciones del sector público y en la Caja de Empleados Particulares, el Poder Ejecutivo es el que ejerce la facultad de nombrar a los miembros del Consejo, aunque en la Caja de Empleados Públicos y de las Fuerzas Armadas algunos de los miembros designados deben tener ciertas calidades, tales como representar a los oficiales superiores (Defensa) o al personal de la ex-Beneficencia o al magisterio (empleados públicos).

La ley 8.707 estableció también para las instituciones de seguridad social, las llamadas "consejerías parlamentarias".

En la práctica de hoy, la representación efectiva de los sectores interesados en la gestión administrativa de la institución no es proporcional a su importancia efectiva en la vida nacional, no es ejercida por los representantes reales de las grandes asociaciones patronales, de obreros o de empleados interesados en la seguridad social del sector correspondiente, salvo muy escasas excepciones. Baste citar, como ejemplo de esta afirmación, que en el Consejo Administrativo del Servicio de Seguro Social no hay un representante patronal de la industria, sino que los tres representaban a la agricultura, y que no existía un obrero de la industria extractiva, que agrupa el mayor número de afiliados; que la Cámara Central de Comercio no estaba representada en el Consejo de la Caja de Empleados Particulares, a pesar de ser esta actividad económica una de las que proporciona ocupación a un mayor número de empleados. Las leyes 7.200 y 11.151 concedieron claras facultades al Presidente de la República para que la designación del Vicepresidente Ejecutivo y del Fiscal de las instituciones de seguridad social fuera en personas de su exclusiva confianza, correspondiendo la presidencia del Consejo al Secretario de Estado en la Cartera de Salud Pública y Previsión Social. En la práctica, a pesar de estos nombramientos, las facultades de los Directores Generales y Vicepresidentes Ejecutivos son también muy diferentes, desde las importantes facultades del Director General de Salud y el derecho a veto de los acuerdos del Consejo que tienen los Vicepresidentes Ejecutivos de la Caja de Empleados Públicos y Marina Mercante, hasta las muy limitadas atribuciones legales que tiene el Director General del Servicio de Seguro Social.

El Poder Legislativo interviene en las instituciones de seguridad social no sólo por la presencia en los H. Consejos de senadores y diputados, que son representantes del Senado o la Cámara de Diputados, sino también en la aprobación de los presupuestos de inversiones de esas instituciones, ya que esos presupuestos deben ser enviados

por el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Hacienda, al Parlamento para su aprobación. En la práctica, se ha creado una situación de hecho diferente porque el Ejecutivo no los ha enviado oportunamente y el H. Congreso no los ha aprobado.

Diversos Ministerios, tales como Hacienda, Economía, Salud Pública y Trabajo, tienen intervención en actividades de las instituciones de seguridad social, y se ha transformado ya en un mal hábito que el personal de esas instituciones plantee sus problemas al Ministro o al Subsecretario del Interior.

Las instituciones de seguridad social forman parte, administrativamente, en el derecho moderno, de la administración descentralizada del Estado o están sujetas a su supervigilancia por medio de la tución de los diferentes organismos contralores. Existen 26 instituciones y secciones que cubren el sector privado y 14 instituciones y secciones que cubren el sector público, sin contar los servicios médicos, de bienestar de personal, de auxilio social, etc., que pueden entrar en el concepto amplio de la seguridad social, y teniendo en cuenta que algunas de las Cajas tienen afiliados de ambos sectores y que hay también 5 Cajas de Compensación más en el sector privado de la asignación familiar y regímenes de excepción en asignaciones familiares, riesgos profesionales e indemnizaciones o auxilios de cesantía.

El personal de todas estas instituciones tiene un status jurídico, un sistema de remuneraciones y un régimen previsional diferente del de la administración centralizada del Estado y, aún más, diferente entre ellas, aunque se observa una tendencia a la unificación.

Cada institución tiene métodos administrativos de percepción de las imposiciones, de tramitación interna de los expedientes, de personal, de contabilidad y estadística, de atención al público, etc., diferentes, aunque otorguen beneficios semejantes o atiendan poblaciones de cultura similar. Estas diferencias son una causa de insatisfacción y quejas de parte de los empleadores del sector privado que tienen que efectuar imposiciones por métodos distintos, en formularios diversos, con cálculos diferentes, etc., a más de una institución, como es el caso del Servicio de Seguro Social y la Caja de Empleados Particulares, por ejemplo. La multiplicidad de procedimientos administrativos y el uso de métodos de trabajo anticuados está en el origen de la insatisfacción que siente el obrero o empleado que recibe un beneficio de la Caja y en el alto costo de las operaciones, así como, parcialmente, en la insatisfacción del propio funcionario, técnico o administrativo.

Ultimamente se han efectuado ensayos de racionalización particular de los métodos de trabajo en el Servicio Nacional de Salud, Servicio de Seguro Social, Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Caja de Previsión de Empleados Particulares, etc., pero se han encontrado graves dificultades para la racionalización en la rigidez misma de las vigentes. En todo caso, estos ensayos, así como los ensayos de aplicar los mismos métodos de divulgación de los deberes y derechos de los beneficiarios por medio de Departamentos de Relaciones Públicas y de Relaciones Humanas con el personal, están solamente en períodos iniciales de acción y no llegan todavía a la opinión pública nacional, que frente al estado actual de la seguridad social chilena tiene un sentimiento de crítica y de insatisfacción general.

En resumen, en sus aspectos de administración y relaciones con los poderes públicos, la seguridad social de Chile en 1958 presenta una situación que es reflejo de los cambios estructurales de la administra-

ción pública nacional con su tendencia unificadora, aunque todavía existan situaciones confusas de participación de poderes diferentes.

En la opinión pública existe un estado de insatisfacción de la situación presente, ansia de mayores conocimientos y el deseo de reformas y cambios.

Esta reunión de la Sociedad Chilena de Salubridad, con el auspicio del Departamento de Salud Pública del Colegio Médico de Chile, traduce el deseo y el ansia de un sector de la opinión pública nacional.

A N E X O I

LEGISLACION BASICA

- 1.—**Servicio de Seguro Social.** Ley N° 10.383, de 1952, modificada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 218; por la ley 11.496, de 5-2-54; por la Ley 11.853, de 1°-8-55, y por las Leyes 12.052, de 10-7-56 y 12.873, de 15-3-58, etc.
Decreto con Fuerza de Ley N° 243 (Desempleo), modificado por las Leyes N.os 12.401, de 19-12-56 y 12.462, de 1°-2-57.
Decreto con Fuerza de Ley N° 245, de 1953 (Prestaciones Familiares), modificado por las Leyes N.os 12.401, de 19-12-56; 12.435, de 12-2-57 y 12.462, de 6-7-57.
- 2.—**Servicio Nacional de Salud.** Ley 10.383, Decreto 356, de 1953 (Diario Oficial de 8-5-53); Ley N° 10.662, de 1952; Decreto con Fuerza de Ley N° 218, de 5-8-53; Ley 12.462, de 6-7-57, etc.
- 3.—**Caja de Previsión de Empleados Particulares.** Decreto 857, de 11-11-25, modificado por Decreto-Ley N° 178, de 14-7-32, y 183, de 16-7-32 y por Decreto con Fuerza de Ley N° 13-5.224, de 9-10-42.
Ley N° 7.295, de 1942; Ley 10.475, de 8-9-52, modificada por las Leyes N.os 11.506, de 8-3-54; 12.401, de 19-12-56; 12.462, de 6-7-57 y 12.897, del año 1958.
- 4.—**Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.** Decreto con Fuerza de Ley 1.340, de 6-8-30; Ley 10.343, de 28-5-52; Ley 10.621, de 12-12-52, modificada por el Decreto con Fuerza de Ley 194, de 24-7-53; Ley N° 10.627, de 9-10-52; Decreto con Fuerza de Ley 256, de 29-7-53, etc.
- 5.—**Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional.** Ley 6.037, de 5-3-37, modificada por las Leyes N.os 7.759, de 7-2-44 y 11.859, de 30-7-55; Ley 10.662, de 28-10-52, modificada por las Leyes N.os 11.772, de 28-1-55 y 11.765, de 6-1-55; Ley 11.859, de 30-7-55.
- 6.—**Servicio Médico Nacional de Empleados.** Decreto con Fuerza de Ley 232, de 3-8-53; Decreto 1.912, de 22-12-53; Decreto 565, de 13-8-54.
- 7.—**Caja Bancaria de Pensiones.** Ley 8.569, de 17-9-46, modificada por las Leyes N.os 9.299, de 17-2-49; 9.493, de 24-11-49; 10.021, de 24-10-51; 10.472, de 20-9-52; 11.700, de 4-2-55.
- 8.—**Ferrovianos.** Ley 3.379, de 1-6-18, modificada por la Ley 3.997, de 4-1-24 y por el Decreto con Fuerza de Ley 309, de 3-8-53; Ley 12.522, de 4-10-57.
- 9.—**Caja de Previsión de la Defensa Nacional.** Ley 8.895, del 2-10-47; DFL 31, del 18-4-53; D. F. L. 209, del 5-8-53, etc.
- 10.—**Caja de Carabineros.**— Ley 9.071, del 23-9-48; Ley 11.522; D. F. L. 299, del 3-8-53 y 348, del 25-7-953.
- 11.—**Riesgos Profesionales.** Ley 4.055, de 1924; Decreto con Fuerza de Ley 251, de 1931; Ley 8.198, de 1945; Decreto con Fuerza de Ley 256, de 29-7-53; Ley 12.435, de 12-2-57.
Existen además numerosas leyes, decretos-leyes, reglamentos y decretos-complementarios.

A N E X O I I

BIBLIOGRAFIA RECIENTE

Las leyes y los datos mencionados en esta "Síntesis", pueden encontrarse en las siguientes publicaciones, de reciente edición:

- 1.—**Recopilación de leyes, reglamentos y decretos, de la Contraloría General de la República.**
- 2.—**Previsión Social.** Revista de la Superintendencia de Seguridad Social, con trabajos de R. González, y col.
- 3.—**Boletín del Servicio Nacional de Salud.** Trabajos de Guillermo Valenzuela, Abraham Horwitz, Bogoslav Juricic, y col.
- 4.—**Panorama Económico.** Trabajos de Antonio Pinto, y col., y de los economistas nacionales.
- 5.—**El sistema de previsión social chileno.** Informe de la Misión Klein & Saks.
- 6.—**Departamento de Salud Pública del Colegio Médico de Chile.** Trabajos de Allende, Alvarez, Baeza, Boccardo, Cantuarias, Calderón, Duarte, etc.
- 7.—**Antecedentes legales de ocho Cajas de Previsión. Perspectivas económicas del problema de las pensiones.** Trabajos de Joseph Grunwald, y col., del Instituto de Economía de la Universidad de Chile.
- 8.—**Elementos para el análisis de la asignación familiar obrera. Radiografía económica del Servicio de Seguro Social.** Trabajos de M. de Viado y sus colaboradores del Servicio de Seguro Social.
- 9.—**Trabajos de la Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Agricultura y editoriales de la prensa nacional.**

LIMITACIONES ECONOMICAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL CHILENO (*)

Por JOSEPH GRUNWALD.

INTRODUCCION

Uno de los factores fundamentales característicos del desarrollo económico de los actuales países llamados subdesarrollados, es su alto grado de "conciencia social". Si bien es cierto que este factor también estuvo presente durante el desarrollo económico de naciones que hoy se hallan entre las más adelantadas, también lo es que no constituyó un problema básico de su crecimiento. El espíritu democrático moderno con su alta conciencia de justicia social domina no sólo una gran parte de las naciones ricas, sino también los países cuyos niveles de producción y de ingreso todavía son muy bajos. Así ocurre que se trata de recoger los frutos antes de haber plantado los árboles. Esto se evidencia en los sistemas de seguridad social altamente acabados que han surgido en ellos, que, las más de las veces, exceden las posibilidades de su crecimiento económico, y en muchos casos, van más allá de lo que sobre la misma materia existe en países ricos.

Para los economistas, cuya preocupación central es la distribución de los recursos relativamente escasos de que dispone la comunidad, estos sistemas son de mucho interés tanto por la magnitud de recursos con que operan como por sus implicaciones económicas.

COSTOS - BENEFICIOS

Costos.

Examinemos primero algunos de los factores económicos que afectan al financiamiento del sistema de seguridad social. Como sabemos, la parte principal del financiamiento está basada en la masa de remuneraciones. Por eso las variaciones en el nivel del empleo repercuten directamente en los ingresos del sistema. Si por un lado disminuye la ocupación y consecuentemente los ingresos, por el otro aumentan las necesidades de fondos para atender las respectivas prestaciones de cesantía. En otras palabras, para que cumpla sus efectos dis-

(*) Esta exposición está basada principalmente en los estudios del Instituto de Economía sobre esta materia, que estuvieron a cargo del señor Albán Lataste. El señor Rolando Rivas ha ayudado en la preparación de este trabajo. Véase también "El Sistema de Previsión Social Chileno", Informe de la Misión Klein & Saks, Santiago, 1958, especialmente pp. 31-55.

tributivos sin mayor entorpecimiento, no sólo es indispensable mantener un crecimiento económico continuado, sino también el aprovechamiento al máximo de los recursos humanos de la nación.

Las imposiciones han llegado a constituir porcentajes apreciables de las remuneraciones del imponente. Como puede verse en el cuadro que sigue, las cotizaciones varían desde el 40 por ciento hasta más del 100 por ciento (caso de Carabineros) de las remuneraciones. La mayor parte está representada por las contribuciones del empleador y del Estado.

Cuadro 1

Cotizaciones y aportes para la Previsión Social en 1958

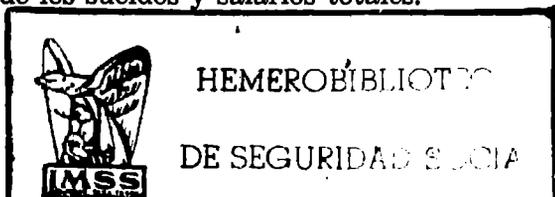
(Porcentajes del salario o sueldo imponibles).

C A J A	Empleador	Asegurado	Estado	Total
Servicio de Seguro Social	32,5	7,0	5,5 (1)	40,5
Empleados Públicos	5,5	17,5 (2)	17,37 (3)	40,37
Periodistas	27,4	11	31,9 (4)	69,3
Defensa Nacional (ambas secciones)	—	14,5	74,18 (5)	88,68
Carabineros (ambas sec.)	—	14,5	94,30 (6)	108,8
Ferrocarriles del Estado	60,49	8	—	68,49
Bancaria	46,2	15	—	58,2
Marina Mercante (Oficiales) . .	36,33	15,5	8 (7)	59,83
Marina Mercante (Tripulantes)	26,5	14,17	—	53,5
Empleados Particulares	39,33	14,17	—	53,5

- (1) Aporte al Servicio Nacional de Salud.
- (2) 6 por ciento a Tesorería para fondos de desahucio.
- (3) Pensiones fiscales, reajustes y asignación familiar de pensionados: 7,26 por ciento en 1957; asignación familiar de activos: 10,11% en 1957.
- (4) Impuestos especiales, 17,2%; reajuste de pensiones y asignación familiar de jubilados, 14,7 por ciento, en 1957.
- (5) 75 por ciento pensiones, reajuste de pensiones, asignaciones familiares de jubilados, medicinas preventiva y curativa: 54,42 por ciento; asignación familiar de activos: 20,76 por ciento (1957).
- (6) 75 por ciento pensiones, reajuste de pensiones, asignaciones familiares de jubilados, medicina: 63,76; asignaciones familiares de activos, 30,54 (1957).
- (7) ¾ por ciento sobre fletes y pasajes.

Fuentes: "El Sistema de Previsión Social Chileno", informe de la Misión Klein & Saks. Datos obtenidos por el Instituto de Economía en la Corporación de Fomento de la Producción.

La parte patronal de las imposiciones ha crecido en forma tal que es causa de la evasión masiva de su pago, lo que es facilitado por ciertos defectos de la recaudación. La magnitud de la evasión se revela si se consideran las imposiciones hechas en 1956, expresadas como porcentaje de los sueldos y salarios totales.



Cuadro 2

Composición porcentual de las imposiciones de los asalariados y patrones, y de los aportes del Gobierno al sistema de seguridad social.

	1940	1947	1954	1956	Imposiciones expresadas como porcentaje de sueldos y salarios totales - 1956.
	(porcentajes)				
Imposiciones de asalariados ..	37.0	22.8	22.9	21.9	6.0
Imposiciones de patrones	32.1	40.1	40.1	43.0	11.6
Aportes y beneficios cargo fiscal	30.9	37.1	34.6	35.1	9.5
Total impos. y aportes	100	100	100	100	27.1

Fuente: Instituto de Economía e Informe de la Misión Klein & Saks, op. cit.

Del cuadro siguiente se desprende, además, el creciente papel de los costos del sistema de seguridad social dentro del presupuesto total. Obsérvese que desde 1940, aproximadamente, su importancia se dobla constituyendo casi el 20 por ciento de los gastos fiscales.

Cuadro 3

Proporción de los costos del sistema de seguridad social dentro del presupuesto total fiscal.

	1940	1947	1954	1956	1958
	(en porcentajes)				
Aportes y beneficios previsionales	9.5	14.1	16.5	17.9	18.8
Otros gastos	90.5	85.9	83.5	82.1	81.2
Total del Presupuesto	100	100	100	100	100

Fuente: Instituto de Economía.

INVERSIONES

Hasta no hace mucho tiempo, una parte apreciable del sistema de seguridad social operaba bajo el régimen de capitalización. Esto quiere decir que los ingresos de las cajas respectivas, además de financiar las prestaciones propias de la previsión y asistencia social, también financian inversiones de variada naturaleza.

El otro sistema es el llamado régimen de reparto, que significa que las recaudaciones del mecanismo de seguridad social sólo necesitan alcanzar para cubrir los gastos de las prestaciones propias de la previsión y la asistencia social, para lo que fue establecido.

El aspecto principal del uso de los excedentes de ingresos sobre el costo de los beneficios, en el régimen de capitalización, lo constitu-

veron las inversiones de capital fijo, particularmente la edificación de habitaciones y los préstamos hipotecarios a largo plazo. Estas inversiones han constituido una gran parte de la inversión total del país. En el presente decenio, hasta 1957, la inversión de capital fijo por el sistema de seguridad social constituyó alrededor de la quinta parte de la inversión bruta del país. Si sólo consideramos lo invertido en edificación, al sistema le correspondió más de la mitad del total nacional de construcción de habitaciones.

Así, el sistema de seguridad social puede funcionar como un mecanismo de ahorro forzado en una economía donde la propensión natural a ahorrar es muy baja. Teóricamente, los ahorros forzosos pueden ser aprovechados para financiar el crecimiento económico del país. Sin embargo, si analizamos las inversiones del sistema de seguridad social chileno, llegamos a la conclusión de que ha sido relativamente parca su contribución al desarrollo económico.

No hay duda alguna de que la inversión en edificación de habitaciones es deseable desde el punto de vista social, y también económico, aunque no es muy productiva a corto plazo. Un programa de viviendas planeado eficientemente para la gran masa asalariada seguramente aumentaría la productividad económica de ésta; pero, si se examinan los hechos, surge la duda sobre si realmente las inversiones de la previsión chilena han sido tan beneficiosas como podría haberse esperado aún desde el punto de vista de la justicia social. Por diversas circunstancias las habitaciones así construídas han servido a un grupo pequeño privilegiado de imponentes de rentas altas, y no a la gran masa asalariada. Lo mismo puede decirse de los préstamos hipotecarios, que han favorecido a una parte muy pequeña de los imponentes.

Además, si se agrega a estos aspectos negativos el bajo nivel de eficiencia de la construcción de habitaciones —lo que es comprensible, ya que el papel de las cajas de previsión no es éste—, que hace que los costos de construcción se eleven grandemente, se puede apreciar la magnitud de la mala orientación de los recursos atribuible al régimen previsional chileno.

En los años recientes se nota un cambio en el énfasis desde el régimen de capitalización hacia el régimen de reparto. La causa principal de este cambio estructural es el proceso inflacionista que el país ha vivido. Mientras debido a la desvalorización monetaria los ingresos en términos reales del sistema disminuían, los beneficios mantuvieron su valor en términos reales en razón de los reajustes automáticos de sueldos y salarios. Este desfinanciamiento ha afectado en especial a las cajas que operan bajo el régimen de capitalización porque el servicio de los préstamos hipotecarios y las rentas de arrendamiento que cobran por las habitaciones para sus imponentes son percibidos en moneda desvalorizada, de modo que esas cajas nunca podrán recuperar la inversión original.

Esta tendencia hacia el régimen de reparto, donde el sistema de seguridad social sólo necesita financiar las prestaciones de previsión y asistencia social, parece deseable desde el punto de vista del desarrollo económico, pues, a cambio de una disminución de las contribuciones del estado y de los empresarios del sector privado, éstos tomarían sobre sí la tarea de realizar la inversión que hasta ahora está a cargo de las cajas de previsión. De esta manera las inversiones pueden ser hechas con mayor eficiencia y planificadas para un mejor uso de los recursos económicos.

DISTRIBUCION DE LA CARGA

Como ya se ha dicho, uno de los problemas más serios que se presentan lo constituye la heterogeneidad de los imponentes, de sus rentas y de los servicios que reciben. Pequeños sectores de imponentes, debido a sus rentas altas, han podido obtener grandes beneficios, mientras grandes sectores, con rentas ínfimas y por tanto con mayores necesidades, hallan que sus imposiciones gravitan pesadamente sobre sus escasos ingresos, a la par que los beneficios son correspondientemente bajos.

Cuadro 4

**Costos-Beneficios del Sistema de Seguridad Social por Sectores.
1956**

Distribución porcentual

S E C T O R	A	B	C	D
	Contribución nominal a través de imposiciones y aportes.	Aporte efectivo. (1)	Participación en los beneficios.	Población asegurada.
	(EN PORCENTAJES)			
Obreros	5	24	38	74
Empleados	14	37	62	26
Trabajadores independientes	—	15	—	—
Empleadores (2)	36	24	—	—
Fisco	29	—	—	—
Uso de excedentes de años anteriores y endeudamiento	3	—	—	—
Otras entradas	13	—	—	—
Total	100	100	100	100

(1) "Aporte efectivo" es la estimación del aporte después de las transferencias de las cotizaciones en precios, tributaciones, etc., a otros sectores de la economía.

(2) Para fines de comparación se comprendió en el sector de "empleadores" a los patrones que imponen por sus asalariados en la columna A, y en la B a los recibidores del ingreso del capital.

Fuente: "El Sistema de Previsión Social Chileno". Informe de la Misión Klein & Saks, 1958.

Es claro que las imposiciones nominales que hacen los varios sectores de la economía no reflejan la verdadera incidencia de los costos del sistema de seguridad social. Los empleadores tratan de trasladar la carga de sus cotizaciones hacia los consumidores, mediante el aumento de los precios de sus productos. Por su parte, el Fisco traslada el costo de su aporte a la comunidad por intermedio de varios tipos de tributos. Según el estudio de la Misión Klein & Saks, sobre el sistema de seguridad social, con algunos datos significativos que han sido refundidos en el Cuadro 4, aparece, por ejemplo, que mientras el sector obrero paga en imposiciones el 5 por ciento de los costos del sistema de seguridad social, sobre este sector cae efectivamente casi una cuarta parte de ese costo (el 24 por ciento), debido a los traslados men-

cionados. En otras palabras, el sector obrero paga efectivamente casi cinco veces más por la seguridad social que sus imposiciones nominales. Similarmente, el aporte efectivo de los empleados es el 37 por ciento en pagos directos e indirectos, mientras en pagos directos aparece sólo contribuyendo con 14 por ciento. También, como se desprende del cuadro, los empleadores pueden disminuir la incidencia de sus costos en el sistema de seguridad social traspasando un tercio de éstos a través de precios más altos y el Fisco, naturalmente, traslada su carga completa a través de tributaciones.

