

IMPACTO DE LAS POLITICAS PREVISIONALES Y DEL TRABAJO EN EL PRESUPUESTO PUBLICO: 1979-1983*

José Yáñez H.**

EXTRACTO

Durante el año 1980 se adoptaron una serie de medidas de política en materia de seguridad social y del trabajo que han afectado notablemente el presupuesto fiscal y del sector público. La política más importante fue la reforma del sistema de seguridad social, pasando de un sistema estatal de reparto a uno de capitalización privada.

El objetivo principal de este documento es mostrar, en términos cuantitativos, el impacto de estas reformas sobre el presupuesto del sector fiscal y del sector público y de algunas de las consecuencias económicas que se han generado.

El resultado más importante ha sido un aumento del gasto fiscal, una reducción de los ingresos previsionales y un incremento del déficit.

ABSTRACT

During 1980 the government enforced a number of policy measures concerning the social security system. These measures have produced several notable changes on the fiscal budget and the public sector budget. The most important measure was the social security system reform, that changed the system from a governmental pay-as-you-go financing basis to a private capital accumulation one.

The principal objective of the paper is to show the quantitative impact of these reforms on the fiscal sector budget and the public sector budget and other economic consequences.

As will be shown, the main consequences have been a fiscal expenditure increase, a public sector revenue decrease and a budget deficit increase.

*La realización de este trabajo contó con el apoyo de la Dirección General Académica y Estudiantil, Departamento de Investigación y Bibliotecas, Universidad de Chile, Proyecto C-1478-8493. Agradezco la valiosa cooperación de Patricia Valenzuela M., quien se desempeñó como ayudante de esta investigación.

**El autor es profesor e investigador del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

IMPACTO DE LAS POLITICAS PREVISIONALES Y DEL TRABAJO EN EL PRESUPUESTO PUBLICO: 1979-1983*



José Yáñez H.

1. INTRODUCCION

Durante el año 1980 se adoptaron una serie de medidas de política en materia previsional y del trabajo que a partir del año siguiente comenzaron a afectar en forma notable el presupuesto fiscal y del sector público. También han existido decisiones de política en otras funciones del Estado que repercutieron en la función previsional y del trabajo. Por ejemplo, en materia educacional (traspasos de profesores a las Municipalidades), asistencia social (programas de absorción de la cesantía), salud (prestaciones previsionales), etc.

Indudablemente que el cambio más importante ha sido la reforma previsional que entró en aplicación en el año 1981 y que, desde el punto de vista de nuestro interés, consistió en que los ingresos por cotizaciones previsionales se traspasaron al sector privado (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) y en que el Estado se quedó a cargo de todo el gasto por prestaciones previsionales de los beneficiarios del antiguo sistema previsional (Cajas de Previsión).

El objetivo de este documento es mostrar, en términos cuantitativos, el gran impacto que estas reformas y las decisiones de política en el campo laboral y previsional han tenido sobre el presupuesto del sector fiscal y del sector público. También se busca mostrar el cambio en la asignación de los recursos públicos que se ha producido a consecuencia de estas decisiones y señalar algunos de los efectos económicos más relevantes que se generan a partir de estos sucesos.

**Estudios de Economía*, publicación del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Vol. 12, nº 2, Agosto, 1985.

2. ASIGNACION DE RECURSOS FISCALES A LA FUNCION TRABAJO Y PREVISION SOCIAL¹

En esta sección, examinaremos los recursos que el Fisco ha asignado a la función trabajo y previsión social. Durante los años 1979 a 1983, el Fisco utilizó tres programas por medio de los cuales canalizó los recursos a esta función:

- i. El programa de subsidios
- ii. El programa de operaciones complementarias
- iii. El aporte fiscal libre

Todos estos programas corresponden a transferencias de recursos destinadas a financiar las actividades de las entidades receptoras. Cuando la entidad receptora es un fondo o una cuenta las transferencias están destinadas a un objetivo específico que generalmente se puede inferir del nombre del fondo. Cuando la entidad receptora es una institución, las transferencias financian todas sus actividades. Como es natural, los fondos están a cargo de una institución que los administra.

De lo señalado precedentemente, se desprende que aquí consideraremos sólo los recursos que el Estado dedica a esta labor y que están excluidos los gastos financiados con ingresos propios de las instituciones. Esto se hace para satisfacer el objetivo de esta sección del documento, o sea, ver el impacto para el Estado.

2.1. El programa de subsidios del Tesoro Público²

Uno de los hechos más destacados de este programa es la gran cantidad de recursos que se gastan a través del Fondo Único de Prestaciones Familiares (FUPF) y Fondo Común de Subsidio de Cesantía (FCSC) a partir del año 1981.

El FUPF se creó según el DL n^o97 de 1973 y se reguló por el DL n^o 307 de 1974. Hasta 1980, este fondo se financiaba con cotizaciones que eran de cargo de los empleados y patrones, aportes de las instituciones de previsión y de aportes que recibieran las instituciones de previsión. Sin em-

¹ A través de todo el documento la transformación de las cifras nominales a reales se hizo utilizando el Índice de Precios al Consumidor del INE. Las cifras cubren el período 1979 a 1983.

² Los antecedentes se entregan en el cuadro I.

PROGRAMA DE SUBSIDIOS DEL TESORO PUBLICO
RECURSOS ASIGNADOS A LA FUNCION PREVISION Y TRABAJO
(millones de pesos de 1982)

Subsidios	1979	1980	1981	1982	1983
Fondo único de prestaciones familiares, D.L. n° 907/74	-	-	16.546	19.090	16.667
Fondo común de subsidio de cesantía, D.L. n° 603/74	-	-	2.759	6.088	6.679
Fondo para cumplimiento artículo 2, Trans. Ley n° 18.092/81	-	-	1.649	-	-
Asignación de contratación adicional de mano de obra	786	375	-	-	-
Nueva asignación de contratación adicional de mano de obra, Ley n° 18.134/82 y Ley n° 18.206/83	-	-	-	144	692*
Bonificación mano de obra, artículos 10, 21 y 27 D.L. n° 889/75	2.711	3.087	2.882	2.295	1.828
Programa de absorción de cesantía	3.557	4.449	3.433	7.172	16.862
Total	7.054	7.911	27.269	34.789	42.728

Fuente: Elaborado en base a información de la Contraloría General de la República, Estados de la gestión financiera del sector público.

