

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XI

EPOCA III

Núm. 14

MARZO-ABRIL

1962

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.

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.

INDICE

	Pág.
ESTUDIOS:	
Antecedentes Sobre el Cálculo del Costo de la Seguridad Social de Chile, para los años de 1956 y 1957. <i>Superintendencia de Seguridad Social de Chile.</i>	7
Bolivia y la Seguridad Social. <i>José S. Venegas Iporre</i>	23
Régimen Pensionario de los Profesionales Universitarios en el Uruguay. <i>César Martínez de Georgis</i>	37
El Seguro Social de Enfermedad y La Profesión Médica. <i>Augusto A. Vives S.</i>	43
NOTICIAS:	
Conferencia Sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina.	67
Consejo Federal de Seguridad Social de Argentina	71
Cursos de Estadística para Funcionarios de Instituciones Americanas	79
LEGISLACIÓN:	
Reglamento del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte (Colombia)	85
Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (México).	97
BIBLIOGRAFÍA	117

BOLIVIA Y LA SEGURIDAD SOCIAL

JOSÉ S. VENEGAS IPORRE
Caja Nacional de Seguridad Social de Bolivia.

Hablar de Bolivia y de la Seguridad Social, será siempre un tema apasionante para todos, fundamentalmente porque ese país mediterráneo se ha incorporado con todo vigor al concierto de las naciones con avanzada legislación sobre seguros sociales. Para el que escribe estas líneas existe un hecho circunstancial; el ser becario de la Organización Internacional del Trabajo, haciendo estudios sobre la estructura administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social y además ser funcionario de la Caja de Seguridad Social de Bolivia, este hecho, nos ha brindado la oportunidad invaluable de establecer contactos con personalidades de primera fila en el estudio e investigaciones de la ciencia de la seguridad social, quienes dan esta ocasión de decir algunas cosas en los ribetes generales, más bien que particulares, de la seguridad social de Bolivia.

Bolivia, una tierra fecunda, grande y generosa, es al mismo tiempo, una tierra de grandes contradicciones. Contradicciones que son posibles advertirlas tanto en el campo social, como en el económico y agudamente en el político, pero es fuerza reconocer que el empuje social de sus clases productoras, creando condiciones especiales, han logrado en Bolivia, la implantación de medidas, tendientes a la protección del capital humano del país. La creación de la Caja Nacional de Seguridad Social, como consecuencia del vigoroso empuje de las clases trabajadoras luego de la Revolución del 9 de abril de 1952, es una de las muestras objetivas de esas contradicciones planteadas por el medio social.

Hoy Bolivia cuenta con los instrumentos encargados de la aplicación de la Ley de la Seguridad Social, pero, para alcanzar esta etapa, hubieron de transcurrir muchos años, y lógicamente que a lo largo de un penoso proceso en el tiempo, encontramos los antecedentes históricos. Intentos serios, estudios y asistencia técnica extranjera, proyectos para la implantación del Instituto Boliviano del Seguro Social, etc. Algunos proyectos o comisiones creadas para el estudio de la Ley, no han respondido sino a una distracción pública a objeto de seguir postergando las justas aspiraciones de los trabajadores. Examinados muy de pasada estos antecedentes históricos, encontramos que en ella intervienen la Misión Magruder, que después de haber hecho un estudio serio sobre las posibilidades de la implantación del Régimen de la Seguridad Social, hace entrega al Gobierno de Bolivia, de un proyecto completo, habiéndose estudiado los diferentes riesgos que serían cubiertos, así como la cobertura financiera, como todo proyecto o estudio técnico, ese también corrió la suerte de los otros: el archivo. Vemos también interviniendo en el examen de las posibilidades al profesor Emilio Schoenbaum, quien elabora un estudio completo, poniendo en manos del Gobierno para que éste aplicara las medidas sugeridas o las modificara. Lamentablemente en esa época Bolivia era el juego

permanente de los intereses de reducidos grupos. También vemos que el conocido técnico en Seguros, señor Gonzalo Arroba, es contratado para hacer un nuevo estudio y proyectar la creación de una institución de seguros. Han intervenido en estos estudios preliminares en Bolivia, misiones españolas, alemanas y belgas, y naturalmente se ha contado con el aporte modesto de algunos bolivianos en proceso de formación técnica. No fue posible contar sino hasta el 14 de diciembre de 1956, con un Código de Seguridad Social, y esto naturalmente que se atribuye al cambio de relaciones en el sistema social operado después de la Revolución del 9 de abril de 1952.

