

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIII

N Ú M . 29

EPOCA III

SUMARIO

Estudios

La seguridad social en la economía nacional.
Lucien Féraud.

Función de la Seguridad Social en la economía nacional.
Ernesto Kaiser.

Notas sobre desarrollo económico.
Gilberto Loyo.

Monografías Nacionales Americanas de Seguridad Social.

El seguro social en Costa Rica.
Marcelo Céspedes.

Legislación.

Ley de Bases sobre la Seguridad Social (España).

Noticiario de la Prevención de Riesgos Profesionales.

IV Congreso Mundial de Prevención de Riesgos Profesionales.

II Coloquio Internacional de Prevención de Riesgos Profesionales en la
Industria de la Construcción y obras públicas.

IV Congreso Mundial de Prevención de Riesgos Profesionales.

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

La Medicina Social base de la Seguridad Social.
Henri Poulizac.

SEPTIEMBRE-OCTUBRE

1964

MEXICO, D. F.

ACCIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.
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

	Pág.
<i>Estudios.</i>	
La Seguridad Social en la Economía Nacional.	
<i>Luci3n Féraud</i>	7
Funci3n de la Seguridad Social en la Economía Nacional.	
<i>Ernesto Kaiser</i>	20
Notas sobre Desarrollo Econ3mico.	
<i>Gilberto Loyo</i>	25
<i>Monografías Nacionales Americanas de Seguridad Social.</i>	
El Seguro Social en Costa Rica.	
<i>Marcelo C3spedes</i>	57
<i>Legislaci3n.</i>	
Ley de Bases sobre la Seguridad Social (Espa3a)	99
<i>Noticario de la Prevenci3n de Riesgos Profesionales.</i>	
<i>IV Congreso Mundial de Prevenci3n de Riesgos Profesionales y II</i>	
<i>Coloquio Internacional de Prevenci3n de Riesgos Profesionales en</i>	
<i>la Industria de la Construcci3n y Obras P3blicas</i>	115
<i>XIV Congreso Internacional de Medicina del Trabajo</i>	121
<i>Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.</i>	
LA MEDICINA SOCIAL BASE DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	
<i>Henri Poulizac</i>	131

ESTUDIOS

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ECONOMIA NACIONAL

Por Lucien Féraud

Profesor de la Universidad de Ginebra.

En el momento en que se piensa emprender un estudio sistemático del que no se distinguen los lineamientos, pero del cual se sabe que deberá abarcar un campo extremadamente vasto, no se trata de escribir cualquier cosa que pretenda ser un plan de estudios y menos aún de redactar un documento que tuviera como finalidad guiar u orientar actividades y cuyas conclusiones no pueden evidentemente ser sino el resultado de un trabajo colectivo. El presente trabajo no debe considerarse pues, más que como un ensayo que tiende a confrontar los artículos, memorias, informes, etc., de los que tengo conocimiento hasta este momento y de los cuales he tomado muchas ideas (que no constituyen una bibliografía exhaustiva del tema).

En cada una de las Conferencias Internacionales de actuarios y estadisgrafos, se han escuchado voces muy autorizadas (particularmente al Sr. J. A. T. M. Brans en Roma; los Sres. A. van Buggenhout y A. Lasheraz-Sanz en Madrid) pidiendo que se establezca una cooperación más estrecha entre los actuarios, por una parte y los economistas por otra. La creación de un grupo encargado de estudiar la seguridad social en el seno de la economía nacional responde a este deseo por el tema mismo que se le propone. No hay que olvidar que esta cooperación no podrá realizarse sin que unos y otros consientan en realizar serios esfuerzos para liberarse de sus costumbres tradicionales de modo de pensar y lograr un encuentro en un terreno común. Comenzaré, pues, por examinar algunos de los obstáculos que habrá que vencer.

