
UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES



Revista de Derecho

CONCEPCION — CHILE

1 9 8 1

ANTECEDENTES Y ASPECTOS GENERALES DE LA REFORMA PREVISIONAL CHILENA

MAFALDA MURILLO REYES

Departamento Derecho Laboral
Universidad de Concepción

I.- INTRODUCCION.

El actual Gobierno, desde el comienzo de su gestión, planteó a la comunidad nacional la imperiosa necesidad de substituir los regímenes previsionales vigentes por un sistema nuevo con caracteres de uniformidad, universalidad, integralidad y suficiencia, basado en el régimen financiero de capitalización. Tal propósito se precisa más claramente en el documento de 23 de septiembre de 1975 "El Objetivo Nacional de Chile", que en el párrafo pertinente dice: "La Seguridad Social debe entenderse "dirigida a lograr el establecimiento gradual de un sistema de Seguridad Social integral y uniforme, que otorgue al trabajador, tanto del sector "activo como pasivo, la atención suficiente para cubrir en forma satisfactoria los riesgos que él enfrente.

" Para ello se encaminará la política de Seguridad Social a:

"1) Reformar los distintos regímenes actuales, de modo de obtener su "racionalización y simplificación, y reducir sus costos, y

"2) Enmarcar el nuevo sistema de Seguridad Social dentro de las siguientes "líneas generales:

"— Constituir un sistema de capitalización y de redistribución del ingreso.

"— Ser integral, por lo que incluirá a todos los sectores actualmente "excluidos.

"— Ser único e igualitario. No pueden aceptarse formas diferentes como "norma general de un sistema. En igualdad de condiciones, la "protección debe ser igual. Ello se concretará en un sistema general de "beneficios básicos aplicables a toda la población en forma pareja.

"3) Obtenido lo anterior, deberá afianzarse el Sistema, promoviendo ni- "veles de suficiencia en términos que las prestaciones proporcionen una "normal subsistencia del grupo familiar".¹

En consonancia con este planteamiento hemos asistido, desde entonces, a un proceso de reformas que ha incidido en distintos aspectos y beneficios de seguridad social, concitando especial atención, por su

¹Cit. en artículo sin autor "La legislación laboral y la Nueva Constitución", publicado en Guía Laboral Nº 46, 1980, pág. 12.

contenido y proyecciones, el Decreto Ley Nº 3.500, publicado en el Diario Oficial de 13 de noviembre de 1980, y que entró en vigor el 1º de mayo de 1981.

En el desarrollo de este trabajo intentaré condensar las razones que inspiran la reforma, los pasos que ya se han dado en orden a su concreción y los caracteres esenciales de los textos legales de más reciente data —Decretos Leyes 3.500 y 3.501—, que establecen un nuevo sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia y un nuevo sistema de cotizaciones previsionales, respectivamente.

II.- ORIGEN DE LA PREVISION SOCIAL CHILENA.

Comúnmente se piensa que la previsión en nuestro país empezó el año 1924, y con más exactitud el 8 de septiembre de ese año, en que se dictó la Ley 4.054 que instituyó el seguro obligatorio de enfermedad, vejez e invalidez y creó la Caja de Seguro Obrero, ley que tuvo la importancia de hacer de Chile el primer país latinoamericano que implantó el sistema de seguros sociales obligatorios.

No obstante, ya en el siglo pasado se consultaron algunos beneficios de carácter previsional, en favor de determinados sectores de la población, como son la Ley General de Montepío Militar de 1855, la Ley de Jubilación Civil de 1857 y la creación, en 1858, de una Caja de Ahorros de Empleados Públicos.

En 1911 se dictó una ley mediante la cual se creó en la Empresa de Ferrocarriles del Estado una "Caja de Ahorros del Personal Ferroviario", que constituye el antecedente inmediato de la Caja de Previsión de este gremio, surgida en 1918.

En 1915 nació la "Caja de Retiro y Montepío de las Fuerzas de la Defensa Nacional" y, al año siguiente, se dictó una de las leyes más relevantes que fue la Ley 3.170 sobre Accidentes del Trabajo, cuyo texto definitivo se vació en la Ley 4.055 del año 1925.

También en 1925 nace la Caja de Previsión de Empleados Públicos. A partir de esa época se establecen diversas Cajas y secciones de previsión para distintos grupos de empleados y, en 1932, se crea la Caja de Previsión de Empleados Particulares.

En el decurso de los años se dictaron numerosas leyes que dieron vida a nuevas entidades previsionales, proliferación administrativa que fue producto de las presiones de sectores que aspiraban a sustraerse de los regímenes generales y dotarse de sistemas especiales más beneficiosos. Es del caso indicar, como ilustración, que sólo desde 1958 en adelante se han dictado en el país más de 4.000 leyes en que se contienen normas previsionales y de ellas, alrededor de 2.000, versan estrictamente sobre asuntos de previsión.²

Esta enorme cantidad de textos legales, regímenes y cajas de previsión han configurado, por lo general, estructuras complejas, disímiles y difíciles de manejar, inhábiles para responder a los requerimientos que las mismas leyes imponían en favor de los beneficiados.

²Conferencia de don Sergio Fernández "La reforma de la Seguridad Social Chilena", reproducida en trabajo "La Seguridad Social en Chile", Depto. de Derecho Laboral, U. de C. 1977, pág. 44.