*La Ley n° 18.134/82 corresponde a 269 millones de pesos y la Ley n° 18.206/83 a 423 millones de pesos.

bargo, el DL n° 3.501 del mes de noviembre de 1980 estableció como única fuente de financiamiento de este fondo los aportes fiscales que se señalan en la Ley de Presupuestos. Estos recursos se destinan a la cancelación de la asignación familiar y asignación maternal, a las finalidades de acción social que se establezcan en beneficio de la familia, aporte para el programa de dación de leche u otro similar, aporte en favor de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, aporte en favor de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y a los gastos de administración del sistema.³

El FCSC se creó según el DL n° 603. Hasta 1980, este fondo se financiaba con aportes de los trabajadores afectos al sistema y con las disponibilidades y excedentes que tuvieran las instituciones para el pago de subsidios de cesantía. No obstante, el DL n° 3.501 fijó como única fuente de financiamiento de este fondo los aportes fiscales que se indiquen en la Ley de Presupuestos. Estos recursos se destinan a la cancelación de subsidios de cesantía para los trabajadores desempleados de los sectores público y privado.

El fondo para el cumplimiento del artículo segundo transitorio de la Ley n° 18.032 del año 1981 se refiere a la compensación extraordinaria para los trabajadores portuarios, cuando se puso término a su régimen especial de trabajo.

La asignación a la contratación adicional de mano de obra es un subsidio conferido al empleador, que le rebaja el costo de contratación del trabajo. Esta asignación con distintas características se otorgó en cuatro de los cinco años considerados.

La bonificación de mano de obra de los artículos 10, 21 y 27 del DL n° 889 de 1975 es un subsidio a los empleadores de la I, XI y XII Regiones del país,⁴ en relación al monto de remuneraciones imponibles de sus empleados. La bonificación variará de acuerdo a la siguiente tabla:

- 35 por ciento remuneraciones desde 1975 a 1984.
- 25 por ciento remuneraciones en 1985.
- 15 por ciento remuneraciones en 1986.

³DL n° 307, artículo n° 22.

⁴Excluidos el sector público, gran minería del cobre y del hierro y las empresas en que el estado tenga aporte superior a 30 por ciento.

El programa de absorción de cesantía corresponde a los recursos destinados a financiar el Plan de Empleo Mínimo (PEM) y Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH).⁵

Tomando como punto de comparación el año 1980 y expresando los valores en moneda de 1982, vemos que el gasto de este programa creció en 19 mil millones de pesos adicionales en 1981, en 27 mil millones en 1982 y en 35 mil millones en 1983. Es decir, en 1981 tenemos un fuerte cambio de nivel, el cual posteriormente sigue incrementándose. Los subsidios que explican casi todo este crecimiento son el FUPF, FCSC y el programa de absorción de cesantía.

2.2. El programa de operaciones complementarias del Tesoro Público⁶

Dentro de este programa solo existe un rubro de gasto que experimentó un alza significativa y que explica toda su variación. Este rubro es el fondo de seguro social de los empleados públicos. En los años 1981 y 1982 se pagó el desahucio a los profesores que fueron traspasados desde el Ministerio de Educación a las Municipalidades, lo cual da cuenta de la elevación sustancial del gasto.

Con respecto al año 1980 y midiendo en moneda de 1982, el gasto en operaciones complementarias subió en 1981 en 5 mil millones de pesos adicionales y en 8 mil millones en 1982. Luego, en 1983, se vuelve a los niveles de 1979, o sea, hubo una drástica disminución de este gasto.

2.3. El aporte fiscal libre del Tesoro Público⁷

El aporte fiscal para lo que se denomina la función, Trabajo presenta una disminución con respecto al año 1980. Esta caída obedece principalmente a los menores recursos aportados al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

El aporte fiscal entregado directamente a las instituciones de previsión social (Cajas de Previsión) no sufre cambios muy importantes. El monto de crecimiento anual para los años 1981 y 1982 fue de 1.300 millones de pesos del año 1982. Sin embargo, se debe señalar que la mayoría de las Cajas de Previsión reciben recursos del Fondo de Financiamiento Previsional, y como se aprecia en el cuadro 3, este es el gran responsable del aumento del aporte fiscal a la función previsión desde 1981 en adelante.

⁵ El POJH comenzó a fines del año 1982.

⁶ La información detallada se presenta en el cuadro 2.

⁷ La información se encuentra en el cuadro 3.

PROGRAMA DE OPERACIONES COMPLEMENTARIAS DEL TESORO PUBLICO
RECURSOS ASIGNADOS A LA FUNCION PREVISION Y TRABAJO
(millones de pesos de 1982)

Operaciones complementarias	1979	1980	1981	1982	1983
Jubilaciones, pensiones y montepíos	1.194	1.115	1.060	530	453
Subsidio de cesantía, D.L. n° 603/74	94	74	99	70	—
Subsidio de cesantía, art. n° 69, D.F.L. n° 150/81	—	—	—	—	44
Caja de previsión y estímulo de los empleados del Banco del Estado	580	501	494	482	444
Indemnizaciones de cargo fiscal	97	184	211	249	81
Fondo seguro social de los empleados públicos	356	817	6.432	9.465	605
Aplicación D.L. n° 3.002/79	—	928	264	960	125
Provisión D.L. n° 3.500, 3.501, 3.502 de 1980	—	—	—	N.S.	—
Subsidio de reposo preventivo	185	—	—	—	—
Concurrencia a financiamiento de prestaciones previsionales que se deriven del traspaso de su administración, desde la empresa de los Ferrocarriles del Estado	124	—	—	—	—
Garantía estatal pensiones mínimas, D.L. n° 3.500/80	—	—	—	—	1
Aplicación artículo 40 Ley n° 18.196/82	—	—	—	—	471
Mutualidad Ley n° 16.744/74	—	—	—	—	4
Total prestaciones previsionales del Tesoro Público	2.630	3.619	8.560	11.756	2.228

Fuente: Elaborado en base a información de la Contraloría General de la República, Estados de la gestión financiera del sector público.

