

## Primera Exposición

# Estados de Necesidad y Seguridad Social

**Evelyn Matthei\***

**E**n primer lugar, muchas gracias por haberme invitado hoy día y permitirme exponer nuestros puntos de vista sobre lo que creemos que es la seguridad social.

Yo quiero partir haciendo una breve descripción de lo que, en general, se entiende por seguridad social y los distintos tipos de programas que en ella existen. La seguridad social es, realmente, una respuesta organizada de la sociedad para ayudar a las personas y a las familias a hacer frente a estados de necesidad. Digo que es una respuesta organizada porque, por ejemplo, existe mucha diferencia entre lo que podrían ser obras de caridad, obras de voluntariado, que también pueden estar ayudando -de hecho, existe una larga tradición en Chile- a personas y a familias a hacer frente a estados de necesidad, y la seguridad social, que es una respuesta organizada, regida por leyes, un sistema mucho más formal.

Cuando se quiere hacer frente a estados de necesidad, hay que diferenciar entre distintos tipos de estados de necesidad, distintos en su origen y que, por lo tanto, también deben recibir distinto tratamiento. En este sentido yo distingo entre tres tipos de estados de necesidad que señalaré a continuación. El primero es la pobreza crónica, lo que se denomina, en general, extrema pobreza. Parte, muchas veces, de madres desnutridas, que tienen hijos de bajo peso, que tienen falta de medios como para alimentarlos apropiadamente, como para vestirlos, como para darles una vivienda que los proteja y que, además, les falta la educación y los conocimientos para estimular y educar. Todo este cúmulo de problemas: el bajo peso, la desnutrición, la falta de alimentación, la falta de educación y de estímulo, generalmente inciden en que ese niño que nació con muchas potencialidades, no sea capaz de desarrollar todo el potencial que tenía al nacer y se convierta con frecuencia en una persona incapaz de mantener un trabajo estable. Por lo tanto, esa persona cuando sea adulta, lo más probable es que siga en condiciones similares y no sea capaz de arrancar de ese círculo vicioso que es la extrema pobreza. Las características, entonces, de este tipo de estado de necesidad (la pobreza crónica o la extrema pobreza), es que es permanente y que requiere de un plan completo y coherente para interrumpir ese círculo.

El segundo tipo de estado de necesidad es la pérdida de la capacidad de trabajo. En este momento, entonces, estamos hablando de otro tipo de gente, que ha podido trabajar durante su vida, que ha tenido una remuneración, pero que por algún motivo -que generalmente es vejez, invalidez

---

\* Ingeniero Comercial, experta en Seguridad Social, actualmente Diputado.

o muerte- pierde la capacidad de trabajo y, por lo tanto, pierde la capacidad de generar ingresos, de obtener una remuneración. Por lo tanto, ya es incapaz de mantener a su familia. Las características, entonces, de este tipo de estado de necesidad es que se trata de gente que por motivos previsibles (como es la vejez) o imprevisibles (como es la invalidez o la muerte) pierden la capacidad de ganarse la vida. Por lo tanto, lo que necesitan para hacer frente a ese estado de necesidad es dinero que pueda reemplazar, en forma permanente, la remuneración que no se puede percibir. Es muy distinto, entonces, al primer estado de necesidad en el que, realmente, tiene que haber un programa completo para interrumpir un círculo. Aquí, lo que se necesita, más bien, es dinero.

Al tercer tipo de estado de necesidad yo les llamo "contingencias". Son estados de necesidad no permanentes, que se producen por diversas causas. Las causas son a veces positivas, como podría ser el matrimonio o el nacimiento de un hijo, que implican que una persona o una familia se vea enfrentada a necesidades distintas y especiales. Pero también pueden ser dolorosas, como la enfermedad o la cesantía. En este caso, lo que se requiere es una ayuda temporal porque generalmente son estados de necesidad que se presentan en un momento y que después pasan. Esa ayuda temporal puede ser en dinero o puede ser en atención o en entrega de bienes que ayuden a afrontar esa contingencia. Los programas que enfrentan este tipo de estados de necesidad que yo llamo "contingencias", generalmente funcionan como seguros colectivos.