Las cajas de previsión muestran realidades absurdas que no tienen justificación alguna. Así, en el sector público, existiendo 12 institutos previsionales, cuatro de ellos –Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Dirección de Previsión de Carabineros de Chile y Caja de Previsión de los Ferrocarriles del estado– cuentan con una afiliación del 96% de los trabajadores de dicho sector. En el ámbito privado, para los empleados se han creado 12 institutos, aglutinándose el 97% de los imponentes en 4 Cajas: Caja de Previsión de Empleados Particulares, Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional, Sección Periodistas de Canaempu y Caja Bancaria de Pensiones. El 3% que resta se reparte entre 11 organismos diferentes. En cuanto a los obreros del sector privado, éstos se hallan repartidos en 5 organismos previsionales, pero en el Servicio de Seguro Social está más o menos el 90% de ellos. La arbitraria distribución de imponentes queda aún más de manifiesto si anotamos que, hasta hace poco más de un año, para el solo sector de trabajadores hípicos de los 8 hipódromos del país existían 8 cajas de previsión.

De lo anterior deriva la existencia de una gigantesca máquina burocrática, emergida como consecuencia de un sistema previsional parcializado y fragmentario en que cada entidad mantiene un equipo administrativo independiente y que se traduce en definitiva en un alto costo que gravita pesadamente sobre nuestra economía. “Los niveles tradicionales de costo de la Seguridad Social chilena se reflejan en tasas aproximadas del 17% del Ingreso Nacional Bruto, es decir, de todos los ingresos que se generan en nuestro país, incluyendo aquellos que se generan en el extranjero pero que son chilenos, el costo de la Seguridad Social representa un 17% de ese monto”³. Según señala la publicación especializada “Economic and Financial Survey”, “el gasto previsional del país para 1981 alcanzaría a cuatro mil ochocientos ochenta y ocho millones ochocientos setenta y siete mil dólares. Agrega que este gasto previsional total excede con mucho toda la inversión extranjera en Chile de 1974 a 1980 que es varias veces más que el costo de reposición de Huachipato y que, invertida en el cobre, permitiría a la Gran Minería aumentar su capacidad de producción en un millón de toneladas”⁴. Quizás esta apreciación pudiere parecer exagerada, pero de todos modos mueve a tomar conciencia del problema.

El ítem de egresos más importante son las pensiones, pues representan el 46,2% del gasto total de la Seguridad Social.

Otra sería objeción dirigida contra los regímenes previsionales que se desea sustituir, es la que dice relación con la idea de que la enorme cantidad de recursos de la Seguridad Social es utilizada en forma aislada del resto de la economía y, de consiguiente, no contribuye en forma adecuada al desarrollo nacional. Muchos institutos de previsión fueron vaciando sus recursos en diversos rubros o actividades que no defendieron esos capitales de la inflación ni rindieron lo suficiente para responder a las obligaciones contraídas, originándose situaciones deficitarias que se

³Gladys Paredes G. y Pablo Herrera M. “Cajas de Compensación en Concepción”. Trabajo de Investigación, Escuela de Economía y Administración, U. de C. 1979, pág. 58.

⁴Cit. por el diario El Sur de Concepción en su edición del 16 de abril de 1981.

han financiado con aportes estatales —que constituyen uno de los mayores rubros del gasto público— y con aumentos en las tasas de cotizaciones. Relativo a este punto, es menester acotar que acorde con las modernas concepciones de la Seguridad Social, “la economía de la Seguridad Social debe estar integrada con la economía nacional”, esto es, se pretende la integración económica de la Seguridad Social en cuanto los recursos que ella moviliza, en alguna medida, puedan ser vinculados dentro del manejo económico de la nación por la incidencia que naturalmente tienen en la situación económica. Este principio ha sido reconocido en importantes documentos internacionales, como por ejemplo, en el “Programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas”, adoptado por la Octava Conferencia de los Estados de América miembros de la O. I. T., reunida en esa ciudad canadiense en septiembre de 1966, en que se declaró que “los programas de Seguridad Social deben ser integrados en la planificación económica del Estado”.⁵

Siempre dentro del terreno de las deficiencias de los regímenes previsionales tradicionales, cabe mencionar que, derivada de la particular frondosidad que los caracteriza, cada ente gestor posee un estatuto orgánico propio. Ello ha conducido al otorgamiento de beneficios bajo distintas condiciones y requisitos, y de montos diferentes, lo que quiebra el principio de la unidad o uniformidad que es de la esencia en los modernos sistemas de Seguridad Social, y que se expresa en el sentido de que un mismo estado de necesidad debe ser protegido del mismo modo respecto de cada miembro de la comunidad. Además, los referidos regímenes operan con frecuencia bajo el régimen financiero de reparto que conlleva la separación entre el aporte que hace el afiliado a la caja respectiva y los beneficios que recibe de ella, y el financiamiento de las prestaciones de los pasivos por los imponentes activos.

A lo anotado se suma que el monto de las prestaciones económicas que se conceden a los beneficiarios es de muy baja cuantía y no corresponden de una manera real a los estados de necesidad que se quiere atender, lo que proviene —entre otras causas— de la circunstancia de que la base de cálculo de las pensiones se obtiene del promedio de las remuneraciones de los últimos 3 ó 5 años, sin mecanismos de actualización. En este aspecto, hay que recalcar que los sistemas de reajuste contemplados en algunos casos en las propias leyes de ciertas cajas de previsión, o en la Ley 15.386 de Revalorización de Pensiones e incluso en los sucesivos decretos leyes que han encarado el problema, no han sido suficientes para devolver y mantener el valor adquisitivo de las pensiones frente al proceso inflacionario que, aunque frenado, aún está latente.