Por otro lado, de acuerdo con el Cuadro 4, los beneficios no son distribuidos equitativamente. Así, los obreros constituyen casi las tres cuartas partes de la población asegurada, pero no reciben mucho más de un tercio de los beneficios. No obstante, los empleados, que constituyen sólo una cuarta parte de los asegurados, reciben casi los dos tercios del total de beneficios.

Vale la pena repetir aquí lo dicho por el Instituto de Economía, en 1956: (1)

“Para muchos grupos, especialmente de empleados, el sistema de previsión sirvió no sólo como instrumento defensivo contra la inflación sino que, también, como fuente redistribuidora de ingresos a su favor, en forma de préstamos personales, de auxilio para adquisiciones, etc. Estas redistribuciones, a la postre, eran financiadas por los imponentes colocados en lugares menos ventajosos. Contrariamente a la creencia común de que el sistema de previsión chileno se ha desarrollado imitando a otros más avanzados, la verdad parece ser que él ha surgido como medio defensivo típico contra la inestabilidad económica, de la misma manera que los reajustes automáticos, el sistema cambiario, etc. Mientras en otros países industrializados la seguridad social se va ampliando como mecanismo útil para sostener la estabilidad económica, al mantener una demanda relativamente alta, en Chile ha surgido como adaptación a un medio crónicamente inestable debido a los vaivenes del comercio exterior y al estancamiento de la oferta de alimentos de consumo general. Ahora parece estar contribuyendo a agravar la inestabilidad económica, cuyas consecuencias sobre algunos sectores estaba destinado a paliar”.

SEGURIDAD SOCIAL E INGRESO NACIONAL

El costo del sistema de seguridad social ha aumentado no sólo en concordancia con el crecimiento de la economía, sino mucho más allá. Los siguientes datos dan una idea del crecimiento de las imposiciones como porcentaje del ingreso nacional:

1940	5.6
1947	7.2
1954	8.3
1956	10.4

Si se consideran no sólo las imposiciones sino también otros ingresos del sistema, como endeudamiento del estado y el uso de excedentes del año anterior, se ve que la proporción del costo de la segu-

(1) Véase “Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956”, Instituto de Economía, Santiago, 1956. pp. 196.

ridad social en 1956 llegó al 12 por ciento del ingreso nacional, y se puede concluir que los costos han crecido dos veces más rápidamente que la economía. Este porcentaje es comparable con los costos relativos de países ricos con sistemas de seguridad social más avanzados, como Inglaterra, cuyo costo es alrededor del 11 por ciento de su renta nacional. Pero no hay que olvidar que el nivel de ingreso nacional, per cápita, de Inglaterra, es por lo menos tres veces mayor que el de Chile.

El siguiente cuadro da una idea de la distribución de los egresos de la seguridad social en 1956:

Cuadro 5

Distribución de Egresos del Sistema Previsional en 1956 (en porcentajes).

E G R E S O S	Porcentaje en el total de disponibilidades. (1)
Pensiones y montepíos	21.5
Atención médica	18.5
Subsidio de enfermedad	2.5
Desahucios	3.1
Subsidio de cesantía	0.5
Asignación familiar	26.4
Inversiones	22.5
Gastos administrativos	5.0
Total	100

(1) Se considera el total de disponibilidades del sistema previsional (157 mil millones de pesos), que comprende el total de imposiciones, los aportes fiscales, los impuestos especiales, las entradas propias, saldos en años anteriores, y endeudamiento.

Fuente: Informe de la Misión Klein & Saks. Op. Cit.

Se puede ver que la política de previsión ha sido orientada en gran parte según el criterio de justicia social, poniendo mucho énfasis en los egresos que son poco beneficiosos desde el punto de vista económico, como las pensiones, que constituyen más de un quinto del sistema. Los montos invertidos en ellas se transforman casi íntegramente en bienes y servicios de consumo. En una economía que se halla sometida a un fuerte proceso inflacionista y se caracteriza por una escasez de bienes de consumo, las transferencias de fondos desde las personas activas hacia las pasivas, a través del sistema de pensiones, aumentan la propensión a consumir. De esta manera no sólo no son reproductivas, sino también pueden constituir un factor adicional de la inflación.

Pero lo que es más importante es que el régimen de pensiones existente fomenta las jubilaciones prematuras. De modo que, debido a que disminuye la población activa, éstas pueden constituir un obstáculo efectivo al desarrollo económico. Por esta razón hemos elegido para nuestra atención el examen de las perspectivas de las pensiones dentro del crecimiento económico previsible del país.

PERSPECTIVAS DE LAS PENSIONES (1)

Factores del régimen actual

Un factor fundamental en el problema de las pensiones es la estructura demográfica del país. Comparado Chile con países industrialmente más avanzados, impresiona la alta proporción de la población que para su mantenimiento depende de las personas remuneradas. Como puede desprenderse de las cifras que siguen, casi las dos terceras partes de la población, alrededor de cuatro millones de personas, según el censo de 1952, constituyen la población pasiva. Es decir, niños menores de 15 años, hombres mayores de 65 años, mujeres de más de 60 años, y las mujeres sin remuneración. El resto de la población, alrededor de 2.300.000 personas, constituyó en 1952 la población activa que tenía que mantener a las pasivas ya indicadas.

Cuadro 6

Composición de la Población Chilena según el Censo de 1952
(miles de personas).

Población total	6,285
Niños menores de 15 años	2,337
Hombres de 65 años y más	125
Mujeres de 60 años y más	229
Mujeres sin remuneración entre 15 y 59 años	1,283
Inválidos, estudiantes y otros pasivos	24
Población activa	2,287

Fuente: Servicio Nacional de Estadística.

En base de este cuadro, cada persona activa tiene que mantener a 1.75 personas inactivas. Este coeficiente de personas pasivas por cada persona remunerada es considerablemente más alto que la relación existente en países más industrializados, como por ejemplo Inglaterra, donde es de 1.2 personas por cada persona activa. Hacemos la comparación con Inglaterra porque se trata de un país con un sistema de seguridad el más progresista. Esto quiere decir que la "carga" chilena por persona remunerada es alrededor de 45 por ciento más alta que la de Inglaterra, o sea, si su nivel de ingreso por persona remunerada fuera el mismo en ambos países, y si se quisiera transferir el mismo porcentaje de recursos financieros, desde los remunerados hacia los pasivos —niños, ancianos, mujeres sin remuneración—, los gastos de cotización tendrían que ser 45 por ciento más altos aquí que allá. En otras palabras, se reduciría en proporción equivalente el ingreso disponible del habitante remunerado de Chile que, en último término, es de su libre disposición.

(1) Véase "Perspectivas Económicas del Problema de las Pensiones", Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, 1958.

Entonces, ¿cuáles son las perspectivas para las pensiones en Chile en los próximos años? Analicemos algunas alternativas. Empecemos examinando el régimen aproximadamente como existe ahora. Según es sabido, en el caso de los obreros la edad de retiro es de 65 años con un mínimo de quince años de imposiciones. Supondremos que se apruebe la iniciativa legal que para la mujer resulta en una reducción de la edad de retiro a los 60 años de edad. Los empleados generalmente pueden retirarse a edad más temprana en razón de que las disposiciones legales vigentes exigen años de servicios más bien que años de edad. Pero, para simplificar nuestro cálculo y hacer más conservadora nuestra proyección, supongamos que toda la masa de los asegurados tenga una edad de retiro de 65 años o más para los hombres y de 60 años o más para las mujeres. Supongamos, asimismo, que el pago promedio de las remuneraciones constituya dos tercios de un sueldo vital, que es sólo un poco más que el promedio pagado actualmente. Esto significa que el costo total de las pensiones en el régimen actual ascenderá a alrededor de cuatro por ciento del producto nacional neto. En realidad esta proporción fue mucho menor en 1956, ascendiendo sólo a 2.3 por ciento del Producto Nacional, debido a que algunas cajas de previsión importantes no entran aún en la etapa en que deben hacer mayores desembolsos por concepto de pensiones.

PROYECCIONES (1)

El Instituto de Economía ha hecho una proyección de la población chilena hasta 1970. Esta incluye una estimación de la distribución por sexos y edades que muestra que en los próximos años la proporción de personas ancianas aumentará dentro de la población total.

Ahora queremos dar respuesta a tres interrogantes principales. Primero, se pregunta por la participación de los gastos de pensiones en el producto nacional, en el supuesto de que éste continuará creciendo hasta 1965, como ha crecido entre 1940 y 1957, o sea, en 3.4 por ciento. En seguida, ¿cuál sería esa misma participación, esta vez suponiendo que el producto nacional experimentara un crecimiento más rápido del orden del 6 por ciento anual, o más del doble del último decenio? Finalmente, se quiere determinar la tasa aproximada de crecimiento del producto nacional necesaria para mantener la relación entre los gastos en pensiones y el producto nacional en 1956, o sea, el 2.3 por ciento.

Las respuestas con sus alternativas están resumidas en los cuadros 7 y 8. En el primero se puede ver que, aunque no se amplíe el sistema actual de pensiones, los costos de éstas demandarán una parte más grande del producto nacional en 1965 que en 1956, si el producto nacional no crece más rápidamente que en los últimos quince o veinte años. Con una pensión de dos tercios de un sueldo vital, el costo llegaría a 2.5 por ciento del producto nacional (comparado con el 2.3 por ciento para 1956). Si extendemos esta proyección hasta 1970, la proporción alcanzaría a 3.6 por ciento.

Esto significa que las personas activas tendrían que transferir una parte más grande de sus ingresos hacia las pasivas. Por supuesto, si se quiere ampliar el sistema de pensiones, sea bajando las edades de

(1) En este estudio no se consideran las implicaciones económicas y financieras del hecho de que una parte de los jubilados continúa en el mercado de trabajo.

retiro, sea incluyendo a toda la población en edad avanzada y no sólo las personas que han recibido remuneraciones imponibles, o sea, por último aumentando el monto de las pensiones, las transferencias serían aún mucho más grandes y los ingresos disponibles para la población activa correspondientemente más pequeños. Y esto no toma en cuenta las ampliaciones de otros componentes del sistema de seguridad social como la medicina preventiva, etc.

Sólo si el ingreso y el producto nacional crecen mucho más rápidamente que en lo pasado, puede disminuir, o por lo menos mantenerse, la carga de las pensiones que pesa sobre la economía nacional.

Cuadro 7

Magnitud de las Pensiones como Proporción del Producto Nacional en 1965 (1).

GRUPOS CUBIERTOS	Proporción de Pensiones en el Producto Nacional en 1965, bajo el supuesto de que el producto crezca a una tasa anual			
	(1)		(2)	
	del promedio 1940-1957, o sea, 3,4% anual.		del doble que en los últimos años, o sea 6% anual.	
	Monto de pensión		Monto de pensión	
	es 2/3 sueldo vital	es un sueldo vital	es 2/3 sueldo vital	es un sueldo vital
	(PORCENTAJES)			
Sólo personas que han trabajado antes de jubilar con:				
A) Hombres 65 años	2.5	3.7	2.0	3.0
Mujeres 60 años				
B) Hombres 60 años	3.7	5.5	3.0	4.6
Mujeres 55 años				
C) Extensión del sistema a todas las personas de 65 años, en el caso de los hombres, y 60 años, en el de las mujeres	6.3	9.5	5.2	7.8

(1) En este trabajo se utiliza el concepto del "Producto Nacional Neto".

Fuente: Instituto de Economía.

Cuadro 8

Crecimiento del Producto Nacional necesario para que las Pensiones constituyan la misma proporción del Producto Nacional en 1965 que en 1956 (1).

GRUPOS CUBIERTOS	Tasa de crecimiento del Producto Nacional para mantener el actual nivel de las pensiones en el Producto Nacional en 1965, si el monto de pensión es:	
	de 2/3 de sueldo vital	de un sueldo vital
	(tasa por ciento)	
Sólo personas que han trabajado antes de jubilar con:		
A) 65 años para hombres	4.6	10
60 años para mujeres		
B) 60 años para hombres	10.0	16
55 años para mujeres		
C) Extensión de las pensiones a todas las personas: de 65 años para hombres y 60 años para mujeres	17.6	24

(1) Las pensiones constituyeron el 2,3 por ciento del Producto Nacional en 1956.

Fuente: Instituto de Economía.

Por ejemplo, como se ve en el cuadro 8, se requiere un crecimiento económico de por lo menos un 4.6 por ciento anual para mantener la actual incidencia de los costos en el producto nacional para 1965. Los cálculos de una proyección hasta 1970 revelan que la tasa anual de crecimiento económico tendría que promediar 6.5 por ciento para que no aumentara la carga de pensiones en 1970.

Si se ampliara el sistema de pensiones sobre lo que existe ahora, se requerirían tasas de crecimiento que van mucho más allá de lo que es posible desde un punto de vista realista.

CONCLUSIONES

La conclusión general a que se llega es que, sin poner en grave peligro el desarrollo económico del país, no es posible ampliar el sistema de pensiones, dadas las limitaciones económicas para el futuro previsible. Aun cuando fuese posible transferir una mayor parte del producto nacional hacia los pasivos, ello significaría que este mismo traslado obstaculizaría el crecimiento económico, pues absorbería los aumentos del producto nacional y no permitiría aumentos de los recursos productivos.

Todavía más, las indicaciones son de que sería conveniente restringir el actual sistema de pensiones. Las proyecciones muestran que, si no se hace así, el producto nacional tendrá que crecer con mucho más rapidez que lo que ha crecido históricamente. Por ejemplo, se necesita un crecimiento económico de 6.5 por ciento anual, en promedio, para mantener el costo relativo actual en 1970. Esto es casi el doble de la tasa histórica. En lo pasado, sólo en contados años ha crecido la economía chilena a esta tasa o a una superior. A menos que se hagan al-

gunos cambios fundamentales en el sistema de seguridad social y en otras instituciones, es muy dudoso de que un promedio relativamente tan alto pueda mantenerse durante todo este período. No debemos olvidar que en los últimos cinco años la economía chilena no ha mostrado prácticamente crecimiento alguno.

Para una orientación del sistema de seguridad social para lo futuro, dentro de las posibilidades económicas del país, se presentan dos alternativas mayores: una, seguir con la estructura actual pero ajustando los varios componentes del sistema dentro de las limitaciones impuestas por el crecimiento económico; la otra, cambiando el énfasis hacia los beneficios que contribuyen directa o indirectamente al progreso económico. Esto incluiría beneficios que propenden a la recuperación de la capacidad del trabajador, como por ejemplo, atención médica, subsidios de maternidad, etc., y, en especial, la medicina preventiva que tiende al aumento de la vida activa y a disminuir las enfermedades y mortalidad, y por ende contribuye a una mayor productividad. Otro beneficio útil, desde el punto de vista económico, sería el auxilio de cesantía, que también sirve como estabilizador de la actividad económica otorgando mayores beneficios cuando la economía baja, evitando así una depresión demasiado severa.

Las cifras dadas en los cuadros anteriores y en la mayor parte de esta exposición son aproximadas, y su propósito no es la exactitud, sino dar una noción de la magnitud de los problemas abordados. Se ofrecen en la esperanza de que permitan formarse una idea de la relación del problema de la seguridad social, y, en particular, del problema de las pensiones, con el conjunto de la economía nacional, de modo que al elegir entre el concepto de justicia social y el desideratum de la distribución óptima de los recursos económicos, se pueda buscar el equilibrio entre estos objetivos a fin de asegurar un nivel máximo de desarrollo económico para Chile.

SEGURIDAD SOCIAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN CHILE

Dr. SALVADOR ALLENDE
Dr. CARLOS MONTOYA

La seguridad social se halla en el centro del interés de los chilenos. Uno de los parámetros más importantes para juzgarla es su relación con el desarrollo económico del país. Que esta necesidad de avance de la economía nacional es, a su vez, el problema nacional básico, es hecho que se halla evidenciado por la inclusión de nuestro país en la lista de los subdesarrollados o "en vías de desarrollo".

Abrigamos el propósito de crear un esquema que sirva como punto de referencia para averiguar qué influencia puede tener una modificación de la estructura económica sobre la seguridad social del país, y qué repercusiones pueden tener las reformas de esta última sobre el desarrollo económico.

Como punto de partida de este esquema, es conveniente aclarar el carácter de la Seguridad Social y el Desarrollo Económico, con referencia a Chile.

CARACTER DE LA SEGURIDAD SOCIAL

¿Qué es Seguridad Social? Proponemos definirla como el sistema por medio del cual —y a través de una o varias instituciones— una comunidad distribuye su ingreso total de modo que no falten los bienes y servicios que constituyen el nivel mínimo aceptable de vida a todos aquellos individuos que, por causa ajena a su voluntad, no reciben una remuneración personal, o reciben aquellos bienes y servicios en una cuantía inferior al equivalente de aquel nivel mínimo aceptable (sujetos económicamente pasivos o semipasivos). Este nivel mínimo se entiende definido por cada región, época y cultura.

Las categorías más frecuentes de esa incapacidad de ganar son: edades extremas (infancia y vejez), sexo femenino (dueñas de casa), enfermedad, invalidez y cesantía involuntaria. Por definición la seguridad social se preocupa también del salario mínimo para los activos, teniendo en cuenta si son o no jefes de familia.

Hay algunas clases de servicios y bienes que forman parte del nivel mínimo aceptable de vida para todos los habitantes y que, por su alto costo, por su importancia y por el lugar secundario que necesariamente ocuparían en los presupuestos familiares frente a alimentación, vivienda y vestuario, el sistema de seguridad social estatal entrega gratuitamente: son los Servicios de Salud y de Educación. Estos

últimos servicios tienen la propiedad de fomentar y de proteger la capacidad de trabajo. En su conjunto, la Seguridad Social no sólo cubre los “estados de necesidad”, sino que mejora la calidad de la población y su capacidad de trabajo. (Ver “Ensayo sobre la Previsión Unica en Chile”, del Dr. Alvarez Andrews).

Como se sugiere en la definición, la seguridad social tiene un carácter mixto en cuanto a las instituciones que la proporcionan: la familia, el Estado, la comuna, el sindicato, son las instituciones legítimas de la comunidad contemporánea y es justo que cada una de ellas se fortalezca, participando en los aspectos de la Seguridad Social que puede manejar con más flexibilidad y eficiencia que las otras. Cada institución, a su vez, empleará una o varias maneras para captar los recursos correspondientes y para distribuirlos.

Esta fina y compleja red de las instituciones sociales debe ser aprovechada. Pero no se debe por eso olvidar que la Seguridad Social no es sino una suma global que se extrae del Producto Geográfico.

El Producto Geográfico, en efecto, puede considerarse como una suma a repartir en los siguientes rubros:

- A) Pagos al extranjero.
- B) Inversión.
- C) Consumo (sueldos, salarios, intereses y utilidades no destinados a inversión).
 - 1) Consumo de los propietarios nacionales.
 - 2) Consumo de los trabajadores: a) remuneraciones directas a los activos; b) beneficios de la seguridad social.
 - 3) Consumo del gobierno.

Estos rubros, sus relaciones recíprocas y sus relaciones con la salud, se encuentran representados en la figura 1 (en Anexo).

La magnitud relativa del rubro de gastos de las instituciones públicas de seguridad social en Chile (no en “beneficios de la seguridad social”), es del 10,6% del Producto Nacional bruto y equivale al 31,2% del total de sueldos y salarios (1956). Los aportes del fisco a la Previsión Social alcanzaron al 18% en ese mismo año; y esta proporción va en aumento constante. (Ver cuadros 1, 2 y 3, del Anexo).

De los cuadros citados y de otras fuentes (CORFO y Ministerio de Hacienda), se puede estimar aproximadamente la magnitud absoluta que tuvo cada rubro de la distribución del Producto Territorial, en 1956.

Cuadro 4.

Composición aproximada del Producto Territorial Bruto. Chile, 1956.

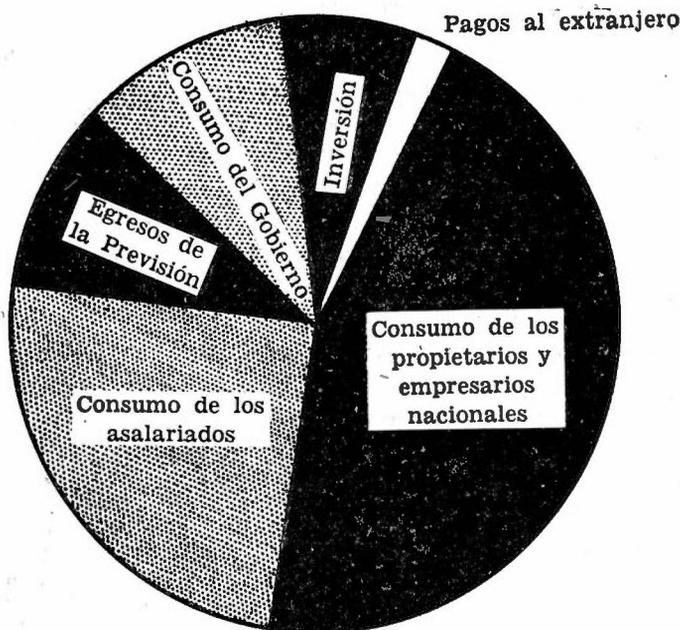
	Miles de millones
Producto geográfico bruto	1.641
Pagos al extranjero	35
Inversión (excluida la del sector previsional)	140
Consumo:	
a) de los propietarios y empresarios nacionales ..	734
b) de los asalariados (sueldos y salarios, menos el 60% del costo de previsión)	392
c) egresos de las instituciones de previsión (incluidas las inversiones	157
d) del Gobierno	183

Fuentes: CORFO, Ministerio de Hacienda, Informe de la Misión Klein & Saks.

COMPOSICION APROXIMADA DEL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO

CHILE, 1956

Tomado del cuadro N° 4



El concepto que nos interesa fijar es: que la suma gastada en Seguridad Social compite con las demás partes del Producto Nacional: su magnitud sólo puede aumentar si aumenta el producto total o si disminuye alguno de los otros rubros.

EL DESARROLLO ECONOMICO

Entendemos por Desarrollo Económico, “un proceso dinámico en virtud del cual un país o una región eleva el ingreso real por habitantes, gracias al aumento y a la ocupación plena de su capacidad productiva” (G. Martner).

Es demás sabido que el Desarrollo Económico de Chile no es satisfactorio. La renta per cápita, los índices de nivel de vida, la fisonomía de su producción y de su comercio exterior así lo prueban.

El desarrollo económico está determinado por cuatro grupos de factores:

a) Los recursos naturales en Chile son suficientes; hay sin embargo algunos naturales para su aprovechamiento: las distancias y el relieve.

b) El equipamiento (obras públicas, transportes, industria, mecanización de la agricultura): en Chile es deficiente y está mal distribuido.

Este factor hace que, a pesar de la riqueza natural existente, el producto nacional sea bajo, es decir, que haya baja disponibilidad de bienes y servicios. No sólo es bajo el producto nacional, sino que se

compone fundamentalmente de materias primas, que sufren condiciones desfavorables en el comercio internacional.

c) La población se caracteriza en Chile por elevada natalidad y crecimiento vegetativo, mortalidad infantil muy alta y mortalidad relativamente alta en las demás edades. El resultado de ello es una población "joven" con un porcentaje relativamente alto de "económicamente inhábiles": 37,2% de menores de 15 años y 4% de 65 y más años (1952). (Ver cuadro 5 en el anexo).

Un contingente creciente ha estado llegando a las edades productivas (por la mantenida natalidad y la reducción en la mortalidad del adulto joven), y ello se traduce en el aumento de la vida media de los chilenos.

