SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVI *EPOCA III*

NUM. 45

MAYO-JUNIO
1967
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.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

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.

I N D I C E

ESTUDIOS.

Reunión de la Mesa Redonda sobre Sociología de la Seguridad Social 7

Estudios comparativos de la Seguridad Social. Problemas y Perspectivas.
Dr. Vladimir Rys 17

La Seguridad Social en sus relaciones con sus beneficiarios: El problema de la Burocracia en el funcionamiento de una Administración Social.
Antoinette Catrice-Lorey 53

MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Ecuador 73

EVENTOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Mensaje del Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social Dr. Ignacio Morones Prieto con motivo de la XVI Asamblea General de la Seguridad Social en Leningrado, U.R.S.S. 93

Actividades Regionales Americanas de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.
Dr. Gastón Novelo 105

La Prensa, la Publicidad y la Enseñanza de la Seguridad Social.
Lic. Juan B. de Quirós 129

XXV Aniversario de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social ... 165

ESTUDIOS

ESTUDIOS COMPARATIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Dr. Vladimir Rys
Jefe de los Servicios de Documentación de la A.I.S.S.

INTRODUCCION

Estudios comparativos internacionales están teniendo creciente impacto sobre las diferentes ramas de las ciencias sociales. Su contribución al progreso del conocimiento es esencial en vista del hecho que obligan al científico a darse cuenta de las limitaciones de su propio cuadro "nacional" de referencia.

Dos fuentes principales de actividad pueden ser discernidas en una investigación nacional empírica de los problemas de seguridad social: las universidades y las organizaciones internacionales. Las universidades han sido un poco lentas para entrar en este campo debido a las muchas dificultades que se encuentran en cualquier proyecto serio de investigación. En primer lugar el investigador debe reunir un número de requisitos antes de que pueda considerarse preparado para un estudio nacional; así, por ejemplo, para cualquier estudio válido de instituciones sociales, conocimientos especializados de la materia tienen que ser respaldados por un conocimiento general de la historia social de cada una de las naciones involucradas y una condición "sine-quanon", por un conocimiento suficiente del idioma de cada nación, para así permitir estudios directos de las fuentes originales o nacionales, a efectos de realizar los debidos intercambios. En segundo lugar, la investigación nacional es costosa, aún si el respaldo económico adecuado está disponible, cuando es cuestión de encuestas en gran escala, una red de contactos competentes, y una voluntad es requerida para el trabajo de recolectar hechos reales. Esta competencia y buena voluntad de cooperar, en situaciones normales, no puede comprarse con dinero.

Es este último factor citado lo que dá una gran ventaja a las organizaciones internacionales en cuanto a encuestas nacionales. Las organizaciones nacionales ya sea que tengan información necesaria para contestar el cuestionario internacional o bien el equipo necesario capaz de producir las informaciones, si este no es el caso, la organización puede fácilmente obtener acceso a otros organismos o instituciones capaces de dar las respuestas solicitadas, la cooperación de organizaciones miembros es normalmente gratuita y los resultantes ahorros en el costo de un proyecto de investigación son considerables.

Sin embargo, las organizaciones internacionales frecuentemente carecen de la aptitud científica necesaria. El contacto nacional responsable para el otorgamiento de información puede ser un excelente especialista, pero quizá no sepa nada acerca de encuestas sociales y por consecuencia manejará mal el proyecto, particularmente si la jefatura internacional no le dá guías claras y precisas. Frecuentemente una preparación satisfactoria de la jefatura también tiene omisiones, principalmente por las mismas razones que son causa de los pobres resultados obtenidos a nivel nacional. El funcionario internacional encargado de un estudio quizá sea un experto en su propio campo, pero es poco probable que sepa mucho acerca de las técnicas de encuestas sociales; carece así de la habilidad especializada que se necesita para hacer de su estudio comparativo un trabajo profesional. El remedio obvio para esta situación queda más en la cooperación mutua entre las universidades y las organizaciones internacionales, las universidades dando la habilidad de investigación y la observancia rigurosa de métodos científicos para obtener y analizar los datos de información y las organizaciones internacionales dando el conocimiento especializado y la larga experiencia de trabajar en ese campo en particular, así como los contactos nacionales y la buena voluntad correspondiente.

I.—LAS DIFICULTADES DE LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS

Estas observaciones generalmente pueden ser consideradas como un antecedente a la materia de este artículo, la primera parte del cual, tiene la intención de no tratar tanto la cuestión de cómo hacer estudios comparativos en materia de seguridad social, pero más bien cómo no hacerlos, en otras palabras cómo evitar ciertos errores en investigación nacional que quizá no son aparentes para el investigador para quien el trabajo internacional no es una ocupación de tiempo completo.

La necesidad de hacer algunos comentarios al respecto, fué puesta en evidencia por un estudio publicado el año pasado en el American Journal of Sociology (1), y por estudios inéditos que recientemente han llegado a poder del editor del boletín de la "A.I.S.S.".

Mientras se felicita calurosamente la decisión de sus autores de hacer de la seguridad social un sujeto de análisis sociológico, y su valor para enfrentarse a una institución social extremadamente compleja, es un deber señalar con un número de ejemplos como presunciones sin base y errores, debido a carencias de conocimientos completos de la materia al nivel internacional, pueden nulificar los resultados de lo que en otras circunstancias serán métodos analíticos legítimos. En un sentido más general, este artículo está diseñado para emitir una advertencia severa contra cualquier intento de aplicar métodos cuantitativos a los estudios nacionales de investigaciones sociales sin un examen cuidadoso de los niveles de comparabilidad.

Gran cuidado debe tomarse en cuanto a la debida delimitación del alcance de la investigación. Un lector cuidadoso del estudio AJS experimentará algunas dudas concernientes a la definición dada por la institución. Por seguridad social el autor en forma amplia entiende "La protección de aquella parte de la población que, por un razón u otra, es la no empleada en el campo del trabajo". De hecho, usualmente, seguridad social significa todo el conjunto de medidas obligatorias instituídas para proteger al individuo y a su familia, contra las consecuencias de una interrupción inevitable o disminución grave del ingreso disponible para el mantenimiento de un nivel de vida razonable. Se podría argüir que para los propósitos de una comparación general se puede tomar por hecho una definición amplia; pero el tomar cualquier cosa por hecho sería lo mismo que cometer el error más elemental que pueda realizarse en los estudios nacionales (2).

---

(1) Phillips Cutright: Political Structure, Economic Development and National Social Security Programs, American Journal of Sociology, March, 1965, pp. 537-550. Para mayor comodidad, se hará mención de este artículo en el presente texto como (estudio AJS).

(2) Para una urgente necesidad de verificar aún las afirmaciones hechas por algunos autores generalmente reconocidos como autoridades. El estudio AJS, por ejemplo usa algunas fuentes internacionales al sugerir que "Los programas nacionales del Seguro Social iniciados en Europa a fines del siglo XIX, primero trataron el problema de pérdida de ingresos, resultante de los accidentes del trabajo en la industria. (P. 538, col. 2). Esta afirmación puede aplicarse a algunos países pero en general no es exacto de una manera general; se encuentra que es la legislación del seguro de enfermedad, la primera en ser adoptada en la Alemania de Bismark en 1883; la mayor parte de los países europeos introdujeron el seguro de enfermedad ya sea antes del seguro de accidentes, o al mismo tiempo.

La falta de examen a todas las fuentes de información disponibles también es de criticarse. El estudio AJS menciona que unas cuantas naciones están disponibles para los datos completos de los planes de seguro social ([3]). Esta afirmación está muy lejos de ser precisa, en virtud de que informaciones detalladas sobre la mayor parte de los regímenes de seguros sociales en el mundo están disponibles ([4]), aunque no siempre sean en inglés. El imperativo lingüístico para científicos sociales ocupados en la investigación nacional debe ser rigurosamente observado. Los datos comparables de que se carece y la tarea del científico social es el de encontrar formas y medios de obtenerlos.

En cualquier tipo de investigación social un mismo método solamente puede ser aplicado hábilmente si el investigador tiene suficiente maestría de su materia para poder hacer preguntas significantes: falta de investigar lo que es verdaderamente necesario, puede únicamente resultar trivialidades comunes y contradicciones.

Así por ejemplo, el estudio AJS, ([5]) ha procedido a verificar la hipótesis de trabajo de la cual "los gobiernos en naciones, cuyas estructuras políticas tendientes a permitir mayor accesibilidad a las personas de la élite gobernante, actuarán para otorgar mayor seguridad social para sus poblaciones que aquellos otorgados por gobiernos donde los gobernantes son menos accesibles a las exigencias de la población" ([6]). Sin embargo leyendo la historia de la seguridad social, la hipótesis mostrará ser fundamentalmente ingenua. La Asistencia Pública desde sus principios en la antigüedad; el progreso de la idea de seguridad social se debió tanto al crecimiento de la fuerza política de las masas empobrecidas, como al deseo del gobernante autoritario de te-

---

(3) Ibid., Pág. 538, col. 2.

(4) El lector únicamente necesita consultar los volúmenes trimestrales de la "Bibliografía Mundial de la Seguridad Social", publicada por la A.I.S.S. para verificar este hecho.

(5) El resumen del estudio AJS hecho por el autor es como sigue: "Una escala de programas nacionales de seguridad social es establecida y examinada según: desarrollo económico, grado de instrucción, reurbanización y un índice de representación política. El grado de cobertura de la seguridad social a la población de una nación está muy estrechamente correlacionada con su nivel de desarrollo económico, pero cuando el desarrollo económico es controlado por los gobiernos más representativos, introducen programas antes que los gobiernos menos representativos. "Un análisis separado de las relaciones entre cambios en la representación política y cambios en la legislación de seguridad social encontró que los programas de la nueva legislación de seguridad social tendrían más probabilidades de seguir cambios políticos positivos que negativos".

(6) Ibid., p. 538, Col. 2.

ner en paz estas masas. La introducción de Bismarck del Seguro Social no fué un logro de la conquista popular, sino una maniobra política hábil, a efectos de mantener el orden social existente.

