

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVIII

EPOCA III

Núm. 60

NOVIEMBRE-DICIEMBRE

1969

MEXICO, D. F.

CACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
ENERALES 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.



SEGURIDAD SOCIAL se une con la mayor complacencia al beneplácito universal manifestado con motivo de la merecida distinción hecha a la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto al otorgamiento del Premio Nobel de la Paz 1969, justo reconocimiento a su permanente y decidida acción ejercida durante medio siglo en lo que es el ideal supremo de su razón de ser, la justicia social.

Asimismo, formula sus más fervientes votos por la prosecución de tan noble causa humanística, como es el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de existencia, bases del progreso, bienestar y fraternidad de los pueblos.

I N D I C E

ESTUDIOS.

	Pág.
El Porvenir de la Seguridad Social Guy Perrin	9
Diferenciación o Uniformidad: Dos tendencias en la Seguridad Social en América Latina. Alfredo Mallet	45
Breve Reseña de los Trabajos de la Comisión de Seguridad Social de la Quincuagésima Segunda y la Quincuagésima Tercera Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Rubén Héctor Quiroga Cantú	87

MONOGRAFÍAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Chile: Análisis de la Ley 10,383. Mercedes Esquerria Brizuela	97
--	----

EVENTOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

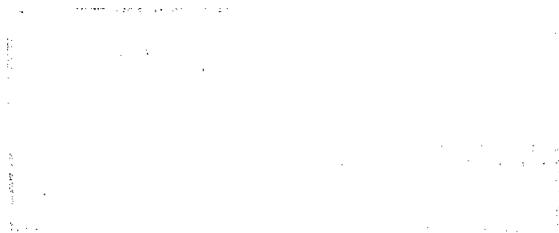
Congreso Interamericano de Prevención de Riesgos Profesionales	113
Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de los Riesgos Profesionales	153
Segundo Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social	157
Grupo de Estudio sobre Coordinación de la Atención Médica	159
Tercera Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo sobre la Alianza para el Progreso	167
Segunda Sesión de la Subcomisión de Estadísticas del Trabajo y Seguridad Social de la Comisión de Mejoramiento de las Estadísticas Nacionales	171
Primer Seminario sobre Automatismo, Seguridad Social y Productividad.	181
Seminario Grancolombiano sobre Seguridad Social y Educación Médica	187
Actividades de la AISS en el año 1969	193

NOTICIAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Argentina: Instituto de Servicios Sociales para el Personal Ferroviario ...	231
Brasil: Extensión de la Previsión Social a los Trabajadores Rurales	232
Chile: Segundo Seminario "PLANDES" 1970	233
España: Seguro Social del Servicio Doméstico	236
México: Acuerdo relativo al Seguro Social de los Mineros	238
Organización del Instituto Nacional de Derecho del Trabajo	239
Premios a Tesis sobre Seguridad Social	240
Panamá: Reforma en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social	241
Paraguay: Inauguración del Hospital Central del Instituto de Previsión Social	244
Perú: Decreto Supremo Relativo a Estructuración Orgánica de las Instituciones de Seguro Social	245
República Dominicana: Jornadas Dominicanas de Seguridad Social	253

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Actividades Docentes del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social	263
Programa de Cursos Interamericanos para el año de 1970	266



ESTUDIOS

EL PORVENIR DE LA SEGURIDAD SOCIAL ⁽¹⁾

GUY PERRIN

Consejero del Servicio de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo

Respecto a la cuestión básica de si la seguridad social tiene, o no, un porvenir, parece que no todos los vaticinios contestarían afirmativamente. Se ha sugerido que los sistemas del "Estado-Beneficencia", concebidos durante la última guerra mundial, representan sólo un fenómeno transitorio de la protección social ⁽²⁾, y están condenados a desaparecer en las sociedades llamadas "De abundancia". Sin embargo, un análisis más profundo de tales consideraciones, no sugiere una respuesta del todo negativa. De acuerdo con el pronóstico del economista liberal Milton Friedman ⁽³⁾, el desmantelamiento de los sistemas de seguridad social en las sociedades avanzadas del futuro no se debería a la inutilidad de esta institución, sino más bien a su transformación radical en sistemas nacionales de ingresos mínimos garantizados, sobre todo a los basados en el "impuesto negativo sobre ingresos", completados por la difusión de los diferentes sistemas de seguro individual, como resultado de una mejoría significativa en el nivel de vida. Así, se vislumbra una apreciación menos polémica y más juiciosa de esta tendencia constante de las diferentes formas de protección social por realizar entre ellas, y que consiste en su unión con el conjunto del sistema social al cual pertenecen, como una compensación más o menos satisfactoria. Esto explica su originalidad y su adaptación relativa, no tanto, en relación con los problemas a resolver, como en función de un equilibrio social inestable y provisional, del cual, constituyen una variable particular en cierta etapa de la evolución histórica. Dentro de esta perspectiva extensa, la cuestión verdadera, es la de saber cuál puede ser el futuro de la

-
- (1) Este artículo ya ha aparecido en Rivista degli Infortuni e delle Malattie professionali, No. 1, Enero-Febrero 1969, y ha sido tomado de la "Revue Internationale de Sécurité Sociale" de la A.G.S.S. No. 1 de 1969.
 - (2) "El Estado-Beneficencia en su totalidad debe considerarse como un fenómeno pasajero". P. Wiles, Property and Equality, en The Unservite State, London, G. Watson, 1957, p. 100.
 - (3) Milton FRIEDMAN, Capitalism and Freedom, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

seguridad social, ya que aun para los menos complacientes, parece cierto que, si la seguridad social está en su derecho al reclamar un pasado bien anterior al arribo de la institución moderna conocida por ese nombre, también se justifica la suposición de que disponga de un porvenir.

Claro está, que este estudio no pretende prever el futuro de la seguridad social, sólo se limita, más modestamente, a un análisis breve, en la medida en que, de acuerdo con una estrategia ya aplicada en la economía social⁽¹⁾, se base en las tendencias interdependientes y diversas que funcionan dentro de la institución considerada, y en el medio ambiente social, teniendo en cuenta sus relaciones dinámicas y su dependencia mutua, para presentar la concepción y las formas nuevas que puedan caracterizar a esta institución en una etapa ulterior. Así concebido, este análisis, no tiene ciertamente un valor determinante. Sin embargo, tiene el mérito de recurrir a un método lo más objetivo posible, tanto en lo que se refiere al examen de las tendencias en desarrollo, como en la evolución de sus consecuencias probables, dado que este estudio no solamente proyecta estas tendencias y consecuencias hacia el futuro, sino al contrario, se esfuerza en orientar su dirección futura asociada a la evolución general de las sociedades en cuestión. A pesar de las muchas incertidumbres inherentes en este método, este análisis, puede abrir vías de conocimiento y de acción, por medio de la construcción de modelos teóricos de evolución. Es importante, determinar las tendencias principales que guían la evolución de la seguridad social tanto en los países más desarrollados como en los menos desarrollados, aclarando la situación de conflicto en la cual, se encuentra actualmente esta institución, como resultado de las contradicciones entre las tendencias diferentes, o del estado de las sociedades que la rodean. Entonces, tomando en consideración los factores esenciales que pudiesen, a la larga, modificar esta situación, el esquema de un estudio conciso aplicado a la seguridad social debería permitir prever la solución de los conflictos actuales y la presentación de nuevas exigencias en materia de protección social, a la luz de transformaciones prometidas en las sociedades industriales y neindustriales de la próxima generación.

(1) Bertrand DE JOUVENEL, "Sur la stratégie prospective de l'économie sociale", *Analyse et prévision* — *Futuribles*, S.E.D.E.I.S., Vol. II No. 4, October 1966, pp. 745-754.

I.—TENDENCIAS ACTIVAS Y CONFLICTOS LATENTES

El desarrollo de los sistemas de seguridad social desde la última guerra mundial, revela tendencias fundamentales muy diferentes de las variaciones ocasionales y pasajeras que resultan de la notoria inestabilidad de las legislaciones y de las prácticas. Estas tendencias se distinguen por su constancia en un período largo, contraria a los cambios pasajeros que las acompañan. Si nos limitamos a las corrientes principales que afectan a la protección otorgada por la seguridad social, excluyendo todos los demás aspectos relativos a la organización administrativa, técnica y financiera, parece que estas tendencias activas, como se puede apreciar en las circunstancias actuales, afectan principalmente a la generalización y a la efectividad de la protección.

