

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIII

Núms. 26-27

EPOCA III

## SUMARIO

### ESTUDIOS:

LOS PROBLEMAS DE LA DECISION EN LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

FRANCIS NETTER

EL COSTO DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

FRANZ KORINEK

MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL:

PERU

### LEGISLACION:

LA LEY DE REVALORIZACION DE PENSIONES. (CHILE)

### NOTICIAS INTERNACIONALES:

O.I.T. REUNION DE LA SUBCOMISION ACTUARIAL DE LA COMISION DE EXPERTOS EN SEGURIDAD SOCIAL

A.I.S.S. DESIMOSEXTA REUNION DE LA MESA DIRECTIVA.

XV ASAMBLEA GENERAL DE LA A.I.S.S.

O.D.E.C.A. PRIMERA REUNION DE MINISTROS DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL EN CENTROAMERICA

NOTICARIO DE LA PREVENCION DE LOS RIESGOS PROFESIONALES:

PRIMER CONGRESO INTERAMERICANO DE PREVENCION DE RIESGOS PROFESIONALES. II REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA DE PREVENCION DE RIESGOS PROFESIONALES.

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:

EL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SU PRIMER AÑO DE ACTIVIDADES

MARZO - JUNIO

1964

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.

## INDICE

	PÁG.
<b>ESTUDIOS:</b>	—
Los problemas de la decisión en la administración de la Seguridad Social.	
<i>Francis Netter</i> .....	7
El costo de la administración de la seguridad social.	
<i>Franz Korinek</i> .....	19
 <b>MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL:</b>	
Perú .....	41
 <b>LEGISLACION:</b>	
Ley de Revalorización de Pensiones (Chile) .....	79
 <b>NOTICIAS INTERNACIONALES:</b>	
O.I.T. Reunión de la Subcomisión Actuarial de la Comisión de Expertos en Seguridad Social .....	103
A.I.S.S. Decimasexta Reunión de la Mesa Directiva.....	126
XV Asamblea General de la A.I.S.S. ....	129
O.D.E.C.A. Primera Reunión de Ministros de Trabajo y Previsión Social de Centroamérica .....	132
 <b>NOTICIARIO DE LA PREVENCION DE LOS RIESGOS PROFESIONALES:</b>	
Primer Congreso Interamericano de Prevención de Riesgos Profesionales. II Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de Riesgos Profesionales .....	147
 <b>CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:</b>	
El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social en su primer año de actividades .....	161

## ESTUDIOS

# EL COSTO DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL\*

POR FRANZ KORINEK

## I. INTRODUCCIÓN

El tema "El costo de la administración de la Seguridad Social", cubre, en el fondo, todas las cuestiones relacionadas con la gestión y economía de las Instituciones administradoras del seguro contra diferentes riesgos; por lo tanto, huelga subrayar la importancia del estudio emprendido por la Asociación Internacional de la Seguridad Social, así como el recordar que la Mesa Directiva de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, en ocasión de una reunión extraordinaria, recomendó a la Comisión Permanente de Organización y Métodos, dar prioridad a esta cuestión en su programa de actividades futuras.

Por otra parte, tampoco es necesario llamar la atención de los administradores de la Seguridad Social hacia las dificultades mayores que el estudio presenta en el plano internacional. Estas dificultades obedecen, principalmente, a que el objetivo primordial de toda investigación en este campo consiste en poder llegar a medir y a comparar este costo. Se corre el riesgo de que los esfuerzos realizados en una institución para mejorar la organización y los métodos de gestión tengan un alcance limitado, si esta institución no puede referirse más que a su propia experiencia.

Los múltiples aspectos del tema en cuestión, la necesidad de precisar los cauces y los límites de las investigaciones basadas en la interpretación racional del lenguaje de las cifras homogéneas, han sido largamente discutidos en más de una ocasión. Nos limitaremos a recordar brevemente los trabajos de la II Reunión de la Comisión Permanente de Organización y Métodos (Munich, mayo de 1960); las actividades de un grupo de trabajo de la Comisión Regional Americana de Organización y Métodos, de la cual fue relator el señor M. Huerta Maldonado y en el cual colaboró el señor G. Arroba, en su calidad de Asesor Técnico de las Comisiones Regionales Americanas; las observaciones, ideas y sugerencias que figuran en los estudios redactados por los señores M. Braudo, M. Putti y H. W. Stockman, los informes presentados a la II Reunión de la Comisión Regional Americana de Organización y Métodos (México, D. F., marzo de 1963) por el señor R. Moles, por el señor G. Arroba y por el señor M. Putti; y "last but no least", el estudio sobre "El costo real de la administración de la Seguridad Social", publicado en el boletín de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, cuyo autor, el señor B. Pirnay, ha dado nuevos puntos de vista que colocan en primer plano la realidad económica del problema.

\* Informe presentado a la "III Reunión de la Comisión de Organización y Métodos de la A. I. S. S." (Ginebra, 25-26 de septiembre de 1963).

Todo esto, proporciona un material abundante y extremadamente útil para abordar dicho problema.

## 2. CONSIDERACIÓN DE PRINCIPIO

Se trata de determinar el costo que importa el funcionamiento de los regímenes de Seguridad Social. Al especialista no solamente le interesa el importe absoluto del costo de la administración, también quiere saber, en última instancia, cuál es la relación entre los gastos y los resultados.