N.S.: Cifra no significativa, inferior a 0,5 millones de pesos del año 1982.

El Fondo de Financiamiento Previsional fue creado a través del DL n° 3.502, que también dio vida al Instituto de Normalización Previsional y que es el encargado de administrarlo. Los recursos de este Fondo se destinan a financiar los bonos de reconocimiento señalados en el DL 3.500 de 1980, los beneficios por jubilación de los inponentes pasivos y las pensiones de las personas que opten por mantenerse en las instituciones previsionales afectas o que queden afectas al DL n° 1.263 de 1975⁸. Durante 1981 a 1983 se dedicó una proporción bastante menor de los recursos del Fondo a financiar los bonos de reconocimiento, por lo tanto, se dedicaron prioritariamente a los otros fines.

La distribución del Fondo de Financiamiento Previsional entre las diferentes Cajas de Previsión se encuentra en el cuadro 4. En este cuadro se consideran, tanto los recursos que ingresan por concepto de aporte fiscal libre como por aportes que efectúan algunas de las mismas Cajas de Previsión. Como interesa solamente la parte que corresponde al aporte fiscal libre y debido a que no se contaba con este dato en forma separada, se procedió a estimarlo. Para ello se utilizó la estructura porcentual que se deduce del cuadro 4, y posteriormente se aplicó al aporte fiscal libre total que va al Fondo de Financiamiento Previsional. En el cuadro 5 se presenta el aporte fiscal libre que se entrega directamente a las Cajas de Previsión (cuadro 3) más el que se confiere por intermedio del Fondo de Financiamiento Previsional. Como se puede apreciar, las Cajas de Previsión que han captado una mayor proporción de estos recursos son, en orden de importancia: Servicio Seguro Social; Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Sección Empleados Públicos; Caja de Previsión de la Defensa Nacional y Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

Como se mencionó anteriormente, la principal razón que explica estos crecimientos son los pagos de las nuevas pensiones y beneficios por jubilación de las personas que los adquieren con posterioridad a la fecha de la reforma previsional y que optaron por mantenerse en el antiguo sistema previsional. Respecto de las Cajas de Previsión relacionadas con las Fuerzas Armadas, la explicación es similar, aunque —en este caso— ellas no están incorporadas a la reforma previsional. La otra razón que todavía no es tan significativa, pero que sí lo será en el futuro cercano y por varios años es el pago de los bonos de reconocimiento de las personas jubiladas que comenzaron inponiendo en las Cajas de Previsión y se trasladaron a las AFP.

El aporte fiscal a las restantes instituciones públicas encargadas de la administración del sistema previsional experimentó un aumento significativo.

⁸El DL n° 1.263 de 1975 se refiere al sistema de administración financiera del Estado. Las instituciones previsionales que se incluyen en este DL son las enumeradas en el cuadro 3.

CUADRO 3

APORTE FISCAL LIBRE A LA FUNCION PREVISION Y TRABAJO
(millones de pesos de 1982)

Funciones e Instituciones	1979	1980	1981	1982	1983
I. TRABAJO	564	633	577	395	400
a) Subsecretaría del Trabajo	34	30	38	39	32
b) Dirección del Trabajo	255	277	236	219	212
c) Dirección del Crédito Prendario y de Martillo	28	—	—	—	—
d) Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	247	326	303	137	156
II. PREVISION	35.120	39.415	46.875	54.221	62.931
a) Subsecretaría de Previsión Social	16	8	11	11	10
b) Superintendencia de Seguridad Social	58	61	69	71	59
c) Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones	—	26	73	89	81
d) Instituto de Normalización Previsional	—	—	20	11	11
*e) Fondo de Financiamiento Previsional	—	—	5.581	10.650	20.089
*f) Instituciones de Previsión Social	35.046	39.320	40.626	41.914	39.887
1. Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Sección Empleados Públicos	6.925	7.661	8.196	8.070	6.679
2. Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Sección Periodistas	21	19	31	18	14
3. Caja de Previsión de la Defensa Nacional	12.611	14.363	15.857	16.438	16.814
4. Dirección de Previsión de Carabineros de Chile	8.229	9.027	9.658	9.902	9.898
5. Caja de la Marina Mercante Nacional, Sección Oficiales y Empleados.	20	20	20	495	13
6. Caja de la Marina Mercante Nacional, Sección Tripulantes y Obreros Marítimos	23	23	36	38	16
7. Servicio de Seguro Social	5.185	5.680	4.237	3.745	3.826
8. Departamento de Industriales, Obreros Molineros y Panificadoras	—	—	—	474	—
9. Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado	1.992	2.503	2.548	2.588	2.618
10. Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República	—	—	—	—	—
11. Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Santiago	40	24	43	—	—
12. Caja no identificada	—	—	—	146	.9
g) Subsídio Familiar (Fondo Social)	—	—	495	1.475	2.794
III. TOTAL	35.684	40.048	47.452	54.616	63.331

Fuente: Elaborado en base a información de la Contraloría General de la República, Estados de la gestión financiera del sector público.

CUADRO 4

DISTRIBUCION DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO PREVISIONAL ENTRE LAS
CAJAS DE PREVISION^a
(millones de pesos de 1982)

	1981	1982	1983 ^b
1. Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Sección Empleados Públicos.	-	-	5717
2. Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Sección Periodistas.	41	444	929
3. Servicio de Seguro Social.	4.853	15.086	18.531
4. Caja Retiro y Previsión Social Empleados Municipales de la República.	118	236	273
5. Caja Previsión Social de los Obreros Municipales de la República.	113	415	418
6. Caja Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado.	259	332	302
7. Caja Previsión Social de los Empleados Municipales de Santiago	88	163	142
8. Caja Previsión de Empleados y Obreros EMOS, Departamento Empleados	-	49	52
9. Caja Previsión de Empleados y Obreros EMOS, Departamento Obreros	-	5	23
10. Caja Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso.	-	28	28
11. Caja Previsión de la Hípica Nacional	-	177	196
12. Sección Previsión Social Empleados Cía. de Gas de Santiago	-	-	6
13. Caja Previsión Empleados Particulares	-	-	37
14. No identificado	81	-	-
Total	5.553	16.935	26.654

Fuente: Elaborado en base a información de la Contraloría General de la República e Instituto de Normalización Previsional.