1. Generalización

La tendencia hacia la generalización de la protección se basa en el principio de universalidad en cuanto a personas protegidas. Este principio ha marcado fundamentalmente a la doctrina moderna de la seguridad social. La protección de los seguros sociales, concebida en su origen para los elementos menos favorecidos de los trabajadores en la industria, se extendió a todos los trabajadores asalariados, y después, según la orientación doctrinal de la seguridad social, a toda la población activa, y aun a toda la población nacional o residente. Esta tendencia se manifestó en la extensión progresiva de su aplicación, de manera más o menos rápida, más o menos completa, pero continúa, por lo menos en los países más avanzados a pesar de ciertas vacilaciones o de algunos contratiempos. La debilidad creciente de las resistencias a este desarrollo de la seguridad social, constituye un fenómeno muy significativo que confirma su éxito.

También es característico el que se siga desarrollando, alentado por un ingreso nacional y un nivel de vida relativamente altos, aun en los países antes resistentes a la seguridad social por razones de su filosofía social y política. En estos países, donde una extensión limitada de la seguridad social se efectuó por medio de la formación de ramas, la tendencia a la generalización dentro de estas mismas ramas, continúa como un proceso más o menos natural. En cambio, en los países pobres, esta tendencia tropieza con fuertes obstáculos, debidos a la insuficiencia de medios de toda naturaleza, y al predominio de los métodos tradicionales de organización social, haciendo caso omiso de la indiferencia o del egoísmo de las clases más favorecidas

que han podido penetrar en el círculo de los protegidos. Sin embargo, a pesar de tales dificultades, la presión hacia la generalización se siente también en estos países, tanto en el descontento con los sistemas existentes, como en un esfuerzo hacia una realización inmediata aunque limitada, sobre todo en los países semi-desarrollados, donde ciertos regímenes de protección social empiezan a extenderse a algunos sectores de la población rural, por lo menos, en escala limitada, o a título de experimento.

Así, la tendencia hacia la generalización de la protección, parece haberse constituido en la principal fuerza motriz del desarrollo de la seguridad social en años recientes. Esto proviene del efecto del dinamismo propio de esta institución, y bajo la presión de las necesidades exteriores que originaron los cambios sociales, que privaron a las clases y a los grupos privilegiados de sus raíces y garantías tradicionales, sobre las cuales se basaba la seguridad individual y colectiva de sus miembros. A estos factores se añade, en las sociedades industriales, la búsqueda de una igualdad relativa en oportunidades y en niveles sociales, y también al deseo natural de obtener beneficios de las ventajas que ya no se otorgan solamente en circunstancias consideradas discriminatorias o aún derogatorias. La reclamación de la igualdad social es el resultado lógico de esta nueva situación en las sociedades donde el debilitamiento de la estructura de clases y la reducción de las diferencias de condición, exacerbaron el conflicto entre los grupos sociales. En realidad, la tendencia hacia la cobertura general se manifiesta en condiciones muy variadas, afectando a veces una larga extensión de los sistemas de seguridad social, o al contrario, dentro de los límites de las ramas de prioridad, también de acuerdo con métodos muy diversos, los que igual pueden abolir que respetar las distinciones de clases, grupos o categorías profesionales. Pero si esta tendencia puede ser acelerada o frenada, no fácilmente se desvía de su curso, del cual, el resultado final se asemeja a la nacionalización del bienestar social, en el sentido de la extensión de las garantías otorgadas a la colectividad nacional o por lo menos a la comunidad de trabajadores (1).

2. Efectividad

La segunda tendencia fundamental que ha caracterizado al des-

(1) El fin de este proceso se ha descrito como el "Estado Social". Salvatore LENER, *Lo Stato Sociale Contemporaneo-Lineamenti di dottrina generale*, Rome, La Civitá Cattolica, 1966.

arrollo de la seguridad social en el transcurso del período más reciente, proviene de una preocupación creciente en cuanto a la efectividad de la protección otorgada por esta institución, en vista de su capacidad de enfrentarse plenamente con las necesidades de los asegurados, teniendo en cuenta que éstos están conscientes del deber de la solidaridad social impuesta a su colectividad. Al principio, la asistencia por naturaleza, y la seguridad social por obligación, otorgaban una protección limitada basada en las necesidades estrictas de la subsistencia. La doctrina de la seguridad social, por lo menos en lo que concierne a la rama que nació como resultado del Informe de Lord Beveridge, sobre Seguros Sociales y Servicios Conexos, se basó en el concepto de una protección básicamente igualitaria, que se extendió a toda la población. Este concepto, ligado al otorgamiento de las prestaciones mínimas y uniformes, se justificaba en principio, por una idea muy precisa de la relación que había que establecer entre las obligaciones respectivas de la solidaridad colectiva y las de los seguros individuales, para que estas distintas formas de responsabilidad pudiesen complementarse razonablemente. En la práctica, la protección de la seguridad social siguió mucho tiempo este esquema, aun en los sistemas inspirados en la Recomendación (No. 67) de la OIT sobre la garantía de los medios de subsistencia. Esta recomendación con una presciencia notable, previó el establecimiento de una relación entre el monto de las prestaciones de sustitución y el monto de las ganancias anteriores de los derechohabientes. Esta situación reconcilió de hecho, a dos conceptos de inspiración muy diferente entre sí, lo que se explica sobre todo, por las deficiencias notadas en la aplicación del segundo concepto, cuyas ventajas eran a menudo reducidas por unas tasas de prestaciones o de salarios relativamente bajas. Estas deficiencias pueden haberse debido a la prudencia financiera, en vista de la tendencia hacia la generalización anteriormente evocada en este estudio. Pero más profundamente, se debe culpar a la persistencia de los modos de pensar tradicionales según los cuales, la protección social constituía más bien una defensa contra el exceso de pobreza, y no una política de garantía de ingresos.

Esta tendencia a la efectividad, unida a la tendencia hacia la generalización de la protección, amenaza con turbar el equilibrio anterior entre conceptos y realidades. La aspiración a una seguridad efectiva que implica lógicamente el derecho a la seguridad social, está cambiando considerablemente el contenido de las legislaciones y el alcance de los sistemas. El primer cambio consiste en una conversión

significativa de los regímenes inspirados en el concepto Beveridge de una protección básica y uniforme, a una cobertura escalonada en relación a los ingresos anteriores en cuanto a todas las prestaciones de sustitución. En general, el alza de las tasas de prestaciones, el subir o abolir los salarios topes, y el florecimiento de los regímenes complementarios demuestran el vigor de esta tendencia y la importancia de sus resultados. La meta final de este desarrollo, que en algunos países ya se ha alcanzado, es la del salario garantizado en cuanto a todas las contingencias a corto plazo. Una tendencia análoga afecta también a las prestaciones a largo plazo, no solamente en casos de incapacidad de origen profesional y no profesional, sino también a las prestaciones de vejez. Mejor aún, se empieza a dudar de la justificación tradicional del cálculo de prestaciones de vejez basado en una tasa reducida en relación con los recursos de personas activas, y se comienza a reconocer que las necesidades de la vejez son iguales a las de la juventud, aparte de los familiares dependientes. Tal es especialmente, la conclusión de los expertos reunidos recientemente en el Consejo de Europa para preparar una recomendación acerca de la política social de la vejez.

Esta tendencia hacia una garantía de protección efectiva, que durante mucho tiempo ha sido la prerrogativa exclusiva de los privilegiados, acerca a la seguridad social a una institución social verdadera, para las comunidades modernas, con todas las consecuencias que este desarrollo implica para los modos de vivir y las relaciones colectivas. Esta misma tendencia se manifiesta igualmente, en cuanto a prestaciones a corto plazo, en los países menos desarrollados, donde parece más fácil seguirla, puesto que en estos países los regímenes de la seguridad social son a menudo de extensión muy limitada. Al contrario, es causa de serios problemas, en los países más avanzados en los que la seguridad social abarca a toda la población. Esta paradoja no es el aspecto menos curioso de la situación de conflicto que caracteriza actualmente a esta institución.