El actuario, en general, se preocupa por encontrar un equilibrio, que se define de diversas maneras, entre los ingresos y los egresos o más generalmente entre las esperanzas y los compromisos. En muchos casos, especialmente cuando se trata de cajas o de regímenes particulares, el problema esencial consiste en mantener el equilibrio. Por el contrario, cuando se considera la seguridad social en su conjunto o aun solamente un régimen de seguros sociales que cubra, sea a toda la población, sea a una gran parte de ella, es necesario abordar los problemas actuariales partiendo de un concepto más amplio. Se trata de concebir un "actuariado en sentido amplio"¹ que se apoye sobre otras disciplinas, particularmente sobre la demografía, la economía política, la econometría, las técnicas de la fiscalidad, de las finanzas públicas, de las inversiones.

¹ Consultar Boletín de la Asociación de actuarios suizos, Vol. 52 Fasc. 1, 1952 pág. 95.

«Para estudiar, sea únicamente la redistribución del consumo de bienes y servicios que es la consecuencia de la seguridad social, sea al mismo tiempo los mecanismos financieros por los cuales se establece esta redistribución, sería inútil y aun peligroso aislar la seguridad social del resto de la economía. El conjunto de cambios económicos y de operaciones financieras que las acompañan forman un todo del que la seguridad social no es más que una parte y no es posible prever los efectos, o como se dice a veces, los incidentes, de la seguridad social considerando a ésta aisladamente, así como a un sistema mecánico no es posible prever el efecto de una fuerza aplicada a un punto sin hacer intervenir ecuaciones que engloben la totalidad del sistema.» (Op. citado, pág. 94.)

Este punto de vista no es nuevo para los actuarios. Aparece ya, en el informe general que concluye los trabajos presentados sobre el tema II en el XIII, congreso internacional de actuarios (Scheveningue, 1951) formulado en estos términos:

«Los problemas que se plantean, no son únicamente de naturaleza actuarial sino también de naturaleza económica y aun política. Desde un punto de vista económico general se trata de establecer un equilibrio permanente entre las necesidades de la población no productiva (niños inválidos y personas de edad avanzada) y el excedente de la producción de la población activa sobre su propio consumo. De esta manera se llega a determinar la parte del ingreso nacional que puede afectarse al servicio de pensiones.» (*Transactions of the Thirteenth International Congress of Actuaries*, Vol. II pág. 286.)

En el pensamiento económico tradicional, la seguridad social aparece a menudo como un factor que tiende a perturbar una estructura establecida cuando ella aún no existía o a lo menos cuando no podía ser considerada como un elemento de importancia secundaria casi despreciable. De acuerdo con esta concepción la seguridad social sería un “cuerpo extraño” en los mecanismos económicos propiamente dichos de los que debe obligatoriamente tenerse cuenta, en cierto modo a pesar nuestro, bajo el nombre de “cargas sociales” revelador —el mismo del punto de vista en el que se se coloque—. Los economistas, al igual que los actuarios, deberían aceptar una modificación en su punto de partida. Como lo veremos más adelante, la seguridad social debería plantearse a priori como una parte esencial y primordial de la economía nacional. (En el lenguaje de la econometría, se diría que el total de los ingresos y los egresos de la seguridad social están representados por variables “exógenas”.)

Para que el estudio que hay que emprender sea provechoso debería considerarse totalmente distinto de los numerosos trabajos anteriores, cualquiera que fuera su importancia que tienen fines diferentes. Ante todo, es claro, que aun cuando se apoyen en

realizaciones nacionales sobre los sistemas en vigor en los diferentes países, no podría inclinarse hacia un compendio o un tratado de legislación comparada. Tampoco invadirá el campo de los importantes trabajos efectuados por la Dirección de la seguridad social y los servicios sociales de la Comunidad económica europea que tienen por objeto la armonización de los regímenes de seguridad social (Cf. J. J. Ribas, *La sécurité sociale dans la Communauté économique européenne*, Boletín de la A.I.S.S. diciembre de 1963), siendo completamente diferentes los fines que persiguen. Por último, tampoco se trata de obtener una "Norma" de seguridad social como en la Convención No. 102 de la O.I.T. referente a la norma mínima de la seguridad social o en el Código europeo de seguridad social.