Voy a analizar, desde el punto de vista de estos estados de necesidad, algunos programas que existen y qué es lo que yo creo que hay que hacer a futuro. Empezaré por el problema de la pobreza crónica o extrema pobreza. En general, lo que se requiere es interrumpir este círculo de la extrema pobreza. Lo que se ha hecho en Chile, en este último período, es hacer un intento serio y planificado para atacar este problema del círculo que se auto-alimenta desde distintos puntos de vista. Por ejemplo, los programas de educación básica, los programas de alimentación a los niños en edad escolar y pre-escolar, los controles de salud a la madre embarazada y a los niños, el subsidio único familiar. Lo interesante aquí es que estos no son programas aislados unos de otros, sino que, por ejemplo, para poder recibir el subsidio único familiar, deben exhibir los controles de salud; para recibir la alimentación, el niño debe asistir al colegio y, también, debe exhibir los controles de salud. Entonces, se va tejiendo una red interconectada, de tal manera de asegurarse que el niño va a recibir alimentación, pero que también va a estar siendo controlado desde el punto de vista de salud para prevenir rápidamente cualquier problema que pudiera haber de desnutrición. También, se está atacando desde el punto de vista de que vaya a la escuela para también poder sacarlo, desde ese punto de vista, de la pobreza.

En este sentido, yo diría que se ha avanzado bastante, pero hay un problema que es muy serio: ¿cómo focalizar bien el gasto?, ¿cómo llegar realmente a la gente que es más necesitada? ¿Por qué? Porque en general las personas que menos tienen y las más marginadas de la sociedad tienen, además, el problema de que generalmente no saben a qué servicios pueden acceder, o sea, hay una falta de conocimientos. La gente que está un poco mejor informada tiene derecho a ciertas cosas y las pide. Sin embargo, la gente realmente pobre, la gente realmente marginada de la sociedad, no sabe. Entonces, hay que salir a buscarlas y eso es caro y difícil. Aquí tenemos un problema de cómo enfocar, cómo llegar a ellos en la forma más barata posible y, también hay un problema de como poder aumentar ese gasto social sin comprometer el crecimiento. Por ejemplo, el subsidio único familiar es una muy buena iniciativa. Ustedes saben que la asignación familiar sólo iba a gente que estaba trabajando, que tenía un empleo estable, ya fueran obreros o empleados. No llegaba a los trabajadores por cuenta propia o a los cesantes, que son realmente la gente más pobre. Ustedes saben que la gente de extrema pobreza no son obreros ni empleados, sino que es generalmente la gente que vende en las esquinas, los trabajadores por cuenta propia que hacen "pololos". Entonces, ellos

estaban marginados del programa de asignación familiar hasta que se estableció el subsidio único familiar. El problema es que todavía los montos que se pagan son muy pequeños, pero la idea es muy buena. En este momento se conceden aproximadamente un millón de subsidios únicos familiares contra aproximadamente cuatro millones de asignaciones familiares, pero los montos son muy pequeños y obviamente hay que tratar de ir aumentándolos.

Mencioné recién que teníamos, aquí, varios desafíos: ¿Cómo llegar mejor? y ¿Cómo aumentar los montos de las prestaciones sin comprometer el crecimiento? Yo soy economista; tengo un sesgo. Quisiera detenerme y decir por qué hablo del crecimiento económico. La fuerza de trabajo crece todos los años. Hay gente que está saliendo del colegio, gente nueva que se está integrando a la fuerza del trabajo, también, mujeres que salen a trabajar por primera vez. El año pasado, la fuerza de trabajo creció en un 4,5%. Esa es gente que necesita empleo. Un 4,5% más, todos los años, de gente que está buscando empleo. Ahora, para aumentar en un punto, o sea, en un 1% el empleo, se necesita que la economía crezca en un 1,25 puntos. Esa es más o menos la relación que hay en la economía entre crecimiento del producto versus crecimiento del empleo. Por lo tanto, si la fuerza de trabajo crece, por ejemplo, en 4% -el año pasado, fue más-, la economía tiene que crecer en un 5% por esta relación. Es cosa de regla de tres. 1 es a 1,25 como 4 es a 5 para mantener el empleo. Si la economía no crece un 5% todos los años, lo que vamos a tener es todos los años más desempleados, porque toda esta gente nueva que se integra a trabajar por primera vez, no va a tener empleo. Por lo tanto, muchas veces yo escucho la crítica de que, a lo mejor, debieramos crecer un poco menos en Chile y repartir un poco más. Yo creo que repartir es realmente importante. Los programas de ayuda son importantísimos porque hay muchas familias con necesidades que necesitan ahora soluciones a sus problemas. Pero nunca debe gastarse más allá de lo que se puede. Nunca debe ponerse en peligro el crecimiento del país porque realmente si, por repartir más ahora, ponemos en peligro el crecimiento del país, eso significa, "pan para ahora y hambre para mañana", porque lo que vamos a estar haciendo es no ser capaces de generar esos empleos productivos que se necesitan todos los años. Por lo tanto, si no crecemos a un ritmo del 5% anual, el desempleo va a aumentar. Por lo tanto, yo creo que hay que tratar de hacer el mayor énfasis posible en ir en ayuda de la gente más necesitada, pero nunca eso debe significar crecer menos, porque estaremos creando las bases para mayores problemas para esa gente.

