SEGURIDAD SOCIAL

AÑO X NÚM. 10 *EPOCA III*

JUIO - AGOSTO

1961

MEXICO, D. F.

PUBLICACION BIMESTRAL DE LAS SECRETARIAS GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

INDICE

ESTUDIOS:

PAG.

Seguridad Social y Desarrollo Económico.
Lic. *Juan Bernaldo de Quiros* . . . 9

Seguridad Social y Economía.
Pierre Larroque 41

La Seguridad Social en América Latina.
Beryl Frank. 55

La colaboración Internacional al desarrollo económico y social en América Latina.
Moisés Poblete Troncoso 63

DOCUMENTOS:

Reunión Extraordinaria del C.I.E.S. 79
Breve reseña. 79
Informe del grupo de expertos 80
Discursos 87
Integración de la Organización Interna 111
Declaración de los pueblos de América 112
Carta de Punta del Este 114
Resolución A-1.–Plan decenal de Educación de la Alianza para el Progreso 130
Resolución A-2.–El Plan de Salud Pública de la Alianza para el Progreso 133
Resolución A-3.–Programa Tributario. 135
Resolución A-4.–Grupos de estudio para tareas de programación 136
Resolución B-1.–Créditos de balance y de pagos para la integración económica 139
Resolución B-2.–Estudios sobre puertos en América Latina. . 139
Resolución B-3.–Financiamiento de los Estudios de la región del Darien. 140
Resolución C-1.–Proyecto de Declaración de Principios que recomienda al grupo de estudios del café para su inclusión en el Convenio mundial de café. 141
Resolución C-2.–Medidas internas en los países productores para regularizar el mercado de café. 142

LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA*

POR BERYL FRANK (OEA)

SUS RELACIONES CON EL DESARROLLO ECONOMICO

Los Programas de Seguridad Social ofrecen grandes posibilidades de mantener el poder de compra en las masas de población y en muchos países constituyen la única fuente importante de ahorro para inversiones. En varios países de la América Latina han estado en función durante varias décadas, programas de esta índole —seguros de vejez, enfermedad y accidentes— pero, en general, fueron de alcance limitado.

Solamente en Argentina, Chile y Uruguay está amparada por la seguridad social más del 25 por ciento de la población económicamente activa. En cinco países, está protegido menos del 10 por ciento de esta población.

A menudo no están amparados por la protección del seguro social los grupos que más lo necesitan: obreros del campo, trabajadores temporales y a destajo, obreros a domicilio, empleados domésticos y trabajadores independientes. La mayor parte de la población de América Latina está ocupada en la agricultura, y se ha pensado en ampliar el seguro social al sector rural. Pero resulta difícil aplicar los programas tradicionales a esas regiones, por la dispersión de la población, las dificultades en los transportes, la escasez de personal médico y material sanitario y otros factores. Otro problema es el hecho de que las tareas agrícolas, en gran parte, aún se pagan en especie en y muchos casos, no se halla definida claramente la situación de empleados y patronos. En varios países, la protección a las familias de escasos recursos en el ámbito rural, se presta a través de las entidades de bienestar social y no por las técnicas del seguro. Establecer en las áreas rurales instituciones similares a las de las zonas urbanas, excedería de la capacidad fiscal y futura de los gobiernos y de las posibilidades de los ingresos agrícolas.

Por lo que respecta a los obreros de la ciudad, en muchos países la previsión sólo comprende al personal del transporte y de las industrias y el comercio de empresas medianas y grandes. Algunos programas están basados en experiencias de países europeos, en donde el seguro social deriva de las mutualidades creadas en el plano gremial. Esta división redunda en detrimento de la unidad y cohesión del seguro social de un país y dificulta su aplicación. Por otra parte, la extensión del seguro social a ciertos grupos estuvo ligada más a la organización y la fuerza política de los mismos, que a la satisfacción de sus necesidades económicas reales. Como resultado, se crearon regímenes en favor de los funcionarios, ferroviarios, bancarios, empleados de comercio, etc., a veces con fondos aparte

* Este artículo es una adaptación de un documento de la Secretaría de la O.E.A. que estaba destinado a la consideración de la VIII Conferencia Interamericana en Quito, Ecuador y fue publicado en la revista "Américas", Vol. XIII Núm. 6, Junio de 1961.

y distintas cuentas para cada grupo. En consecuencia, las ventajas varían según los grupos y zonas de un mismo país, lo cual influye en la dirección e intensidad de los movimientos de población.

