

MINISTERIO DEL TRABAJO Y
PREVISION SOCIAL

Gabinete del Ministro

(1228-93)

REPUBLICA DE CHILE			
PRESIDENCIA			
REGISTRO Y ARCHIVO			
NR.	93/20085		
A:	30 SEP 93		
P.A.A.	<input type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input checked="" type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	EDEC	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

ORD. Nº 0800-93

ANT.: Memorandum CBE 93/17678, de
02.09.93.

MAT.: Carta del Sr. Humberto
Saavedra, Pdte. de la
CUPEMCHI. Solicitud de
audiencia.

SANTIAGO, 30 de Septiembre de 1993.-

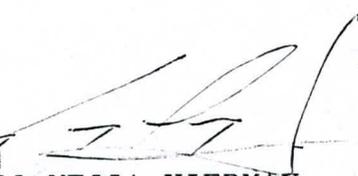
DE : JEFE DE GABINETE
MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

ARCHIVO

A : SEÑOR CARLOS BASCUÑAN EDWARDS
JEFE DE GABINETE PRESIDENCIAL
PRESENTE.

En relación al Memo citado en
antecedentes, comunico a Ud. que la directiva de la CUPEMCHI
ha sido recibida en este Gabinete y en la Subsecretaría de
Previsión Social en reiteradas oportunidades. Asimismo, se
les ha hecho entrega de respuesta escrita a sus planteamientos
de fondo mediante documento que adjunto para su conocimiento.

Saluda atentamente a Ud.,



SERGIO MEJIA VIEDMAN
Jefe de Gabinete
Ministro del Trabajo y Previsión Social

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
GABINETE DEL MINISTRO

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
Subsecretaría de Previsión Social
SPA./mmg.

RES. : N° 189/2

ANT. : Prov. N° 1-93 del Sr. Ministro del Trabajo
y Previsión Social.
Oficio de 29.12.92 del Sr. Jefe de Gabinete
Presidencial.
Presentación de 18.12.1992 de Cupemchi.
MAT. : Informa acerca de peticiones sobre
Antiguo Sistema de Pensiones.

SANTIAGO, 15 abril, 1993.

DE: Sr. SUBSECRETARIO DE PREVISION SOCIAL

A: Sr. MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

En cumplimiento de la providencia arriba
indicada, cumpro con informar a VS. sobre la solicitud que la Central Unitaria de jubilados,
pensionados y montepiadas de Chile (CUPEMCHI) presentó ante S.E. el Presidente de la
República el 18 de diciembre de 1992.

I.

Como SS. sabe, dentro de la política de
participación social fijada por el Supremo Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión
Social, y de acuerdo con las específicas instrucciones impartidas por dicho Ministerio, los miembros
del directorio de la referida Central Unitaria de pensionados iniciaron una ronda de reuniones con
autoridades del Ministerio del ramo, encabezadas por el Sr. Jefe de Gabinete de la Subsecretaría
de Previsión Social, a las que, en algunas oportunidades, asistió también el Subsecretario de
Previsión Social, el Director del Instituto de Normalización Previsional, y un representante del
Ministerio de Salud.

El objetivo de dichas reuniones fué conocer el
contenido de las aspiraciones anticipadas de modo general por los interesados a S. E. el
Presidente de la República en abril de 1992, y estudiar la posibilidad de otorgar algunos de los
mayores beneficios así solicitados.

Las referidas aspiraciones, que fueron
planteadas por la Central de pensionados, en su solicitud de 15 de abril de 1992, dirigida a S.E. el
Presidente de la República, son:

- a) Casa para la Cupemchi.
- b) Nivelación de los montepios en 100% de la
pensión del causante.
- c) Incorporación de los Aguinaldos de Fiestas
Patrias y de Navidad, en una norma legal de carácter permanente, y fijación de su cuantía en el
mismo monto que los que se otorgan a los empleados públicos en actividad;
- d) Adelantar fechas de pago del reajuste
extraordinario del 10,6%;

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
Subsecretaria de Previsión Social
SPA./mmg.

e) Disponer el pago de un reajuste extraordinario igual al 10,6% en forma retroactiva y a contar desde 1985;
f) Modificar el régimen de reajuste de pensiones actualmente vigente, estableciendo reajuste cada seis meses;
g) Pensión mínima igual al ingreso mínimo de los trabajadores en actividad;
h) Cambio en el régimen financiero del seguro social de salud;
i) Participación.