Cuadro 6.

Aumento de la edad media en Chile 1920-50.

		Edad media.
Chile	1920	28 años
"	1930	45 "
"	1940	48 "
"	1950	57 "
EE. UU.	1951	73 "

La misma razón que determina la alta mortalidad y morbilidad del país, a saber, el bajo producto nacional, hace que los recursos de la educación primaria sean cada vez más insuficientes para alcanzar a todo ese contingente; los recursos de la educación técnica son casi nominales, y, finalmente, la cesantía aguarda a los que van llegando a la edad de trabajar.

Otra consecuencia demográfica de nuestro equipamiento deficiente es la estructura ocupacional de la población, que muestra un exceso de activos dedicados a servicios y al comercio, es decir, una cesantía disfrazada. (Ver cuadro 7, en el anexo).

Pronto, en un plazo no superior a 10 años —llegarán a la vejez los primeros contingentes demográficos abultados— ellos crearán por primera vez en nuestro país los serios problemas del gran número de individuos pasivos en este extremo de la vida.

El equipamiento deficiente de las empresas hace también que la población obrera esté sometida a condiciones de trabajo peligrosas para su salud y seguridad.

d) Las relaciones sociales: la distribución del ingreso nacional de Chile está indicando cuál es la relación entre los distintos grupos sociales.

Cuadro 8.

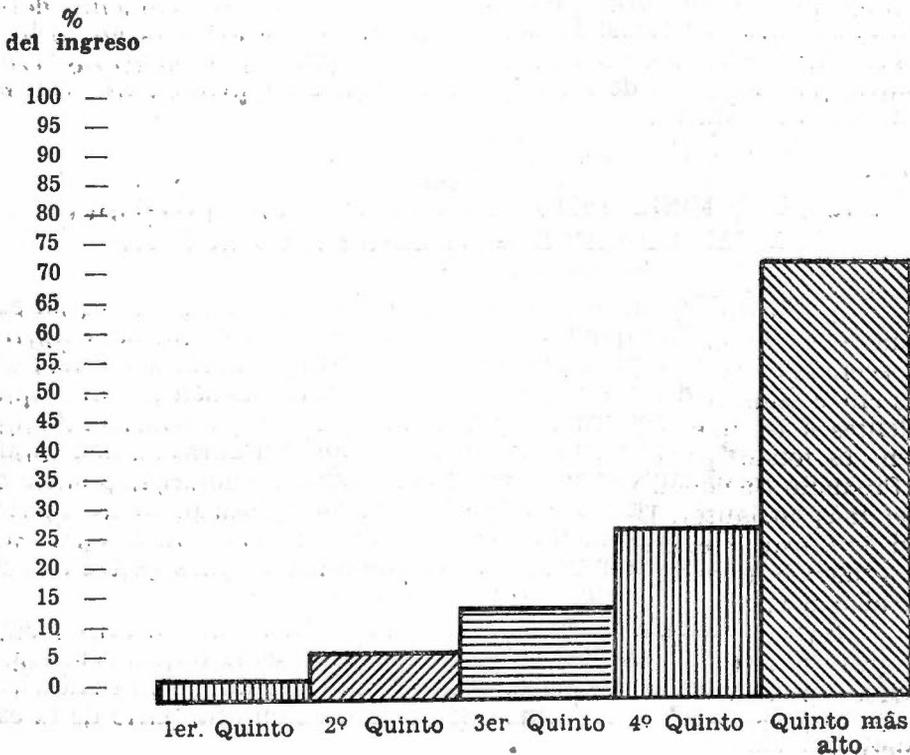
Distribución de los ingresos personales, por tamaño, en Chile, 1948.

Distribución por ciento de las personas (en orden creciente de ingresos).	Distribución de ingresos en 1948 (por ciento).
Primer quinto	2,3
Segundo quinto	6,3
Tercer quinto	12,2
Cuarto quinto	22,4
Quinto más alto	56,8
Total	100,0

Fuente: Comisión Económica para la América Latina.

DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS PERSONALES, POR TAMAÑO, EN CHILE, 1948

Tomado del cuadro N° 8



Puede consultarse, en el mismo sentido, "Cuentas Nacionales de Chile", de la CORFO (pág. 61), y "Ensayo sobre una Previsión Única en Chile", de Alvarez Andrews (pág. 73).

Los grupos que detentan los más altos ingresos per cápita —empresarios y rentistas— y las empresas extranjeras, cuya renta se refleja en los pagos al extranjero, reciben los cuantiosos recursos que el país debería dedicar a su capitalización. Los unos por la vía del consumo suntuario, los otros porque los llevan al extranjero, volatilizan irreversiblemente estas riquezas. Las instituciones del país reflejan y mantienen las relaciones sociales señaladas por la distribución del ingreso: los grupos favorecidos controlan las riquezas naturales, el equipo existente y los organismos del poder político. El sistema tiende a mantenerse estático.

El poder de consumo de la mayoría de la población es excesivamente bajo, aun en relación con el Ingreso Nacional; se convierte así en factor limitante de primera importancia respecto a la posibilidad de producir más y de capitalizar más. Pero, aun si se produce aumento de la demanda, una estructura atrasada presenta tales rigideces en el aparato productor (agricultura en Chile) que aquella mayor demanda se traduce en inflación y no en mayor producción.

De lo expuesto se desprende que son dos los factores decisivos en el retraso de nuestro desarrollo económico y también en sus posibilidades de avance: el equipamiento o capitalización y las instituciones sociales o estructura social.

La capitalización es la clave del desarrollo económico, por lo menos en plazos largos; ella tiene que aumentar o aprovecharse mejor para que aumente el producto nacional. Pero la capitalización difícilmente aumentará si las instituciones sociales no cambian en un sentido que facilite dirigir hacia allá recursos que actualmente derivan hacia otras partidas: la del "consumo suntuario" y la de "pagos al extranjero". Por esto es mejor hablar de desarrollo o de atraso "económico y social", que de los mismos conceptos adjetivados sólo con el atributo "económico".

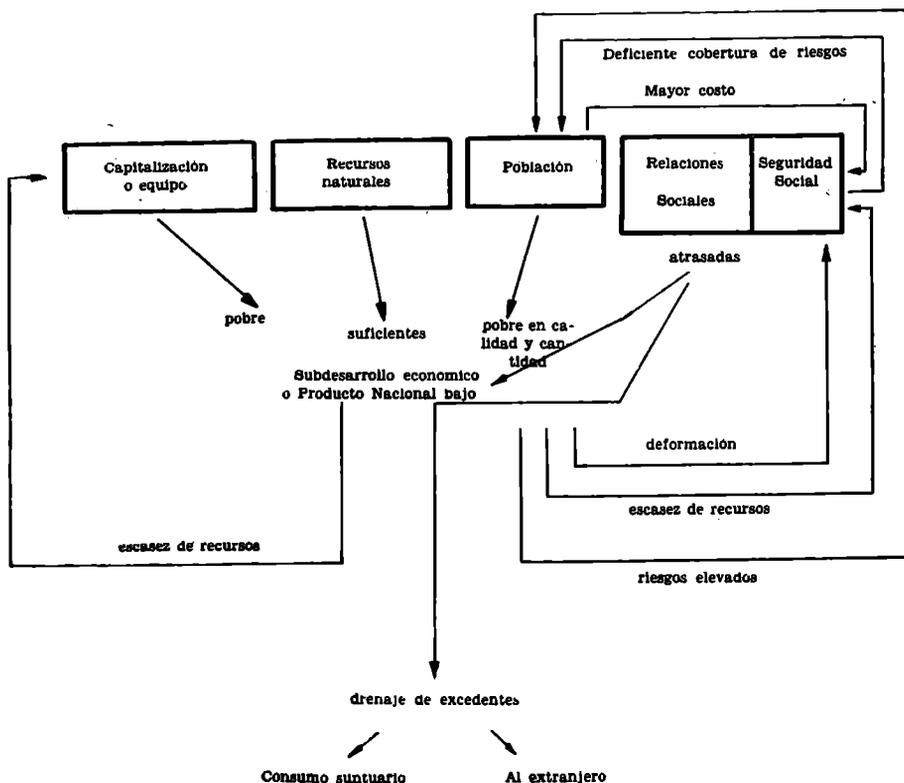
LAS RELACIONES ENTRE EL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL DE CHILE Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Resumen: Las íntimas relaciones entre las dos categorías en estudio nacen de hechos que han sido ya expuestos: el motor del desarrollo económico es la capitalización; en un sentido limitado, las relaciones entre seguridad social y desarrollo económico pueden hacerse equivalentes a las que hay entre seguridad social y capitalización. Ahora bien, los fondos para una y otra provienen de una misma suma total: el Producto Nacional. Por esto, pudieran aparecer compitiendo entre sí (ver más adelante). De los dos factores, la capitalización posee la virtud de provocar el crecimiento del Producto Nacional, por lo cual está en situación de hacer aumentar las disponibilidades para gastos en Seguridad Social.

Pero la relación no es tan unilateral. En efecto, el otro factor de gran importancia en el desarrollo económico es el de las relaciones sociales, precisamente porque él determina el monto y la orientación de las inversiones; y la Seguridad Social no es sino una parte de la estructura social.

Cuadro 9.

Relaciones entre Seguridad Social y atraso económico.



Por definición, la Seguridad Social es, en la medida de su extensión, un elemento que hace más justas, más equitativas, las relaciones sociales; normaliza en algo la distribución del ingreso y, por los mecanismos que veremos más adelante, favorece así el desarrollo económico. Se objetará quizá que, por otro lado, la Seguridad Social sustrae dinero que podría ser capitalizado; pero debe recordarse que la inversión no está asfixiada por la Seguridad Social, dentro del reparto de la renta de los países subdesarrollados, sino por las rentas del grupo propietario (consumo suntuuario) y por los pagos al extranjero, que drenan la mitad de nuestro producto nacional; los economistas han demostrado que la capitalización de EE. UU., Inglaterra y otras naciones "desarrolladas", ha sido posible, justamente, por reducción del porcentaje del producto que se permitió que el consumo de los patrones absorbiera. Además, dentro de la atrasada estructura social de nuestros países resulta difícil que el total de los fondos que pudieran restarse a la Seguridad Social se sumaran a la Inversión Nacional; parece más probable que se sumaran a los excedentes despilfarrados en consumo suntuuario y en utilidades o intereses remitidos al extranjero.

La seguridad social debería jugar, entonces, un papel claramente positivo en el desenvolvimiento económico.

Pero el atraso social y el subdesarrollo económico desvirtúan en apreciable medida al aparato de la Seguridad Social y la alejan de su

propia definición; más adelante veremos en qué forma ocurre esto. Si agregamos a ello que la pobreza del país eleva la mayoría de los riesgos socialmente asegurables y limita la fuente común de donde se obtienen los recursos para hacerles frente, concluimos que el sistema de Seguridad Social contribuye mucho menos de lo que a primera vista se esperaría, al progreso económico. Es un ejemplo más de los factores negativos acumulativos o círculos viciosos que viven los países subdesarrollados.

La tarea, en este campo, consiste en adecuar cada vez más la Seguridad Social del país a su propia definición, a sus propios fines, por una parte, y en lograr las modificaciones de la estructura social que permitan lograr aquel primer objetivo cada vez con mayor facilidad, a la vez que liberar los excedentes económicos para una capitalización mayor y mejor orientada.

Cuadro 10.

Desarrollo de las relaciones entre seguridad social y atraso económico-social.

-
- 1.—La contribución positiva de la Seguridad Social (no desvirtuada) al desarrollo económico:
 - a) La Seguridad Social mejora la cantidad y calidad del factor humano.
 - b) La Seguridad Social mejora la estructura del consumo y, por ende, la de la producción.
 - c) La Seguridad Social puede estimular el mejor equipamiento de las empresas.
 - d) La Seguridad Social puede contribuir a una actitud nacional pro-emprego pleno.
 - e) Cuando la Seguridad Social tiene un régimen de capitalización, contribuye al desarrollo económico si pone sus excedentes acumulados al servicio de las empresas más reproductivas del sector público.
 - 2.—La influencia del atraso económico sobre los riesgos que cubre la Seguridad Social.
 - 3.—La deformación que el atraso económico y social provoca en nuestra Seguridad Social:
 - a) Nuestra "Seguridad Social" se financia predominantemente a partir del bolsillo de los propios obreros y empleados.
 - b) Nuestra "Seguridad Social" proporciona beneficios muy desiguales a diferentes grupos.
 - c) Nuestra "Seguridad Social" cubre con deficiencia algunos riesgos.
 - d) Nuestra "Seguridad Social" no incluye a toda la población trabajadora.
 - e) Nuestras Cajas proporcionan a ciertos sectores privilegiados, beneficios de lujo que exceden el concepto de Seguridad Social.
 - f) La "Seguridad Social" chilena se halla mezclada con la capitalización del país.
 - g) La capitalización o ahorro que se efectúa a través del sistema de "Seguridad Social" de Chile es defectuosa, de nulo rendimiento y de formación regresiva.
 - h) La administración de la "Seguridad Social" de Chile es cara.
 - i) Como consecuencia de las deformaciones anteriores, la "Seguridad Social" en Chile es insuficiente y pobre; pero el aparato previsional es caro en relación a los beneficios legítimos otorgados.
-

1.—La contribución positiva de la Seguridad Social (no desvirtuada) al desarrollo económico.

Debe quedar en claro que el propósito de la Seguridad Social es humano y social, como se desprende de la definición: que nadie reciba menos de un mínimo vital. Pero, ocurre que este propósito es también un propósito económico y entonces aparecen los defectos —que pudiéramos considerar secundarios— sobre el desarrollo económico. Decimos defectos secundarios, porque, aunque no existiera esa repercusión favorable en la economía, la Seguridad Social debería ser mantenida en aras de su propósito central.

a) La Seguridad Social mejora la calidad y la cantidad del factor humano. En otros términos, mantiene y fomenta la capacidad de trabajo y previene o posterga los estados de necesidad (Ver Alvarez Andrews, ob. cit.). (Ver Nota 1 en el Anexo).

Además de mejorar directamente la calidad de la población, la Seguridad Social, al garantizar para la sociedad el mínimo vital frente a cualquier riesgo y especialmente los de vejez, invalidez y enfermedad constituye un estímulo o compensación justa para los productores. El estímulo aumenta si las pensiones y subsidios tienen una escala hasta cierto punto proporcional al salario.

b) La Seguridad Social mejora la estructura del consumo y, por ende, de la producción.

En efecto, tiende a aumentar la demanda por artículos y servicios de primera necesidad, al extender el número de personas que disfruta del mínimo vital. Así estimula la producción de esos mismos artículos y servicios y logra una mejor orientación de la capitalización (hacia la producción de alimentos, por ej.). Es posible que ello tenga un ejemplo apropiado en el aumento de la producción de leche en Chile en los últimos años, pese al uso quizá excesivo que se hizo de la importación de este artículo. Un ejemplo de posibilidad no aprovechada en Chile ha sido la de estimular la producción de viviendas muy económicas.

Como veremos más adelante, el efecto positivo de la Seguridad Social sobre el consumo se ve fuertemente limitado por las deformaciones que el propio atraso económico y social produce en aquélla.

c) La Seguridad Social puede estimular el mejor equipamiento de las empresas, principalmente a través de los Seguros contra riesgos del trabajo; como estos riesgos van unidos a la calidad del equipo industrial, una política que premie la disminución de aquellos riesgos, facilitará la modernización de los equipos.

d) La Seguridad Social debe apoyar una actitud nacional proempleo pleno, a través del Seguro de Cesantía, que puede:

—combinarse con bolsas de trabajo eficientes.

—permitir la utilización de sus fondos en obras públicas que produzcan empleo y beneficio nacional.

—desplazar —provisoriamente— el desempleo hacia los obreros de edad más avanzada y hacia las mujeres, a quienes se otorgaría pensión de vejez a una edad conveniente para este fin.

e) Cuando la Seguridad Social tiene en parte o en todo un régimen financiero de capitalización, contribuye al desarrollo económico si pone sus excedentes y capitales acumulados al servicio de las empresas más reproductivas del sector público.

Los excedentes acumulados de las Cajas de Previsión sumaban unos 253 mil millones de pesos en 1957, a pesar de haberse desvalorizado considerablemente. (Ver Cuadro 11 en el Anexo).

Imagínese lo que estos fondos pueden significar para la capitalización de Chile.

2.—La influencia del atraso económico sobre los riesgos que cubre la Seguridad Social.

Ya al hablar del factor demográfico, entre los que determinan el desarrollo económico, se aludió a algunos de los riesgos que son altos en países subdesarrollados, a saber:

- a) población pasiva de niños, que es proporcionalmente alta,
- b) morbilidad de niños y adultos,
- c) mortalidad infantil,
- d) del trabajo (accidentes y enfermedades profesionales),
- e) invalidez (agravada por la falta de recursos de rehabilitación,
- f) cesantía.

En un futuro próximo puede preverse un brusco aumento en el riesgo de envejecer.

Este conjunto de hechos da una fisonomía especial a las exigencias que se pueden hacer a la Seguridad Social. Por ejemplo, es obvio que la política de beneficios será diferente en un país con población vieja que desea estimular su natalidad (asignaciones por cada hijo después del primero, en Inglaterra y Noruega) que en un país con gran crecimiento vegetativo y población joven.

3.—La deformación que el atraso económico y social provoca en nuestra Seguridad Social.

Las injustas relaciones sociales que prevalecen en los países subdesarrollados presionan para desvirtuar el papel progresivo que la Seguridad Social bien entendida juega en la economía. Numerosos son los mecanismos que entran en juego; señalaremos los que son más importantes en Chile:

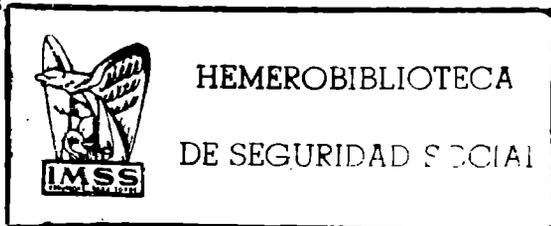
- a) Nuestra "Seguridad Social" se financia predominantemente a partir de los bolsillos de los propios empleados y obreros. El cuadro 12 lo demuestra.

Cuadro 12.

Incidencia de los aportes y beneficios del sistema previsional chileno en 1956 (en miles de millones).

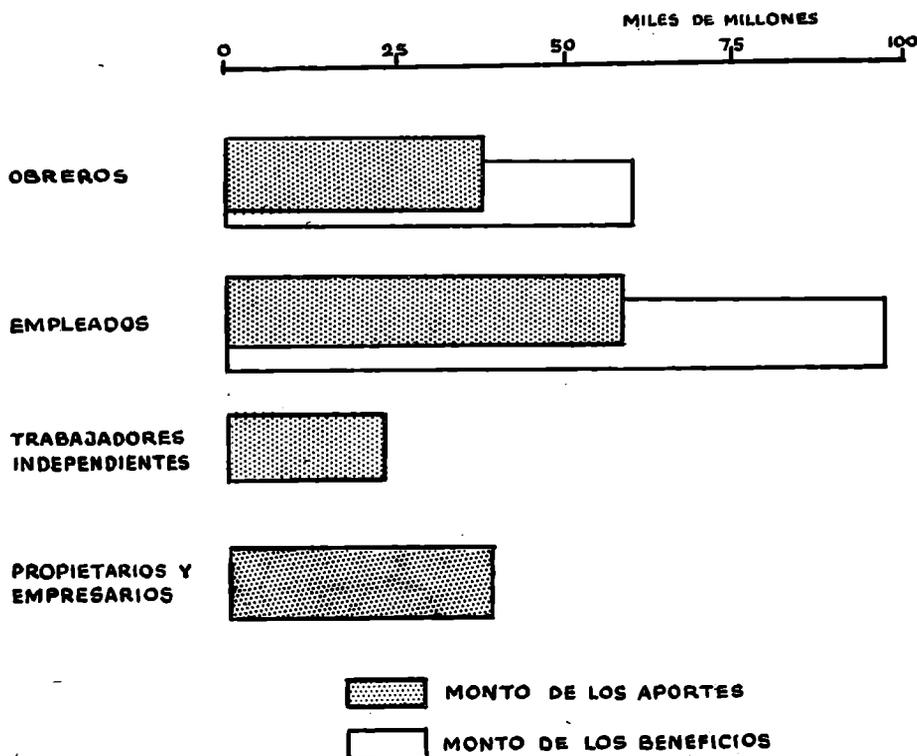
Aporte efectivo			Beneficios	
Monto	%		Monto	%
38.2	24	Obreros	60.3	38
57.8	37	Empleados	96.7	62
22.7	15	Trabajadores independientes	—	—
38.3	24	Recibidores de ingresos de propiedad y capitalización de empresas	—	—
		Total	157.0	100

Fuente: "La Previsión Social Chilena". Informe de la Misión Klein & Saks, 1958.



**Incidencia de los aportes y beneficios del Sistema
Previsional Chileno en 1956**

(Tomado del cuadro N° 12)



Este cuadro indica que, “en 1956, los obreros parecen haber costado el 63% de su propia previsión y los empleados el 60%”. Además, hay un infortunado sector de “trabajadores independientes” que, sin recibir nada, aporta el 15% de las entradas del sistema previsional chileno. Las premisas para estos cálculos se basan en las de N. Kaldor, y establecen que los aportes patronales tienen una incidencia semejante a la de los impuestos indirectos, y que los aportes fiscales inciden en forma similar al sistema tributario fiscal.

Si se toma en cuenta que una proporción importante de los asalariados no gana el mínimo vital y que hay una minoría que tiene ingresos, per cápita, muchas veces superiores al promedio nacional, resulta que esta “Seguridad Social” contradice sus propios fines, quitando a los que ya son pobres y se hallan ellos mismos al borde de requerir de la Seguridad o del Auxilio Social. Se trata (cuadro 3, en el Anexo) de un “segundo sistema impositivo” más regresivo que el oficial.

b) Nuestra “Seguridad Social” proporciona beneficios muy desiguales a diferentes grupos. En general, los beneficios de los empleados son muy superiores a los de los obreros. Existe asimismo gran desigualdad en la previsión de que efectivamente disfrutaran los obreros de la ciudad y del campo. Un cuadro de la CEPAL, con datos de la CORFO, muestra que la tendencia en Chile es hacia una divergencia cada vez mayor entre los fondos de previsión de uno y otro grupo. (Ver cuadro 13, en el Anexo).

Estos hechos hallan su consagración en la legislación, la cual establece, entre otras cosas:

- Una diferencia entre empleados y obreros en el Código del Trabajo, diferencia que se halla superada en otras legislaciones (México).
- Diferencia en el criterio para fijar la relación entre el monto de las pensiones y la remuneración en actividad.
- Diferencia en el monto de la asignación familiar.
- Diferencias en el criterio para otorgar subsidio de cesantía.
- Diferencias en lo referente a la indemnización por años de servicio.
- Diferente proporción de imposiciones.

Desde el punto de vista de la salubridad, el sistema vigente agrava las diferencias de clases del país: da más al que tiene más y menos al necesitado. B. Viel, halló que la mortalidad del lactante, el estado de salud del escolar y el peso y la estatura del escolar "son concordantes, al mostrarnos la existencia de dos universos dentro del mismo país (se refería a clase media y clase obrera urbana), uno de los cuales, el proletario, presenta índices peligrosamente bajos para el desarrollo y el progreso total de la nación... La llamada "avanzada legislación social" chilena contribuye a la mantención de este proceso al establecer beneficios diferentes según las distintas calidades de trabajo, dando en general un beneficio superior al trabajo intelectual que al manual". Viel, analiza luego el tema de las jubilaciones y demuestra que de los empleados públicos jubilados, el 88,2% lo hace antes de los 60 años, con una edad media de 50.7 años, a la cual el empleado tiene aún una expectativa de vida de 20 años; y concluye: "Si el dinero que se gasta superfluamente en la jubilación precoz se gastara en una asignación familiar justa e igual para todo trabajador chileno, es más probable que nuestros índices demográficos, y en especial la Mortalidad Infantil, variarían en sentido favorable y tenderían a colocar al obrero más cerca de los índices de sobrevivencia que hemos encontrado en el empleado". (Ver Cuadro 14, en el Anexo).

c) Nuestra "Seguridad Social" cubre con deficiencia algunos riesgos. Como era de esperar, se trata de riesgos que afectan especialmente a los obreros.