Resulta que el estudio que hay que emprender no podría llegar a una conclusión cualquiera que sería como una confrontación, una comparación entre regímenes de diferentes países y menos aún a directivas o recomendaciones de política social. Debe ser simplemente un análisis científico que tienda a dar alguna luz sobre las relaciones socio-económicas bien conocidas en la práctica pero poco estudiadas en el terreno teórico.

No vale la pena hacer notar que, de ninguna manera, puede referirse al control de las operaciones financieras de la seguridad social, el cual es realizado a diferentes niveles, en los diversos regímenes o países. (Por ejemplo, en Francia, para la totalidad de la seguridad social, por la Corte de Cuentas, cuyo Informe anual aparece en el Periódico oficial.)

1. *El concepto de prestaciones sociales.*

Los economistas que se han dedicado a establecer una teoría de los salarios, han tropezado con muchas dificultades cuando han intentado incluir en ella las prestaciones sociales. Algunos las relacionan con los salarios y consideran que constituyen un salario de sustitución, un salario indirecto o diferido, un salario social. Sin embargo, se ha hecho notar que las prestaciones no estaban claramente ligadas a los salarios (atención médica, subsidios familiares), ni aun a la condición de asalariado. La seguridad social garantiza a los ciudadanos ciertos consumos en función de sus necesidades y no en función de su trabajo. (J. Fourastie, *¿Por qué trabajamos?*)

Por otra parte, se les ha unido a una redistribución del ingreso. Sin embargo, esta noción evoca una distribución primaria que es no sólo difícil de definir sino aun de concebir. (La redistribución de los ingresos, falsa idea clara, siempre expuesta a desconocer las funciones económicas de la desigualdad, desaparece por

sí misma ante las atribuciones prioritarias de ingresos propios para satisfacer las necesidades sociales colocadas en una jerarquía objetiva. Francois Perroux, *Economía y Sociedad*, 1960. Págs. 172-173.) Por lo que se refiere a regímenes obligatorios, de acuerdo con otra concepción, las prestaciones sociales son esencialmente atribuciones prioritarias: «La autoridad pública toma del total global de los ingresos una parte que, por una serie de afectaciones de preferencia, se pone a la disposición de ciertas personas por el juego de la obligación pública.» (A. Barriere, *Encyclopedie française*. Tomo IX.)

Así se llega a distinguir las prestaciones sociales de los “ingresos de factores productivos”.

«Pensamos que la distinción entre prestaciones sociales (y otras transferencias sociales) e ingresos de factores productivos no es menos necesaria y fecunda. Es el signo de un progreso importante en el reconocimiento del carácter fundamental y prioritario de necesidades que deben ser cubiertas a toda costa y conferir sus autores un “crédito imprescriptible” sobre la colectividad, cualquiera que sea su lugar (o la imposibilidad en la que estén de ocupar un lugar) en la sociedad productiva.» (Pierre Maurice, *Prestations sociales et comptabilité nationale française*. Revue économique, juillet, 1962). En este artículo en el que se inspira en gran parte el principio de este párrafo, se encontrará un estudio más detallado de la naturaleza y significado de las prestaciones sociales y también numerosas referencias.)

Las dificultades que los teóricos han tenido para definir el concepto de las prestaciones sociales se confirmaron por las investigaciones de un grupo de trabajo reunido en Bruselas en el mes de enero de 1964 por la Oficina estadística de las Comunidades europeas. Este grupo dedica la primera parte de su informe a precisar el concepto de “gastos sociales”.

Al principio leemos:

«Se logró una identidad de opiniones para considerar como gasto social: *todo gasto que tenga por objeto cubrir cargas que resulten, para el individuo, de la aparición o de la existencia de ciertas eventualidades o necesidades, en la medida en que este gasto dé lugar a la intervención de un tercero y sin que, por lo mismo, haya simultáneamente contrapartida equivalente del beneficiario.*» (Documento reneotipado No. 3177/ST/64-F.)

Enseguida se desarrollan los tres elementos esenciales que intervienen en esta definición:

El objeto o destino del gasto

la intervención de tercero

la falta de contrapartida equivalente y simultánea del beneficiario.