A estos planteamientos iniciales, se agregaron los siguientes, en las fechas que se indican:

04 de septiembre de 1992

j) Otorgamiento en octubre de 1992 del reajuste acumulado, cualquiera fuere el porcentaje;
k) Eliminar el requisito de densidad de imposiciones para obtener pensión en el Servicio de Seguro Social.
l) Otorgamiento de 10,6% de reajuste a las personas que tenían la calidad de pensionados conforme a la Ley Nº 16.744 con anterioridad a 1985, y que pasaron a tener la calidad de pensionados de vejez con posterioridad a esa fecha;
m) Publicidad a las reuniones que se efectúen;

Se realizaron reuniones de trabajo en las siguientes fechas :

05 de mayo de 1992
11 de mayo de 1992
18 de mayo de 1992
25 de mayo de 1992
01 de junio de 1992
22 de junio de 1992
21 de julio de 1992
04 de septiembre de 1992
14 de septiembre de 1992
18 de septiembre de 1992
05 de octubre de 1992
17 de diciembre de 1992.

En dichas reuniones se trataron las materias antes indicadas. También se proporcionó a los representantes de Cupemchi, en la medida que ello fue posible o aconsejable la información que solicitaron. Así, por ejemplo, en el caso del análisis comparativo del monto de la pensión de viudez causada por el pensionado, expresada como porcentaje de la pensión del causante, en los diferentes regímenes de seguro social; así también, respecto del valor estimado de un eventual aumento de la pensión mínima para igualar su monto con el del ingreso mínimo del trabajador activo, valor que sería de 65.000 millones de pesos anuales, a junio de 1992. De ello estuvo VS. debidamente informado.

II.

Políticas realizadas en beneficio de los pensionados.

Conforme con sus lineamientos programáticos, el Supremo Gobierno ha estado permanentemente empeñado en su afán de introducir las normas indispensables para corregir las deficiencias que se habían estado generando anteriormente como consecuencia de políticas restrictivas del gasto público.

En tal sentido, se elaboraron los proyectos y se aprobaron las leyes respectivas, que establecieron:

a) aumento sustancial de las pensiones mínimas, tanto de los antiguos seguros sociales como las de carácter asistencial, junto con el aumento del monto de las asignaciones familiares;

b) un reajuste extraordinario de las pensiones que estaban vigentes en el mes de abril de 1985, igual al 10,6%, en la forma establecida en la ley N° 19.073, con el cual se ha buscado compensar a esos pensionados por el hecho de que, en conformidad con la legislación vigente a la sazón, hubieran percibido en 1985 reajustes inferiores a la desvalorización experimentada por sus pensiones;

c) una normalización del régimen jurídico sobre computación de las remuneraciones imponibles para pensiones de los empleados públicos afiliados en el Antiguo sistema de pensiones (INP), que, en la práctica significará un aumento del respectivo sueldo base de pensión que oscilará entre 30 y 130%; normalización que ya ha sido aprobada en la ley N° 19.200, y que ya se encuentra en plena aplicación;

III.

Peticiones de la Central de pensionados ya acogidas por el Gobierno.

En ese contexto, las autoridades han oído con la mayor atención los planteamientos de los personeros de la referida Central de pensionados, han dialogado con ellos, han dispuesto los estudios técnicos necesarios para considerar la posibilidad de acceder a algunas de las peticiones formuladas, y han acogido ya varias de dichas peticiones, sin duda las más importantes, en la medida que eso ha sido compatible con la política general del Gobierno en materias sociales y económicas, y con las disponibilidades de la caja fiscal.

Así, y después que los temas respectivos fueron estudiados por los organismos técnicos competentes y considerados por los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, el Gobierno aceptó, y concordó en eso con los personeros de la Central de pensionados, los siguientes puntos del planteamiento de la Central:

1.- Anticipar el reajuste de las pensiones previsto en la legislación vigente, de modo que se pagara en todo caso, y cualquiera que fuere la tasa de desvalorización, considerando la inflación monetaria ocurrida entre el último reajuste y el 31 de octubre de 1992; esta decisión del gobierno se materializó en la ley N° 19.181, que dispuso un anticipo de reajuste de las pensiones regidas por el Art. 14° del D.L. N° 2.448-79, igual al 100% de la variación del I.P.C. entre el 1° de noviembre de 1991 y el 31 de octubre de 1992;

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
Subsecretaría de Previsión Social
SPA./mmg.

2.- Aumentar el monto del aguinaldo de Navidad para el año 1992, que, de modo excepcional, se ha estado concediendo por leyes especiales en años anteriores, acogiendo así otra de las aspiraciones de la Central; la ley Nº 19.181 otorgó este aguinaldo a cada pensionado, con motivo de la Navidad de 1992, y fijó su monto en \$ 3.400, más \$1.600 por cada persona que el pensionado tuviere acreditada como carga familiar;

3.- Asignación de una casa habitación para sede de la Central de Pensionados. El Gobierno accedió a estudiar el procedimiento apropiado para facilitar el uso de un inmueble con tal objeto, sea considerando un arrendamiento con renta al alcance de la entidad peticionaria, o sea mediante alguna forma de comodato que estuviere autorizado por la ley;

