

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XV

NUM. 37-38

EPOCA III

## SUMARIO

DECIMATERCERA REUNION DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.

SEGUNDO CONGRESO INTERAMERICANO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES Y TERCERA REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES.

COLOQUIO MEDICO SOCIAL DE PANAMA.

ESTUDIOS:

ASPECTOS ECONOMICOS Y ACTUARIALES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

*Antonio Zelenka*

MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

ESTADOS UNIDOS.

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

ORGANIZACION MECANIZACION Y TECNICAS DE UNA ORGANIZACION DE SEGURIDAD SOCIAL.

*J. Leonard*

ENERO-ABRIL

1966

MEXICO, D. F.

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

# SEGURIDAD SOCIAL

---

*AÑO XV*

*EPOCA III*

---

*NUM. 37-38*

ENERO-ABRIL

1966

MEXICO, D. F.

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

## INDICE

	<i>Pág.</i>
DR. IGNACIO MORONES PRIETO, Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. ....	1
<b>DECIMATERCERA REUNION DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL</b>	
Palabras del Lic. Benito Coquet, Presidente del Comité Interamericano de Seguridad Social .....	7
Discurso del señor Presidente de la República de Costa Rica, don Francisco J. Orlich.	10
Palabras de don Alejandro Flores Zorrilla, en representación del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo .....	12
Discurso del señor Beryl Frank, representante del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos .....	14
Discurso del Dr. Humberto Flisfich, delegado de la Organización Panamericana de Salud .....	18
Discurso del Dr. Ricardo R. Moles, en representación de la Asociación Internacional de la Seguridad Social .....	23
Discurso del Lic. Alfonso Carro Zúñiga, Ministro del Trabajo y Bienestar Social y Presidente de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social ...	25
Discurso del Dr. Ignacio Morones Prieto, Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social .....	29
Discurso del Lic. Rodrigo Fournier, Gerente de la Caja Costarricense del Seguro Social.	31
Discurso del Dr. José Antonio Tijerino Medrano, Director del Instituto de Seguridad Social de Nicaragua en representación de los señores delegados .....	34
Discurso del Lic. Alfonso Carro Zúñiga, Ministro de Trabajo y Bienestar Social y Presidente de la Junta de la Caja Costarricense del Seguro Social .....	37
<b>A C T A S</b>	
Primera sesión. 19 de abril, 9.45 horas .....	41
Segunda sesión. 21 de abril, 9.30 horas .....	52
Tercera sesión. 22 de abril, 10.45 horas .....	77
Relación de Delegados y Representantes a la XIII Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y Grupos de Trabajo de las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social CISS-AISS .....	89
<b>SEGUNDO CONGRESO INTERAMERICANO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES Y TERCERA REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES</b>	
Orden del Dia del Congreso .....	97
Organizaciones Internacionales y Países Asistentes .....	98
Relaciones de Trabajos Presentados .....	99

	<u>Pág.</u>
Palabras pronunciadas por el señor Presidente de la República, Excelentísimo Dr. Raúl Leoni, en la Sesión Inaugural del Congreso .....	101
Palabras pronunciadas por el señor Presidente del Congreso, Dr. Julio Iribarren Borges, Director del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, en la Sesión de Clausura .....	103
Conclusiones y recomendaciones .....	108
Segundo Congreso Interamericano de Prevención de los Riesgos Profesionales. Reglamento .....	111
Tercera Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de Riesgos Profesionales. Caracas, Venezuela, enero de 1966. Informe del Presidente de la Comisión, Dr. Enrique Arreguín Vélez .....	115
Tercera Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de Riesgos Profesionales. Mesa Directiva. Asistentes .....	119
Actividades Regionales Americanas de Seguridad Social. Asociación Internacional de la Seguridad Social. Comité Interamericano de Seguridad Social .....	123
 COLOQUIO MEDICO-SOCIAL DE PANAMA. (Abril de 1966)	
 E S T U D I O S	
“Aspectos Económicos y Actuariales de las Instituciones de Seguros Sociales” .....	137
 MONOGRAFÍAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL	
Estados Unidos de América .....	147
 CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL	
Organización, mecanización y técnicas en una organización de Seguridad Social ...	173
INDICE BIBLIOGRAFICO DE LA REVISTA “SEGURIDAD SOCIAL”, CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1965 .....	189

ESTUDIOS

## “ASPECTOS ECONOMICOS Y ACTUARIALES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS SOCIALES”

PROF. ANTONIO ZELENKA

Jefe de la División de Estudios y Planeación  
de la Organización Internacional del Trabajo