Una pregunta se plantea inmediatamente: ¿cuáles son las atribuciones con prioridad que van a formar lo que se llama las prestaciones sociales? Afirmino categóricamente que la investigación de una respuesta teórica a esta pregunta me parece inútil y destinada al fracaso, porque, en efecto, puede variar considerablemente en el tiempo y en el espacio. Depende del convencimiento colectivo de que ciertas necesidades deben ser satisfechas a toda costa, es decir, de lo que podría llamarse una "sensibilidad social". En el espacio: las necesidades que parece indispensable satisfacer no son las mismas en los países industrializados que en los países en vía de industrialización; y aun en estos dos grupos, las costumbres y usos intervienen muchísimo en la selección de prioridades. En el tiempo, es muy cierto que nuestras concepciones en materia, por ejemplo, de accidentes de trabajo, de trabajo de niños, de la duración del trabajo, etc., son totalmente diferentes de lo que eran hace un siglo. (Baste citar un ejemplo, en 1848, la jornada de trabajo era de 12 horas.) Las necesidades que se consideran con prioridad evolucionan con nuestra sensibilidad social. («Las necesidades fundamentales son por sí mismas históricas», Andre Gorg. *Stratégie ouvrière et neo-capitalisme.*)

Pienso, pues, que no hay que tratar de delimitar teóricamente a priori, el dominio de las prestaciones sociales: además, esta tarea tropezaría constantemente con la facilidad con la cual pueden ser sujetos de encarecimiento lo que, por otra parte, sí puede establecerse con bastante éxito es el inventario, la constatación de las realizaciones vigentes en los diferentes países. Así se establecería la verdadera medida, a mi modo de ver, la única posible, de las sensibilidades sociales.

En el documento ya citado de la Oficina estadística de las Comunidades europeas aparece un cuadro que clasifica las prestaciones sociales en las siguientes categorías:

- 1) enfermedad
- 2) vejez, muerte y sobrevivencia
- 3) invalidez
- 4) enfermedad física y psíquica
- 5) accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
- 6) desempleo
- 7) cargas de familia
- 8) guerra, acontecimientos políticos y calamidades naturales
- 9) formación profesional
- 10) alojamiento

con, para cada una de las categorías, indicaciones acerca de los criterios de clasificación. También se han preparado modelos de cuadros estadísticos.

2. *Los recursos.*

Los recursos están formados por:

- 1) cotizaciones (en las que se puede incluir las cotizaciones de totales fijos debidos por el solo hecho de que una persona pertenezca a la categoría de asalariados o a la de trabajadores independientes) basadas en un salario, a cargo del asalariado y/o del empleador,
- 2) cotizaciones establecidas sobre la base de las ganancias de los trabajadores independientes,
- 3) impuestos afectados especialmente a la seguridad social que pueden ser directos o indirectos,
- 4) transferencias que provengan del Estado, o de otras colectividades públicas las cuales se originan en impuestos generales (distintos de los mencionados más arriba) directos o indirectos,
- 5) ingresos producidos por situación de fondos.

Las cotizaciones de la seguridad social, los impuestos especialmente destinados a ésta, los impuestos generales directos o indirectos, se distinguen unos de otros por su consistencia, es decir, por los elementos que intervienen en el cálculo del total del impuesto y también por el modo de este cálculo. Las cotizaciones de la seguridad social como los impuestos especiales son preafectados, mientras que los impuestos generales no lo son. Por fin, el pago de las cotizaciones es, a menudo, una condición indispensable para tener derecho a las prestaciones de la seguridad social. Los diversos modos de financiamiento de la seguridad social se distinguen por proporción más o menos grande de los recursos que provienen de las categorías enumeradas más arriba. Estas proporciones aparecen en las tablas formadas por la O.I.T. y por la Oficina estadística de las Comunidades europeas (O.E.C.E.) que van a ser mencionadas en el párrafo siguiente:

La "fiscalización de la seguridad social", es decir, la tendencia a recurrir a impuestos más bien que a cotizaciones de una de las cuestiones cuyo estudio está por hacerse: es posible que ocupará durante mucho tiempo la atención del grupo de estudios de la A.I.S.S. Deberá plantearse en toda su amplitud y, sin embargo, de una manera suficientemente precisa: lo que conducirá, sin duda, no solamente a distinguir globalmente los impuestos de las cotizaciones, sino a estudiar las proporciones de los recursos que provienen de cada una de las diferentes categorías de cotizaciones.