Para el efecto indicado, la Subsecretaría de Previsión hizo las gestiones apropiadas ante el Sr. Ministro de Bienes Nacionales, para cuya formalización recomendó y obtuvo que la Central presentara una solicitud ante dicho Ministerio;

El 8 de abril de 1992, dicho Ministerio ofreció a la Central el inmueble ubicado en calle Santa Teresa Nº 037, en la Comuna de la Cisterna; inmueble que la Central rehusó el día 6 de mayo de 1992, aduciendo que no satisfacía plenamente sus necesidades;

La Central solicitó, entonces, el inmueble de calle Santa Lucía Nº 121, de Santiago, pero no fué posible acceder a esta petición debido a que - después de recabada la información necesaria- se verificó que el inmueble estaba comprometido para otros objetivos;

Posteriormente, la Central solicitó el inmueble de calle Huérfanos Nº 2005, de esta ciudad. Solicitado el informe respectivo al Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales de la Región Metropolitana, éste informó que dicho bien estaba ocupado por el Ministerio de Obras Públicas, motivo por el cual se informó a este Ministerio con el propósito de intentar que pusiera dicho bien raíz a disposición del de Bienes Nacionales. Hasta el momento de redactar este informe no se habían obtenidos resultados en esta gestión;

Finalmente, y a ruego de la Subsecretaría de Previsión, el Sr. Ministro del Trabajo y Previsión Social hizo una gestión personal ante el Sr. Ministro de Bienes Nacionales para pedirle, a su turno, que extremara la diligencia con el objeto de poder brindar una solución para esta aspiración de la referida Central de pensionados;

En el curso del mes de febrero de 1993, el Sr. Ministro de Bienes Nacionales nos informó verbalmente que se ubicó un inmueble en la Av. Brasil Nº 349, de la Comuna de Santiago, que fué exhibido a los personeros de la Central de pensionados, quienes la encontraron satisfactoria para los fines gremiales que persiguen, y con la aceptación de ellos, el referido Ministerio adoptó las providencias apropiadas para hacer entrega de este inmueble en el curso del mismo mes de febrero, con lo cual se ha dado satisfacción a esta sentida aspiración de la referida Central.

A la fecha de despacho de este informe, dicho inmueble ha sido entregado a los personeros de la referida Central a su satisfacción.

4.- Publicidad de las reuniones.

La Central de pensionados pidió que se adoptaran medidas a fin de dar conocimiento público de las reuniones que sus personeros celebraran con personeros del gobierno.

Esta petición fué aceptada, y, en consecuencia, se procuró cobertura de prensa a las respectivas reuniones.

5.- Participación.

La política del actual Gobierno ha estado ampliamente inspirada en el principio de la participación social. Basándose en él, el Supremo Gobierno ha mantenido un constante diálogo con los actores sociales, tratando en todo momento y en la medida en que ello es posible y compatible con el interés general de la Nación, de definir su curso de acción sobre la base del consenso, y, en todo caso, cuándo éste no es posible, después de oír a los actores interesados y de estudiar y ponderar sus propuestas.

En este sentido, el Gobierno ha estado dando satisfacción a la aspiración de los actores sociales en orden a oír y considerar las inquietudes y necesidades de tales agentes y de buscar con ellos la solución de los problemas que les afectan.

IV.

Aplicación del Art. 3º de la ley Nº 19.073, sobre reajuste del 10,6% a las pensiones de vejez otorgadas después del 30 de abril de 1985, y que antes de esta fecha tenían la calidad de pensiones de invalidez por infortunio del trabajo de la ley Nº 16.744

Los dirigentes de la referida Central de pensionados plantearon su duda acerca de la legalidad del proceimiento aplicado por el Instituto de Normalización Previsional, que no otorgó a los pensionados recién referidos el reajuste del 10,6% dispuesto en la disposición legal citada.

La solicitud se refiere al otorgamiento del 10,6% de reajuste extraordinario dispuesto por la Ley Nº 19.073 a los pensionados de la Ley Nº 16.744, cuyas pensiones se encontraban vigentes al 30 de abril de 1985 y que, con posterioridad a esta fecha, fueron sustituidas por una nueva pensión, de invalidez o de vejez, que subsiste a la fecha de vigencia de la Ley Nº 19.073.