En la historia más reciente ha habido muchos y grandes cambios políticos instituyendo lo que de acuerdo con la definición del autor, serían gobiernos menos representativos que los condujo al mejoramiento de los planes existentes de seguridad social. Para encuadrar con un argumento adicional para la anterior hipótesis, el caso de los nuevos estados independientes en Asia y Africa, conduce completamente al error en virtud de que el cambio político es de un orden diferente de aquél observado en una nación que es independiente. La mayoría de los nuevos estados parecen introducir planes de seguridad social por razones totalmente apartadas al carácter más o menos democrático de sus gobiernos, ellos simplemente desean probar que pueden dar a sus poblaciones la misma protección que otras naciones dan a las suyas (7) y hacerlo así, únicamente serán los imperativos generales de la política social en cualquier estado moderno.

La falta de investigar los niveles de comparabilidad en un estudio internacional tiene que conducir al error, no importa que tan diestramente son manipulados los diversos instrumentos del análisis sociológico, particularmente si toman la forma de medidas cuantitativas. Un error común en estudios comparativos de seguridad social es creer que la información sociológica significativa puede ser obtenida agrupando naciones en una escala de frecuencia de acuerdo con la existencia nominal de un plan nacional de protección social. Sin embargo, un breve examen de los planes de seguridad social mostrará a su carácter muy diverso, desde la responsabilidad del empleador por accidentes de trabajo al tipo demográfico universal de planes. Aunque puede ser interesante el notar que algún tipo de legislación de protección para accidentes industriales existe en países con diferencias en la estructura socio-económica, como por ejemplo, Afganistán, Francia, la U.R.S.S. y Honduras, es positivamente engañoso le agrupar como igualmente significante el seguro voluntario al lado de una institución de seguro privado o de Cajas de Previsión que conceden determinadas prestaciones, los regímenes universales de seguros sociales; quien así lo hace únicamente refuerza lo dicho por Disraelí para la famosa correlación en-

(7) Los desarrollos recientes en Africa probablemente han de tratar lo contrario a la teoría del estudio AJS cuando se constata que los nuevos gobiernos militares no tienen deseos de detener el desarrollo de los planes de la seguridad social.

tre "mentiras, malditas mentiras y estadísticas". Si de intentarse algún agrupamiento en este campo parece obvio que nunca debe ir más allá que el denominador común de seguros sociales y aún dentro de esta categoría podrán requerirse mayores subdivisiones limitativas.

La tendencia citada de parte de algunos autores que asumen clasificaciones vagas de planes de acuerdo con algunas características generales, con la esperanza de obtener indicaciones significantes en cuanto al desarrollo futuro, ha sido sostenido por la existencia de varios trabajos conteniendo tablas sinópticas o resúmenes de la seguridad social en países diferentes. Aquéllos que están tentados a hacer esta documentación que parece estar hecha a la orden, olvidan que estos manuales extremadamente útiles no pretenden hacer más que ofrecer información general de primera mano sobre la legislación de seguridad social en los países cubiertos y no tienen por fín ser destinados para servir de base a estudios comparativos sistemáticos. Además, el grado de condensación de datos requeridos para este tipo de resumen, hace materialmente imposible para los compiladores producir cualquier cosa que podría ser de valor para un análisis sociológico internacional. Sin duda alguna, un tipo especial de sipnósis sería necesario para dar una base a los estudios citados. Hasta entonces, sin embargo, los investigadores intentando comparaciones internacionales les sería aconsejable comprobar cuidadosamente el contexto nacional de datos citados en las tablas sinópticas actuales, si desean evitar el riesgo de comparar lo que no es comparable.

Otro error muy común y serio es el tener ideas preconcebidas acerca del supuesto orden de cosas o instituciones al nivel internacional. Sucede que el mundo es un laboratorio social bastante grande que tolera un grado insospechado de variedad evolutiva en cuanto a instituciones sociales; no puede posiblemente haber alguna razón para que se amolden a escalas preconcebidas. En el estudio AJS están las naciones agrupadas de acuerdo con las cinco ramas principales existentes de la seguridad social para formar seis "tipos perfectos de escala" según Guttman. La pirámide que resulta empieza con 22 naciones teniendo todas cinco ramas en la primera escala y termina con seis naciones que tienen el seguro de accidentes únicamente en la quinta escala, seguidas por cinco naciones con ningún seguro social en la sexta escala. Desgraciadamente "por razones estadísticas" el autor omitió en su encuesta todo el continente de Africa, "a fin de evitar correlaciones demasiado elevadas" (8).

---

(8) Ibid., nota 9. p. 539.

Esto es una lástima, porque si Africa hubiese sido parte del Universo investigado, el Autor hubiera descubierto que para 1960 los Estados Africanos no hubieran incrementado el "grupo sin programa" como equivocadamente se cree, pero formarían un nuevo grupo fuera de su "escala perfecta" representando cerca de diez países con únicamente asignaciones familiares y varios otros con asignaciones familiares acompañados por uno u otro programa (9).

Generalmente es peligroso tomarse libertades con una institución social, representando un ente orgánico histórico y manipularlo para medirlo con recursos ad-hoc. El estudio A.J.S. ha usado un importante concepto de "La experiencia en la aplicación de un régimen de seguro social" (SIPE) que es expresado en término de número de años durante los cuales un plan de seguro social existe en un país. Esta medida altamente significante, sin embargo, ha sido —por motivo de conveniencia— reducido en casi dos tercios, utilizando únicamente los últimos 26 años en vez de la vida disponible total del seguro social en 78 años (es decir de 1934 a 1960, en vez de 1883 a 1960). Los resultados de este método sorprendente son, desde luego, igualmente sorpresivos: así encontramos en el índice del SIPE (10) que Australia —que de hecho tiene un régimen de asistencia social— tiene un crédito más alto que Alemania, la pionera del seguro social; Chile, cuyo primer plan data desde 1924, tiene crédito más alto que Austria cuyas leyes de seguro social datan desde 1888; Brasil, con un primer plan en 1923 tiene más crédito que Checoslovaquia que inició el seguro social al mismo tiempo que Austria, etc. Cualesquiera posibles méritos de tal gimnasia mental, puede ser que se pruebe que son extremadamente peligrosos para el desarrollo de la sociología aplicada en el campo de la seguridad social; como puede posiblemente el director de una administración de seguridad social ser convencido de la necesidad de tener sociólogos calificados entre su personal si ha de esperar resultados similares.

Un estudio nacional comparativo, debiera hasta donde es posible, evitar presentar como un resultado, observaciones profundas y complejas de investigación sociológica que ya son por sí evidentes. Afirmaciones tales como "las pruebas presentadas en este documento sos-

---

(9) El hecho histórico de que Africa inició su desarrollo de seguridad social con asignaciones familiares se debió principalmente a la acción de la administración colonial francesa en época antes de su Independencia. Este tópico en sí sería merecedor de un análisis sociológico.

(10) Ibid., apéndic A. p. 549.

tienen la idea que los sistemas nacionales políticos, económicos y sociales son interdependientes" ([11]), no sostiene la idea de que vale la pena gastar tiempo y dinero en la sociología. Si un mundo en el cual el sociólogo aún tiene que probar su derecho al puesto del técnico mejor equipado para manejar la mecánica de instituciones sociales, tales conclusiones son positivamente dañinas a la causa de la sociología.

Por último, si en cualquier tiempo por falta de explicación de hechos, algún tipo de adivinanza sociológica intuitiva se ofrece en el curso de un estudio comparativo, debe tenerse cuidado de que esté basado en un conocimiento completo del campo investigado. El estudio A.J.S. en su párrafo final descubre, no obstante lo que se dice en la última frase del abstracto del autor que "en muchos países, la puesta en vigor de medidas de seguridad social constituye la reacción del Gobierno a los cambios en el orden económico y social que no es fuertemente afectado por algún grado de alejamiento de las formas de los organismos democráticos ideales. Niveles similares de cobertura de seguridad social se encuentran en naciones cuyos gobiernos se cree actúan en respuesta a la voluntad popular como ocurre en naciones cuyos gobiernos se piensa que actúan con menos consideración de las demandas públicas. Parece que el nivel de la seguridad social en una nación es una respuesta a las fuerzas profundas que afectan la organización de la sociedad. Los gobiernos podrán ignorar las necesidades humanas, pero hay límites bastante estrechos en cuanto al grado en que se pueden ignorar las necesidades de organización". ¿Qué debemos entender por las "fuerzas profundas" y "necesidades en materia de organización"?, algunas de estas palabras posiblemente signifiquen algo, pero el significado está oculto para el lector no sofisticado; podría sugerirse que el estado actual del análisis sociológico de la seguridad social, no justifica recurrir a afirmaciones tan misteriosas. Una variedad de factores que determinan el nivel de la seguridad social en diferentes sociedades han sido examinadas en otro lugar, ([12]) y parece que muchísima información útil puede ser obtenida estudiándola en detalle. Todo lo que se necesita es la voluntad y los medios para ser completamente eficiente tanto en sociología como en seguridad social y efectuar el trabajo doloroso de análisis detallado y la comparación de diferentes planes nacionales, antes de lanzarse a descubrir algunas leyes gene-

---

(11) Ibid., p. 548. col. 1.

(12) Cf. V. Rys: The Sociology of Social Security, in "Bulletin of I.S.S.A.", No. 1-2, 1964, pp. 14-33.

rales de evolución social, las cuales como todos sabemos quizá no existan.

La anterior crítica de cierto tipo de estudio cuantitativo si pudiera parecer severo, sin embargo no debe crear perjuicio del valor positivo de cada esfuerzo en este campo de investigación, sin importar cuántos errores podrán ser cometidos. Es después de todo, únicamente, el aprender de los errores que la causa de la sociología aplicada puede ser adelantada; además, parece haber más mérito en un estudio que provoque crítica que en uno que deje indiferente a otros investigadores.

II.—¿LOS REGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL SON COMPARABLES?

La anterior ilustración práctica de los peligros que acechan cualesquier estudio nacional de seguridad social, debe ser seguido por un examen sistemático del problema de comparabilidad entre los planes de seguridad social. La variedad de regímenes es tal que legítimamente puede hacerse la pregunta de que, si una comparación sociológica viable puede ser hecha, o si los sistemas considerados como un todo sociológico sean realizados únicamente en algunos de sus aspectos más importantes.

Examinaremos la institución desde los siguientes ángulos diferentes: los orígenes sociales y su explicación causal; la base conceptual de la Ley; las estructuras de organizaciones existentes; los resultados efectivos obtenidos y sus incidencias. Así la institución será estudiada como si fuera una máquina, con exámenes sucesivos de sus fines sociales; las partes esenciales de sus planos de operación, las variedades existentes de la máquina en sí, finalmente, su producto social. Este método básicamente cibernético puede ayudar a una percepción más clara de las relaciones complejas involucradas.

