

SISTEMA UNICO DE PRESTACIONES FAMILIARES

William Thayer A.

I. ASIGNACIÓN FAMILIAR, SALARIO Y FAMILIA. CONSIDERACIONES DOCTRINALES

1. *Igualdad legal e igualdad real*

La legítima preocupación por desterrar las discriminaciones y privilegios, tan frecuentes en el área de la Seguridad Social, suele arrastrar a simplificaciones que, a la postre, reproducen la triste experiencia histórica de “las igualdades legales” para personas de una muy diversa situación y capacidad. Toda la Ciencia Social y la esencia misma del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social llevan implícita la inquietud por buscar las igualdades *reales*, que obligan a atención y prestación diferentes según la diversidad de necesidades de quienes sufren una condición de menor valencia.

2. *Salario y familia*

Durante mucho tiempo los científicos sociales y juristas disputaron acerca del amparo que debía merecer la familia del trabajador. Desde los viejos conceptos de la ley de bronce de los salarios, hasta la doctrina de la plusvalía de Marx; siguiendo por las diversas concepciones de inspiración cristiana, emanadas de las encíclicas que avanzaban del salario “justo” al “salario familiar”, siempre ha palpitado la preocupación de asegurar una racional “destinación familiar del salario” y una protección a quien soporta los rigores de una familia numerosa.

Esencialmente “proletario” es el que no posee más bien que su *prole* y la imagen que proyecta el concepto es la del animal racional, generalmente analfabeto, que deambula por el mundo, arrastrando la pesada carga de su mujer e hijos a quienes alimentar. Las palabras de fuego de León XIII aún resuenan, cuando pregonaba en 1891: “Un pequeño grupo de hombres opulentos y riquísimos ha puesto sobre la muchedumbre innumerable de *proletarios* un yugo que difiere poco del de los esclavos”. ¿Cómo aliviar, pues, la condición del proletario? Las alzas de salarios eran ciertamente un camino, pero subsistía el peligro del aprovechamiento puramente individual del beneficio, sin que éste se extendiera hacia el grupo familiar.

Algunas legislaciones y políticas laborales se mostraron refractarias a considerar ningún tipo de ponderación del salario en razón de las responsabilidades familiares. Se alegaba con fundamento que cualquier mecanismo que hiciera más gravosa la condición del casado o del padre de familia, lo abocaba de preferencia a la cesantía frente a quien no exhibiera tales responsabilidades. Más superficialmente, otros siempre sostuvieron que la situación familiar era un problema privado del trabajador y sobre el cual, en caso de abusos, podría operar la legislación protectora de los menores o familias abandonadas, pero no había ámbito propio para una preocupación, en el terreno laboral.

Una cosa quedaba ciertamente por definir: el salario mínimo o vital, o el salario básico en cualquier nivel de especialidad, ¿debía considerar únicamente las necesidades del trabajador individual o debía considerar las de él y "algún grupo familiar"?

La moderna ciencia social no ha podido prescindir de la responsabilidad familiar del trabajador. Pero entre quienes consideren para el hombre tan natural el trabajo como su condición familiar, hay discrepancias o, mejor, alternativas para atender su obligación familiar. Fundamentalmente las soluciones son: a) Considerar que todo trabajador, real o potencialmente, tiene responsabilidad familiar y entender que el salario justo, a cualquier nivel, tiene relación con una *familia tipo*, o promedio; b) Considerar el salario en relación con las necesidades *concretas familiares*, para lo cual se establece con cargo al *costo* del salario el aporte a un fondo de compensación, contra el cual se gira según el número de causantes de asignación (cargas familiares, como tristemente las llama nuestra legislación); c) Considerar el salario en relación con las necesidades individuales y subvenir a las familiares mediante subsidios familiares; d) Considerar *parcialmente* atendidas las responsabilidades familiares a través del salario, y complementarlo con asignaciones o subsidios, y e) Considerar el salario en relación con una familia tipo, como en el caso a), pero subvencionar la "familia numerosa" con auxilios a contar de las cargas que excedan el promedio.

Bien podrá advertirse que, en general, el salario tiene relación con la *capacidad profesional o productividad del trabajador y no con sus necesidades*. Pero, con todo, hay que *partir de algún monto en la determinación de la remuneración que corresponde a quien presta un servicio no calificado y de mínima responsabilidad*. Una actitud es considerar en el trabajador su dignidad personal y obligación familiar como algo ajeno a su condición de ente productivo, aunque pueda ser atendido como persona humana por otras circunstancias o vías sociales (Seguridad Social, Beneficencia, caridad privada, etc.). La otra es, como se ha dicho, implicar la familia como una condición normal del *ser humano trabajador* y desterrar como un arti-

ficio la imagen de un ente productivo carente de destino personal y familiar. Naturalmente que esta situación se agudiza en las bajas escalas de remuneraciones y se atenúa en los niveles más altos, donde la aptitud profesional o el rendimiento implican ventajas económicas mayores que cualquier compensación familiar. Pero sería un error pensar que en las negociaciones colectivas, discusiones parlamentarias y, en general, en las políticas sociales y laborales no sigue pesando la consideración de la dignidad personal y el presupuesto familiar como medida de las aspiraciones legítimas o de las necesidades vitales, de los trabajadores. La historia de los siglos XVIII, XIX y XX no se ha hecho en vano.

3. Costo de asignación familiar

Esta compleja precisión de situaciones es esencial para entender por qué nuestra economía aparece tan recargada por el impacto del costo de las asignaciones familiares, en relación con cualquier indicador nacional o internacional. Porque una misma cantidad implica relaciones muy distintas según se considere como cargas *las que excedan de la familia promedio*, o *toda responsabilidad familiar* (incluyendo el cónyuge, el hijo que está por nacer, los hijos hasta los 24 años —si son estudiantes—; la madre y hasta el padre, en ciertos casos). Si, como ocurre en otros países, el subsidio familiar se otorga a contar de las cargas que exceden de dos, o de los “hijos” que exceden de dos, el volumen de los recursos para asignación familiar sería mucho menor y podrían, sin mayor costo, aumentarse los salarios en un 15% o más, pues ese valor lo consumen precisamente *las primeras cargas familiares y nos las que exceden del promedio*. Lo que cabe preguntarse, entonces, no es si podríamos destinar menor suma a asignación familiar y mayor a salarios; sino *en qué forma hay mejor aprovechamiento de los recursos*.

No escapará a quien preste un mínimo de atención al asunto que, en la medida en que se opera a través del mecanismo de asignaciones familiares, se redistribuyen salarios en beneficio de las familias de *bajos ingresos y no sólo de mayor número de cargas*. En efecto, está cargado al costo de los salarios un porcentaje de las rentas, altas o bajas (aunque con un cierto tope). Es claro que este porcentaje por lo mismo que va a fondo de compensación **NO BENEFICIA AL TRABAJADOR COMO TAL**, sino en la medida en que justifique *créditos contra el fondo comprobando poseer cargas familiares*. Además, por éstas cobra *una misma cantidad*, cualquiera sea su salario (o sueldo), pues estamos dando a la palabra salario su acepción más genérica. Por la inversa, si *no* se consideraran cargas familiares el cónyuge o los dos primeros hijos, el fondo de compensación se financiaría con un aporte muy bajo, digamos menor de

un 5%, pero el restante porcentaje revertiría a favor de los salarios *EN PROPORCION AL MONTO DE ESTOS y no por una cantidad igual*.

