SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XV *EPOCA III*

NUM. 41

SEPTIEMBRE-OCTUBRE
1966
MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

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

Nuevo Secretario del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social 5

ESTUDIOS

Importancia de la Seguridad Social en el Desarrollo de la Sociedad 9

Régimen automático de movilidad para las prestaciones por invalidez, vejez y muerte en el trabajo 21

Acción Social de las Casas de Pescadores 35

MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Cuba 43

EVENTOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

XIX Reunión de la Mesa Directiva de la A.I.S.S. 59

Cuarta Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social 65

Comisiones Permanentes de la A.I.S.S. 69

Actividades Regionales de la A.I.S.S. 87

Quincuagésima Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo 97

Octava Conferencia de los Estados de América, Miembro de la Organización Internacional del trabajo 107

XVII Conferencia Sanitaria Panamericana. XVIII Reunión del Comité Regional de la Organización Mundial de la Salud para las Américas 117

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL
Programa de Cursos Interamericanos para el año de 1967 129

ESTUDIOS

IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD [1]

Por Pierre LAROQUE,

Presidente de la Caja Nacional de Seguridad Social de Francia.

El éxito de la ideología de la seguridad social en el mundo contemporáneo corresponde a una etapa en la evolución general dentro del desarrollo social. La necesidad de seguridad es inherente a la naturaleza humana y se ha manifestado en todas las civilizaciones y en todas las épocas, pero la prioridad se daba desde hace mucho tiempo a la seguridad contra las amenazas físicas o políticas del medio exterior, y más tarde a la seguridad contra la arbitrariedad gubernamental y policiaca que tuvo su expresión en los principios de libertad de la Revolución Francesa de 1789. Solamente en el transcurso del siglo XIX y durante el siglo XX, bajo la influencia de las transformaciones económicas y sociales, se ha acentuado la necesidad de la seguridad frente a las amenazas de la vida económica, la aspiración a una garantía suficiente de nivel de vida, y de los ingresos individuales y familiares.

Una evolución paralela se ha producido en los mecanismos que permiten garantizar dicha seguridad. El esfuerzo social se limitó durante mucho tiempo a la asistencia y a la previsión. La asistencia, intervención unilateral de una colectividad pública y algunas veces de una agrupación o de un individuo, se dirigía a los desheredados, a aquéllos que se encontraban en tal situación que no podían hacer frente a sus necesidades esenciales. La previsión, a la inversa, es el resultado de medios

(1) Este tema fue objeto de una conferencia sustentada por el señor Pierre Laroque, quien representó a la A.I.S.S., en el Coloquio sobre Problemas Económicos y Jurídicos de la Seguridad Social (Praga, 17-20 mayo, 1966), y ha sido recogido del número 3-4 (marzo-abril), del Boletín de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

relativamente capaces de obtener de recursos normales las cantidades necesarias para hacer frente a los riesgos eventuales de la vida económica. Entre estos dos grupos sociales se ha desarrollado una categoría nueva que ha tomado una importancia creciente a tal grado que ha absorvido las otras dos. Esta categoría está formada de individuos o familias que no son desheredados, ya que viven del producto de su trabajo, pero que no obtienen los suficientes ingresos para permitir un ahorro destinado a cubrir las amenazas de los riesgos de la vida económica. Además, en general, no son capaces de hacer voluntariamente el esfuerzo moral necesario para ahorrar diariamente, de su pequeño ingreso, las cantidades necesarias destinadas a la cobertura de estos riesgos. Es para esta categoría social que apareció el seguro obligatorio, imponiendo una obligación al individuo, con la ayuda de su empleador y de la comunidad. A esta fase ha correspondido la fórmula de los seguros.

Los seguros sociales han aplicado durante mucho tiempo en el aspecto social las técnicas del seguro comercial, recurriendo a cálculos actuariales, buscando establecer de la manera más precisa posible una relación entre la importancia del riesgo y la prima o cotización cobrada, así como entre ésta y la prestación otorgada en caso de aparición del riesgo. Frecuentemente los seguros sociales han supuesto diferentes regímenes independientes, correspondiendo cada uno a una categoría profesional o social. Estas características se encuentran aún en la actualidad, en mayor o menor grado, en las diferentes legislaciones, aún en algunos de los países que fueron los primeros en adoptar esta fórmula.