De lo hasta aquí expuesto podría colegirse que el sistema previsional en vías de reforma sólo presenta matices negativos. Sin embargo, no es así. Si queremos ser objetivos debemos brevemente puntualizar aquello que parece positivo.

Desde luego, en cuanto a personas protegidas y riesgos sociales cubiertos nos hace ubicarnos, a la cabeza de los países latinoamericanos, en muchos de los cuales la cobertura no alcanza a los trabajadores domés-

⁵Alfredo Gaete B. Tratado de Derecho de la Seguridad Social chilena. Edic. de Derecho Moderno 1970. pág. 22.

ticos y se mantiene al margen a los trabajadores agrícolas y a los independientes.

En Chile se encuentran afectos a previsión:

- Todos los trabajadores dependientes del sector privado, obreros y empleados.
- Todos los funcionarios del sector público: Fuerzas Armadas, Carabineros, de la Administración Pública, de las instituciones semifiscales y administración descentralizada del Estado y de las Municipalidades.
- Además, por leyes especiales se protege a determinados grupos de trabajadores independientes como abogados, agentes generales de aduana, funcionarios auxiliares de la Administración de Justicia, peluqueros, cargadores de ferias y mercados municipales, taxistas, artistas, suplementeros, socios de cooperativas y los trabajadores manuales independientes cuyas rentas anuales no excedan de 3 sueldos vitales anuales de la Región Metropolitana.

"Al año 1974, el porcentaje de población protegida sobre el total, era de 74,9%".⁶

En lo que respecta al ámbito de los riesgos o contingencias sociales cubiertas, puede decirse, sin caer en error, que están incluidos todos los recomendados por el Convenio 102 o de Norma Mínima adoptado en la trigésimo quinta Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en 1952, vale decir, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, desempleo y cargas familiares.

Lo relatado no ha aspirado sino a conformar un panorama muy general de la situación previsional a que por largos años hemos estado sometidos y que puede ser de utilidad para justificar el impulso renovador que significa la Reforma.

III.- PRINCIPALES INTENTOS DE REFORMA.

En 1958 la "Misión Klein-Saks" hizo entrega al Gobierno de esa época, encabezado por don Jorge Alessandri, de 2 documentos: un "Estudio sobre la Previsión Social chilena" y "Puntos básicos que deberían orientar la Reforma Previsional".

En 1963 la Comisión de Estudios de la Seguridad Social chilena, presidida por el desaparecido hombre público don Jorge Prat Echaurren, puso en manos del Gobierno que le había entregado esta tarea, un "Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social chilena" que es el estudio más fundado, extenso y acabado que se haya emprendido sobre la materia. En dicho Informe, Jorge Prat manifestaba su temor de que "tarde o temprano", el actual sistema previsional está condenado a desplomarse, por injusto, por oligárquico, por discriminatorio y por ser ineficazmente

⁶Conferencia de don Mario Valenzuela Plata "La Reforma de la Seguridad Social chilena", reproducida en trabajo "La Seguridad Social en Chile". Depto. de Derecho Laboral U. de C. noviembre de 1977. Pág. 23.

oneroso, tanto para los ganadores de sueldos o salarios como para la producción nacional".⁷

Siguieron en el tiempo otros intentos, pero ninguno jamás avanzó siquiera como un proyecto de ley.

El 7 de noviembre de 1975 el actual Gobierno propuso a la consideración del país "El Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Nuevo Sistema de Seguridad Social". Desde entonces, han transcurrido más de cinco años sin que esta iniciativa diera frutos. Sin embargo, se han venido dictando una serie de textos legales que significan logros más parciales y que han producido modificaciones, correcciones y complementaciones a los regímenes previsionales imperantes en cuanto, mediante ellos, se han extendido, uniformado y racionalizado beneficios, y simplificado su administración, preparando así el camino para la Reforma. Entre tales textos se incluyen los que pasamos a enunciar:

- D. L. 307 de 7 de febrero de 1974, que regula el Sistema Único de Prestaciones Familiares. Se establece un régimen común para todos los trabajadores, poniendo término a todo sistema preexistente sobre asignaciones familiares y maternales, como igualmente a la existencia de fondos separados y propios de cada caja de previsión para otorgar los beneficios. Crea el Fondo Único de Prestaciones Familiares y suprime todo aporte de los trabajadores.
- D. L. 603 de 10 de agosto de 1974, que instituyó el Sistema de Subsidio de Cesantía para los trabajadores de los sectores privado y público. Este D. L. somete a similares normas, respecto del beneficio indicado, a todos los trabajadores del sector privado y crea un Fondo Común con cargo al cual debían operar las entidades de previsión encargadas de otorgar el beneficio. Con anterioridad, existían beneficios diferenciados y fondos separados para cada caja de previsión. Además, incorpora al beneficio de cesantía a los servidores del sector público, quienes carecían de él. Hay que apuntar sí, en cuanto a este último sector que, en la práctica, el subsidio de cesantía instituido por el D. L. 603 ha venido siendo sustituido por el mecanismo de una indemnización especial equivalente a 6 meses de remuneración, respecto de todos aquellos funcionarios de planta que cesen en sus empleos a consecuencia de no ser encasillados en las nuevas estructuras de los servicios públicos y siempre que no cumplan los requisitos para acogerse a jubilación (D. L. 2.879 de 17-10-79 art. 29 letra a)).
- D. L. 670 de 10 de octubre de 1974, que concedió un plazo de 45 días a contar del 15 del mismo mes y año y que, en consecuencia, expiró el 29 de noviembre de 1974, para reconocer períodos intermedios de desafiliación producidos entre lapsos de afiliación efectiva a regímenes de previsión, períodos intermedios de desafiliación, conocidos también con la denominación de "lagunas previsionales".