Los regímenes de Seguridad Social son instituciones complejas, altamente organizadas, cuyos detalles de funcionamiento no son fáciles de captar. Sin embargo, puede sostenerse que ciertas formas de proceder, que se desarrollaron en las empresas industriales a efectos de determinar los costos, podrían ponerse al servicio de nuestra encuesta, la misma que podemos equiparar al método consistente en obtener el precio de costo del producto terminado, haciendo la suma de los precios de costo de las materias primas y los precios de costo de las diferentes operaciones de producción, procedimiento tentador por su esencial simplicidad.

Los regímenes de Seguridad Social no producen bienes propiamente dichos, pero su actividad se manifiesta en las prestaciones otorgadas. En efecto, llenan la función de repartir las cotizaciones percibidas al momento de la realización del riesgo y bajo la forma de prestaciones.

## 3. UNIDADES DE LA ENCUESTA

Se trata de estudiar, por una parte, las unidades funcionales —regímenes— y, por otra parte, las unidades organizacionales —instituciones—. Dada la frecuente confusión de estas unidades (una institución administra varios regímenes, un régimen es administrado por varias instituciones) se deberá proceder con cuidado, para que sea posible utilizar los datos desde ambos puntos de vista. En general, los datos son proporcionados por las instituciones. Debe tomarse en cuenta este hecho en la redacción de cuestionarios.

## 4. DIVISIÓN FUNCIONAL

Puede dividirse la actividad de las instituciones (funciones generadoras de gastos) en grupos generales, como sigue:

1. recaudación de las cotizaciones;
2. administración y organización;
3. reparto y pago de las prestaciones;
4. otras funciones.

La subdivisión complementaria resulta del Anexo A, que toma en cuenta a los organismos pagadores. Este esquema de división debe servir

de base a toda la encuesta. Ciertamente, la indicación inmediata de los gastos correspondientes a las diferentes funciones no será posible por el momento, salvo en casos muy raros. Provisionalmente nos limitaremos a las indicaciones verbales sobre el esquema de división considerado como cuestionario.

## 5. MÉTODO DE DETERMINACIÓN DE LOS GASTOS FUNCIONALES

El siguiente método de encuesta parte de la consideración de que las diferentes funciones de los regímenes de Seguridad Social, no son, esencialmente, más que prestaciones de servicios (= resultado de la producción = producto). Por lo tanto, puede establecerse su valor de acuerdo con el mismo método utilizado para el cálculo del costo de un producto de la industria. Si se acepta este punto de partida, deberán aclararse algunas cuestiones fundamentales.

## 6. EL VALOR Y LOS ELEMENTOS DEL COSTO

El valor total de una prestación resulta:

- 1º del valor de la prestación inmediata que recibe el beneficiario;
- 2º del valor de otras ventajas materiales que recibe el beneficiario de la prestación, como consecuencia suplementaria de la prestación;
- 3º del valor de los gastos que acarrea la creación de las condiciones técnicas necesarias a la prestación, la determinación individual y, finalmente, el pago mismo de la prestación.

Desde el punto de vista de nuestra encuesta, lo más interesante es el valor indicado en el punto 3º. El valor de la prestación en sentido estricto (valores indicados en los números 1º y 2º) no se tomará en cuenta más que para fines de comparación.

Los precios de costo de la prestación representarán, por lo tanto, su valor. Si excluimos por adelantado los costos de la prestación en sentido estricto y si no se considera más que los gastos de la prestación, nos daremos cuenta de que, además de las instituciones de Seguridad Social, intervienen otras administraciones, que en ciertas circunstancias soportan ellas mismas los gastos de administración (otros organismos pagadores). No es de utilidad para nuestra encuesta determinar con exactitud los gastos de administración que no están a cargo de instituciones de Seguridad Social. Cuando los gastos de otras instituciones se absorben por instituciones de Seguridad Social en calidad de gastos de servicios de prestaciones, deben figurar en el precio de costo sin examinar los detalles.

Si logramos descomponer el proceso técnico de "actividad administrativa", siguiendo el desenvolvimiento del trabajo, en series cortas de



encuestas, podremos determinar la duración del trabajo empleado en cada manipulación u operación. Si ahora evaluamos la duración del trabajo correspondiente a una operación determinada, los materiales consumidos y su precio de costo, obtendremos una parte de los gastos de administración relativos a la operación. Respecto a esto, se trata, generalmente, de costos variables, dependiendo el importe de estos gastos de la calidad de las operaciones estudiadas. Debe considerarse justo dirigir la atención, sobre todo, a esta categoría de gastos, ya que ahí las posibilidades de medidas de racionalización son evidentes y, el efecto de tales medidas, puede comprobarse fácilmente.

Los costos fijos podrán también determinarse; pero para ello no es necesario un análisis parcial complicado. De lo anteriormente dicho resulta que debe entenderse por costos fijos, todos los gastos que son relativamente independientes del número de casos de prestación y del procedimiento seguido para su reglamento. Relativamente independientes solamente, ya que un aumento, por mínimo que sea, del número de los casos de prestaciones, más allá del máximo de capacidad, acarrea una elevación o crecimiento desproporcionado de los costos fijos en relación al aumento de las prestaciones, como podrá apreciarse en el ejemplo siguiente.