El aspecto más importante que caracteriza la seguridad social es su generalización tanto en lo que concierne a las personas protegidas así como en lo que concierne a los riesgos asegurados. Esta generalización es la base misma del concepto de la seguridad social, ya que cualquier sistema de protección contra los riesgos que amenazan el bienestar del hombre y de su familia no puede ser limitado a ciertas regiones o a ciertas categorías de trabajadores sin conducir a una discriminación en perjuicio de los excluidos del sistema de protección. Y, por otro lado la protección contra las consecuencias del riesgo conduce inevitablemente a la protección contra los demás riesgos. Si la legislación asegura las prestaciones médico-asistenciales y en dinero en caso de un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional, por qué no hacer lo mismo en casos de accidentes de la vida ordinaria o de una enfermedad común, ya que las necesidades de los cuidados médicos y de los recursos económicos son prácticamente iguales. Si el asegurado paga subsidios diarios en caso de incapacidad durante un período máximo prescrito por la Ley, ¿qué argumento de justicia social puede invocarse para justificar una ausencia total de la protección económica en casos de incapacidad prolongada y permanente, ya que la situación económica del trabajador y de su familia empeora a medida que la incapacidad se prolonga? Pero, ¿sería justo asegurar a los inválidos las prestaciones económicas necesarias para su existencia decente y no hacer la misma cosa en caso de pérdida de los ingresos de trabajo causada por la edad avanzada? En otras palabras, ¿es posible limitar la protección al trabajador mismo y no preocuparse de la situación social de sus familiares al morir el trabajador, en particular sus hijos e hijas menores o su viuda que no puede ejercer un empleo lucrativo? ¿Cuándo el sistema de la seguridad social vigente garantiza la existencia económica de los trabajadores y de sus dependientes en caso de pérdida de los ingresos del trabajo debida a las razones biológicas tales como enfermedad, accidente, vejez y muerte puede negarse la necesidad de la protección en caso de la pérdida del salario causada por las razones económicas en caso de paro involuntario?

En el campo de la seguridad social como en muchos otros renglones de la vida social, la satisfacción de una necesidad conduce al nacimiento

de nuevas necesidades, y la solución de un problema trae consigo nuevos problemas.

Por consiguiente, no es sorprendente que los trabajadores protegidos por una rama del Seguro Social deseen la extensión de la protección a otros riesgos. A menudo, puede ocurrir que una categoría de trabajadores obtenga una protección bastante amplia, mientras que otras categorías permanezcan huérfanas de toda protección. Una evolución de esta naturaleza conduce inevitablemente a crear en las categorías desfavorables un sentimiento de discriminación, y, por tanto, las realizaciones en el campo de la seguridad social, en vez de contribuir a la paz social, se convertirán en un elemento de discordia.

Por estas razones, la política nacional de la seguridad social debe orientarse a las extensiones horizontales, es decir cubrir todas las regiones del territorio nacional y todas las categorías de trabajadores acompañándose estas extensiones con las nuevas ramas para alcanzar la protección contra los demás riesgos.

Es más fácil enunciar estos principios que aplicarlos frente a las realidades sociales, económicas y políticas que determinan la situación de cada país. Sería una mera utopía creer que es posible poner en marcha de un día para otro en cualquier país del mundo un sistema general de seguridad social, que ampare a toda la población y garantice las prestaciones en todas las contingencias que amenazan las bases económicas, y la salud del hombre. Por el contrario, la historia de la seguridad social en todos los países del mundo, así como un análisis objetivo y realista de todos los factores determinantes, conducen a la conclusión de que sólo las realizaciones sucesivas etapa por etapa, pueden conducir a un país hacia la seguridad social. Por consiguiente, cada país ha iniciado justificadamente su acción al poner en vigencia un régimen limitado a ciertos riesgos y a menudo a ciertas regiones y a determinadas categorías de trabajadores. Pero importa que esta etapa inicial no conduzca a un estancamiento, sino que sea considerada como punto de partida y no como meta final. Ciertamente, una extensión precipitada, sin una preparación minuciosa y cuidadosa, está llena de peligros y podría hacer más daño que bien. Pero no hay que cometer el error contrario e, invocando los obstáculos por serios que fueren, tomar siempre la actitud negativa prefiriendo la inactividad y el estancamiento.