Sin embargo, la preocupación de mucha gente aparejó algunas medidas proteccionistas para el trabajador, en la Ley General del Trabajo se establecen normas sobre la enfermedad, maternidad, jubilación, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Esas medidas, sin embargo, aparejaban el funesto *principio de la prueba*, —en algunos renglones— o el de la culpabilidad en otros, y es lógico suponer que la contención abierta entre el patrón y el trabajador, sería ganada por el propietario. Examinamos también que durante mucho tiempo funciona la Caja de Seguro y Ahorro Obrero, creada en 1924, y en base de la cual, posteriormente se sientan las normas básicas de la organización de la hoy Caja Nacional de Seguridad Social.

La Caja del Seguro y Ahorro Obrero, no era sino una organización que hacía las veces de agente de retención de los fondos provenientes del 5% del salario del trabajador, que era considerado el ahorro para cubrir contingencias posteriores, después de muchos años, también se encargó del pago de algunas prestaciones, fundamentalmente de las indemnizaciones globales por accidentes de trabajo y por enfermedades profesionales. En esa época los profesionales Abogados de la Caja de Seguro y Ahorro Obrero, tenían que atender cada caso con sumo cuidado, ya que siendo contencioso el procedimiento, se debía cuidar los intereses de la Caja y naturalmente reducir al mínimo posible los beneficios del trabajador.

En todos los pueblos del mundo, el avance de las condiciones sociales, económicas y políticas, impulsan casi por un proceso natural, a la adopción de medidas que satisfagan las elementales necesidades, a esa premisa responde también en Bolivia la creación de la Caja Nacional de Seguridad Social.

Promulgada la Ley el 14 de diciembre de 1956, atendiendo las condiciones más objetivas, se comienza trabajando en La Paz y Cochabamba con los regímenes de enfermedades generales, maternidad, vejez, invalidez, muerte, riesgos profesionales y asignaciones familiares, además de hacer como agente de retención del por ciento destinado a la vivienda popular. Paulatinamente se fueron extendiendo los servicios a todas las capitales de Departamentos, ahora de las nueve capitales de Departamento, ocho cuentan con los servicios otorgados por la Caja Nacional de Seguridad Social, además de que existen a la fecha implantadas algunas unidades periféricas, tales como: Uncia, un centro con el mayor número de afluencia de trabajadores mineros; Tupiza, otro centro de producción minera y

agrícola, Atocha, Quillacollo, etc., cuyas condiciones de concentración de población asegurada impulsaron a la Caja a establecer servicios, aun cuando es justo mencionar que la extensión se produjo exactamente como quien cree que debe extenderse, sin tener antecedentes de estudios técnicos, sobre condiciones económicas, productividad, densidad de la población amparada, posibilidades de desarrollo económico de la región, etc., etc., sin embargo, la falta de datos extraídos de la experiencia vivida, no nos permiten decir si su implantación está justificada o no. Con todo el sentimiento patriótico, esperamos que la respuesta sea afirmativa.

Como podrá apreciarse, en seis y medio años de vida que tiene la Caja Nacional de Seguridad Social de Bolivia, su tarea ha sido fuertemente impulsada, aun cuando en mucho debemos criticar el hecho de que habiendo nacido comulgando plenamente con el principio de la unidad de gestión, importantes sectores de trabajadores, unas veces impulsados por la experiencia recogida, otras respondiendo al criterio demagógico de personas en busca de popularidad, se han apartado del originalmente campo de aplicación, entre ellos encontramos a los petroleros que hoy cuentan con su propia Caja, a los bancarios en tren de establecer la suya, a los ferroviarios rigiéndose por su antigua Caja, y a los militares; de tal modo que el más serio intento de la unidad en la gestión de la seguridad social, no ha tenido el éxito esperado.

Los principios que conforman el Código de Seguridad Social Boliviano son: la universalidad del campo de aplicación de contingencias, es decir, cubre a los trabajadores y familiares y ascendientes en los regímenes de Enfermedad, Maternidad, Riesgos Profesionales, Vejez, Invalidez, Muerte y Asignaciones familiares. Otro principio es el relativo a la universalidad del campo de aplicación de las personas protegidas, es decir, que se encuentran cubiertas por las normas del Seguro Social, los titulares del seguro, sus familiares y los ascendientes de éstos, sean naturales o extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo, presunto o expreso, reciban una remuneración por la prestación de su fuerza de trabajo.