Especialmente los beneficios referentes a la cesantía, a los riesgos del trabajo y a la vejez de los obreros, ofrecen vacíos importantes. La mantención del Seguro contra accidentes del trabajo en manos de Compañías Comerciales, es una ilustración clara del efecto de las relaciones de poderío dentro de la estructura social. Salud y educación ofrecen también deficiencias importantes.

Como resultado de esto, los gastos en beneficios de seguridad social, propiamente tal, son relativamente bajos y constituyen sólo un 25% del total de los gastos del Sistema Previsional chileno. "Las pensiones por vejez constituyeron menos del 3% y los subsidios de cesantía menos del 0,5% de los gastos totales en 1956, año en que la cesantía involuntaria aumentó". (El Sistema de Previsión Social Chileno). (Cuadro 15).

Cuadro 15.

Egresos del sistema previsional en 1956: Resumen (en miles de millones de pesos y porcentajes).

TIPO DE EGRESO	Monto	% del total
Beneficios relacionados con la edad y muerte, que se desglosan	33.7	21.5
Pensiones por:		
Vejez	4.6	2.9
Años de servicio	28.7	18.3
Invalidez (Montepíos)		
Seguro de vida y cuota mortuoria	0.5	0.3
Beneficios para asegurar continuidad de ingresos, que se desglosan	9.5	6.1
Subsidios de cesantía	0.8	0.5
Desahucios	4.8	3.1
Subsidios de enfermedad	3.9	2.5
Atención médica	29.1	18.5
Asignación familiar	41.4	26.4
Inversiones (que se desglosan)	35.4	22.5
Construcción viviendas	13.3	8.5
Otras construcciones	1.3	0.8
Préstamos a imponentes	14.7	9.4
Hipotecarios	6.7	4.3
Auxilio	8.0	5.1
Bonos y acciones	1.1	0.7
Excedentes no invertidos	2.4	1.5
Inversiones no desglosadas	2.6	1.6
Gastos de administración	7.9	5.0
Total de egresos	157.0	100.0%

Fuente: El Sistema de Previsión Social Chileno. Informe de la Misión Klein & Saks. Santiago, 1958.

d) Nuestra "Seguridad Social" no incluye a toda la población trabajadora: 400.000 activos, que no tienen empleador, carecen de Previsión y la categoría de "Asegurado independiente" no ha solucionado este hiato. El sistema de imposiciones, por otra parte, hace que nuestros obreros se encuentren sin derecho a beneficios cuando sobreviene la necesidad, debido a irregularidad en la cotización. "La libreta se atrasa" por incumplimiento del patrón, por cesantía, por emigración temporal, etc.

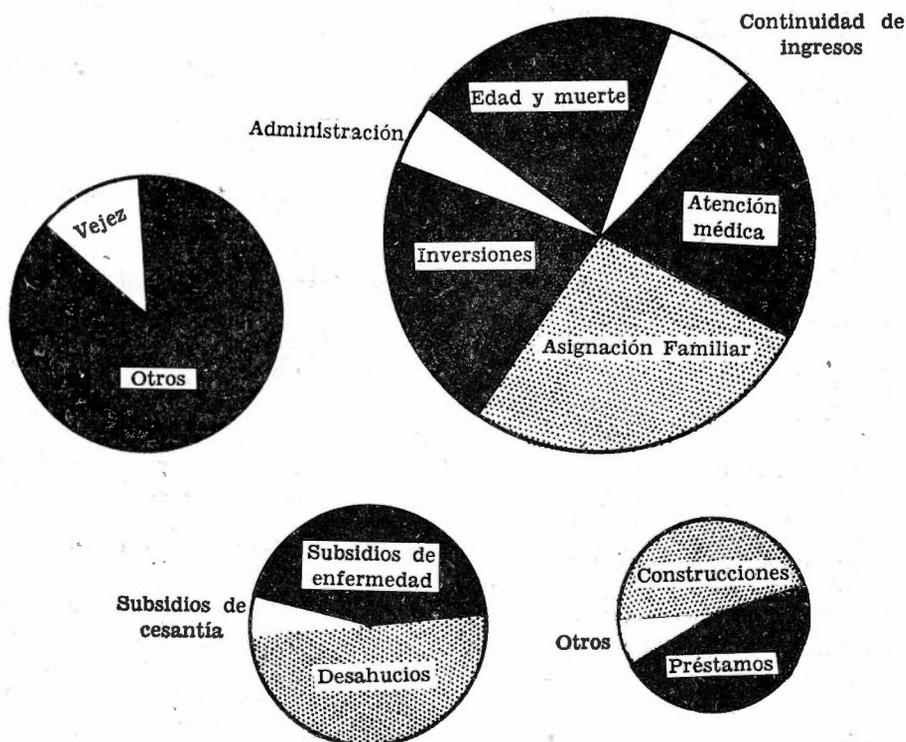
e) Nuestras Cajas proporcionan a ciertos sectores privilegiados beneficios de lujo que exceden el concepto de seguridad social.

Estos beneficios son:

- jubilaciones prematuras a empleados (las "jubilaciones por años de servicio" constituyeron la mayor parte de los gastos en beneficios propiamente previsionales, en 1956: Cuadro 15).
- préstamos hipotecarios (sumaron el 4.3% de los egresos del sistema previsional en 1956: Cuadro 15) a empleados.
- préstamos personales a empleados (sumaron el 5.1% de los egresos del sistema previsional en 1956: Cuadro 15).

EGRESOS DEL SISTEMA PREVISIONAL EN 1956: RESUMEN

Tomado del cuadro N° 15



En tanto que en el Seguro Social hay 1 pensionado por cada 14,5 activos, en la Caja de Defensa Nacional y en la de Carabineros hay 1 pensionado por cada 1,4 imponentes en servicio; en los FF. CC., 1 por cada 2,4, y en la Caja de EE. Públicos, 1 por cada 5. Respecto a los préstamos hipotecarios, de cada 200 imponentes, sólo 1 al año puede ser favorecido con uno de ellos. (Juan Ugarte Solar).

La asignación familiar debe destacarse por la enorme proporción que ocupa en los gastos. Su monto es bastante elevado en el Sector de Empleados. El solo rubro de Asignación Familiar es tan caro como el conjunto de los demás beneficios previsionales y bastante más caro que la atención médica. (Ver cuadro 15). La desigualdad entre estratos sociales, señalada ya como deformación N° 2, reaparece aquí al comprobarse que "en 1956 los obreros imponentes en el Seguro Social, que representan el 74% del total de la población sujeta a previsión, recibieron menos de una tercera parte del total pagado por este concepto". (El Sistema de Previsión Social Chileno). Sin entrar a discutir nuestro régimen de asignación familiar, cabe señalar que, aunque por sus fines aquélla pertenece al campo de la Seguridad Social entendida en el sentido más amplio, comparte también la propiedad de ser un salario o sobresalario.

f) La Seguridad Social Chilena se halla mezclada con la capitalización del país. Una parte importante de la Inversión Interna Bruta

(20,5%) y de la Inversión del Sector Público (34%) se efectúa a través del sistema previsional (1950-56). (Ver Cuadro 16, en el Anexo).

Este es un hecho que tiende a ocurrir en los países subdesarrollados. La explicación puede residir en la mayor facilidad para obtener ahorro nacional (y principalmente de los asalariados) a través del sistema de imposiciones.

Debemos insistir en que esta imbricación de Seguridad Social y capitalización, que provoca a veces alguna confusión, es un hecho circunstancial: se trata de procesos diferentes y separables.

g) La capitalización o ahorro que se efectúa a través del sistema de "Seguridad Social" de Chile es defectuosa, de nulo rendimiento y de formación regresiva.

En efecto, estos ahorros se emplean en su mayor parte en "inversiones financieras", es decir, simples traspasos de capital, que constituyen los siguientes rubros:

Construcciones	9,3% del total de egresos.
Préstamos hipotecarios	4,3% del total de egresos.

Las inversiones financieras, dentro de la inflación chilena, se han desvalorizado enormemente, creándose grandes déficits actuariales en todas las instituciones. (Véase el Cuadro N° 11, del Anexo, donde se destaca la pérdida del 80% de los excedentes previsionales entre 1945 y 1957). "Así se puede afirmar que la Caja de EE. Públicos y Periodistas mantiene su régimen de capitalización única y exclusivamente gracias a que los reajustes de pensiones son de cargo fiscal; caso contrario, los excedentes de acumulación serían absorbidos por estos reajustes. Los excedentes de la Caja para 1957 se calculan en 11.171 millones y el costo de los reajustes automáticos de las pensiones para los jubilados civiles alcanza a 8.472 millones". (Ugarte Solar).

Además de desvalorizarse el capital, la rentabilidad de este tipo de inversiones es negativo. "En la Caja de EE. PP. y PP., para 1957, la administración de propiedades cuesta 772 millones; en cambio, las entradas por arriendo totalizan sólo 688,4 millones. En el Servicio de Seguro Social, las entradas por arriendo alcanzan a 143,3 millones y los gastos suman 223 millones. Aparte de lo anterior, debe considerarse lo que se deja de ganar, o sea, los intereses de la inversión; si se estima sólo en 30.000 millones las inversiones en propiedades de renta de ambas instituciones y se calcula en 6% el interés, se deja de percibir al año 1.800 millones". (Ugarte Solar).

Finalmente, los empleos que crea, otro índice de utilidad social, son muy pocos.

Los únicos beneficiados con estas "inversiones" son grupos minoritarios de empleados que disfrutaban de los préstamos no reajustables o de las viviendas de bajo alquiler. También lo son los Bancos y sus prestatarios. El Cuadro 11, en el Anexo, demuestra estos hechos.

Lo ya dicho acerca de la regresividad del financiamiento de toda nuestra estructura previsional se aplica, por supuesto, a la capitalización producida por su intermedio.

h) La administración de la "Seguridad Social" de Chile es cara. Ello tiene su origen en la multiplicidad de Cajas (40) y en la inmadurez administrativa del país. En total, en 1956, el 5% de los gastos correspondió a administración. (Cuadro 15).

“En una serie de programas, los costos de administración absorben un alto porcentaje de los beneficios, y a veces sobrepasan lo efectivamente pagado, como en el subsidio de cesantía e indemnización por años de servicio en el Servicio de Seguro Social”. “La existencia de beneficios de difícil administración, tales como devolución de imposiciones, la continuidad de la previsión, construcción de poblaciones y préstamos hipotecarios, tienden a aumentar extraordinariamente los costos de administración”. (“El Sistema de Previsión Social Chileno”).

La multiplicidad de Cajas se mantiene por el deseo de cada grupo de defender los privilegios obtenidos, ya sea no admitiendo nuevos imponentes, ya sea resistiendo a la fusión con otras instituciones. Junto con la inmadurez administrativa constituye, pues, una consecuencia directa de la estructura social desigual y atrasada del país.

i) Como consecuencia de las deformaciones anteriores, la Seguridad Social propiamente tal es en Chile insuficiente y pobre; pero el aparato previsional es caro.

¿Por qué es caro? Porque, además de incluir los beneficios económicos legítimos de Seguridad Social, que absorben alrededor del 10% de los egresos, y los de Salud, que absorben el 18,5% de los egresos, incluye: financiamiento de la asignación familiar (26,4%); inversiones (22,5%) y administración demasiado costosa (5%). Es decir, el sistema es de Seguridad Social en un 28,5% (en un 55%, si se incluye asignación familiar), y en lo restante es un agregado de otros elementos ajenos. Por su carestía relativa y su bajo rendimiento social, el sistema contribuye a la inflación, fenómeno contra el cual pretendió ser un resguardo; pero es, sobre todo, una víctima de la inflación, como se demostró antes.

CONCLUSIONES

Como se concluyó en las Jornadas de Medicina Social, en enero de 1958 (Santiago), en el Informe sobre Salud y Economía, existe una relación recíproca entre ambos factores.

En este trabajo se han examinado las influencias mutuas entre Seguridad Social y Economía, particularmente en el aspecto dinámico de una y otra. Nos interesó especialmente buscar una metodología para precisar los aspectos esenciales de esa relación.

Hemos comprobado que la Seguridad Social es un componente importante en uno de los grupos de factores más determinantes del desarrollo económico: el de las relaciones o instituciones sociales.

A su vez, el atraso en los demás elementos de la estructura social y la baja capitalización del país, hechos que caracterizan nuestro subdesarrollo económico, tienen como efecto una deformación profunda del sistema de Seguridad Social, lo cual limita el papel positivo de esta última.

En el desempeño por mejorar esta situación actuando sobre la organización de la Seguridad Social, se cuenta, en Chile, con algunos antecedentes favorables: hay una tradición y una conciencia nacional en lo que respecta a previsión; hay poderosas instituciones, ya con cier-

ta experiencia administrativa, que atienden a la Seguridad Social de elevada proporción de los asalariados (Servicio de Seguro Social, Servicio Nacional de Salud); la legislación ha introducido ya algunos conceptos modernos de previsión social. (Ver "Ensayo sobre una Previsión Única en Chile", del Dr. Alvarez Andrews).

Sin embargo, es indudable que las medidas que se adopten respecto al aparato previsional, si son aisladas, tendrán escasas probabilidades de fructificar. Es indispensable que se adopte en el país un conjunto de medidas armónicas que lleven a superar el atraso general en las instituciones o relaciones sociales y que permitan un aumento más rápido del Ingreso Nacional por habitante.

Dentro de este conjunto de cambios, a la Seguridad Social corresponderían algunas reformas que, propuestas desde el punto de vista de la mejor contribución de aquélla al desarrollo económico, coinciden seguramente con las que se elaboren desde cualquier otro punto de vista técnico.

Desde luego, la composición de los egresos debería variar fundamentalmente. Los beneficios excesivos para grupos minoritarios deben desaparecer. Las ventajas para la masa de los empleados sería mayor si, dentro de una política más franca de Seguridad Social se les ayudara de un modo más intenso y directo a obtener viviendas, atención médica y educación de los hijos dentro de programas que contemplaran los intereses nacionales.

Asimismo es absurdo que figuren "excedentes" para inversión cuando los beneficios legítimos son enormemente deficientes y se pagan con dificultad. Capitalización y Seguridad Social son dos cosas diferentes.

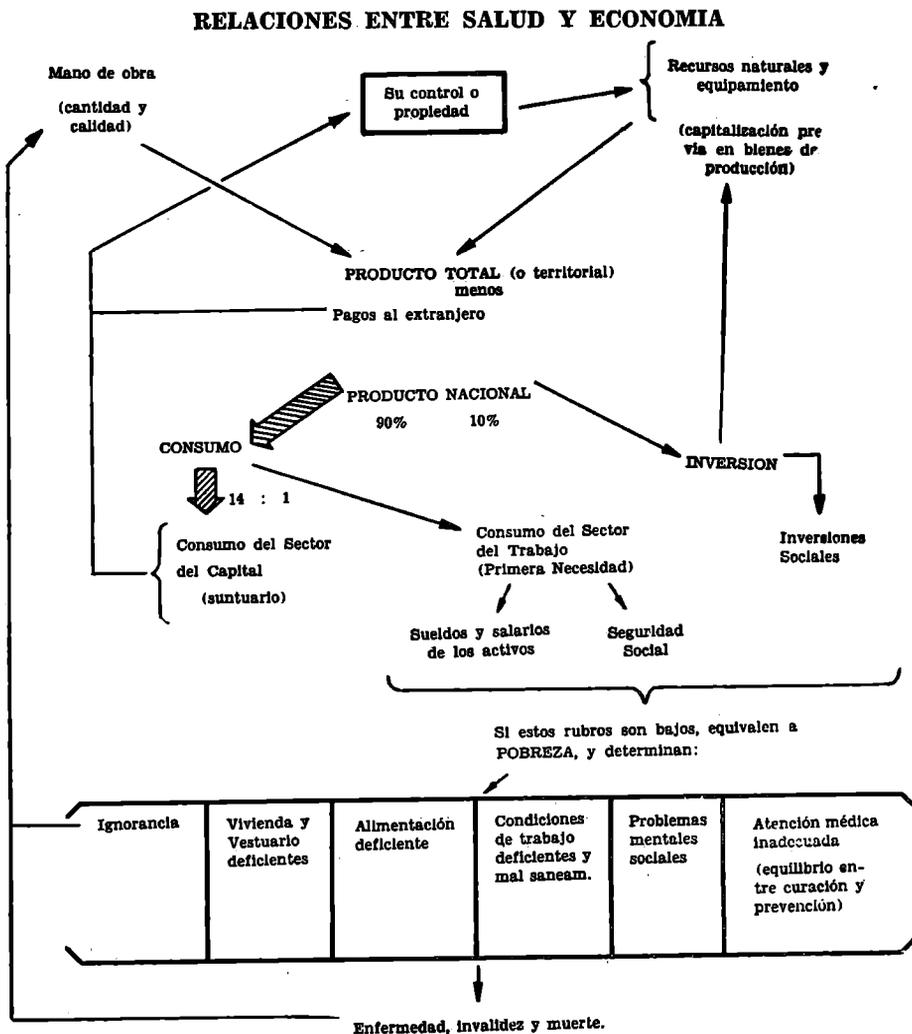
Los antecedentes que hemos expuesto señalan que lo lógico es dictar una Ley de Capitalización que obtenga los recursos directamente y en forma más equitativa, de los sectores de la población que realmente pueden ahorrar. Los excedentes ya acumulados deben canalizarse hacia inversiones productivas del sector público (como CORFO, ENDESA, ENAP, IANSA, LAN, Obras Públicas), ya que son propiedad de los asalariados y sólo al Gobierno central puede exigírsele resguarde sus intereses; hemos visto qué enorme impacto podrían tener esos capitales en el desarrollo económico. No obstante, debemos reiterar que en los países subdesarrollados el simple aporte de la Seguridad Social a la capitalización del país tiene una eficacia que está limitada por las deficiencias estructurales de la economía: en nuestro caso, fundamentalmente la realidad agraria y del comercio exterior.

Hay otra clara ilustración de que las reformas aisladas que afectan sólo a la Seguridad Social pueden ser de eficacia nula y aun peligrosas para la colectividad. En efecto, mientras subsista el atraso de la estructura social, la salida de capitales fuera de las Instituciones de Previsión puede, por los complejos caminos de las finanzas, llevar a su liquidación y a su pérdida irreparable para el progreso económico; los grupos más poderosos tratarán de un modo u otro de convertirlos en ingresos para su sector, es decir, en consumo suntuario o, en el mejor de los casos, en inversión dirigida por fines de lucro y no por planes de interés nacional. En esas condiciones de atraso, sería aún discutible el terminar con el sistema de ahorros previsionales —el llamado régimen de capitalización—, a pesar de todos sus defectos.

Lo que sí es urgente, en cualquier momento, es el aumento de los beneficios legítimos hoy postergados: pensiones de los obreros, subsidios de cesantía, previsión de los accidentes y enfermedades del trabajo, rehabilitación de los inválidos. Cualquier avance en este sentido tiene proyección favorable sobre el desarrollo económico a través del aumento del consumo de artículos esenciales. Aun aquí, sin embargo, este efecto positivo se limita si: a) para dar a los obreros pasivos se quita a los obreros activos y no a los estratos que gozan de entradas superiores; b) si la producción es tan rígida (como en la agricultura chilena) que no es capaz de responder al aumento de la demanda con aumento de oferta, sino con alzas de los precios; c) si la producción o la distribución está sometida a monopolio u oligopolio, que disminuye la fluidez del sistema.

A N E X O

Figura 1.



Nota: Las cifras se refieren a la situación de Chile (1945-54).

Para facilitar la disponibilidad de fondos para las necesidades previsionales reales y disminuir la desigualdad en los beneficios y extender éstos a toda la población, se debe ir a la unificación de las instituciones y a un financiamiento, no ya por cotizaciones, sino dentro del sistema impositivo fiscal. En este caso, habrá provecho para el desarrollo económico también, ya que el sistema impositivo fiscal es, en conjunto, menos regresivo que el sistema de cotizaciones. En cuanto al tipo de tributos que deben financiar la Seguridad Social es obvio que para que ésta no se desvirtúe, deben asegurar que provengan predominantemente del estrato que consume el 50% del Producto Territorial.

La plena participación de la Seguridad Social en el desarrollo del país se logrará mejor si hay planificación nacional. Dentro de ésta se le deberá considerar en su papel de eficaz herramienta para hacer más justa la distribución del consumo y para aumentar la capacidad productora de la población.

EXPLICACION DE LA FIGURA 1.

La **pobreza** representa deficiencia en una serie de consumos de parte de la masa de habitantes: vivienda, alimentación, etc. Uno de estos consumos es la atención médica, curativa y preventiva. Este conjunto de deficiencias del ambiente físico y social determina **enfermedad**. La enfermedad y las muertes prematuras afectan la cantidad y la calidad de la **mano de obra** o población activa, que es, a su vez, uno de los factores que determina el monto del **producto total** del país; es del producto total, a su vez, de donde tienen que salir los artículos que consuma la masa popular, y cuya abundancia o déficit condiciona el estado de salud de la población.

Pero la **mano de obra** no es el único factor que condiciona el **producto total**. Intervienen en forma principal los **recursos naturales** y el equipo industrial que existe para explotarlos; y es muy importante para determinar qué se produce y cuánto se produce, saber qué sectores **controlan** esos recursos.

Además, el producto total no se relaciona rígidamente con el consumo del pueblo. En primer lugar hay que deducir de él los **pagos al extranjero**; lo que queda es el **Producto Nacional**. No todo el Producto Nacional va al consumo. Una parte debe **invertirse** o capitalizarse en forma de maquinarias, edificios, obras públicas. Es esta inversión lo que va a permitir aumentar la cuantía y el rendimiento de la explotación de los recursos del país y es lo que garantiza el futuro crecimiento de la producción; es, por lo tanto, un gasto necesario y su aumento creará las condiciones para acelerar la solución de los déficits de consumo popular.

Por fin, el **consumo** se distribuye en dos sectores; uno de la gran **mayoría**, de los obreros, campesinos, empleados y trabajadores independientes; y el otro del **Sector del capital**. En los problemas de Salud del país, lo que interesa es el nivel de vida de la mayoría, que es la que soporta los índices altos de mortalidad y morbilidad. Por otra parte, la participación alta que el sector del capital tiene, se halla relacionada con el hecho de que él controla los recursos naturales (la tierra, las minas) y los equipos industriales, determinando que toda la estructura económica esbozada se mantenga invariable.

Asimismo, la estructura del consumo está desviada hacia lo sunuario por el mismo hecho; los cambios en la estructura del consumo están condicionados a cambios en la estructura de las inversiones y de la producción, cambios que chocan con la rigidez del control que el sector propietario tiene sobre los recursos de producción.

El poder de consumo de los trabajadores llega a manos de éstos por dos vías: remuneraciones directas a los activos y Seguridad Social - auxilio social.

El esquema tiende a dar una visión más integral acerca del modo en que la economía interactúa con la salud y de los resortes fundamentales que controlan la dinámica de dicha interacción, más allá de lo superficial.

Cuadro 1.

Ingresos y egresos del sistema previsional en relación al ingreso nacional y producto nacional bruto y sueldos y salarios en 1956.