^aIncluye el aporte fiscal libre y las transferencias de las Cajas de Previsión (EMPART y la Caja de la Marina Mercante Nacional, Sección Oficiales y Empleados) al Fondo de Financiamiento Previsional.

^bSe incluyeron 407 millones de pesos que se traspasan al Fondo Común de Prestaciones de Seguridad Social, destinado a financiar las asignaciones por muerte.

CUADRO 5

APORTE FISCAL LIBRE Y DISTRIBUCION DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO PREVISIONAL
 POR CAJAS DE PREVISION
 (millones de pesos de 1982)

Instituciones de Previsión Social	1979	1980	1981	1982	1983
1. Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Sección Empleados Públicos	6.925	7.661	8.196	8.070	10.988
2. Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Sección Periodistas	21	19	72	297	715
3. Caja de Previsión de la Defensa Nacional	12.611	14.363	15.857	16.438	16.814
4. Dirección de Previsión de Carabineros de Chile	8.229	9.027	9.658	9.902	9.898
5. Caja de la Marina Mercante Nacional, Sección Oficiales y Empleados	20	20	20	495	13
6. Caja de la Marina Mercante Nacional, Sección Tripulantes y Obreros Marítimos	23	23	36	38	16
7. Servicio de Seguro Social	5.185	5.680	9.114	13.232	17.792
8. Departamento de Industria Obreros Molineros y Panificadores	—	—	—	474	—
9. Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado	1.992	2.503	2.808	2.797	2.845
10. Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República	—	—	119	148	205
11. Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Santiago	40	24	131	102	107
12. Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República	—	—	114	261	315
13. Caja de Previsión de los Empleados y Obreros EMOS, Departamento de Empleados	—	—	—	31	40
14. Caja de Previsión de los Empleados y Obreros EMOS, Departamento Obreros	—	—	—	3	18
15. Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso	—	—	—	18	20
16. Caja de Previsión de la Hípica Nacional	—	—	—	112	149
17. Sección Previsión Social Empleados Compañía de Gas de Santiago	—	—	—	—	4
18. Caja de Previsión Empleados Particulares	—	—	—	—	28
19. No identificados	—	—	82	146	9
TOTAL	35.046	39.320	46.207	52.564	59.976

Para una mejor apreciación de la situación, estas instituciones deben ser separadas en dos grupos: el primero es aquel conformado por las instituciones que no fueron creadas como un producto de la reforma previsional, y el segundo comprende los organismos que nacieron con la reforma. El primer grupo está formado por la Subsecretaría de Previsión Social y la Superintendencia de Seguridad Social, en conjunto su aporte recibido se mantuvo constante entre 1980-1983. Sin embargo, el segundo grupo ha casi duplicado los recursos que recibe año a año. Las instituciones que integran este último grupo son: la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y el Instituto de Normalización Previsional, cuyo aporte conjunto es relativamente pequeño y casi constante, y el subsidio familiar del Fondo Social. Este último es el que crece en forma importante.

El subsidio familiar es un subsidio destinado a las personas de escasos recursos (niños), cuyo monto es equivalente al establecido para la asignación familiar⁹ y que se rige por la Ley n^o 18.020 de agosto de 1981. Este subsidio familiar será pagado por el Servicio de Seguro Social y será de cargo del Fondo Social. Contablemente, el Fondo Social aparece registrado dentro del Ministerio del Interior. Los recursos canalizados a través del Fondo Social han disminuido sustancialmente entre 1980 y 1983, sin embargo, la parte dedicada al subsidio familiar se ha incrementado en magnitud apreciable.

En resumen, el aporte fiscal libre total a la función trabajo y previsión social subió en 7.704 millones de pesos en 1981, en 14.568 millones en 1982 y en 23.283 millones de pesos en 1983, todo en moneda del año 1982 y calculado con respecto al año 1980. Como se aprecia, el Fondo de Financiamiento Previsional es el que explica casi totalmente los incrementos del aporte entregado por el Estado.

Al considerar el total de recursos del Tesoro Público canalizados a la previsión social y el trabajo, vemos que a través del programa de subsidios se ha producido el mayor incremento, luego el aporte fiscal libre y, por último, las operaciones complementarias. La variación de estos aportes, expresados en millones de pesos del año 1982 y con respecto al año 1980, fue: de 31.703 en 1981, de 49.583 en 1982, y de 56.709 en 1983. Es decir, en un lapso de 4 años más que se duplicaron estos recursos.

Calculando el porcentaje que estos fondos representan dentro del gasto fiscal total¹⁰ se tiene que entre 1979-1980 este fue idéntico, subiendo apreciablemente a partir de 1981 y hasta 1983. En 1982 se duplicó la participación alcanzada en 1980 y, en 1983, el gasto del Tesoro Público en esta fun-

⁹En la Ley de Presupuestos para 1985 el monto se cambió a la cantidad de \$600 mensuales.

¹⁰Véase cuadro 6.

ción superó a un tercio del total. Esto indica que en el período ocurrió una sustancial reasignación de los recursos fiscales en favor del sector previsión y trabajo y en contra de otros (función vivienda, servicios y producción).

CUADRO 6

**PARTICIPACION DEL GASTO FISCAL EN PREVISION Y TRABAJO
DENTRO DEL GASTO FISCAL TOTAL**
(millones de pesos de 1982 y porcentajes)

Años	Gasto fiscal en previsión y trabajo	Gasto fiscal total*	Participación
1979	45.368	290.911	15,6
1980	51.578	332.393	15,5
1981	83.281	358.812	23,2
1982	101.161	317.496	31,9
1983	108.287	305.790	35,4

Fuente: Elaborado en base a información de la Contraloría General de la República, Estados de la gestión financiera del sector público.