La natural desigualdad en la percepción del salario, ha creado con las normas establecidas por el Código Boliviano el principio de la Solidaridad Social, es decir, que el derecho a las prestaciones, no es establecido en el monto del por ciento que se descuenta al trabajador por el concepto de cotización al Seguro, sino que los que perciben mayor salario, van a cubrir el déficit de los que percibiendo menor salario dejan al seguro una cuota menor. Uno de los más grandes principios de la seguridad social, es seguramente esta solidaridad que se establece, determinando igualdad de derechos en las prestaciones relativas a los seguros de enfermedad y maternidad. Ha desaparecido en Bolivia la discriminación en las prestaciones que eran otorgadas de conformidad con el descuento efectuado al monto de su salario percibido.

En cuanto se refiere a la Invalidez, no se otorgaban prestaciones, sino relativas a una indemnización global, quedando por ese reconocimiento canceladas todas las obligaciones posteriores; ahora, observándose las disposiciones legales relativas, se otorgan las rentas correspondientes y se esta-

blece aun el derecho de los causahabientes en caso del fallecimiento del causante. En lo que respecta a la muerte, se reconocía algunas veces alguna ayuda, otras veces se otorgaban pensiones miserables con el nombre de montepíos. En cuanto a la jubilación por edad avanzada o por años de servicio, se han introducido modificaciones sustanciales tomándose en cuenta los años de servicio del trabajador y su edad, determinándose el por ciento y sus incrementos mediante una tabla establecida a este efecto por el Código Boliviano.

Con estas medidas, en cuanto se refieren a las prestaciones diferidas, el Código Boliviano de Seguridad Social, ha establecido la solución al antiguo sistema de jubilaciones, mediante el reconocimiento de rentas mensuales.

En cuanto se refiere a la gestión, es justo mencionar nuevamente que existen las siguientes instituciones encargadas de la aplicación de la Ley: Caja de Seguro Social de Ferrovianos, Ramas Anexas y Transportes Aéreos de Bolivia, Caja del Seguro Social Militar, Caja Petrolera de Seguridad Social, y Caja Nacional de Seguridad Social; sin embargo, la institución que adquiere ribetes de verdadera importancia es la Caja Nacional de Seguridad Social, por cuanto su campo de aplicación comprende a las ramas más importantes de la producción, entre ellas encontramos a los trabajadores mineros de la minería nacionalizada, de la mediana y la pequeña minería, si tenemos en cuenta que la explotación minera ha sido, es y será en mucho tiempo más, la columna vertebral de la economía nacional, es lógico suponer que es el renglón más importante de la actividad productiva del país; comprende también a los trabajadores fabriles, es decir, a la industria en general, aunque ésta es pequeña, cuenta con un renglón importante sobre todo en la capital de La Paz, donde existen industrias textiles, de vidrios, de cerveza y otras que tienen un número considerable de trabajadores, así como también en Cochabamba y Oruro. Comprende la Caja Nacional de Seguridad Social a los trabajadores del Estado en general, al magisterio y al comercio, de tal modo, que la importancia de la Caja Nacional de Seguridad Social en relación a las otras Cajas es superior.

El Código de Seguridad Social Boliviano, de acuerdo a lo que establece el Artículo 1), es "un conjunto de normas que tiende a proteger la salud del capital humano del país, la continuidad de sus medios de subsistencia, la aplicación de medidas adecuadas para la rehabilitación de las personas inutilizadas y la concesión de los medios necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar". Como se aprecia, es amplio dentro de su política general comprendiendo los siguientes regímenes: enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez y muerte; las asignaciones familiares comprenden los siguientes subsidios: matrimonial, natalidad, lactancia, familiar y sepelio.

Dentro del campo de aplicación del Código, no están sujetos al seguro social obligatorio los trabajadores domésticos, independientes ni los trabajadores del campo; se determina sin embargo, que cuando el Poder Ejecu-

tivo haya concluido el estudio de las condiciones técnicas y económicas, estos trabajadores serán incorporados a los beneficios del Código.

Al finalizar este trabajo, establecemos un esquema de los diferentes regímenes del Seguro Social Boliviano, por esta razón nos limitamos a enunciar los regímenes sin entrar en ellos.