Una de las consecuencias más serias de este tipo de previsión es la transferencia de una parte de la renta —procedente de las contribuciones de los patronos y de los gobiernos— de la población total a grupos relativamente pequeños ocupados en profesiones o en zonas geográficas privilegiadas. Parece conveniente extender el seguro social a un sector más amplio de la población en lugar de aumentar la previsión de los grupos ya cubiertos.

En los programas de seguros sociales de muchos países de América Latina se ha dado prioridad a la organización de servicios médicos y al otorgamiento de prestaciones en dinero en casos de enfermedad y maternidad. La OEA auspició, en 1959, una reunión de expertos en seguro social que señaló la urgente necesidad de desarrollar sistemas asistenciales que eviten la burocratización y el tratamiento meramente colectivo e impersonal y, al mismo tiempo, logren una base económica firme. La Reunión recomendó también la eliminación de la duplicidad y superposición que resultan del funcionamiento simultáneo y competidor de sistemas de asistencia médica. Los gastos de las instituciones del seguro social, en el campo de la medicina curativa, seguirán siendo desproporcionadamente elevados hasta que se coopere más estrechamente en campañas de medicina preventiva destinadas a eliminar muchas de las enfermedades endémicas que afectan a la población y disminuyen la productividad. De poco serviría establecer centros médicos en áreas rurales con el objeto de asistir a las personas que sufren de enfermedades intestinales, si el agua que consume la población sigue contaminada.

En algunos países, como Argentina y Uruguay, el seguro de vejez constituye el aspecto más importante del seguro social. En otros, pocas personas gozan de pensiones de vejez, debido a los excesivos años de servicios que se requieren o porque ese tipo de seguro aún no se halla en vigencia. Cada vez se necesita más dinero para estos programas a fin de que la inflación no reduzca el poder adquisitivo de los jubilados y de que los pagos puedan extenderse por un número de años mayor en consonancia con el constante incremento de la expectativa de vida.

El aumento de la expectativa de vida implica, además, una ampliación del período de actividad remunerada. El pago de pensiones a personas que han adquirido una mayor capacitación y experiencia en el trabajo y que se hallan en la plenitud de su capacidad física e intelectual, supone una carga que ni la economía más consolidada podría soportar indefinidamente. Lo lógico sería mantener la edad de retiro actual —que es excepcionalmente baja en muchos países— o posiblemente, aumentarla. Sin embargo, hubo una tendencia que, sin prestar demasiada atención a los factores demográficos mencionados, propugnaba una reducción progresiva de la edad de retiro, fundándose en razones puramente políticas y sin medir las consecuencias. Si los dedicados a ciertas ocupaciones pueden retirarse a la edad de cincuenta y cinco, cincuenta y aun menos años, los

de las demás profesiones aspirarán al mismo privilegio. La ampliación de esa jubilación tendrá efectos paralizadores sobre el desarrollo económico.

Creemos que otros estudios nacionales revelarían la conveniencia de reducir considerablemente el alcance del seguro de vejez y de acrecentar los servicios de salud, educación y bienestar para los grupos de edad más baja.