Al considerar una institución social de esta importancia, teniendo un contenido altamente político debe tenerse cuidado desde el principio de hacer una distinción entre una honrada comparación descriptiva buscando explicaciones de eslabones y relaciones causales y una comparación evaluada conteniendo por fin el establecimiento de escalas de clasificación por las cuales justifique los méritos respectivos o faltas de los miembros individuales del universo observado. La opinión pública naturalmente está más interesada en el segundo aspecto

de las comparaciones internacionales y como un resultado la investigación existente es orientada hacia este tipo de estudio. Esta preocupación es en un sentido legítima y no dá lugar a ninguna objeción, condicionada sin embargo, antes que el elemento de valor de juicio sea introducido, las bases de comparabilidad son objetivamente examinadas y la comparación hecha únicamente del fenómeno que puede ser mostrado como de una significancia relativamente igual. El presente capítulo trata esencialmente con este aspecto del problema de estudios comparativos.

1.—Las necesidades individuales y sociales y las técnicas de protección social

El desarrollo universal de la seguridad social se prueba de la presencia de una necesidad común que debe ser resuelta por las medidas institucionales. La fuerza motriz tras esta evolución es la aceptación general de la idea de que es deber de la sociedad cuidar de sus miembros, quienes temporal o permanentemente pierden su capacidad de poder ganarse la vida sin que sea culpa de ellos. Esta necesidad común innegable, sin embargo es universal pero no uniforme. Es universal hasta el grado de que los problemas de subsistencia del individuo son en cierto sentido idénticos. La diferenciación empieza cuando estos problemas son apreciados desde el punto de vista de una sociedad en particular, cuyas exigencias no son de ninguna manera idénticas a la suma total de las necesidades de los individuos que forman la sociedad. La legislación social por definición puede concebir las necesidades universales básicas del individuo únicamente en la forma de las que son específicas de la sociedad de la cual es parte, con el resultado que un plan de seguridad social se convierte en un instrumento específico atendiendo las necesidades propias de una sociedad en particular y reflejando su situación socio-económica.

En toda legislación de seguridad social los conceptos de necesidad y de medidas tomadas para cubrirlo son definidas esencialmente en tres dimensiones; las previsiones concernientes a contingencias indicarán cuándo se presenta una necesidad, aquéllas referentes al beneficiario y las condiciones de eligibidad identifican la persona o personas necesitadas y quiénes califican para una prestación, y aquéllas referentes a la prestación determinan la acción que debe tomarse para cubrir la necesidad. Antes de definir estos conceptos, sin embargo, el legislador tiene que decidir sobre la técnica básica de la seguridad social que desea usar para este propósito. Su elección inevitablemente

ejercerá una influencia decisiva sobre los citados conceptos, en virtud de que tendrá que amoldarse a la técnica adoptada. Variaciones en las técnicas escogidas y los conceptos correspondientes aparecerán en un país a diferentes tiempos o entre diferentes países a un mismo tiempo. Son estas variaciones las que están sujetas a medición y comparación en el curso de un ánálisis sociológico de seguridad social al nivel internacional.

La evolución histórica de las medidas de seguridad social desde sus orígenes hasta el presente, han sido examinadas en otro lugar ([13]). Por una previsión moderna de seguridad social se entiende una medida legal obligatoria aplicable a todos o algunos grupos definidos de la población. Tal medida debe ir más allá de un simple concepto de ahorro obligatorio que es reembolsado cuando ocurre una contingencia, y debe involucrar pagos periódicos de nivel razonablemente alto basado en la técnica de reunir los riesgos a un nivel nacional o por lo menos profesional. La aplicación de estas disposiciones legales, también deben estar en las manos de organismos públicos responsables y controlables para así ofrecer todas las garantías necesarias al individuo protegido. Todas las disposiciones que no llenan estos requisitos, tales como los servicios sociales voluntarios, las sociedades de socorros mutuos y aún algunas formas obligatorias de protección social en el cuadro de la empresa, como son los fondos de previsión, o la reparación de los accidentes, basadas en la responsabilidad del empleador, no pueden ser consideradas como representando instrumentos apropiados de seguridad social aunque puede constituir estapas muy útiles preparatorias o de transición en el camino de la seguridad social, o pueden ser importantes como medidas suplementarias. Previsiones de este tiposon cualitativamente diferentes de las técnicas propias de seguridad social y no pueden ser consideradas como si fueran de igual significancia. La introducción y funcionamiento de los planes de seguridad social presentan un orden diferente de dificultades, requieren una medida distinta del esfuerzo nacional y obtienen resultados diferentes.

Sobre la base de lo que se ha dicho anteriormente aparece que únicamente las técnicas legítimas de la seguridad social moderna, que aseguran la libertación de la necesidad son: los seguros sociales con la asistencia social como una medida suplementaria. Los seguros sociales son en general caracterizados por un eslabón entre contribuciones pagadas por el asegurado o en su nombre y prestaciones concedi-

(13) Ibid., pp. 7-16.

das bajo el plan. El monto de la prestación y las condiciones de calificación son fijadas por la ley. La asistencia social, por lo contrario, otorga del impuesto general, pagos en dinero o servicios a las personas necesitadas, la necesidad generalmente averiguada por la aplicación de una prueba de ingresos. La concesión de una prestación, su forma o monto depende de las reglas, gobernando los poderes a discreción de la autoridad administrativa.

Es evidente que estos dos tipos de técnicas de seguridad social, no pueden ser consideradas como igualmente significantes, la diferencia entre ellas en cuanto a la fuente de finanzas puede no ser importante en virtud de que en último recurso puede ser reducido el mismo denominador común que es el producto del trabajo; pero desde el punto de vista de las prestaciones, la aplicación de la prueba de ingresos en la asistencia social introduce un cambio cualitativo en el concepto del beneficiario con importante repercusión para la significancia social de estas medidas.

Algunos autores, reconocen un tercer tipo de técnicas de seguridad social bajo el encabezado de "Servicios Públicos", describiendo un sistema bajo el cual un pago en dinero o en servicios es otorgado directamente por el Gobierno, desde el ingreso general a cada miembro de la Comunidad que está dentro de una categoría definida ([14]), a este tipo de prestaciones se le ha denominado "demogrant". Se puede sugerir que no hay ninguna diferencia fundamental entre seguro social y un "demogrant", en virtud de que es posible asimilar al último a un plan de seguro social bajo el cual las contribuciones son pagadas por un asegurado en la forma de impuestos generales y las condiciones de calificación están comprendidas en la definición de un beneficiario sin ninguna referencia de registro de contribuciones. La desaparición de la unión directa que es la esencia del seguro social entre contribuciones y prestaciones puede ser ignorada en virtud de que en el curso de evolución aún en los planes más ortodoxos del seguro social, esta unión tiende a convertirse en puramente convencional ([15]).

Así se puede concluir que para todos los fines prácticos un estudio nacional de seguridad social encontrará su campo limitado a seguro social y a planes asimilados como se entiende de lo anterior. Esto

---

(14) Cf. Social Security Programs Throughout the World, Washington, U. S. A. Social Security Administration, p. ix.

(15) Puede uno preguntarse si es conveniente continuar dando a tales regímenes el nombre "de seguro social". Puede responderse que poco importa el nombre asignado a un régimen, que corresponde a las características esenciales de técnicas de la seguridad social aquí expuestas.

no significa que al evaluar la importancia del seguro social en un país no debe tomarse en cuenta las previsiones residuales sociales como la asistencia social, ayuda voluntaria, ayuda independiente o bienestar ocupacional; estos sectores del bienestar que merecen ser estudiados independientemente, podrán influenciar grandemente el nivel de las previsiones del seguro social en un país. Solamente se afirma que las formas preparatorias, transitorias o suplementarias de la seguridad social no pueden ser consideradas como iguales en su significancia al seguro social en sí y no deben ser tratados al mismo nivel de compabilidad.

La siguiente sección se ocupará del problema de comparabilidad al nivel de "planos de operación" es decir tomando en cuenta únicamente los conceptos utilizados en los textos legislativos sobre los cuales están basados los sistemas de seguridad social. En vista de la gran amplitud de este campo únicamente los conceptos básicos funcionales serán examinados.

2.—Conceptos

a).—Técnicas:

En un estudio nacional, aún limitado únicamente al seguro social, las variaciones importantes en las técnicas ([16]) usadas necesitarán ser notadas y éstas han de requerir una revisión cuidadosa antes de que se tome una decisión en cuanto a la posibilidad de comparación entre los regímenes involucrados. Los sistemas de financiamiento irán desde las contribuciones tripartitas por asegurados, empleadores y de Estado a la simple financiación por el Estado de los impuestos generales. Consecuentemente diferentes tipos de transferencias serán involucrados; bajo el sistema democrático, el efecto de la transferencia será determinado por la incidencia de impuestos a la incidencia de riesgos dentro de toda la población; bajo un plan financiado únicamente por las contribuciones de empleadores, el efecto será determinado por la incidencia de impuestos indirectos y las formas existentes de consumo más la incidencia de riesgos dentro del grupo de población asegurado; en el caso de contribuciones tripartitas el efecto de la transferencia será determinado por el impacto combinado de los impuestos

(16) El término "técnica", se usa aquí en el sentido estrecho de indicar técnica de seguro, es decir, el método de financiamiento de las prestaciones de seguridad social.

directos e indirectos, por las cotizaciones personales a los seguros sociales y por las formas de consumo de la población, así como por la incidencia de riesgos ya sea a nivel nacional o profesional.

Es evidente que para ciertos tipos de estudios, estas variaciones pueden ser de importancia primordial, mientras que para otros estudios serán menos significantes.

