

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVII

EPOCA III

NUMS. 49-50

ENERO-ABRIL

1968

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

ESTUDIOS

| | Página |
|--|--------|
| La Seguridad Social como ideología y como realidad por Guy Perrin | 1 |
| Aspectos jurídicos de la aplicación práctica de los convenios internacionales de Seguridad Social por Carlos Marti Bufill | 41 |
| Informe introductorio sobre la enseñanza de la Seguridad Social en las Universidades por Ernest Kaiser | 117 |
| Continuación del estudio sobre la mecanización y la automatización en la administración de la Seguridad Social por V. Velimsky | 136 |
| Hipótesis actuariales utilizadas para las estimaciones a largo plazo de los costos de los regímenes de seguro de vejez y sobrevivientes por Robert J. Myers | 178 |
| Estudio sobre la aplicación de los instrumentos internacionales, bilaterales o multilaterales, relativos a las legislaciones de prestaciones familiares por Armand Kayser | 204 |

EVENTOS INTERNACIONALES

| | |
|---|-----|
| Seminario sobre Seguridad Social y Planificación Nacional (C.I.E.S.S.-O.E.A.) | 237 |
| Primer Congreso Nacional de Seguridad Social (San Salvador, El Salvador) | 254 |
| Política de Seguridad Social | 255 |
| Desarrollo de la Seguridad Social en América | 256 |
| Influencia de la Seguridad Social en el Desarrollo Económico | 264 |
| Influencia de la Seguridad Social en el Desarrollo Social | 267 |
| La Unificación del Seguro Social | 279 |
| Proyección de la Seguridad Social en América | 283 |
| Extensión geográfica del Seguro Social y a la familia del asegurado | 289 |

LEGISLACION

| | |
|---|-----|
| Argentina (Reestructuración del Sistema Nacional de Previsión Social) | 303 |
| Bolivia (Constitución política del Estado) | 316 |
| Colombia-Ecuador (Convenio) | 320 |
| Ecuador (Constitución política) | 324 |
| México (XXV Aniversario del Instituto Mexicano del Seguro Social) | 328 |
| Uruguay (Constitución) | 331 |
| Deceso del Profesor Emilio Schoenbaum | 335 |
| Indice de la revista de Seguridad Social correspondiente a los núms. 44-48 | 337 |

LA UNIFICACION DEL SEGURO SOCIAL

La unificación es el carácter sustancial de la seguridad social, no sólo en su amparo integral, de totalidad de beneficios y generalidad de beneficiados, sino también en cuanto a la administración se refiere. Supone, pues, una misma legislación y una sola institución en cuanto a contingencias cubiertas y personas amparadas.

Las ventajas de la unificación legal e institucional se manifiestan en todo el amplio campo de la seguridad social.

En cuanto a contingencias porque se logra un amparo total en todo posible estado de necesidad, pues la enfermedad puede dejar paso a la invalidez, como la maternidad puede implicar una enfermedad, en tanto que la vejez y la muerte fatalmente deben producirse siempre, lo mismo que una enfermedad, una invalidez o la muerte pueden ser motivo del ejercicio del trabajo o del transcurso natural de la vida, en tanto que al constituirse el hogar se podrá gozar de las asignaciones familiares, como si pierde el trabajo percibir la compensación de desempleo.

En lo referente a personas amparadas, las generaciones jóvenes soportarán las cargas que implican las personas en edad avanzada, los individuos sanos compensarán las erogaciones de los enfermos, los solteros cubrirán los gastos de los que tienen familia a cargo, los que trabajan cubrirán los costos de los desempleados y los que no se accidenten soportarán las indemnizaciones de los que sufren un riesgo profesional.

En lo relativo a los beneficios, se podrán fijar normas comunes de prestaciones en dinero, en especie y en servicios, ya sea en lo aferente a su cuantía como en lo concerniente a requisitos previos a ellas, plazo de espera, duración, edad y atribución.

Por igual el régimen económico de la institución llevará a un financiamiento igualitario en cuanto a la cuantía de cuotas y contribuciones, así como determinación de las partes contribuyentes.

Por último, también la organización y métodos de un sistema de administración común, evitarán las diversidades en el procedimiento de afiliación y recaudación de contribuciones.