Antes de examinar las condiciones administrativas en las que actualmente se desarrollan las funciones de la Caja Nacional de Seguridad Social, debemos mencionar que los aportes para el financiamiento del seguro, siguen la tendencia internacional del aporte tripartito, es decir, que aportan los trabajadores, los patrones y el Estado. Este aporte tripartito está distribuido del siguiente modo en la actualidad: el trabajador aporta del total de su salario el 7.5% distribuido para enfermedades generales y maternidad el 2.5% y para invalidez, vejez y muerte el 5%; los patrones cotizan en la actualidad el 26% del monto total que arroja la suma de los salarios percibidos por los trabajadores, teniendo obligación de presentar las planillas de pago mensualmente y además de hacer de agente de retención del aporte de los trabajadores. De acuerdo a lo establecido por el Código el otro aportante que es el Estado, debe cotizar el 5% de contribuciones estatales en cuotas trimestrales calculables del monto total de los salarios; esta contribución es independiente de la cuota patronal que establece el Artículo 136.

Al venir a México el becario de O.I.T., que realiza estudios técnico-administrativos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (febrero 1962) tenía el convencimiento que una de las causas por las cuales los servicios otorgados por la C.N.S.S. eran duramente fustigados, se debía entre otras causas que no son del caso mencionarlas, a la falta de cumplimiento en las obligaciones del Estado y de la Comibol, y se debía naturalmente a las condiciones generales de la economía del país, pero, que hacen peligrar la estabilidad de la Caja Nacional de Seguridad Social, y que además despiertan susceptibilidades en los trabajadores, que tentados por una actitud que parece insalvable, pueden en contra de los principios plantear descentralizaciones que serían funestas dentro de un país donde las condiciones del financiamiento de una institución de tipo social, significan solamente erogaciones y válvulas de escape para elevar el nivel de ganancia de los trabajadores, como en el caso de las asignaciones familiares.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA AFILIACIÓN

Como en toda institución que tiene a su cargo el cubrir a un determinado número de trabajadores contra riesgos, o establecer el simple registro de ellos para el control correspondiente, la Caja Nacional de Seguridad Social, ha establecido el registro general de los trabajadores protegidos y sus familiares mediante el sistema de afiliación, además que ésta es la puerta por donde se inicia tanto el control institucional cuanto el derecho de los asegurados.

Advertimos que en Bolivia existe la identificación nacional, de tipo dactilar y con los documentos requeridos de orden legal.

Nos referimos a la afiliación establecida por la Caja Nacional de Seguridad Social, por las siguientes razones:

a) Todo registro o control de población asegurada o no, tiende a establecerse mediante normas técnicas que buscan un tabulador mecánico, para llegar a la fase de la automatización en su control y ejecución.

b) Las conferencias internacionales, el estudio sobre las condiciones del registro, la experiencia extranjera, han venido a demostrar que la utilización de matrículas con letras o iniciales de los nombres de los asegurados, no sólo son perjudiciales, sino aparte de ser inútiles, crean dificultades en homónimos;

c) Que, el costo de identificación dactilar, tomándose los cinco dedos de la mano, plantea un problema de dignidad humana y su costo es excesivo, agregándose a esto que resultan inútiles algunos datos, tales como día y mes de nacimiento del trabajador.

Por las razones anotadas, creemos que en Bolivia deberá hacerse una revisión seria y adoptar un sistema más técnico, más adecuado y de menor costo, en cuanto se refiere a la matrícula otorgada al asegurado en su afiliación, por cuanto en Bolivia se toman en cuenta los siguientes datos: vamos a suponer que un trabajador fabril recaba su alta del patrón y se presenta en las oficinas de la Caja Nacional de Seguridad Social a objeto de solicitar su afiliación, se le requisitan los documentos tales como: a) Certificado de Nacimiento; b) Libreta de Servicio Militar Obligatorio; c) Cédula de Identidad Personal; d) Certificado de Matrimonio; e) Certificado de Nacimiento de los hijos. Posteriormente a estos documentos se procede a la afiliación dactilar de todos los dedos de la mano y se establece la matrícula del siguiente modo: la inicial del apellido paterno, materno y nombre del trabajador, día, mes y año de nacimiento.

Además de seguir este procedimiento con el titular del seguro, se requisitan los mismos datos y se adopta el mismo procedimiento para los beneficiarios.

Vamos a ejemplificar el sistema adoptado en Bolivia. Suponemos al trabajador Pedro Pérez García, nacido en 1º de marzo de 1932, la afiliación se produce del siguiente modo:

P. G. P. corresponde al apellido paterno, materno y nombre (pero, ¿cuántos Pedros Pérez García habrán como trabajadores?), luego se apunta día de nacimiento, agregándose al dígito simple un cero, o sea que construyendo se tiene,

P. G. P. -01,

posteriormente se anota el mes de nacimiento, teniendo en cuenta que es dígito simple, se agrega el cero, continuando tenemos,

P. G. P. -01-03,

finalmente se anota el año, quedando la matrícula de Pedro Pérez García definitivamente del siguiente modo:

P. G. P. -01-0332.

No es propósito nuestro establecer un criterio crítico, y no es el fin de este trabajo, pero consideramos que al dar una visión general de la segu-

ridad social en Bolivia, es obvio señalar algunos aspectos que en base a la experiencia vivida, puede plantearse como punto de discusión.