Aún cuando algunas veces se ha llegado a identificar los seguros sociales con la seguridad social, ésta corresponde de hecho a una tendencia fundamentalmente nueva. Responde a la garantía otorgada por la colectividad a todos sus miembros para mantener sus niveles de vida, o cuando menos, condiciones de existencia decorosas, gracias a una redistribución de ingresos que descansa sobre la solidaridad nacional. Excluye pues, todo recurso a las técnicas del seguro, así como a la de todo principio de particularidad por categoría. Es necesariamente general en cuanto a la población cubierta, como en lo relacionado a los factores de inseguridad, contra los cuales protege a los individuos y a sus familias.

Falta mucho aún para que el nuevo principio así propuesto reciba todavía en el momento actual una aplicación completa en todos los países. Frecuentemente, las legislaciones en vigor corresponden a una fase de transición entre las fórmulas antiguas y la nueva, y combinan asistencia, seguro y seguridad social en regímenes más o menos híbridos. Pero

la evolución es clara. La seguridad social no es un seguro social generalizado, no corresponde a una simple diferencia de grado en comparación con los regímenes antiguos, sino que traduce en realidad un cambio de naturaleza.

Sus características propias son las que explican la importancia que la seguridad social está llamada a desempeñar en el desarrollo de las sociedades modernas, no sólo en el plan económico, sino también en el plan social.

I.—La importancia de la seguridad social en relación con el desarrollo económico de la sociedad.

Las sumas recolectadas o distribuidas a título de la seguridad social en numerosos países llegan hoy día a cantidades considerables que se elevan algunas veces hasta el 17 o 18 por ciento de la renta nacional. Operaciones de tal magnitud necesariamente afectan profundamente la vida económica. Su incidencia real no es bien conocida, ya que las investigaciones en este terreno son imperfectas. Varía principalmente de acuerdo con el grado de la evolución económica, según que el país considerado esté industrialmente desarrollado o en vías de desarrollo, dependiendo también de que su economía esté organizada según la estructura capitalista o socialista. Debido a estas diferentes razones, es difícil presentar una visión sintetizada de la importancia económica de la seguridad social. Nos limitaremos en consecuencia a ciertas observaciones sobre los principales aspectos del problema.

1.—En numerosos casos con las sumas deducidas a título de la seguridad social, sea sobre los ingresos individuales, sea sobre los recursos de la colectividad, no son inmediatamente empleadas en la distribución de prestaciones en especie o en dinero. Una cantidad más o menos importante puede pues ser utilizada para fines económicos.

a).— Esto puede suceder en los regímenes que utilizan los mecanismos de capitalización, en donde las sumas colectadas anualmente son invertidas en tal forma que produzcan intereses que aumenten el capital y faciliten el otorgamiento posterior de las prestaciones. Se vuelve a encontrar aquí las técnicas tradicionales del seguro de vida. Los capitales así formados deben ser normalmente invertidos en la economía, favoreciendo por consiguiente la expansión de la misma. En un país en vías de desarrollo, en donde el ahorro voluntario es reducido y los recursos fiscales son débiles, puede existir un medio, probablemente

más conveniente que otros, para obtener capitales y estimular el crecimiento económico.

Pero en los regímenes modernos de seguridad social la capitalización tiende cada vez más a ser abandonada. Puede aparecer en efecto, muy frecuentemente, para los beneficiarios de estos regímenes, como un engaño porque retarda el momento en que las prestaciones normales deben ser cubiertas, y porque hace que los beneficiarios soporten los riesgos de la pérdida ocasionada por la devaluación de la moneda. Sus ventajas económicas suponen por otra parte que los capitales sean empleados racionalmente en inversiones productivas, lo que no siempre sucede.