Resolviendo sobre el asunto, dentro de la órbita de la competencia que le fija la ley, la Superintendencia de Seguridad Social, en Oficio Ord. Nº 9517, dictaminó que, conforme con las disposiciones de la ley Nº 19.073, el reajuste especial del Art. 3º de dicha ley beneficia a las pensiones que dicha norma indica siempre que se hubieren encontrado vigentes al 30 de abril de 1985 y también a la fecha de vigencia de la Ley Nº 19.073. En consecuencia, la Superintendencia dictaminó que tal reajuste extraordinario no procede respecto de la pensión de la ley Nº 16.744 que, en el lapso comprendido entre el 30 de abril de 1985 y la fecha de vigencia de la ley Nº 19.073, se extinguió y que fué reemplazada por una diferente, determinada conforme con una nueva base de cálculo actualizada, de acuerdo con lo que disponen los artículos 26, 39, 41, 56 y demás pertinentes de la ley Nº 16.744 y las de las leyes que regulan la respectiva pensión de vejez que sustituye a la de accidente del trabajo.

V.

Peticiones de la Central de Pensionados sujetas a decisión política y que requerirían ley para modificar los regímenes vigentes

1.- Nivelación de los montepíos en el 100% de la pensión del causante.

Cabe en primer lugar recordar que los actuales regímenes de pensiones del denominado sistema antiguo se constituyeron como seguros

sociales. Los respectivos estatutos legales orgánicos fijaron su financiamiento el que fue actuarialmente calculado considerando las contingencias cubiertas y el régimen de prestaciones previsto para otorgar la cobertura; financiamiento que se hacía efectivo mediante la recaudación de las cotizaciones establecidas en la ley correspondiente. Como se sabe, dichos sistemas de seguro social tenían un régimen financiero de reparto, lo que quiere decir que las pensiones de cada ejercicio se financiaban con las cotizaciones efectuadas en dicho ejercicio por trabajadores en actividad.

En su casi totalidad, dichos regímenes reconocen derecho a una pensión de viudez que corresponde al 50% de la pensión que percibía o le hubiere correspondido percibir al causante. Junto con la pensión de viudez, se reconoce el derecho a pensión de orfandad para los hijos menores, cuyo monto asciende al 15% o 20% de dicha base de cálculo. Los beneficios que estos regímenes contemplan se financiaban con cotizaciones del trabajador y del empleador. Hoy, todas ellas son de cargo del trabajador, y, como se verá más adelante, no financian actualmente el régimen de pensiones del sistema antiguo.

Bajo la modalidad de financiamiento descrita, el mejoramiento de un beneficio previsional sólo sería posible aumentando los recursos financieros, mediante el correspondiente aumento de las cotizaciones que efectúan los asegurados. Esta sola circunstancia evidencia la dificultad de acceder a la petición planteada por los pensionados, toda vez que la petición significaría un aumento igual al cien por ciento de la pensión a que actualmente tienen derecho las viudas.

Hay que agregar que, como consecuencia de las modificaciones introducidas en los antiguos regímenes de seguro social de pensiones por la ley N° 15.386, el trabajador asegurado que fallece puede legalmente causar, además de la pensión de viudez y de orfandad, la pensión para la conviviente que sobrevive y tiene la calidad de madre de los hijos naturales del causante. Esta pensión es plenamente compatible con la pensión de viudez; ha significado un mayor costo en todos los antiguos regímenes de seguro social que, en su oportunidad, no consideró el aumento correspondiente de cotizaciones a fin de financiar adecuadamente esta nueva cobertura.

Situaciones como la recién descrita, constituyeron determinantes factores del desfinanciamiento creciente de los antiguos regímenes de seguro social de pensiones, hasta llegar al extremo que hizo inevitable el establecimiento de un sistema totalmente nuevo, puesto que los antiguos en su complejidad, diversidad y desfinanciamiento, no permitían su rectificación mediante modificaciones específicas.

Cabe tener presente que, de acuerdo con los informes técnicos de la Superintendencia de Seguridad Social, la determinación de la pensión de la viuda como una fracción igual a la mitad de la que corresponde al asegurado, obedece a la necesidad de que haya relación entre el ingreso cubierto por el seguro para el asegurado y su mujer, y el que ha de cubrirse cuando el asegurado fallece, en que el grupo cubierto se reduce de dos a una persona.

El establecimiento del Nuevo Sistema de Pensiones, conforme con las normas de los decretos leyes N°s. 3.500 y 3.501, ambos de 1980, introduce nuevos elementos que obstan a la aceptación lisa y llana de la petición que se analiza.

En efecto, el establecimiento de este nuevo sistema, ha traído aparejada la ruptura y término del régimen financiero de reparto propio de los antiguos seguros sociales de pensiones. De este modo, y como quiera que la grande y creciente mayoría de los trabajadores en actividad aportan sus cotizaciones en un fondo de capitalización individual de pensiones dentro del Nuevo Sistema, el Antiguo Sistema ha perdido totalmente la sustentación financiera propia del régimen de seguro social de reparto. Así, al desfinanciamiento