El panorama actual de la Caja Nacional de Seguridad Social no es claro, por el contrario, su corta vida se halla amenazada por una serie de peligros, tales como la falta del cumplimiento en las cotizaciones, el sistemático boicot que se ejerce desde adentro y desde afuera, el hecho de haberse convertido la C.N.S.S., en un organismo descapitalizador del comercio y tener como carga un pasivo exigible de varios millones de pesos bolivianos, los servicios mal otorgados, falta de medicamentos, falta de renovación de instrumental quirúrgico, etc.

Todos estos factores negativos, sumados a los yerros humanos, ponen necesariamente en peligro a una de las conquistas más sólidas adquiridas por los trabajadores bolivianos.

Se puede también señalar algunos aspectos en el renglón de los Riesgos Profesionales, de Prestaciones y en el de Almacenes y Adquisiciones, pero, no encontramos aquí defectos básicos, sino de simple procedimiento susceptibles a ser superados sin mayores dificultades.

ASIGNACIONES FAMILIARES

El Título III del Código de Seguridad Social de Bolivia, se ocupa de régimen de las asignaciones familiares. Al incluir este renglón dentro de la legislación de los seguros, Bolivia se incorpora vigorosamente al concierto de las naciones más avanzadas en este campo, tanto más si se tiene en cuenta que el financiamiento del régimen de asignaciones familiares supone el cálculo de una prima elevada. Es justo mencionar que los bajos salarios y el bajo poder adquisitivo de la moneda boliviana, fueron en parte, las razones que impulsaron a los legisladores bolivianos a incluir el capítulo de las asignaciones familiares dentro del Código de Seguridad Social.

El hecho de haberse establecido la tabla escalonada de las asignaciones familiares, otorgándose a salarios bajos mayor asignación y a salarios altos menor asignación, son la muestra de la preocupación del gobierno revolucionario de aumentar la remuneración de los trabajadores.

Como se ha mencionado más adelante, las asignaciones familiares comprenden los subsidios matrimonial, que es una asignación que se otorga a la sociedad conyugal con hijos o sin ellos, pagándose al jefe de familia. El subsidio de lactancia se otorga a los hijos menores de un año consistente en productos lácteos, aun cuando a la fecha se viene otorgando solamente en dinero, en una suma equivalente al valor de los productos lácteos. El subsidio familiar se concede por cada uno de los hijos mayores de un año y menores de 16 o 19 si continúan estudiando en establecimientos autorizados por el Estado, o bien sin límite en caso de haber sido reconocido inválido por la Caja. El subsidio de sepelio se pagará por cada uno de los hijos fallecidos, estableciéndose dos modalidades de pago, una en un monto inferior para los hijos que no hubieren cumplido un año y otra en un monto superior para los hijos que tengan derecho al subsidio familiar.

Se ha establecido dentro del principio constitucional, la igualdad jurídica de los hijos ante la ley, de ahí que comulgando con ese principio, tienen derecho a las asignaciones familiares todos los hijos, sean éstos naturales, legítimos, adoptivos, y aun hijastros y hermanos.

CONSTITUCIÓN Y ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

El capítulo 11 del título V del Código de Seguridad Social Boliviano, define la constitución de la Caja Nacional de Seguridad Social, estableciendo que esta institución es la encargada de la gestión, aplicación y ejecución de los regímenes de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte y asignaciones familiares. Define la calidad de la institución al establecer que "La Caja Nacional de Seguridad Social, es una institución de derecho público y tiene personería jurídica y autonomía de gestión", para los efectos de sus trámites y para facilitar a esta institución de derecho público su desenvolvimiento administrativo, el mismo artículo menciona, "La Caja está liberada del pago de todo impuesto nacional, departamental y municipal, creado y por crearse, papel sellado y timbres y gozará de franquicias postales y telegráficas así como exoneración de derechos aduaneros y de otros gravámenes fiscales, departamentales, municipales, universitarios y de cualquier otra naturaleza en la importación de todos los materiales, aparatos, instrumentos, medicamentos y otros elementos necesarios". Además que se establece algunas facilidades para algunos funcionarios con trabajos específicos comisionados por la Caja Nacional de Seguridad Social, y que se cumplan en lugares distintos al de su residencia. Se establece en favor de la Caja todas las franquicias y rebajas acordadas en favor del Estado.