3. *Las fluctuaciones monetarias.*

Desde hace mucho tiempo, se ha tratado de obtener los totales de las corrientes monetarias que van a la seguridad social o que provienen de ella. Se los encuentra reunidos en los volúmenes

publicados en 1958 y en 1961 por la Oficina Internacional del Trabajo bajo el título: *El costo de la seguridad social* y también en un volumen de la Oficina Estadística de las Comunidades europeas titulado: *Estadísticas de seguridad social 1955-1960*. Estas informaciones numéricas servirán, naturalmente, de base a los trabajadores del grupo de estudios de la A.I.S.S.

Tendrán interés muy particular (lo que no excluye la importancia de los datos demográficos tales como: número de cotizaciones, número de beneficiarios, población activa, población protegida, población total, etc.), las cifras relativas tales como:

Ingresos y egresos de la seguridad social en porcentaje del ingreso nacional	O.I.T.	O.E.C.E.
Gastos de la seguridad social en porcentaje de gastos de consumo	O.I.T.	O.E.C.E.
Repartición de los ingresos según su procedencia en por miles o por ciento del total ..	O.I.T.	O.E.C.E.
Ingresos y egresos por habitante (medias anuales)	O.I.T.	O.E.C.E.
Índice las medidas anuales de los ingresos y egresos por habitante en valor nominal y en valores ajustados según el índice del costo de la vida	O.I.T.	
Gastos de la seguridad social según su destino		O.E.C.E.
Repartición de los gastos entre los diferentes regímenes según la eventualidad cubierta	O.I.T.	O.E.C.E.
Prestaciones en porcentaje de las cotizaciones por eventualidad cubierta		O.E.C.E.
Los productos de los capitales en porcentaje de las prestaciones		O.E.C.E.
Participación, por habitante, de los poderes públicos		O.E.C.E.
Ingresos y egresos de la seguridad social en porcentaje del producto nacional bruto al precio del mercado		O.E.C.E.
Cotización en porcentaje de la remuneración de los asalariados		O.E.C.E.
Cotización en porcentaje de la parte de los hogares en el ingreso nacional		O.E.C.E.
Prestaciones en porcentaje del ingreso disponible de los hogares		O.E.C.E.

La confrontación que se está haciendo de las estadísticas de la seguridad social con las de la economía a pesar de su interés, no sería suficiente. Debe, en primer lugar, prolongarse hacia el porvenir mediante proyecciones. Esto es lo que se ha hecho principalmente en Italia, en el informe preliminar sobre la reforma de la previsión social establecida por el Sr. M. A. Coppini.

Por otra parte, debe hacerse un análisis sistemático de las fluctuaciones. Se puede citar como ejemplo de un análisis de este género los modelos económicos considerados igualmente por M. M. A. Coppini en dos artículos recientes de la *Revue internationale d'actuariat et de statistique de la sécurité sociale: Un método de planificación de las cargas de la seguridad social* (No. 8, pág. 163); y *Estudios cuantitativos de las consecuencias que se derivan de los diversos criterios adoptados para el financiamiento de un régimen de seguridad social* (No. 9, en prensa).

Sería de desear que, en definitiva, se establezca un esquema que permita seguir las fluctuaciones monetarias que dependen de la seguridad social en el conjunto de todas las fluctuaciones monetarias en la economía. Es así como el Sr. Pierre Maurice se ha dedicado a presentar el circuito de las prestaciones sociales en el cuadro de la contabilidad nacional francesa. (Artículo citado, ver la gráfica de las páginas 660-661.)