3. Tensiones

Existen muchos indicios de que el desarrollo extraordinario notado en años recientes involucra el riesgo de que se llegue a una fase crítica. Es probable que se trate sobre todo de una crisis de crecimiento, debida al progreso rápidamente realizado por una institución cuyo origen, en su forma moderna, remonta sólo una generación. Pe

ro, es importante precisar la naturaleza de esta crisis, la que difiere según el nivel de desarrollo, para así determinar sus consecuencias eventuales para el desarrollo futuro de la seguridad social. Sus causas esenciales pueden relacionarse principalmente con las contradicciones entre las tendencias activas, ya esbozadas, y las divergencias entre las esperanzas formadas por estas tendencias y los medios disponibles, y en fin, a las incompatibilidades entre las necesidades operativas de la institución y las características del medio social. Aparte de estas causas de orden interno, capaces de intervenir, en grados variables, en todas las sociedades, es preciso mencionar también, desde el aspecto internacional, que la desigualdad básica debida a los niveles diferentes de desarrollo en que se encuentran los países puede afectar el futuro de la seguridad social.

Este conflicto de tendencias dentro de la institución de la seguridad social, se manifiesta claramente en la tensión frecuente entre la generalización y la efectividad de la protección. En el transcurso del periodo anterior, un equilibrio relativo se ha alcanzado dentro de dos tipos de sistemas: por una parte, los sistemas que se extienden a la población entera en forma de "demograntía" ⁽¹⁾, o en la forma de seguro nacional, sobre todo en el Reino Unido, la Comunidad Británica y en los países nórdicos, pero que sólo otorgan en principio, una protección básica. Por otra parte, los regímenes clásicos de seguros sociales en los que las prestaciones se determinan en relación con los ingresos anteriores de los asegurados, normalmente sólo benefician a los asalariados. Ahora bien, la evaluación reciente de estos dos sistemas se ha realizado de manera convergente, bajo el efecto de las nuevas presiones, hacia una práctica general y efectiva. Así, los sistemas del primer tipo tienden a completarse con sistemas de prestaciones escalonadas en función de los ingresos, mientras que los regímenes del segundo tipo, o se sobreponen a un sistema de garantía mínima, o se extiende para beneficiar a las diferentes categorías de los no asalariados. En ambos casos, la presentación de los sistemas generalizados que pretenden satisfacer progresivamente los requisitos de una protección efectiva, dan lugar a nuevos problemas de organización administrativa y financiera.

Esta situación es característica de los países más avanzados a este respecto, y que además, no son necesariamente los más ricos, pero

(1) Se trata del sistema designado en los países anglosajones por el término "demogrant".

cuyos sistemas de seguridad social cubren un número importante de contingencias que se consideran pertenecientes a la esfera de la seguridad social como institución. En estos países la tendencia hacia la garantía de protección efectiva afecta lógicamente a todas las ramas existentes, y esto da lugar a una tensión particularmente aguda entre el proceso de generalización y el progreso de un sistema de protección extensa. Este es el caso, especialmente en la mayoría de los países europeos, tanto del Este como del Oeste, en donde estas tendencias trabajan simultáneamente en todo el frente amplio de la seguridad social. Por el contrario, en algunos países económicamente avanzados todavía no se presentan estas dificultades, debido a que sus sistemas de seguridad social, han favorecido a ciertos aspectos de la protección en detrimento de otras ramas que permanecen fragmentadas. Igualmente, la mayoría de los países en desarrollo también están libres de esta tensión porque sus sistemas, en la mayor parte de ellos, tienen posibilidades de extensión limitada, todavía no alcanzan la etapa de generalización; así, en el mejor de los casos, estos países, tienen por lo tanto, un margen de preferencia que utilizan con prontitud para dar prioridad a la protección, lo más efectiva posible, de las categorías a veces limitadas de su población. En general, este tipo de tensión, en cualesquiera de los países donde aparece, involucra serios riesgos que no comprometen tan sólo al progreso constante de los sistemas en cuestión, sino también, pone en peligro su unidad estructural, o aun su ambición original de lograr una red infalible de seguridad.

Las tendencias concomitantes hacia la generalización y la efectividad de la protección garantizada por la seguridad social, tienen evidentemente, el efecto de aumentar los cargos; así, surge otra clase de tensión con efectos más inmediatos que resultan de la divergencia entre las aspiraciones crecientes de la seguridad social y los medios de que disponen las comunidades en cuestión para satisfacer aquellas. Esta divergencia se hace más evidente en los países más pobres, aunque no siempre se manifiesta en forma aguda. En efecto, en estos países, los planes de seguridad social están aún poco desarrollados, y a menudo están organizados según el modelo de los seguros sociales aplicables a trabajadores asalariados o por lo menos, a trabajadores de las industrias: a veces, aún se limitan a ciertas áreas geográficas o a empresas de cierta importancia. En tales regímenes, el carácter generalmente indirecto del financiamiento verdadero, no da lugar al principio a problemas serios, de tal manera, que permite en ciertos casos,

mantener un desarrollo considerable de la protección, por lo menos en lo que se refiere a las prestaciones a corto plazo para grupos limitados de beneficiarios. Al contrario, la divergencia entre los deseos y medios, parece ser más seria en los países avanzados, y entonces, la seguridad social se hace acompañar a menudo por una crisis financiera endémica, que a veces se agudiza. En cuanto a la insuficiencia de medios, debe hacerse una distinción entre la insuficiencia verdadera, encontrada en los países menos ricos, y la aparente, que deriva del negar la provisión de los medios necesarios para una política social. Esta distinción no siempre puede hacerse, y la brecha entre medios y aspiraciones es a menudo lo suficientemente grande para dar lugar a una situación crítica, que se vuelve más seria debido a la falta de acuerdo en cuanto a su causa verdadera.

De hecho, se conjugan múltiples factores para aumentar la crisis financiera de la seguridad social en los países en donde esta institución está muy desarrollada. Por un lado, la generalización enfatiza la naturaleza directa del financiamiento para ciertas categorías de trabajadores independientes, requiriendo el uso de los fondos públicos para los menos favorecidos de entre ellos. Por otro lado, la libertad de intercambio, limitando, por razones de competición, las posibilidades de aumentar las contribuciones basadas en los ingresos, aumenta las dificultades financieras de la seguridad social, y hace necesaria la búsqueda de nuevas fuentes de financiamientos y a veces, aun dan lugar a una redistribución interna de cargos entre las fuentes anteriores de financiamiento y las nuevas ⁽¹⁾. Por último, el progreso técnico y el crecimiento económico tienen el mismo efecto tanto en el costo de las prestaciones como en el deseo de los derechohabientes a una protección efectiva. Así, el alza de los salarios y niveles de vida, afecta el costo de la seguridad social, directamente en prestaciones en dinero, o indirectamente en prestaciones en especie, lo que ha dado lugar, a que las demandas sean más generales y más frecuentes en

(1) Dentro de la comunidad económica Europea, la República Federal de Alemania, Bélgica e Italia, se ha visto un ejemplo, de esta transferencia de cargos. Desde el primero de julio de 1964 las asignaciones familiares son financiadas completamente por el presupuesto federal. En Bélgica, la reorganización de los seguros de enfermedad e invalidez siguiendo la adopción de la ley del 9 de agosto de 1963 aumenta considerablemente los subsidios estatales del financiamiento de este ramo. El programa Italiano del desarrollo económico para 1966 a 1970 hizo provisión para un servicio nacional de salud financiado por el Estado, y para la fiscalización progresiva del financiamiento del plan de seguros; ya se había hecho la provisión para esto bajo la ley del 10. de octubre de 1964.

lo que se refiere a las ventajas de los sistemas de la seguridad social. Simultáneamente, es aún más evidente, que el progreso rápido de las terapéuticas médico-quirúrgicas, conduce a alzas en el costo del cuidado médico a un compás más rápido que el del crecimiento de los ingresos nacionales. Las mejorías en los métodos de planeación económica y social tienen el efecto de aclarar esas evoluciones divergentes y subrayar las amenazas de crisis que acompañan al desarrollo de la seguridad social en tal situación; esto a menudo, se agrava por el hecho de que el desarrollo es, en su gran parte, autónomo. En efecto, ciertos factores que causan gastos escapan al control de los expertos financieros. Tal es el caso, del crecimiento demográfico y de su incidencia sobre la distribución de la población por grupos de edades, lo que influye sobre el número de personas protegidas y sobre sus necesidades. Sucede también, que los brotes ocasionales de morbilidad, aumentan a veces el costo de las prestaciones sanitarias o lo que es más, cambian la psicología social que se refleja en el uso o el abuso de los sistemas admitidos. Frente a estos factores autónomos productores del alza de costos, independientemente de cualquier mejoría en el nivel de la protección, la búsqueda de los recursos necesarios impone esfuerzos y sacrificios conscientes, que a veces llegan a límites muy estrictos.