Por eso, el costo tan "alto" de la asignación familiar chilena, y por ende, de la seguridad social en parte principal, deriva de un afán de proteger los sectores de *bajos ingresos y muchas cargas*, en desmedro de los de *altos ingresos y pocas cargas*. Para éstos, lo conveniente sería reducir a cero los fondos de compensación familiar y destinar a salario todo lo que hoy se entrega por vía de asignación.

Profunda ignorancia de los antecedentes del asunto revelan los que *al mismo tiempo* protestan por ser "muy altos los costos previsionales" y "discriminatorias las asignaciones de monto diverso". Reducir el costo previsional equivale a retransferir a remuneraciones lo que se pagaba por vía de asignación familiar. Por ejemplo: suprimir la asignación familiar por el cónyuge y el primer hijo, conservándola desde la segunda carga permitiría bajar la cotización de un 20% a un 10%, más o menos. Ahora bien, ese 10% de rebaja revierte en aumento de remuneraciones que beneficia a los que ganan más en mayor proporción que las vituperadas "asignaciones de monto diverso". Estas envuelven un real sentido de solidaridad y redistribución de rentas, aunque limitado al gremio. Naturalmente, que aplicar a *todos los salarios* el recargo (o descuento) impositivo para compensación familiar, otorgando a todos asignación de igual monto, es más "social" aún, pero conduce a una aparatosa inflación del costo de la seguridad social.

4. Seguridad social y familia

Nuestra legislación ha seguido, pues, el sistema de considerar "toda responsabilidad familiar" dentro del ámbito de la Seguridad Social, traspasando *del costo salarial al previsional* una proporción que bordea del cuarto al quinto (entre 25 y 20%) de lo que se percibe en salarios, para beneficiar la familia del trabajador, ajustándose a las responsabilidades concretas y no al promedio familiar.

Nuestros hábitos en la materia no han distinguido adecuadamente el significado de esta institución, creyéndose por muchos que queda satisfecha la responsabilidad familiar, reservando para el cónyuge y los hijos las asignaciones pertinentes, y disponiendo el padre del salario según su individual necesidad. Esto parecerá increíble a ciertos sectores de altas rentas, para los cuales la asignación que se percibe no influye de manera ni siquiera perceptible; resultará natural en ciertos niveles de rentas más bien bajas. Ahora bien, para los sectores de más ínfima remuneración y con familia numerosa, la asignación familiar representa una proporción muy principal de la renta. Por eso, no cabe olvidar que la generalización

declarativa y declamativa, de la "asignación de monto único e igual para todos los niños de Chile" o "para todas las cónyuges de Chile", o para todas las "madres" de Chile, tiene variable sentido si el jefe de familia gana un sueldo vital, o 20 a 50 veces esa cantidad.

5. *Familia y prestaciones familiares*

No hay institución más adecuada, más irremplazable, para introducir al hombre en la vida social, que aquella que origina su presencia en el mundo: la familia. Y no hay institución que permita proyectar una mayor cantidad de influencias rectificadoras, unificadoras, cooperativas y progresistas hacia la sociedad, que las que se promueven a través de la institución familiar y mediante las estructuras, mecanismos, antecedentes, datos y acciones que permiten las prestaciones familiares.

La institución de la asignación familiar, cuando está bien estructurada, permite realizar una serie de actos para orientar, educar, promover, amparar y servir a la familia, a lo largo de las mil vicisitudes que derivan del matrimonio, el embarazo, el nacimiento, la lactancia, las diversas fases de la educación (parvularia, básica, media, técnica y superior), los infortunios familiares (accidentes, enfermedades, viudez, orfandad, etc.), o sociales (cesantías, huelgas, paralizaciones, etc.), las necesidades del núcleo familiar o de sus miembros (vivienda, abastecimientos, recreaciones, vestuario, etc.) y, sobre todo, reconocimiento, es decir, saberse y sentirse personalmente digno y socialmente partícipe de la azarosa, pero expectable tarea de vivir.

Por eso, montar un sistema de prestaciones familiares incapaz de servicios sociales o inadecuado para ellos, es un dispendio verdaderamente delictual de recursos y oportunidades de progreso. Pero aun importa transformar los beneficios creados para la más sólida fundamentación familiar y social en pretextos burocráticos para hacer odiosa y complicada la distribución de un recurso que, en tal caso, más valiera reintegrarlo al salario.

Estas no son meras palabras. ¿Qué sentido podría tener rebajar en un 15 ó 20% el salario de los trabajadores con la mira de "proteger" a sus familias, si los mismos trabajadores van a recibir esas cantidades, sin que nadie cuide o atienda su efectiva destinación familiar? ¿No constituyen legión los casos, conocidos por todos los que han tenido experiencia en estas materias, en que se falsifican, inventan o incluso se constituyen legalmente responsabilidades familiares, para el solo efecto de causar las asignaciones respectivas?

6. *Asignación familiar y profesiones*

Los requerimientos de la vida moderna junto con avanzar, de los iniciales estudios de la beneficencia privada, a la beneficencia pública, los seguros sociales y la seguridad social, han desarrollado ciertas profesiones muy ligadas a ésta y a todo cuanto diga relación con la adecuación real y equitativa, no presunta y promediada, de los recursos de la seguridad social hacia la prevención y atención de las necesidades e infortunios sociales, y hacia el mejor conocimiento y aprovechamiento de los medios que la comunidad asigna a los grupos o individuos de menor valencia social. Tal es el caso por excelencia del Servicio Social y, con él de una serie de profesiones y actividades conexas como la Orientación Familiar, Educación de Párvulos, Desarrollo de la Comunidad, Promoción y Participación Popular, etc. Mediante ellos se juntan y cooperan el más débil y el más fuerte; el que sabe o tiene más con el que sabe o tiene menos, pero no para disputarse una diferencia, sino para lograr objetivos comunes; para ejercitarse en dar y recibir porque cuando *se participa en muchas actividades, todos tienen algo que dar y algo que recibir*. El que pase por la calle y arroje una limosna, *solamente da y el mendigo solamente recibe*. Quienes colaboran en programas de desarrollo familiar o de la comunidad están siempre aprendiendo y enseñando: aportando y recibiendo experiencia, culturas, destrezas, bienes, esperanzas, contactos, sugerencias, etc.

7. *Bases para un Sistema de Prestaciones y Servicios Familiares*

De lo dicho se desprende lo importante que es para un país optar por un sistema adecuado y eficaz de Prestaciones y Servicios Familiares. Este sistema debe considerar:

a) Un tamaño óptimo de la institución administradora, para que los mil detalles de la vida familiar, puedan ser adecuadamente considerados, sin que los integrantes de cada grupo familiar pasen a ser otra cosa que una ficha, un número o una perforación en una tarjeta IBM;

b) Una razonable homogeneidad geográfica o profesional del grupo atendido para:

1. hacer posible una acción social, educacional, orientadora y asistencial fundada en *reales necesidades comunes* de un número interesante de individuos, que permita optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales;

2. hacer posible un control eficaz y económico de los recursos utilizados, en razón de la mayor facilidad con que se detectan las anomalías si se trata de ambientes similares;

3. hacer posible la *participación de los propios interesados* en la administración y control. Ello resulta ilusorio o perjudicial en el manejo de conglomerados de abigarrada heterogeneidad;

4. hacer posible, por último, un sistema de *interés común en el financiamiento del fondo de compensación* y evitar el perjudicial mecanismo de autocompensación, único factible en los fondos abigarrados y gigantes-cos.