b).—En un plan diferente, se puede tratar de utilizar las cotizaciones operadas a título de la seguridad social a fin de contribuir al equilibrio de la economía en general. Las sumas descontadas excederán en los períodos de prosperidad a las cantidades necesarias para la distribución de las prestaciones. A la inversa, durante períodos de depresión, las prestaciones otorgadas superarán las cantidades percibidas y contribuirán a aumentar la demanda de bienes o de servicios, estimularán la producción y favorecerán la recuperación de la actividad económica. Esta preocupación ocupó un lugar importante en el plan Beveridge, que está inspirado principalmente en la preocupación de luchar contra el desempleo y en estabilizar la economía, lo cual se manifiesta claramente en el sistema Británico.

c).—Por último, los fondos descontados a título de la seguridad social pueden ser utilizados en parte en inversiones sanitarias y sociales, que permitirán proporcionar a los beneficiarios nuevas ventajas en atenciones y servicios diversos. Si el efecto de estas inversiones es más social que económico su financiamiento por la seguridad social reduce por lo tanto las sumas que deben ser descontadas de otras fuentes para poder realizarlas.

2.—En lo esencial, las operaciones de la seguridad social se consideran como transferencias, es decir, que en definitiva realizan una redistribución de los ingresos. Esta redistribución, involucrando cantidades considerables, tiene por ella misma incidencia económica, ya que los beneficiarios no utilizan las cantidades que reciben de la misma manera como lo harían los que han contribuido directa o indirectamente con sus cuotas a formar estas cantidades que son así distribuidas. La redistribución se opera sobre todo en beneficio de la población inactiva: niños, ancianos, enfermos, inválidos, cuyo poder de adquisición se encuentra así aumentado. La estructura de la demanda de bienes y

de servicios está por este hecho profundamente modificada. Por consecuencia, la producción de bienes y de servicios debe ser adaptada a esta demanda modificada para satisfacerla. Toda la orientación de la producción está así afectada por la acción de los mecanismos de la seguridad social. En la economía liberal el ajuste se debe a la ley de la oferta y la demanda y por el mecanismo de los precios. En la economía socialista o planificada el plan debe tener en cuenta este factor esencial, para determinar la evolución de la producción y operar de tal forma que una fracción suficiente de ésta corresponda a las necesidades propias de los beneficiarios de las prestaciones de la seguridad social.

3.—Las contribuciones descartadas a título de la seguridad social tienen una incidencia sobre los costos de bienes y servicios. Esta incidencia es muy difícil de apreciar, y dependiendo principalmente de los mecanismos adoptados para el financiamiento de la institución. Por una parte, el efecto de las cuotas no será el mismo según que éstas tomen la forma de cotizaciones calculadas sobre los salarios, de un impuesto sobre las ganancias de las empresas o de un impuesto sobre el ingreso individual o familiar. Sin duda, es siempre la economía del país la que globalmente soportará la carga, pero en el interior de esta economía el peso se encontrará, según el caso, distribuido de manera diferente. Por otra parte, la fracción pagada por las empresas afecta las ganancias, los salarios y los precios, en una proporción que varía según la rama de actividad, y a menudo según las empresas dentro de cada rama, en función de las características propias de cada una, de sus costos y de la concurrencia.

Este es un problema particularmente difícil y sólamente resuelto de una manera satisfactoria en lo que se relaciona a la incidencia de las cuotas de la seguridad social sobre los precios. Se trata sin embargo de un problema muy importante, por lo menos para las economías sometidas al juego de la concurrencia internacional. En especial, las cuotas que globalmente representan para la economía de un país un monto equivalente, pueden tener una incidencia diferente según los mecanismos de financiamiento adoptados. Un nuevo factor viene entonces a alterar artificialmente el juego de la concurrencia.

La cuestión se vuelve más compleja en relación a esta competencia, pues no son las cuotas de la seguridad social tomadas aisladamente, sino el conjunto de elementos que intervienen en los costos. Ya que, por ejemplo, las cotizaciones colectadas a título de la seguridad social tienen su contrapartida en los salarios más bajos, las cargas de las empresas pueden ser iguales a las de la competencia que tiene salarios elevados y cotizaciones de seguridad social más modestas.