En fin, un tercer aspecto de las tensiones características de la crisis de la seguridad social concierne a las discordancias eventuales entre las implicaciones sociales de esta institución de la seguridad social, y la filosofía tradicional, en honor de su medio acogedor. Aunque sea difícil de entender, este aspecto no es, sin duda, el menos importante para el porvenir de la seguridad social, porque él determina, aun más, que las tendencias hacia una seguridad generalizada y la efectividad, de que las oportunidades de la seguridad social se mantengan y desarrollen a la larga. Estas discordancias son bien conocidas en los países en vías de desarrollo en donde constituyen el obstáculo más serio para que continúe el progreso ya logrado. Aquéllas se manifiestan ya sea en una incompatibilidad relativa de los principios entre creencias religiosas o conceptos políticos por un lado, y los objetivos de la seguridad social por el otro; pero con más frecuencia se manifiestan en una divergencia, que de hecho existe, entre el desarrollo del ambiente y las funciones clásicas de esta institución. Por ejemplo, en el ambiente predominante en donde la seguridad del ingreso no tiene aplicación en la economía de subsistencia. El problema tan difícil de la seguridad social en las poblaciones rurales en los países

en vías de desarrollo, es influenciado por una divergencia de este orden entre una institución característica de las sociedades industriales, y un medio social en el que, la mayor parte de los intereses escapa por el momento, al poder de ciertos aspectos de una economía moderna. Existe también, una manifestación no despreciable de esta divergencia y que concierne a los apremios administrativos impuestos por el funcionamiento de las nuevas ramas de protección importadas en las naciones jóvenes; pero, a decir verdad, este aspecto no es propio de la seguridad social porque concierne a toda organización de tipo administrativo y además, la solución de tales dificultades parecen resolverse progresivamente en el transcurso normal de la evolución de las sociedades en cuestión.

Aunque tales discordancias son más aparentes en los países en vías de desarrollo, también se encuentran proporcionalmente en los países más favorecidos, porque la filosofía tradicional del liberalismo individual se opuso durante mucho tiempo, mediante barreras eficaces, al desarrollo de la seguridad social en algunos países desarrollados, avance asociado justamente a una socialización de riesgos y cargos individuales y familiares, que parecen contrarios a los principios generalmente recibidos. Sin duda, que la resistencia a este modo de pensar se debilita, pero bien puede resurgir bajo las nuevas formas que actualmente aparecen en Europa Occidental. A veces, se considera que el concepto de la seguridad social surgió durante la última guerra mundial, de las circunstancias históricas que reclamaban compartir los riesgos y los cargos en que incurrían los miembros de las comunidades, debidos ambos a la sobrevivencia, y que además, una distribución estricta de los medios de subsistencia, en una economía de escasez, ya no convenía a la nueva situación de las sociedades llamadas de la abundancia. En estas sociedades, al contrario, el alza en el nivel de la vida de la mayoría, permitió a los interesados asumir individualmente su protección según el grado de responsabilidad de cada uno, en tanto, que el sistema de garantía colectivas, se destinaba principalmente a los elementos menos favorecidos como la asistencia en el cuadro de las sociedades pre-industriales ⁽¹⁾. No menos carac-

(1) "Podríamos tener como meta un sistema de seguridad social que suprima la pobreza elevando a los pobres arriba del umbral de la pobreza; acordando prestaciones selectivas a las categorías de personas necesitadas, ya sea por el examen de sus recursos o el método de seguros limitados a grupos particulares, con la intención de alcanzar el día en que los servicios sociales ya no sean necesarios, porque el nivel de vida, aun de los grupos de ingresos más bajos, estaría por encima de la línea de pobreza".

terística de esta inadaptación surge la reacción hostil a la seguridad social de ciertos sectores de la clase media, sobre todo entre las categorías de los no asalariados, quienes se niegan a aceptar la colectivización de riesgos y cargos en el seno de un sistema nacional de protección, pero, casi siempre la aceptan para beneficio de grupos pequeños y relativamente aventajados. La relación que se establece entre la estructura de clases y la aceptación de la seguridad social muestran precisamente, que determinados estratos de estratificación social, dan lugar a una separación rígida de los grupos sociales, nada favorable al desarrollo de un sistema general y unitario de protección. Por lo que, la crisis actual de la seguridad social encuentra sus fuentes no tanto en la continuación de la tradición liberal⁽²⁾, como en el neoliberalismo de las sociedades recién enriquecidas que han encontrado una ilusión de abundancia cuando su estructura de clases tiene rasgos lo suficientemente marcados para constituir la causa principal de la estratificación en ausencia de cualquier nivelación de orden político, económico y social. De todas maneras, la falta de convicción actual, implicada en esta crisis de valores sociales que eran ampliamente aceptados por la generación anterior, no se limita a círculos tradicionalmente hostiles a todas las formas de socialización. Esta falta de convicción la expresa en un nivel más profundo; la oposición a un ideal de solidaridad, ya debilitado hasta cierto grado en la conciencia colectiva. La crisis de este crecimiento, tiene tendencia a agravarse en una crisis de conciencia.

Estas formas diversas de tensión, que concurren a explicar la presente crisis de la seguridad social, afectan en grado variable tanto a los países con sistemas relativamente bien desarrollados como a los que se encuentran todavía en las primeras etapas de la organización de una red de protección social. Paradójicamente, esta situación crítica a menudo aparece más aguda, en los primeros países, debido a los cargos que representa una institución de seguridad social que se ha extendido hasta incluir a toda la colectividad nacional y a la gravedad de los problemas financieros que de ello resultan. Sin embargo, en estos países, los problemas de esta especie, en su mayoría pertenecen específicamente a la seguridad social como institución y, aunque reflejan cierto número de hechos característicos de las condiciones del

(2) "Las dificultades con las cuales los sistemas de seguros sociales se enfrentan en todas partes, y que constituyen la causa de discusiones repetidas sobre la "crisis de la seguridad social" son la consecuencia del hecho de que un aparato designado para el alivio de la pobreza, se ha convertido en un instrumento para la distribución de ingresos".

medio ambiente como totalidad, pueden en principio aislarse y tratarse según sus propios méritos, sobre todo, en vista del crecimiento continuo del ingreso nacional. En los países en desarrollo, al contrario, los obstáculos que la seguridad social encuentra desde las primeras etapas de su introducción, constituyen sólo un aspecto de la condición general de subdesarrollo que afecta a todos los esfuerzos por parte de las sociedades menos ricas para alcanzar un nivel de vida más alto. Así, es lógico que la seguridad social como institución, alcance muy rápidamente los límites de su progreso y que los problemas que surjan a este respecto, formen parte de numerosas dificultades de toda especie que turban los países jóvenes y comprometen sus posibilidades de desarrollo. Sin duda que en estos países deberían buscarse soluciones específicas en cuanto a la seguridad social, pero en adición a las dificultades de preparación, tales soluciones, no tiene en sí, la capacidad de ser seguidos por resultados apreciables, a no ser que exista un progreso correspondiente en el crecimiento general. Es muy probable, que en este campo, las señales agudas de crisis no expresen con exactitud la gravedad verdadera de la situación. En un caso, la situación se debe sin duda a una crisis del crecimiento, que a veces se acompaña de otra de conciencia; en el otro caso, es la señal de una enfermedad de la niñez relacionada al subdesarrollo, lo cual justifica un pronóstico más reservado. Por lo que, las analogías basadas en un análisis superficial requieren una interpretación cuidadosa, en vista de que los factores aparentemente comunes, no siempre tienen la misma importancia ni valor en circunstancias diferentes.