⁷Comisión de Estudios de la Seguridad Social. Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social chilena. Editorial Jurídica de Chile. Santiago 1964. Tomo I, pág. VII.

- D. L. 869, de 28 de enero de 1975, que establece el Régimen de Pensiones Asistenciales para ancianos mayores de 65 años y para inválidos mayores de 18, carentes de recursos, sin otras exigencias que no sean la carencia de ingresos y una residencia mínima de 3 años en Chile con anterioridad a la solicitud del beneficio.
- D. L. 1.120 de 6 de agosto de 1975, que incorpora a los Agentes Generales de Aduana al régimen de previsión de la Caja de la Marina Mercante Nacional, suprimiendo la Sección Agentes Generales de Aduana de la misma Caja, medida que representa un reordenamiento administrativo.
- D. L. 1.446 de 8 de mayo de 1976, que en su artículo 20 considera como accidentes del trabajo los que sufriere el trabajador a causa o con ocasión de los estudios en cursos de capacitación ocupacional.
- D. L. 1.554 de 11 de septiembre de 1976, que disuelve y liquida el Servicio de Previsión del Personal de la Caja de Amortización y tras-pasa su activo y pasivo a la Caja de Previsión de Empleados Particulares.
- D. L. 1.584 de 23 de octubre de 1976, que hace aplicables las normas sobre desahucio contenidas en el D. F. L. 338, de 1960, a los trabajadores de la Empresa Portuaria de Chile que cesaren en sus servicios.
- Decretos N°s. 488 de 7 de diciembre de 1976 y 244 de 11 de noviembre de 1977 que incorporan al seguro de la Ley 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales a los campesinos asignatarios de tierras y a los suplementeros, respectivamente.
- D. L. 1.596 de 30 de noviembre de 1976, que amplió el radio de acción de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar en dos sentidos: a) En cuanto ordenó que ellas no sólo administrarían el beneficio de asignación familiar de los obreros de las empresas adherentes, como había ocurrido hasta entonces, sino igualmente el de los empleados de tales empresas; y, b) En cuanto dispuso que para adquirir la calidad de adherentes de dichas Cajas, no sería preciso que las empresas que las integran ejerzan idéntica actividad o actividades similares o conexas.
- D. L. 1.757 de 7 de abril de 1977, que otorga beneficios por accidente y enfermedades en actos de servicios a los miembros del Cuerpo de Bomberos, derogando la Ley 6.935 sobre la materia.
- D. L. 1.695 de 13 de abril de 1977, que dispone la derogación de todas las normas legales, estatutarias o reglamentarias que facultaban a los ex imponentes de las instituciones de previsión para pedir, al momento de su desafiliación, el retiro o devolución de fondos o imposiciones destinados al financiamiento de pensiones. Con esta medida se ha pretendido contribuir a la regularización de la situación previsional —como requisito previo para la puesta en marcha de la reforma de la Seguridad Social— pues se evita así que continúen produciéndose desafiliaciones esencialmente voluntarias que complican la historia previsional del imponente y la administración del sistema en general.

- D. L. 1.819 de 11 de junio de 1977, que autoriza a las Mutualidades de Empleadores de la Ley 16.744, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, y a las demás instituciones que mantengan hospitales para extender la atención médica que prestan sus establecimientos. El Decreto Reglamentario Nº 33, de 27 de mayo de 1978, aclara que la ampliación de la atención médica podrá referirse a accidentes de cualquier naturaleza y podrá comprender los aspectos de prevención, curación y rehabilitación. Igualmente, dicha atención podrá extenderse a enfermedades susceptibles de ser tratadas con los recursos e instituciones disponibles. Se precisa también que, en el caso de las Mutualidades de Empleadores de la Ley 16.744, la extensión de la atención médica deberá orientarse preferentemente hacia los trabajadores de las empresas adherentes y sus cargas familiares.
- D. L. 2.062 de 19 de diciembre de 1977, que establece y modifica diversas disposiciones previsionales. Así, su artículo 9º deroga todas las normas legales, reglamentarias y estatutarias que establezcan porcentajes o proporciones del primer sueldo, salario o remuneración o el todo o parte de la primera diferencia mensual del sueldo, salario o remuneración, como fuente de recursos de los regímenes previsionales. En su artículo 10 prevé la posibilidad que las empresas autónomas del Estado y aquellas en que éste o las instituciones del sector público tengan participación mayoritaria, constituyan Cajas de Compensación de Asignación Familiar o adhieran a ellas, en las mismas condiciones que las empresas del sector privado. El artículo 11 dispone que estas Cajas podrán asumir la administración de los subsidios por enfermedad o cesantía y de otras prestaciones previsionales que correspondan a sus trabajadores afiliados, con excepción de las pensiones de vejez y antigüedad. El artículo 24 modifica el aporte al Fondo Común de Subsidios de Cesantía del D. L. 603, de 1974, que originalmente equivalía al 2% de las remuneraciones mensuales imponibles al respectivo fondo de pensiones de los trabajadores afectos al sistema, manteniendo un aporte del mismo monto y base pero de cargo de los empleadores. No obstante, y a fin de evitar un mayor gravamen para éstos, en el art. 26 permite rebajar en 2% de las remuneraciones imponibles las cotizaciones patronales destinadas al financiamiento de pensiones.
- D. F. L. 42 de 24 de julio de 1978, que aprueba el Estatuto General de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, dándoles el carácter de entidades de previsión y confiriéndoles la calidad de administradoras de determinadas prestaciones de seguridad social, tales como subsidios de cesantía y por incapacidad laboral y asignación por muerte. En el hecho, las seis entidades de esta naturaleza existentes en el país se encuentran administrando, además de las prestaciones familiares y otros beneficios adicionales, los regímenes de subsidio de cesantía, subsidios por incapacidad laboral y el régimen de asignación por muerte, autorizadas debidamente por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