La capacidad máxima de una institución se alcanzaría al utilizarse plenamente los locales existentes, las máquinas y haciendo trabajar a todo el personal por equipos, existiendo un millón de casos de prestaciones por año. Al presentarse 100 casos adicionales durante el año en curso y durante los años siguientes, sería suficiente para constreñir a la institución a hacer inversiones cuyo costo estaría fuera de proporción en relación al aumento efectivo de los casos de prestación, ya que serían necesarios nuevos locales, así como aumentar el personal, y el adquirir máquinas de mayor capacidad. El crecimiento latente de capacidad así obtenido, alcanzará a un múltiplo de los casos excedentes efectivos, pero los gastos realizados corresponden al pequeño número de casos efectivos, en el sector de los costos fijos.

En consecuencia, los costos fijos se estimarán por adelantado, por regla general, y no podrán sufrir ninguna influencia o ninguna influencia simple. Por otro lado, es precisamente la parte del costo fijo la que es fácil de establecer, ya que puede admitirse que la parte en esta categoría de costos es la misma para cada caso de prestación. Si se acepta esta hipótesis, bastará con determinar el monto total de los costos fijos y de repartirlos entre las prestaciones.

## 7. DETERMINACIÓN DE LOS GASTOS VARIABLES

Antes que nada, deberán ordenarse las operaciones propias del desenvolvimiento organizado de una cierta actividad administrativa, según



sus relaciones con el resultado. Así, la fijación de una prestación se compone de un número más o menos grande de operaciones, según la organización del régimen y la complejidad de las prescripciones legislativas. Lo que sea cierto sobre la fijación de las prestaciones, lo será también de cualquiera otra función principal.

Si descomponemos así la actividad entera de una institución en una serie de operaciones breves y fáciles de captar —consistiendo el mejor medio en seguir el proceso de la operación desde el resultado hasta el origen—, es posible evaluar las manipulaciones correspondientes a las diversas series de los casos estudiados desde el punto de vista de la duración del trabajo, de los materiales y de los gastos ajenos cuya erogación ha sido necesaria. Cada serie, tomada por separado, arroja un resultado intermedio. La combinación de los resultados intermedios de las series, de las cuales se compone una actividad administrativa determinada, nos dará los gastos variables. Si un número suficiente de casos prácticos se examina por el procedimiento expuesto, los gastos variables medios pueden determinarse también, tanto para cada serie como para cada actividad administrativa de que se componen las series.

La exposición de los principales rasgos del procedimiento debe completarse con algunos detalles importantes.

Para poder calcular los gastos de salarios más fácilmente, deberá dividirse al personal en grupos, según la calificación de la actividad ejercida, y, consecuentemente, por el monto de la remuneración, después de determinar el salario medio por hora de cada grupo principal. Para la evaluación de las actividades que persigue la encuesta en las diferentes series, servirá como punto de partida este salario medio.

Los gastos de adquisición de una instalación propia o los originados por el arrendamiento de máquinas, en su caso, se conocen. Por lo tanto, desde ahora es posible tomar en cuenta el costo proporcional o las tasas de amortización proporcionales de las máquinas o de la máquina así como el considerar, en el cálculo, el monto establecido según la participación de las máquinas en trabajos determinados. Huelga decir que los gastos de materiales y los gastos de personal relativos al mismo caso deberán considerarse por separado.

Además, será ventajoso estudiar un número representativo de casos prácticos y de escoger, para esto, una visión de conjunto de todos los casos de esta naturaleza.

Un ejemplo dará mayor claridad a esta exposición. Todos los datos tomados como base, se escogieron en forma arbitraria. El desenvolvimiento del trabajo ha sido extraordinariamente simplificado. Los montos se expresan en chelines austríacos, pero, para comparación internacional, pueden fácilmente convertirse a magnitudes comparables (ver lo expuesto bajo el número 10 "Medidas y datos"). El ejemplo sirve únicamente para explicar el método utilizado.



PUNTOS A ESTUDIAR	GASTOS DE MATERIAL Objeto	Chelines	GASTOS DE PERSONAL								SERVICIO DE OTRAS INSTITUCIONES		
			CATEGORIA A		CATEGORIA B		CATEGORIA C		TOTAL		Trabajo	Costo en Chelines	
			Horas	Chelines	Horas	Chelines	Horas	Chelines	Horas	Chelines			
f) Archivo y manipulación	a) fórmulas de archivo.....	0.15											
	b) orden.....	—	0.2	3.00	—	—	—	—	0.2	3.00			
g) Control de la orden de examen.....		—	—	—	—	—	0.1	2.50	0.1	2.50			
h) Cálculo de la prestación	Hoja de cálculo...	1.00	—	—	2.0	40.00	—	—	2.0	40.00			
i) Orden de información:	Fórmula.....	1.00											
i) solicitante													
ii) sitio de destino.....	Fórmula.....	0.15	1.0	15.00	0.5	10.00	—	—	1.5	25.00			
j) Control.....		—	—	—	—	—	1.0	25.00	1.0	28.00			
k) Expedición, manipulación.....	Sobre.....	0.05	0.5	7.50	—	—	—	—	0.5	7.50	Uso	5.00	
l) Registro, clasificación..		—	0.3	4.50	—	—	—	—	0.3	4.50			
		9.10	3.1	46.50	3.65	73.00	1.3	32.50	8.05	152.00			315.00

8 horas 3 minutos Chelines 152.00  
 Por servicio de otras instituciones " 315.00  
 Gastos de material " 9.10 Chelines 476.10

### *Categorías de personal:*

Categoría A: Personal auxiliar y dactilógrafos. Costo medio por hora .....	15 chelines
Categoría B: Personal de administración y de contabilidad: Costo medio por hora .....	20 chelines
Categoría C: Personal de control: Costo medio por hora	25 chelines

El cuadro indica la forma de determinación de los gastos de administración variables exigidos por la atribución de una pensión de vejez. El ejemplo se compone de dos series de investigaciones:

I. Orden de asignación.

II. Comprobación del derecho a la prestación.

En ninguna de las dos series figuran las diferentes actividades administrativas. En estas actividades, los materiales consumidos y su costo se indican en la primera columna.