Todo ello permitirá un trato común en cuanto a personas amparadas, que tan diferenciado está en los regímenes fragmentarios de seguridad social, no sólo en el ámbito interamericano sino en las fronteras nacionales, y lo cual va en contra de la ideología de la seguridad social

fundamentada en la justicia social que no hace diferenciación alguna en cuanto a individuos.

Todas estas ventajas que supone la unificación facilitarán el principio de solidaridad.

La seguridad social está basada en la ley de los grandes números e implica que cuanto mayor sea el número de personas amparadas, la consecuencia económica de la contingencia podrá ser repartida entre los que están afectos a ella, que son los menos y los que no la sufren que son los más, o que deben esperar largo tiempo a su compensación.

También un agrupamiento de contingencias de un régimen único de seguridad social permite una transferencia de costos que tan necesario es, con lo que las altas erogaciones de la prestación médica podrán compensarse con las cargas menores de la prestación en dinero, es decir, que se realiza una solidaridad económica entre las ramas de enfermedad-maternidad, y las ramas de pensiones y riesgos profesionales.

La postergación de la rama de pensiones en el seguro social unificado ha impedido que los capitales de reserva que implica su financiamiento permitan la construcción de las unidades médicas que se necesitan.

Por igual, al comprender en una sola institución la totalidad de las profesiones permitirá una continuidad de aseguramiento pues un empleado privado puede pasar a ser empleado público y un trabajador de la industria, a ser trabajador del comercio, de la banca, de transportes, etc. Ello evitará todos los trámites de traspaso de derecho que tan onerosos son, tanto a la administración del seguro social como a los intereses del trabajador.

Entra en juego pues aquí, la función económica, ya que el principio de solidaridad no sólo diluye entre los asegurados el costo del riesgo sino que permite que el costo de la administración sea menor.

El examen de lo que acontece en la práctica demuestra el debilitamiento financiero y el alto costo de la gestión de una institución polarizada según riesgo cubierto y profesión amparada.

La Administración conjunta del seguro social es factor de economía en el sostenimiento de la institución, así los regímenes fraccionarios de pensiones de varios países suponen cotizaciones según ganancia del 10 al 20% para lo seguros de invalidez, vejez y muerte, que en el régimen unitario sólo llegan del 6 al 10%, y es más, varios regímenes generales que cubren las ocho clásicas contingencias suponen financiamientos menores, el 15% en Nicaragua, el 16.85% en México.

Por otra parte, la fragmentación de regímenes de seguro social en cuanto a ciertas profesiones, puede motivar un número tan escaso de asegurados que haga precaria la economía de la institución; es el caso por ejemplo de las cajas de seguro de pensiones, de ciertas profesiones liberales, como los notarios, o de trabajadores, como los empleados en los hipódromos, las cuales existen en varios países y en las que el número de afiliados a veces no llega a un millar lo que fuerza a que la institución esté frecuentemente desfinanciada.

Otra de las funciones del seguro social en donde se hace precisa la solidaridad es la relativa al financiamiento, en colaboración de todas las partes interesadas, es decir del Estado, de la empresa y de los trabajadores, lo que permite no sólo mayores recursos sino que también reparte el costo entre los tres sectores afectados económicamente.

Por ello, es deseable la contribución tripartita, sobre todo en los países en vías de desarrollo, en los que ni la empresa es muy rica ni el trabajador percibe ingresos altos.

La justificación de la contribución estatal se encuentra en la función de redistribución de ingresos que implica la seguridad social y en la que el Estado debe participar, al lado de la empresa.

La precaria economía que encontramos en las instituciones de seguro social en la América Latina es debida en mucho a la falta de la aportación estatal.

Es indudable que ciertas categorías de trabajadores presentan o motivan ciertas características o formas especiales de aseguramiento.