Al respecto, sólamente es posible aquí mencionar el problema subrayando el papel que tiene, o puede tener, en las relaciones económicas internacionales, en el transcurso de los años futuros.

4.—Dado que se trata de los efectos de la seguridad social sobre la economía, se piensa en general, si no exclusivamente, que las cotizaciones cobradas a título de la seguridad social son cargas a la economía, negando el aporte de la seguridad social a ella. Este aporte es menos visible de inmediato y, como los de toda política social difícil, si no imposible, de evaluar con precisión, sin embargo, es considerable.

La producción es ante todo el resultado del trabajo del hombre. Por lo tanto, las prestaciones de seguridad social son elementos esenciales que contribuyen a proporcionar y a sostener el capital humano de la economía. Al garantizar a los trabajadores los cuidados médicos, al permitirles recuperar rápida y completamente su capacidad de trabajo menoscabada por la enfermedad o por un accidente, al participar en la prevención de esta enfermedad o de este accidente, al proporcionar a las familias los ingresos que les aseguren condiciones materiales de existencia convenientes, e igualmente en casos de cargas familiares, de enfermedad, invalidez, desempleo y vejez, las prestaciones de seguridad social ponen al hombre en condiciones de conservar o de recuperar su lugar en el esfuerzo de la producción.

Se puede afirmar sin paradoja que mientras más modestos sean los ingresos obtenidos por el individuo y las familias provenientes de su actividad profesional, mayores deberán ser las prestaciones sociales, ya que solamente estas pueden compensar la insuficiencia de ingresos a fin de mantener la fuerza de trabajo. Así los países en vías de desarrollo, en donde el ingreso nacional es débil, y que no están en capacidad de garantizar un salario elevado, deberán, dentro de la distribución general de esos ingresos, dar un lugar importante a las prestaciones de seguridad social y si sus organizaciones administrativas y financieras lo permiten en la práctica, colectar las cantidades necesarias.

Por otro lado, el crecimiento económico es solamente posible si se considera el esfuerzo de los trabajadores como un todo. No se puede esperar el desarrllo de este esfuerzo si los interesados viven de una manera permanente bajo la incertidumbre del futuro. La inhibición que provoque esta amenaza no se evitará sino por los garantías que aporta un mecanismo de seguridad social creador de confianza y de esperanza

en el porvenir. El comportamiento del trabajador está directamente afectado por la existencia de un régimen eficaz de seguridad social que, aún bajo este título, favorece la prosperidad y el crecimiento económico.

5.—Otro aspecto menos conocido del problema es la incidencia de la seguridad social en la demografía y de ésta en la economía. La política de la seguridad social está influenciada en cada país directamente por la situación y la evolución de la población que no puede ser la misma en un país sobrepoblado del Sud-Este asiático, que en un país con un índice bajo de población en donde se observa escasez de la mano de obra. En un país de este último grupo, la elección de los tipos de prestaciones permite a la seguridad social estimular la natalidad y algunas veces también atraer a los trabajadores migrantes. Así, el dinamismo demográfico que resulta favorece directamente el dinamismo económico. Ejemplos notables de ello se han observado en años recientes.

En general, se puede afirmar que la seguridad social lejos de ser como lo quiere hacer creer cierta propaganda tendenciosa un obstáculo o un freno a la expansión, puede ser a menudo un elemento esencial del crecimiento económico. Siempre es en todo caso un factor determinante de orientación y por consiguiente de la organización de la producción.

II.—La importancia de la seguridad social en relación con el desarrollo social.

En las sociedades todavía no industrializadas, el sistema de garantía al cual damos hoy el nombre de seguridad social existe casi únicamente bajo una forma primitiva, de relaciones familiares. La familia se identifica con una explotación agrícola o artesana, actividad en la cual participan, en función de su edad o de sus aptitudes, todos los miembros del grupo, lo que asegura la subsistencia de todos, activos o inactivos, niños, enfermos o inválidos y ancianos, así como a los adultos que producen. La evolución económica nacida de la revolución industrial ha dado lugar:

a) Disociar el trabajo de la existencia familiar y separar la familia de la empresa;

b) Desarrollar en el medio industrial y urbano un nuevo tipo de familia de dimensiones reducidas, viviendo al día con el salario del jefe

de familia, e incapaz de enfrentarse al sostenimiento de los miembros inactivos, y menos aún, de evitar las consecuencias de la pérdida de ingresos del trabajador;

c) Al mismo tiempo, aparecen nuevos infortunios para la existencia del trabajador y de su familia, multiplicando los riesgos de accidentes, desempleo, enfermedad e invalidez.