Muchos son los obstáculos que se oponen a las extensiones de uno u otro tipo: dificultades económicas y financieras, la falta de los recursos materiales y humanos que se necesitan para los servicios médico-asistenciales, graves problemas administrativos y, a menudo, la resistencia de ciertos grupos que piensan que ciertas soluciones pueden perjudicar sus intereses. Pero, los obstáculos deben ser sobrepasados, y, cuando hay buena voluntad, también hay soluciones.

Al examinar de manera suficientemente profunda uno cualquiera de los aspectos relacionados con la seguridad social, casi siempre llegamos a consideraciones sobre el alcance financiero del aspecto en cuestión. Ello es muy natural, ya que cada actividad de un organismo encargado de la gestión de la seguridad social se traduce en cifras de gastos o de ingresos. Por consiguiente, el examen de las operaciones financieras y de sus modificaciones que se deben a las fluctuaciones de la economía nacional, a las variaciones de los elementos biométricos y demográficos, así como a las modificaciones y ampliaciones de la legislación, constituyen una parte esencial de todo análisis del funcionamiento de la seguridad social y de su planificación para el presente y el porvenir.

No quisiera decir con esto que las cuestiones financieras ocupan un lugar exclusivo y dominante y que los demás aspectos están subordinados a ellas. La concepción misma de la seguridad social se opondría a tal opinión, ya que la idea de la seguridad social se basa sobre el principio de la justicia social y sobre el deber de la sociedad organizada y civilizada de garantizar a todos sus miembros la protección de su salud así como los medios de existencia cuando, por razones ajenas de su voluntad, deben dejar de trabajar. Pero, dado que ningún régimen de seguridad social produce directamente nuevos bienes, las prestaciones en especie y en dinero que otorga la seguridad social deben ser directamente o indirectamente financiadas sin distinguir si los recursos provienen de los fondos públicos, de las contribuciones de los trabajadores y de sus empleadores, o de los impuestos especiales. Por esta razón, una buena organización financiera del régimen de Seguridad Social, un plan de financiamiento que corresponde a los imperativos tanto de la justicia social como de la oportunidad económica son condiciones fundamentales para el buen funcionamiento del sistema.

En el Seguro Social que en nuestra época es el instrumento más eficaz para dar la seguridad social a la cual tienen derecho los trabajadores, el plan financiero debe estar dominado por la preocupación de la solvencia del organismo asegurador para que el mismo sea en todo momento capaz de hacer frente a sus obligaciones. Los verdaderos acreedores del organismo asegurador son los que tienen derecho a las prestaciones en especie y en dinero y el servicio de estas prestaciones no puede suspenderse. La garantía de la solvencia es el primer principio financiero de cualquier plan de Seguro Social.

El Seguro Social tiene su fuente principal si no exclusiva en las cotizaciones de los asegurados o de sus empleadores, o de ambos grupos. El empleador, para que conozca el costo total del trabajo, tiene interés en conocer de antemano y con una anticipación suficientemente

larga, la carga que ha de incumbirle por concepto de la cuota patronal. Por otro lado la cuota del trabajador reduce su salario neto.

Toda modificación de la tasa de las cotizaciones entraña muchos inconvenientes y por consiguiente, el plan financiero debe limitar esas modificaciones al mínimo inevitable y particularmente evitar aumentos inopinados y demasiados fuertes de la tasa. Una estabilidad máxima de la tasa de cotización durante períodos suficientemente largos, es el segundo principio general del plan financiero de los seguros sociales.

Poner en práctica ambos principios arriba enunciados —la solvencia del organismo asegurador y la estabilización de la tarea de cotización— es una tarea difícil en cada ramo del Seguro Social, pero los problemas más graves existen en el Seguro de Pensiones.

El Seguro Social de Pensiones de Vejez, de Invalidez y de Sobrevivientes, condiciona el derecho a las pensiones al cumplimiento de períodos mínimos de trabajo asegurable, y a menudo el monto de la pensión aumenta la función de tales períodos. Por consiguiente, el número de beneficiarios de pensiones aumenta —cada año y este aumento se vé acentuado por el fenómeno bien conocido del envejecimiento de la población— y también el monto promedio de las pensiones crece. Lógicamente, durante largos años, durante muchos decenios, los gastos por concepto de pensiones suben cada año, y en particular en una primera etapa bastante larga. El crecimiento puede ser reducido en cierto modo cuando la nueva ley contiene disposiciones especiales para dar ventaja suplementaria a los asegurados de edad avanzada, pero siempre el aumento de los egresos es considerable.