Diferentes técnicas serán utilizadas según determinados países para cada rama de seguros y algunas de estas diferencias podrán ser importantes. Así en el caso del seguro de enfermedad, mientras quizás haya poca variación en cuanto a los planes de prestaciones en dinero, considerable variedad existirá en cuanto a la financiación de los planes de prestaciones de cuidados médicos, desde aquéllos regímenes administrados por sociedades de socorros mutuos hasta los regímenes de servicios nacionales de salud; instituciones en los extremos de esta escala quizás no podrán ser fácilmente comparados. En las ramas del seguro de accidentes, de asignaciones familiares y del seguro de desempleo, generalmente practican cada uno la misma forma de financiamiento, el cual presenta ocasionalmente características especiales que no afectan necesariamente el grado de comparación. Tiene que tomarse más cuidado en cuanto a los planes de prestaciones de vejez, invalidez, y sobrevivientes que aplican una gran variedad de técnicas financieras, desde simples sistemas contributivos hasta fórmulas complejas para permitir la entrega de pensiones dinámicas unidas al costo de vida o de otros índices. Algunas de estas técnicas pueden producir un cambio cualitativo que invalide comparaciones entre regímenes estáticos y regímenes dinámicos.

b) Contingencias.

Las contingencias del seguro social afectando el estado físico del individuo ya sean debidos riesgos de salud (enfermedad, accidentes, invalidez), o estados normales fisiológicos (maternidad, vejez, muerte) constituyen un grupo bastante homogéneo, produciendo planes con un alto grado de comparabilidad. En la enfermedad la contingencia frecuentemente se diferencia desde el punto de vista de su duración y, se reconoce la necesidad de disposiciones especiales para las enfermedades prolongadas, algunos países parecen considerar la contingencia desde el punto de vista de su importancia económica y el utilizar el concepto de "riesgo médico grave". En el caso de accidente, usualmente son hechas distinciones entre los accidentes profesionales y no profesionales, pero parece haber una tendencia para que esta dis-

tinción histórica desaparezca; lo mismo es cierto acerca de la invalidez, la contingencia resultando con más frecuencia de la enfermedad o accidente. Todos los tres riesgos pueden ser comúnmente definidos en términos de incapacidad para el trabajo que puede ser temporal, de corta o larga duración, o permanente, total o parcial. El concepto de la contingencia de maternidad, que es frecuentemente asimilada a la enfermedad puede diferir en cuanto al punto en que la necesidad se presenta (es decir, si se presenta antes de que el niño nazca o únicamente después del nacimiento) y por cuanto tiempo dura. Una consideración similar es aplicable en el caso de vejez donde graves variaciones son notadas en cuanto a la edad fisiológica en que para fines de la seguridad social empieza la vejez para el asegurado. Algunas de las variaciones en los conceptos de esos tipos de contingencias dependerán de la duración de la aplicación de un régimen: nuevos regímenes particularmente en los países en desarrollo, reconocerán únicamente los conceptos básicos de contingencias mientras que planes antiguos podrán lograr conceptos más elaborados y completos. Sin embargo, tomando en cuenta, las diferencias de conceptos en cuanto al grupo de riesgos fisiológicos presentan una importancia relativamente débil.

El caso de riesgo de desempleo, que es de origen social y no fisiológico, es más complejo, estrictamente hablando debe esperarse que la seguridad social únicamente cubra lo que generalmente se conoce como desempleo "estructural", que tiende a persistir aún si las condiciones económicas de la sociedad sean óptimas ([17]). Sin embargo, en la práctica, no se hace distinción y consecuentemente todos los tipos de desempleo involuntario son cubiertos. Ciertas variaciones entre países con una economía capitalista aparecerán en casos marginales de desempleo, tales como desempleo parcial debido a cambios estructurales en la industria o desempleo temporal para ciertas categorías de empleados con lineamientos irregulares de trabajo. Las diferencias fundamentales concernientes al concepto de desempleo únicamente aparecerán cuando los países llamados capitalistas sean comparados con los países llamados socialistas; en el caso de los últimos las implicaciones del orden social y económico prevaleciente, pueden con-

---

(17) Cf. Lord Beveridge en su Epilogue á Social Security de Robson (Londres 1948): "en el informe Beveridge, la seguridad social es concebida como la seguridad organizada o sostenida por el Estado en consideración de los riesgos a los cuales el individuo puede estar expuesto, máxime cuando la situación de la sociedad en su conjunto es tan buena como pudiera serlo".

ducir a la eliminación de desempleo como una contingencia cubierta por el seguro social.

Las principales diferencias aparecen en el concepto de asignaciones familiares, cuya naturaleza es en parte fisiológica y en parte social. El estado "fisiológico" de padres es tan normal como el estado de vejez, exceptuando que no necesariamente concierne a todos y no se aplica el mismo grado a todos los afectados. Las asignaciones familiares pueden ser consideradas como una pensión pagadera a los ciudadanos no productivos, antes de que alcancen la edad de productividad económica o puedan ser considerados como un salario social pagadero a los ciudadanos para quienes la crianza de niños constituye una carga social. Este concepto varía radicalmente entre los países con una natalidad baja con los de una natalidad alta, lo anterior considera la contingencia como resultado del nacimiento del primero, segundo o tercer niño, mientras la última puede considerarla como proveniente del nacimiento del primer hijo, pero posiblemente no más allá del nacimiento del cuarto hijo. En virtud de que el concepto de asignaciones familiares tiene el carácter distintivo de un salario social, será inevitablemente influenciado por la política de ingresos adoptada por un país. Otra influencia importante puede ser la política de ingresos, que puede ser usada para obtener los mismos efectos como asignaciones familiares por medio de deducciones de impuestos con respecto a las cargas de la familia.

Asi se puede concluir que entre más lejos está la noción de la contingencia del riesgo fisiológico simple, mayor variedad hay en los conceptos usados en diferentes legislaciones de seguro social. Algunas de sus diferencias podrán ser tan significantes como hacer inoperante la comparación de ciertos planes con otros.

c) Beneficiarios.—

La definición de beneficiario como ha sido señalada previamente constituye aún otra dimensión de la necesidad cubierta por la legislación de seguridad social. La identificación del beneficiario es efectuada en dos etapas: primero, el beneficiario debe pertenecer a un grupo de población cubierta por la seguridad social; segundo, debe cumplir con ciertas condiciones que lo califican para recibir prestación.

La historia de la seguridad social muestra que hay una tendencia clara hacia la cobertura universal de toda la población y usualmente es una cuestión de tiempo antes de que toda la población residente

de un país sea cubierta para todas las contingencias principales. Variaciones entre diferentes naciones en cuanto a cobertura parecen ser el resultado de un número de años de experiencia nacional en la seguridad social. Lo mismo es cierto en cuanto a lo que puede llamarse "densidad" de cobertura, por lo cual se da a entender el círculo de personas con derecho a la prestación basada en la eligibilidad del jefe de familia o del trabajador. Es evidente que las diferencias en las coberturas nacionales están basadas no en diferencias inherentes en el concepto de necesidad individual sino en las condiciones socio-económicas de cada sociedad. En cuanto a los niveles de comparabilidad parece ser igualmente evidente que las diferencias en la cobertura son de importancia fundamental y el grado de cobertura es inevitablemente una de las medidas más significantes para la aplicación de los planes de seguridad social en diferentes sociedades.

Las condiciones de calificación adheridas a la concesión de una prestación de seguridad social, aparecen como un factor restrictivo limitando el círculo de los beneficiarios potenciales a aquéllos que de una manera u otra han ayudado a financiar el plan existente o han trabajado tiempo suficiente para merecer los beneficios. Estas condiciones generalmente varían de acuerdo con la situación financiera del plan y la situación económica del país. Como regla general serán de una importancia relativamente pequeña para los niveles de comparabilidad en cuanto concierne al seguro social. Sin embargo, ellos serán de gran significancia para la comparación de planes de asistencia social porque indican el nivel mínimo de subsistencia adaptada por diferentes países.

d) Prestaciones.

Las prestaciones de la seguridad social pueden ser objeto de comparaciones, en primer lugar en cuanto a su número, de acuerdo con los tipos definidos de contingencias y en segundo en cuanto a su calidad expresada en dos dimensiones, el monto de la prestación y el período durante el cual será pagado. El primer aspecto principalmente el número de diferentes tipos de beneficios, no será cubierto totalmente por el estudio de contingencias en virtud de que en ciertos casos la misma contingencia podrá dar lugar a diferentes tipos de prestaciones. Además, la tendencia actual hacia el completar prestaciones en dinero con prestaciones en especie, en forma de servicios o de otra manera, complica más el asunto. Sin embargo es poco probable que las variaciones de nombre y de tipo de prestaciones supongan una importancia general.

Es consecuentemente el monto y la duración de la prestación lo que constituye el interés primario. La prestación es expresada ya sea en forma de un por ciento, como una cantidad de tasa fija o como un porcentaje del salario sujeto a cotización, o toma la forma de un cálculo más o menos complejo basado en un salario nominal o real, los períodos de contribución de otros índices, particularmente en el caso de las pensiones dinámicas. Es obvio que para poder hacer una comparación entre planes de prestaciones de tasa fija o relacionadas al salario, las cantidades respectivas deben ser expresadas en términos de proporciones o promedios de salarios. Pero aún en este caso, la diversidad de prestaciones hace improbable que una comparación absoluta, rinda cifras significativas. Por esta razón frecuentemente es preferible seleccionar un beneficio tipo y calcular el nivel de las prestaciones tipos en relación al salario o a otras bases de comparación. Es innecesario decir que todas las comparaciones solamente darán parte del relato de prestación; indicarán lo adecuado de la prestación en relación a la necesidad individual, pero dirán poco en cuanto a lo adecuado de la prestación en relación a la necesidad social que tiene que ser medida por la frecuencia de las contingencias que dan lugar al pago de la prestación, por referencia de la cobertura otorgada por el plan y por una serie entera de otros índices necesarios para evaluar la eficiencia de un sistema de seguridad social.

Como se ha señalado anteriormente toda cuestión de comparación entre las prestaciones se hace infinitamente más complicada cuando son tenidas en cuenta no solamente las prestaciones en dinero, sino también las prestaciones en especie. Esto es cierto no únicamente para la asistencia social sino también para el seguro social que en los últimos años ha mostrado una inclinación inequívoca hacia la individualización de las prestaciones de seguridad social suministrando a los beneficiarios un número de servicios sociales y prestaciones en especie con un incremento constante ([18]). Estos no pueden ser medidos y comparados sobre la base de los textos legislativos que quizás únicamente contengan previsiones concernientes a su financiamiento. Sin embargo, aunque los esfuerzos hechos en el campo de la seguridad social son medidos en términos de gasto total, falta todavía el criterio esencial, que es la eficacia de las prestaciones en relación al objetivo de cubrir la necesidad que se supone deben obtener. Las considracio-

---

(18) Cf. Servicios Sociales proporcionados por los organismos de Seguro Social miembros de la AISS, Ginebra, A.I.S.S., 1965.

nes que preceden parecen hacer claro que los mecanismos existentes de la seguridad social nacional no pueden ser efectivamente comparados únicamente por referencia con sus planos o textos legislativos y que otros aspectos de su funcionamiento deben ser incluídos a fin de hacer posible comparaciones válidas.