acumulativo que históricamente se venía produciendo en el Antiguo sistema, se vino agregar este último que vino a poner término definitivo a la institucionalidad propia del seguro social. Hoy, pues, el Antiguo sistema se financia casi exclusivamente con el aporte de recursos fiscales que se contemplan en el Presupuesto anual de la Nación. Todo lo cual haría más insostenible cualquiera pretensión de introducir una reforma estructural tan importante como la que se solicita por los pensionados en el régimen de pensiones de sobrevivencia para la viuda.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que considerar que en el Nuevo Sistema de Pensiones, al cual están regularmente incorporados todos los trabajadores que ingresaron al mercado de trabajo a contar del 1º de enero de 1983, se contempla un régimen de pensiones de sobrevivencia, en que la viuda con hijos con derecho a pensión, tiene derecho a pensión de viudez igual al 50% de la que habría correspondido al causante. Aumentar en este Nuevo Sistema el monto de la pensión de viudez, llevaría aparejado necesariamente la disminución de la pensión de vejez o invalidez del trabajador causante, puesto que todos los beneficios se financiarían con los mismos recursos provenientes de la cuenta de capitalización individual del trabajador afiliado. Este nuevo elemento conspira también en contra de cualquier propósito de aumentar la pensión de viudez en la forma planteada por los solicitantes, puesto que ello importaría una grave e injusta discriminación para los trabajadores afiliados al Nuevo Sistema.

En cuanto al costo estimado de acceder a la petición de la Central Unitaria de Pensionados, la Superintendencia de Seguridad Social ha informado que él sería de aproximadamente sesenta mil millones de pesos anuales. (\$60.000.000.000).

En síntesis, la modificación propuesta no resulta procedente, y si fuere puesta en práctica importaría una notoria desigualdad ante la ley, en la medida en que permitiría una reforma para aumentar sustancialmente el monto de las pensiones de viudez en el Antiguo sistema, que son financiadas con recursos fiscales, en circunstancias que tal modificación es imposible respecto de los trabajadores afiliados al Nuevo sistema.

2. Aguinaldos de Fiestas Patrias y de Navidad.

La Central Unitaria de Pensionados pide:

- a) que se establezca por ley y de modo permanente una norma que reconozca a los pensionados un derecho a percibir aguinaldo de Fiestas Patrias y de Navidad, en los meses de setiembre y diciembre de cada año,
- b) que ese aguinaldo sea de un monto igual al que se otorgue a los empleados del Estado en actividad.

Al respecto cabe señalar que la solicitante representa a pensionados de regímenes previsionales del denominado sistema antiguo que son pensionados de una Institución de Previsión que les otorga sólo los beneficios cuyos estatutos establecen, y para cuyo efecto se cotiza.

En primer término hay que destacar que los denominados aguinaldos no constituyen un beneficio previsional y los regímenes previsionales del denominado Sistema Antiguo, que hoy administra el I. N. P. no contemplan ni han contemplado tal beneficio.

No obstante, en la práctica se han otorgado en las oportunidades que se solicita, esto es Navidad y Fiestas Patrias, de acuerdo con los recursos con que el Estado ha contado en cada oportunidad conforme con las disponibilidades de cada ejercicio presupuestario.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
Subsecretaría de Previsión Social
SPA./mmg.

Por su naturaleza, considerando el sentido natural y obvio de la palabra, un aguinaldo es una especie de regalo que se da en Navidad o en alguna otra fiesta u ocasión. En las prácticas y costumbres de nuestro país, y manteniendo su naturaleza así definida, es un beneficio de carácter gracioso -en cuanto concesión gratuita- que un empleador puede y suele otorgar a sus empleados y, en alguna medida, puede tener un carácter de donación remuneratoria.

Es razonable inferir que, dentro de dichas prácticas, el Estado, en cuanto empleador, otorga dichos aguinaldos a sus empleados de la Administración Pública, para cuyo efecto y como se trata de actos del Estado representado por los agentes del Gobierno central, se requiere y, en la práctica se obtiene, de autorización o mandato legal expreso, que, atendida la naturaleza del beneficio, se otorga o se dispone para la sola vez en que el empleador resuelve adoptar esa liberalidad.

Por una circunstancia que no tiene ninguna base en la institucionalidad vigente, algunas leyes han autorizado o dispuesto que esa dación de aguinaldos de Navidad y/o de Fiestas Patrias, se haga a los pensionados. Esto constituye excepción, en cuanto:

a) el Estado asume esta conducta respecto de personas que no son ni han sido empleados suyos, como es el caso de todos los pensionados de los diversos regímenes de seguro social del Sistema Antiguo de Pensiones, que no han sido empleados públicos, y que constituyen la mayoría de los pensionados;

b) el Estado otorga un beneficio que no está ni pertenece al régimen de los seguros sociales de pensiones, que, por tanto, no reconoce base alguna en dicho régimen, y que no está respaldado por financiamiento de ninguna naturaleza, como no sea el recurso a la caja fiscal que, como es sabido, depende de las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio anual, y

c) el referido aguinaldo se otorga solamente a los pensionados del Antiguo sistema de pensiones, creando, así, una discriminación que no reconoce justificación sistemática, puesto que dicho beneficio gracioso no se otorga a los pensionados del Nuevo Sistema de Pensiones.