Por lo tanto, la seguridad social atestigua a su manera, la separación que existe entre el nivel de vida de los países pobres y el de los que evolucionan desahogadamente en la abundancia. Esta brecha es particularmente evidente en lo que se refiere al círculo de personas protegidas y a la gama de eventualidades cubiertas. Los estudios estadísticos internacionales relativos al campo de aplicación de los sistemas de la seguridad social o su costo comparativo, ilustran con vehemencia estas diferencias. Los sistemas de seguridad social en cuestión, no pertenecen a la misma edad aun si determinados sistemas en los países en vías de desarrollo, tuviesen la suerte de recibir oportunamente la influencia de sistemas más desarrollados, sobre todo desde el aspecto de los métodos de organización. Aparte de estas excepciones, los países más pobres luchan laboriosamente para poner en práctica, en algunos ramos limitados, las ideas y métodos de los seguros sociales para sus trabajadores o para ciertas categorías de entre ellos, los que representan una fracción minoritaria de la pobla-

ción. Entre tanto, los países más avanzados están entrando en la era moderna de la seguridad social caracterizada por la búsqueda de una seguridad general y efectiva dentro de la organización de los sistemas nacionales de protección social.

El resultado es que en los países menos favorecidos, una extensión pequeña de la seguridad social cumple su función sólo de manera parcial para grupos limitados, los que desde este aspecto se consideran como privilegiados. También debe señalarse que estas limitaciones son relativamente más marcadas de lo que eran en los países europeos en la era de los seguros sociales, la que correspondía a un número relativamente mayor de asalariados en una etapa más avanzada de industrialización.

En estas condiciones, es probable que el progreso de la seguridad social en los países pobres corra el riesgo de ser lento si continúa subordinado al crecimiento económico de estos países. Aun cuando los sistemas más desarrollados hayan alcanzado un término fijo, lo cual dista mucho de haberse establecido, no se puede estar seguro de que la desigualdad tan evidente, como ya se manifiesta actualmente, pueda soportarse por mucho tiempo, a partir del momento que se entienda mejor. Así, en el ramo de la seguridad social aparece una tensión en las relaciones internacionales, que no adquiere todavía el aspecto de una crisis verdadera, pero puede preverse, que se agregue como un factor importante a los otros que actúan en este sentido en una situación de subdesarrollo.

II.—ESQUEMA DE UNA ESTRATEGIA PROSPECTIVA.

Este esquema se basa en un conjunto de hipótesis coordinadas que han tratado del desarrollo futuro de la seguridad social, desde luego, bajo el efecto de las tendencias actuales activas, y más especialmente, tomando en cuenta las condiciones probables que existirán en el nuevo medio técnico y social en vía de formación a niveles nacional e internacional. Este estudio por su naturaleza prospectiva, concierne más bien a los países más avanzados, donde no es posible, para representar el futuro de la seguridad social, usar modelos basados en la experiencia histórica como precedente. Pero, este estudio necesita tomar en cuenta a los países menos avanzados, en lo que el desarrollo social no ha seguido fielmente las vías trazadas por los países que en una etapa anterior emprendieron la tarea de realizar por ellos mismos y por sus propios medios, la transformación del cre-

cimiento en desarrollo. Sin duda, la estrategia prospectiva se ejerce sobre esquemas posibles o los más probables, los que justamente sugieren la doble crítica, la de ser tanto menos seguros mientras más parezcan determinarse por las tendencias actuales, y la de que mientras más fantásticas sean, más se separarán desventajosamente de los objetivos fundamentales. Sin embargo, este ejercicio no es vano necesariamente, si se emprende con clara conciencia de sus limitaciones. Aunque no es posible prever adelantos futuros, este estudio por lo menos aclarará en algún grado el futuro y esto en si mismo, es ya un factor importante en su determinación, aun desde la sola perspectiva del conocimiento, esta representación marca ya un progreso notable en relación con la costumbre frecuente de caminar por atrás hacia el futuro. O por lo menos, un cambio laudable de la intención que consiste en aprender a proyectar con mejores instrumentos y preparar al planeador para que mire hacia la dirección correcta.

1.—Proyecciones

Es relativamente fácil trazar un boceto de los sistemas de seguridad social, las que resultarán, en igualdad de circunstancias, como tendencias activas, en los países más avanzados. Varios especialistas eminentes ⁽¹⁾ han tomado parte en este juego teórico, y la conclusión más segura que de él se desprende, reside en la concordancia relativamente satisfactoria de sus previsiones. Esta comprobación no parece demasiado sorprendente, si se toma en cuenta el movimiento general de convergencia de los sistemas evolucionados, se advierte con bastante claridad, el hecho, de que por efecto de las tendencias fundamentales se tiende a la generalización y a la efectividad de la seguridad social. La presión combinada de estas tendencias, ejercida sobre las instituciones desarrolladas a partir de los fondos comunes de los seguros sociales o de la asistencia social y adaptadas al fin más amplio de la doctrina moderna de la seguridad social, condujo normalmente, a un cuadro de sistemas de estructura compleja y de inspiración mixta, integrados o no, asociando principios y métodos de orígenes diversos, al servicio de una gama de objetivos jerarquizados, por un lado, a saber: protección básica garantizada para toda la población nacional, aun la residente; por el otro, una protección prin-

(1) A. Delpérée, "Ou va la sécurité sociale? "Revue belge de sécurité sociale, Year II, Nos. 6-7, June-July 1960, pp. 633-652.
J. J. Dupeyroux, "L'évolution des systèmes et la théorie générale de la sécurité sociale", Droit social, No. 2, February 1966, pp. 110-118.

cial acordada al conjunto de la población activa bajo la forma de ingresos de sustitución escalonados en relación a los ingresos anteriores del trabajador, tomando también en cuenta, los cargos familiares, y sujeto en casos apropiados, a límites fijados en cuanto al monto de las prestaciones o ingresos tomados en consideración, para el cálculo de las prestaciones en todas las contingencias ordinarias que afectan la posibilidad o la capacidad para el trabajo. Más adelante, habrá una protección suplementaria de carácter sectorial o experimental, instituída en forma de regímenes complementarios o particulares, para las categorías que están en posición de asegurar por sí mismas, ingresos de sustitución más elevados para determinadas eventualidades particulares, sobre todo para la invalidez, la vejez o muerte o en cualquier otra contingencia, que no dé lugar a la protección considerada como adecuada a los niveles precedentes. La estructura compleja de estos sistemas resulta de la superposición de varios soportes de protección, de lo que resulta una extensión decreciente de las categorías protegidas, así como el aumento de las ventajas ofrecidas según el nivel de ingresos del trabajo o de la importancia de la participación aceptada. Su inspiración mixta se debe al hecho de que combina los conceptos y las técnicas de la asistencia social para integrar el soporte de la menor seguridad social, que corresponde al soporte intermedio esencial de la seguridad para la garantía de los ingresos del trabajo, y finalmente la previsión colectiva que establece el soporte superior. En cuanto al carácter íntegro o no de estos sistemas, se refleja solamente en la organización unitaria o diversificada en un momento dado de su evolución; sin afectar fundamentalmente sus rasgos esenciales. Sin embargo, en una arquitectura tan importante y diversificada, no se puede dejar de exigir, por lo menos, una coordinación cuidadosa de los conceptos y de la aplicación de tales sistemas, en los cuales los niveles diferentes son interdependientes.

Este esbozo sólo se limita a una configuración general de los sistemas de seguridad social, el que, siguiendo una dirección actualmente ya aparente, tiende a revelar la forma de una pirámide socialmente estratificada y descansando sobre una base completamente nacional. Sólo queda por precisar su contenido y su alcance, lo que se consigue mediante las mismas tendencias fundamentales. La protección de base, corresponde a las garantías esenciales acordadas para toda la población, de una parte, en materia de asistencia sanitaria y de la otra, en todas las eventualidades en las cuales los ingresos del

trabajo o los de sustitución, no permitan subvenir adecuadamente a las necesidades de los individuos o del grupo familiar; esta protección se realiza principalmente bajo la forma de ingresos de compensación, tales como: asignaciones familiares, pensiones sociales no contributivas e impuestos negativos sobre ingresos. A este nivel, se trata de la protección general o residual destinada a garantizar en todo caso, el derecho a la salud y a la subsistencia de los interesados, de acuerdo con la doctrina de la seguridad social nacida del informe de Lord Beveridge sobre los seguros sociales y los servicios conexos. La protección principal de la etapa intermediaria, tiende además, a asegurar al conjunto de trabajadores asalariados o no, los ingresos de sustitución cuando faltan los ingresos del trabajo por cualquier causa no imputable a la voluntad de los interesados, fijando una relación lo más estrecha posible o deseable entre estas dos categorías de ingresos. A este nivel, se trata de la garantía específica de los ingresos del trabajo, lo que corresponde a la concepción de la seguridad social surgida de la Recomendación de la OIT. Finalmente, en el nivel superior de la protección de tipo seccional o experimental, sobresalen los esfuerzos de previsión colectiva y de una búsqueda, orientados hacia campos nuevos o particulares de protección. El alcance social de este modelo, se manifiesta a la vez en una generalización de la protección básica fundada en la necesidad, para la población entera; en la extensión de la garantía del ingreso del trabajo a toda la población activa en caso de realización del riesgo general asociado a la reducción o a la pérdida de estos ingresos; así como, en la eficacia de la protección escalonada del mínimo social de subsistencia, hacia la garantía más completa de los ingresos del trabajo compatible con las capacidades y exigencias de la compensación colectiva incluyendo la seguridad de ingresos en contingencias a corto plazo.