- D. F. L. 44, también de fecha 24 de julio de 1978, que establece normas de general aplicación para los subsidios por incapacidad laboral de los trabajadores dependientes del sector privado. Con la dictación de este Decreto con Fuerza de Ley quedan sometidos a idénticas disposiciones en cuanto a requisitos para su obtención, montos y bases de cálculo, los subsidios de medicina preventiva, los subsidios por enfermedad de los imponentes del Servicio de Seguro Social y de la Sección Tripulantes y Operarios Marítimos de la Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional, los subsidios de la ley de Medicina Curativa y los subsidios de maternidad, cada uno de los cuales se regían con antelación por normas particulares. En lo que atañe a esta normatividad, debemos resaltar que por D. L. 3.537 de 22 de enero de 1981, se hicieron extensivas las disposiciones de los subsidios por incapacidad laboral a los trabajadores dependientes del Estado y de las instituciones o empresas del Estado y a los imponentes de la Caja de Previsión de Obreros Municipales de la República.
- D. L. 2.412 de 23 de diciembre de 1978, da normas sobre recuperación y actualización de cuentas y registros individuales de imposiciones, de acuerdo a los procedimientos que fije al efecto la Superintendencia de Seguridad Social.
- D. L. 2.444 de 29 de diciembre de 1978. En su artículo 12 deroga todas las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias que establezcan porcentajes o proporciones de la primera pensión o del todo o parte de la primera diferencia mensual de la pensión, como fuente de recursos de los regímenes previsionales.
- Establecimiento de un régimen previsional único de asignación por muerte, mediante la dictación del D. F. L. Nº 90 de 11 de enero de 1979. A través de este texto legal se consagra un beneficio de carácter uniforme que reemplaza los sistemas existentes que contenían prestaciones similares, generalmente denominadas cuotas mortuorias, derogando casi todas las disposiciones sobre la materia y que contemplaban beneficios de distintos montos según la entidad de previsión a que se encontrare afecto el fallecido. Se daban situaciones extremas, en el S. S. S. la cuota mortuoria era de 4 sueldos vitales mensuales Area Metropolitana y en la Caja de Previsión del Banco del Estado de Chile ascendía a 200 sueldos vitales mensuales Area Metropolitana. Frente al hecho de morir no puede admitirse discriminación alguna.
- D. L. 2.440 de 18 de enero de 1979, que traspasa la administración de las pensiones de cualquier naturaleza, asignación por muerte, desahucios y otros beneficios previsionales desde la Empresa de Ferrocarriles del Estado a la Caja de Retiro y Previsión Social de Ferrocarriles. Con esta determinación la empresa aludida deja de desempeñar el papel de entidad previsional encargada, hasta entonces, del pago de pensiones de jubilación al personal ferroviario.

D. F. L. 115 de 26 de enero de 1979, cuyo art. 5º faculta a las instituciones de previsión para celebrar convenios con el Banco del Estado de Chile y con bancos comerciales para que éstos reciban de los empleadores las imposiciones, aportes y dividendos y para que paguen por cuenta de las cajas una o más prestaciones de Seguridad Social. Con ello se ha pretendido hacer más expedito el trámite del íntegro de cotizaciones y el pago de pensiones.

- *D. L. 2.448 de 9 de febrero de 1979.* Se trata en la especie de uno de los textos previsionales de mayor relevancia dictado en los últimos tiempos por sus alcances e implicancias. En virtud de él, que está plenamente vigente, se introducen modificaciones a los regímenes de pensiones, con excepción de los correspondientes a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

Este Decreto Ley, principalmente, uniforma los requisitos para obtener pensiones de antigüedad y vejez.

En relación con la pensión de antigüedad, se consideran como requisitos copulativos contar con 35 años de imposiciones o de tiempo computable y con 65 años de edad los hombres y 60 las mujeres. Según se adujo en su oportunidad, esta medida tiende a poner término a las "pensiones prematuras" que se obtenían con edades inferiores a las anotadas y con menor tiempo trabajado, sin que estas circunstancias configuraran un estado real de necesidad que justificara el otorgamiento del beneficio de jubilación.