(En mil millones de pesos).

Ingresos del sistema de previsión	152,0
Egresos del sistema de previsión	157,0
Producto nacional bruto	1.484,5
Ingreso nacional	1.273,2
Sueldos y salarios	487,8
Egresos del sistema de previsión como porcentaje del producto nacional bruto	10,6%
Ingresos del sistema de previsión como porcentaje del:	
Ingreso nacional	11,9%
Sueldos y salarios	31,2%

Fuente: CORFO y Balance de Organismos de Previsión, Cuenta de Inversión de la Contraloría.

Cuadro 2.

Aportes fiscales al sistema de previsión y beneficios previsionales a cargo fiscal en relación al total de los gastos presupuestarios en 1940, 1947, 1954, 1956 y 1958. (*)

(En millones de pesos de cada año).

	1940	1947	1954	1956	1958
Aportes y beneficios previsionales a cargo del Fisco	284	1.706	13.653	46.248	81.000
Gastos totales del Fisco ..	2.984	12.096	82.932	257.700	430.600
Aportes y beneficios previsionales de cargo fiscal como porcentaje del total de los gastos fiscales	9,5	14,1	16,5	17,9	18,8

(*) Presupuesto reajustado de 1958: estimación.

Fuente: La Previsión Social Chilena, Informe de la Misión Klein & Saks, 1958.

Cuadro 3.

El sistema previsional como segundo sistema impositivo en 1956.

(En mil millones de pesos).

Imposiciones de los asalariados del sector privado	16,2
Imposiciones de los patrones del sector privado	56,5
Total de las imposiciones del sector privado	72,7
Impuestos especiales con destino al sistema previsional	2,5
Total de impuestos e imposiciones que alimentan el sistema pre- visional, excluyendo aportes directos e indirectos, financiados por el sistema impositivo del Fisco	75,2
Total de ingresos fiscales	223,1
Total de los 2 sistemas impositivos	298,3
Producto nacional	1.484,5
Ingreso nacional	1.273,2
Sistema de imposición de la previsión como porcentaje del:	
Total de los dos sistemas impositivos	25,2
Sistema impositivo fiscal	33,7
Producto nacional bruto	5,1
Ingreso Nacional	5,9
Total de los dos sistemas impositivos como porcentaje del:	
Producto nacional bruto	20,1
Ingreso nacional	23,4

Fuente: CORFO, Contraloría y Balance de Organismos.

Cuadro 5.

Población de Chile, según edad, comparada con la de Inglaterra.

	Chile en 1952	
0 a 14 años	2.208.588	(37,22%)
15 a 64 años	3.488.484	(58,80%)
65 y más años	235.923	(3,98%)
Total	5.932.995	(100,00%)
	Inglaterra y Gales en 1954	
0 a 14 años	9.955.000	(22,38%)
15 a 64 años	29.468.000	(66,25%)
65 y más años	5.057.000	(11,37%)
Total	44.480.000	(100,00%)

Cuadro 7.

Población económicamente activa, según rama actividad. Chile, 1952.

	Chile 1952	
	Nº	%
Agricultura y Pesca	648.054	31,2
Minería	101.368	4,9
Industria	408.713	19,6
Construcción	102.317	4,8
Total producción de bienes	1.260.452	60,5
Utilidad pública y transp.	115.738	5,5
Comercio	222.880	11,0
Finanzas; Servicios de Gobierno; Servicios Personales	478.913	23,0
Total prestación servicios	817.531	39,5
Total población activa	2.077.983	100 %

Cuadro 11.

Activos de las Instituciones de Previsión correspondientes a 1957, en Valores absolutos y reajustados.

(De Juan Ugarte Solar).

	Valores absolutos	Valores reajustados	Diferencia
Fondos disponibles	3.857	19.146	15.289
Bienes Raíces	28.462	141.285	112.823
Acciones	2.793	13.864	11.071
			(Parcialmente recuperable)
Bonos	3.857	19.146	15.289
Préstamos Hipotecarios	36.442	180.897	144.455
Préstamos personales	18.753	93.090	74.337
Otros Préstamos Imponentes	1.729	8.583	6.854
Créditos ^a Varios	3.192	15.845	12.653
Bienes Fungibles	1.729	8.583	6.854
Otras Cuentas del Activo	32.186	159.770	127.584
Totales	133.000	660.209	527.209
Suma revalorizable (Aprox.)	120.000		
Total activos	253.000		

La inversión en una fábrica de azúcar produce en el Ingreso Nacional un aumento anual igual al 50% del capital.

253 mil millones podrían hacer aumentar el ingreso nacional en 126 mil millones al año, es decir en un 6%. Esta suma, reinvertida, significaría más que duplicar la actual capitalización neta.*

660 mil millones podrían haber elevado el ingreso nacional en un 13% anual.

Cuadro 13.

Tendencia de los fondos de previsión de empleados y obreros, Chile, 1940-52

	Años						
	1940	1942	1944	1946	1948	1950	1952
	Miles de millones de pesos						
Sueldos	13,3	17,8	20,0	20,5	20,6	19,3	22,2
Aportes a Cajas de Previsión de Empleados ..	1,4	1,7	1,9	2,6	3,4	3,5	4,1
Jornales	18,1	19,2	21,1	24,5	25,5	24,7	28,3
Aportes a Cajas de Previsión de Obreros	0,5	0,7	0,8	0,4	0,6	0,8	0,8
	En % del producto geográfico de cada año						
Sueldos	16,3	21,3	20,6	18,6	18,0	17,5	17,1
Aportes a Cajas de Previsión de Empleados ..	1,7	2,0	2,0	2,4	3,0	3,2	3,2
Jornales	22,2	23,0	21,8	22,3	22,3	22,3	21,9
Aportes a Cajas de Previsión de Obreros	0,6	0,8	0,8	0,4	0,5	0,7	0,6

Cuadro 14.

Expectación de vida de los EE. Públicos de Chile comparada con la de toda la población del país.

	ex.20	ex.30	ex.40	ex.50	ex.60	ex.70
EE. Públicos 1940-50	49.2	40.0	31.0	23.3	15.6	9.2
Chile, 1945	41.6	34.5	27.3	20.4	14.2	9.2

Fuente: B. Viel y E. Espejo.

Cuadro 16.

Inversiones del sistema previsional como porcentaje de la inversión financiada por el sector público y de la inversión interna bruta de Chile, 1950-56.

	Promedio 1940—56	Promedio 1940—45	Promedio 1946—50	Promedio 1950—56
Inversión del Sistema Previsional como porcentaje de:				
La Inversión del Sector Público	37,4	42,2	35,6	34,0
La Inversión Interna Bruta ..	18,7	20,7	14,1	20,5

Fuente: Cálculo a base de las estimaciones de la CORFO.

Nota 1. (Relaciones entre el desarrollo económico-social de Chile y la Seguridad Social; párrafo 1) a):

Este punto se ilustra bien si enumeramos las acciones que conducirían a mejorar la cantidad y calidad del factor humano, y que se refieren fundamentalmente a salud y educación:

Protección preconcepcional:

- educación preconcepcional;
- certificado de salud prematrimonial;
- control de natalidad para una concepción deseada y preparada;
- asignación familiar;
- préstamos a matrimonios jóvenes para vivienda, saneamiento y menaje;
- política general de vivienda y saneamiento con énfasis en las parejas jóvenes.

Protección a todo niño concebido:

- alimento y reposo a la embarazada;
- atención del parto y subsidio maternal;
- alimentos y reposo a la puérpera;
- alimentos, ajuar y utensilios para el lactante;
- atención médica integral al niño (incluyendo educación terapéutica y rehabilitación);
- Salas-cuna y guarderías infantiles;
- educación parvularia, primaria y técnica en cantidad y calidad suficientes;
- ayuda en alimentación, vestuario y recreación a escolares;
- pre-salario o beca a los niños que estudian, más allá del mínimo obligatorio y que obtengan notas aceptables;
- prohibición del trabajo infantil.

Atención médica integral del adulto. Con subsidios y pensiones apropiadas; debe incluir rehabilitación. Énfasis especial merecen tuberculosis, venéreas, alcoholismo y cardio-vasculares.

Educación apropiada para las personas que trabajan.

ENSAYO SOBRE UNA PREVISION UNICA EN CHILE

Dr. JORGE ALVAREZ ANDREWS.
1958.

Dentro de la multiplicidad de medidas que debe emprender la política económica del Estado, hay dos objetivos que, por su magnitud, debe dársele toda su importancia: el aumento de la producción y el que está dirigido a la redistribución de la misma.

El primer objetivo está enfocado al desarrollo económico en su aspecto de fomento de la producción, de la disminución del costo y del aumento del consumo.

El segundo objetivo se refiere a la política de distribución de la producción o de las rentas, que afecta principalmente al consumo, incluyendo todas las medidas sociales, como fijación de salarios, previsión social, asistencia médica y regulación de las compensaciones previsionales.

Nuestro estudio está orientado al análisis de estos dos aspectos.

En lo que se refiere al fomento de la producción conviene analizar detalladamente cómo se origina este proceso.

Vivimos en un régimen de libre empresa, en que cada habitante tiene la oportunidad de entregar a la circulación los valores que posee y procura obtener utilidades o rentas que se traducen en precios por el producto de su trabajo, intereses por sus capitales y sueldos o salarios por sus servicios.

La finalidad primordial que se persigue es invertir las utilidades o rentas en bienes de consumo para cubrir sus propias necesidades y las de su familia.

El monto de intereses, salarios o sueldos que se obtiene, puede ser suficiente para cubrir sus necesidades, o bien quedar por debajo de este límite.

Se ha calculado cuál pueda ser ese límite de salario para los empleados, lo que constituye el salario vital: se calcula este salario en función de los gastos de alimentación (47,59%), de vivienda (23,16%), vestuario (17,35%) y varios (11,90%).

Para el obrero se ha calculado un salario mínimo, que para el minero, y últimamente para la industria, se fijó en \$ 80 la hora, y para la agricultura fluctúa entre \$ 300 y \$ 400 diarios, según la zona.

Un hombre que trabaja sólo para mantenerse hace una vida semejante al animal.

Si obtiene una remuneración por debajo del mínimo, está expuesto a graves riesgos, cuyas consecuencias inmediatas son: la dismi-

nución de su resistencia orgánica, que lo expone a adquirir numerosas enfermedades carenciales e infecciosas y a la vez está más expuesto a accidentarse, lo que se traduce por una disminución de su rendimiento o la pérdida de días de trabajo.

Si se mantiene este estado de miseria, el terreno se hace propicio para que se desarrollen diferentes vicios sociales, entre otros, el alcoholismo, la agresividad, la prostitución, el robo y demás actitudes antisociales.

Por otra parte, la repercusión de los salarios por debajo del mínimo vital se traduce en una disminución del poder de consumo, el que se reduce hasta el extremo de cubrir sólo sus necesidades elementales de comida, comenzando por suprimir las proteínas (carne, leche, huevos) y abandonando el problema habitacional, cuya resultante obligada es la generación de poblaciones callampas.

Un buen índice indicador de la insuficiencia de salarios es la aparición de andrajosos y mendigos, el desarrollo de las poblaciones callampas y la ola de agresiones, robos, cogoteos y prostitutas que inundan la ciudad.

No podemos cerrar los ojos, de que estamos viviendo estas etapas en nuestra economía y que a todos nos afecta cierta responsabilidad en buscar la solución de este problema.

En todo trabajo que se realiza hay dos factores elementales, la utilización de la obra de mano y la utilidad que rinde, pero a medida que se industrializan las faenas, esta ocupación simple se va complicando con la introducción del capital, el empresario, el técnico, el empleado administrativo y el obrero, que en resumen se traduce en tres grupos:

El empresario o empresarios.

El empleado, considerando en este grupo a los técnicos.

El obrero, calificado o no.

El empresario pone el capital y arrienda servicios de empleados y obreros para explotar su faena, obtiene utilidades que invierte en sueldos y salarios y obtiene también utilidades e intereses de su capital.

Desde hace largos años, las utilidades del empresario se han mantenido independientes del pago de servicios; así ha ocurrido desde los remotos tiempos de la esclavitud en nuestra América colonial con el sistema de encomiendas, y persiste hasta el día de hoy con el empleado y obrero.

Aparentemente este procedimiento protege al empleado y al obrero, asegurándole una remuneración estable, al margen de las fluctuaciones del capital arriesgado, pero tiene la contrapartida de que las utilidades se van sumando y acumulando en manos del empresario.

Si clasificamos estos tres grupos, de acuerdo con el porcentaje de individuos que trabajan y con la distribución de las rentas que perciben, encontramos las siguientes cifras:

Obreros: el 72,8% de la población activa obtiene el 25,9% de las rentas.

Empleado: el 21,8% de la población activa obtiene el 23,5% de las rentas.

Empresario: el 5,4% de la población activa obtiene el 50,6% de las rentas.

(Datos tomados de una publicación de la Corporación de Fomento).

Esta distribución produce, como se comprendè, la asfixia de la producción porque las mismas industrias reciben el impacto de la falta de poder comprador.

Algunos datos estadísticos tomados del Servicio de Seguro Social, de las Cajas de Previsión de Empleados y de los boletines estadísticos, nos permiten formarnos un juicio de lo que significa el monto de estos salarios.

El salario mínimo fijado para el obrero minero e industrial es de \$ 80 la hora, lo que significa \$ 19.200 mensuales, y para el obrero agrícola de \$ 9.000, a \$ 12.000 mensuales.

Si consideramos los salarios obreros a base de las imposiciones en el Servicio de Seguro Social, el salario medio sólo alcanza a \$ 8.376 mensuales (año 1956) y de \$ 13.537, a base de subsidios, pero bien sabemos que estas cifras no representan la realidad, por la burla que se hace de las imposiciones.

En el sector de empleados, el salario vital en Santiago se fijó para el presente año en \$ 42.103 mensuales.

Nótese que el 47% de dicho salario (\$ 19.788) corresponde a alimentación, rubro que es fijo y común para empleados y obreros.

Yo me temo que gran parte de la población viva en el límite de seguridad o bajo este límite, y, por lo tanto, era de esperar que se operen los riesgos que estábamos previendo.

No cabe duda que la prosperidad del país depende del mayor o menor número de habitantes que obtienen sus salarios o sueldos sobre el límite de seguridad. Una mejor distribución de las rentas permitiría un mejoramiento económico del empleado y del obrero.

La experiencia realizada en algunas industrias y casas comerciales de interesar al empleado y al obrero en las utilidades de la empresa, ha dado magníficos resultados, que bien vale la pena estimularlo y aún establecerlo legalmente.

Por otra parte, una medida de esta naturaleza daría oportunidad de imprimirle más velocidad de circulación al capital. La experiencia recogida en otros países más desarrollados indica que si el capital circula 5 o más veces en el año, produce más rentabilidad que cuando circula una o dos veces, como ocurre entre nosotros.

Toda la materia de este estudio está comprendida en la técnica de la seguridad social.

La Seguridad Social es una rama de la política económica destinada a obtener un mejor desarrollo económico del país, acrecentando la productividad y resguardando los valores biológicos.

Su acción se manifiesta a través de la capacitación y mantenimiento del individuo en trabajo, protegiéndolo del estado de necesidad, asegurándole su poder de consumo y obteniendo su bienestar moral y material.

Es, por tanto, obligación del Estado procurar la plenitud del empleo de las fuerzas activas de la población.

La primera acción de la Seguridad Social propende una mejor distribución de los salarios, asegurando al individuo y a su grupo familiar una remuneración razonable por sobre el umbral mínimo de salario.

Su segunda acción es proteger la salud de la población, ya sea a través de acciones preventivas de fomento y protección, ya acudiendo al auxilio inmediato por la pérdida del estado de salud.

La tercera acción consiste en proteger la capacidad de trabajo, ya sea preparando al trabajador con un aprendizaje o capacitándolo en un nuevo oficio o rehabilitándolo, cuando por cualquier razón ha perdido su capacidad habitual.

La cuarta acción es proteger la capacidad de ganar por medio de la protección económica de subsidios en dinero durante el tiempo de incapacidad transitoria producida por cesantía o enfermedad, o bien protegiéndolo en caso de una incapacidad definitiva con una pensión, cuando es víctima de una afección invalidante.

Esta protección económica debe ser extendida a su grupo familiar, ya sea con una cobertura inmediata, cuota mortuoria en caso de fallecimiento y pensiones de viudez u orfandad.

La Seguridad Social tiene dos funciones específicas que cumplir: proporcionar y mantener la capacidad de trabajo del individuo y la de mantener la capacidad económica durante los periodos de incapacidad.

La capacidad de trabajo se puede perder por cesantía o por enfermedad.

La cesantía puede producirse por causales dependientes de la persona o por causales que dependan del empresario o empresa.

La cesantía por causas personales puede motivarse por bajo rendimiento del empleado u obrero, por alcoholismo, por deficiencia intelectual, falta de probidad o falta de calificación para su trabajo. Es sabido que los primeros en quedar cesantes son los que pertenecen a este tipo de personas.

Las causales de la empresa, se deben a razones de orden legal, disolución de la sociedad, pérdidas en las utilidades o por razones de orden general, como ocurre en los periodos de crisis. Todos estos factores son más o menos previsibles y pueden ser controlados o remediados.

La pérdida de la capacidad de trabajo por causa de enfermedad se produce por afecciones agudas o por accidentes del trabajo o no del trabajo, y también por afecciones crónicas o enfermedades profesionales. Ambas causales son debido a fenómenos biológicos cuyos índices de incidencia son conocidos y previsibles.

La capacidad de ganar guarda estrecha relación con la pérdida de la capacidad de trabajo, aunque no siempre ocurre así; el cesante es un individuo que es apto para trabajar, pero que ha perdido la capacidad de ganar; a la inversa, un enfermo crónico puede mantener su capacidad de ganar y en cambio ha perdido su capacidad de trabajo.

En la actualidad los riesgos previsionales de obreros y empleados se cargan al empresario o al empresario y al obrero, o al empresario, al obrero y al Estado, o al Estado.

Esto significa un recargo a la producción y una disminución del monto del salario.

Tanto en la cobertura de los beneficios asistenciales como económicos, tenemos una verdadera anarquía.

La atención médica está disgregada entre el Servicio Nacional de Salud, Servicio Nacional de Empleados, Servicios Sanitarios de las Fuerzas Armadas, Ferrocarriles, en Cajas de Accidentes del Trabajo, Compañías privadas, etc., cada una con requisitos diferentes y otorgamiento de beneficios incompletos.

Los beneficios económicos están disgregados en más de 40 Cajas de Previsión que otorgan beneficios dispares, a veces contradictorios y otras veces cubren doblemente el mismo riesgo.

Se hace necesario un reajuste fundamental de la previsión a fin de uniformar los requisitos y los beneficios que se conceden.

Nuestro país está especialmente preparado para realizar una previsión única.

Tiene concentrados, prácticamente, la totalidad de los servicios asistenciales de prevención y fomento de la salud en el Servicio Nacional de Salud, gran parte de la atención cerrada y la mayoría de los Consultorios externos.

La previsión obrera del Servicio de Seguro Social cubre a más del 70% de la población, y los pocos seguros privados que aún subsisten no serían un obstáculo para una medida de carácter nacional.

La necesidad de unificar las prestaciones médicas y previsionales es un hecho fundamental en nuestro país, que por su carácter de país subdesarrollado, de baja producción y cuya riqueza está mal distribuida, su previsión le resulta enormemente cara y antieconómica.

La Ley 10.383, por sí sola, es una herramienta formidable, de gran avanzada social, que se presta admirablemente para la unificación de la previsión.

Su doctrina y los principios básicos en que se funda, han hecho cambiar fundamentalmente los anacrónicos conceptos que existían y siguen existiendo en otras leyes de previsión.

El artículo 64, da atribuciones al Presidente de la República para incorporar al Servicio Nacional de Salud otros servicios fiscales o municipales, y el artículo 72, da al Director General amplias atribuciones, entregándole facultades que, bien dirigidas, pueden lograr una extraordinaria influencia en el terreno asistencial.

En el texto de la Ley hay una serie de nuevos conceptos de extraordinaria importancia, que vale la pena recalcar.

En primer lugar, se terminó con el anticuado criterio de imponente-beneficiario y se reemplazó por el moderno concepto de considerar como unidad social al grupo familiar-beneficiario. Este solo cambio destruyó los antiguos esquemas que dividían la población en activos y pasivos como entidades separadas. De acuerdo con este concepto toda la población queda prácticamente cubierta, no pudiendo existir aisladamente el activo del pasivo.

Al establecer el nuevo concepto de invalidez (Art. 33) fundado en la incapacidad de ganar, se rompieron los viejos moldes de otorgar jubilaciones generosas a los activos, vicio bajo el cual se han cobijado cientos de miles de jubilados sanos y de inválidos que usufructúan de dobles corbeturas o gozan simultáneamente de pensiones y salarios.

El concepto de otorgar pensiones parciales y totales, permite una graduación en la incapacidad. La posibilidad de revisión de las pensiones, le quita el carácter vitalicio y de irrenunciabilidad que tiene en otras previsiones.

Existen además numerosos otros conceptos que son otras tantas adquisiciones de la moderna seguridad. No cabe duda que dicha Ley adolece de numerosos vacíos y omisiones que es necesario corregir y perfeccionar, lo que no le resta su valor fundamental.

La protección biológica y económica de la población debe ser una acción colectiva destinada a asegurar y mantener la capacidad económica de los individuos que pierden transitoria o permanentemente su salud o su salario.

Esta protección debe ser otorgada ampliamente, sin restricciones, sin exigir condiciones administrativas ni cotizaciones especiales y debe ser financiada por la totalidad de la población.

La recaudación de estos fondos debe estar a cargo del Estado, el que obtendría los recursos por medio de impuestos indirectos al consumo. Esto evitaría el recargo del costo de la previsión a la producción y a la vez obligaría a la totalidad de la población a contribuir al mantenimiento de la salud de todos los habitantes.

No olvidemos que en la actualidad el peso de la previsión está cargándose íntegramente a la producción, y esto alcanza a más del 70% de los salarios y por otra parte se liberan de esta carga los capitales o intereses y los estabilizados.

Si el Estado toma a su cargo la protección bio-económica de la población, podrá fijar un tipo uniforme de beneficios y compensaciones. Bien sabemos que en la actualidad las distintas leyes sociales, tanto en lo que se refieren a la protección asistencial como económica, otorgan beneficios incompletos, muchas veces contradictorios, cuando no inaplicables.

En lo asistencial debe terminarse con el trato diferente entre accidentados del trabajo y no del trabajo, entre enfermedades comunes y enfermedades profesionales, entre afiliados indigentes y privados y otra serie de requisitos administrativos que obstaculizan y hacen engorrosa la atención médica.

Partiríamos del hecho fundamental que todos los habitantes tienen derecho a mantener su salud.

En el aspecto previsional se hace necesario constituir un Consejo Nacional que revise todo proyecto de Ley previsional, que lo analice, lo estudie y armonice con la doctrina de Seguridad Social, única forma de terminar con el verdadero "chorro" de leyes improvisadas, hechas demagógicamente o destinadas a proteger a determinados sectores.

El Estado debe fijar un tipo único de compensaciones económicas para cubrir la pérdida de la capacidad de ganar, sobre una base del 70% de los salarios.

Este tipo de compensación debe ser igual para todo riesgo, llámese cesantía, subsidio de enfermedad, pensión de invalidez, la que podrá otorgarse parcial o total, según sea parcial o total la pérdida de la capacidad. Además, estas compensaciones deben ser reajustables y revisables, dejando de ser vitalicias.

Los beneficios económicos, por su naturaleza misma, deben ser estrictamente incompatibles, terminando con el absurdo de que un jubilado obtenga doble beneficio por un mismo riesgo o goce de jubilación total y gane al mismo tiempo salarios completos en otros servicios.