2.—Sociedades Neo-Industriales.

Las relaciones de los sistemas de seguridad social con el ambiente social que los rodea, son tan estrechas, que sería inconcebible estudiar el porvenir de la institución sin reflexionar primero sobre las transformaciones futuras de las sociedades industriales actuales en sociedades neo-industriales, bajo la influencia de un progreso técnico acelerado y sus consecuencias de todo orden incluyendo a los valores sociales y las aspiraciones. Esta transformación futura, ya aparece tan profunda y radical que impone completar ampliamente el cuadro de los efectos que pueden esperarse de las tendencias actua-

les, que permitan encontrar anticipadamente una solución para la mayoría de los conflictos en gestión. En efecto, el desarrollo actual de las sociedades industriales avanzadas permite considerar a las sociedades neo-industriales, aunque, de manera muy general, como sociedades caracterizadas por un estado específico de abundancia material y organización estructural, acompañado de un cambio esencial en la jerarquización de las actividades sociales y en la orientación de los modos de vivir, que tienden a operar a partir de un umbral determinado de capacidad tecnológica.

A un cierto grado de crecimiento, las sociedades industriales que alcanzan un estado de bienestar, asimilan a veces, prematuramente un estado de abundancia, conocen entonces, lo que es liberarse de las congojas y de las escaseces y obtener el acceso a los privilegios de las sociedades llamadas de consumo, en las cuales la producción tiende a volverse subordinada y cuyo desarrollo depende de la creación de nuevas necesidades. El estado de abundancia presentará una fase más avanzada, en la cual, el poder de la tecnología asociado con la automatización de los métodos de producción, resolverá efectivamente el problema de satisfacer las necesidades materiales esenciales; largo tiempo consideradas como un problema económico por excelencia, tomando en cuenta las normas administrativas de las sociedades en cuestión. Si tal es, efectivamente la característica básica de la sociedad de la abundancia, las implicaciones sociales de una situación tan nueva, deberían buscarse principalmente en la distribución y en la finalidad de las actividades colectivas.

Por una parte, el crecimiento considerable del poder productivo dará lugar a un cambio estructural en la división de la población activa en los sectores económicos; de tal manera, que la preponderancia del sector terciario, con respecto a los sectores primarios y secundarios reunidos, atestiguarán el reconocimiento de los nuevos objetivos que la sociedad se asigne en el camino de las prestaciones de servicios, principalmente de los sociales y culturales de toda naturaleza y de manera más general de una extensión de las funciones sociales de relación en materia de enseñanza, de investigación y de organización, capaces de agregar una nueva dimensión y aun un cuarto sector de las actividades económicas. Por otra parte, la reducción de las horas de trabajo y tal vez también, de las manos de obra efectiva como resultado de una mejoría notable de la productividad, favorecerá la penetración progresiva de una civilización del ocio en otra de trabajo. Parece que una conversión tan radical de los objetivos de

las sociedades, aunque estuviese de acuerdo con las utopías más constantes de la humanidad, debe imponer la realización de equilibrios sociales inéditos así como, una revisión profunda de nuestra filosofía colectiva. Los profetas han señalado la analogía inesperada aunque aparente, entre las sociedades neo-industriales y las sociedades del mundo antiguo, en las cuales, el cultivo del arte de vivir por parte de las clases privilegiadas, podría servir de inspiración para el reconocimiento de fines sociales nuevos y menos exclusivos ⁽¹⁾, gracias a la multiplicación de esclavos materiales adiestrados por la automatización. Estas evocaciones futuristas tienen por lo menos, el mérito de enfatizar, que el éxito de tal metamorfosis se debe al esfuerzo consciente de humanizar el nuevo medio técnico propio de las sociedades neo-industriales, a las cuales, incumbe construir con todos sus riesgos y vacilaciones un cuadro adaptable de civilización.

La otra fase de las sociedades neo-industriales, parece interesarse en los problemas de organización de la vida colectiva. De una parte, esta orientación que ya caracteriza a las sociedades industriales, de manera desigual, según sus sistemas económico y político, debe ser confirmada por la progresión y la difusión de los medios técnicos de información y de comunicación. El desarrollo de instrumentos perfeccionados para el manejo racional de las comunidades, favorece la tendencia hacia la organización social en la misma proporción en que ella permita que se ejerza eficazmente; así, las imágenes simbólicas del acondicionamiento técnico se han enriquecido recientemente por la computadora. Sin embargo, aparte de este acondicionamiento técnico, la orientación de los valores que pueden percibirse en el horizonte de las sociedades neo-industriales, es de tal naturaleza, que refuerza su necesidad de organizar. En efecto, se trata de sociedades masivas y complejas con el deseo de una mejoría continua de las condiciones de vivir, y de una distribución, lo más amplia posible, de los beneficios de crecimiento, lo que implica necesariamente una organización reforzada de la vida social y económica ⁽²⁾. Es más, tanto el relajamiento de los vínculos entre la población y el consumo como entre los trabajadores y el ingreso, y la búsqueda de nuevas formas de equilibrio social, también contribuirán probablemente a imponer

(1) B. De Jouvenel, "Efficacité et savoir-vivre", en la seconde société industrielle, Paris, Les Editions ouvrières, 1967, pp. 80-94.

(2) Según J. K. Galbraith, la estructura tecnocrática de las nuevas sociedades industriales se mueve en la misma dirección. The New Industrial State, Boston, Houghton Mifflin, 1967.

una organización consciente en la que, el fatalismo y las presiones colectivas tiendan a ceder progresivamente al juego de las aspiraciones y de los valores más ampliamente difundidos en el organismo social. Se puede apreciar la influencia de que las variables culturales y técnicas concuerden de manera razonable, pero en cambio, permanece aún la incertidumbre en lo que se refiere a la variable política, porque los aspectos dominantes de las sociedades neo-industriales en lo que se refiere al consumo o al ocio o a la infraestructura técnica de los medios de información y comunicación, pueden igualmente anunciar el arribo de una edad de oro del poder; pero, sus efectos suelen traducirse en el debilitamiento de las estructuras intermediarias que refuerzan a los medios de dominación política. En todo caso, estos acontecimientos no debilitarían, sino al contrario, reforzarían el concepto de sociedades neo-industriales como sociedades de organización.

3.—Nuevas dimensiones en la seguridad social.

Las encuestas adelantadas sobre la evolución de la seguridad social en estos países neo-industriales no deben confundirse con la elaboración de un sistema ideal, para remediar las insuficiencias y las lagunas de los sistemas actuales. En efecto, nada es menos seguro, que tratar de satisfacer las necesidades del futuro con los modelos teóricos de hoy; además, el desarrollo desigual aun siendo considerablemente reducido, es indispensable que permanezca con la suficiente capacidad para restringir la entrada internacional de tal sistema ideal o para imponer a tiempo, los arreglos necesarios para una distribución más equitativa de los privilegios de la abundancia. Por lo que, el futuro de la seguridad social debería más bien, considerarse en relación con el nuevo medio técnico social, nacional e internacional, el cual deberá adaptarse para conservar su razón de ser y mejorar su utilidad, limitando deliberadamente las encuestas, hacia una aproximación razonable, a las mejores orientaciones que benefician a las funciones y estructuras de la institución.