El progreso económico, por otra parte, no ha cesado de crear nuevas necesidades, y mecanismos colectivos en donde se debe sustituir a la familia para hacer frente a las misiones que, en el pasado, le incumbían casi exclusivamente a ella. La seguridad social es uno de estos mecanismos. Su aparición y su desarrollo, por si mismos, traducen una transformación profunda en la estructura social, el paso de la sociedad agrícola y artesana o la sociedad industrial moderna. La seguridad social es el efecto de esas transformaciones al mismo tiempo que aporta un nuevo estímulo.

1.—La seguridad social contribuye desde el principio a incidir en el nivel de vida de las grandes masas de la población. En el plan material, las prestaciones de seguridad social permiten a esas masas participar de los productos del progreso económico, distribuyéndolos a aquellos que realmente tienen necesidad. En una economía capitalista esas prestaciones vienen a corregir el efecto ciego del juego de las leyes económicas e introducen un poco más de justicia en la distribución de los ingresos. En una economía socialista, yuxtapone a una distribución de ingresos cimentados en el trabajo de cada uno, una distribución basada en las necesidades individuales y familiares, con lo que la una y la otra se complementan para asegurar un equilibrio armónico de los niveles de vida. En el plano moral, la seguridad social significa la liberación de las amenazas de la vida económica y por lo tanto de las personas y las inhibiciones que pesan sobre el trabajador. Permitiendo a cada uno afirmar completamente sus posibilidades es un factor que representa una nueva dignidad para todos los trabajadores. Por todos estos puntos de vista, la seguridad social modifica profundamente la sociedad moderna.

2.—Si la seguridad social se traduce en una redistribución de los ingresos entre trabajadores activos por una parte, y elementos inactivos por la otra, se puede preguntar si también ocasiona una redistribución entre ricos y pobres.

En principio, en un país socialista esta pregunta no puede hacerse. La distribución de los ingresos, en efecto, se opera sobre bases racionales conscientes, y no se debe obtener de los elementos favorecidos, para así acudir en ayuda de los no favorecidos. No es menos cierto que la distribución de prestaciones sociales, determinadas en función de las necesidades, atenua la desigualdad de los ingresos basados en el trabajo, y contribuye así, indirectamente a limitar esta desigualdad, y a reducir las diferencias de los ingresos.

En un país capitalista el alcance del efecto de la redistribución por la seguridad social es función del mecanismo de financiamiento adoptado. Si las cotizaciones operadas a título de la seguridad social provienen de un impuesto general sobre los ingresos, o por lo menos de impuestos pagados por las clases acomodadas de la población, la seguridad social contribuye ciertamente a una nivelación de los ingresos. Pero esto no es tanto cuando la seguridad está financiada exclusivamente o principalmente por cotizaciones proporcionales a los salarios o a los ingresos. Por una parte, en efecto, existe generalmente un nivel por arriba del cual las cotizaciones ya no son percibidas; esas cotizaciones pesan entonces mucho más sobre elementos modestos que sobre elementos desahogados. Por otra parte, dado que las prestaciones varían de acuerdo con las cotizaciones pagadas, benefician a veces más a elementos pudientes que a elementos modestos: es por eso que la duración de la vida de los pensionados tiende a crecer a medida que se eleva la escala de los ingresos, como que para cotizaciones proporcionalmente equivalentes el pensionado pudiente recibe más que el pensionado modesto. Estas consecuencias que no son siempre percibidas y no han sido deseadas, son en gran parte, efecto de la existencia de fórmula parecidas a las técnicas antiguas del seguro. En todo caso se llega a la conclusión que el efecto redistributivo de la seguridad social en este aspecto no existe o es sumamente imperfecto.