Algunos países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay), con una población conjunta de más de cien millones de habitantes, han instituído sistemas de asignaciones familiares, aunque dentro de límites modestos; otros consideran la posibilidad de su adopción. Históricamente este tipo de programa se estableció en industrias privadas de Francia y Bélgica para ayudar a empleados de familia numerosa. Más tarde, estas asignaciones se transformaron en programas sociales de carácter público. En Nueva Zelandia, se aprobó la primera ley de subsidio familiar en 1926 y disposiciones similares se hallan en vigor en más de 25 países. Las asignaciones familiares fueron creadas con la finalidad, no sólo de aumentar el ingreso de personas que tuvieran cargas familiares, sino de estimular el crecimiento de la población, por ejemplo en Francia, que necesitaba recuperarse de sus enormes pérdidas humanas en la primera guerra mundial.

La tasa de crecimiento de la población en la América Latina es actualmente la más alta del mundo; por consiguiente, nada aconseja que se estimule a los obreros a tener familias numerosas. Por otra parte, no se puede desconocer la carga que soportan estos trabajadores, sobre todo frente al proceso inflacionista que existe hoy en muchos países. Antes que otros estados Establezcan o extiendan dicho sistema, sería de provecho estudiar con detenimiento sus consecuencias económicas y demográficas y conocer sus dificultades administrativas relativas al pago y control de los subsidios. Como lo indica la experiencia de algunos países europeos, está demostrada la inconveniencia de que los subsidios alcancen un nivel similar a otros tipos de compensaciones, como por ejemplo los salarios, y que por esa causa se disminuya la relación existente entre el ingreso total y la productividad y eficiencia del individuo.

Hasta el presente, sólo dos países latinoamericanos (Chile y Uruguay) tienen sistemas para ayudar a los obreros que se quedaron sin trabajo. Lo que se necesita urgentemente es una cooperación eficaz entre estos sistemas de compensación por desocupación y un servicio que tenga por finalidad procurar al trabajador nueva actividad. En la mayoría de los países se exige a los patronos que abonen indemnizaciones globales por ejemplo, un mes de salario por cada año de servicio. Este tiene sus limitaciones, especialmente si el individuo permanece mucho tiempo sin empleo, pero sería inconcebible pagarle sumas periódicas de dinero a menos que haya servicios encargados de encontrarle otro trabajo.

El reemplazo de la responsabilidad individual del patrono por un sistema de responsabilidad colectiva, sea basado en el seguro de desocupación o en otra solución similar, constituye una necesidad urgente para la América Latina. El seguro de desocupación, los servicios de empleo

y la orientación profesional son todos necesarios, pero la medida más urgente es la indicada en último lugar. Sólo cuando comiencen a surtir efectos los programas para elevar la capacidad técnica de la mano de obra, se podrá estudiar el establecimiento de servicios de empleo o instituir el seguro de desocupación.

En general, la legislación social para proteger a los trabajadores contra los accidentes y las enfermedades profesionales fue precursora del desarrollo de la seguridad social en la América Latina. Los sistemas establecidos a este objeto funcionaron luego desconectados completamente de los programas de seguridad social instituídos posteriormente. Sus beneficios basados en el antiguo concepto de la reparación de daños, resultan hoy, cuantitativa y cualitativamente inadecuados. A menudo, su administración y eficiencia dejan que desear.

En algunos países el seguro contra accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo, no ha merecido la atención debida. Las legislaciones vigentes difieren mucho en sus disposiciones relativas a si estos riesgos deben ser cubiertos con seguros privados o públicos, en cuanto al alcance de las personas protegidas, clase y cuantía de los beneficios y grado en que el riesgo profesional y otras circunstancias especiales deberían ser tenidos en cuenta al fijar las tarifas. Sería oportuno fomentar estudios comparativos en esta materia y analizar las distintas formas de administración de este seguro.

Casi todas las legislaciones de seguro social en América Latina establecen una contribución tripartita para solventar el costo de los programas: trabajadores, patronos y el Estado. Sólo en los seguros contra los accidentes del trabajo y la desocupación, el financiamiento está bajo la responsabilidad exclusiva de los patronos. La cuantía de las respectivas contribuciones difiere según el tipo de riesgo asegurado. Los datos incluídos en el cuadro Núm. 1 muestran que los patronos contribuyen con un 50 por ciento, y entre los trabajadores y el Estado se reparte el 50 por ciento restante. Los demás ingresos provienen de otras fuentes.