FUNCIONES

En cuanto a la función general de la seguridad social, que, como tradicionalmente se ha concebido, pretende asegurar dentro de la organización de los sistemas colectivos de protección, la garantía de los ingresos y compensaciones por gastos del grupo familiar, en caso de pérdida o insuficiencia de los ingresos del trabajo, conviene esbozar

desde luego las modificaciones y la evolución que pudiera sufrir esta función en las sociedades neo-industriales. A la luz de las orientaciones ya advertidas y que pueden considerarse compatibles con la naturaleza de estas nuevas sociedades, parece que esta función de la seguridad colectiva podría evolucionar considerablemente, por medio de la diversificación de sus medios y con énfasis especial sobre sus nuevas funciones de adaptación al medio, de la compensación de los ingresos del trabajo y la satisfacción de las aspiraciones sociales. Esta diversificación probable de las funciones de la seguridad social, sin duda, corre el riesgo de perjudicar al carácter tradicionalmente monolítico de la seguridad social; pero, por otro lado, puede enriquecerla considerablemente, ajustándola a las nuevas condiciones técnicas y sociales, sin perjuicio de las simplificaciones que puedan resultar en en el campo de las estructuras.

Las delicias de la abundancia y las disciplinas de la organización las que pueden considerarse como características de las sociedades neo-industriales, no ocultarán la extensión y la rapidez desigual de los cambios sociales implicados en tal desarrollo. La intensidad y el ritmo de estos cambios, que probablemente perdurarán durante un período largo y crítico, necesariamente requerirán el establecimiento de una infraestructura diseñada para la adaptación ⁽¹⁾, con el fin de alentar cambios deseables y reducir su costo humano. La seguridad social, que en algunos aspectos ya constituye un boceto de tal infraestructura, tiene la tendencia de desarrollarse más claramente en esta dirección en la mayoría de los países donde los cambios técnicos están perturbando las organizaciones sociales con gran rapidez. La renovación de los sistemas de protección en casos de desempleo es una indicación significativa de este adelanto, siempre y cuando acompañe a los cambios estructurales en la economía, o aun precederlos para así impedir los efectos dañinos a los trabajadores. La idea de una política activa de la seguridad social penetra así, en el terreno de los hechos, bajo el signo de la adaptación a las necesidades sociales y a las consecuencias sociales del progreso técnico.

Esta idea representa el aliciente de una conversión notable de las concepciones anteriores en materia de seguridad social, las que se consideraban principalmente como un paliativo para los efectos nocivos de las eventualidades realizadas y como un alivio en los casos

(1) Esta expresión está tomada de la descripción de las metas de los estatutos franceses sobre el empleo del 13 de julio, 1967.

de necesidades comprobadas. Estos conceptos se mantenían principalmente en los países europeos en donde la industrialización precedió a la introducción de la seguridad social. En cambio, en los países en desarrollo, la seguridad social emprendió esta función desde el principio, lo que favoreció que la mano de obra se adaptara a la industrialización. Este cambio de dirección, revela toda su importancia, si se considera que la necesidad de ensanchar la función general de protección de la seguridad social desarrollando su función suplementaria de adaptación a las mutaciones sociales que acompañan a la metamorfosis de las sociedades abiertas al progreso técnico, y que afecta al conjunto de esta institución porque los riesgos normalmente cubiertos en función de la experiencia de las sociedades industriales, cambian relativamente en importancia, en comparación de los nuevos riesgos sociales, mientras que las técnicas de compensación o prevención también se modifican. Además, todos los grupos de edades merecen ayuda para su adaptación en su nuevo medio, y todos los aspectos de la vida colectiva deben estar de acuerdo paulatinamente con las exigencias de una nueva civilización.

Aparte del riesgo de la pérdida o cambio del empleo ya mencionados, la humanización de las transferencias del medio ambiente tradicional al moderno, la integración de la vejez y la juventud, la adaptación de los emigrantes, de los cuadros y las categorías más vulnerables de la población activa, y la introducción de trabajadores liberados principalmente de las exigencias de trabajo a una civilización del ocio; constituyen otros tantos ejemplos, de las necesidades de trazar esta red social de adaptación que la seguridad social puede reforzar eficazmente en unión con otras instituciones sociales apropiadas ⁽¹⁾.

El segundo aspecto de la diversificación probable de las funciones de la seguridad social, concierne al desarrollo de su función compensadora de los ingresos del trabajo. Su función general, la de la garantía de los ingresos, se cumple por un lado con el mantenimiento de los ingresos de sustitución en todas las contingencias reconocidas, en las que faltan los ingresos del trabajo, y por otro lado, por el otor-

(1) "Exteriormente el hombre parece adaptarse a las nuevas condiciones de la vida, pero interiormente todavía no logra una armonía profunda, y este desacuerdo crea conflictos fisiológicos y psicológicos cada vez más traumatizantes. Uno de los campos de la política social del futuro, exige el estudio de los métodos que pudiesen ayudar al individuo a lograr esta adaptación. J. DELORS. "Plaidoyer pour la prospective sociale", Analyse et prévision-futuribles, S.E.D.E.I.S., Vol. V. No. 6, June 1968, p. 424.

gamiento del ingreso de compensación suplementario, cuando los ingresos del trabajo o los ingresos de sustitución se consideran insuficientes para satisfacer las necesidades del grupo familiar. Históricamente, estas dos modalidades para garantizar los ingresos han aparecido sucesivamente. En primer lugar, los seguros sociales, en sus diversas formas, han asegurado a los trabajadores contra una serie de riesgos que ponen en peligro su capacidad o posibilidad de trabajar, por medio de ingresos de sustitución y determinadas a título de prestaciones, basadas en la remuneración del trabajo. En segundo lugar, el otorgamiento del ingreso de compensación que se impuso ante todo, en el cuadro de las prestaciones familiares, constituyendo así, el origen del complemento del salario, según el concepto patronal, antes de haberse generalizado como un ingreso familiar acordado en relación o no con los salarios, pero tomando en cuenta las necesidades familiares. La noción del ingreso suplementario está más cerca de la técnica de asistencia que de la del seguro social, porque toma en cuenta una situación objetiva de necesidad más que la de una relación entre prestaciones y remuneraciones. Desde este aspecto, parece que la seguridad social no se ha limitado a integrar los ingresos de compensación bajo la forma de prestaciones familiares, pero, tiende, a medida que se orienta más hacia la satisfacción de las necesidades en lugar de la indemnización de los riesgos, a ensanchar el dominio de los ingresos de compensación, sobre todo, en el sector de los ancianos, en quienes está justificada la generalización del otorgamiento de prestaciones especiales no contributivas, fijadas a un nivel mínimo para todas las personas que no tienen derecho a pensiones en la forma de ingreso de sustitución de los trabajadores, cuando han llegado al final de su vida activa. De manera más general, fijar las prestaciones mínimas en contingencias diferentes, sobre todo, en las que dan lugar a prestaciones a largo plazo, amplía la idea de ingreso de compensación a todos los casos, en donde el concepto más estricto de ingresos de sustitución ya no va de acuerdo con el concepto colectivo de un ingreso social apropiado.

No puede, sin embargo, existir la certeza de que el desarrollo de ingresos de compensación corresponde a un fenómeno transitorio o circunstancial. Bien puede parecer, que en las sociedades neo-industriales surgirán nuevas fuerzas de efecto contrario. Por una parte, en estas sociedades la protección de las categorías favorecidas, que no han gozado de los beneficios del progreso técnico, ya sea por defecto

de adaptación o por no participar de los frutos del estado de abundancia, debería cubrirse por medio de técnicas de compensación, cuya realización sea tanto más necesaria cuanto mayor sea la diferencia entre estas categorías y los grupos más favorecidos. Por otra parte, a la larga, en las sociedades donde el trabajo productivo tienda a reducir las exigencias cualitativas de los trabajadores manuales, debido a la difusión de la automatización y de la información, las dificultades estructurales del empleo pueden imponer la extensión de ingresos de compensación, y éstos se otorgarán por la seguridad social, a ciertas categorías de la población que puedan ser despojados de los ingresos adecuados de una prestación del trabajo; estos pagos constituirán un ingreso social hasta cierto grado, diferente de las prestaciones basadas en el trabajo ⁽¹⁾. Desde este aspecto parece que la responsabilidad de la seguridad social para fijar los ingresos de compensación tendría que extenderse en el futuro. Esta sería la función principal de la institución, desde el punto de vista de los que piensan que las sociedades de abundancia regresarán al modelo tradicional de asistencia, o más probablemente, que la asistencia será integrada como una de las funciones especiales de la institución.

