

I N S T I T U T O D E E C O N O M I A

de la
UNIVERSIDAD DE CHILE

LIMITACIONES ECONOMICAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
CHILENO

por Joseph Grunwald
Director del Instituto de Economía
de la Universidad de Chile

SUMARIO

INTRODUCCION

COSTOS-BENEFICIOS

Costos

Inversiones

Distribución de la carga

SEGURIDAD SOCIAL E INGRESO NACIONAL

PERSPECTIVAS DE LAS PENSIONES

Factores del régimen actual

Proyecciones

CONCLUSIONES

Santiago, Chile
diciembre
1958

LIMITACIONES ECONOMICAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL CHILENO[#]

por Joseph Grunwald
Director del Instituto de Economía
de la Universidad de Chile

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.

[#]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.

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 distributivos 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

CONTRIBUCIONES Y APORTES PARA LA PREVISION 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 secciones).....	-	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) $\frac{3}{4}$ 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 patronos, 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 patronos	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 constituyeron 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

SECTOR	A	B	C	D
	Contribución nominal a través de imposiciones y aportes	Aporte efectivo 1/ (en porcentajes)	Participación en los beneficios	Población asegurada
Obreros	5	24	38	74
Empleados	14	37	62	23
Trabajadores independientes	-	15	-	-
Empleadores 2/	33	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 mencionados. 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".

^{1/} Véase "Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956," Instituto de Economía, Santiago, 1956, pp. 196,

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	5,3
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 seguridad 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 1953
(en porcentajes)

EGRESOS	Porcentaje en el total de disponibilidades <u>1/</u>
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	<u>5,0</u>
TOTAL	<u>100</u>

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 de 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 disminuyen 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 REGIMEN 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

^{1/}Véase "Perspectivas Económicas del Problema de las Pensiones," Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, 1958.

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)

<u>Población total</u>	<u>6, 285</u>
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.

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.

^{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.

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 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 1935 ^{1/}

GRUPOS CUBIERTOS	Proporción de Pensiones en el Producto Nacional en 1935 bajo el supuesto de que el producto crezca a una tasa anual			
	(1) del promedio 1940-1957, o sea 3,4% anual Monto de pensión es 2/3 sueldo vital		(2) del doble que en los últimos años o sea 6% anual Monto de pensión es 2/3 sueldo vital	
			(porcentajes)	
Sólo personas que han trabajado antes de jubilar con				
A. Hombres 65 años Mujeres 60 años	2.5	3.7	2.0	3.0
B. Hombres 60 años Mujeres 55 años	3.7	5.5	3.0	4.6
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

FUENTE: Instituto de Economía.

^{1/}En este trabajo se utiliza el concepto del "Producto Nacional Neto".

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 60 años para mujeres	4,6 10
B	60 años para hombres 55 años para mujeres	10,0 16
C	Extensión de las pensiones a TODAS las personas de 65 años para hombres 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. Aún 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 algunos 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.

Santiago, Chile,
15 de diciembre de 1958