3.—Estructuras Institucionales.

Aunque las transferencias financieras son la esencia de la seguridad social, al menos en cuanto a lo que se refiere al mantenimiento del ingreso, la institución presenta estructuras tangibles e importantes, a saber: las administraciones a las cuales incumbe el reparto de estas transferencias entre los asegurados, los empleadores y el Estado. La faz visible de la seguridad social, que obliga a los funcionarios de relaciones públicas cuya tarea es dar al público una imagen concreta de la institución, consiste en el equipo administrativo, con máquinas de escribir, calculadoras, inmensos montones de machotes y de archiveros interminables, actualmente en vías de ser reemplazados por cintas magnéticas y equipo electrónico. En virtud de que un régimen de seguridad social corresponde a las necesidades particulares de la sociedad, pudiera esperarse que la estructura de la organización y de la administración del régimen corresponderá a estas particularidades. Sin embargo, parece que esto no es el caso; ningunos estudios sistemáticos han sido iniciados aún para investigar esta cuestión, pero a primera vista parece que las necesidades sociales determinadas, produciendo planes de seguridad social en particular, no necesariamente producen estructuras de organización o administrativa propias. Esto parece en su conjunto responder a razones de oportunidad; el Gobierno que introduce nueva legislación adopta los medios más directos de implementarlo en las circunstancias involucradas.

Una administración de seguridad social no puede ser fácilmente iniciada de un día a otro; reservas de competencia administrativa deben estar disponibles en el país cuando un nuevo plan es introducido. Algunas veces esta competencia tiene que ser obtenida aún fuera del sector del seguro social y en el principio por lo menos de la experiencia de otros sectores, por ejemplo, en las sociedades de socorros mutuos, o también en las compañías de seguros comerciales, algo que puede ser adoptado como un elemento indispensable para poner en práctica un régimen de seguro social. No obstante, ciertas formas de seguro social exigen estructuras particulares. Así por ejemplo, la institución de un servicio nacional de salud, entraña inevitablemente la creación de

un ministerio responsable para la organización de servicios médicos. Del mismo modo, otro tipo de medidas involucrando servicios han de requerir estructuras administrativas ad hoc. La administración del mantenimiento del ingreso, sin embargo, puede ser llevado a cabo con efectividad bajo las más variadas condiciones, los organismos administrativos desde las sociedades de socorros mutuos a los departamentos gubernamentales. Una ilustración de la citada afirmación es dada en la lista de organizaciones miembros de la A.I.S.S., mostrando la gran variedad de organismos administrativos. Parece que mientras la administración de un plan está en manos de gente competente efectuando el trabajo que se les pide que hagan, importa muy poco bajo que clase institucional se está trabajando y cual es la estructura de la organización; los regímenes de seguridad social parece que son administrados con la misma competencia por departamentos gubernamentales, por instituciones semipúblicas o por administraciones de sociedades de socorros mutuos.

Entre el criterio que haría posible un juicio objetivo sobre la eficacia de las diferentes formas de administraciones de seguridad social, figura la información sobre costos administrativos. ([19]). Pero aún la explicación de esta regla tendría que ser calificada a la luz de los datos sobre la eficiencia con la cual las diferentes administraciones cumplen la tarea que les ha sido asignada, posiblemente medible en relación a metas objetivamente establecidas y en términos de "satisfacción del consumidor".

Un estudio nacional basado en la comparación de estructuras institucionales solamente quizás revele resultados sorprendentes tales como instituciones del seguro de desempleo que administran las asignaciones familiares; instituciones de asignaciones familiares administrando seguros de accidentes y peculiaridades similares. Este es el resultado directo de la situación particular en ciertos países que usan el organismo administrativo más cerca y disponible con la destreza necesaria para administrar una nueva rama de seguro social. Pero la

---

(19) Un informe provisional sobre el costo de la administración de la seguridad social ha sido presentado a la V Asamblea General de la AISS en Washington y publicado en el "Boletín de la AISS" No. 2-4, 1965. La encuesta que ha servido de base a este informe se pronuncia: La principal dificultad existente es la de determinar que debe entenderse por: "Gastos de Administración". Continuando el ponente: "no existe sistema alguno en el cual esta expresión supon exactamente las mismas nociones".

naturaleza de la administración no arroja luz sobre el valor o la significancia del plan en cuestión.

Esto conduce a la conclusión que en general las estructuras de instituciones no presentan mucha importancia en los estudios nacionales de seguridad social de diversos países. Se admite que tal conclusión puede ser prematura a la luz del actual estado subdesarrollado de las investigaciones en este campo. El problema de que hasta qué grado las estructuras existentes influyen en la evolución de la seguridad social de un país, es algo que necesita examinarse. Es evidente que una contestación válida podría obtenerse únicamente después de la investigación de períodos bastante largos de evolución. En las etapas iniciales del seguro social, las estructuras administrativas son el producto de las mismas fuerzas sociales que han formado el plan en sí. Sin embargo, es concebible que a la larga la institución administrativa y los éxitos o fracasos que pueda haber experimentado en el proceso de implementar la legislación social, puede convertirse en uno de los factores importantes que determinen el desarrollo de todo el régimen. Además en otros países practicando varias formas de administración propia, los administradores podrán convertirse en un grupo de presión poderoso en la discusión y la elaboración de una política social. Pero una vez más sería muy difícil distinguir entre el papel que juega en estos procesos la administración de la seguridad social y el papel de otros factores determinantes. Ni los conceptos ni la estructura de la organización hasta aquí examinadas suministran suficiente información sobre el funcionamiento de los planes de seguridad social para hacer posible estudios objetivos comparativos. Todo el cuadro necesita ser completado por lo que parece ser el tipo más esencial de información, principalmente el que concierne a la actuación general y a los resultados del funcionamiento de los regímenes.

4.—El Producto Social.

El derecho de seguridad social define las circunstancias bajo las cuales un ciudadano puede ser sujeto de su funcionamiento, es decir, en el sentido cibernético, o sea, las circunstancias bajo las cuales él constituye un impulso que pone a trabajar el mecanismo de la seguridad social, ya sea para hacer una transferencia de ingresos o ejecutar un servicio. En este sentido la ley es esencialmente un plan teórico aplicable al conjunto de la población o solamente a ciertas categorías de ella y proveyendo las condiciones individuales específicas para cons-

tituir los mensajes universales iniciando una serie de operaciones de seguridad social.

La realidad social a la cual este plan teórico es aplicado difiere, sin embargo, de los planes legislativos tanto como un plan estratégico de una campaña militar es distinto de la batalla en sí. Lo mismo que los planes militares no necesariamente constituyen una garantía de victoria, del mismo modo un régimen de seguridad social no resulta un logro necesario para suprimir una necesidad, particularmente en virtud de que debido al permanente cambio social un enemigo toma el lugar del derrotado o uno emerge en posiciones nuevas e inesperadas.

La ley define al individuo protegido, el caso de necesidad y la protección individual, pero no anticipa los resultados totales de toda la operación, esto no significa que no exista previsión y que el legislador ciegamente adopte un plan esperanzado en lo mejor; el trabajo de ingeniería tras una medida de seguridad social se efectúa por un técnico especializado quien es el estadístico y el actuario de la seguridad social, estudia los datos concernientes a la población y la frecuencia de los riesgos y hace hipótesis que pueden servir de base a un plan financiero bien concebido para el funcionamiento del régimen. Pero la actuación verdadera del plan es un asunto diferente a los cálculos actuariales; los hechos no siempre, o rara vez, concuerdan con las estimaciones. Es la cuestión verdadera del plan de seguridad social lo que importa y este estudio debe, por lo tanto, ir más allá del plan y de la etapa de protección y enfrentarse con los resultados prácticos del funcionamiento de la máquina después de que ha estado trabajando por algún tiempo. ¿Qué son pues, podemos preguntarnos, los resultados tangibles de las operaciones de la seguridad social? La seguridad social significa transferencia de ingresos y servicios en especie; estos dos sectores considerados como un producto de las operaciones de la seguridad social parecen constituir dos entidades distintas.

En cuanto a transferencias se refiere, la más obvia, la "cifra de producción", parecería ser la información de cuanto ingreso ha sido transferido después de la deducción de contribuciones y a quien ha sido transferido. La misma pregunta podría hacerse en cuanto a servicios, es decir, ¿qué servicios fueron otorgados a quién y cúál ha sido la utilidad neta para el beneficiario? En virtud de que la necesidad más urgente de prestaciones de seguridad social, por definición, en los grupos de bajo ingreso, es el plan que transfiere más u otorga los servicios mayores a los grupos de bajo ingreso que parecería ser el más valioso y socialmente efectivo.

El monto del ingreso transferido o gastado en prestaciones en especie no es, sin embargo, un indicador absoluto; a fin de ser completamente significantes las cifras, necesitan ser completadas por información contestando preguntas como las siguientes: ¿son las transferencias o servicios diseñados para alcanzar las categorías apropiadas de personas? y si es así ¿todas las personas con derecho o verdaderamente necesitadas son beneficiadas? Para aquéllos que si lo son, ¿qué rápidez supone el reembolso del ingreso o el otorgamiento del servicio? Más preguntas han de provenir del conocimiento que un plan de seguridad social no es un fin en sí, sino una medida para cubrir una necesidad social definida. Es por lo tanto esencial saber: (a) hasta donde una medida de seguridad social logra el objetivo previsto por la ley, y (b) hasta que grado este logro del objetivo de hecho cubre la necesidad cuya existencia promovió la legislación. Claramente hay una diferencia entre los objetivos reales de una legislación en particular que está limitada en alcance por diferentes factores económicos, políticos y otros, y los objetivos sociales generales que deben necesariamente tener como fin la eliminación de todo el complejo de la necesidad social en cuestión. Para una total comprensión del funcionamiento de un plan de seguridad social, es por tanto muy importante que el problema de la necesidad y de la correspondiente medida social y las interrelaciones entre estos dos factores debieran examinarse como un todo formando parte de una situación social indivisible y no únicamente parcialmente en algunos de sus aspectos cuantitativos más fácilmente accesibles.