La verdad es que, en estricto rigor técnico e institucional, no hay fundamento para otorgar estos beneficios gratuitos en ninguno de los sistemas de pensiones vigentes.

El argumento basado en la insuficiencia de las pensiones, que sin duda tiene valor en cuanto su monto es en la mayoría de los casos el mínimo apenas suficiente para atender las necesidades más elementales, podría ser fundamento para adoptar alguna política -como la que por lo demás ha estado aplicando el gobierno actual- en el sentido de aumentar el monto de las mismas con el objeto que puedan recuperar su valor adquisitivo inicial y dentro de las posibilidades de la caja fiscal.

Por ello, resulta a todas luces inconveniente aceptar la idea de que el referido beneficio de aguinaldo que es gratuito, que normalmente y por definición constituye una liberalidad, se convierta en un derecho legal permanente, pues ello no condice de modo alguno con la naturaleza de las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivencia. En verdad y si se trata de otorgar, por la vía planteada, una forma de aumento permanente de las pensiones, resultaría mucho más apropiado aumentar el monto de las mensualidades en la proporción que corresponda.

Por las mismas razones, no parece procedente fijar de modo permanente que el aguinaldo que se otorgue a los pensionados sea de igual monto que los que el Estado otorgue a sus empleados.

Además, la modificación propuesta no resulta aconsejable por cuanto, al darle carácter permanente al beneficio, se introduciría una notoria desigualdad ante la ley. En efecto se propone este beneficio respecto de las pensiones del Antiguo Sistema, que son financiadas con recursos fiscales, en circunstancias que tal beneficio resulta imposible para los afiliados en el Nuevo sistema en que deben ellos mismos financiar sus propios fondos.

3.- Reajuste extraordinario del 10,6% de las pensiones vigentes al 30 de abril de 1985, con efecto retroactivo.

La Central de Pensionados ha solicitado se otorgue y pague tal reajuste extraordinario con efecto retroactivo.

Cabe recordar que el D.L. N° 2.448 de 9 de febrero de 1979, estableció un reajuste automático de pensiones a lo menos el 30 de junio de cada año o cada vez que el I.P.C. fuere superior al 15%. Conforme dicha norma se reconoció y pagó el 1° de noviembre de 1984 el reajuste correspondiente que ascendió al 20%.

La Ley N° 18.413, de 9 de mayo de 1985, suspendió la vigencia del art. 14 del D.L. N° 2.448 durante 1985; vigencia que se reestableció el 1° de enero de 1986. Al mismo tiempo, dicha ley N° 18.413 reajustó en 2,54%, a contar del 1° de mayo de 1985, el monto de las pensiones; porcentaje que correspondía a la variación del I.P.C. en los meses de noviembre y diciembre de 1984. A contar del 1° de enero de 1986, las pensiones se reajustaron en la variación del IPC entre el 1° de mayo de 1985 y el 31 de diciembre de ese mismo año.

El reajuste extraordinario con efecto retroactivo, igual al 10,6% cuyo otorgamiento y pago pide la Central Unitaria de Pensionados corresponde a la variación del I.P.C. en los meses de enero a abril de 1985.

El estudio de la situación efectuada por los organismos técnicos competentes evidencia que la afirmación que hace la referida organización en el sentido de que se adeudaría tal porcentaje desde esa fecha no tiene fundamento jurídico ni legal. En efecto, a la fecha en que entró en vigencia la Ley N° 18.413, esto es, el día 9 de mayo de 1985, no se habían dado ninguno de los supuestos establecidos por el D.L. N° 2.448 para que operara el reajuste de pensiones allí establecido, puesto que el I.P.C. no había alcanzado el 15% desde el último reajuste y tampoco se había cumplido el plazo del 30 de junio respectivo. No había ni hubo, pues, lesión a ningún derecho que hubiere sido adquirido por los pensionados al 31 de abril de 1985.

El hecho es que al producirse la desvalorización monetaria por efecto de la inflación ocurrida entre enero y abril de 1985, ambos meses inclusive, no había ninguna ley que otorgara derecho a los pensionados a obtener reajuste por ese concepto, y, en consecuencia, no nació ni podía nacer derecho alguno con fundamento jurídico o legal.