La segunda columna contiene, subdivididas en categorías de personal, la duración de trabajo empleado, en horas o en fracción de horas, los gastos relativos a la duración de trabajo indicada, y finalmente, la duración total de trabajo con los correspondientes gastos totales de personal.

En la tercera columna aparecen las erogaciones por servicios de otras instituciones (por ejemplo el correo), a las cuales recurrió la institución en conexión con la operación.

Por ejemplo, la tercera línea contiene las indicaciones siguientes: en ocasión de la entrega de la notificación de cese, se llena una fórmula, que cuesta sin llenar 0.15 chelines, por un funcionario de la categoría A (dactilógrafos) en tres minutos (estos tres minutos de trabajo cuestan, dentro de esta categoría de personal, cerca de 0.75 chelines), preparada esta operación por un funcionario de la categoría B (personal administrativo y personal de contabilidad) en tres minutos (en esta categoría, tres minutos de trabajo cuestan 1 chelín), se controla por un funcionario de la categoría C (personal de control) (costo: 1.25 chelines). El total de los gastos (el material y personal de esta operación) asciende a 3.15 chelines.

Hasta aquí, las condiciones que deben crearse para obtener datos funcionales. Se sugiere analizar la posibilidad de tales estudios en materia de costos.

## 8. ESTUDIO DE LOS FACTORES DE LOS COSTOS

Es posible calcular los gastos de administración de una institución determinada en el curso de un período dado, deduciendo del haber total, existente al principio —después de agregar todos los ingresos del período estudiado—, todos los gastos de prestaciones, de inversiones y todos los importes devueltos a la reserva (al haber). Puede considerarse que la diferencia representa el total de los gastos de administración hechos durante el período estudiado. Es evidente que lo más importante, aquí,

es la denominación de los diferentes puestos. Sin llegar al extremo de propagar la idea de creación de un plan internacional de cuentas para los regímenes de Seguridad Social, será, sin embargo, necesario tender al contenido de las denominaciones de costos más importantes. Además, deberán establecerse principios comunes para la evaluación. Puede escogerse entre el valor relativo, que corresponde a la utilidad de la prestación, y la utilidad absoluta, correspondiente al costo de la prestación. Será deseable evaluar según el precio de costo y operar, así, mediante el uso de conceptos de valores objetivos.

Las tareas que se presentan a las instituciones de Seguridad Social son, en general, las mismas. Por razón de la diversidad de las soluciones posibles, los regímenes no tienen suficientes puntos en común para permitir un examen comparativo de los costos. De estas diferenciaciones resultan para nuestra encuesta, algunos problemas.

Por principio de cuentas solamente cabe la comparación entre regímenes idénticos o muy semejantes. Por lo tanto, será necesario determinar, de acuerdo con las características objetivas, categorías de regímenes; sólo dentro de estas categorías es posible una comparación.

Dado que las concepciones de los especialistas, en lo referente a los gastos de administración, son muy divergentes, es absolutamente necesario determinar el sentido estricto del contenido de este concepto. Podemos decir que el éxito de la encuesta depende de esta delimitación.

Además, sería indispensable utilizar, de común acuerdo, cifras de medida susceptibles de representarse independientemente; por ejemplo las variaciones de curso del valor de la divisa nacional, o de otras manipulaciones monetarias durante la encuesta, bajo la forma de relaciones o como cocientes.

Podría ser ventajoso experimentar primeramente, con la ayuda y la colaboración de las instituciones de alguna región determinada, la posibilidad práctica de aplicar principios y métodos establecidos en común, y de examinar los datos así obtenidos en lo referente al grado de su valor de significación. No debe olvidarse que el estudio y la comparación de los gastos de administración constituyen una incursión en tierra desconocida. La encuesta preliminar debería, si es posible, acompañarse de una investigación sobre los costos de funcionamiento. Después de profundo estudio de los documentos que tratan de estos temas, forzosamente deberá admitirse que numerosas instituciones de Seguridad Social, hasta hoy, no han emprendido investigación interior alguna, de esta naturaleza, o, si lo han hecho, ha sido en escala muy reducida.

Ciertamente, sería deseable que, no obstante la diversidad de los regímenes, pudieran recopilarse datos sobre los costos, que representarían de manera general los gastos para categorías similares de actividades y, finalmente, el conjunto de los gastos de administración de cada régimen, bajo una forma que ofrecería a los regímenes de otros Estados un material de estudio y la base para reformas de organización.

Es en este sentido, que buscaremos a continuación presentar algunas proposiciones tendientes a establecer los principios y el método de la encuesta, según los factores del costo, con los cuestionarios correspondientes. La encuesta sobre los factores del costo no arrojará, ciertamente, una visión de conjunto de las relaciones existentes entre la actividad generadora de gastos y los gastos correspondientes, tan exacta como la que puede obtenerse mediante la encuesta sobre los costos funcionales. La única ventaja de este método es de orden práctico y consiste en que los datos deben ya existir, en gran parte, sin que sea necesario procurárselos con anterioridad, mediante encuestas complicadas y de larga duración.