Por ejemplo, el de los funcionarios públicos en donde el Estado debe aportar doblemente como Estado y como empleador. Pero el motivo por el cual existe un régimen especial del seguro social propio de los trabajadores del Estado no es debido precisamente a la variedad de financiamiento, sino a que por lo general antes de que naciera la institución del seguro social ya existían regímenes de pensiones propios de tal categoría profesional y por tanto intereses privados muy difíciles de vencer. Es el caso de Chile, México, Perú, con sus regímenes propios de funcionarios públicos separados de los trabajadores privados, pero la tendencia moderna es la de no hacer esa separación y crear una institución que agrupe conjuntamente al funcionario público y al trabajador privado, como ocurre en las últimas legislaciones dictadas cual son las de Centroamérica.

El otro razonamiento que suele hacerse, que el trabajador público supone una clase social más elevada que el trabajador privado, no tiene razón de ser en una institución que está basada en un orden social que no hace distinción ninguno de individuo.

Además, como hemos visto en los países en los que opera separadamente un seguro social de los empleados públicos y otro de los trabajadores privados, en nada se distingue sus servicios médicos, pues la prestación sanitaria se realiza en el mismo nivel de eficiencia y de confort en ambas instituciones.

Pero es más, en el seguro social propio de los asalariados concurren a las unidades de servicios médicos lo mismo un trabajador que percibe un salario mínimo que un alto empleado de una empresa.

El problema de la separación de regímenes de seguro social según profesiones, trabajadores privados, empleados públicos y aún dentro de éstos otras categorías especiales, por ejemplo los maestros, presenta el gran inconveniente, que se acentúa más en aquellos países de poca población como es el caso de varios latinoamericanos donde el número de habitantes es de dos o tres millones, lo que originaría instituciones de sólo unos cuantos miles de asegurados que difícilmente podrían poner en juego la ley de los grandes números que permite la solidaridad económica.

Más tarde en 1963 en España la Ley de Bases de Seguridad Social, pone término a la multiplicidad institucional existente de seguros sociales, cotos y montepíos laborales, mutualidades, etc.

En la acción de los organismos internacionales también encontramos el proceso unificador.

Los primeros convenios de la Conferencia Internacional del Trabajo hasta el año de 1946 estaban individualizados en cuanto a riesgo, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidentes del trabajo, lo mismo que acordaron otros convenios según determinados trabajadores, de la industria, de la agricultura, de la gente de mar. Más tarde en 1952 se logra el convenio N° 102 denominado Norma Mínima de la Seguridad Social que supone un cuerpo único para las 8 clásicas contingencias propias para toda categoría de trabajadores.

Ultimamente, el programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas acordó: Deben respaldarse decididamente las tendencias hacia la uniformidad en la protección de los trabajadores de cada país, eliminando desigualdades: donde se mantenga todavía la pluralidad de los organismos de gestión debe establecerse la coordinación de los derechos.

En cuanto a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social ya en su primera reunión de Santiago de Chile en 1942, logró la resolución

número 6 que recomienda: A los países de América que tienen en desarrollo diversas iniciativas e instituciones de previsión y asistencia social, pero que aún no han estructurado un régimen de seguro social integral, que dirijan su política de Seguridad Social hacia la unificación y generalización de esos beneficios, dentro de un sistema de Seguro Social obligatorio.

Por igual su economía precaria no permitiría la adquisición de los costosos medios de diagnóstico y tratamiento que la medicina moderna supone y que precisamente es la medicina institucional la que puede adquirirlos.

El examen de la legislación comparada demuestra claramente la proyección cada vez más acentuada hacia la unificación del seguro social.

Los primeros regímenes de seguros sociales nacieron fragmentados en cuanto al riesgo y trabajador asegurado, como es el caso de las leyes alemanas de 1883, 1884 y 1889, relativas al seguro de enfermedad, de accidentes e invalidez, propios de los trabajadores de la industria, puesto que lo que se trataba era de poner remedio a las consecuencias de explotación obrera que motivó la revolución industrial.

Pero pronto, por las razones expuestas, empezó a producirse la unificación, cual el Código de los seguros sociales del Reich en 1911, como en Francia en el año de 1946 se decretó el Código de Seguridad Social que agrupa los regímenes del seguro social propiamente dicho, de las asignaciones familiares y de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

En donde la unificación llegó a su exponente máximo cubriendo a todo residente nacional y toda contingencia fue en la Ley de Seguridad Social de Gran Bretaña de 1944, que tanto ha significado en el mundo entero.

* * *