Sin perjuicio de cuanto se ha dicho, el Supremo Gobierno ha considerado el fundamento de justicia envuelto en el propósito de establecer una disposición que permitiera a las personas que eran pensionadas al 31 de abril de 1985, obtener un reajuste extraordinario igual al 10,6% de sus pensiones a contar de la fecha de vigencia de la ley que para tal efecto aprobara el Poder Legislativo. Una tal reparación reconoce un fundamento de justicia social -que no de texto legal- y, al plantearse, ha debido fundarse necesariamente en las posibilidades y disponibilidades de la caja fiscal, así como en los demás requerimientos sociales, tanto o más urgentes que los derivados de la situación descrita.

Fueron los recién anotados motivos de justicia social los que determinaron la adopción de políticas concretas por el actual Gobierno, que se han traducido en leyes con las que se han dado las soluciones a la vez justas y posibles.

Al efecto, cabe recordar que la Ley N° 18.987, producto de un proyecto elaborado y propuesto por el actual Gobierno, dispuso en su art. 4° un reajuste extraordinario de las pensiones mínimas, por una sola vez, que se pagaría en la primera oportunidad en que procediere aplicar el reajuste automático, igual a 10,6 puntos porcentuales adicionales al reajuste ordinario correspondiente.

En plena consecuencia con todo lo anterior, el Supremo gobierno propuso un proyecto que se convirtió en la Ley N° 19.073, la que estableció, por una sola vez, para las pensiones de los regímenes previsionales afectas al artículo 14 del D.L.N° 2.448 y al artículo 2° del D.L. N° 2.547, ambos de 1979, un reajuste extraordinario, de 10,6%, a contar de la fecha que el mismo artículo 3° fija, reajuste que ya se ha pagado a todos los pensionados del antiguo sistema de pensiones.

Por otra parte, y sin perjuicio de cuanto se ha anotado precedentemente, cabe tener presente que, según estudios efectuados por la Superintendencia de Seguridad Social, el costo del beneficio que en forma retroactiva solicita la indicada Central Unitaria de Pensionados, sería del orden de los ciento noventa y nueve mil doscientos millones de pesos (\$199.200.000.000).

Por todo lo expuesto, hay que concluir que este asunto ha sido abordado y solucionado por el Supremo Gobierno, en la forma ya dicha, que ha sido la única posible y compatible con las políticas de justicia social antes definidas.

4.- Reajuste de pensiones cada seis meses.

El artículo 14° del decreto ley N° 2.448, de 1979, en su texto actualmente vigente establece que todas las pensiones de regímenes previsionales de las Cajas de Previsión, del Servicio de seguro Social y de las Mutualidades de empleadores de la ley N° 16.744, se reajustarán automáticamente en el 100% de la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior al último reajuste concedido y el mes en que dicha variación alcance o supere el 15%. El nuevo reajuste regirá a contar del primer día del mes siguiente a aquél en que se cumpla dicha variación.

La referida disposición legal pone a cubierto a las pensiones de la desvalorización que puedan experimentar como consecuencia de la inflación monetaria, cuando el índice alcance el porcentaje indicado

Por lo mismo, en la medida en que se han estado cumpliendo las metas propuestas por la actual Administración en el sentido de disminuir las tasas de inflación monetaria, se ha estado beneficiando de modo sustancial a los pensionados, puesto que así el poder adquisitivo de sus pensiones se ha deteriorado menos. En consecuencia, la disminución de la inflación monetaria constituye un neto beneficio para los pensionados, mucho más efectivo que un simple régimen de reajustes frente a un acelerado crecimiento de la inflación monetaria.

Sin perjuicio de lo anterior, es menester considerar el hecho, ya destacado, en orden a que el antiguo sistema de pensiones se está financiando, en verdad, con los recursos de la caja fiscal contemplados en el respectivo presupuesto anual, de modo que cualquiera política encaminada a modificar la norma del artículo 14 del D.L. N° 2.448-79, ha de tener en cuenta la capacidad financiera del fisco así como el cumplimiento del objetivo primordial de controlar la inflación monetaria, causa, ésta, determinante del deterioro del poder adquisitivo de las pensiones.

La situación descrita, así como la capacidad de la caja fiscal, han de ser elementos determinantes de cualquiera política futura acerca de la reajustabilidad de pensiones actualmente regida por el artículo 14 del D.L. Nº 2.448, de 1979.

5.- Igualar la pensión mínima al ingreso mínimo que se fija para los trabajadores en actividad.

La pensión constituye en términos generales una prestación periódica en dinero, que sustituye el ingreso del trabajador cuando éste cesa su vida activa. Tiene un carácter subsidiario, y, por regla general, dentro del esquema de los seguros sociales, su monto es una fracción más o menos sustancial de las remuneraciones ganadas por el trabajador. En todo caso, la determinación de su monto no puede hacerse con los mismos criterios con que se ajustan las remuneraciones, puesto que unos y otros beneficios tienen diferente fundamento y diferentes formas institucionales y financieras. Vincular la pensión mínima al ingreso mínimo significaría establecer el monto de dichas pensiones en razón de una medida de valor de tipo laboral, en cuya fijación inciden factores absolutamente diversos a consideraciones de orden previsional, todo lo cual es insostenible.