## 9. CLASIFICACIÓN DE LOS REGÍMENES

Por principio de cuentas puede considerarse como poco fructífero comparar el total de los gastos de administración de un servicio nacional de salud, como el de la Gran Bretaña, con el de una caja austriaca de enfermedad, por ejemplo. La comparación será inadecuada, aun si se lograra separar de los gastos de administración globales, los gastos de la caja austriaca de enfermedad acarreados por el servicio de prestaciones en dinero, ya que el servicio nacional de salud no percibe los fondos necesarios para su funcionamiento, de las cotizaciones de los asegurados, y bajo la rúbrica "Constitución de los Recursos" no figura, para ella, ningún renglón de gastos de administración, o muy poco.

Igualmente, no podría admitirse una comparación entre los gastos de administración de una institución obligada a proporcionar prestaciones de invalidez, en dinero, por una parte, y los gastos de administración de una institución que paga indemnizaciones de enfermedad, por otra parte. También será importante, en este caso, saber si la institución administra varios regímenes. Finalmente, la importancia económica, es decir, el volumen de los recursos invertidos, el número de los asegurados o de los pensionados protegidos y la capacidad de otorgamiento de prestaciones, tendrán un papel que no debe subestimarse en el establecimiento de las comparaciones.

Por lo tanto, deberá, antes que nada, determinarse buscando respuesta a algunas preguntas, cuál es la estructura de la institución, cuáles son las tareas que debe desarrollar, cuál es la forma de organización de que se sirve para cumplir con las tareas que le han sido asignadas y cuál es su importancia. Finalmente, será necesario allegarse datos que permitan obtener conclusiones sobre su función económica.

Si se clasifica a los diferentes regímenes de Seguridad Social según su sistema de financiamiento, los regímenes financiados por medio de las cotizaciones de los asegurados y de sus empleadores y que provean a la percepción de las cotizaciones por medio de sus propios órganos (Grupo A), se diferencian netamente en su estructura, de los regímenes financiados, no por medio de cotizaciones, sino por medio de impuestos, sin que sus órganos participen en recaudación de los fondos (Grupo B).

Según la constitución de los recursos acarree ó no para la institución gastos de administración, en sentido técnico, el primer grupo principal de regímenes deberá distinguirse del segundo grupo principal.

El segundo grupo de la clasificación, es una resultante de las características "riesgos cubiertos" y "forma del servicio de prestaciones". Está claro que la estructura y la importancia de los gastos de administración de un régimen de seguro de enfermedad que no proporciona más que prestaciones en especie, serán del todo diferentes a la estructura y a la importancia de otro régimen de seguro de enfermedad, así éste provea o no provea más que prestaciones en dinero. Cuál no será la magnitud de la diferencia entre los regímenes del seguro de enfermedad y, por ejemplo, los regímenes de prestaciones familiares, y, sobre todo, de aquellos que administran varios regímenes.

Puede considerarse que, para nuestros objetivos, es suficiente distinguir los siguientes grupos de ramas de seguro y formas de prestaciones.

- Tipo 1 — Regímenes para el caso de enfermedad que no proporcionan más que prestaciones en especie;
- Tipo 2 — Regímenes para el caso de enfermedad que no proporcionan más que prestaciones en dinero;
- Tipo 3 — Regímenes para el caso de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales que no proporcionan más que prestaciones en especie;
- Tipo 4 — Regímenes para el caso de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales que no proporcionan más que prestaciones en dinero;
- Tipo 5 — Regímenes para el caso de invalidez;
- Tipo 6 — Regímenes de seguro de vejez y de muerte;
- Tipo 7 — Regímenes para el caso de maternidad que no proporcionan más que prestaciones en especie;
- Tipo 8 — Regímenes para el caso de maternidad que no proporcionan más que prestaciones en dinero;
- Tipo 9 — Regímenes para el caso de desempleo;
- Tipo 10 — Regímenes de prestaciones familiares.

Si se combinan las cifras de los tipos, podrá expresarse, claramente, cualquier variación de estos tipos de regímenes. Por ejemplo, una institución que proporciona prestaciones en especie y en dinero para el caso de enfermedad y también para el caso de maternidad, se caracterizará por la combinación 1 2 7 8, y una institución que proporcione prestaciones de invalidez, de vejez y de muerte se caracterizará por la combinación 5 6.

Si la institución mencionada en primer término, en el ejemplo, dispone de servicios propios para la percepción de las cotizaciones, podrá catalogársela como perteneciente al grupo A y al Tipo 1 2 7 8; si éste no es el caso, pertenecerá al grupo B, 1 2 7 8.



Además, será indispensable distinguir las instituciones de acuerdo con su importancia, ya que debe eliminarse, con el mayor grado de probabilidad, la posibilidad de comparación inadecuada. Sin que deba entenderse por ello que la utilización de otras magnitudes como elementos de comparación sea imposible, estimamos que el número de personas protegidas en relación, por una parte, con los ingresos totales y, por otra parte, con los gastos totales del régimen, es el criterio más apropiado para clasificar a las instituciones por orden de importancia. Estos datos permitirán también, obtener conclusiones sobre la función económica de los regímenes, si tomamos en cuenta, también, el ingreso por habitante de la población del país.