La tuición, supervisión y coordinación sobre los regímenes del Seguro Social obligatorio y de asignaciones familiares corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

La Caja Nacional de Seguridad Social, sigue una tendencia peculiar de los bolivianos, en cuanto a su organización administrativa, es decir, que tiene dos defectos básicos: *a)* ampulosidad y *b)* varios cuerpos gestores.

La organización administrativa es compleja, existen una serie de organismos con fines específicos, pero que no cumplen con las funciones señaladas por el Código o han sido absorbidas por personas u organismos diferentes. Más adelante haremos algunos comentarios, ahora nos limitaremos a hacer una explicación de los órganos gestores del seguro social de acuerdo a lo que señala el Código.

Los órganos de la Caja son:

- a)* El Consejo de Administración;
- b)* El Consejo Ejecutivo;
- c)* La Gerencia;
- d)* Las Administraciones Regionales.

En cuanto se refiere al Consejo de Administración que se supone la suprema autoridad de la Caja Nacional de Seguridad Social está a la fecha constituido por 22 miembros, que representan a los trabajadores, los patrones y el Estado. El Presidente del Consejo de Administración es el Presidente de la Caja Nacional de Seguridad Social, que viene a ser la máxima autoridad individual, y es necesariamente un dirigente obrero nombrado a propuesta elevada por la Central Obrera Boliviana al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, de donde se eleva a la Presidencia de la República. Entre los fines específicos de este Consejo, señalamos los principales: *a)* aprobación del presupuesto cada mes de noviembre para el año subsiguiente; *b)* aprobar en el mes de noviembre de cada año el presupuesto de divisas; *c)* aprobar en el mes de abril de cada año el balance general de la gestión del año anterior; *d)* aprobar trienalmente en el mes de septiembre el balance técnico-actuarial; *e)* nombrar al gerente general y gerente técnico, Vicepresidente del Consejo, resolver los asuntos que eleven en consulta las Gerencias o el Consejo Ejecutivo.

No seguimos enumerando las atribuciones, por cuanto consideramos que es más sencillo encontrar en la fuente misma de la consulta: la Ley, la mejor información, y porque además, nuestro propósito es dar una visión general de esquema administrativo de la Caja Nacional de Seguridad Social, sin penetrar en los detalles.

Otro de los órganos administrativos de la C.N.S.S. es el Consejo Ejecutivo, que ha venido a convertirse en el verdadero órgano administrador de la Caja Nacional de Seguridad Social, se halla integrada originalmente por 7 miembros, aun cuando en la práctica encontramos mayor número de integrantes, sobre todo cuando las necesidades requieren informes, consultas, análisis, etc. Los miembros de este Consejo son elegidos por el Consejo de Administración de entre sus miembros, teniendo en cuenta a representantes de los aportantes, o sea: trabajadores, patrones y Estado. El Presidente del Consejo de Administración es el Presidente nato del Consejo Ejecutivo.

Entre los gestores individuales y ejecutivos, encontramos en primer término al Gerente General, cuya importancia casi podría ser comparada con la del Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, aun cuando, de acuerdo con lo prescrito por la Ley, no viene a ser en Bolivia un funcionario de primera fila, sino que todas las funciones ejecutivas, las fundamentales o centrales, están en manos del Presidente de la C.N.S.S.

También tenemos entre los funcionarios jerárquicos y de importancia básica, el Gerente Técnico, que necesariamente deberá ser un actuario-matemático o auditor financiero titulado y con experiencia en Seguridad Social. Este es el esquema general de los funcionarios principales de donde se desprende las Administraciones Regionales, a lo que se denomina en México las Delegaciones Foráneas.

Existen inmediatamente después de las funciones de la Gerencia General o Gerencia Técnica, las Divisiones de Contabilidad, Inversiones y Almacenes Generales; División de Administraciones Regionales y luego los

Departamentos Centrales, Almacenes, Adquisiciones, Riesgos Profesionales, Prestaciones, Jurídico, Cotizaciones, Afiliación, etc.

COMENTARIOS PERSONALES

Juzga el autor que la experiencia ha demostrado que algunas de las fallas básicas en el movimiento administrativo de la Caja Nacional de Seguridad Social, se deben a que no existe la adopción de un claro sistema administrativo, no existe ni descentralización ni centralización, se participan de los dos, y lógicamente se encuentra en muchas ocasiones primando en cuestiones básicas el criterio personal de las personas encargadas de la gestión de los seguros en Bolivia. Lamentablemente esto apareja las consecuencias negativas de falta de control y programa general de desarrollo administrativo.