La inclusión de los resultados financieros de la seguridad social en la contabilidad nacional ha sido presentada de una manera sistemática, por primera vez según tengo entendido, por un Grupo de expertos compuesto por el Sr. A. van Buggennout, la Sra. Olieslaegers, los Sres. M. Culot y F. van Hauwaert en una comunicación (*Les problèmes actuariels et statistique de la sécurité sociale, A. I. S. S. 1958, Vol. III, págs. 317 a 350*) a la Primera Conferencia Internacional de actuarios y estadistas de la seguridad social en Bruselas en 1956.

Las contabilidades nacionales se llevan de distinta manera aun cuando no se considere más que los países que tienen el mismo grado de organización; los métodos de esta disciplina, aún joven, no ha dejado de ser objeto de discusiones. El Grupo de estudios de la A.I.S.S. no tendrá que inmiscuirse en la investigación de la mejor contabilidad nacional que persiguen los expertos en esta disciplina, colocándose a un punto de vista completamente diferente. Para éstos, se trata, en efecto, de formar un cuadro de conjunto de la economía lo más completo posible haciendo aparecer los datos numéricos exigidos por la elaboración de modelos aptos para servir de base a las teorías económicas. Hay que notar que en el esquema de contabilidad tipo formado por la O.N.U. no se encuentra ninguna mención explícita de la seguridad social y que en los cuadros-tipos que acompañan este esquema las cotizaciones de seguridad social figuran al lado de los impuestos directos

bajo la rúbrica "ingresos de Estado" mientras que las prestaciones sociales (seguridad social y asistencia juntas) son consideradas allí como gastos del Estado. Las fluctuaciones que se refieren a la seguridad social no aparecen tampoco muy claramente en el *Sistema normalizado de contabilidad nacional* establecido por la Organización de cooperación y de desarrollo económicos. (Publicado por la O.E.C.E.)

El Grupo de estudio de la A.I.S.S. tendrá que interesarse, en primer lugar, en los cambios de la seguridad social y podrá no considerar los otros cambios sino en la medida en que pueden conducir a comparaciones interesantes. Una de las principales tareas del Grupo de estudios podría ser precisamente la puntualización de uno o varios esquemas de las fluctuaciones. Sin duda, un esquema tipo no podrá adaptarse perfectamente a realidades diferentes y extremadamente complejas pero, se avanzaría muchísimo si un cuadro bastante simple pudiera ser aceptado como modelo mínimo. (En el apéndice aparece un primer intento de un esquema establecido en vista del análisis y de la comparación de los cambios de la seguridad social, no pretende ser ni completo, ni definitivo.)

Se caería en una contradicción flagrante con lo que precede si se quisiera sacar de este análisis equivalencias entre lo que recibe y lo que da tal o cual grupo. El análisis que hay que hacer no consistirá pues en buscar la contrapartida equivalente a un descuento previo o inversamente a una atribución, pero se propondrá poner en evidencia las distorsiones económicas o sociales que acarrear o podrían acarrear las fluctuaciones de la seguridad social. Antes de cualquier creación, antes de toda reforma habrá que asegurarse que las medidas consideradas no serán fuente de distorsiones que puedan producirse, sea inmediatamente, sea en el transcurso del período cubierto por una perspectiva. En particular, las repercusiones económicas de un aumento de las prestaciones deberá atraer la atención. El crecimiento de la demanda de bienes y servicios que resultará de este aumento acercará la demanda a la oferta si ésta es superior a aquélla; en caso contrario, la alejará. Sin embargo, habrá que considerar que todas las categorías de bienes y servicios no se ven afectadas, y menos aún en la misma medida, por un aumento de las prestaciones y que, por consiguiente, ésta puede ser benéfica en ciertas categorías y perjudicial en otras.

Un ejemplo particularmente demostrativo de las distorsiones ha sido puesto en evidencia en un artículo reciente por el Sr. C. Michel que encuentra una contradicción notable entre la inclusión, en el IV plan francés de bloqueos relativamente importantes en vista de desarrollar el equipo sanitario y social y al mismo tiempo la investigación de economías en el dominio del seguro-enfermedad.