La tasa de cotizaciones fijada conforme al plan financiero de repartición, es decir, la tasa fijada de tal manera que los ingresos por concepto de cotizaciones correspondientes a un año sean iguales a los egresos por concepto de prestaciones pagadas en el curso del mismo año, aumentaría de un año al otro, lo que sería contrario al principio de la estabilidad de las cotizaciones ya mencionadas. El plan financiero que conduce a la estabilidad máxima y permanente de la tasa de cotizaciones es el de la prima media general. La prima media constante está calculada de tal manera que el total de los valores actuales de todos los ingresos por concepto de cotizaciones a una tasa constante es igual al total de los valores actuales probables de todos los compromisos del organismo asegurador por concepto de las prestaciones y, según el caso, por concepto de gastos administrativos. Esta equivalencia se establece en la hipótesis de la perennidad del sistema ya que todas las personas que en el porvenir aún lejano entren en el campo de aplicación serán obligatoriamente afiliadas al sistema. Resulta que la prima media general es más baja que la primera media correspondiente a la generación

inicial, es decir, el conjunto de los asegurados amparados en el momento de la introducción del sistema.

El plan financiero basado en la prima media general constante no es idéntico al plan basado en la capitalización completa, a menudo llamada capitalización individual. Al contrario, la hipótesis de la perennidad del sistema permite reducir considerablemente la acumulación de las reservas técnicas de la capitalización completa, dado que el organismo asegurador no será en ningún momento obligado a liquidar sus actividades y, por consiguiente, puede siempre tomar en cuenta los ingresos futuros en concepto de cotizaciones corrientes.

Sin embargo, el plan financiero de la prima media general constante trae consigo una fuerte acumulación de las reservas técnicas, cuyo rendimiento constituye un factor importante de dicho plan. Y las experiencias hechas en el pasado y en el presente con una alza más o menos permanente y más o menos acentuada del costo de la vida, han dado lugar a las críticas y las dudas sobre la justificación de una fuerte acumulación de las reservas técnicas.

La elección del plan financiero es de importancia esencial para un buen éxito del futuro de pensiones. Las consideraciones relativas al equilibrio financiero del organismo asegurador, o mejor dicho, el mejor método de garantía de ese equilibrio, no se limitan al análisis de operaciones financieras del organismo asegurador mismo. Las repercusiones de varios métodos de financiamiento en la economía nacional, así como los aspectos sociales, psicológicos y políticos, revisten gran importancia. Cada caso se presenta bajo aspectos diferentes y no existe una fórmula general y mágica que pudiera considerarse aplicable en todos los casos y en todas las circunstancias. Por ejemplo, el sistema que cubre toda la población difiere apreciablemente del que cubre totalmente una fracción de la población. Así pues, solamente los cuidadosos y profundos estudios actuariales y económicos permiten poner en claro todos los aspectos y todas las consecuencias de la solución final, de la elección del plan financiero y de la determinación de los recursos del Seguro de Pensiones.

Con el fin de hacer comprender mejor las divergencias que existen entre los partidarios del régimen de capitalización y de los del régimen de repartición, añadamos a estas consideraciones las explicaciones siguientes: Para los mantenedores del régimen de la capitalización, la acumulación de los fondos es la consecuencia lógica de la concepción de que las pensiones de vejez —y en general toda renta sin trabajo— se derivan de la existencia de una propiedad, es decir, de los ahorros; así, según ellos, la pensión de vejez debe constituirse en el transcurso de la vida activa.

En cambio, los partidarios del régimen de repartición se basan en el

concepto según el cual el derecho a las pensiones está fundado en los derechos sociales y que, por consiguiente, la sociedad organizada debe asumir la responsabilidad de su financiamiento.

A pesar de la oposición en apariencia completa de estas dos concepciones, la operación final del funcionamiento de un sistema de pensiones, es siempre la misma: Una parte de la producción activa es puesta a disposición de la población inactiva. La diferencia entre los dos regímenes estriba solamente en el medio de efectuar tal transferencia. En el régimen de repartición, la transferencia se hace por la deducción directa sobre los ingresos de la población activa. En el régimen de capitalización, la transferencia es, en principio, indirecta y se hace por intermedio de los fondos acumulados que dan la posibilidad de utilizar a la vez el rendimiento y la sustancia.