Sobre esto debemos insistir. Está demostrado que es incorregible e incoercible el anhelo de reducir al mínimo la entrega de excedentes y permitir la mayor amplitud en la invocación de las cargas cuando cada empresa o unidad integrante del sistema debe optar entre favorecer "*al fisco*" o a su "*propia gente*" en el proceso de compensar aportes con cargas familiares. A escala nacional, la adopción de este fatal sistema de autocompensación cuesta miles de millones de escudos. La permanente pesquisa de incontables infracciones encarece y hace odiosos no sólo los sistemas de control, sino el organismo administrador. Este aparece remiso o pasivo en la atención social, y activo, impertinente e ineficiente en un control repetido y sin tregua.

II. EXAMEN DEL DECRETO LEY N^o 307, DE 4 DE II DE 1974, MODIFICADO POR EL D.L. 473, DE 28 DE MAYO DE 1974

1. *Características generales*

El D.L. 307 crea un Sistema Único de Prestaciones Familiares, con un solo monto de asignaciones, identidad de beneficiarios y causantes; un solo Fondo, un mismo porcentaje de cotización; control, orientación y dirección central por la Superintendencia de Seguridad Social; un mecanismo de recaudación de aportes y pago de beneficios por autocompensación y a través de instituciones previsionales u otras especialmente autorizadas. El sistema contempla la posibilidad de otorgar beneficios distintos de la asignación en favor de la familia, cuando el Fondo lo permita y concentra también en él la asignación de los recursos para el programa de dación de leche y otros similares a través del S.N.S., y los aportes para las Juntas Nacionales de Auxilio Escolar y de Jardines Infantiles.

Desde el punto de vista doctrinario, el D.L. se inspira en los principios de unidad, uniformidad y solidaridad que fundamentan la moderna Seguridad Social, y procura aproximarse al de integridad, tanto cuanto lo permitan los recursos disponibles y el sentido propio de las prestaciones familiares.

2. *Ventajas sobre la situación anterior*

2.1. Hablamos de la "situación anterior", porque el D.L. crea "un sistema" que reemplaza a una abigarrada e ilógica yuxtaposición de regímenes de asignaciones y prestaciones familiares. Tener un sistema es, desde luego, una primera ventaja que anotar;

2.2. Con gran sentido de la oportunidad y de la justicia, se ha aprovechado la dramática aceleración inflacionaria para cortar el nudo gordiano de los abismos que existían en el monto de las diversas asignaciones familiares. En cualquier situación de estabilidad monetaria o de inflación limitada, el proceso de ajustar las asignaciones familiares a un monto único, forzaba a una nivelación hacia arriba, particularmente elevando la asignación del Servicio de Seguro Social y de los Empleados Públicos, hasta igualarla con la de los empleados particulares. Para un momento en que la asignación obrera estaba en E⁹ 13,80 (último trimestre de 1966), el costo de la nivelación representaba unos E⁹ 533.000.000 anuales. Adviértase que para esa época, los ingresos *totales* de la Seguridad Social para asignación familiar ascendían a unos E⁹ 1.000.000.000. O sea, nivelar costaba más que el 50% del total de los aportes.

2.3. La simplificación consecuencial a la unificación del régimen de beneficiarios, causantes, porcentaje de cotizaciones, etc., se confunde con el esencial avance de tener, por fin, un solo sistema, como ya hemos mencionado. No obstante, es necesario destacar que el D.L. 307 no sólo repara injusticias y desniveles, sino que propone un ordenamiento racional aceptable de beneficiarios y causantes y un mecanismo de administración, pago y control operante y expedito tomando en cuenta la magnitud de la reforma.

3. *El Sistema, sus beneficiarios y causantes*

De ello trata el título I del D.L. 307, artículos 1^o a 17.

3.1. *Beneficiarios.* El sistema es ambicioso y considera afectos a todos los trabajadores dependientes de los sectores público y privado (art. 2 letra a); a los trabajadores independientes afiliados a un régimen de previsión que contemple tal beneficio (letra b), para los cuales se señala un procedimiento de aplicación especial en el art. 20 (peluqueros y similares de la ley 9613; los artistas y demás de la ley 15.478; hípicas del D.S. 307 del M. de Hda., de fecha 6 de abril de 1970, y suplementeros regidos por la ley 17.393); a los beneficiarios de subsidios o pensiones que invistan o hayan investido las calidades recién detalladas (letras c y d); a los beneficiarios de pensión de viudez y a la madre de los hijos naturales del trabajador o pensionado en goce de la pensión de que trata el art. 24 de la ley 15.386 (60% de la pensión que hubiera correspondido a la con-

yuge sobreviviente), y por último, a las Instituciones del Estado o reconocidas por el Supremo Gobierno que tengan a su cargo la crianza o mantención de niños huérfanos o abandonados y de inválidos. (letra f).

En líneas generales, esta disposición ordena y generaliza la legislación vigente, salvo en relación con la última categoría de beneficiarios (letra f), que es novedad. Hasta hoy las entidades a que alude esa letra sólo podían reclamar el pago de la asignación familiar cuando los niños que atendían eran *causantes* de ella, lo que excluía a los huérfanos y abandonados.

3.2. *Causantes*. El art. 3º enumera los causantes de asignación familiar, a saber:

a) “La cónyuge y, en la forma en que determine el reglamento, el cónyuge inválido”.

Esta disposición generaliza el derecho a asignación por el cónyuge inválido. La condición de causante de la cónyuge era común en nuestra legislación, no así en la extranjera, y constituye un factor decisivo en el costo de la Seguridad Social. Recuérdese que, según lo expuesto en las consideraciones doctrinarias, no estimar a la cónyuge como causante es consecuencia de considerar inherente a la función del salario, el permitir la constitución de una familia por el ejercicio del derecho natural al matrimonio (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 16).

b) “Los hijos y los adoptados hasta los 18 años, y mayores de esta edad hasta los 24 años, solteros, que sigan cursos regulares de la enseñanza media, normal, técnica, especializada o superior; las instituciones del Estado o reconocidas por éste, en las condiciones que determine el reglamento”.

El D.L. 472 de 28/V/74 suprimió la frase “de ambos cónyuges o de uno cualquiera de ellos” que venía a continuación de la palabra “hijos”, porque, sin pretenderlo, se excluía de los beneficios de la ley a los hijos naturales. La expresión actual es amplísima, y no distingue entre hijos legítimos, naturales, ilegítimos, reconocidos o no, y especifica a los adoptados —a veces llamados “hijos adoptivos”. Sin la limitación de número (hasta dos) que establecía la ley 12.462, de 6/VII/1957, en su art. 10.

La disposición unifica en 18 años la edad tope normal para la condición de hijo causante que existía para empleados particulares y obreros— (para los empleados públicos, el tope era 21 años). En el caso de los hijos que siguen estudios, la disposición que beneficiaba sólo a empleados particulares y obreros, con tope de 23 años, pero que no existía en el sector público, se extiende para todo beneficiario hasta que el hijo causante cumpla 24 años, sin perjuicio de la extensión hasta el 31/XII/ del año respectivo, según la norma común del art. 11, inc. 2º.

c) “Los nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre o abandonados por éstos, en los términos de la letra precedente”.