Otro ejemplo de distorsiones aparece, cuando se comparan las necesidades mínimas de las personas de edad avanzada con las de los adultos. El *Informe Beveridge* evalúa el costo de las primeras en 95% del de las segundas. El *Informe Laroque* saca de la comparación de las pensiones no contributivas de vejez con el salario mínimo interprofesional garantizado «la confirmación de que el nivel actual de las ventajas no contributivas de vejez es muy poco elevada».

Y aun en los regímenes del seguro-enfermedad en el que el total de las cotizaciones está a cargo de los asegurados basta para cubrir las prestaciones, podría preguntarse si las cotizaciones del empleador, a los menos inmediatamente, tienen un papel social o al contrario si no son más que un medio de financiar ciertos sectores de actividad.

Las distorsiones aparecerán por sí mismas de un análisis de las fluctuaciones monetarias y también de la experiencia adquirida en varios países: no es ni necesario ni oportuno esforzarse de antemano por inventarlas mediante un esfuerzo de la imaginación.

Establecido el esquema de las fluctuaciones en moneda nacional, habrá que reportar las cifras a una medida relativa; la elección de esta medida relativa, será de la competencia del Grupo de estudios de la A.I.S.S. Es muy importante que el denominador que servirá para formar todos los informes sea una medida lo más segura posible. Hemos visto más arriba que los ingresos y los egresos de la seguridad social han sido relacionados, sea con el producto nacional bruto a los precios del mercado, sea al producto nacional neto al costo de los factores (ingreso nacional); que las prestaciones han sido relacionadas sea a los gastos de consumo, sea al ingreso disponible de los hogares y que las cotizaciones han sido referidas, sea a los salarios, sea a la parte de los hogares en el ingreso nacional. Puede ser que fuera preferible y más seguro tomar como base los gastos de la seguridad social y de referir a éstos los totales de todas las otras fluctuaciones.

Hasta ahora no nos hemos referido sino a un sólo esquema de las fluctuaciones monetarias. Es evidente que quedan abiertas muchas posibilidades para establecer esquemas separados, por ejemplo, por régimen, por ramas de la industria; pero entonces, habrá que hacer aparecer en ellos las transferencias que provengan o estén destinadas a otros esquemas. Podría así tratar de hacer aparecer las consecuencias de las medidas de compensación entre dos o más regímenes. Estos esquemas deben ser establecidos para varios años sucesivos y aun para todo el período cubierto por una perspectiva de los gastos y los ingresos de la seguridad social.

4. *La formación y situación de capitales*

Además de su función esencial que es otorgar prestaciones, la seguridad social tiene otro papel importante en la economía nacional, la acumulación de capitales. En algunos casos, principalmente al poner en vigor un nuevo régimen, esta acumulación se produce por sí misma: por el juego mismo de las disposiciones que determinan las cotizaciones y las prestaciones, los ingresos son superiores a los egresos y durante un cierto tiempo los excedentes se van acumulando.

La formación de capitales puede acelerarse:

— por motivos económicos, para proceder a bloqueos necesarios o favorables al desarrollo económico del país;

— a fin de fijar el porcentaje de cotización en una cifra constante o a lo menos mantenerlo cerca de esa cifra; esto conduce a un debate muy conocido de los actuarios que no puede tratarse sino considerando separadamente los riesgos cubiertos.

Se puede, por el contrario, retardarla o incluso detenerla:

— por motivos económicos, por ejemplo, para no gravitar sobre el mercado de los capitales;

— a causa del peligro que haría correr a los capitales acumulados la posibilidad de una depreciación monetaria.

La oportunidad de acumular, por medio de la seguridad social, una gran cantidad de capitales ha sido considerada varias veces, ninguna solución universal se ha propuesto, y la adopción de tal o cual medida está subordinada a las circunstancias específicas de cada lugar y cada época. Puede que fuera ventajoso considerar que esta cuestión se plantea con anterioridad y considerar los otros problemas tomando como una hipótesis el que se haya convenido en acumular capitales a un ritmo dado más o menos rápido, o aun no acumular nada.