Las anteriores preguntas fundamentales deben ser hechas si la sociedad ha de evitar el peligro de la práctica de transferencias mecánicas de ingresos o servicios, relacionados a una política social rígida o doctrinal, pero no a la realidad social. Es obvio que las contestaciones no pueden esperarse en un simple uso de datos y para este propósito estudios sociales complejos exigen la cooperación de estadísticos, economistas, sociólogos y psicólogos. Estos estudios son absolutamente indispensables si la sociedad ha de legislar inteligentemente; en encuestas de gran parte sobre los servicios sociales que actualmente están en curso en numerosos países ([20]), confirma esta convicción. Además, en un intento de medir el "producto social" de la seguridad so-

(20) Pueden encontrarse referencias a estos estudios y artículos que confirman estas tendencias en los "Resúmenes analíticos de seguridad social, publicados por la A.I.S.S.".

cial, algunos estudios especialistas probablemente traerán a la superficie muchos "productos relacionados" en la forma de resultados inesperados o no planeados del funcionamiento de los planes de seguridad social. Esta "investigación de productos relacionados" podrá ser de una importancia considerable en vista del impacto hecho por la seguridad social sobre los diferentes aspectos de la vida social.

Teniendo en mente los postulados citados, la realidad del análisis internacional de "productos de seguridad social" como aparecen hoy en día podrán ser ahora examinados. Una manera de hacer comparaciones internacionales es establecer un concepto o una norma modelo, que sirva para medir las realizaciones efectivas de los diversos países. Este método puede ser examinado con utilidad en los convenios de la O.I.T. Es inútil decir, que los standards del a O.I.T. no son desarrollados con la idea de constituir tipos ideales para hacer posible comparaciones internacionales; ellos representan objetivos prácticos, fundados sobre el nivel de disposiciones ya alcanzados por algunas naciones. Un concepto tipo de una norma internacional es el constituído por el Convenio de la O.I.T. sobre la Norma Mínima de Seguridad Social (No. 102) adoptada en 1952. Contrariamente a los convenios de antes de la guerra, que definen su alcance únicamente en términos jurídicos, el documento citado lo define en términos estadísticos trayendo así un elemento del "aspecto producto" de los planes de seguridad social. El convenio requiere del país ratificante que su plan debería cubrir un porcentaje fijado en cuanto a la población total o a la población activa. Se fijan requisitos con respecto a pagos periódicos a ciertos tipos de beneficiarios, fijando el porcentaje del ingreso representado por las prestaciones concedidas para diferentes contingencias; una vez más el cumplimiento de este requisito no puede ser directamente deducido del texto de una ley de seguridad social y los datos relevantes tienen que ser tomados del contexto socio-económico dentro del cual funciona el régimen. Más recientemente el Código Europeo de Seguridad Social adoptado por el Consejo de Europa en abril de 1964, está inspirado fuertemente en los principios contenidos en la convención mencionada.

Sin embargo, un modelo artificial para un standard internacional aún si está basado en la experiencia práctica tiene que ser un índice de medida poco satisfactorio para los logros individuales nacionales, por la simple razón de que en vista de la extrema variedad de los planes de seguridad social el standard tiene que ser esquemático. Como resultado, una simple indicación de que si una nación cumple o nó con

el standard internacional puede ser un índice erróneo de los niveles logrados por la seguridad social; quizás muchas naciones no estén lejos de cumplir con el standard en un campo mientras lo sobrepasa en todos los otros campos de la protección social y aún ser considerados por "debajo del standard", mientras naciones que únicamente pueden cumplir con los standards en general quizás sean reconocidos como por "encima del standard". Por lo tanto, se debe siempre tener presente que el tipo de standard de la O.I.T. fué diseñado no para medir los esfuerzos de naciones individuales sino para guiarlos en el camino a ciertas medidas sociales normativas.

Otra comparación internacional comúnmente encontrada es la referente al costo de la seguridad social. La regla de medir el costo sugiere en sí la relativa facilidad con la cual los datos necesarios pueden ser obtenidos por las estadísticas sociales y para la ventaja de cubrir tanto la manutención de ingresos como de servicios. Sin embargo, la dificultad es que esta regla algunas veces se le dá crédito como la medida objetiva de los esfuerzos nacionales. Una vez más, la O.I.T. ha realizado un trabajo de pionero en este campo. La compilación de estadísticas publicadas periódicamente con el título: "El costo de la seguridad social", representa el mejor relato internacional disponible de los ingresos y gastos de la seguridad social nacional. Sin embargo, aquéllos que desean usar estas estadísticas con la intención de comparar los méritos con diferentes naciones deberían leer cuidadosamente las introducciones a este estudio, que precisa que ellas no son adoptadas a este fin. "Como el desarrollo del sistema de seguridad social en la mayor parte de los países no ha llegado aún a esa etapa final y los elementos de costo para las diversas ramas de seguridad difieren, los datos financieros no son, en sí, suficientes para la evaluación de los esfuerzos hechos en diferentes países en el campo de la seguridad social. Además, el costo de protección contra una dada contingencia varía según la incidencia de la contingencia: por ejemplo un país con un alto nivel de desempleo en el cual grandes sumas son gastadas en la protección de desempleo, o un país que ha sufrido epidemias severas y así ha incurrido en grandes gastos en el servicio de salud, no puede ser considerado más avanzado en seguridad social que en otro país en donde el costo total de la seguridad social representa un porcentaje más pequeño del ingreso nacional, pero únicamente porque el nivel de desempleo es menos elevado o que la situación de la salud es más favorable" ([21]).

---

(21) "El costo de la seguridad social, 1958-1960, Ginebra O.I.T., 1964, pág. 16.

Es evidente que si el sólo análisis del costo fuera utilizado para las comparaciones evaluativas internacionales, la decisión básica tendría que ser hecha en cuanto a lo que constituye un logro más alto, planes de prestaciones de más alto nivel en naciones con baja frecuencia de riesgos o planes de prestaciones de bajo nivel en los países de alta frecuencia de riesgos. Tal elección tendría poco sentido, parece que la única solución sería agrupar a las naciones de acuerdo con el nivel de necesidades sociales y hacer las comparaciones únicamente dentro de dichos grupos. Alternativamente la comparación podría relacionar el esfuerzo nacional y las necesidades sociales existentes a través de algunos índices objetivos y comparar únicamente las proporciones resultantes, es inútil decir que esta tarea no es fácil.

Los expertos de seguridad social en diferentes partes del mundo han formulado en años recientes su crítica del uso de la cifra de gastos de la seguridad social para fines de escalafones internacionales.

Un autor alemán (22) ha escrito últimamente "la suma total del gasto de prestaciones sociales hecha por las instituciones de seguridad social y por el estado no constituye una base apropiada para un juicio concerniente al nivel de protección de la población por la seguridad social... Estas cifras pueden ser útiles para una comparación de la situación en diferentes puntos de tiempo para países individuales pero no para la comparación de niveles alcanzados". El autor sugiere que en cuanto a los gastos de seguridad social, sean considerados desde el punto de vista de los ciclos económicos lo que parece estar en cierta relación al producto social y por lo tanto, no puede ser mantenido en un nivel constante. Un cambio en estas relaciones puede ser logrado por modificaciones en la edad y en la estructura ocupacional de la población o en la distribución de ingresos y capital. Otro autor alemán ([23]) ha examinado la relación entre gastos de seguridad social y la población económicamente activa y ha encontrado que una correlación positiva entre ambos índices puede ser establecida. Aunque esta correlación no constituye una ley social, parece confirmar, concluye el autor, que hay una tendencia para que el nivel de industrialización determine el nivel de la protección de la seguridad social en la sociedad. Este tipo de investigación apunta en dirección de niveles de medición

---

(22) Peter Rosenberg: Offentliche Sozialleistungen und soziable Sicherheit, en "Soziale Sicherheit", No. 44, 966, pág. 99-102.

(23) D. Zollner: Offentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung—ein zeitlicher und internationaler Vergleich, Berlín, 1963.

de la seguridad social en relación a algunas determinantes del desarrollo económico de la sociedad y por medio de los índices pertenecientes a la economía nacional.

Hay una crítica más abierta de la tendencia actual de medir los logros de la seguridad social en términos de gasto que puede ser notada en los estudios de los expertos en los países en desarrollo. Dos profesores indús ([24]) señalaron recientemente que el gasto "como indicación aproximada de la intensificación de los esfuerzos es consagrados a los servicios sociales... pueden decirnos algo, pero no va más allá que eso. Particularmente el juzgar si los gastos del servicio social son efectivos o no, es criterio que naturalmente no nos dice nada". El problema de la evaluación de la efectividad de los programas de bienestar social se discuten y la necesidad de un criterio útil en términos de resultados es subrayado. En este contexto la cuestión de datos significantes se presenta. "Algunas cifras cuantitativas son significantes pero no están fácilmente disponibles, mientras que otras podrán no ser muy significantes pero son fácilmente accesibles. Frecuentemente hay una fuerte tendencia para tratar el último grupo de cifras como más significantes de lo que quizás sean". Los autores tienen conocimiento de la dificultad de construir índices adecuados, pero no consideran el problema invencible; únicamente enfatizan que están tratando aquí con un "estado de cosas más complejo que la que los dirigentes de la economía generalmente se encuentran".