Creo también que debe terminarse con las jubilaciones para los sanos y para los viejos. Esto que parece un contrasentido, tiene un fundamento biológico irrefutable. Resulta absurdo conceder una pensión por incapacidad de ganar a una persona activa y sana, como es absurdo, también, fijar una edad cronológica para otorgar un beneficio por una incapacidad que no existe. En realidad, no hay una edad fija para ser viejo; se puede ser viejo prematuramente a los 30 ó 40 años, lo que se llama progeria, como puede ser a los 60 u 80 años, y se puede ser activo a los 70-80 años con la plenitud de sus facultades. Buen ejemplo de esa actividad de la edad propecta la han dado nuestros gobernantes, nuestros hombres de ciencia, y un buen número de comerciantes e industriales.

La vejez es un fenómeno fisiológico, no legal, perfectamente establecido, que ocurre cuando uno o varios sistemas orgánicos se comprometen, y en ese caso debe recibir el mismo trato que la invalidez.

Es antieconómico perder un hombre que ha acumulado al través de toda una vida de trabajo una serie de experiencias y conocimientos, por el hecho de cumplir una edad X, que para mayor paradoja, esta edad varía en una previsión y en otra.

El concepto básico que debe tenerse presente para otorgar compensaciones económicas debe ser la pérdida de la capacidad de ganar.

Esto no implica que el tipo de previsión personal al sano pueda ser tomada en los seguros privados, en igual forma que se hace en la actualidad con los seguros dotales.

La Seguridad Social, comprendiendo en ella la previsión, es la adquisición más importante del Siglo XIX y el actual. Está en plena evolución y cada país debe adoptar las técnicas que mejor se acomoden con su estado económico.

Chile está en situación privilegiada para tener una previsión única, depurándose de los defectos actuales y modernizando sus técnicas.

Estamos seguros que descargando la previsión de la producción, eliminando el peso de las jubilaciones precoces a los sanos y mejorando la distribución de salarios y sueldos, influiremos drásticamente sobre los índices bio-económicos de la población sujeta a riesgo y mejoraremos fuertemente la producción.

UN POSIBLE ESQUEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA PAISES DE DESARROLLO ECONOMICO INSUFICIENTE. SU APLICACION EN CHILE.

Dr. HUGO CALDERON CAMPUSANO

Fórmulas de Seguridad Social que se adapten a nuestras características de pueblo joven y consideren los factores bio-socio-económicos para mejorar lo existente, es la razón para contribuir con el presente esquema.

Bien se comprende, la dificultad que significa el tratar de cambiar hábitos y costumbres, para no entender las dificultades que tendrá el cambiar conceptos y métodos en estas materias de Seguridad Social, toda vez que su nacimiento y desarrollo en Chile han estado influenciados por regímenes de Seguridad Social aplicados a sociedades biológicamente estables, como son las europeas, y que tiene además economías fuertes y absorbentes, tradiciones y experiencias adquiridas en largos años de práctica, estabilidad en las instituciones y madurez administrativa sólida.

Así, ¿cómo considerar el Seguro de Enfermedad, por ejemplo, en forma aislada y actuarial, tal cual se considera en los países europeos (ver último Congreso de la Asociación Internacional de Seguridad Social realizado en Londres, en mayo de 1958), cuando para países como el nuestro tenemos que considerar concomitantemente con él, la jerarquía de las variables que interfieren en su frecuencia, calidad y coste, como son el Saneamiento inadecuado, la Vivienda escasa y lúgubre, la Nutrición con índices inferiores a los considerados como normales, etc.?. ¿Cómo adaptar el concepto europeo de Seguro de Enfermedad a países con malaria, por ejemplo, si no se piensa primero en eliminar el vector raíz causal del problema?

Hans W. Singer, economista de las Naciones Unidas, señala que: "Cuando los Gobiernos, tratando de promover el desarrollo económico, dejan de cumplir sus responsabilidades primordiales, dan por resultado no el desarrollo económico sino que su ausencia".

La riqueza de cualquiera Comunidad se crea cuando se actúa sobre sus Capitales Visibles sean ellos los Recursos Naturales, la Población o el Capital; pero también se crea riqueza, cuando se modifican mejorándolos, aquellos factores de Relaciones Sociales que algunos economistas denominan de "capitales invisibles", como son la Higiene Ambiental, el nivel de Instrucción, la eficiencia administrativa, los índices de Nutrición, etc., ya que el desarrollo económico "no es un proceso me-

ramente material, mecánico o cuantitativo, sino como bien lo dice un economista chileno, primera y fundamentalmente lo es social, cultural y cualitativo”, factores éstos determinantes del Ahorro y de la Inversión, que son términos fundamentales de todo desarrollo económico.

La Conjugación del que aporta el Capital llamado Empresario y del que ofrece Servicios llamado Trabajador, sea éste Obrero, Empleado o Técnico, genera un proceso de sustento económico que toda Comunidad organizada tiende a proteger, estabilizar y desarrollar para su propia felicidad.

Las acciones de este proceso tienen un vasto significado y cuya traducción a la Seguridad Social delimita un campo que es necesario recordar e insistir y que es: “el de mantener el poder de trabajo y de producción que es capaz de desarrollar la población, dicho de otro modo, aumentar el poder de consumo de ella”.

Por este poder de trabajo y de productividad, las naciones se agrupan de acuerdo al monto, en aquellas económicamente desarrolladas como son, por ejemplo, USA, que tiene un Ingreso “per cápita” anual de más de 2.000 dólares; Suecia, de alrededor de 1.780 dólares, etc., y aquellas de economía débiles o insuficientes, entre las cuales está Chile, con un Ingreso anual “per cápita” de alrededor de 370 dólares.

En estas últimas Comunidades se agrega el agravante de su pobreza, el que sus promedios de ingresos tengan en la realidad un amplio espectro de variación en la población, injusticia que entraba y dificulta la estabilidad institucional y, en resumen, el progreso mismo de ellas.

¿Tendrán, en consecuencia, el mismo valor entre naciones de niveles económicos diferentes la Naturaleza, la Magnitud y el Daño o repercusión, de los problemas que afectan a los valores de Relaciones Sociales? ¿Podrán tener la misma prioridad jerárquica las soluciones a dichos problemas en naciones de diferente substratum biológico, social y económico? Indudablemente que no.

Si bien es cierto que el universo de los sueldos y salarios es mayor en Suecia que en Chile y el nivel de vida es muy superior en esa nación, debido, entre otras causas al mayor poder adquisitivo de su moneda, es interesante observar los porcentajes de gasto del sueldo vital en ambos países para el año 1957:

	Chile	Suecia
Gastos de Alimentación	47.5%	43.0%
Gastos de Vivienda	32.2%	12.7%
Gastos de Vestuario	17.3%	16.2%
Gastos Varios	11.9%	28.1%

A su vez, la distribución de las rentas guarda una proporción más justa en aquellos países que en los nuestros.

Así, entre ambos países ya citados, en el mismo período:

De la población activa	Chile	Suecia
Los Obreros representan el	72.8%	62.0%
Los Empleados representan el	21.8%	31.0%
Los Empresarios representan el	5.5%	7 %
Del Total de las Rentas	Chile	Suecia
Los Obreros perciben el	25.9%	50.0%
Los Empleados perciben el	23.5%	26.2%
Los Empresarios perciben el	50.6%	23.8%

Como los países mencionados son de población semejante en el número total de habitantes: 7.200.000, no obstante las diferencias en sus grupos de edades, sus niveles culturales y formas de vida, etc., es de valor utilizar las cifras de ambos países para nuestros propósitos, porque uno representa a un país de desarrollo económico insuficiente como es Chile, y el otro como un país de desarrollo bastante eficiente como lo es Suecia.

Al comparar los Riesgos o "estados de necesidad", como también se les denomina en Seguridad Social, la cuantía y calidad difieren en su Naturaleza, Magnitud y Daño.

Variaciones en el Riesgo de Morir	Chile	Suecia
Mortalidad General, por mil habitantes	12.7	9.0
Mortalidad Infantil, por mil nacidos vivos	109.1	18.2
Mortalidad Materna, por mil nacidos vivos	3.1	0.4
Mortalidad por enfermedades infecto contagiosas por cien mil habitantes	30.7	17.5
Mortalidad por TBC, por cien mil habitantes	61.4	13.0
Mortalidad por enfermedades Cardio-vasculares por cien mil habitantes	152.5	438.6
Mortalidad por Tumores Malignos, por cien mil habitantes	100.4	158.9
La Expectativa de Vida	Chile	Suecia
Según Censo año 1952. Ambos Sexos (años)	72	72

El Riesgo de Enfermar, en ambos países se cubre con los recursos siguientes:	Chile	Suecia
Médicos	4.300	5.730
Enfermeras Universitarias	1.980	16.370
Matronas	874	1.780
Auxiliares de Enfermería	7.100	25.740
Auxiliares de Enferm. mental-crónic.	1.049	6.747
Dentistas	2.300	4.150
Total Personal que cubre el Riesgo de Enfermedad	46.300	106.480
Camas de hospital. agudos	35.000	62.400
Camas de hosp. crónic.-mentales	10.000	41.175
Total Camas de Hospitalización	45.000	103.575

El Riesgo de Cesantía, mientras ha aumentado en Suecia de 14.5 a 14.8 por mil, desde junio de 1955 a junio de 1956; en Chile, en el mismo lapso, ha aumentado de 4 a 7 por mil.

Lo ya señalado y otros "estados de necesidad" que gozan de "beneficios económicos", se abordan con un equivalente al 28.9% del presupuesto fiscal de Suecia, en comparación con Chile que alcanza un monto equivalente al 42% de su presupuesto fiscal. (En ambos casos se ha tomado como referencia el presupuesto fiscal, bien pudo haberse tomado cualquier otro etalón).

¿Significa lo anterior que por ser Chile país de menor desarrollo y en consecuencia con Riesgos más numerosos, complejos e intensos en su repercusión, estemos adecuadamente financiando la protección a estos riesgos? No estimamos que así sea, ya que además de ser nuestra moneda de menor poder adquisitivo, hay muchas otras variables que hacen nuestra Previsión Social injusta y dispendiosa.

Si consideramos la **Seguridad Social** como el régimen económico destinado a proteger y cubrir los riesgos o estados de necesidad de la Comunidad con el fin de desarrollar su economía y aumentar la productividad de la misma, debemos considerar atentamente la importancia que la Seguridad Social tiene en el aporte de creación de riqueza.

Su concepción ha ido evolucionando al igual que la Previsión Social, que es su sistema de gastos o financiero. En efecto, fue el Empresario que en un primer momento se interesó en proteger a "su trabajador", sin considerarlo como parte integrante del núcleo familiar o del todo social, a fin que los Riesgos a que está constantemente expuestos no afectara la capacidad productora de su Empresa. Nació así el término de **Seguro Social**, que es una de las tantas formas de costear la Seguridad Social, aporte directo o cotización, que puso a cubierto los riesgos biológicos "inmediatos" a que está expuesta la "unidad social", como son las Enfermedades, los Accidentes, la Invalidez, etc.

Por razones propias de la Evolución de las sociedades, la protección de estos riesgos biológicos se amplió a otros riesgos de índole social y económico, como son la orfandad, la cesantía, etc., y, a su vez, los "beneficios" tanto económicos como asistenciales se ampliaron en sus montos y variaciones.

Lógico ha sido pensar que si los beneficios evolucionaron, evolucionaría también la forma de costear tales Previsiones Sociales. Así, ya no fue el Empresario aislado, ni tampoco el binomio Empresario-Trabajador, sino que el trinomio Empresario-Trabajador-Estado el que sufrague los gastos de la Seguridad Social, fórmula común para muchos de los países económicamente fuertes y aun en los de desarrollo económico insuficiente.

En esta forma el número de contribuyentes se ha ampliado y a la vez el sistema de contribución, que en un primer momento era de cotización pura o directa, se ha modificado mezclándose con aquellos aportes venidos de impuestos indirectos o impuestos directos, modalidad esta última más usada.

Así, el Estado a la vez que recauda, contribuye con cierto monto al financiamiento de la Previsión Social y originando un vicio en los regímenes de **Seguro Social**, que es muy acentuado en los países subdesarrollados y que origina un daño intenso en la regularidad de las prestaciones o beneficios, por la poca madurez política y responsabilidad social de los Gobiernos.

En otras palabras, el financiamiento, que en un primer momento descansaba en la parte de población activa, creadora de riqueza, se ha auxiliado de aportes de otros grupos de población; pero de población activa "prestadora de servicios" y muy escaso aporte de otros grupos de población considerada su economía, padrón también común en los países subdesarrollados.

La Producción, en lo que a Chile se refiere, está recargada en sus costes en más del 70% del monto de los sueldos y salarios pagados, peso de la Previsión Social que en última instancia lo paga el consumidor y que entraba, por otra parte, la libertad que en los países subdesarrollados debe gozar el Capital en la Inversión, para fomentar el desarrollo económico en estas naciones. Tal es, a nuestro juicio, uno de los causales de nuestra producción baja.

Asimismo en el rubro de las Industrias, Chile ha crecido solamente un 16%, en comparación con el 28% que es la cifra promedio para Sudamérica en el quinquenio 1950-1955.

En lo que respecta a la Inversión, que es la afectación positiva del Ahorro bajo la forma de nuevos medios para la Producción, el promedio de Inversión Bruta en nuestro país no puede ser superior al 10% de la Renta Nacional, en circunstancia que las Naciones Unidas recomiendan para los países de desarrollo económico insuficiente, una Inversión Bruta del 12% y de Inversión Neta del 5%. Para aumentar la Productividad hay que recordar la relación directa que tiene con el crecimiento de la población activa, así mientras que el Ingreso Nacional aumentó en un 65% en el período 1940-1952, en el mismo lapso la población chilena aumentó solamente en un 23%.

Al introducirnos en la maraña de la actual Previsión Social de Chile, podríamos resumir la clasificación de los Riesgos y sus Beneficios en la forma siguiente:

CLASIFICACION ACTUAL DE LOS RIESGOS

	Beneficio Asistenc.	Beneficio Económico.
A) Riesgos Inmediatos.		
a) Cesantía:		
Obrero	No	50% sueldo limitado 4 meses.
Empleado	No	Según % sueldos.
b) Accidentes:		
Del trabajo	Sí	75% sueldo.
No del trabajo	Sí	100%.
En actos servicio	Sí	Indem. s/tipo lesión.
c) Enfermedad:		
Común	Sí	100%.
Profesional	Sí	75%.
Medicina Preventiva	Sí	100%, más reajustes.
Actos de servicio	Sí	Indem. s/lesión.
Desahucio, según el Rég. Prev.:		
Empleado		8.33% sueldo.
Obrero		2% patronal s/rég.
Empleado Público		6%.

B) Riesgos a Largo Plazo.

a) Invalidez:

Total	Sí	Pensión regulada s/salario y s/Caja.
Parcial:		
Acc. del trab.	Sí	hasta Indemn. s/lesión. Indemn. Indemn. s/lesión.
Enf. profes.	Sí	hasta pago indemn.
Acc. no del trabajo	Sí	Pensión parcial.
Enf. común	Sí	Pensión parcial.

b) Vejez:

Edad cronológica (Varía s/Caja) Sí Pensión.

c) Viudez:

Acc. del causal	No	60% sueldo causal.
Enf. común	Sí	60% sueldo causal (S. S. S. por 1 año).
Denominación		Montepío: Empleado. Pensión: Obrero.

d) Orfandad:

Acc. del trabaj. Sí Pensión 50% causal. (El S. S. S. paga el 50% y el Ejército el 100%, si no hay viuda).

e) Cuota Mortuoria:

Empl. Públ. 1 mes de sueldo.
Obrero accidentado 1 salario vital (S. S. S.).

f) Seguro de Vida Solamente para Empleados.

De la Memoria de la Superintendencia de Seguridad Social de 1956, que es la última información oficial que hay en circulación, en los datos de Entradas y Gastos para 29 Cajas de Previsión se obtienen las cifras que a continuación se señalan. Antes, sin embargo, daremos la siguiente información previa:

Población total del país: 7.037.000 habitante

Población activa mayores de 15 años: 2.000.000 habitantes.

Total Imponentes Activos: 1.470.176 personas; 73.5% de la población actual.

Total Imponentes Jubilados: 98.726 personas; 4.9% de la población actual; el 6.6% de los imponentes actuales y el 1.4% de la población total del país.

Las Entradas de estas 29 Cajas más importantes, totalizaron \$ 29.460.703.000, por los rubros siguientes:

Imposiciones (% entradas)	\$ 25.968.467.000;	88 %
a) Cotización Imponentes	8.424.854.000;	28 %
b) Cotización Patrones	17.543.413.000;	59.5 %
Devoluc. y reintegro (% de las entradas)	53.250.000;	0.2 %
Estado	123.454.000;	0.46 %
Otros recursos	1.279.007.000;	4.1 %
Renta de Capital	1.970.958.000;	4.31 %
Medicina Preventiva	65.767.000;	0.22 %

Los Gastos totalizaron \$ 17.596.230.000, por los rubros siguientes:

Administración (% de los gastos)	\$ 2.541.530.000;	14. 4%
Inversiones	321.035.000;	1. 8%
Prestaciones curativas	1.857.609.000;	10. 6%
Exámenes de Salud	231.936.000;	1. 3%
Subsidios enfermedad	44.687.000;	0.25%
Subsidios Preventiva	62.910.000;	0. 5%
Pensiones, jubilaciones, invalidez, etc. (*)	5.087.763.000;	28. 2%
Seguro de Vida y Cuota Mortuoria	188.541.000;	0. 9%
Desahucio y devoluciones	692.896.000;	3. 9%
Subsidios cesantía	272.019.000;	1. 5%
Asignación familiar y bonific.	6.241.169.000;	35.08%

(*) Incluyendo a todos los grupos y tipos, se estima en 500.000 en todo el país, lo que representa el 7% de la población chilena.

Resumen de todo lo dicho nos permite creer que las modificaciones a nuestro Régimen de Seguridad Social tienen que ser no sólo de forma, como se ha pretendido hacer, sino que también de fondo, es decir, que sea toda la Comunidad la que contribuya, al financiamiento de acuerdo a su capacidad de consumo; los "beneficios" sean de simple reparto para que la Previsión sea justa y proporcionada y que la capitalización no tenga razón de existir sino que en el resguardo de la "capitalización biológica" de la población.

Así estimamos:

- 1.—Que el Régimen de Seguridad Social para países subdesarrollados y en especial para Chile, debería ser uno sólo para todo el país y cubriendo a toda la población.
- 2.—Que este Régimen único tiene que ser financiado no a base de cotizaciones, como lo es un sistema de Seguro Social, sino que por medio de un Impuesto al Gasto, gravándose el consumo sin excepción y en proporción al Ingreso nacional y de productividad.
- 3.—El monto total de financiamiento del Régimen de Seguridad Social que se propone, sea incluido en el Presupuesto Fiscal de la nación y de un porcentaje nunca inferior al 30% de su total.
- 4.—La Previsión Social o el sistema financiero que sea de Simple Reparto, eliminándose, en consecuencia, la capitalización.
- 5.—Que a los sueldos y salarios se les elimine toda clase de descuentos de orden previsional a fin de aumentar el poder de consumo de este grupo de población activa.
- 6.—Que se haga un reajuste a los sueldos y salarios en proporción a una distribución de las rentas más equitativa y desde un mínimo equivalente a 1/5 del promedio de los 10 sueldos más altos del país.
- 7.—Que este régimen único de Seguridad Social realice sus acciones a través de dos instituciones de orden nacional: uno, denominado Servicio Nacional de Salud, que concentraría las prestaciones asistenciales, y otro denominado Servicio Nacional de Previsión Social que concentraría las prestaciones de orden económico. Ambos dependientes del Ministerio.
- 8.—Y que las prestaciones asistenciales sean de un mínimo común para toda la población, sin excluir ningún grupo social y que en prioridad de jerarquía cubran los Riesgos siguientes, más las coberturas económicas que se señalan:

A) Pérdida de la Salud.

- a) Con una base uniforme de Atención Médica en sus acciones de Fomento, Protección, Reparación y Rehabilitación.
- b) Cobertura económica del 75% del sueldo o salario, a aquellos que los perciban.

B) Pérdida del Empleo por Causa No Voluntaria (Cesantía Involuntaria).

Cobertura económica del 75% del salario o sueldo del afectado por un período de hasta tres meses.

C) Pérdida de la Aptitud para Trabajar.

- a) Temporal: Comprobado y otorgado por Informe Médico, renovables cada cierto tiempo.

Cobertura económica del 75% del sueldo o salario y según el caso de indemnización según el tipo de lesión.

- b) Permanente: Por limitación de Edad, calculado cada decenio sobre la Expectativa de Vida de la población y otorgado el beneficio económico por Informe Médico.

(El límite de edad en esta forma se iría reajustando a fin que el retiro de la vida activa no tenga carácter compulsatorio sino optativo después de este margen de edad, con el objeto de aprovechar la Experiencia de la población).

Cobertura económica de "Pensión de Vida Inactiva" equivalente a 1/6 del promedio de los 10 sueldos más altos que se paguen en el país.

Eliminación del actual sistema de desahucio por años de servicio; de las jubilaciones referidas al sueldo o salario en actividad, sean o no reajustables, todos propios de un Régimen de Seguro Social.

D) Pérdida Permanente del Sostén Económico.

- a) Huérfanos menores de 15 años y de los que sigan estudios profesionales continuados hasta la edad de 21 años, que no tengan ingresos propios ni otras entradas.

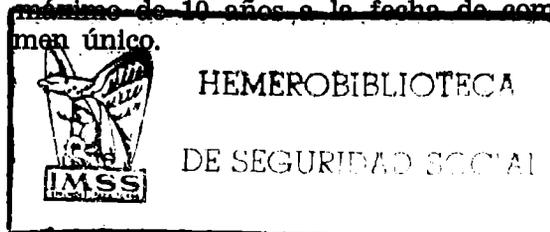
- b) Viudas con hijos menores de 15 años, y de mayores hasta 21 años de edad que sigan estudios profesionales continuados y que no tengan ingresos propios ni otras entradas.

Cobertura económica equivalente al 50% del sueldo o salario del causante para la viuda y el otro 50% del sueldo o salario para los hijos, repartidos en formas o partes iguales, tengan o no madre.

E) Cuota Mortuoria.

De monto fijo para todas las personas que hayan percibido antes de fallecer, rentas, sueldos o salarios.

- F) Los beneficios económicos que se hayan creado con anterioridad al Régimen de Seguridad Social que se propone y de aquellos considerados como de "derechos adquiridos", caducarán o se les pondrá término en un plazo máximo de 10 años a la fecha de comenzar este Régimen único.



- G) Los actuales imponentes recibirán el monto de sus cotizaciones personales, más los intereses bancarios que paga el Banco del Estado por los Bonos de la Deuda Interna, que tengan en la actualidad, en forma proporcional y continuada en los 10 años siguientes a la creación de este Régimen único que se propone.

No queremos terminar sin recordar aquello que: **La Seguridad Social debe dar algo a todos, pero no puede pretender darle todo a todos, ni mucho menos todo a algunos, como ocurre en la actualidad en la legislación chilena.**

Fuentes de Información:

Del Departamento de Planificación y Estudios de la CORFO. Memoria de la Superintendencia de S. S., 1956.
El sistema de la Previsión Social Chilena. Informe de la Misión Klein & Saks.
Facts about Sweden. The Swedish Institute. Stockholm. 1958.
Report on the World Social Situation. United Nations. 1957.
Statistisk Arsbok för Sverige. Statistiska Centralbyran. 1957.
El Futuro Económico de Chile. Ed. Universitaria, Santiago, 1957.
Radiografía Económica del Serv. Seg. Social. Chile, 1958.
De los Subdepartamentos de: Medición Rendimiento; Bio-Estadística y Beneficios Ley 10.383. Serv. Nac. Salud.
Inf. sobre Proyecto Ley que reforma la Ley 10.383. Depto. de Salud Pública del H. Consejo Coleg. Médico.
Ensayos sobre la Previsión Unica en Chile. J. Alvarez A. 1958.