Esta disposición normaliza el beneficio, corrigiendo anomalías de las leyes aplicables a los empleados particulares y obreros (“nietos y bisnietos huérfanos menores de 20 años”) y a los empleados públicos (“descendientes legítimos”). Debe tenerse presente que en la legislación chilena los hijos de hijos naturales no son nietos, conforme al aforismo que dice “el hijo natural no tiene abuelos”.

d) “La madre viuda”. La ley 16.610, de 6/II/67 reconocía el derecho a asignación familiar a los hijos legítimos, naturales, ilegítimos y adoptivos o legitimados adoptivamente, cuyas madres vivan a sus expensas, (art. 1º) presumiéndose que no ocurre esto si percibe una renta superior a un sueldo vital mensual (art. 2º).

El D.L. 307 es, como puede observarse, más restrictivo y exige la condición explícita de viudez, salvo que sea mayor de 65 años;

e) “Los ascendientes mayores de 65 años”. Aquí de nuevo se normaliza una legislación inarmónica. El caso de la madre estaba esclarecido: pero para los empleados particulares el padre debía tener 65; para los obreros 60, y para el caso de los empleados públicos, no se señalaba edad tope.

f) “Los niños huérfanos o abandonados, en los mismos términos que establece la letra b) y los inválidos que estén a cargo de las instituciones mencionadas en la letra f) del art. 2º de acuerdo con las normas que fije el reglamento”.

Este precepto es correlativo a la letra f) del art. 2º.

En conformidad a las normas de interpretación de las leyes, hay que buscar la armonía entre ambas disposiciones y resolver así que el derecho a asignación lo causan los huérfanos, abandonados o inválidos *a cargo de las referidas instituciones*. Por la omisión de una coma, después de “inválidos”, podría pensarse que el requisito de la tuición por instituciones habilitadas es sólo propio de éstos;

3.3. *Asignación maternal*. El art. 4 consagra el beneficio de la asignación maternal —que la legislación anterior llamaba con menos propiedad “pre-natal”— para las trabajadoras comprendidas en las letras a), b) y c) del art. 2º, como en favor de las cónyuges embarazadas, causantes de asignación familiar, de los beneficiarios allí mencionados. La asignación procede desde el comienzo del embarazo y se hace exigible desde el 5º mes.

La legislación precedente contemplaba el beneficio en términos similares, de acuerdo con lo dispuesto por las leyes 12.401, 12.462, 13.305, 15.966 y 16.464 para todos los obreros y empleados públicos o privados. No contempla la nueva legislación pago adicional por partos múltiples, concordantemente con el carácter “maternal” y no de “hijo en gestación” de la asignación.

3.4. *Requisitos y excepciones.* Señalados los beneficiarios y causantes, el Título I, en sus artículos 3º a 7º, contiene las siguientes disposiciones reguladoras del goce del beneficio:

a) Es requisito común para causar asignación familiar vivir a expensas del beneficiario y no disfrutar de renta —salvo pensión de orfandad— igual o superior al monto de la asignación familiar (art. 5º). La legislación precedente se refería al sueldo vital para los empleados particulares; 1/2 sueldo vital de Santiago, para los empleados públicos; y un 25% del salario medio de pensiones para los obreros. Consideramos más lógica y social la limitación referida al sueldo vital. Una “renta” equivalente a una asignación familiar es demasiado ínfima para obstaculizar el disfrute del beneficio.

b) Ningún causante puede dar derecho a más de una asignación familiar (art. 6); lo que confirma el criterio vigente en la legislación anterior;

c) Corresponde percibir la asignación, por regla general, al beneficiario a cuyas expensas vive el causante; pero la madre puede reclamarla por los hijos menores que viven con ella. También procederá el pago directo a los causantes mayores, a la cónyuge o a la persona a cuyo cargo se encuentre el causante, “*siempre que lo soliciten*” (art. 7º).

Hemos subrayado la disposición del D.L. porque es más amplia y general que la legislación precedente (art. 7 del DFL 245 y 33 de la ley 7.295);

d) Los límites de edad que se contemplan en las letras b), c) y e) del art. 3 no regirán respecto de los causantes afectados por invalidez que señala el reglamento y califique el SNS, el SERMENA u otro servicio autorizado (art. 3 inc. penúltimo);

e) Los beneficiarios de la letra e) del art. 2º sólo podrán invocar como causantes de asignación familiar las mismas cargas por las cuales tenía derecho a este beneficio el causante de la pensión respectiva (art. 3, inc. final);

3.5. *Normas complementarias.* Los arts. 8 a 14 disponen que:

Art. 8º: Las instituciones del Estado o reconocidas por el Gobierno que tengan a su cargo causantes (letra f) del art. 2º), **impetrarán el beneficio** ante el S. de S.S.;

Art. 9º: Si el beneficiario rehúsa reclamar el derecho, lo puede hacer la persona que esté a cargo del causante, o la cónyuge en su caso:

Arts. 10 y 16: Lo dispuesto en los artículos anteriores se entiende sin perjuicio de lo que se ordenase por resolución judicial, no obstante que la asignación familiar es inembargable (art. 16, incs. 2º y 3º). Debe quedar en claro que la retención judicial podrá proceder cuando se discuta, por ejemplo, el derecho mismo a la asignación familiar, o la identidad del

causante o beneficiario, pero no cuando reconocido el derecho, se pretenda hacerse pago de alguna obligación con cargo a ella.

Art. 11: La asignación se paga desde el momento en que se produzca la causa que la genera; pero sólo se hace exigible a petición de parte y una vez acreditada su existencia. Se adeuda hasta el último día en que se tenga la calidad de causante con prórroga al 31/XII para los que cumplan los 18 ó 24 años, según se ha explicado. La extinción del derecho debe comunicarse dentro de 60 días a la entidad pagadora.

No precisa el D.L. lo que ocurre con el cobro fuera del respectivo año calendario en relación con el cual se elabora el Presupuesto del Sistema. Pensamos que no procede el cobro de asignaciones correspondientes a un período presupuestario anterior, porque es de la esencia del Sistema calcular el monto de las asignaciones según los beneficiarios y traspasar al período anual siguiente los saldos acreedores o deudores (art. 26). Se extinguen así las deudas que no se hicieron valer en el respectivo período de compensación. No obstante, la cuestión se ha prestado a discusiones en la legislación anterior y el asunto no lo resuelve el Sistema del D.L. 307.

Art. 12: La nulidad de matrimonio extingue el derecho a la asignación familiar respectiva el último día del mes en que quede ejecutoriada la sentencia que la declare.

Art. 13: La asignación familiar, para los beneficiarios de las letras a) y b) del art. 2º se pagará mensualmente, entendiéndose el mes de 30 días y devengándose completa si los requisitos se cumplen por 25 o más días en el mes respectivo. En caso contrario, se devengará el monto proporcional al período de remuneración imponible. Se generaliza así la norma que para los obreros contemplaba el D.F.L. 245 de 1953;

Art. 14: La asignación de subsidiados y pensionados será proporcional al período en que mantengan dichas calidades.

La norma de los 25 días no tiene aplicación práctica en estos casos.

3.6. *Monto, naturaleza jurídica y prueba.* El art. 15, de acuerdo con el principio de uniformidad, señala un monto único para toda asignación familiar, cualesquiera sean los beneficiarios o causantes de ella. Se exceptúa el inválido, que da derecho a una asignación de monto doble.