## 10. MEDIDAS Y DATOS

Comparar equivale a medir. Toda medida es una magnitud de comparación y es "medida" solamente por el hecho de que se le reconoce de modo general, por convención tácita o expresa, y permanece sin alterarse en su esencia.

Nuestra encuesta tiende a establecer comparaciones. Todos los datos reunidos deben, finalmente, permitir hacer algunas comparaciones, lo que presupone que, antes de sacar las conclusiones para obtener los datos, debe disponerse de una medida para los mismos datos. Sólo podrán utilizarse aquellos datos que puedan referirse a una medida común sin modificarse en relación a otros datos, por esta conversión. La elección de la medida dependerá, por lo tanto, de la forma de los elementos del dato, por una parte, y, por supuesto, del grado de confianza que amerite la medida, por otra parte.

Los elementos de los datos de la encuesta serán los números de casos y los montos. Los números de casos se expresarán en múltiplos de la unidad de una situación (persona protegida) o de un hecho (atribución de una prestación determinada), los importes en la unidad monetaria del Estado de que se trate.

Como hipótesis de trabajo puede considerarse como admisible, de acuerdo con la clasificación expuesta, aplicar el mismo criterio a situaciones o hechos en los regímenes pertenecientes a la misma categoría. Así, puede conservarse incólume, en la misma clase de regímenes, la medida "número de casos" ya utilizada para los elementos de los datos. Respecto a los datos expresados en número de casos, puede, por lo tanto, prescindirse de la creación de una medida especial.

Los datos correspondientes a importes expresados en divisas diferentes presentan una fisonomía bien distinta.

Una comparación inmediata de estos montos, no tiene, evidentemente, mayor significación. La técnica estadística conoce, sin embargo, diversas posibilidades de convertir estos datos a una medida común de valor. En principio, toda conversión de esta naturaleza descansa

sobre la elección de un bien determinado o sobre una combinación de bienes como unidad de cuenta.

Examinaremos cuatro posibilidades, a saber, la utilización de:

- a) tarifa de cambios;
- b) promedios sacados de la contabilidad del ingreso nacional;
- c) costo de una hora de trabajo;
- d) combinación de bienes (canastas de provisiones), que darán la medida del poder de compra interior de una divisa.

*ad a)*

Este método importa la utilización como unidad de cuenta de una cierta unidad monetaria, por ejemplo, el dólar norteamericano, por medio de la tarifa de cambios. Pero toda unidad se afecta por el hecho de que las cotizaciones de los cambios sufren la influencia de factores no económicos y, con frecuencia, no reflejan el poder de compra efectivo de la divisa. Se producen dificultades suplementarias cuando se señalan tarifas de cambio diferenciales con base en relaciones diferentes.

*ad b)*

Igualmente, podemos imaginar como unidades de medida las cuotas partes por habitante de magnitudes económicas globales, tales como el ingreso nacional (= producto nacional neto en base al costo de los factores) por habitante. Se nos presenta aquí la cuota-parte del ingreso efectivamente diferente en las diversas economías nacionales, como causa de distorsión; la separación rebasa, en bastantes casos, la relación 10:1\*. El efecto de la distorsión es particularmente claro cuando se compara a dos países cuya divisa tiene aproximadamente el mismo poder de compra, como los Estados Unidos de Norteamérica y el Canadá, entre los cuales cabe la posibilidad, por lo tanto, de hacer comparaciones, pero donde el ingreso por habitante presenta una diferencia considerable. Los datos comparables por sí mismos, serían convertidos a datos modificados, desde el punto de vista de la encuesta, por influencias exteriores.

*ad c)*

Aún podría considerarse el salario medio por hora de un obrero. Pero esta magnitud desde un principio tropieza con las mismas objeciones que el ingreso nacional por individuo, aun cuando la separación no alcanza la misma proporción. Además, esta magnitud es difícil de definir estadísticamente y de comparar en la escala internacional.

---

\* Ver P. N. Rosenstein-Rodan, "International Air for under developed countries". *The review of Economics and Statistics*, May, 1961.

Sin embargo, una mayor precisión del concepto de salario por hora, permite debilitar considerablemente las objeciones presentadas: defínese como unidad, el valor de la hora de trabajo del personal administrativo del régimen. Ya que, de todas formas, será necesario, más tarde, definir el término "personal administrativo", queda asegurada una definición uniforme. Además, puede admitirse que la calidad de horas de trabajo proporcionadas en los diferentes regímenes de Seguridad Social es prácticamente igual o en todo caso muy similar. Dado que se trata de medir el resultado de una actividad, la magnitud de un resultado cualquiera puede expresarse en horas de trabajo empleadas para su consecución. Pero otras magnitudes, como el costo real de la administración, pueden, sin graves dificultades, convertirse a horas de trabajo y anotarse dentro de esta medida.

Ejemplo: El número total de las horas de trabajo en un régimen es de 100,000. Este régimen destina a los gastos de personal un monto equivalente a un millón de unidades monetarias y a los gastos de material destina una suma equivalente a 2,000,000 de unidades monetarias. El total de los gastos de administración representa 3000,000 horas de trabajo, ya que las 100,000 horas de trabajo corresponden al importe de los gastos de personal y 200,000 corresponden a los gastos de material, según la proporción entre estos dos importes, o sea un total de 300,000 horas de trabajo.