Este hecho ha sido analizado y comprendido por los funcionarios de la C.N.S.S. y en varias ocasiones se han intentado algunos remedios, lamentablemente parches dentro de un defecto central de principio, es decir, falla básica del sistema.

Establecer el equilibrio financiero general y aplicar la descentralización sectorial en las Administraciones Regionales seguramente es un principio elemental, pero, existen defectos que no han podido ser ajustados, este hecho está haciendo peligrar el desenvolvimiento administrativo de la Caja Nacional de Seguridad Social. Es necesario plantearse una serie de preguntas en base a lo que la realidad ha hecho desprender después de 1956 hasta la fecha. Existe, por ejemplo, un Consejo Administrativo, ampuloso, con contradicciones entre sus atribuciones con el Consejo Ejecutivo. ¿Será necesario suprimir alguno, o por el contrario, reducir los dos organismos en uno? Existe un Presidente (máxima autoridad del seguro boliviano) con atribuciones claras y específicas, es decir, es el personero ejecutivo y cimero de la C.N.S.S., y paralelamente existe un Gerente General que realiza exactamente las funciones del Presidente. ¿Será necesario delimitar funciones y establecer con claridad las atribuciones? Existe además una División de Administraciones Regionales, que como una de sus atribuciones fundamentales, tiene que establecer la situación dada en tiempo determinado sobre el funcionamiento administrativo, tomando en cuenta el material humano en función, el desarrollo funcional de todas las administraciones regionales del país. ¿Se cuenta para esta tarea con estudios que determinan las necesidades de cada región completando este estudio, con índices económicos, sociales y demográficos? Existen muchas preguntas que plantearse de este modo en Bolivia, y establecer todo un programa de revisión si se quiere determinar todas las circunstancias negativas y asentar los factores positivos; además, en Bolivia es necesario establecer con claridad el sistema administrativo de control entre las oficinas centrales y las administraciones regionales. Es justo indicar que existe una especie de control, pero que no puede llamarse así con propiedad, sino que a la fecha el funcionamiento de las administraciones regionales está

más bien librado a la capacidad, iniciativa y experiencia de los administradores.

No podemos encontrar, ni señalamos culpables de una situación vigente en Bolivia, a determinadas personas, consideramos que es el resultado de una experiencia en la cual se empezó aprendiendo, de tal modo que, todos los que tenemos alguna responsabilidad en el seguro boliviano, debemos honestamente considerar que llevamos parte de la culpabilidad en los desajustes administrativos.

En cuanto se refiere a la mecanización o fase de automatización de los procedimientos administrativos, la Caja Nacional de Seguridad Social, cuenta con un equipo convencional de la I.B.M., donde la perforación de tarjetas, realiza el trabajo centralizado de la elaboración de nóminas (planchas), de rentas para los asegurados pasivos de todo el país, sin embargo, es posible confiar a esta sección otros trabajos, fundamentalmente de contabilidad, de cotizaciones de inversiones y almacenes.

RACIONAL CALIFICACIÓN DEL MATERIAL HUMANO

Uno, entre los varios defectos de nuestro seguro, es la falta de la racional calificación del material humano del que se dispone, y esto se debe otra vez, a la falta de un programa de ejecución, y que además una buena dosis de influencias en el orden del parentesco y el político colocan a ciudadanos en puestos claves dentro del funcionamiento de la maquinaria del seguro.

Seis años de experiencia otorgan datos más que suficientes para establecer los cuadros básicos de la distribución del personal, tomando en cuenta el volumen de trabajo, región, importancia y responsabilidad específica del trabajador, etc. Este tiempo transcurrido puede ser la primera gran etapa de sacrificios y el inicio del conocimiento real de la calidad humana de los funcionarios del seguro social boliviano. Racionalizando los planes de trabajo es necesario plantear un programa general de la distribución de las oficinas, estableciéndose en las secuencias un rígido control.