El art. 16, reiterando normas antiguas, declara que la asignación familiar y las demás prestaciones del sistema no serán consideradas remuneración para ningún efecto legal; estarán exentas de todo impuesto, gravamen o cotización; no podrán retenerse ni transarse ni embargarse, salvo lo que ya explicamos respecto del art. 10.

El art. 17 se remite al reglamento para los procedimientos de concesión, prueba, mantención, suspensión y control. El inciso 2º confirma el criterio de que no será necesario renovar periódicamente la documentación, salvo

en los casos calificados que indique el reglamento. Esta última disposición es una especie de consejo o criterio señalado al Poder Reglamentario que habitualmente conduce a una revisión *anual* de los antecedentes.

3.7. *Omisiones y conflictos en relación a la legislación anterior.*

Antes de examinar el Título II, conviene precisar en qué medida el D.L. 307 deroga orgánicamente la legislación anterior.

En nuestro concepto, la inclusión de los considerandos que encabezan el texto mismo del D.L., induce a darle a sus disposiciones una interpretación armónica con los propósitos ahí expresados. Por ello, habría que rechazar cualquier vigencia de preceptos anteriores que, aunque no sean opuestos al texto del artículo del D.L. 307 y sus modificaciones como lo dice redundantemente el art. 60, rompa los principios de uniformidad, unidad o igualdad que inspiran explícitamente la legislación. Con todo, hubiéramos preferido una redacción más tajante en el art. 60, que concretare de manera exclusiva a los preceptos del D.L. 307 todo el sistema. Es claro que ello podría haber ocasionado más de una sorpresa desagradable, habida consideración del gran número de normas que se debía unificar.

Como están las cosas, pensamos que normas como las contenidas en los arts. 52 a 55 de la ley 13.305 sobre derecho a cobrar asignación familiar en casos de paro involuntario, cierre o reducción de faenas, etc., se mantienen vigentes y favorecen a los obreros que no tengan derecho a subsidio de cesantía (arts. 22 del D.L. 603 de 10 de agosto de 1974, en relación con el art. 55, inc. 4º de la ley 13.305 de 6/IV/1959).

4. *Del Financiamiento, Programación y Administración del Sistema*

El título II trata de este asunto.

4.1. El Sistema se financia con cargo a un Fondo Unico, cuya creación dispuso ya el art. 30 del D.L. 97 y al cual ingresan los siguientes recursos:

a) Cotizaciones de cargo de empleadores y patrones sobre las remuneraciones imponibles, incluyéndose en tal concepto al Estado y a las entidades, personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

De acuerdo con los considerandos del D.L. 307, apoyados en el contexto de las disposiciones (arts. 29, 30 y 31) y prefiriendo el sentido en que una disposición produzca algún efecto sobre aquél en que no produzca ninguno, hay que concluir que para los efectos del Sistema, se innova en la aplicación restrictiva que para el Fisco y otras entidades públicas contempla el art. 5º del C. del Trabajo. Todo ello, naturalmente, sin obstar a las *modalidades* especiales con que el Fisco y demás instituciones públicas deben operar en el Sistema según lo preceptuado especialmente a su respecto;

b) Un aporte "equivalente a la cotización anterior", calculado sobre las rentas imposables en el caso de los trabajadores independientes a que se refiere el art. 2º, letra b) y que reglamenta el art. 20 (peluquerías y similares de ley 9.613; artistas y otros, de ley 15.478; hípicos, del D.S. de Hda., 307; y suplementeros, de ley 17.393).

Nada nuevo se dispone en relación con otros grupos de trabajadores (choferes de automóviles de alquiler; pequeños comerciantes e industriales; etc.), que seguirán rigiéndose por sus normas propias, en cuanto "no se opongan a la nueva legislación", según lo ya dicho;

c) Los aportes que reciba de las instituciones de previsión u otros, para incrementar el financiamiento de las finalidades de acción social en favor de la familia (art. 22, letra b).

Para el año 1974, el Presupuesto no contempló aportes en este sentido y mucho nos tememos que los requerimientos del Sistema posterguen en exceso este importante objetivo de la ley;

d) Las disponibilidades y reservas que se mantengan en los organismos previsionales para el pago de las asignaciones familiares a la fecha del D.L. 307 (7-II-74), sin perjuicio de lo particularmente preceptuado para las Cajas de Compensación sobre fondos de reserva para el pago de beneficios sociales (art. 54).

4.2. El art. 21 considera remuneraciones imposables aquellas por las que se efectúen cotizaciones al fondo de pensiones respectivo, o las consideradas para el otorgamiento de dichas pensiones. El art. 50 señala un tope imponible de 14 sueldos vitales, que se aumentará a razón de dos más por año, hasta llegar a 20 vitales en 1977.

4.3. Las finalidades que debe cumplir el Sistema son, según el art. 22:

- a) Pago de asignaciones familiares y maternas;
- b) Acción social en favor de la familia;
- c) Aporte al SNS para el programa de dación de leche u otro similar;
- d) Aporte en favor de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas;
- e) Aporte en favor de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, y
- f) Gastos de Administración;

4.4. Para el cumplimiento de estos fines se han variado considerablemente las bases financieras y legales del sistema. Especialmente recordamos el rigor de la disposición que inhabilita para ser causante a quien percibe una renta igual o superior a una asignación familiar (con la única excepción de las pensiones de orfandad), el aumento de la base imponible a 14 sueldos vitales, para llegar paulatinamente a 20, etc. Consecuencialmente los arts. 43 a 49, en el Tít. III, y los arts. 1º a 6º transitorios, disponen importantes cambios en el régimen de aportes, debiendo destacarse como principales los siguientes:

a) Cotización de 20% al Fondo Unico, la que “podrá ser modificada por ley”, expresión ésta un tanto pintoresca (arts. 19 y 5º transitorio). El D.L. 446 de 2 de mayo de 1974, aumentó en un 9% la cotización, con el carácter de “sobretasa transitoria”. O sea, a la fecha (agosto de 1974) se cotiza un 29%.

b) Asignación familiar de Eº 1.800 mensuales para el año 1974 (art. 5º transitorio). El monto se elevó a Eº 4.000, por el D.L. 446 recién citado.

c) A contar del 1º de enero de 1975, regirá el Sistema de un Programa Anual, aprobado en el mes de diciembre, por Decreto de Hacienda y Trabajo a propuesta de la Superintendencia de Seguridad Social. El programa comprenderá presupuesto de ingresos y egresos; tasa de cotización; monto de la asignación familiar; reservas necesarias; monto de los aportes al SNS, a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; a la Junta Nacional de Jardines Infantiles; recursos para los fines de acción social que señala la letra b) del art. 22 y para gastos administrativos (art. 23). Estos no podrán exceder, en conjunto, del 6% de los ingresos del Fondo y sólo podrán destinarse a las instituciones que al 30/IX/73 obtenían legalmente fondos para sus gastos de administración de los recursos de asignación familiar que administraban y que continúan participando en el Sistema (art. 24). Tal es el caso del S.S.S., Cajas de Compensación, Caja de Empleados Particulares, etc.