DEFINICIONES DE TERMINOS USADOS Y RECOMENDACIONES HECHAS EN LA SESION DE CLAUSURA DE LAS V JORNADAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Seguridad Social: El régimen económico destinado a proteger y suprimir los riesgos o estados de necesidad de la Comunidad, con el fin de desarrollar su economía y aumentar su productividad.

Desarrollo Económico: Todo aumento de la capacidad productiva neta por hora-hombre que tenga lugar en condiciones de ocupación plena. (Jorge Ahumada. "Desarrollo económico y estabilidad". Rev. Trimestre Económico. Vol. XVIII. N° 3, México, 1951).

Productividad: La relación cuantitativa entre lo que se produce y los recursos que se usan. (R. Currie. Conference on Work Study. British Institute of Management. May, 27-29, 1954, London).

Riesgo o Estado de Necesidad: Toda causa de orden biológica, económica o social que imposibilita a la unidad social en la participación plena al desarrollo económico de su Comunidad y al goce de los beneficios que este desarrollo origina.

Prestaciones: Los beneficios que el Régimen de Seguridad Social otorga a través de su sistema financiero o previsión social, a fin de proteger o evitar a la unidad social del estado de necesidad o riesgo.

1.—El actual sistema de **Seguro Social** ha hecho crisis en el país, y se hace necesario su revisión integral para ajustarlo a las disponibilidades monetarias que la Sociedad debe de otorgar, para mejorar las prestaciones existentes sin menoscabo de la capacidad económica de la nación y de la justicia que debe dársele a cada miembro de la sociedad chilena.

2.—Que el Régimen de Seguridad Social sea unificado con el propósito de hacerla justa y equitativa para todos los grupos de población.

3.—Que el Régimen de Seguridad Social sea financiado a base de un Impuesto al Gasto, de tipo progresivo y en proporción al Ingreso Nacional y de la Productividad. Ello implica como fases previas: 1º, Reajustes de Sueldos y Salarios a metas proporcionales al monto del Ingreso Nacional y, 2º, Supresión de toda clase de descuentos de orden previsional a los sueldos y salarios.

4.—Que el sistema previsional o financiero de este Régimen unificado y único de Seguridad Social sea de simple reparto, eliminándose, en consecuencia, la capitalización de cualquier índole.

5.—Que las prestaciones tengan una prioridad jerárquica de acuerdo a la Naturaleza, Magnitud y Daño de los Riesgos a que está expuesta la población chilena.

IDEAS FUNDAMENTALES DEBATIDAS EN LAS V JORNADAS DE LA SOCIEDAD CHILENA DE SALUBRIDAD. SEGURIDAD SOCIAL.

Del conjunto de las discusiones a que dieron lugar las reuniones celebradas se desprende la importancia de la Seguridad Social y de sus problemas en la actualidad nacional y la necesidad de una revisión juiciosa de su estado actual.

1.—La definición de “Seguridad Social” dio origen a un intercambio interesante de puntos de vista porque para algunos relatores no era sino la parte de la política económica destinada a proteger a la Comunidad de los “estados de necesidad”, reducida a un sistema de beneficios que compensan algunos de los riesgos a que está sujeto el individuo durante su vida.

Los partidarios de esta definición manifestaron que los beneficios de este sistema podían dividirse en dos grandes grupos: los beneficios que tratan de mantener la estabilidad del ingreso y los beneficios que otorgan servicios que aseguran la capacidad productora del afiliado al sistema.

Algunos ponentes estimaron que la Seguridad Social iba más allá de sus aspectos biológicos y económicos restringidos, porque se extendía a la política de pleno empleo y de suministro de bienes y servicios, de tal manera que se asegurara un nivel mínimo aceptable de vida, para todos los miembros de la Comunidad. Diversos relatores señalaron que la Seguridad Social mejora la calidad de la población de un país y su capacidad de trabajo; que es un factor básico de la política demográfica y económica nacional; que asegura un poder de consumo a los grupos asalariados y que constituye el mejor elemento de redistribución del ingreso.

En torno a los elementos básicos de la Seguridad Social hubo un pronunciamiento definido de los asistentes a las Jornadas para señalar que la unidad de acción de la Seguridad Social Moderna es no el imponente, sino el núcleo familiar.

2.—A través de la enunciación de los diversos períodos del desarrollo de las ideas que han dado origen a la seguridad social (leyes de pobres, sociedades mutuales, seguro privado, seguros sociales), hubo acuerdo para señalar que las estructuras que toma la seguridad social en un determinado país son el reflejo de los cambios económicos, sociales y culturales de dicho país en el curso de su historia.

Como los elementos étnicos y culturales de cada país son una variable propia, la seguridad social es un fenómeno sociológico particular, no igual a la de otros. Como un país está sujeto a cambios de sus estructuras políticas y sociales y sufre variaciones económicas a causa de los avances de la tecnología, la seguridad social y las formas que ella toma en cada nación constituyen un fenómeno sociológico mutable, de carácter permanente.

3.—Diversos relatores analizaron los aspectos negativos de la fase de seguros sociales en que se encuentra Chile en la actualidad, con gran acopio de datos estadísticos.

En su aspecto jurídico, se señaló la profusa y contradictoria legislación nacional, con su multiplicidad de instituciones, las diferencias cuantitativas y cualitativas de los beneficios, la ausencia de cobertura de algunos riesgos, como el desempleo y los riesgos profesionales, la formación de regímenes de privilegio para sectores determinados que poseen beneficios muy superiores a los beneficios mínimos de la seguridad social para las mayorías nacionales, etc.

En su aspecto económico general, los diversos relatores mostraron cómo los regímenes se financian predominantemente con el aporte de los propios obreros y empleados; su bajo rendimiento y alto costo administrativo y sus relaciones con la producción y el proceso inflacionario.

En el orden administrativo general, se señaló la multiplicidad de instituciones y de autoridades que intervienen en la gestión y administración de la seguridad social chilena. Especial enfoque tuvo en los relatos de diversos participantes el estado de la opinión pública, que fue destacado como de insatisfacción por parte de los patrones y los trabajadores, con el deseo de ir a reformas profundas. Se señaló, con énfasis, en diversas participaciones de los asistentes a las Jornadas, que en busca de un régimen más justo para los más necesitados era inevitable herir intereses.

Se consideró que la recopilación de todos los antecedentes e información disponibles en la actualidad y su estudio profundo por los técnicos y sectores interesados en la seguridad social, era una etapa previa a toda reforma futura.

4.—Las relaciones de la organización de la seguridad social con el desarrollo económico del país y el estado actual de la economía nacional, constituyeron uno de los aspectos que dieron origen a un amplio debate en las reuniones, con diferencias netas en los puntos de vista señalados.

Algunos relatores expusieron que el alto grado de conciencia social de los países subdesarrollados, se hacía sentir en una demanda de sistemas de seguridad social tan altamente acabados que excedían las posibilidades del crecimiento económico. Según los exponentes de este pensamiento, la seguridad social chilena sería un mecanismo defensivo contra la crónica inestabilidad económica, pero como su costo ha crecido más de dos veces más rápido que el índice de crecimiento económico, estos costos altos agravan hoy la inestabilidad económica nacional. El único fundamento económico adecuado para un régimen de seguridad social satisfactorio lo constituye una economía nacional, que crezca anualmente a una tasa tres o cuatro veces más alta que la población, lo cual no sucede en Chile.

Otros relatores sostuvieron, estando de acuerdo en el estado de subdesarrollo de nuestra economía, que precisamente por su escaso desarrollo económico y la estratificación de sus grupos sociales, la seguridad social debía ser impulsada en Chile, sin distorsiones, para favorecer las posibilidades de consumo de las masas por métodos directos que les ayudaran a obtener viviendas, atención médica y educación para sus hijos, así como una política de aumento de salarios.

Diversos relatores sostuvieron que en un país de escaso desarrollo económico, como Chile, corresponde al Gobierno asumir la responsabilidad económica de la provisión de salud a la población. Dada la naturaleza productiva del gasto en salud, que asegura la capacidad de trabajo de la población y la posibilidad de medir el costo de la enfermedad, el Gobierno puede resolver el problema del financiamiento de la cantidad de salud que puede proveer a la población sobre las mismas bases técnicas que le permiten decidir sus otras inversiones de rendimiento en los presupuestos generales de la nación.

Del análisis de la política de desarrollo económico del país y el costo de las pensiones en el sistema actual de seguros sociales y sus proyecciones hasta 1970, algunos relatores concluyeron que, sin poner en grave peligro el desarrollo económico del país, no es posible ampliar el sistema de pensiones, dadas las limitaciones económicas previsibles y aún sería conveniente restringirlo. Otros relatores aceptaron parcialmente este punto de vista, porque a juicio de ellos es urgente, primero, aumentar algunos beneficios postergados en las pensiones del sector obrero, sosteniendo que puede obtenerse un mejor rendimiento si se unifican las instituciones y el financiamiento del sistema se hace por el sistema impositivo fiscal.

La política inversionista actual de las instituciones de seguro social fue considerada regresiva por los miembros de las Jornadas, señalándose que la capitalización que se efectúa es defectuosa y de muy baja rentabilidad. Se expresaron opiniones tendientes a separar la capitalización nacional del sistema de seguridad social y de la conveniencia de ir a un régimen de reparto, con supresión de excedentes, aunque se planteó la posibilidad del empleo de los capitales acumulados en inversiones reproductivas, dentro de una planificación nacional.

5.—De los debates habidos se desprende que es urgente y necesaria una reforma total de los sistemas actuales. Múltiples interrogantes surgieron en el curso del debate con relación a esta reforma, cuyos aspectos a largo plazo dependen de la política económica y demográfica del país.

Los aspectos a corto plazo de esta reforma, que deben ser considerados con posterioridad son, entre otros, los siguientes:

1º) Fijar los beneficios mínimos comunes, su carácter y sus prioridades, a que puede acceder la población.

En torno a este punto, algunos relatores expresaron la prioridad que debe darse a los beneficios de la seguridad biológica que se refieren a la maternidad, a la enfermedad, a la invalidez y a la muerte y a los beneficios económicos de la asignación familiar única, como base de una política de protección de la familia, sobre cualquier otra clase de beneficios.

Diversos relatores señalaron que el sistema de asignaciones familiares constituía en Chile un complemento de remuneraciones y no formaría parte de la seguridad social, abogando por una política de justos salarios que no hiciera necesaria una asignación familiar de monto tan elevado como lo son algunas de las actuales.

Otros relatores trataron el tema de las "pensiones de vejez", que hoy comprenden las pensiones otorgadas por edad y las dadas por años de servicios. Se señaló que la vejez es un estado biológico y fisiológico dependiente de la constitución individual y de la expectativa de vida en cada país. Por tanto, este tipo de pensiones no puede estar condicionada por los años de servicios, sino por la edad y la probabilidad de trabajar en las labores habituales u otras para las que se tengan determinadas habilidades.

2º) Determinar si el sistema único de seguridad social significa al mismo tiempo un sistema nacional de beneficios en administración, uno o varios servicios. No hubo un pronunciamiento claro sobre este punto, aunque varios relatores señalaron que en lo que a salud se refiere, el Servicio debería ser único y estatal. Otros relatores señalaron que también debería llegarse a un Instituto Nacional de Seguridad Social económica estatal, y algunos se preguntaron el lugar que en esta administración general podrían ocupar las asociaciones sindicales o patronales.

3º) Financiamiento del sistema. Diversos ponentes señalaron los inconvenientes y ventajas que presenta el actual sistema de cotizaciones diferentes en los obreros y empleados, así como el carácter de seguro y oneroso sistema impositivo que tienen esas cotizaciones, y se pronunciaron a favor de un financiamiento por el sistema general de impuestos del país. Otros relatores hicieron ver las estrecheces de la Caja fiscal y las dificultades de un financiamiento de base estatal.

Se discutió el régimen financiero del sistema y se estimó que si se llegaba a aplicar un sistema nacional de seguridad social debía irse al régimen de reparto simple, aunque se planteó el problema de un posible sistema de capitalización, en inversiones reproductivas del sector público (CORFO, ENDESA, ENAP, etc.) de los excedentes acumulados.

4º) Se consideró como uno de los problemas de mayor importancia de una reforma, el relativo al mecanismo para poner en práctica el sistema, ya sea por una acción inmediata general, ya sea por su aplicación progresiva, por etapas, con la debida consideración de los derechos adquiridos por los imponentes actuales.

A N E X O

- Actividades de la Soc. Ch. de Salubridad a través del tiempo.**
- Resumen memoria 1958.**
- Decreto de Personalidad Jurídica.**
- Estatutos de la Sociedad.**

LAS ACTIVIDADES DE LA SOCIEDAD CHILENA DE SALUBRIDAD A TRAVES DEL TIEMPO

El 20 de mayo de 1947, un entusiasta grupo de médicos y otros profesionales de Salud constituyó la Sociedad Chilena de Salubridad. Aquel grupo de 40 fundadores de la Sociedad se ha transformado en un total de 389 socios inscritos, de entre los cuales 210 son médicos, 66 enfermeras, 18 ingenieros, 10 inspectores, existiendo un total de 85 entre Médicos-Veterinarios, Dentistas, Educadores Sanitarios, Asistentes Sociales y Estadísticos.

Desde su fundación, se ha realizado un total de 137 sesiones de trabajo, 25 de las cuales corresponden a las diversas Jornadas. Algunas de las sesiones han revestido el carácter de reuniones conjuntas con otras Sociedades científicas.

En su tribuna se ha presentado un total de 284 trabajos y relatos científicos, 67 de los cuales lo fueron en las diversas Jornadas.

La realización de 2 foros, la participación en la programación y realización de 2 Symposia, las 5 brillantes Jornadas Bienales y la fundación bajo sus auspicios de 2 Sociedades filiales en provincias, se incluyen en la labor. (Ver tabla adjunta).

Las Jornadas Bienales de los años 1950-1952-1954-1956 y 1958, son un índice más de la firme voluntad de los socios y diversas directivas para que la labor sea un camino continuado e ininterrumpido de actividad la que, de acuerdo a programas, cumple los objetivos que le señalaran sus fundadores. El material de los 67 trabajos y relatos en ellas presentados ha sido debidamente impreso en cada oportunidad y distribuido a sectores científicos del país y del extranjero, reforzando ello el creciente prestigio de la Sociedad.

Presentar el resultado de tan meritoria labor es el mejor homenaje que se quiere tributar a todos los señores socios, pasadas directivas y fundadores de la Institución. Pocas son las sociedades científicas jóvenes que pueden, en tal lapso, mostrar volumen comparable de realizaciones. Junto con constituir ello un ejemplo, sea también el estímulo para renovar y reafirmar la cooperación.

**ACTIVIDADES DE LA SOCIEDAD CHILENA DE SALUBRIDAD, DESDE EL
20 DE MAYO DE 1947 AL 20 DE ABRIL DE 1959**

(Resumen presentado por el Presidente Subrogante Dr. Germán Guerra, junto a la memoria leída en la sesión del 20 de abril - 1959)

AÑO	Nº de Nº Trabajos sesiones presentados		ACONTECIMIENTOS ESPECIALES
	(1)	(2)	
1947	4	7	Sesión de constitución, el 20 de mayo de 1947.
1948	7	12	
1949	12	15	
1950	11	26	1.as Jornadas Chilenas de Salubridad, noviembre de 1950.
1951	7	12	
1952	16	38	2.as Jornadas Chilenas de Salubridad, julio-agosto, 1952. La Sociedad Chilena de Higiene y Medicina del Trabajo se integra a la Sociedad. Delegados de la Sociedad participan en las Comisiones de trabajo de la XIV Conferencia Sanitaria Panamericana.
1953	13	21	Foro sobre Salud Escolar. Foro sobre Hidatidosis y rabia.
1954	13	29	3.as Jornadas Chilenas de Salubridad. Se constituye la Sociedad filial de Concepción.
1955	11	24	
1956	14	31	IV Jornadas Chilenas de Salubridad.
1957	14	39	Symposium sobre alcoholismo. Symposium sobre influenza en Santiago.
1958	15	30	V. Jornadas Chilenas de Salubridad. Se constituye Sociedad filial de Valparaíso. Reinicia actividades Sociedad filial Concepción.
Totales	137	284	

(1) Incluye las sesiones ordinarias, de las Jornadas, extraordinarias y conjuntas.

(2) Incluye trabajos y relatos presentados en sesiones, Jornadas y Symposia.

RESUMEN DE LA MEMORIA DE LA SOCIEDAD CHILENA DE SALUBRIDAD DURANTE EL AÑO 1958,

Presentada en la Sesión del día 20 de abril de 1959

(Leída por el Presidente Subrogante, Dr. Germán Guerra)

Constitución del Directorio.— El día 19 de mayo de 1958, bajo la presidencia del Dr. Miguel Solar, la Sociedad procedió a elegir el Directorio que regiría sus destinos durante un año. Es así como, por unanimidad, fueron elegidos como Presidente y Vice-Presidente, los Dres. Abraham Horwitz y Germán Guerra respectivamente.

El Directorio quedó integrado por elección, con los siguientes socios: Ingeniero Guillermo Torres; Asistente Social Sra. Luz Tocornal; Dr. Roberto Alvarado; Enfermera Srta. Amelia Salomón e Inspector de Saneamiento señor Eduardo Marín. De acuerdo a los estatutos, se incluyó por derecho propio, al presidente saliente, Dr. Miguel Solar y al Dr. Hernán Oyanguren, en su calidad de representante de la Sociedad de Medicina del Trabajo.

Circunstancias de carácter personal, obligaron a renunciar a la Sra. Luz Tocornal y, en su lugar, fue designada la Dra. Victoria García, quien obtuvo el lugar siguiente en el acto de la elección. El Directorio designó a la Dra. Victoria García para el cargo de Secretaria.

Varios Directores tuvieron que ausentarse al extranjero, lo que motivó algunos cambios transitorios de estructura que no alteraron las actividades de la Sociedad.

El Directorio recibió de manos de sus predecesores una institución prestigiada y a punto de ser reconocida como persona jurídica por Decreto 5.732, de diciembre de 1957, el que se encontraba ya en la última etapa de su transcripción.

Debido a que las actividades del presente Directorio se iniciaron oficialmente en el mes de junio, nos parece necesario, para tener una visión completa de las actividades del año, incluir también en la presente Memoria aquellas que, por corresponder al primer período del año, no alcanzaron a quedar consignadas en la Memoria precedente.

Labor científica

Se presentó un total de 30 trabajos en las 15 sesiones del año 1958. Correspondió organizar y realizar las V Jornadas Chilenas de Salubridad (ver anexo con la relación de los trabajos presentados).

Especial preocupación del Directorio constituyó llevar a la Sociedad, temas de actualidad y alto interés relativos a problemas de la Salubridad Nacional.

Es así como se dedicaron sesiones para analizar: "Los programas y presupuestos funcionales del Servicio Nacional de Salud", "Las actividades educativas en torno a los programas de Higiene Materna e Infantil", "La importancia de la antropología en salud pública". Una sesión fue también destinada a analizar el problema de "La educación del médico para poder cumplir con su función en la sociedad moderna", tema del cual fue relator el señor Rector de la Universidad de Chile y correlator el profesor Dr. Hoffmann, de la Facultad de Medicina; la participación en el debate del Decano y del Director de la Escuela de Medicina y de otras autoridades médicas y educacionales, dio lugar a un interesante debate.

En otra sesión especial, se recibió al Prof. James W. Stephan, profesor de Administración Hospitalaria de la Universidad de Minnesota, quien disertó sobre la "Interpretación del estado actual del Seguro de Atención Médica y Hospitalaria en los EE. UU."

Día Mundial de la Salud.— Como es tradición, la sesión de abril fue dedicada a conmemorar el Día Mundial de la Salud, cuyo lema en 1958 fue "Las Organizaciones Internacionales en Salud". Ella revistió especial interés por la participación y asistencia de representantes de la Organización Mundial de la Salud, de la Oficina Sanitaria Panamericana, UNICEF e Instituto de Asuntos Interamericanos. Los relatores dieron a conocer la organización y acciones de las instituciones internacionales en materia de Salud. El programa se complementó con una revisión de la participación de tales organismos internacionales en los Programas de Salud de Chile.

V Jornadas de Salubridad (15-17 de diciembre de 1958)

Seria responsabilidad y especial preocupación constituyó para este Directorio la realización de las V Jornadas Bienales de la Sociedad, cuyo desarrollo versó sobre "La Seguridad Social en Chile". La naturaleza del tema, su enorme proyección actual en todas las actividades nacionales y la preocupación de los círculos de Gobierno a este respecto, dieron a la celebración de estas jornadas un especial relieve.

Entre los días 15 al 17 de diciembre último, se celebraron 5 sesiones extraordinarias en el Auditorio de la Sociedad Médica de Santiago. Se contó con la participación y ayuda del Departamento de Salud Pública del Colegio Médico y el Servicio Nacional de Salud y la colaboración de destacados socios, economistas y sociólogos.

Se analizaron los principios y fundamentos de la Seguridad Social; el estado actual de la Seguridad Social en Chile, la Seguridad Social y el desarrollo económico y el futuro de la Seguridad Social en Chile.

Como relatores participaron, entre otros, el Director del Instituto de Economía, representantes de la Superintendencia de Seguro Social, médicos, parlamentarios, etc. La presencia del señor Ministro de Salud en algunas de las sesiones y el interés y participación activa de los asistentes, originó en cada ocasión un interesante y valioso debate.

Los 8 temas presentados, constituyen un muy útil material de información y análisis del problema en Chile.

El Directorio quiere destacar la labor que en la organización y realización de estas Jornadas le cupo, en su carácter de Presidente, al Dr. Abraham Horwitz. Ellas constituyeron las últimas actividades del Dr. Horwitz como Presidente Titular de la Sociedad, antes de su alejamiento para hacerse cargo del puesto de Director de la Oficina Sanitaria Panamericana.

Cuenta de otras informaciones

Designación del Dr. Horwitz como Director de la Oficina Sanitaria Panamericana.— La honrosa distinción conferida al Presidente de la Sociedad Chilena de Salubridad, Dr. Abraham Horwitz, al designársele Director de la Oficina Sanitaria Panamericana, priva de la va-

liosa colaboración de un socio que se distinguió por su entusiasmo en las labores directivas y por su activa participación en las discusiones y análisis de los diversos temas científicos presentados.

Junto con felicitar al Dr. Horwitz, la Sociedad le desea franco éxito en las nuevas y delicadas responsabilidades contraídas.

Nuevas filiales.— Las actividades en Santiago, hallaron, en 1958, eco en provincias. El 2 de julio el Directorio fue invitado a asistir y participar en la sesión inaugural de la Sociedad de Salubridad de Valparaíso que, presidida por el Dr. Gonzalo Townsend, estaba recién creada. Al finalizar el año la filial de Concepción, nacida algunos años atrás, cobró nueva vida bajo la presidencia del Dr. San Martín.

La Sociedad Chilena de Salubridad y su Directorio, se sienten gratamente estimulados por tan felices acontecimientos y hacen votos por el éxito y desarrollo de ambas entidades, con las cuales se mantendrá en contacto.