Pero no debemos perder de vista que el empleo de esta medida también está expuesto a tropezar con algunas objeciones. Supongamos que comparamos a dos regímenes que, con los mismos gastos de material, exigen el mismo número de horas de trabajo al personal administrativo. Pero el costo de la hora de trabajo es más elevado en un régimen, posiblemente debido a que no se tenga recurso racional a elementos calificados. Los gastos de administración del régimen en el cual los totales absolutos son más elevados, se expresarán, en horas de trabajo, más bajo. Aunque este efecto no tiene importancia práctica considerable, no debe descuidarse su significación de principio.

*ad d)*

Toda comparación internacional global de magnitudes económicas no escapa al problema de la conversión a una divisa común. En los últimos tiempos se busca, cada vez más, fijando el precio de las combinaciones de bienes apropiados, obtener una medida de valor utilizable y, por ese medio, darse cuenta del poder de compra interior de una divisa. Mencionemos las encuestas de Milton Gilbert,\* que buscan establecer una comparación real entre las cuotas-partes por habitante de productos nacionales en los Estados de Norteamérica y en los países de Europa occidental. Este modo de proceder sería, teóricamente, el más exacto;

---

\* Milton Gilbert: Comparative National Products and Price Levels; A study of Western Europe and the United States, París, 1958.

desgraciadamente el material estadístico no es suficiente todavía para englobar a todos los países previstos en la encuesta proyectada. En todo caso, sería útil seguir la evolución en el dominio de las comparaciones del poder de compra, hasta que se reúnan los datos, con el fin de poder, eventualmente, utilizar provechosamente nuevos resultados, para la comparación de los gastos de administración.

El problema de la medida común de valor no se planteará hasta que los datos de los diferentes regímenes se hayan recopilado. Solamente el método del costo de las horas de trabajo del personal de administración, expuesto en el punto C, está en relación directa con los datos que deben solicitarse a los diferentes regímenes. Por lo tanto, se recopilará el material estadístico necesario a este efecto, en el curso de la encuesta, a fin de poder, en todo caso, emplear este método, se establecerán cálculos de control para los métodos *a)* y *b)* y se buscará utilizar los resultados obtenidos en el dominio de la medida del poder de compra interior de las divisas. Ninguno de los procedimientos mencionados debe destacarse *a priori*, pero el contenido de las indicaciones obtenidas, gracias a ellos, debe interpretarse en relación a la significación del contenido de la medida.

## 11. DELIMITACIÓN DE LOS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN

Desde el punto de vista económico se considera como costos (gastos) todos los gastos necesarios a la producción de bienes. En un sentido más estricto se trata de los gastos que acarrea, para una unidad económica determinada, la producción de bienes determinados. Esta definición, aplicada a la organización de la Seguridad Social, excluye, en principio, los gastos de prestaciones, así como los gastos necesarios para el servicio de prestaciones, y, por lo tanto, también los gastos de administración. Pero, de ahora en adelante, se trata de representar los gastos de servicio de las prestaciones y de separar los gastos de administración del conjunto de los gastos ya definidos. Al hacer esto, debe tenerse presente que los gastos funcionales existen también para otras unidades económicas, cuya captación debemos buscar mediante el uso del esquema del Anexo A. Las siguientes enumeraciones se relacionarán, sobre todo, a las investigaciones que deben emprender los regímenes en sus propios dominios.

Dada la diversidad que presenta la estructura de los sistemas de contabilidad nacionales, así como las reglas de evaluación, está claro que una separación de las diversas especies de gastos suficientes para nuestros objetivos, sólo podría obtenerse mediante una enumeración de los grupos de gastos, para los cuales exista acuerdo de ordenarlos en la categoría determinada.

Como categorías de gastos de administración, deben considerarse las siguientes:

1. Los gastos de personal;
2. Los gastos de material;

3. Los gastos especiales de control y de compensación;
4. La amortización de los muebles e inmuebles al servicio de la administración;
5. Todos los demás gastos de administración.

Las subdivisiones de estas categorías se indican en los proyectos de cuestiones de la serie II.

*ad 1) Observaciones explicativas - Gastos de personal*

Se considera como parte integrante del *personal administrativo* a los agentes cuya actividad consiste en crear las condiciones necesarias para la ejecución de las tareas que incumben al régimen de Seguridad Social como tal.

No pertenecen a la categoría de personal administrativo los agentes de las instituciones propias del régimen que proporcionan directamente prestaciones en especie, particularmente los médicos, el personal paramédico y el personal auxiliar.

Bajo rubro "indemnización de trabajos suplementarios", se indicará el total de la indemnización (remuneración de base y todos los aumentos eventuales), así como las remuneraciones tarifadas.

*ad 4) Observaciones explicativas - Amortización de los muebles e inmuebles al servicio de la administración general del régimen*

En principio, las amortizaciones deben calcularse sobre el valor de compra. Si se rigen por otras prescripciones, por ejemplo, las amortizaciones sobre el valor contable de los inmuebles y de los muebles, habrá lugar a:

- a) efectuar la *valuación* del valor de las amortizaciones sobre el valor de compra;
- b) Indicar, al mismo tiempo, los valores que resulten del procedimiento efectivamente seguido.

En ambos casos, deberá indicarse claramente el procedimiento seguido para obtener los datos.

El mismo procedimiento deberá seguirse para todas las medidas de amortización, como el valor de edificios propios en donde están instalados servicios de la administración general del régimen o el valor de los predios sobre los cuales se sitúen estos edificios, e igualmente para otras medidas de amortización.