A partir de la vigencia de la ley Nº 15.386, y adoptando modernos principios de seguridad social, se estableció la institución de la pensión de valor mínimo, con un financiamiento de base contributiva, que hoy tampoco existe como consecuencia del colapso de los seguros sociales. En todo caso, el valor mínimo fijado para las pensiones fué siempre independiente del que se fija a las remuneraciones de los trabajadores en actividad.

Ha sido parte importante de la política adoptada y puesta en práctica por el actual gobierno, la de aumentar de manera sustancial dichos montos mínimos.

Como consecuencia de esta política, el monto líquido de las pensiones mínimas (descontadas las cotizaciones que pagan los pensionados del sistema antiguo) fluctúa, aproximadamente, entre el noventa y el 110 por ciento del ingreso mínimo líquido que percibe el trabajador en actividad. Por tanto, no cabe ya un mayor aumento, puesto que ello crearía una injusta e insostenible situación al asegurar al trabajador activo un ingreso mínimo líquido inferior al que se asigna al jubilado.

6.- Supresión del requisito de densidad de imposiciones en el régimen del Servicio de Seguro Social.

La Ley Nº 10.383 exige como requisito para obtener pensión el contar con una densidad de imposiciones no inferior a cinco décimos en el período de afiliación, esto es, que del número de semanas transcurridas entre la fecha de inscripción en seguro, en el ex Servicio de Seguro Social y la del beneficio, la mitad debe estar, a lo menos, cubierta con cotizaciones.

Este requisito se exige a los asegurados del Servicio de Seguro Social, a los de la Sección Tripulantes de Naves y Operarios Marítimos de la ex Caja de la Marina Mercante Nacional, y a los de la Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República.

Cabe recordar que en todas las Cajas de Previsión Social del antiguo sistema de pensiones, salvo las que se refieren a los obreros a que se acaba de aludir, se exige que, junto con la antigüedad en la afiliación -esto es junto con el período con cotizaciones, que equivale al 100% de densidad-, el asegurado debe estar actualmente *afiliado a la respectiva institución al momento de ocurrir el siniestro para que pueda darse la cobertura del seguro.*

En este sentido, el requisito de densidad que se contempla en la Ley N° 10.383, y en los demás regímenes similares, constituye una forma mejorada de cobertura frente a la del resto de las Cajas de Previsión, puesto que en el régimen de seguro social de la ley N° 10.383, el asegurado mantiene el derecho a la cobertura aún cuando no esté actualmente en actividad y cotizando imposiciones en el momento en que le ocurre el siniestro. De este modo, la exigencia de reunir una determinada densidad de imposiciones constituye un requisito necesario para que pueda operar el indispensable equilibrio financiero entre el pago de cotizaciones y la regulación del beneficio; es así, un equivalente, muy mejorado, de la exigencia del resto de los regímenes previsionales del antiguo sistema de pensiones, de tener la calidad de imponente actual al momento de ocurrir el siniestro.

De acuerdo con lo informado por la Superintendencia de Seguridad Social, la supresión del requisito de densidad de imposiciones en el Servicio de Seguro Social tendría un costo aproximado, durante el primer año de vigencia de tal supresión, igual a \$ 4.976.000.000, al que habría que agregar un aumento de \$ 1.000.000.000 anuales en los años siguientes por los nuevos beneficios que se otorguen cada año.

La propuesta de suprimir la exigencia de densidad de imposiciones en el régimen del seguro social obrero del antiguo sistema de Pensiones es, por ende, incompatible con el sistema mismo, y no resulta técnicamente procedente acogerla. En tal sentido ha informado reiteradamente la Superintendencia de Seguridad Social, ver. gr. en los oficios N°s 8366 de 22 de octubre de 1990, 4972 de 28 de junio de 1991, y 7241 de 24 de julio de 1992.

7. Cambio en el régimen financiero del seguro social de salud.

La petición de la Central de pensionado relacionada con este extremo importaría una profunda modificación de toda la estructura financiera del seguro social de salud que escapa al ámbito específico de la política de pensiones del antiguo sistema y que, por lo mismo, no podría ser abordado en esta instancia.

VI.

En conclusión.

La información expuesta en los capítulos precedentes evidencia la atención que el Supremo Gobierno ha puesto en todo momento a los asuntos relacionados con el régimen de pensiones del antiguo sistema así como el esfuerzo que ha hecho y continúa efectuando para mejorar, dentro de la estructura vigente y en la medida en que ello es posible, la cobertura que el sistema brinda a los pensionados.

Es cuanto tengo el agrado de informar a VS.
Saluda atentamente a VS.

Luis Antonio Orlandini Molina
Subsecretario de Previsión Social