Sin embargo, dicha contribución es más aparente que real, puesto que cada uno de los grupos y, en especial, los patronos y el gobierno pueden transferir todas o parte de sus contribuciones a terceros: el gobierno, mediante su facultad para imponer impuestos y depreciar la moneda, y el patrono, elevando el precio de sus productos. Los trabajadores, a su vez, tratan de mantener el nivel de sus ingresos, presionando a los patronos para aumentar sus salarios en la proporción correspondiente.

Es frecuente que los gobiernos no cumplan con sus obligaciones. El gobierno debe contribuir como gobierno y, con respecto a los empleados públicos, como patrono. La renuencia a pagar las contribuciones relativas a su primera condición no sólo se explica por los continuos déficit presupuestarios que debe afrontar, sino porque esas sumas constituyen un desembolso sobre el cual tiene poco o ningún control efectivo. Esto ocurre especialmente cuando la participación del Estado, fijada por ley, equivale a un porcentaje sobre los salarios del sector privado. Esta crece automáticamente con las remuneraciones; pero el aumento de los impuestos no

igue necesariamente el mismo ritmo, al menos en forma concurrente ni en la misma proporción. La incidencia de los sistemas impositivos en la América Latina es, por lo general, regresiva, porque éstos no están basados exactamente en las posibilidades de pago. Una gran proporción de los ingresos del Estado provienen de los derechos aduaneros; los productores o comerciantes transfieren a los precios estos impuestos y la carga recae sobre los grupos de menor capacidad económica.

INGRESOS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURO SOCIAL
EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA
DISTRIBUCION PORCENTUAL SEGÚN SU ORIGEN

Año de 1959

PAIS	Asegurados	Patronos	Estado	Inversiones y otros
Argentina	39.8	49.8	0.1	10.3
Bolivia	16.7	56.9	23.4	3.0
Brasil	27.8	26.0	25.2	21.0
Colombia[1]	28.1	58.7	7.4	5.8
Costa Rica	33.8	35.9	18.2	12.1
Chile[2]	24.1	47.4	12.6	15.9
Ecuador	29.7	35.8	1.7	32.8
El Salvador	25.0	48.9	24.9	1.2
Guatemala	30.3	68.0	..	1.7
México	24.9	49.7	17.7	7.6
Nicaragua	16.0	50.0	31.8	2.2
Panamá	35.4	33.6	6.9	24.1
Paraguay[1]	29.3	53.5	7.4	9.8
Perú	28.5	54.9	14.4	2.2
República Dominicana	24.7	49.7	11.8	14.1
Uruguay	27.6	34.2	0.8	37.4
Venezuela	29.3	48.4	18.2	4.1

FUENTES: Información directa de las Instituciones de Seguro Social; para Chile, El Sistema de Previsión Social Chileno, Informe de la Misión Klein y Saks, Santiago de Chile, 1958, p. 46; para Ecuador, Boletín del Banco Central del Ecuador, Quito, Año XXXIII, Números 386-387, p. 195.
[1] Año 1958. [2] A los ingresos del Servicio de Seguro Social correspondientes a 1959 se le sumaron los ingresos de las demás Cajas correspondientes al año 1955.

En algunos regímenes fijan la contribución en los salarios hasta un cierto límite, de esto resulta que tanto los contribuyentes como los beneficiarios se hallan incluidos dentro del mismo grupo de bajos niveles de ingresos. Otros métodos satisfacen mejor el objetivo; uno de ellos consiste en fijar cuotas sobre las ganancias que no excedan de una cuantía determinada, abarcando a todos los trabajadores, sin distinción en cuanto a los salarios, desechar por completo el tope de los salarios sujetos al pago de aportes. Las limitaciones del campo de aplicación a que se hizo referencia más arriba, disminuyen la efectividad del seguro social como factor de redistribución en las economías de Latinoamérica.