Los anteriores ejemplos confirman dos puntos del análisis anterior: (a) que el gasto de seguridad social debe ser visto y medido en todo el contexto socio-económico de una sociedad en particular, y (b) que lo que importa más que los conceptos legales son los resultados del funcionamiento de un plan; éstos deben ser medidos desde el punto de vista de su efectividad, es decir, relacionando los gastos a la efectiva cobertura de las necesidades sociales. Estas dos tendencias de pensamiento claramente apuntan en la misma dirección, principalmente a la necesidad imperativa de aplicar un procedimiento inviolable a estudios de instituciones sociales, el funcionamiento de los cuales no puede ser comprendido ni comparado fuera del conjunto social. Las limitaciones impuestas sobre la interpretación de los datos absolutamente cuantitativos que son actualmente usados ya sean por conveniencia, es decir, porque están fácilmente disponibles o por el hábito

---

(24) A. A. Sen et K. A. Naqvi: Seguridad social en el desarrollo económico, en "Acción Social". Enero 1964, pág. 1-8.

o por falta de pensamiento original acerca de los "porqués y por lo tanto" de las instituciones sociales, son todas las que legítimamente se puede preguntar que si hay sentido en usar estos datos sin un examen preliminar de su significancia. Es claro, las dificultades involucradas en diseñar índices descriptivos como indicadores de significancia son muchos, pero hasta ahora no se ha dado ninguna prueba que la tarea no pueda ser efectuada. Si cada fracción insignificante de los recursos gastados en la investigación nuclear o del espacio pudieran ser dedicados a la investigación destinada a revelar el mecanismo de las instituciones sociales, pronto se verían los resultados. En cuanto a la inversión social, la inversión en el elemento humano en este sector, tiene una clara prioridad sobre la inversión en la automatización; se reconocerá que el profundo pensamiento requerido para obtener la visión deseada en la ingeniería social es algo que ningún equipo electrónico de datos puede proporcionar. La situación actual hace necesario la designación de especialistas de ciencias sociales de tiempo completo encargados de planificar y de medir los resultados prácticos del funcionamiento de la institución. En el capítulo final la cuestión será examinada en cuanto a cuales son los actuales prospectos para dichos estudios sistemáticos a un nivel internacional.

III.—PERSPECTIVAS PARA LA INVESTIGACION SOCIOLOGICA COMPARATIVA EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Puede ser de utilidad, antes de examinar los prospectos que se ofrecen para los estudios comparativos, recordar lo que es considerado, la esencia de análisis sociológicos de la Seguridad Social y de sus métodos principales.

El principal objetivo del análisis es describir cómo funciona la Institución y explicar su significancia para todo el cuerpo de la sociedad, con vista de evaluar el impacto de la seguridad social sobre el cambio social. Para este propósito, parece necesario comparar los resultados del funcionamiento efectivo de la Institución con: a) los objetivos enfocados —explícita o implícitamente— en la legislación de seguridad social y b) los objetivos óptimos que tendrían que ser alcanzados a fin de cubrir la necesidad básica social subyacente al derecho de seguridad social.

El método que parece imponerse consiste en proceder por etapas: a) el examen de los resultados del factor análisis llevados a efecto

por otras ciencias sociales (historia social, demografía, economía, política, psicología; b) el estudio de los factores que propiamente pertenecen a la sociología (estructura ocupacional de la población, política social, acción de presión del grupo, actitudes de la opinión pública, etc.); c) síntesis basada sobre el citado factor análisis y dirigido al logro del objetivo descrito anteriormente. Hay pruebas de un creciente conocimiento de la necesidad de un estudio sistemático de seguridad social por las ciencias sociales, además de o más bien conjuntamente con, análisis actuarial y estadístico. Son precisamente los actuarios y estadísticos que sienten que las matemáticas de seguro social ya no pueden bastar para resolver los problemas de la planificación de los planes del seguro social, y quienes piden ayuda a las ciencias sociales, en un esfuerzo para mejorar su actuación. Lógicamente, la primera rama en ser llamada después de la indispensable demografía es la economía, debido a los estrechos lazos entre la economía nacional y los planes efectuando transferencias de ingresos, particularmente los planes de prestaciones a largo plazo. El Presidente de la Tercera Conferencia Internacional de Seguridad Social, Actuarios y Estadísticos, que se celebró en Madrid en noviembre de 1962, Profr. A. Lasheras Sanz, expresó los siguientes puntos de vista sobre esta materia: "Los problemas presentados por la seguridad social forman una parte integral del problema del complejo general macro-económico y son similares a ellos en casi todos sus aspectos. Por consiguiente la necesidad de coordinar conocimientos actuariales y conocimientos económicos debe ser enfatizado... el actuario debe ser un economista..." ([25]). Este tema tuvo eco en muchas intervenciones y por lo menos un delegado fué lo suficientemente lejos para sugerir que "el actuario de seguridad social debe agregar a sus conocimientos de matemáticas, demografía, y economía el conocimiento de la sociología, tan necesaria en el seguro social" ([26]). Si un actuario además de las técnicas de matemáticas de seguro, es capaz de dominar todas las ciencias sociales que se requieren para hacer una contribución para la planificación de la seguridad social, es puesto en duda. Como en tantos otros muchos sectores de la ciencia aplicada, la evolución más bien que producir un supertécnico de la seguridad social parece orientarse hacia la "práctica de grupo técnico" el actuario cooperando con el demógrafo, el economista, el sociólogo, el jurista y el psicólogo, para producir documentación colec-

---

(25) Cf. Informe de la Tercera Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social. Madrid. AISS. 1965, Vol. I, pág. 13.
(26) Intervención del Sr. M. Benenson (Israel). Ver Vol. II, Pág. 423.

tiva experta de una materia cuya complejidad sobrepasa la capacidad de un especialista polivalente.

Con los anteriores comentarios en mente los objetivos de los estudios comparativos sociológicos en la seguridad social pueden ser examinados, ¿cuál es la razón para efectuar tales estudios y qué ventajas pueden ser obtenidas de ellos? Al nivel de la investigación nacional los estudios comparativos de las instituciones sociales tienen como fin el asegurar el beneficio de las experiencias de otras naciones para la solución de problemas de una naturaleza similar.

Aunque las condiciones sociales de dos naciones pueden diferir grandemente el método de tratar con ciertos problemas sociales debe ser "exportable" con debido respeto a las limitaciones impuestas por la diferencia de situaciones. Otra ventaja de estudios comparativos consiste en sugerir al investigador eslabones casuales insospechados entre los diferentes fenómenos en su propia sociedad; las similitudes y diferencias entre las instituciones sociales de dos naciones traen a la luz los eslabones casuales ocultos dentro de cada sistema. En esta forma los estudios comparativos de seguridad social ayudan a una mejor comprensión de ciertos problemas y de la significancia de planes nacionales por expertos nacionales.

El segundo fin de los estudios comparativos es la construcción de índices relacionados a la situación y a la actuación de los planes de seguridad social; por medio de tales índices los esfuerzos y logros de las naciones individualmente pueden ser clasificados y darles sus rangos. Los peligros e inconsistencias de "prestigio de rango" ya ha sido señalado: existe la necesidad para construir indicadores objetivos que permitirán mediciones de los datos comparables entre diferentes países a través de un período de tiempo. El desarrollo de este tipo de investigación puede ser de importancia crucial para el buen éxito de los estudios nacionales sociológicos de las instituciones de seguridad social.

El tercer objetivo consiste en determinar, sobre la base de desarrollos nacionales, las tendencias en la evolución de la Institución al nivel internacional. El seguir esta línea de investigación no es una obra académica representando el equivalente científico social de "investigación pura". En vista de la importancia de los factores sociológicos externos ([27]) para la formación y desarrollo de los planes nacionales de

(27) Cf. V. Rys, op. cit. pág. 29-37.

seguridad social, el estudio de las tendencias internacionales es de interés directo hacia la planificación nacional de política social.

El anterior esquema de los objetivos indica al mismo tiempo el orden lógico para seguir estos estudios. Parece necesario que debe empezarse con los estudios de los casos nacionales concernientes a dos o tres países y permitiendo un profundo análisis sociológico. Un investigador debe obligatoriamente pasar por esta etapa y debe apreciar la dificultad involucrada en estudios en gran escala si desea elaborar instrumentos razonablemente confiables para el análisis internacional. Desgraciadamente muy pocos de tales estudios de caso se han hecho y aunque aparecen frecuentemente entre las tesis de doctorado pocas parecen haber sido publicadas. La dificultad que no tanto en la complejidad de la tarea como en el carácter poco espectacular de los resultados que probablemente se obtengan, las ventajas previamente mencianadas como "ocultas" de este tipo de investigación no son completamente apreciadas. Y todavía, el trabajo básico tiene que hacerse y los métodos tienen que ser probados en este campo antes que un progreso verdadero pueda ser logrado en una escala universal.

Por falta de investigación básica profunda en diversos países, un estudio sociológico de un plan nacional examinado en períodos diferentes puede dar resultados muy útiles. Un ejemplo de tal estudio se revisa en el resumen de una tesis de doctorado ([28]) publicada por Josef Liknau en el "Soziale Welth" bajo el título "¿Pueden los planes de seguridad social ser exactamente comparados?" ([29]). A fin de medir el desarrollo del plan minero de prestaciones sociales en el Ruhr durante cierto tiempo diseñan un sistema de coordinados expresando en símbolos numéricos cada prestación indispensable y su posición en cuanto a las otras prestaciones importantes del régimen. Las prestaciones fueron agrupadas de acuerdo a tres ejes representando las funciones de la seguridad social, es decir, manutención de la capacidad del trabajo del asegurado, manutención de sus dependientes y de la garantía de su nivel de vida a través de toda su existencia. Esta medida, que tiene la ventaja de substituir los símbolos verbales de definiciones colocados en un plan gráfico coherente permitiendo concebir todo el alcance funcional de un sistema de seguridad social puede ser de gran

---

(28) Das System sozialer Hilfeleistungen für die Bergarbeiter in der Knappschaftsversicherung des Ruhrbergbaus, 1767-1961. Phil. Dissertation, Munster, 1962.
(29) Kann man Systeme der sozialen exakt vergleichen? dans "Soziale Welt", No. 1, 1963, pág. 63-73.

valor para estudios comparativos. Es este tipo de investigación que debe abrir paso para encuestas nacionales en gran escala.

En cuanto a la investigación comparativa en sí la más grande importancia debe darse a la descripción objetiva de planes por medio de un sistema apropiado de índices, la tarea es doble y consiste en: a) índices de características esenciales de los mismos planes y b) índices del ámbito socio-económico en que los planes se desarrollan. La primera parte de dicha tarea parece más complicada, en virtud que un sistema generalmente aplicable de índices descriptivos solamente puede ser diseñado después de un examen minucioso de todo el campo respecto de los niveles de significancia y denominadores comunes; sin este trabajo preliminar, cualquier índice basado sobre el conocimiento de unos cuantos planes fracasará en dar resultados significantes. En el capítulo anterior se hace un examen de ciertas características de los planes de seguridad social que parecen ser esenciales. Asumiendo que el campo cubierto es debidamente delimitado debería de ser posible desarrollar las escalas de índices concernientes a los conceptos básicos legislativos de un plan en particular así como los resultados efectivos obtenidos desde el punto de vista "producto social". Un método propio de valuar tales resultados parecería consistir en establecer categorías de países de acuerdo en la afinidad basada sobre los índices descriptivos institucionales y el ambiente socio-económico, así habiendo obtenido un control para los diferentes niveles de comparabilidad, examinando las correlaciones resultantes dentro de cada una de estas categorías o a través de ellas.