Es importante destacar que aunque el Programa se aprueba por Decreto, la variación de la tasa de cotización —si la hubiere— requiere de sanción legal, según lo preceptuado en los arts. 19 y 5º transitorio, que por ser normas especiales deben prevalecer sobre la general del art. 23.

d) Para la confección del Programa, cada institución pagadora deberá preparar sus propios presupuestos particulares, en los plazos y según las pautas señaladas en la Superintendencia, que tiene atribuciones para proceder sin dicho antecedente en caso de omisión y para aplicar fuertes sanciones (art. 25).

4.5. El art. 28 es uno de los preceptos claves del Sistema, al disponer que éste operará mediante el régimen llamado de “compensación”. Esto es: los empleadores o patrones pagan la asignación una vez al mes, junto con las remuneraciones que procedan y previo al reconocimiento de la carga y la respectiva autorización del pago (inc. 1º) y “compensarán las asignaciones familiares que hubiera cancelado con el monto de las cotizaciones y aportes” (inc. 2º), esto es, deducirán de sus obligaciones de aportar, lo que hubiera pagado por asignaciones, y si éstas hubieran representado una cantidad mayor, tendrán derecho a cobrar la diferencia de la respectiva entidad administradora (S.S.S., Caja de Previsión, Caja de Compensación, etc.).

Este sistema de compensación es el ordinariamente usado en Chile y lo comentaremos más adelante:

4.6. Como consecuencia del Sistema de autocompensación, los presupuestos de las diversas entidades administradoras pueden encontrarse en la diferente situación de tener exceso de pagos en relación con los aportes que deban recibir, o, por la inversa, exceso de aportes respecto de los pagos que deban compensar a sus afiliados. En general, los organismos que tengan afiliados de baja renta y con muchas cargas imponibles, tenderán a ser deficitarios. En el caso contrario, generarán superávit.

Este mecanismo de compensación opera a tres niveles:

a) El empleador o patrón compensa las asignaciones que paga por cuenta del Fondo, con los aportes que debe hacer a él a través de la respectiva institución administrativa (SSS, Caja de Previsión, Caja de Compensación).

b) La institución administradora deberá contemplar en su presupuesto la estimación probable del déficit o superávit que reclamará o aportará al Fondo, como resultado de toda su operación, lo que constará en el anexo de su presupuesto (art. 25);

c) El Fondo podrá, a escala nacional, arrojar un déficit o un superávit, el que pasará al presupuesto del año siguiente, anticipando el Fisco las cantidades necesarias para asegurar la regularidad de los pagos, con cargo a devolución apenas existan los recursos (art. 26). Esta norma debe concordarse con el art. 4º transitorio del D.L. 603 de 10/VIII/74, que afecta eventualmente estos excedentes a beneficio del Fondo Común de Cesantía.

4.7. La Superintendencia de Seguridad Social debe regular todo este mecanismo de compensación e incluir en el anexo al Presupuesto del Programa Anual las partidas correspondientes al probable resultado del funcionamiento de los diversos organismos de su dependencia. Para este fin podrá hacer las modificaciones que procedan según lo vaya indicando el comportamiento de los flujos de pagos y aportes. Sólo una alteración del Presupuesto en sus cifras globales requerirá, como es lógico, Decreto Supremo con las firmas de los Ministros de Hacienda y Trabajo. Para el expedito cumplimiento de este proceso, la Superintendencia fijará en el Programa, o separadamente, las normas sobre periodicidad, monto y características de los giros o aportes que las instituciones administradoras y/o pagadoras deban hacer al Fondo, como consecuencia de sus operaciones y con cargo a las partidas contempladas en el anexo del Presupuesto (arts. 25, 37, 38 y 39).

4.8. Tratándose del Fisco y otras entidades que invisten características especiales, los arts. 29 a 35 señalan las modificaciones o adecuaciones convenientes, siempre dentro de la norma general de giros y aportes al

Fondo, que contará con una cuenta especial en el Banco del Estado y las auxiliares que procedan (art. 42).

5. *Otras disposiciones*

El Título III del D.L. 307, trata de disposiciones varias, algunas de las cuales ya hemos mencionado.

Los arts. 43 a 49 adecúan el régimen legal a las exigencias del Sistema que ya hemos visto. Se suprimen los aportes a la Junta de Auxilio Escolar y Becas, dispuestos por la letra c) del art. 20 de la ley 15.720, y a la Junta Nacional de Jardines Infantiles, contemplado en el art. 16 de la ley 17.301 (art. 43); se aumenta la cotización patronal al fondo de pensiones del S.S.S. en 1.7%, como consecuencia de que desaparecen los traspasos que lo beneficiaban en virtud de las leyes 14.688 y 15.720 (art. 44); similar aumento -1.5%— se dispone en favor de la Secc. Tripulantes de la Caja de la Marina Mercante Nacional (art. 45) y correlativas enmiendas se introducen en las normas que se aplicaban a las Cajas de Ahorros Municipales de la República (art. 46), la Caja de E.E. Municipales de Santiago (art. 47); la Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República (art. 48), y a la Caja de Retiros de los FF.CC. del Estado (art. 49).

El art. 51 establece que todas las retribuciones en dinero relacionadas con la situación familiar del trabajador, establecidas en estipulaciones individuales o colectivas, serán consideradas remuneraciones para todos los efectos legales, precepto que debe concordarse con los arts. 3º y 4º, transitorios. El 3º transitorio, en su inciso final, señala que las empresas que al 1º de X de 1973 tenían regímenes convencionales de asignación familiar obrera —extinguidas por el D.L. 97— y que hayan tenido autorizada por el S. de S.S. la imputación de otros beneficios en favor de la familia, sólo mantendrán este derecho hasta el 31/XII/74, por el mismo monto y en las mismas condiciones vigentes al 1/X/73. El art. 4º transitorio prescribe que los beneficios preestablecidos en favor de la familia a la fecha de vigencia del DFL 245 de 1953, gravarán exclusivamente a los patrones y no podrán ser suprimidos o rebajados por causa alguna, ni serán imponibles respecto de sus montos vigentes al 1/X/73.

Los arts. 52 y 53 restablecen el régimen de reajuste de las deudas por imposiciones de previsión y otorgan facilidades especiales de pago durante plazos posteriores ampliados, pero ya vencidos. Salvo en cuanto al restablecimiento del reajuste, son en rigor disposiciones transitorias.

El art. 54 señala para las Cajas de Compensación el régimen ya explicado de los arts. 37, 38 y 39 (aportes de excedentes y giros, según sus presupuestos y partidas que figuran en el anexo). Sin embargo, hay dos preceptos de interés especial:

a) El inciso 2º señala que los beneficios sociales que deban pagar se financiarán con cargo a los fondos acumulados y reservas con que actualmente cuenten, "sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 30 del D.L. 97". Vale decir, sin perjuicio de la ayuda del Fondo Unico cuando los recursos se agoten;

b) El inciso 3º anuncia una legislación especial respecto de las Cajas de Compensación y dispone que, entretanto, "mantendrán su estructura y organización".

Comentaremos este importante artículo más adelante.

El art. 55 establece sanciones penales para los infractores fraudulentos del Sistema (presidio menor, grados mínimo a medio);

Los arts. 56 a 59 interesan sólo a la planta y estructura administrativa de la Superintendencia de Seguridad Social.

El art. 60 deroga el título IV del D.L. 97; como toda norma contraria al actual D.L. y el art. 60 señala la vigencia del Sistema desde el 1º de enero de 1974, o sea con una retroactividad de un mes y siete días, la que no estaba llamada a crear dificultades, dada la precedencia del D.L. 97 y que los términos del D.L. 307 eran conocidos antes de la compensación del mes de enero de 1974.