En teoría, tendría que haber una redistribución de ingresos de los que circunstancialmente forman parte del mercado de trabajo, en favor de aquellos cuyo sostenimiento depende de manera exclusiva de sus re-

muneraciones. Pero a veces se permite la devolución de los aportes efectuados al seguro, reafirmando el concepto erróneo de que el seguro social es un tipo de banco en el que se pueden retirar los ahorros en cualquier momento. Uno de los medios para garantizar el pago de beneficios adecuados a las personas que los necesitan, consiste en retener en el sistema los aportes de contribuyentes ocasionales. Como justificación de las cotizaciones considerables que rigen actualmente, se ha alegado que cumplen la encomiable finalidad de redistribuir los ingresos, pero existe una distancia considerable entre la teoría y la práctica y se presentan serias dudas acerca de si este objetivo se ha alcanzado siquiera parcialmente.

La recaudación de los aportes es uno de los principales problemas en todos los sistemas de seguro social de la América Latina. Si se sancionan leyes que requieren un financiamiento elevado, y éste no se relaciona con la capacidad de recaudación, los trabajadores no podrán obtener los beneficios establecidos y se sentirán, con justicia, defraudados. Los atrasos en el pago de las contribuciones de los patronos, unidos a la difícil situación económica existente en muchos países, a la falta de cumplimiento por parte de los gobiernos en hacer efectivos los aportes que les corresponden y a la reducción del ingreso proveniente de las diversas formas de inversión, han debilitado la posición financiera de varias instituciones de seguro social en América Latina. Con el objeto de asegurar la continuidad de estos programas, es imperioso someter sus operaciones financieras a un análisis por parte de actuarios y otros expertos y que, al orientar sus actividades, se eviten en lo posible las consideraciones puramente políticas.

Con el propósito de ajustar los beneficios de la pensión a la tendencia del alza de los precios, algunos países han recurrido a reajustes automáticos, que inevitablemente agravan la inflación. El reajuste de las pensiones debería estar vinculado a la política general que se siga en cuanto a los fondos de reserva y a sus formas de inversión. Es natural que los trabajadores ejerzan presión por aumentar sus beneficios. En cambio, los gobiernos se encuentran en una posición política precaria al verse obligados a limitar estos gastos como parte de sus esfuerzos anti-inflacionistas.

Desde el punto de vista financiero, los programas del seguro social se pueden dividir en dos grupos. El primero incluye los riesgos a corto plazo, como la enfermedad, que son financiados mediante el sistema de reparto. Esto implica que las erogaciones de un año deben ser aproximadamente iguales a los ingresos, con un pequeño fondo de reserva para gastos imprevistos. El segundo grupo comprende los riesgos de largo plazo como la invalidez, la vejez o la muerte, en el que las sumas recaudadas se capitalizan y se invierten, y los intereses se utilizan para sufragar el costo de los futuros beneficios. Por lo general, existe un lapso en el que los ingresos sobrepasan a los gastos, debido a los largos períodos de espera que rigen para acreditar las pensiones.

Los principios clásicos para la teoría de la inversión de los fondos del seguro social postulan las siguientes condiciones: seguridad, rendimiento, liquidez, beneficio social (como el producido por las escuelas, hospitales o

edificios públicos) y utilidad económica. En la práctica, estos factores frecuentemente plantean conflictos de intereses. Los afiliados que contribuyen creen que estas reservas deben constituir un tipo de banco del cual pueden hacer préstamos para construir o comprar viviendas o afrontar gastos personales extraordinarios. Los préstamos en condiciones suficientes como para que los obreros sin recursos puedan adquirir su vivienda, por desgracia no permiten formar reservas para que la institución del seguro social pueda pagar los beneficios que se esperan en el futuro.