*Se descontaron las devoluciones de impuestos por no ser un gasto; sólo se mantuvo la devolución del IVA a los exportadores que es un incentivo económico.

Un hecho importante que se debe destacar, conjuntamente con el traslado al sector privado de parte sustancial del sistema previsional, es que se llevó a cabo un cambio fundamental en los agentes económicos que contribuyen a formar diferentes fondos previsionales (por ejemplo, el FUPF y FCSC, que eran financiados en parte por los trabajadores y empleadores, pasan a ser financiados solo por el Estado) y además, se dio nacimiento a nuevas prestaciones, todas las cuales pasan a ser financiadas con los ingresos generales de la Nación. Esto explica en parte apreciable el aumento que experimenta la participación del gasto fiscal en previsión y trabajo dentro del gasto total.

En resumen, los recursos fiscales destinados al FUPF y FCSC tienen su explicación en una decisión de la autoridad, que consiste en financiar con fondos generales de la Nación dichas prestaciones. De esta manera el costo que implica el pago de estas prestaciones previsionales se distribuye entre todos los contribuyentes de la economía en relación con los impuestos que ellos cancelan, tanto directos como indirectos. Los aportes a las Cajas de Previsión, principalmente a través del Fondo de Financiamiento Previsional, obedecen al hecho de que al traspasar las cotizaciones previsionales a las AFP, las primeras pierden una importante fuente de ingresos para financiar

sus gastos, lo cual implica que el Estado debe hacerse cargo de ellos. Finalmente, los recursos fiscales destinados al PEM y POJH se deben al problema de la desocupación que ha sufrido el país. En la medida que la tasa de desempleo se reduzca, estos gastos de recursos debieran decrecer, terminando por desaparecer.

Otro impacto de la reforma previsional es el que se produce a través de la disminución de la recaudación de las cotizaciones previsionales. Sin embargo, estas cotizaciones no son consideradas ingresos del Tesoro Público, por lo tanto, no serán analizadas en esta sección. Los aportes que hacen los agentes privados a la previsión se consideran ingresos del sector público, por ello estudiaremos a continuación el impacto de la reforma previsional sobre el presupuesto de dicho sector.

3. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO Y EL DÉFICIT PREVISIONAL

El sector público tiene una cobertura institucional mayor que el Tesoro Público, la cual se definió en el DL n^o 1.263 de 1975 y sus modificaciones. Desafortunadamente mirando la cobertura a través del tiempo nos encontramos con que ha variado bastante, debido a esto, la información publicada es inapropiada para ser usada en análisis económico. Sin embargo, ella permite calcular el déficit previsional que consiste en la diferencia entre ingresos previsionales (imposiciones) y prestaciones previsionales. Se ha evitado usar el concepto resultado presupuestario previsional, porque en todo el período estudiado éste fue un déficit, es decir, los ingresos propios no alcanzaron para cubrir el gasto previsional.

Como resultado de la reforma previsional y de otras medidas de política previsional el déficit se ha incrementado considerablemente a partir de 1981, tal como se muestra a continuación.

El Cuadro 7 indica claramente cómo el porcentaje de las prestaciones previsionales que no es financiado con las imposiciones subió de 20,5 por ciento en 1980 a 74,8 por ciento en 1983, este problema creció sustancialmente entre 1981 y 1982. El déficit previsional se incrementó en 2,6 veces en 1981, en 4,7 veces en 1982 y en 4,3 veces en 1983, todos con relación al año 1980.

El aumento del déficit obedece a dos hechos:

- i) El aumento en las prestaciones previsionales pagadas.
- ii) La disminución de las imposiciones recaudadas producto de la reforma previsional.

CUADRO 7

DEFICIT PREVISIONAL
(millones de pesos de 1982)

	1979	1980	1981	1982	1983
Imposiciones previsionales	72.405	78.197	58.525	32.545	29.172
Prestaciones previsionales	96.025	98.349	111.337	127.855	115.641
Déficit previsional	23.620	20.152	52.812	95.310	86.469
Déficit/prestaciones	24,6	20,5	47,4	74,5	74,8

Fuente: Elaborado en base a información de la Contraloría General de la República, Estados de la gestión financiera del sector público.

Las prestaciones previsionales pagadas crecieron con relación al año 1980 y, medidas en millones de pesos de 1982, lo hicieron en: 12.988 en 1981; 29.506 en 1982; y 17.292 en 1983. Estas cifras se asemejan mucho a los recursos adicionales asignados a la previsión por el Tesoro Público a través de los programas de operaciones complementarias más aporte fiscal libre. Los motivos que explican estas variaciones fueron explicados en la sección 2. Además de estas razones se debe mencionar que en el período 1979/1981, para el cual se obtuvo información¹¹, hubo un aumento en el número de pensionados por tipo de beneficio. Por ejemplo: las jubilaciones por antigüedad subieron desde 284.917 promedio mensual en 1979 a 351.803 en 1981, o sea, un 23,5 por ciento; las pensiones de invalidez desde 96.948 a 114.063, o en un 17,7 por ciento; las pensiones de vejez desde 284.159 a 295.195, o en un 3,9 por ciento; y las pensiones de viudez y orfandad desde 330.820 a 342.517, o en un 3,5 por ciento. También aumentó el número promedio mensual de asignaciones familiares pagadas por las instituciones previsionales, desde 3.991.648 en 1979 a 4.042.889 en 1981, es decir, en un 1,3 por ciento. Por otro lado, el total de egresos corrientes de la seguridad social subió desde 147.657 millones de pesos en 1982 en el año 1979 a 172.356 millones de pesos de igual valor en 1981, o sea, un 16,7 por ciento real. Las prestaciones que tuvieron un mayor impacto en este crecimiento fueron: Pensiones de jubilación (aumentaron un 12,5 por ciento), pensiones de sobrevivencia (47,3 por ciento), subsidios de enfermedad (46,3 por ciento), indemnizaciones, desahucios y devolución de fondos (90,9 por ciento) y gastos de administración (47,2 por ciento). Las prestaciones más importantes dentro del total de egresos corrientes del año 1981 fueron: pen-