Entre los procedimientos hacia los índices descriptivos de los planes de seguridad social aparte del citado estudio por Lignau una investigación norteamericana debería ser mencionada, la cual, aunque concentrada sobre correlaciones económicas, recurre en forma de "explicativa variable"; a un índice relativo al número de años de experiencias de un plan de seguridad social ([30]). Una simple prueba de validez e importancia puede ser hecha mediante las bases analizadas en el último estudio de la OIT. El costo de la seguridad social, 1958-1960, (Ginebra, 1964) están clasificadas de acuerdo a la proporción de costos de seguridad social y el producto nacional bruto ([31]). Se verá que

---

(30) Henry Aaron: La Seguridad Social en la Expanción Económica (dicertación de doctorado no publicada, Harvard University, 1963), citado en el estudio AJS que ha sido objeto de estudios en el primer capítulo de este artículo.

(31) Cf. Werner Hasenberg: Relación de la expansión de la seguridad social hacia el crecimiento del producto nacional en 45 países en el "Boletín de Seguridad Social", junio 1965, pág. 28-32.

los diez primeros países con la proporción más alta iniciaron sus planes antes del principio de este siglo con la excepción de un país donde la iniciación fué hecha en 1901 ([32]).

En lo referente a los índices de ámbito socio-económico, varios ejemplos pueden ser citados señalando el camino hacia la investigación futura. Por unos años los estudios internacionales acerca del costo de le seguridad social han estado usando dos tipos de coeficientes expresando la relación entre el costo de la seguridad social y la economía básica y los datos demográficos de los países de que se trata. En el primer grupo de coeficientes los costos de seguridad social son expresados como un porcentaje del ingreso nacional a nivel del factor costo, en el segundo grupo los promedios son calculados per cápita de la población total per cápita de la población activa (15 a 64 años de edad). ([33]).

En el citado estudio Zöllner ([34]) la correlación es examinada entre los gastos de seguro social como porcentaje del ingreso nacional y el coeficiente del salario y de asalariados en la población total. Los resultados obtenidos respecto de los países de la comunidad económica europea son considerados como muy significativos.

Varios índices económicos así como no económicos fueron utilizados en el estudio AJS (Consumo de energía, urbanización, analfabetismo y el nivel de la representación política) y fueron correlacionados con el índice de la experiencia del seguro social. El estudio anterior ha sido criticado principalmente por la forma en que los datos fueron tratados pero también por hacer el punto central de la investigación un factor, (es decir la representación política) la cual sobre la base de solamente una honrada observación, no parece relevante el desarrollo de la seguridad social. Naturalmente puede alegarse que la elección de los factores investigados está justificada, en virtud de que ninguna observación simple puede a priori establecer la presencia o falta de correlación entre dos factores sociales, esto no puede ser ne-

---

(32) Phillips Cutright ha llamado la atención sobre esta importante correlación en una nota no publicada en fecha de 9 de marzo de 1965, que ha sido difundida por la División de investigación y de estadísticas de la Administración de la Seguridad social de los Estados Unidos, bajo el título siguiente: Validez de experiencias del programa de seguridad social índice y análisis de la contribución per cápita GNP de las expanciones del bienestar social nacional.

(33) Cf. Análisis comparativo del costo de la seguridad social en la "Revista Internacional del Trabajo", marzo 1953.

(34) Cf. Nota No. 23 al fin de la página.

gado, pero el asunto automáticamente presenta el factor de prioridades; parece que en vista del estado subdesarrollado la investigación en este campo, las primeras relaciones en ser examinadas deberían de ser aquellas que se sabe que son relevantes al fenómeno sujeto a investigación y es solamente después de esto que el examen podría ser extendido a relaciones que pueden ser interesantes pero no pueden ser con anterioridad considerados como pertinentes. Sería aconsejable dar prioridad a factores que, en el ámbito socio-económico de la institución observada, están en estrecha relación con ella y tienen una influencia directa sobre su formación y desarrollo más bien que a los factores generales económicos o el ambiente cultural que están conectados con la institución observada únicamente en cuanto a que todos los fenómenos tienen relación en el todo social.

Ideas nuevas y originales sin duda son necesitadas en este particular sector de investigación, no solamente a fin de seleccionar los factores verdaderamente importantes sino también para diseñar índices que serán fáciles de construir y de manejar. En primer lugar los factores demográficos y económicos necesitan desarrollo o reexamen desde el punto de vista de las correlaciones con la seguridad social; los factores políticos, sociológicos y psicológicos pueden formar el segundo canal del procedimiento no porque son menos importantes que los factores demográficos y económicos, sino porque inevitablemente ellos los reflejan y son condicionados por ellos.

El problema esencial como ya se ha dicho, parece ser la determinación de niveles de comparabilidad, para que las mediciones sean hechas de relaciones entre fenómenos que pertenecen en un sentido más amplio a la misma categoría, y se evita el error de considerar que fenómenos igualmente significantes que pueden ser similares en forma pero profundamente distintos en su contenido social.

En virtud de que algunas de los nociones de la cibernética ya han sido introducidas puede ser apropiado, a fin de poder resistir mejor las tentaciones del juego de correlación y la tendencia de aparecer tan espectacular como algunos colegas en las ciencias naturales, de escuchar lo que el padre de la cibernética, Norbert Wiener, ha dicho sobre las mediciones cuantitativas en las ciencias sociales. "He encontrado la sociología matemática y la economía matemática o la econométrica bajo el temor de que el uso debido de las matemáticas en las ciencias sociales y de lo que debe esperarse de las técnicas matemáticas y deliberadamente me he refrenado de dar consejo que, como estoy convencido, tendría que conducir a una gran cantidad de trabajo

superficial y mal considerado. ([35]). Muy pocos economistas se dan cuenta que si han de imitar el procedimiento de la física moderna, y no solamente su mera apariencia, la economía matemática debe empezar con un relato crítico de esas nociones cuantitativas y los medios adoptados para recabarlas y medirlas. Como el recabar buenos datos físicos, es mucho más difícil recabar datos económicos y sociales, a través de plazos largos, así que todo el conjunto tendrá una significancia enorme ([36]). En el capítulo citado el lector encontrará más comentarios francos sobre esta materia.

Sin embargo Norbert Wiener no es completamente escéptico acerca del posible uso de la cibernética en las ciencias sociales. "Las ciencias sociales son un mal campo de prueba para las ideas de la cibernética —peor que el de las ciencias biológicas— donde las pruebas son hechas bajo condiciones que son mucho más uniformes en sus propias escalas de tiempo. Para seres humanos como estructuras fisiológicas diferentes a la sociedad en su conjunto han cambiado muy poco desde la edad de piedra, y la vida de un individuo contiene muchos años a través de los cuales las condiciones fisiológicas cambian lentamente y en forma prevista, de todo a todo. Sin embargo, esto no significa que estas ideas deberían de ser probadas en la ingeniería y en la biología antes de ser aplicadas a un campo sin forma". ([37]). Una vista menos pesimista podía ser permitida con la creencia de que las ciencias sociales después de todo tienen que esperar mucho tiempo.

El problema consiste en construir escalas y categorías debidas en las cuales se puedan colocar los fenómenos sociales considerados. Esto no puede ser hecho sobre la base de una observación superficial, que tome la apariencia externa de una institución social como significado de su contenido y depender sobre semblanzas verbales de sus nombres y términos utilizados. El trabajo de definir y clasificar los fenómenos y el establecimiento de categorías necesariamente debe ir más allá de las estructuras externas para comprender el significado y la función de cada institución social dentro de su contexto. Esta no es una tarea fácil pero con los medios necesarios a disposición del científico social algún grado de éxito puede ser logrado. En cuanto al tercer objetivo de la investigación comparativa, que ha sido descrito

---

(35) Norbert Wiener: God and Golem, Inc., Cambridge, Mass., M.I.T. Press, 1964, páf. 88.
(36) Ibid. pág. 90.
(37) Ibid. pág. 92.

como la determinación de las tendencias en la evolución de la seguridad social a nivel internacional, probablemente no ha de ganarse mucho por largo tiempo en el futuro de los estudios cuantitativos. La variedad de situaciones individuales nacionales y de las diferentes maneras nacionales de un acercamiento a la seguridad social es dar grado que pocas tendencias generales pueden ser distinguidas en el desarrollo actual.

Ciertas tendencias uniformes parecen manifestarse en cuanto a aspectos o ramas particulares de la seguridad social, ([38]) pero es difícil hacer alguna observación general más allá de tomar nota del continuo progreso de la seguridad social en todo el mundo. En el actual estudio de conocimientos de los determinantes de la seguridad social no parece posible que cualquier predicción sea posible en un futuro próximo en cuanto a la posible dirección de desarrollo. Por lo tanto, este campo continuará siendo reservado principalmente para el esfuerzo especulativo, las probabilidades de éxito son mayores cuando se trate de una predicción limitada en el tiempo y en el espacio. Se podría pensar que esta situación continúe por largo tiempo tanto como las necesidades sociales en diferentes sociedades perduren así diversificadas, es únicamente si algún tipo de nivelación universal de necesidades sociales ocurriera y que una modernización general de las instituciones de seguridad social y sus funciones podría ser razonablemente esperada.

Por ahora, parece ser que la primera tarea sería aprender más acerca de los mecanismos de la seguridad social dentro de cada sociedad y probar los instrumentos para los análisis internacionales en estudios geográficamente limitados. Si se fuera a establecer un sistema efectivo para hacer posible un intercambio fácil y rápido de experiencias individuales y nacionales en este campo de investigación, el progreso podría ser más rápido. Entonces quedaría de dar el último paso y coordinar la investigación nacional al nivel internacional para así concentrar todos los recursos disponibles sobre la investigación de problemas de interés común.

---

(38) Cf. Desarrollos y tendencias de la seguridad social, 1961-1963 (Ginebra AISS 1966). Así como los volúmenes precedentes publicados en esta serie. Cf. Igualmente J. J. Dupeyroux: La evolución de los sistemas y de la teoría general de la Seguridad Social en "Derecho Social" No. 2, 1966 pp. 110-118.