La inversión de fondos en actividades productivas tiene la tendencia a incrementar a largo plazo la cantidad de bienes y servicios, mientras que la colocación de más fondos en manos de los consumidores para financiar compras sin aumentar los bienes y servicios, se convierte en un factor más de alza, a la par que contribuye a reducir el poder adquisitivo de los préstamos. Por consiguiente, los créditos a los asegurados, así como los que se aplican a financiar gastos improductivos de la administración pública, pueden ser contraproducentes.

Uno de los problemas fundamentales de la gestión de dichas reservas es conservar su valor real en períodos de inflación. En tales circunstancias, las inversiones de mejor rendimiento probablemente no resultan adecuadas para las instituciones del seguro social, que por lo común deben limitarse a empresas que pagan una tasa de rendimiento menor que el índice de aumento de precios. La renta total de las inversiones, pocas veces alcanza al nivel calculado por las estimaciones actuariales. Esto constituye un serio problema que tal vez no tenga solución en períodos de fuerte inflación, significando un argumento contra el sistema de capitalización. De hecho la inflación ha tenido en la América Latina consecuencias perniciosas sobre el valor real de las reservas en muchos sistemas de seguro social, que en la actualidad se nota un movimiento general en pro del reparto o de una fórmula mixta entre los dos extremos. Sin embargo, estas modificaciones suscitan nuevos problemas que tocan a los actuales fundamentos jurídicos y actuariales del seguro social.

La necesidad de capitales en América Latina es indiscutible. Por ello resulta de vital importancia, que las reservas de los organismos de previsión se inviertan en obras públicas o privadas que representen fuente de trabajo e ingresos para la población y contribuyan a la expansión de la economía.

Un obstáculo a la migración de la mano de obra proviene de la dificultad de concertar convenios de reciprocidad que permitan a un obrero conservar los derechos de seguridad social que haya acumulado. A pesar de la orientación similar de muchos de los programas de seguridad social en América Latina y de la semejanza de sus problemas administrativos básicos, existen diferencias apreciables en cuanto al grado de desarrollo de los mismos. Algunos sistemas son de creación reciente; otros tienen treinta o más años y la integración no resulta fácil. La multiplicidad de organismos constituye otro inconveniente.

Una de las dudas que se presenta en algunos países con respecto a la posibilidad de suscribir acuerdos para formar parte de un mercado común,

es la de que sus costos de producción, que necesariamente incluyen las cargas sociales, son tan altos que sin el beneficio de tarifas protectoras podrían verse desplazados por productores de otros centros. Por lo tanto, es conveniente realizar un análisis comparativo de las cargas sociales que deben soportar los productores de América Latina. Aunque las perspectivas de creación de un mercado común para Latinoamérica no son inmediatas, es menester señalar que algunos países están tomando la iniciativa. En este caso como en otros, es necesario iniciar investigaciones antes de poner en ejecución planes que luego no pueden modificarse.

Resumiendo: las indemnizaciones a los obreros, los programas de salud y los servicios de empleo, pueden contribuir positivamente al crecimiento económico de los países latinoamericanos. Pero la mayoría de ellos deberían tratar de corregir en sus sistemas de seguro social lo que produce resultados económicos adversos: el retiro prematuro, el pago de cuantiosas sumas como indemnización por años de servicios, el pago excesivamente generoso de retiro o enfermedad que equivale a salarios, y el uso de fondos de reserva en préstamos personales para consumos.

A menudo se concibe la seguridad social asilada de los problemas económicos y sociales, no obstante que se refleja en las condiciones generales de la economía y la sociedad. Una declinación en los niveles de los salarios significa también una baja de los ingresos que una institución de seguro social dispone para pagar las prestaciones y proveer servicios.

No existe una contradicción real entre el desarrollo económico y la seguridad social, siempre que esta última guarde relación con el costo que la economía puede afrontar. Si la seguridad social emplea sus recursos y orienta sus servicios a fin de promover el desarrollo económico, con ello no hará sino allanar el camino para la expansión de la seguridad social en América Latina.