Respecto a las pensiones de vejez, el D. L. 2.448 prevé asimismo dos exigencias que deben operar conjuntamente: 65 años de edad los varones y 60 las mujeres y un mínimo de 10 años de cotizaciones o de tiempo computable para los afiliados a regímenes previsionales que exijan al efecto un número de años inferior a 10. Se incluye la posibilidad de disminuir la edad para alcanzar pensión de vejez, facultando al Presidente de la República para establecer rebajas de edad por la realización de trabajos pesados, en actividades profesionales especiales o por otras causas específicas que produzcan un desgaste físico o intelectual anticipado o que hagan perder facultades para la actividad que se desempeña. Como aún no hay normas sobre este aspecto, se mantienen las propias de cada régimen previsional. Así, por ejemplo, en el caso de los imponentes del S. S. S. deben entenderse en vigor las rebajas de edad por trabajos pesados y por desempeño en trabajos mineros y de fundición; y en el de los empleados las rebajas y abonos por servicios en Rayos X y Radioterapia y en trabajos nocturnos.

Se respetan los derechos adquiridos, toda vez que las personas que a la fecha de vigencia del D. L. en comento, esto es, al 9 de febrero de 1979, hubieren cumplido los requisitos previstos por su régimen previsional para jubilar por antigüedad o vejez, pueden acogerse a jubilación con sujeción a las normas que regulaban tales beneficios antes de la fecha indicada.

Se aborda también la situación de aquellas personas que sin tener los requisitos cumplidos para jubilar por vejez o por antigüedad,

al 9 de febrero de 1979, se encontraron cerca de completarlos, en la forma que pasamos a describir separadamente para las pensiones de antigüedad y de vejez:

Pensiones de antigüedad: Se estructuran escalas que permiten obtener esta pensión sin llegar a cumplir los nuevos requisitos ahora exigibles, para quienes faltaren 10 o menos años de cotización o de tiempo computable para conseguir el beneficio. Estas escalas están concebidas de modo que a expectativas más cercanas, las exigencias para obtener el beneficio son menores (arts. 2º, 3º, 4º y 5º D. L. 2.448).

Pensiones de vejez: Las escalas han sido ideadas en forma similar, respetando la expectativa de obtener pensión con menos edad de la exigida por el D. L. que nos preocupa, a aquellos imponentes a quienes faltaren 5 o menos años para lograr el beneficio (arts. 10 y 11 D. L. 2.448).

Las prescripciones fundamentales de este Decreto Ley que, por decirlo así, obstruyen el camino hacia la jubilación, alejando la meta de alcanzarla para una gran masa de imponentes al hacer más drásticas las exigencias habilitantes, contribuirán a que este contingente de personas opte por incorporarse al sistema nuevo contenido en el D. L. 3.500 que ofrece la posibilidad de pensionarse por vejez transcurridos que sean 5 años contados desde la afiliación, si bien las edades mínimas que este texto requiere son análogas, atendido que cotizará menos y tendrá el aliciente de obtener un beneficio de monto más favorable.

Para terminar con este breve comentario en torno al D. L. 2.448, agregaremos que innova asimismo en otros aspectos: así crea las pensiones de vejez en aquellos regímenes que no las contemplaban; deroga todos los sistemas de reliquidación o reajuste de pensiones relacionados con sueldos de actividad, comúnmente denominados "perseguidoras"; consagra un reajuste automático de pensiones; aumenta el límite de impenibilidad y tope máximo de pensiones a 50 sueldos vitales mensuales del Área Metropolitana; y señala nuevas normas para jubilar sobre la base de la última remuneración imponible (art. 132 D. F. L. 338 de 1960, Estatuto Administrativo).

- D. L. 2.562 de 5 de abril de 1979, ordena que el imponente de una institución de previsión de empleados, en cuyo régimen el derecho a desahucio se configura como consecuencia del hecho de acogerse a jubilación(*), que por mandato legal pase a afiliarse a la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas y al Fondo de Seguro Social a que se refiere el artículo 103 del D. F. L. 338, de 1960, tendrá derecho al momento de jubilar en esta última, a que aquélla le otorgue el desahucio establecido en su régimen en proporción exclusivamente al tiempo con imposiciones que tenía en ella a la fecha de su cambio de afiliación.
- D. F. L. 50 de 6 de mayo de 1979, que incorpora al seguro de la Ley 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales a los trabajadores hípicas independientes (preparadores, jinetes, herradores y ayudantes de herradores).

*Verbigracia: Caja de Previsión de Empleados Particulares y organismos auxiliares.