¹¹Véanse: Superintendencia de AFP, Boletín Estadístico Mensual n.º 21, 31 y 36; INE, Estadísticas Laborales; y Superintendencia de Seguridad Social, Costo de la Seguridad Social, año 1981.

siones de jubilación con un 36,7 por ciento del total, subsidios de asistencia médica general un 12,4 por ciento, pensiones de sobrevivencia un 12,4 por ciento, asignaciones familiares 11,5 por ciento, indemnizaciones, desahucios y devolución de fondos 8,8 por ciento, gastos de administración 8,2 por ciento, subsidios de enfermedad 2,7 por ciento, prestaciones y otros egresos varios 2,2 por ciento y subsidios de cesantía 2,1 por ciento. Una mención especial merece el sistema de reajuste automático de las pensiones. Como se sabe, éstas perciben el IPC acumulado al momento que éste alcanza un valor dado¹². Este mecanismo evita que el deterioro real de estas prestaciones alcance un límite mayor al porcentaje fijado.

Sin lugar a dudas que el principal impacto de la reforma previsional en las finanzas públicas se ha producido por intermedio de la menor recaudación de cotizaciones previsionales de las Cajas de Previsión. Midiendo la variación con respecto al año 1980 y expresándola en millones de pesos de 1982, tenemos las siguientes reducciones: 19.672 en 1981; 45.652 en 1982, y 49.025 en 1983.

Recordemos que, en el nuevo sistema previsional, las imposiciones son captadas por el sector privado a través de las AFP. En el período 1981-83 éstas han recibido pagos por cifras bastantes inferiores a la pérdida de cotizaciones de las Cajas de Previsión¹³. Esto en parte es consecuencia de la disminución de las tasas de las imposiciones, la eliminación de otras y la evolución real de la base de estas cotizaciones (sueldos y salarios). Además, los aportes para la salud que se hacen en las ISAPRES no están contemplados en estos antecedentes

También se debe señalar que una fracción importante de las imposiciones captadas por las AFP vuelven a manos del sector público. Esto se produce a través de las compras de títulos emitidos por la Tesorería y el Banco Central que efectúan las AFP. En el cuadro 9 se puede apreciar como las AFP invierten las imposiciones captadas.

Como es sabido los déficit deben ser financiados y el déficit previsional no es una excepción. El cuadro 10 contiene información a partir de la cual se puede inferir las fuentes de financiamiento del déficit previsional. Como se desprende de lo discutido anteriormente, el rubro imposiciones previsionales no forma parte de las fuentes mencionadas precedentemente.

¹²Actualmente este valor es de 15 por ciento.

¹³Véase, cuadro 8.

CUADRO 8

IMPOSICIONES PREVISIONALES CAPTADAS POR LAS AFP
(millones de pesos de 1982)

1981	15.794
1982	23.537
1983	21.354

Fuente: Elaborado en base a información de la Superintendencia de AFP, Boletín Estadístico Mensual y Superintendencia de Seguridad Social, Costo de la seguridad social chilena, 1981.

CUADRO 9

CARTERA DE LOS FONDOS DE PENSIONES POR INSTRUMENTOS FINANCIEROS
(porcentajes y millones de pesos de cada fecha)

Años	Meses	Títulos T.G.R. o B.C.Ch.	Depósitos a plazo insti- tuciones fi- nancieras	Letras de crédito ins- tituciones financieras	Debentures de empresas	Total	
						Valor	Porcentajes
1981	Junio*	8,2	76,4	11,3	4,0	1.049	99,0
1981	Diciembre*	28,1	61,9	9,4	0,6	11.909	100,0
1982	Junio*	31,2	42,4	25,9	0,5	25.512	100,0
1982	Diciembre	26,0	26,6	46,8	0,6	44.823	100,0
1983	Junio	43,7	10,8	44,4	1,1	66.416	100,0
1983	Diciembre	44,5	2,7	50,7	2,1	99.866	100,0
1984	Mayo	45,9	6,1	46,1	1,9	121.388	100,0

Fuente: Banco Central de Chile, Boletín Mensual n°s 658, 676 y 680.

T.G.R.: Tesorería General de la República.

B.C.Ch.: Banco Central de Chile.

*En estas fechas se agregaron los *Saldos en Cuentas Corrientes*, tipo 2; en junio de 1981, corresponde a 1 millón de pesos; en diciembre de 1981 a 0,5 millones, y en junio de 1982 a 34,6 millones; posteriormente, se cambió la presentación de la información y no se incluye este rubro.

El cuadro 10 muestra claramente que la principal fuente de financiamiento del déficit previsional es el aporte fiscal libre que reciben directamente las instituciones encargadas de desarrollar la función previsional social y trabajo. Sigue el rubro transferencias, que corresponde fundamentalmente a la distribución del aporte fiscal libre, asignado en primera instancia a ciertos fondos (FUPF, FCSC y FFP), entre las diferentes instituciones que cumplen

CUADRO 10

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS RUBROS DE INGRESO
DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
(porcentajes)

Rubros de ingreso	1979	1980	1981	1982	1983
Ingresos de operación	2,2	2,0	3,1	2,9	2,9
Imposiciones previsionales	56,2	57,5	41,1	18,3	18,7
Venta de activos	1,1	0,5	6,8	25,1	7,3
Recuperación de préstamos	1,5	1,7	1,3	0,7	1,1
Transferencias	9,0	8,1	9,3	21,7	30,0
Otros ingresos	1,8	1,6	1,7	1,3	1,4
Aporte fiscal	27,8	28,4	35,1	29,9	38,5
Operación años anteriores	0,4	NS	0,1	0,1	0,1
Ingresos no informados a diciembre del año anterior	NS	0,2	1,5	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado en base a información de la Contraloría General de la República, Informe de los Estados de gestión financiera del sector público.