*ad 5) Observaciones explicativas - Todos los demás gastos de la administración*

En este grupo se comprenden todos los otros gastos que, por su naturaleza, no pueden ordenarse dentro de ninguno de los otros cuatro

grupos; por ejemplo, los gastos especiales correspondientes al sector de las relaciones públicas y otros similares. En cada caso se hará una breve explicación, respecto de cada una de estas medidas de gastos.

## 12. INDICACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL RÉGIMEN

Las diferentes indicaciones y datos previstos hasta el momento, se completarán y aclararán, con breves notas sobre la estructura de organización del régimen. Cabe prever que en más de una ocasión, estas indicaciones facilitarán la comprensión de los datos proporcionados por el régimen.

## 13. REUNIÓN DE LOS DATOS

Será necesario efectuar una elección entre los datos. Por lo tanto, puede considerarse como conveniente dar una cierta extensión a la esfera de los datos. El programa de las cuestiones se ha repartido en proyectos de cuestionarios y se ha hecho una distinción neta entre datos de administración. El Secretario de la A.I.S.S. enviará los proyectos de cuestionarios (en su forma actual o modificados durante las discusiones), con las correspondientes explicaciones a los diferentes regímenes nacionales.

Los proyectos de cuestionarios *de la serie I* suponen los siguientes grupos de datos:

- Cuestionario 1 — Categorías de prestaciones, indicaciones de la existencia de otras instituciones en el mismo campo de actividad;
- Cuestionario 2 — Financiamiento, percepción de las cotizaciones y servicio de las prestaciones en dinero;
- Cuestionario 3 — Número de personas protegidas, número de casos de prestaciones e importe de los ingresos y gastos;
- Cuestionario 4 — Indicaciones sobre la determinación de los índices.
- Cuestionario 5 — Organización de la institución, desenvolvimiento del trabajo.

Los proyectos de cuestionarios *de la serie II* sólo comprenden cuestiones relacionadas directamente con los gastos de administración:

- Cuestionario 1 — Gastos de personal, número de miembros del personal y reparto del mismo;
- Cuestionario 2 — El personal;
- Cuestionario 3 — Gastos de material;
- Cuestionario 4 — Compensación de los gastos entre instituciones;
- Cuestionario 5 — Gastos especiales de control y de establecimiento de cuentas entre instituciones;
- Cuestionario 6 — Amortizaciones;
- Cuestionario 7 — Todos los demás gastos de administración.

Los cuestionarios poseen la amplitud necesaria para dar cabida a indicaciones especiales de gastos y para que éstas puedan explicarse.

#### 14. RESUMEN

Primero, la encuesta proyectada debe limitarse a un pequeño grupo de instituciones (regímenes). Los regímenes deberán clasificarse.

La encuesta sólo se dirigirá a aquellos gastos que tengan la calidad de gastos de administración.

En la comparación internacional, se buscará la superación de las dificultades estadísticas que presenta el establecimiento de una medida común, mediante el control recíproco de los resultados, mediante el empleo simultáneo de diferentes métodos de conversión.

Las indicaciones deberán ilustrarse mediante una breve exposición de la organización administrativa de los regímenes.

Se utilizarán los cuestionarios para la comunicación de los datos.

Los estudios de los costos, serán tomados para la determinación de los costos de funcionamiento; a este efecto, el método expuesto será el utilizado.



FUNCIONES RESULTANTES DE GASTOS	ORGANISMO PAGADOR	Asegurado	LOS INTERMEDIARIOS			El Régimen
			Empleador	Otras instituciones de seguro	Estado	
A.—PERCEPCION DE COTIZACION	1.—Comprobación de la obligación de cotización.					
	2.—Cálculo del monto de la cotización					
	3.—Percepción de fondos	a) Percepción b) Transferencia al régimen				
	4.—Control de las operaciones sobre 1-3					
	5.—Procedimiento contencioso judicial					
B.—ADMINISTRACION Y ORGANIZACION DEL REGIMEN	1.—Dirección y disposición de la voluntad	a) Supervigilancia del Estado b) Administración autónoma c) Dirección interior				
	2.—Estudios e investigaciones	a) Diversos estudios técnicos b) Estudios técnicos de organización c) Actividad jurídica				
	3.—Información y consejo	a) Información y consulta a personas b) Prensa, servicio de información, etc.				
	4.—Administración interior	a) Administración del patrimonio b) Administración del personal				

FUNCIONES RESULTANTES DE GASTOS	ORGANISMO PAGADOR		Asegurado	LOS INTERMEDIARIOS			El Régimen
				Empleador	Otras instituciones de seguro	Estado	
	5.—Control sobre los puntos 1-4						
C.—DISTRIBUCION Y PAGO DE PRESTACIONES DEL SEGURO	1.—Comprobación del derecho a la prestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Establecimiento de la demanda de prestación</li> <li>b) Transmisión de demandas de prestación</li> <li>c) Examen de la demanda</li> <li>d) Comprobación del monto y naturaleza de la prestación</li> </ul>					
	2.—Atribución de la prestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Prestaciones en especie</li> <li>b) Prestaciones en dinero</li> </ul>					
	3.—Control de las operaciones sobre el 1-2						
	4.—Procedimiento contencioso judicial, en relación con los puntos -2						
D.—GASTOS ESPECIALES POR OTRAS FUNCIONES							