- D. L. 2.575 de 15 de mayo de 1979, que permite que los beneficiarios del Servicio Nacional de Salud puedan acogerse al sistema de atención médica de la Ley 16.781, sobre Medicina Curativa que otorga el SERMENA (hoy Servicio de Salud), sin perjuicio de la atención que les es propia en virtud de la Ley 10.383 del Servicio de Seguro Social.
- D. L. 2.763 de 3 de agosto de 1979, que reorganiza el Ministerio de Salud y crea los Servicios de Salud que pasan a ser los continuadores legales del Servicio Nacional de Salud y del SERMENA con sus mismos derechos y obligaciones, el Fondo Nacional de Salud, el Instituto de Salud Pública de Chile y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud.
- D. F. L. Nº 91 de 29 de septiembre de 1979, que dispone la fusión de todas las Cajas hípicas existentes en una sola institución de previsión, denominada Caja de Previsión de la Hípica Nacional. En este sector existían tantas Cajas como hipódromos y algunas de ellas con menos de 100 imponentes.
- Decreto Nº 278 de 2 de septiembre de 1980, que prescribe que la atención primaria materno infantil y la que presten los Servicios de Urgencia y Postas de Primeros Auxilios de los establecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud, serán gratuitos para todos los consultantes.
- D. L. Nº 3.500 de 13 de noviembre de 1980 modificado y complementado por el D. L. Nº 3.626 de 21 de febrero de 1981, que consagra un nuevo sistema de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia.
- D. L. Nº 3.501 de 18 de noviembre de 1980 modificado por el D. L. 3.625 de 21 de febrero de 1981 que implanta un nuevo sistema de cotizaciones.
- D. L. Nº 3.502 de 18 de noviembre de 1980, que crea el Instituto de Normalización Previsional, entidad cuya finalidad es garantizar los compromisos fundamentales del Estado con motivo de la Reforma Previsional, los que se centran básicamente: 1º) en asegurar a todos los pensionados sus derechos adquiridos frente a las instituciones previsionales, sea cual sea el destino que finalmente tenga cada una de ellas; 2º) en asegurar a los imponentes activos que opten por mantenerse de acuerdo a las formas de cálculo vigente; y, 3º) en asegurar a los imponentes activos que opten por ingresar al nuevo sistema, el reconocimiento del tiempo cotizado.
- D. F. L. Nº 101 de 29 de noviembre de 1980, que fija el Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya función esencial es la supervigilancia y control de las administradoras de fondos de pensiones creadas por el D. L. 3.500.
- D. F. L. Nº 14 de 5 de marzo de 1981, que fija el Estatuto de Organización y atribuciones del Instituto de Normalización Previsional.

Antecedentes y aspectos generales de la Reforma Previsional...

101

- D. F. L. Nº 28 de 30 de marzo de 1981, que fija el Estatuto del Personal de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Decreto Nº 50 de 30 de abril de 1981, que aprueba el Reglamento para la aplicación del D. L. 3.500, de 1980, y por último,
- D. F. L. Nº 03, de 19 de mayo de 1981, que fija normas para el otorgamiento de prestaciones y beneficios de salud previsional autorizando la existencia de las llamadas "Instituciones de Salud Previsional" (ISAPRES).

Dentro del recuento, que obviamente no ha sido exhaustivo, y que evidencia los pasos ya dados en pos de la implantación de un nuevo sistema de seguridad social, es necesario acotar que paralelamente al estudio y dictación de toda la abundante legislación, parte de la cual hemos mencionado, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de sus organismos dependientes, ha dispuesto una serie de acciones que inciden en la materia y así puede destacarse la ejecución de los siguientes programas:

- Programa de recuperación de cuentas individuales, que tiene por objeto recuperar y registrar en las respectivas cuentas individuales la información previsional de los imponentes del Servicio de Seguro Social, de la Caja de Previsión de Empleados Particulares y de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, pues el atraso en estas cuentas es uno de los factores que más retardan la concesión de beneficios.
- Programa sobre sistema de pago de pensiones, cuya finalidad es la de racionalizar y normalizar los sistemas de pago de los 3 organismos previsionales señalados, y
- Programa sobre actualización permanente de cuentas individuales. Se trata en este caso de disponer de sistemas de información que permitan mantener permanentemente actualizadas las cuentas de los imponentes de las actuales Cajas de Previsión como, asimismo, llevar un adecuado control de empleadores".⁸

Además, el Ministerio del Trabajo ha constituido, a partir del 1º de marzo, "un cuerpo integrado de fiscalizadores que se compone por personal de la Dirección del Trabajo, del Servicio de Seguro Social y de la Caja de Previsión de Empleados Particulares y que revisará acuciosamente el fiel cumplimiento de los puntos que se detallan a continuación:

⁸Ramón Rivas Guzmán. "La política socio laboral y sus manifestaciones concretas al 31 de diciembre de 1978". Revista Técnica del Trabajo y Previsión Social, Febrero 1979, pág. 15.

- 1.- Que las imposiciones se hagan sobre la totalidad de las remuneraciones obtenidas por el trabajador;
- 2.- Que se les mantenga la Libreta de Seguro al día;
- 3.- Que se evite cualquier tipo de atraso en el pago de las remuneraciones pactadas; y,
- 4.- Que se cumpla con la obligación de extender el contrato de trabajo y mantenerlo actualizado".⁹

De lo expuesto se colige que se ha preparado acuciosamente el camino para el adecuado funcionamiento de las nuevas modalidades previsionales propugnadas por el Gobierno.

Antes de entrar al esbozo de los caracteres esenciales de los Decretos Leyes 3.500 y 3.501, es útil puntualizar —como reiteradamente se ha precisado por personeros de Gobierno— que la Reforma Previsional no fue diseñada para corregir la situación de las personas que engrosan el sector pasivo, no obstante lo cual se han desplegado algunos esfuerzos para mejorar las pensiones mínimas y las de los jubilados de nivel más bajo y de mayor edad, que son los más necesitados, recurriéndose para su financiamiento a recursos obtenidos a través del sistema tributario general.

IV.- LINEAMIENTOS GENERALES DE LA REFORMA PREVISIONAL CONTENIDA EN LOS DECRETOS LEYES N°s. 3.500 y 3.501.

— Ella consiste fundamentalmente en crear un nuevo sistema de pensiones, por lo que no afecta a otros beneficios previsionales como los de salud, prestaciones familiares, subsidios de cesantía, protección contra los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, que se mantienen casi inalterables.

— La jubilación o pensión será el resultado de la acumulación de ahorros que con tal objeto hará cada trabajador a lo largo de su vida activa. Para tal efecto, todo trabajador dependiente deberá aportar obligatoria y mensualmente un 10% de su remuneración para incrementar su fondo individual. La suma de dichos aportes, capitalizados con sus correspondientes intereses, será registrada periódicamente en una libreta personal.