3.—En cambio, la seguridad social ejerce sobre las estructuras sociales una acción extremadamente profunda, a veces mal comprendida, por sus incidencias psicológicas.

No debemos olvidar que la clase obrera, producto de la revolución industrial del siglo XIX, se ha caracterizado esencialmente por un complejo de inferioridad nacido sin duda de la situación de dependencia y de subordinación del obrero en la producción, pero también de la inseguridad en la cual se encontraba al obrero de la industria, generalmente más que al asalariado de la empresa capitalista. Una de las bases esenciales de la distinción de clases sociales en la sociedad moderna ha sido la desigualdad en la seguridad. La clase media ha tenido en efecto el privilegio de la seguridad, gracias a sus reservas acumuladas, gracias también a su capital de relaciones personales en los medios dirigentes

de la vida pública y económica, mientras que la clase obrera vivía en la inquietud permanente del mañana, de la pérdida del trabajo, debido a circunstancias económicas, de la enfermedad, de la decisión arbitraria de un patrón, significando todo ello la miseria inmediata y total. No puede considerarse entonces como un azar que el movimiento obrero ha sido marcado en todos los países por una aspiración profunda a la seguridad social, como una reivindicación material, la que no aprecia tanto, sino más bien como un medio de llegar a una dignidad creciente, y para eliminar uno de los factores principales de la inferioridad de la clase obrera. La seguridad social, dando satisfacción a esta aspiración, ha modificado por este sólo hecho las relaciones entre clases sociales. Es así que las legislaciones modernas de seguridad social se desarrollan sobre todo después de la guerra de 1939-1945, en un momento en que la clase media desahogada, por los efectos de la devaluación monetaria, vio en muchos países sus reservas aminoradas y desaparecer su seguridad. Entonces se operó una especie de transferencia del privilegio de la seguridad de esta clase media a la clase obrera.

Esta transformación no se operó sin dificultad, dada la resistencia natural a la estructura y al esfuerzo de los privilegios de ayer para conservar sus privilegios. Por este hecho, la evolución de las estructuras han permanecido a menudo incompletas. La seguridad social implica en efecto, aun por definición, el establecimiento de una solidaridad nacional por el acoplamiento de mecanismos que cubren el conjunto de la población contra todas las amenazas de la vida económica y social. En cambio en numerosos países subsisten múltiples mecanismos, específicos en ciertas categorías profesionales o sociales, cuya sola existencia demuestra el rechazo a las categorías interesadas por sobrepasar la etapa de una solidaridad interna y su voluntad de permanecer entre ellas, afirmando su particularismo frente a los otros grupos sociales. Pero la presión irresistible de la evolución conduce tarde o temprano a la realización de una solidaridad general que está en la naturaleza de las cosas. Sin embargo, puede llegar el día en que esta solidaridad hoy limitada al ámbito nacional, se extienda a la esfera internacional.

En los países socialistas este problema no se presenta en los mismos términos, las distinciones de clases sociales se encuentran condenadas por el mismo régimen político y económico. De todos modos puede preguntarse si por el hecho, de que en ciertos países al menos, la seguridad social no beneficia todavía a toda la población u obedece a reglas diferentes según las categorías, no supone, al menos temporalmente, un factor de distinciones sociales; la desigualdad en la seguridad juega aquí todavía un papel de diferenciación entre grupos.

* * *

Aparece así, más allá de los textos, los mecanismos, las instituciones, el alcance real, el alcance profundo de la idea de seguridad social. Bien lejos de prolongar las fórmulas de asistencia o de seguro del pasado, la seguridad social marca un cambio radical de orientación. un paso más allá donde la importancia no es siempre suficientemente comprendida.

Todo el esfuerzo social del período anterior tendía al mejoramiento del nivel de vida material del individuo y su familia. Perseguía fines individuales. La seguridad social, parte integrante de una política económica consciente, es un instrumento de transformación social. Ya no está dirigida al individuo o al grupo familiar que protege, sino a toda la sociedad.