Una experiencia muy halagadora cuyos resultados se advierten beneficiosamente, hemos encontrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social, que en determinadas ramas y de acuerdo al régimen y su importancia, se especializan mediante cursos, comprendido como parte del trabajo, a un determinado número de funcionarios, de tal modo, no sorprende advertir el conocimiento especializado de los funcionarios del I.M.S.S., indudablemente que ayuda mucho a atender estos renglones, tanto más si el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene sus ingresos completamente saneados, una moneda estable y además de que sus ingresos por inversiones lucrativas realizadas (estadios, teatros, cines, etc.), que permiten atender con cierta facilidad la formación especializada de sus funcionarios, que naturalmente redundan en beneficio del I.M.S.S. Últimamente (febrero a junio), se ha podido apreciar una gran actividad del I.M.S.S. en todo el país. Inaugurando la "Unidad Morelos", el Equipo Electrónico y de Sistemas

de Información, clínicas y unidades en Puebla, Guadalajara, Tamaulipas, Tijuana, etc.

En los primeros años, donde las prestaciones diferidas no alcanzaban un alto porcentaje, la C.N.S.S., tenía disponibilidades más que suficientes para iniciar una política económica de orden lucrativo, que garantizando y saneando sus ingresos, podría en parte solucionar su angustiosa situación, pero el Código prohíbe de modo expreso toda inversión lucrativa.

La mayor crítica efectuada a la Caja Nacional de Seguridad Social, es la que se refiere a la pesadez de sus procedimientos administrativos, sobre todo en aquellos trámites efectuados por rentas de viudedad, incapacidad total permanente, parcial permanente y de vejez. Este hecho se debe en gran parte a la centralización en la calificación de los expedientes, centralización además que se justifica, pero que habrá que revisar algunos procedimientos.

Existen funcionarios en la Caja Nacional de Seguridad Social, hasta con 20 años de servicios, que comenzaron en la antigua Caja de Seguro y Ahorro Obrero, pero el hecho de haber adoptado a partir del 14 de diciembre de 1956 una otra fisonomía, puso al personal en igualdad de conocimientos, de tal modo que a la fecha existe una experiencia de casi seis años, que lógicamente permite establecer el primer cuadro de distribución racional de sus funcionarios. Aun cuando parezca nimio mencionar, se debe insistir en que la gestión de los seguros sociales requiere funcionarios especializados en sus distintas ramas. Establecer la eficacia del sistema, eliminar en gran parte el flujo externo, dar positividad a las fórmulas utilizadas y hacer depender de éstas en gran medida la secuencia funcional, así como elaborar instructivos para cada una de las funciones, elaborar organogramas funcionales y determinar mediante gráficas el movimiento de cada uno de los trámites, es una tarea que deberá iniciarse en el momento.

A la par de aprobar un sistema-técnico-administrativo, se tiene necesariamente que aprobar un reglamento interno que paralelamente a la adopción del sistema, sea rígido en cuanto a la racionalización del trabajo de los funcionarios de la C.N.S.S. En mucho, Bolivia y sus instituciones encuentran la razón de los yerros en la indisciplina, la prepotencia, etc., que naturalmente causan los más serios perjuicios a la Caja Nacional de Seguridad Social, y de modo general en todas las grandes medidas económicas y sociales adoptadas por el gobierno de Bolivia. Sin este fenómeno no encontraríamos al pueblo boliviano emergiendo a la vida social, política y económica, naturalmente que hasta este momento no habríamos podido encontrar en el horizonte de ese país la creación de una de las más grandes instituciones de orden social, la Caja Nacional de Seguridad Social, fruto de la revolución que encontró en el trabajador su más grande ejecutor.

Lo más importante de la tarea en este momento en Bolivia, seguramente radica en la adopción de medidas y métodos que teniendo la virtud de ordenar el proceso evolutivo de la Patria, comulguen los principios del orden y el trabajo. En cuanto se refiere a la Caja Nacional de Seguridad Social, seguramente que se plantea como una necesidad la revisión de sus

procedimientos, el análisis de las fórmulas utilizadas en la gestión de los trámites, la adopción de nuevas fórmulas y la supresión de otras, y sólo es posible realizar estas tareas cuando convergen en el trabajo, el esfuerzo colectivo, es decir, que dentro de la división del trabajo lo fundamental radica en que el resultado de los análisis es producto del trabajo de equipos que racionalmente conformados examinen los problemas de un modo integral, y que las soluciones planteadas sean también integrales.

Podemos afirmar, para concluir, que Bolivia cuenta en este momento con un Código de Seguridad Social que está en la fila de las legislaciones más avanzadas del mundo, acaso excesivo avance que no consulta la estructura económica de su pueblo, pero ahí encontramos precisamente el punto de partida para hacer que la tarea humana de sus hombres pueda justificar el éxito de una de las más sólidas conquistas del pueblo revolucionario de Bolivia.