En cuanto a la situación de los fondos de la seguridad social habría que tener en cuenta una reciente encuesta efectuada por la A.I.S.S. cuyos resultados serán presentados a la XVa. Asamblea General con el informe de la Comisión del seguro-vejez-invalididad-muerte, según aparece en el orden del día en el punto siguiente: *La situación de fondos del seguro vejez-invalididad-muerte.*

5. *En resumen*

A guisa de resumen nos fijaremos ante todo en los siguientes puntos, cuya enumeración está, es claro, provisional y abierta para las contribuciones de los Grupos de estudio de la A.I.S.S.

El otorgamiento de prestaciones no está subordinado necesariamente a una calificación que sea el resultado de un trabajo realizado.

No existe equivalencia entre las prestaciones sociales y una contrapartida: la investigación de equivalencias de esta naturaleza no es objeto del estudio emprendido.

La noción de atribución prioritaria nace de una toma de conciencia colectiva que, a falta de la garantía de ciertos consumos, el ser humano sufre una decadencia tal que ya no parece verdaderamente miembro de una sociedad organizada. En otras palabras, se sienta como axioma que una sociedad organizada no puede permitir que uno de sus miembros sea víctima de esta decadencia.

Los recursos necesarios para el financiamiento de la seguridad social deben, en consecuencia, ser tomados de la economía por prioridad antes de que intervenga cualquier consideración de equilibrio económico.

De estos cuatro puntos se deduce que al principio del estudio debería considerarse la noción prioritaria separada de cualesquiera considerandos económicos; se evitaría así seguir los caminos habituales usados y se alcanzaría en cierto modo el concepto, recientemente puesto en evidencia por el Sr. F. Perroux (*L'économie du xxe. siècle*) quien, a un lado de la economía mercantil, fundada en la regla "nada por nada" o de "dando, dando" otorga un amplio lugar a fenómenos económicos fundados en un principio opuesto, que el autor llama: "don" o "transferencia gratuita". Llega así a una "economía generalizada" que comprende a la vez la economía comercial y la economía del don, fundada esta última en motivos humanos desinteresados. Esta extensión no será, sin duda alguna, aceptada por todos y de manera especial por los actuarios cuyos trabajos están dominados por la idea de equilibrio.

En cualquier caso y cualquiera que sea la concepción de la economía que se acepte, habrá que aceptar la siguiente constatación:

La simple observación de los regímenes de seguridad social en vigor en el mundo y particularmente los regímenes que conceden prestaciones de nivel relativamente elevado permite concluir que el funcionamiento de estos regímenes, durante varios decenios, a lo menos, no es incompatible ni con la evolución económica satisfactoria, ni menos con una prosperidad económica real. Las atribuciones substanciales tomadas por prioridad en ciertos países no han sido obstáculo para que éstos cumplan con todas sus otras tareas y aún puedan ayudar a países desheredados. En otras palabras, un total importante de bienes y de servicios puede ser distraído de los cambios económicos, en el sentido ordinario de la palabra, sin que por esto la economía del país deje de progresar a un ritmo satisfactorio. Esta constatación sacada de los hechos debería tenerse muy en cuenta cuando uno se preocupa por localizar el lugar en el que hay que situar la seguridad social dentro de la economía nacional.

Resulta directamente que ninguna planificación económica podrá establecerse seriamente si no se comienza por tener en cuenta las atribuciones prioritarias que constituyen la seguridad social. La planificación no podría ser sino «un instrumento económico del que se sirve la economía y que no existe sino para servirla» (C. Michel, ob. citada). La elaboración de los planes económicos debe tener en cuenta la seguridad social por intermediario de las personas o de las instituciones competentes en la materia. El papel principal del Grupo de estudios creado para la A.I.S.S. podría consistir en lograr una presentación de las funciones de la seguridad social suficientemente clara y precisa para que pueda ser aceptada sin reserva por los consejos que elaboren los planes económicos.