Labor Administrativa

a) **Aspectos generales.**— Se han desarrollado regularmente las sesiones científicas y de Directorio, utilizando el Auditorio de la Sociedad Médica de Chile. Cabe señalar que limitaciones de tipo económico, no han permitido disponer de un local propio donde organizar archivos en forma permanente, facilitando así la consulta, atención y comunicación de los socios. Impresos y trabajos científicos constituyen ya una valiosa documentación que es necesario resguardar en forma adecuada, problema que debe merecer especial atención del futuro directorio.

b) **Relación con otras instituciones y Sociedades.**— El Directorio quiere destacar a tres instituciones: El Servicio Nacional de Salud, el Colegio Médico y la Escuela de Salubridad, que han brindado en todo momento a la Sociedad, una generosa acogida. El Subdepartamento de Educación Sanitaria del SNS, ha contribuido a la impresión de tarjetas e invitaciones y la prensa de Santiago ha destacado en sus columnas las publicaciones de tablas de sesiones y actividades. Cabe señalar en forma especial, el interés de la prensa en los reportajes dedicados al anuncio y los comentarios de las V Jornadas. Como es ya tradición, se han continuado las cordiales relaciones e intercambios con las otras sociedades médicas y científicas.

Recursos y rendimientos.— El estado de Tesorería demuestra los modestos recursos materiales de que se dispone para cumplir los trabajos. Se presenta un balance equilibrado, pero se considera que este aspecto debe merecer la especial atención del futuro Directorio. Es necesario asegurar la obtención de aquellos medios físicos y materiales mínimos indispensables para facilitar la labor de la Sociedad.

Personalidad Jurídica.— Por Decreto 5.732 de diciembre de 1957, se concedió la personalidad jurídica a la Sociedad. Ello debe interpretarse como un justo reconocimiento a sus acciones y objetivos, lo que, junto con facilitar la labor bajo el estatuto de la Ley, acentúa la responsabilidad voluntariamente contraída por sus socios para trabajar tesoneramente en pro del cumplimiento de los ideales que la inspiran.

**SESIONES Y TRABAJOS DE LA SOCIEDAD CHILENA DE SALUBRIDAD,
DURANTE EL AÑO 1958**

Sesiones correspondientes al ejercicio del anterior Directorio:

- Lunes 14 de abril:
(Celebración del Día Mundial de la Salud)
- 1) La Organización Mundial de la Salud y las acciones de la Oficina Sanitaria Panamericana. Relator: Dr. Emilio Budnik.
 - 2) Organización y funciones de la UNICEF. Relatores: Dres. Albert Reynolds y J. Zañartu.
 - 3) Organización y funcionamiento del Instituto de Asuntos Interamericanos. Relator: Dr. G. Howard Gowen.
 - 4) Las Organizaciones Internacionales y su participación en los Programas de Salud en Chile. Relator: Dr. Abraham Horwitz.
- Lunes 19 de mayo:
- 1) Ensayo de estudio sobre el rendimiento de camas del Pabellón de Infecciosos del Hospital Barros Luco. Relator Dr. Manuel Borgoño.
 - 2) Elecciones.

Sesiones correspondientes al ejercicio del actual Directorio:

- Lunes 30 de junio:
- 1) Encuesta sobre la evolución de los primeros 9 meses de vida de 725 niños nacidos en la Maternidad del Hospital San Borja, en 1956. Relator: Dr. Benjamín Viel y colaboradores.
 - 2) Puerto Rico y su Escuela de Salud Pública. Relator: Dr. Rolando Armijo.
- Lunes 18 de agosto:
- 1) Seguridad Social en USA. Relator: Prof. Dr. James Stephan, Universidad de Minnesota.
 - 2) Programas y presupuestos funcionales del SNS. Relatores: Dres. A. Horwitz, Raúl Vera y Rafael Urzúa.
- Lunes 15 de Septiembre:
- 1) La educación del médico para una función en la sociedad moderna. Relator: D. Juan Gómez Millas.
 - 2) Concepto de Medicina Integral. Relator: Dr. F. Hoffmann.
- Lunes 29 de septiembre:
- 1) Meningitis purulenta en el niño. Relator: Dres. Alfonso Costa y colaboradores.
 - 2) Antropología y Salud Pública. Relatores: Dr. Alfredo Taborga y Sr. Orestes Plath.
- Lunes 15 de octubre:
- 1) Plan de trabajo para un Director de Hospital. Relator: Dr. N. Espinoza.
 - 2) Enfoque antropológico sobre diarreas infantiles. Relatores: Srtas. Eliana Cuello, Viviana Gómez y Myrna Muñoz.

- Lunes 27 de octubre: 1) Actividades del Centro Experimental de Asistencia Social de San Joaquín. Relatores: Prof. Dr. Baeza Goñi y colaboradores.
- Lunes 17 de noviembre: 1) Programa y realizaciones del Centro de Demostración Materno-Infantil del Hospital Arriarán. Relatores: Prof. Dr. J. Meneghello y colaboradores.
2) Centro de Demostración de Medicina Integral de la Cátedra de Higiene y Medicina Preventiva. Relator: Dr. Benjamín Viel.
- Lunes 1º de diciembre: 1) Primera Evaluación del Programa de Fluoración del agua potable. Relator: Dr. Guillermo Adriasola.
2) Estudio sobre prevalencia de morbilidad mental en Santiago. Relator: Dr. José Horwitz.
- V Jornadas Anuales
"Seguridad Social":
Lunes 15 de diciembre:
(Sesión de las 19 hrs.) 1) Discurso de Apertura. Dr. Abraham Horwitz.
2) Los Principios y Fundamentos de la Seguridad Social. Relator: Sr. Francisco Antonio Pinto.
3) Los Fundamentos Económicos de la Seguridad Social. Relator: Sr. José Vera.
- (Sesión de las 22 hrs.) 1) Estado actual de la Seguridad Social en Chile. Relatores Sr. Rolando González y Dr. Manuel de Viado.
2) Limitaciones económicas en el costo de la Seguridad Social. Relator: Dr. Joseph Grunwald.
- Martes 16 de diciembre:
(Sesión de las 19 hrs.) 1) La Seguridad Social y el desarrollo económico de Chile. Relatores: Dres. Salvador Allende y Carlos Montoya.
2) Futuro de la Seguridad Social en Chile. Relator: Dr. Jorge Alvarez.
- (Sesión de las 22 hrs.) 1) Futuro de la Seguridad Social en Chile. Relatores: Sres. Carlos Ducci y J. Urenda.
2) Un esquema de Seguridad Social para los países subdesarrollados. Relator: Dr. H. Calderón.
- Miércoles 17 de diciembre:
(Sesión a las 22 hrs.) 1) Perspectivas económicas futuras de la Seguridad Social en Chile. Relator: Sr. Flavián Levine. (intervención no escrita).
2) Discusión final y Conclusiones.

REPUBLICA DE CHILE
Ministerio de Justicia

PERSONALIDAD JURIDICA CORPORACION.

Nº 5732.—

Santiago, 10 de diciembre de 1957.

Hoy se decretó lo que sigue:

Vistos estos antecedentes, lo dispuesto en el Decreto Reglamentario Nº 5.850, de 31 de octubre de 1952, y lo informado por el Consejo de Defensa del Estado,

DECRETO :

1º— Concédese personalidad jurídica a la SOCIEDAD CHILENA DE SALUBRIDAD, con domicilio en Santiago.

2º— Apruébanse los estatutos por los cuales se ha de regir la citada sociedad, en los términos de que da constancia la escritura pública otorgada ante el Notario de Santiago don Eliseo Peña Abos-Padi-lla, con fecha veinticuatro de septiembre de mil novecientos cincuenta y seis.

Tómese razón, comuníquese y publíquese.

C. IBAÑEZ C.— Luis Octavio Reyes U.

ESTATUTOS DE LA SOCIEDAD CHILENA DE SALUBRIDAD

TITULO PRIMERO

De los Objetivos

Artículo primero.— Se declara que el veinte de mayo de mil novecientos cuarenta y siete se fundó en Santiago la Sociedad Chilena de Salubridad, cuyas finalidades son las siguientes: a) Estudiar y debatir los problemas de salud en sus diversos aspectos, con el propósito de dar a sus miembros el más amplio conocimiento de ellos y con miras a proporcionar antecedentes para planeamiento y soluciones destinadas a promover el mejoramiento de la salud de la nación; b) Contribuir al progreso de la salubridad del país mediante el estudio e investigación de los problemas relacionados con la salubridad. La Sociedad se propone realizar estos objetivos: Uno) Celebrando sesiones que ofrezcan a todos sus miembros una tribuna en la cual dar a conocer sus trabajos y sus opiniones; Dos) Proporcionando y fomentando la realización de trabajos de interés para la colectividad; Tres) Formando una biblioteca que ofrezca la más amplia fuente de información bibliográfica; Cuatro) Fomentando las investigaciones de trabajos relacionados con la salubridad; Cinco) Estableciendo filiales en otras zonas del país; Seis) Realizando sesiones en conjunto con otras organizaciones afines, según convenga; Siete) Realizando cada dos años jornadas de salubridad, y Ocho) Estableciendo y manteniendo relaciones con sociedades científicas nacionales y extranjeras.

Artículo segundo.— El domicilio de la Sociedad será la ciudad de Santiago y el número de sus socios, así como su duración, indefinidos.

TITULO SEGUNDO

De los Socios

Artículo tercero.— Los miembros de la Sociedad pueden ser de tres categorías: socios fundadores, de número y honorarios.

Artículo cuarto.— Son socios fundadores aquellas personas a las que se les ha reconocido esta calidad durante el lapso de funcionamiento de hecho de la Sociedad. Los socios fundadores tienen los mismos derechos y obligaciones que los socios de número.

Artículo quinto.— Son socios de número todas aquellas personas que manifiesten deseos de serlo, que tengan interés en los asuntos relacionados con la salubridad y medicina pública y que a juicio del Directorio merecen serlo, y hayan sido admitidos como tales, en conformidad a lo dispuesto en el artículo séptimo.

Artículo sexto.— Son socios honorarios los que por sus señalados servicios de la Sociedad en el campo de la salubridad o medicina pública y por sus eminentes conocimientos se hicieren acreedores a este título, que les será otorgado por el Directorio.

Artículo séptimo.— Todo aspirante a socio de número deberá presentar una solicitud patrocinada por un miembro de la Sociedad, la que será considerada por el Directorio.

TITULO TERCERO

Del Directorio

Artículo octavo.— La Sociedad será regida por un Directorio, con sede en la ciudad de Santiago, integrado por un Presidente, un Past-Presidente, un Vice-Presidente y cinco Directores.

Artículo noveno.— En la primera reunión de constitución, el Directorio designará de entre sus miembros, excluidos el Presidente, Past-Presidente, Vice-Presidente, un Secretario General y un Tesorero.

Artículo décimo.— La elección de los miembros del Directorio se hará por voto directo, sufragándose separadamente para los cargos de Presidente y Vice-Presidente, y en conjunto, para los cinco Directores.

Artículo décimo primero.— A propuesta del Directorio, la Asamblea podrá elegir Vice-Presidentes de Honor, con el objeto de incorporar o dar reconocimiento a algunos grupos profesionales como los que se dedican, por ejemplo, a administración de hospital, medicina del trabajo, estadística, etcétera. Pero los así elegidos, que se denominarán Segundo Vice-Presidente, Tercer Vice-Presidente, etcétera, no formarán parte del Directorio para los efectos del artículo décimo octavo de estos Estatutos.

Artículo décimo segundo.— La elección se realizará en una Asamblea General Ordinaria, convocada especialmente, en noviembre de cada año, y en ella serán proclamados los socios que obtengan mayor número de votos.

Artículo décimo tercero.— En caso de producirse empate, se repetirá la votación circunscrita a quienes empataron; si resultare nuevamente empate, decidirá la suerte.

Artículo décimo cuarto.— Los miembros del Directorio durarán un año en sus funciones, pudiendo ser reelegidos indefinidamente.

Artículo décimo quinto.— El Presidente saliente formará parte del Directorio por derecho propio, con el título de Past-Presidente, y las atribuciones de Director, y durante tanto tiempo como permanezca en el cargo su sucesor.

Artículo décimo sexto.— El Director que no asista a tres o más sesiones de Directorio sin causa justificada, cesará automáticamente en sus funciones.

Artículo décimo séptimo.— Las vacantes que se produzcan en el Directorio por este motivo, por renuncia o por otras causas, serán llenadas por personas que el Directorio designe y que ocuparán el cargo hasta la elección inmediatamente siguiente.

Artículo décimo octavo.— Corresponde al Directorio: a) Dirigir la marcha de la Sociedad, conforme lo indicado en el Artículo primero, y dar cuenta de la misma y de sus actividades en la Asamblea General Ordinaria; b) Ejercer la administración de la Sociedad; c) Celebrar, por lo menos, una sesión cada dos meses; d) Fijar el monto de las cuotas ordinarias y extraordinarias y percibir las. Las cuotas ordinarias no podrán ser inferiores a seiscientos pesos anuales ni superiores a seis mil pesos anuales; e) Invertir los fondos de la Sociedad en la forma que estime más ventajosa; f) celebrar contratos de cuenta corriente bancaria, sobregiro sobre estas cuentas de mutuo y demás que fueren necesarios, ejercitar cualquiera operación bancaria y celebrar, en general, todos los actos y contratos que fueren necesarios para la administración de la Sociedad y prosecución de sus finalidades; adquirir bienes muebles o inmuebles y constituir Prenda o Hipoteca sobre ellos; y h) En general todas las medidas que estime convenientes para los intereses sociales.

Artículo décimo noveno.— El quórum de sesiones de Directorio será la asistencia de cinco de sus miembros, salvo que estos Estatutos o sus Reglamentos exigiesen, para considerar determinadas materias, un quórum superior. Los acuerdos del Directorio se adoptarán por mayoría de votos de los Directores presentes a la sesión, salvo que estos Estatutos o sus Reglamentos exigiesen, respecto de determinadas materias, un quórum superior. En caso de empate decidirá el voto del que preside.

Artículo vigésimo.— La autorización y aprobación a que se refieren los artículos dos mil ciento cuarenta y cuatro y dos mil ciento cuarenta y cinco del Código Civil, sólo podrá acordarse con el voto conforme de los dos tercios de los Directores presentes, en sesión a la que concurra el o los Directores que deban asumir el carácter de mandatarios de la Sociedad, dejándose constancia de todas estas circunstancias en el Acta. La misma regla del inciso anterior se aplicará para que la Sociedad pueda efectuar contratos con alguno de los miembros del Directorio o sus parientes en cualquier grado de consanguinidad o afinidad colateral.

Del Presidente y Vice-Presidente

Artículo vigésimo primero.— El Presidente de la Sociedad lo será del Directorio y la representará judicial y extrajudicialmente, teniendo, además, las siguientes atribuciones: a) Presidir las sesiones del Directorio y de la Sociedad, cualquiera que sea el carácter de ellas, así como las Asambleas Generales; b) Velar por el cumplimiento de estos Estatutos y de sus Reglamentos; c) Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias del Directorio, determinar la tabla de sesiones y fijar su orden, a menos que la Sala acuerde otra cosa, y dirigir los debates; d) Velar por la correcta inversión de los fondos y autorizar los gastos urgentes, hasta por la suma de cinco mil pesos, dando cuenta al Direc-

torio; e) Firmar, conjuntamente con el Tesorero, los cheques que se giren contra cuentas corrientes bancarias de la Sociedad y, en la misma forma, las demás órdenes de pago; f) Ejecutar los acuerdos del Directorio y firmar, conjuntamente con el Secretario General, los documentos y correspondencia oficiales; g) Proponer al Directorio el nombramiento, remuneración y remoción de los empleados de la Sociedad; h) Ejercer las demás facultades y cumplir las obligaciones que estos Estatutos, sus Reglamentos y el Directorio le señalen. |

Artículo vigésimo segundo.— El Vicepresidente substituirá en su ausencia al Presidente con todas las atribuciones de éste.

Del Secretario General

Artículo vigésimo tercero.— Son obligaciones del Secretario General: a) Llevar el Registro de los Socios Fundadores, de Número y Honorarios, y los Libros de Actas de Sesiones; b) Redactar las Actas de las sesiones que celebre el Directorio y la Sociedad; c) Hacer las citaciones a sesiones; d) Autorizar con su firma la del Presidente en la documentación y correspondencia oficiales; e) Ejercer las otras facultades y cumplir las demás obligaciones que estos Estatutos, su Reglamento y el Directorio le impongan.

Del Tesorero

Artículo vigésimo cuarto.— Son obligaciones del Tesorero: a) Llevar al día la contabilidad general de la Sociedad; b) Pagar los gastos acordados; c) Presentar anualmente al Directorio un balance del ejercicio; d) Percibir las cuotas que deban pagar los socios; e) Firmar, conjuntamente con el Presidente, los cheques que se giren contra las cuentas bancarias de la Sociedad, y en la misma forma, las demás órdenes de pago; f) Ejercer las demás facultades y cumplir las otras obligaciones que estos Estatutos, su Reglamento o el Directorio le impongan.

TITULO CUARTO

De las Sesiones y Asambleas Generales

Artículo vigésimo quinto.— Las sesiones de la Sociedad podrán ser de las siguientes clases: a) Sesiones de Directorio; b) Sesiones de Trabajo; las Sesiones de Directorio son las que tienen por objeto cumplir lo dispuesto en el artículo décimo octavo de estos Estatutos; a ellas sólo podrán asistir los miembros del Directorio, y persiguen la administración de la Sociedad. Las Sesiones de Trabajo tienen por objeto cumplir las finalidades de estudio y progreso científico que persigue la Sociedad; a ellas podrán asistir todos los socios, cualquiera que sea su categoría, y las demás personas que invite el Directorio; en ellas no se exige quórum de asistencia y tendrán lugar con el número de socios que asista. Se celebrarán, por lo menos, tres veces al año.

Artículo vigésimo sexto.— Las Asambleas constituyen la reunión de todos los miembros de la Sociedad, y pueden ser ordinarias y extraordinarias. Sólo tendrá el carácter de Asamblea General Ordinaria la que debe celebrarse anualmente, en el mes de noviembre, para oír la cuenta del Directorio y discutirla, elegir nuevo Directorio, tratar las demás materias incluídas en la convocatoria y las que acuerde discutir la Sala; las demás que se celebren serán Extraordinarias.

Artículo vigésimo séptimo.— El quórum para que pueda sesionar la Asamblea General será la mitad más uno de los socios fundadores y de número, considerando su número en conjunto; en segunda citación podrá sesionar con los que asistan. Los Acuerdos deberán ser aprobados por la mayoría absoluta de los socios asistentes a la sesión en que sean votados. La convocatoria deberá hacerse por carta certificada y despachada diez días antes del fijado para la sesión. Podrá convocarse en primera y segunda citación en un solo acto, pero entre las fechas indicadas por cada sesión deberá mediar un lapso de veinticuatro horas, a lo menos.

Artículo vigésimo octavo.— El Directorio podrá convocar a Asamblea General Extraordinaria cuando lo estime conveniente, indicando la Tabla de asuntos a tratar o cuando así lo soliciten, por escrito e indicando los puntos a debatirse, un número de socios superior al diez por ciento de los inscritos en los Registros como socios de número o fundadores. En estas Asambleas sólo podrán tratarse los puntos indicados en la convocatoria.

Artículo vigésimo noveno.— De las deliberaciones y acuerdos que tengan lugar en las sesiones de Directorio y en las Asambleas Generales se levantará Acta, que será transcrita en el Libro de Actas por el Secretario General y serán autorizadas por éste y el Presidente, con sus firmas. Si algún Director o miembro de la Sociedad quisiera salvar su opinión, deberá solicitar se deje constancia de ello en el Acta correspondiente.

TITULO QUINTO

De la Modificación de los Estatutos y Disolución de la Sociedad

Artículo trigésimo.— La disolución de la Sociedad sólo podrá acordarse en Asamblea General Extraordinaria, convocada especialmente al efecto y con el voto conforme de los dos tercios de los socios presentes. El quórum para sesionar para estos efectos, será de los tres quintos de los socios de número y fundadores en primera citación, y de la mayoría absoluta en segunda citación. A la o las sesiones del caso deberá concurrir un Notario Público que certificará el cumplimiento de las disposiciones de estos Estatutos y de sus Reglamentos, para el caso. En caso de disolución de la Sociedad, el Directorio en funciones en ese momento determinará y resolverá sobre los pormenores de la disolución, indicando la institución o instituciones a la cual se entregarán todos sus bienes y archivos.

Artículo trigésimo primero.— Los Estatutos sólo podrán modificarse en la misma forma establecida en el artículo anterior para acordar la disolución de la Sociedad. Pero si en segunda votación no se reuniere el quórum exigido, se discutirá el proyecto de reforma en una tercera citación, sesionándose en este caso con los socios de número y fundadores que asistan. En segunda citación el quórum para la aprobación de las reformas será la mayoría absoluta de los asistentes, y en tercera citación, la simple mayoría. Podrá convocarse en un solo acto en primera, segunda y tercera citaciones, debiendo mediar un lapso de veinticuatro horas entre cada una de las fechas fijadas para cada citación.

Artículo trigésimo segundo.— El proyecto de reforma sólo podrá ser presentado por el Directorio o con la firma de un número de socios fundadores y de número que representen el diez por ciento, a lo menos, del total de socios de ambas categorías.

TITULO SEXTO

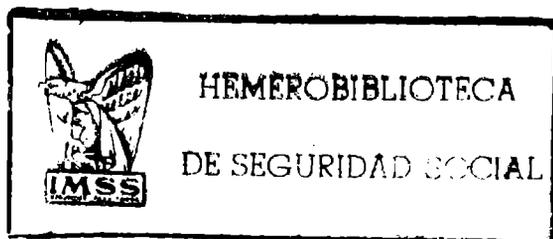
Disposiciones Generales

Artículo trigésimo tercero.— Para todos los efectos prevenidos en estos Estatutos, sólo se considerará miembros de la Sociedad a los socios que se encuentren al día en el pago de sus cuotas. En dicho estado serán considerados los socios honorarios que hayan sido eximidos del pago de cuotas por acuerdo del Directorio.

Artículo trigésimo cuarto.— En cada convocatoria a sesión, cualquiera que fuese el carácter o naturaleza de ella, deberá indicarse el lugar y hora en que se celebrará la sesión. Los quórum exigidos por estos Estatutos o sus Reglamentos, se computarán al iniciarse la sesión y al momento de procederse a la votación del asunto de que se trata.

Artículo trigésimo quinto.— La calidad de socio se pierde: a) Por renuncia, aceptada por el Directorio; b) Por expulsión acordada en votación secreta en Asamblea General Extraordinaria convocada especialmente al efecto y votada favorablemente por los dos tercios de los socios de número y fundadores presentes; c) Por eliminación de los registros acordada por el Directorio cuando circunstancias graves así lo aconsejen y previa audiencia del afectado, que deberá ser citado por carta certificada con seis días de anticipación a la fecha de la sesión, comunicándole los cargos existentes en su contra. Si el socio, debidamente citado, no concurriere, salvo causa legítima de excusa calificada por el mismo Directorio, se procederá sin oírle. El socio eliminado podrá ser rehabilitado por una Asamblea General.

Artículo transitorio.— Artículo único.— Los socios que a la fecha de aprobación legal de estos Estatutos tengan la calidad de Fundadores, de Número y Honorarios, la conservarán.



49.107

PARA CUALQUIER CONSULTA SOBRE
LOS TRABAJOS PRESENTADOS, QUE
SE DESEEN PRESENTAR, SOLICITUDES
DE INGRESO O CANCELACION DE
CUOTAS Y, EN GENERAL, CON RES-
PECTO A INFORMACIONES SOBRE
ACTIVIDADES DE LA SOCIEDAD, DIRI-
GIRSE A SECRETARIO DE LA SOCIEDAD
CHILENA DE SALUBRIDAD, COLEGIO
MEDICO DE CHILE,
ESMERALDA 670, CASILLA 639, STGO.