6. *Artículos transitorios*

Casi todos los hemos examinado ya. Ellos se inspiran en el principio de respetar los beneficios ya adquiridos conforme a la legislación anterior, conservando sus montos hasta que sean igualados por los del Sistema.

También se dispone (art. 7º) que "hasta tanto no se dicte el reglamento a que se refiere el art. 17, continuarán operando los sistemas y medios de prueba para la concesión de la asignación familiar, su mantención y demás procedimientos administrativos contemplados en la legislación actualmente vigentes". Lo mismo se indica respecto de la asignación maternal.

Se dispone también (último inc. del art. 7º transitorio) que comprenderá al Servicio de Seguro Social reglar la forma y pago de las asignaciones que correspondan a las instituciones a que alude la letra f) del art. 2º, que concuerda con lo establecido en el art. 8º permanente.

Las demás disposiciones transitorias ya las hemos comentado, o son de estilo y no encierran interés jurídico (arts. 6º y 8º, por ejemplo).

7. *Observaciones críticas sobre el D.L. 307: su reglamento y normas complementarias*

7.1. Ya hemos manifestado antes (V, párrafo 2) el avance que el D.L. 307 representa sobre la legislación anterior y la ortodoxia de los principios

en que se inspira: unidad, uniformidad, solidaridad y, hasta donde sea posible, integridad. Cualquiera corrección o enmienda al Sistema establecido es ahora relativamente sencilla. El "gran problema" de la multiplicidad de regímenes y la desarmonización de beneficios y necesidades ha sido superado.

7.2. Técnicamente el cuerpo de disposiciones del D.L. 307 está bien concebido. Siempre es posible pulir, afinar y perfeccionar. Hay redacciones incorrectas, como la del segundo inc. del art. 54; vacíos intrascendentes, como la salvedad que el 2º inciso hace respecto de las pensiones de orfandad y que quizá "a fortiori" debiera contemplarse en caso de invalidez, o disposiciones controvertibles, como la restricción de la calidad del causante, sólo a la madre viuda, y no a la inválida menor de 65 años. Todo ello sirve para confirmar el juicio general muy favorable al D.L. 307 desde el punto de vista de la inspiración doctrinaria y técnica que siguió.

7.3. Desde nuestro particular punto de vista, nos parece conveniente examinar algunas alternativas de solución para obtener un mejor rendimiento del enorme esfuerzo humano, administrativo y financiero que demanda un sistema como el propuesto. Algo ha sido ya sugerido en la primera parte de este estudio, al considerar doctrinariamente el tema de la asignación familiar (V. cap. I, Párrafo 5). En esta oportunidad quisiéramos enjuiciar de preferencia los aspectos del sistema propuesto que a nuestro juicio podrían ser modificados o sustituidos con provecho social y financiero.

7.4. El primer aspecto vulnerable es la "autocompensación" que inspira gran parte de la administración del sistema y que derechamente introduce el art. 28.

7.4.1. La autocompensación es la compensación efectuada por el empleador o patrón directamente, mediante la deducción de la suma pagada para asignación, sin que se efectúe realmente el aporte o cotización que la financia, sino sólo la diferencia, en caso de haberla.

7.4.2. El primer defecto que envuelve la autocompensación según ya adelantamos (Cap. I; párrafo 7; letra b, Nº 4) es la tendencia incoercible de los empleadores a reducir los excedentes o diferencias que se entregan al fondo común prefiriendo favorecer en cuanto sea posible a los beneficiarios concretos y conocidos de la propia empresa, en lugar de la masa anónima oculta tras la burocracia del sistema e identificada con el Estado o Fisco. Quien haya manejado este tipo de situaciones podrá confirmar la veracidad y magnitud del hecho, cuya consecuencia financiera en el sistema es imponderable.

7.4.3. Agrava el problema anterior, la enorme dificultad de controlar los pagos que provienen de conglomerados humanos heterogéneos. Es muy

difícil discernir lo normal de lo anómalo, para orientar una fiscalización, cuando la compensación se maneja a través de grandes instituciones que reciben pagos por trabajadores de muy diversas características profesionales, geográficas o culturales. En rigor, no es éste un problema de la autocompensación, sino de la estructura del organismo que administra o paga la asignación; pero suelen ir muy ligados, porque la autocompensación se busca con la finalidad de hacer más "simple" el sistema, pagando sólo los excedentes —si los hay— y no la suma total de las cotizaciones. Ese mismo afán de simplicidad conduce a coleccionar los aportes en un mínimo de centros o fondos, a ser posible, en un *solo Fondo* y una *sola Institución*. Con ello se cae en la heterogeneidad de que hablábamos y en la subsecuente ineficiencia del control.

7.4.4. De todo esto a su vez deriva la imposibilidad práctica o, al menos, la muy limitada aptitud de tal régimen operativo para desarrollar *políticas en favor de la familia aprovechando los datos* del sistema. Las constancias y antecedentes familiares que entrega una racional estructura del Sistema de Prestaciones familiares son de gran valor, como lo hicimos presente en el Capítulo I, párrafo 5): Toda esta riqueza de información sólo será transformada en acciones sociales, si existen la solidaridad humana, que se genera entre los grupos afines, y la acción promotora de las entidades gremiales respectivas, más la asistencia técnica y especializada de organismos públicos o privados. Es claro que en una perspectiva estatística y burocrática la sola acumulación de datos en una computadora se considera suficiente para que florezcan toda clase de planes, programas y acciones ordenados por funciones, profesiones, localidades o necesidades. No es ese nuestro punto de vista ni parece ser la lección de la experiencia. Los *estadistas*, los hombres capaces de manejar la complejidad inmensa de variables que comprende una política social en favor de todo un pueblo, son escasos, y aun ellos, necesitan el apoyo, la iniciativa, la información pormenorizada que emana de las fuentes vivas del mundo gremial o poblacional. Son las agrupaciones laborales o de pobladores, u otras afines, las que pueden ordenar la infinitud de circunstancias, en proposiciones o perspectivas concretas, más o menos viables, que el especialista pondera y afina, y que el estadista orienta e impulsa a nivel nacional. Pero más que todo, sólo la libertad creadora que emana del contacto vivo de los propios interesados con la realidad circundante es lo que despliega las inmensas posibilidades que cualquier realidad puede ofrecer. Sin esa participación y aportes que surgen de la base, no hay genio capaz de asegurar un progreso estable y duradero, ni mucho menos de hacerlo en democracia y libertad, como lo exige nuestra tradición nacional.

7.4.5. Otro factor que también debe examinarse, es la conveniencia de reservar con máxima prioridad una proporción fija de los ingresos del

sistema para otras prestaciones y servicios familiares distintos de la asignación en dinero. La destinación efectivamente familiar de los recursos del Sistema se asegura mejor, por ejemplo, proporcionando un 80 ó 90% de los fondos disponibles en asignaciones familiares, y un 20 ó 10% en orientación familiar, puericultura, higiene y salud, educación, capacitación profesional, servicios sociales, desarrollo de la comunidad, etc. Infortunadamente, la tendencia al manejo de los fondos a través de organismos gigantescos y heterogéneos, conduce a preferir o postergar estas finalidades, que emergen naturalmente, cuando el Fondo —siempre único— opera mediante organismos de dimensión óptima y de base homogénea profesional o geográfica.