Nota: Las transferencias a partir de 1981 incluyen los recursos de los siguientes fondos asignados a las Cajas de Previsión: Unico de Prestaciones Familiares, Común de Subsidios de Cesantía y de Financiamiento Previsional.

CUADRO 11

VENTA DE ACTIVOS E INVERSION REAL Y FINANCIERA DEL
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
(millones de pesos de 1982)

	1979	1980	1981	1982	1983
1. Venta de activos	1.434	653	9.654	44.540	11.352
2. Inversión real	141	124	113	121	77
3. Inversión financiera	9.755	16.752	22.224	36.589	8.317
(1) - (2) - (3)	-8.462	-16.223	-12.683	7.830	2.958

Fuente: Elaborado en base a información de la Contraloría General de la República, Informe de los Estados de la gestión financiera del Sector Público.

Nota: Las cajas de previsión que presentan la mayor venta de activos a través del tiempo son: EMPART, Empleados Públicos y Periodistas (sección Empleados Públicos) y Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional. Los activos se refieren tanto a los físicos como financieros.

CUADRO 12

COMPARACION DEL DEFICIT PREVISIONAL Y EL RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PUBLICO

(millones de pesos de 1982)

Años	Resultado neto presupuesto público	Variación del resultado neto	Resultado bruto presupuesto público*	Variación del resultado bruto	Variación imposiciones previsionales	Variación prestaciones previsionales	Variación déficit previsional
1979	72.751	—	29.423	—	—	—	—
1980	83.392	—	23.500	—	—	—	—
1981	45.670	37.722	-8.169	31.669	19.672	12.988	32.660
1982	-31.996	115.388	-48.564	72.064	45.652	29.506	75.158
1983	-44.227	127.619	-66.373	89.873	49.025	17.292	66.317

Fuente: Elaborado en base a información de la Contraloría General de la República, Informe de la Gestión Financiera del Sector Público, ejercicios presupuestarios años 1979 a 1983 y cuadro 7.

Nota: El signo más significa superávit, y el signo menos, déficit. Todas las variaciones están calculadas con respecto al año 1980.

*Corresponde a la diferencia entre: ingresos totales - endeudamiento - gastos totales.

esta función. La tercera fuente viene dada por las ventas de activos, las cuales siendo importantes son muy variables. Sin embargo, para apreciar realmente la contribución de este rubro, se le debe comparar con la inversión financiera y la real (registradas contablemente como un gasto) puesto que muchas veces los ingresos por venta de activos se vuelven a reinvertir, y, por lo tanto, no financian el déficit. Esto se realizó en el cuadro 11, donde se ve que solamente en 1982 y 1983 la venta de activos constituyó una fuente de financiamiento del déficit previsional. Otras fuentes son los ingresos de operación, recuperación de préstamos, otros ingresos, etc., que son relativamente menos significativos.

4. EL DEFICIT PREVISIONAL Y EL DEFICIT NETO DEL SECTOR PUBLICO

Entenderemos por resultado presupuestario neto del sector público la diferencia entre: (Ingresos totales-Endeudamiento) — (Gastos totales-Amortización de la deuda pública). Si la diferencia es negativa la llamaremos déficit neto y si es positiva la denominaremos superávit neto. Es muy importante tener presente lo dicho precedentemente, por cuanto, a través del tiempo se han usado fórmulas distintas. Por ejemplo, la Contraloría General de la República, que es la fuente de la información usada en esta sección, usó hasta 1981 una fórmula de cálculo diferente (no se descontaba la amortización de la deuda pública de los gastos totales).

Durante los últimos tres años del período se observa una relación entre ambos resultados presupuestarios. En los años 1979 a 1981, el sector público experimentó superávit y en los siguientes, un déficit creciente. Sin embargo, hay que destacar que el superávit tuvo una tremenda disminución en 1981.

La comparación de las variaciones del déficit previsional y del sector público mantienen la misma dirección. Al utilizar la antigua definición de resultado presupuestario de la Contraloría, se observa que las variaciones de ambos déficit difieren en magnitudes pequeñas. Todos estos antecedentes muestran la estrecha relación entre los dos resultados presupuestarios comparados.

El sector previsional al ser componente del sector público y tener un déficit de magnitudes superior al de este sector da una señal más de la restricción a que han sido sometidos otros componentes de dicho sector para hacer caer la magnitud del déficit agregado.

5. EL AHORRO PÚBLICO Y LAS POLÍTICAS PREVISIONALES Y DEL TRABAJO¹⁴

El ahorro público se define como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes del sector público. Los ingresos corrientes corresponden principalmente a los ingresos totales descontándose el endeudamiento. Los gastos corrientes abarcan los gastos totales excluyendo la amortización de la deuda pública, inversión real, inversión financiera y transferencias de capital.

CUADRO 13

ESTIMACION DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PREVISIONALES Y DEL TRABAJO EN EL AHORRO PÚBLICO (millones de pesos de 1982)

Años	Ahorro	Variación del ahorro	Variación del déficit previsional	Variación de las políticas previsionales y del trabajo*
1979	145.405	—	—	—
1980	150.889	—	—	—
1981	116.741	-34.148	32.660	51.375
1982	41.174	-109.715	75.158	95.235
1983	2.172	-148.717	66.317	105.734

Fuente: Elaborado en base a información de la Contraloría General de la República, Informe de la gestión financiera del sector público, ejercicios presupuestarios años 1979 a 1983.

*Corresponde a la suma de las variaciones de los recursos destinados por el Tesoro Público a la previsión y el trabajo más la variación en las imposiciones previsionales.

Todas las variaciones fueron calculadas con respecto al año 1980.

Como ya ha sido comentado precedentemente, las políticas estudiadas y en particular la reforma actúan en la dirección de reducir el ahorro, ya que disminuyen los ingresos corrientes y aumentan los gastos corrientes. Por supuesto que estos cambios pueden ser compensados por otros producidos en rubros de ingresos corrientes (aumentan) o de gastos corrientes (disminuyen). No obstante, los efectos de las políticas previsionales y del trabajo son de tal magnitud, que el resultado esperado es una caída significativa del ahorro público. Esto último es lo que se estimó en el cuadro 13.