— Se permitirán aportes voluntarios adicionales a los mencionados para quienes prefieran una pensión mayor a la que generaría el ahorro obligatorio.

— El ahorro así descrito se capitalizará en sociedades anónimas, que se denominan Administradoras de Fondos de Pensiones, en funciones desde el 1º de mayo de 1981. Estas instituciones privadas serán fiscalizadas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

— La inversión de los ahorros previsionales sólo será posible en una variedad limitada de valores, regulada por la ley. Asimismo, se deberán mantener estrictas pautas de diversificación por tipo de instrumentos y

⁹Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Circular N° 1, Santiago, marzo de 1981.

por emisor. En cuanto a la rentabilidad de estos ahorros, se ha diseñado un sistema de doble seguro, de responsabilidad de las sociedades administradoras de los Fondos de Pensiones y del Estado, respectivamente.

— Para la transformación de los ahorros previsionales en pensiones de vejez, existirán dos vías: a) Utilización del ahorro acumulado por cada imponente para comprar, en una compañía de seguros, una pensión vitalicia mensual con garantía estatal; y, b) Retiro programado, que consistirá en mantener sus ahorros en una administradora y efectuar retiros mensuales respecto de aquella parte del ahorro que exceda de los necesarios para otorgar una pensión mínima determinada.

— El nuevo sistema define también una pensión mínima a la cual tendrán derecho los afiliados, siempre que cuenten con los requisitos de edad actualmente vigentes —65 años para los hombres y 60 para las mujeres— y que hayan efectuado a lo menos 20 años de cotizaciones efectivas. En los casos que sea necesario, esa pensión mínima será originada en un subsidio estatal, lo que encierra la idea de que los aportes estatales se dirigen exclusivamente a los más necesitados.

— Aquellos que deseen jubilar anticipadamente, esto es, antes de las edades legales, podrán hacerlo si cuentan con un ahorro suficiente en su cuenta individual como para generar una pensión de por lo menos 70% del promedio de sus últimas remuneraciones.

— Ahora, todo trabajador independiente, si así lo decide, podrá afiliarse al nuevo sistema cotizando para pensiones, teniendo los mismos beneficios y garantías que los que le corresponden a un trabajador dependiente. Ello ofrece la posibilidad de cobertura previsional a amplios sectores de personas que han carecido de protección.

— Los afiliados a los regímenes previsionales tradicionales podrán permanecer en ellos con todos los derechos y beneficios inherentes a su régimen de pensiones, o podrán optar, en el plazo de 5 años, por cambiarse al nuevo sistema de pensiones. Quienes opten por cambiarse al régimen futuro, recibirán de parte de los institutos de previsión a que se hallaren afectos un bono de reconocimiento, expresado en dinero, y que será representativo de los períodos de cotizaciones registrados en ellos. Dicho bono tendrá garantía estatal, será intransferible y se pagará en la fecha en que se cumplan los requisitos de jubilación. De este modo, se persigue que quienes se cambien de sistema no pierdan sus derechos adquiridos.

— A contar del 1º de marzo, las cotizaciones previsionales son de cargo del trabajador. Sin embargo, al mismo tiempo, todas las remuneraciones brutas imponibles han debido ser reajustadas con el propósito de mantener constante la renta líquida de cada trabajador.

— Aquellas personas que se trasladen al nuevo sistema de pensiones experimentarán un aumento en sus remuneraciones líquidas por cuanto las cotizaciones serán menores que en el sistema actual, atendido el hecho que la estructura de las cotizaciones en el nuevo sistema es de un 10% para pensiones de vejez, un 3% para seguro de invalidez y sobrevivencia, un 4% para salud, lo que arroja un porcentaje global de 17%. Los regímenes de prestaciones familiares y de subsidio de cesantía se financiarán con cargo al Presupuesto General de la Nación.

— El límite de beneficios —que el D. L. 2.448 fijó en 50 sueldos vitales mensuales de la R. M.— no se aplicará, por expreso mandato del art. 6º del D. L. 3.501, a quienes se incorporen al sistema de pensiones establecido en el D. L. 3.500, de 1980.

A lo largo de este estudio, y con mayor claridad, al esbozar los caracteres básicos del nuevo sistema de pensiones, hemos podido constatar la acogida que una vez más se brinda dentro de la política socio laboral del Gobierno al principio de la subsidiariedad, ya sustentado en su Declaración de Principios, documento del 11 de marzo de 1974, en cuya virtud son de la competencia del Estado una cantidad determinada de funciones y que son aquellas que miran a la sociedad en su conjunto y que los particulares no podrían realizar eficientemente, como las relaciones internacionales, la defensa nacional, el resguardo del orden público, la coordinación de los intereses particulares en aras del bien común, etc., permitiéndoles actuar en el resto de las funciones sociales sólo de un modo subsidiario, indirecto, pues directamente sólo podrían intervenir cuando las sociedades intermediarias que deberían estar en condiciones de asumirlas, por negligencia e ineficacia no lo hagan adecuadamente. En estos casos, se sostiene, el Estado debe agotar sus esfuerzos para que las personas y las entidades menores actúen eficientemente; sólo después de ello podrá asumir en subsidio esta clase de funciones, las cuales, en esencia, no le son propias de un modo directo.