7.4.6. En esta materia, el D.L. 307 sigue líneas diferentes. Resuelto el problema de la unidad, uniformidad, solidaridad e integridad, el Sistema del Decreto-Ley se afirma en la autocompensación y la administración a través del Servicio de Seguro Social, la Caja de Previsión de Empleados Particulares y la operación directa del Fisco y organismos públicos con el Fondo. Por el contrario, las entidades más adecuadas para cumplir los fines de orientación y promoción familiares, como son las Cajas de Compensación, quedan condenadas prácticamente a muerte, aunque el último inc. del art. 54 anuncia una reglamentación especial para ellas.

7.4.7. Las pocas Cajas de Compensación existentes nunca han sido amparadas por una legislación que les permita un pleno desarrollo como "Sistema". La Superintendencia de Seguridad Social y diversos sectores públicos y privados las miraron como "casos de excepción" y "de privilegio", sin querer aceptar las ventajas de un *sistema operativo en base de organismos homogéneos, de dimensión óptima y humana igualmente aptos para operar con déficit o superávit*, recompensando en un organismo central, del todo similar al Fondo Unico del D.L. 307.

7.4.8. En rigor, la alternativa que estamos sugiriendo respeta lo esencial del sistema creado por el D.L. vigente y sólo pretende ir modificando progresivamente y con sentido de racionalidad geográfica y profesional, las entidades con las que el Fondo se entiende. Hoy día son esencialmente el S. de S.S. y la Caja de Empleados Particulares, más ciertas entidades públicas y el Fisco como tal. Nosotros pensamos que podrían traspasarse en forma paulatina las funciones de administrar asignación familiar a cajas de compensación del tipo de las que existen, *pero constituidas tanto en el área industrial como en el sector agrícola* y conectadas al Fondo Unico recompensador.

7.4.9. Una particularidad de carácter meramente pragmático, pero de gran incidencia financiera en las cajas de compensación, es la posibilidad de trabajar en forma relativamente estable con las *mismas planillas de pago* de un mes a otro. La similitud de hábitos y normas laborales del grupo,

indica muchas veces una reiteración del 100% de los nombres y una escasísima variación de la asistencia computable para los fines de la asignación familiar, que se devenga completa, por tener remuneración imponible 25 días en el mes. De esta manera, el *cambio de un nombre*, o la *pérdida de la asignación completa* por una persona, que en el mes anterior la percibió; o la *aparición de una nueva carga*; o la *extinción de otra*, son fenómenos llamativos, que pueden indicar un problema familiar o laboral que atender; una reducción de personal con la consiguiente cesantía; una inconveniente rotación, etc. Los mecanismos de servicio y control se activan o agilizan, las tendencias positivas o negativas se detectan más fácilmente, y nace la posibilidad de proponer soluciones o políticas realistas, fundadas en los hechos.

La sola circunstancia de que haya empresas o actividades que puedan operar más eficazmente en base de corrección de planillas que de nuevas planillas cada mes, es ya un síntoma característico de interés social y administrativo.

7.4.10. Le hemos dado especial énfasis al examen de la alternativa de desarrollar las cajas de compensación no sólo por una particular experiencia y convicción sobre el asunto, sino porque el art. 54, inc. 3º, señala que está pendiente una reglamentación a su respecto. Es oportuno, pues, acopiar antecedentes y reflexiones, a fin de que pronto y satisfactoriamente, se resuelva una situación anómala, que dificulta la operación de los únicos organismos especialmente experimentados en desarrollar políticas en favor de la familia sobre la base de las prestaciones familiares.

7.4.11. Con fecha 6 de julio de 1974 se publicó en el D. Oficial el D. 75 del M. del Trabajo que reglamenta el D.L. 307. En él se reproducen los preceptos del Decreto-Ley, para facilitar la consulta, y se precisan algunos detalles que son propiamente reglamentarios, como por ejemplo, el mecanismo para determinar la invalidez que causa, en monto doble, el beneficio de la asignación familiar y anticipa o prolonga su disfrute. Las normas que al respecto contemplan los arts. 5º y 6º prescriben como base de invalidez la pérdida presumible de 2/3 o más de la capacidad de ganancia, por causas corporales o mentales, calificadas y controladas por el S.N.S., SERMENA o el Servicio Médico a que se encuentre acogido el beneficiario. Adviértase que este tipo de pérdida de capacidad de ganancia corresponde a una invalidez absoluta, aunque se aparta levemente de las normas de las leyes 10.383 y 16.744 que refieren la invalidez absoluta a la pérdida del 70% o más de la referida capacidad de ganancia. En todo caso, dicha diferencia es irrelevante para el diagnóstico.

También es importante destacar que el Reglamento 75 confirma la interpretación que habíamos dado al art. 2º letra b) del D.L. 307, sobre los *hijos*, especificando de manera explícita (art. 4º, inc. 2º) que se involucran

en dicha expresión los hijos legítimos, naturales, ilegítimos en los términos del art. 280 del C.C. y los hijastros.

También cabría llamar la atención a lo dispuesto en el art. 20 inc. 3º que consagra una excepción a la exigencia de los 25 días para tener derecho a asignación familiar completa, en favor de los trabajadores marítimos eventuales y discontinuos, imponentes de la Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional y de la sección Tripulantes de Naves y Operarios Marítimos de la misma, siempre que hayan percibido en el período una remuneración igual o superior al "ingreso mínimo mensual vigente para los trabajadores del sector privado". La disposición es justificada de acuerdo con los preceptos legales y las normas de trabajo que rigen a esa categoría de hombres de mar.

El D. 75 consta de 66 artículos permanentes y tres transitorios. El D.L. 307, de 61 permanentes y 7 transitorios. Fácil es apreciar que, reproduciendo el primero las disposiciones del segundo que encierran interés para el Sistema, poca novedad cabe encontrar desde el punto de vista jurídico, lo que confirma el mérito de concisión y suficiencia en el Decreto-Ley, que el Reglamento respetó.

7.4.12. Intrascendente es el D.S. 99, del Ministerio del Trabajo, que introduce modificaciones al funcionamiento de las Cajas de Compensación. En él se las faculta para establecer programas de crédito social con cargo a los recursos que de acuerdo con la legislación vigente puedan destinar a beneficios sociales. Como el D.L. 307 suprimió la percepción de recursos *permanentes* para beneficios sociales, afectando a tal finalidad los fondos acumulados y las reservas, muy magro financiamiento tendrá el aludido crédito social. La enigmática referencia al art. 54 del D.L. 307 hemos dicho que pudiera significar la *intención* de mantener con cargo al Fondo Unico los beneficios que se estaban otorgando una vez que se agoten las reservas. Pero a la postre la cuestión no es tan clara por la derogación total del Título IV del D.L. 97 que contiene el art. 60 del D.L. 307, título en el cual se encuentra el citado art. 30. La única solución o claridad podrá venir de la anunciada legislación especial sobre cajas de compensación (art. 54, inc. 3º del D.L. 307).

7.4.13. En el Diario Oficial de 10/VIII/74 se publica el D.L. 603 que crea el sistema de Subsidios de Cesantía para los trabajadores de los sectores público y privado. En su art. 4º transitorio se dispone que el Fondo Común de Cesantía, que crean los arts. 16 y 17, "podrá contar . . . transitoriamente" con los sobrantes que en forma periódica se determinan en el Fondo creado en el D.L. 307, de 1974.