¿Cuáles son las prioridades en este tipo de programas que van dirigidos a la extrema pobreza? Aumentar el subsidio único familiar. Yo creo que eso es imprescindible. Aumentar, también, la asignación familiar, pero yo diría sólo para familias de escasos recursos. Incluso, yo creo que podría ser posible eliminar la asignación familiar para gente que gana más de una cierta cantidad. Creo que hay que concentrarse en la gente que necesita más. Hay que tratar de aumentar, obviamente, las pensiones asistenciales. Esa es una buena idea. Antes no existían las pensiones asistenciales. Yo creo que es muy importante darle una pensión a la gente de edad o inválidos que, realmente, han estado marginados del sistema de pensiones tradicionales, pero los montos son todavía muy pequeños. Y, acá, aunque no es realmente un problema de seguridad social (igual incide mucho), yo creo que hay que tratar de mejorar la calidad de la educación y, sobre todo, la capacitación técnica porque, a la larga, la mejor forma de cortar este círculo auto-alimentado de extrema pobreza, es dando educación.

En cuanto a las contingencias, quisiera referirme ante todo a los nacimientos (esa es una contingencia). Ustedes saben que ha habido un cambio en la legislación pre y post -natal, con el cual yo no estoy de acuerdo. ¿Cuál fue la modificación que se hizo? Una mujer, para tener derecho al pre y post -natal tenía que tener seis meses de afiliación y tres meses de cotización al momento de hacer uso de ese derecho. ¿Qué es lo que pasó? Se vió que efectivamente algunas mujeres empezaban

a trabajar una vez que sabían que estaban embarazadas, pero sin ninguna intención de volver a trabajar después de tener la guagua. De este modo trabajaban seis o siete meses y, después, obtenían además cuatro meses y medio de remuneración por pre y post-natal. Se dió además, que algunas personas llegaban a arreglos con el empleador o, de alguna manera, se arreglaban el sueldo para subírselo y obtener un mejor pre y post-natal porque éste no lo paga el empleador, sino el Estado. Efectivamente existía algo de abuso, pero yo creo que la medida que se tomó para corregirlo no es adecuada, ya que muchas mujeres empiezan a trabajar precisamente porque están embarazadas y porque van a tener un hijo más que alimentar y del cual preocuparse en la familia. Por lo tanto, yo creo que si bien el problema del abuso algo existía, obviamente la solución debe ir por otro lado, no de la forma en que se hizo. Lo que se hizo fue exigir esos mismos seis meses de afiliación y esos mismos tres meses de cotización, pero al momento de la concepción. De tal manera que la gente no pudiera abusar. Yo creo que era necesario preocuparse del tema, porque cuando hay gente que abusa, lo que está haciendo, generalmente, es encarecer el sistema. Generalmente, la gente que abusa no es la gente más necesitada porque ésta no tiene los conocimientos necesarios para beneficiarse del sistema. Yo creo que lo que hay que hacer es sencillamente un mejor control. Con los avances computacionales existentes, se puede ver si hay, por ejemplo, una persona que se haya aumentado artificialmente el sueldo. Yo creo que todo control de evasión debe ser por la vía de fiscalizar y no por la vía de cambiar la ley.

Otro tema importante en materia de contingencia es el subsidio de cesantía. La cesantía es probablemente uno de los problemas más dolorosos que tienen que enfrentar, en ocasiones, las familias porque no solamente produce un daño económico sino que también un problema familiar grave. Muchas veces, el hombre se siente inútil; la mujer sale a trabajar y trae ingresos, y se empieza a alterar todo el sistema familiar. De tal manera que el subsidio de cesantía solamente pretende resolver el problema monetario. Obviamente, lo ideal sería que no hubiera cesantía, pero ésta existe. ¿A qué debiera apuntar el subsidio de cesantía?. Yo creo que tiene que ser decreciente en el tiempo porque tiene que haber un incentivo para que la persona salga a buscar otro trabajo. Además tiene que ser de un monto tal que efectivamente le permita vivir a la familia. El monto actual es demasiado bajo. Por último hay algunas causales de cesantía que, en este momento, no son causales de subsidio y que deberían serlo.

Habrían muchos temas más que incluir respecto a la seguridad social, pero esto es lo que quería plantear por ahora. El aporte de las demás exposiciones contribuirá seguramente a complementar esta exposición.