¹⁴Es importante insistir en el hecho de que la información usada en este documento corresponde a la definición de sector público dada en la Ley de Administración Financiera del Estado, la cual desafortunadamente ha experimentado modificaciones a través de los años. Además, el procesamiento de los datos en la fuente de información utilizada presenta algunos inconvenientes que no permiten efectuar un cálculo más exacto. Las cifras de ahorro entregadas aquí sobrestiman a las verdaderas, de acuerdo a antecedentes más confiables, pero solo disponibles para algunos años de los cubiertos en este estudio.

Estas estimaciones confirman la relación que hay entre la caída que tiene el ahorro público y el impacto de las políticas previsionales y del trabajo. Es conveniente señalar que el nivel de ahorro estimado está sesgado hacia arriba, sin embargo, las cifras permiten apreciar correctamente su tendencia. Nótese la alta correlación entre la variación del ahorro, déficit previsional y variación del impacto de las políticas previsionales y del trabajo.

6. EL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO Y EL DEFICIT PREVISIONAL

Un indicador general para medir la importancia de una variable económica es su relación con el PGB. En el cuadro 14 tenemos calculada esta relación y ella nos muestra el crecimiento espectacular que ha tenido el déficit previsional. Este subió desde 1,5 por ciento del PGB en 1980 a más de 7 por ciento en 1982/83, es decir, la significación fue más que cuadruplicada. Esta es una señal más de la extraordinaria importancia que ha alcanzado el problema del déficit previsional y la necesidad de saber que proyección futura tendrá éste. El objetivo de este documento ha sido mostrar y cuantificar como ha evolucionado el déficit previsional hasta 1983, la proyección deberá ser el motivo de otro estudio.

CUADRO 14

RELACION ENTRE EL PGB Y EL DEFICIT PREVISIONAL (millones de pesos de 1982 y porcentajes)

Años	PGB	Déficit previsional/PGB
1979	1.258.760	1,9
1980	1.356.708	1,5
1981*	1.434.300	3,7
1982*	1.228.703	7,8
1983*	1.218.422	7,1

Fuente: Elaborado en base a información del Banco Central de Chile, Boletín Mensual n° 679, septiembre 1984 y cuadro 7.

*Cifras provisionales.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es indudable que la conclusión más importante es el enorme impacto que han tenido las políticas previsionales y del trabajo (en especial la reforma previsional) en las finanzas públicas a partir del año 1981. Algunos de los principales efectos económicos que han sido mostrados en este documento

son: aumento en el volúmen de recursos aportados por el Estado a esta función, aumento en el déficit del sector público, cambios en la asignación de recursos dedicados a las funciones del Estado, disminución del ahorro público, cambio en el financiamiento del déficit público, incremento del déficit previsional, etc. El déficit público al pasar a ser financiado principalmente por endeudamiento elevará los gastos de los períodos futuros por concepto de intereses de la deuda pública. Lo cual compromete los presupuestos de los próximos años. Se decidió no tocar los impactos sobre el mercado del trabajo y de capitales.

Es indudable que los resultados que se deducen de este estudio habrían sido diferentes si la situación económica del país se hubiese comportado de otra manera. El deterioro en el nivel de la actividad económica implicó una elevación de la tasa de desempleo, lo que llevó a la autoridad económica a incrementar los programas de absorción de cesantía, PEM y POJH. Como es natural, esto significó un aumento sustancial de los recursos fiscales canalizados a estas funciones. Con una economía en crecimiento permanente estos gastos no se habrían requerido. Sin embargo, el déficit previsional no habría diferido sustancialmente de lo que realmente fue. De todas maneras cabría esperar una cifra menor dado por pagos más pequeños de subsidios de cesantía y posiblemente prestaciones de salud. Este déficit estaba previsto por cuanto fue inducido por la propia autoridad. No obstante, los efectos pudieron ser otros. Como se sabe, con un nivel de actividad mayor la recaudación tributaria es mayor, con lo cual el ahorro público habría sido más alto, se podría haber restringido en menor escala los recursos asignados a otras funciones, las necesidades de endeudamiento y de pago de intereses podrían ser reducidas, etc. En resumen, las causas que condujeron a esta caída en la actividad económica terminaron produciendo la situación descrita en este trabajo.

La principal recomendación sería la realización de un estudio que tenga como objetivo proyectar hacia el futuro la situación previsional, especialmente el déficit, su duración en el tiempo y determinar políticas que puedan ayudar a reducir los efectos que se han derivado, a la luz de las nuevas condiciones que enfrenta la economía chilena. Como es sabido, en la época en que se hicieron los estudios y se comenzó con la reforma previsional, la economía chilena presentaba características muy diferentes a las actuales. Por lo tanto, todas aquellas estimaciones deberían ser revisadas.

En una visión de largo plazo, lo que ha ocurrido desde el año 1981 a la fecha y lo que ocurrirá durante algunos años futuros, puede ser interpretado como un período transitorio. Al final de éste, una parte sustantiva de la previsión sería manejada por el sector privado, el gobierno tendría una participación directa por vía de las pensiones mínimas que él garantiza, además de

las labores típicas de regulación del sistema. Esto se traducirá en una declinación del gasto público en esta función. Sin embargo, no debemos olvidar que el Estado se hizo cargo de cotizaciones de gran volúmen, que antes de la reforma eran obligación de los agentes privados. Estas seguirán impactando el presupuesto en magnitudes apreciables y posiblemente crecientes. En la medida que la economía crezca a tasas adecuadas, el Estado tendrá un menor gasto por concepto de subsidios que tienen por objeto paliar la cesantía y el desempleo.

Como podemos darnos cuenta, esta discusión no puede continuar en forma provechosa sin contar con cuantificaciones que avalen los argumentos que se están ofreciendo. Dado que el problema es complejo, para obtener proyecciones relativamente confiables se requiere disponer de bastante información y recursos para su procesamiento, los cuales no están fácilmente disponibles para el público.

Documentación e Información
BIBLIOTECA CENTRAL
Fac. C. Económicas y Administrativas
Universidad de Chile