El plan financiero del Seguro de Pensiones comunmente denominado "prima escalonada" presenta una solución intermedia entre el reparto y la prima media general constante. El plan financiero de la prima escalonada se caracteriza por las siguientes condiciones:

—La tasa de cotización se determina de manera tal que, durante un "período de equilibrio", el total de los ingresos corrientes probables del organismo asegurador sea igual de los egresos corrientes probables;

—La tasa de cotización, determinada según el párrafo anterior, se aplica solamente hasta el momento en que los ingresos por concepto de cotizaciones más el producto de los intereses de las reservas técnicas ya no sean suficientes para hacer frente a los egresos por concepto de prestaciones y por gastos administrativos, momento a partir del cual se aplica una nueva tasa de cotización para un nuevo "período de equilibrio";

—El "período de equilibrio" tiene una duración limitada, pero suficientemente prolongada (por ejemplo: 10, 15 y hasta 20 años);

—Este régimen financiero no prevé el recurso de la utilización de los capitales acumulados de manera que para cubrir los gastos corrientes sólo se utilizan los intereses producidos por dichos capitales, permitiéndose así la inversión a largo plazo de los capitales, lo que es particularmente provechoso.

—No obstante, éste régimen financiero no conduce sino a una acumulación relativamente reducida de capitales y, además, el volumen de las reservas que pueda regularse de antemano escogiendo un "período de equilibrio" más o menos largo.

El plan financiero de la prima escalonada no ha sido inventado por la mera especulación intelectual. Al contrario, el estudio de la evolución de muchas legislaciones nacionales en su conjunto, y el análisis de todos los aspectos sociales, económicos y financieros que caracteri-

zan esta evolución, han conducido a la conclusión de que la prima escalonada parece ofrecer, en el presente y en muchos casos, la mejor solución para el financiamiento del Seguro Obligatorio de Pensiones.

Las bases técnicas y los aspectos actuariales de la prima escalonada han sido presentados a la Primera Conferencia Internacional de Actuarios y Estadígrafos de la Seguridad, celebrada en Bruselas, en noviembre de 1956. Este método ha sido examinado detenidamente, en abril de este año, por la Sub-comisión Actuarial de la Comisión de Expertos en Seguridad Social de la O.I.T., cuyas conclusiones se resumen de la manera siguiente:

Cuando se trata de implantar por primera vez un sistema de pensiones en los países en vías de industrialización, la Sub-comisión manifestó que la elección del régimen financiero debe tomar en cuenta el hecho de que los egresos por concepto de prestaciones aumentan rápidamente de año en año durante un período inicial relativamente largo, aún cuando se prevean medidas transitorias para la concepción de prestaciones en el momento de poner en marcha el sistema. La adopción del régimen de reparto simple conduciría inevitablemente a frecuentes y sensibles aumentos de la tasa de cotización, lo que representa un grave inconveniente. Por otro lado, las desventajas de una acumulación excesiva de capitales, que necesariamente resultaría de la adopción del régimen financiero de capitalización completa o del régimen de la prima media general constante, llevaron a la Sub-comisión a la conclusión de que el régimen financiero llamado de la prima escalonada ofrece una solución intermedia que, mientras garantiza la estabilidad de las tasas de cotización durante lapsos suficientemente largos, evita la formación de capitales demasiado grandes. La Sub-comisión opinó que el régimen financiero de la prima escalonada presenta considerables ventajas a condición de que las reservas técnicas puedan ser invertidas a largo plazo.

Para la aplicación práctica del plan financiero de la prima escalonada, la determinación de la tasa inicial constituye un problema básico. La solución depende en primer lugar de las condiciones previstas para el derecho a las pensiones y a la determinación de su cuantía, en particular de las disposiciones especiales para los asegurados de la época inicial. Además, debe considerarse el campo de aplicación y la importancia de las categorías aseguradas en comparación al total de la población económicamente activa. En particular, si el sistema no se aplica en su totalidad desde el primer día, y si se prevén las extensiones posteriores por etapas (regionales o no) sería de desear que la tasa inicial de las cotizaciones fuera mantenida inmutable hasta la aplicación total. En general, pareciera que la tasa inicial no debe ser inferior a la tercera

parte de la prima media general constante, ni superior a la mitad de dicha prima.

La acumulación de las reservas que resulta de la aplicación de la prima escalonada es considerablemente reducida ya que dichas reservas no representan sino una fracción de las que corresponderían a la prima media general constante. Sin embargo, una buena inversión de estas reservas es de gran importancia, y los criterios de seguridad formal y real y del rendimiento óptimo deben regir las inversiones. Además, al cumplirse estas condiciones básicas debe darse siempre preferencia a las inversiones que fomentan, dentro del plan nacional, el desarrollo económico y el progreso social del país en su conjunto y de las categorías aseguradas, para quienes estas reservas constituyen, en cierto sentido, un "ahorro colectivo".