En todo caso, esta dirección de la evolución acondicionará principalmente la capacidad social de las sociedades neo-industriales, por medio de una compensación de los factores causantes de desigualdad en estas sociedades, la estructura de las cuales tiene forzosamente que ser influenciada por su poder técnico. Una tendencia similar puede prevalecer en los países en desarrollo si la seguridad social logra extenderse, en alguna forma, a los grupos mayoritarios que aún carecen de ingresos monetarios o que disponen solamente de recursos mínimos.

El último aspecto, pero no el menos importante, de la diversificación probable de las funciones de la seguridad social, concierne al cambio de la satisfacción de las necesidades debidas a las aspiraciones sociales. Este nuevo umbral, recuerda al que fue franqueado antes del advenimiento de la doctrina moderna de la seguridad social, cuando se satisfacían las necesidades de toda persona mientras fuera miembro de una sociedad organizada, ha sido sustituida como objetivo global de una política de la seguridad social, por la protección de los

(1) The Guaranteed Income: Next Step in Economic Evolution? Published under the direction of Robert THEOBALD, New York, Doubleday and Co., 1966.

trabajadores contra los riesgos sociales, característicos del medio industrial, tal como había sido concebido en la época de los seguros sociales ⁽¹⁾. Las analogías históricas por estos cambios institucionales, no deben sin embargo, disimular la extensión y la transformación notables de los objetivos de la protección, que implica la conversión de la seguridad social, la de la satisfacción de las necesidades por la de las aspiraciones sociales.

La noción de necesidad como la de aspiración, representa un movimiento colectivo, que se desarrolla desde el punto de vista general de la sociedad en cuanto a sus deberes y poderes. La diferencia entre estas dos nociones, parece ser de naturaleza más que de grado, si se considera lo inmenso de las aspiraciones en relación con lo de las necesidades. Después de que se haya asegurado la reparación de los daños causados por la realización de estos riesgos sociales principales, después de que hayan quedado satisfechas las necesidades básicas, por medio de la evolución suficiente de los sistemas de protección social al punto alcanzado ya en los países avanzados, y cuando se hayan tomado en cuenta los ajustes requeridos por las sociedades neoindustriales, se verá entonces, que estos sistemas son de naturaleza esencialmente correctiva en cuanto a las desigualdades de las situaciones o de los ingresos que resultan de causas fisiológicas o sociales, cuyos efectos son contrarios a las normas de una realización del trabajo. Al mismo tiempo, se descubrirán nuevas dimensiones de una política comprensiva de la seguridad social, aquellas se interesarán por encima de la función central y elemental de protección, con la prevención y promoción sociales. La mejor forma de protección reside en la prevención, pero, queda mucho por hacer antes de que la prevención encuentre su lugar merecido en la organización social. La salud pública es un campo excelente para la prevención social y para la mejoría de la cual, la seguridad social ha contribuido con tal efectividad en la mayoría de los países en donde se han sentido sus beneficios en gran escala y durante un tiempo suficiente; pero hay otros campos: la ayuda a la familia, a las personas de edad avanzada, a la formación y a la conversión profesional, a la adaptación social y a la integración social, la importancia de las cuales se aumenta tanto por la encuesta moderna como por la experimentación actual. Ade-

(1) Este concepto se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.

más, la prevención en todas sus formas, tan numerosas como los riesgos sociales, lógicamente se imponen como el aspecto prioritario de la seguridad social al cual están subordinados todos los demás. Esto es lo contrario de las ideas y prácticas todavía demasiado prevalentes, según las cuales, la prevención aunque reconocida, se reduce a los restos de la compensación destinada a los esfuerzos para reparar los daños.

En cuanto a la promoción social, indica otra vía donde una política positiva de la seguridad social, probablemente prolongará su función de protección, para adaptar al hombre de las sociedades neo-industriales a su nuevo medio de civilización. En este dominio, también aparecen de vez en cuando, algunas señales aisladas, principalmente en la forma de becas de estudios o de adiestramiento destinadas a favorecer la elevación de los niveles técnico y cultural. No cabe duda, que las sociedades en las cuales la ciencia y la técnica son factores esenciales de desarrollo, deberían hacer más para proporcionar mayores condiciones sociales a una transmisión apropiada de su cultura y aprendizaje conveniente de su maestría tecnológica. De esta manera, se forja un eslabón entre la función compensadora de la seguridad social y la de la satisfacción de aspiraciones sociales, porque la seguridad de los ingresos de la generación joven, durante su formación, pertenece a ambas funciones. Similarmente las ayudas sociales especializadas del trabajo familiar, de la vivienda o de las vacaciones y la amplificación progresiva de las cajas de prestaciones familiares, abren la vía de una acción social dirigida al mejoramiento de las condiciones de vida familiar y al desarrollo de un aprendizaje sobre el uso del ocio. En una perspectiva de promoción social, tales iniciativas, aunque todavía limitadas y asociadas con la función de complementación de los ingresos por medio de asignaciones familiares, deberían en el futuro, liberarse de esta función completamente financiera, para constituir uno de los aspectos esenciales de una política de educación social y una nivelación real de las condiciones de vida ⁽¹⁾. Finalmente, los problemas relacionados con la regularización de los nacimientos y el balance óptimo de familias y de las generaciones, requieren nuevas formas de ayuda social directamente ligadas con la mejoría del individuo y la satisfacción de sus aspiraciones. Estos ejemplos, son suficientes para demostrar que la prevención tanto como la promoción son una condición social de la libertad; la dialéctica de la seguridad social podría

(1) F. GOMEZ "Contribution des prestations familiales a la democratisation de l'enseignement", Bulletin des Caisses d'allocations familiales, No. 7, July 1968, pp. 384-399.

conducir a fundar la libertad sobre la seguridad, orientando la socialización de los medios acumulados de las sociedades más ricas, se conseguirá que la satisfacción de las necesidades se transforme en la realización de las aspiraciones sociales. La conversión de los valores materiales en valores humanos y culturales debe marcar el paso de las sociedades industriales a las sociedades neo-industriales.

ESTRUCTURAS

La evolución de las estructuras de la seguridad social puede considerarse tanto desde el punto de vista de las nuevas funciones que se le asignan como del de los medios técnicos que están a su disposición. Sin embargo, no es seguro que las exigencias de estas funciones y la capacidad de los medios, estén de acuerdo para imprimir la misma orientación a las modificaciones probables de las estructuras sociales. Al contrario, parece que estas modificaciones producidas por la acción de fuerzas divergentes y las estructuras del futuro, deben equilibrarse tomando en cuenta los fines humanos de la institución en cuestión. Existe así, el riesgo de que puedan surgir tensiones, en particular entre las tendencias hacia la unificación y la diversificación; la centralización y la descentralización; la burocratización y la individualización.

El debate permanente en cuanto a la unificación o diversificación de la estructura de la seguridad social, encuentra su origen en la publicación de la doctrina Beveridge de protección unificada; concepto considerado por Beveridge como uno de los principios fundamentales de la seguridad social. No obstante, el desarrollo subsecuente de los sistemas no ha seguido, sin resistencia, esta dirección simple y racional, por lo que, una fragmentación de los planes e instituciones más bien que la tendencia hacia la unificación, aunque también se puede notar esta tendencia en algunos países, caracterizaría más exactamente el estado actual de la seguridad social. Para aclarar la evolución anterior en este aspecto, conviene enumerar los factores cuyo efecto puede inclinar en una u otra de estas direcciones. En primer lugar, el factor técnico inclinaría sin duda, el fiel de la balanza hacia la unificación de las estructuras, porque existe la capacidad creciente del equipo disponible y también la necesidad de gastos y costos más bajos de la administración. Esto ya ha sucedido en algunos países que han realizado efectivamente y en gran escala, la unificación de las estructuras de la seguridad social; por ejemplo, el Reino Unido y algunos países de la Eu-

ropa Oriental. En los otros países, se manifiesta una tendencia análoga, ya sea hacia la coordinación de regímenes distintos, principales o complementarios, o en la reagrupación de los regímenes nacionales o en fin, en la simplificación de los regímenes constituidos sobre el modelo de los seguros sociales. De esta manera, la coordinación de los regímenes principales de base profesional, está en la agenda de la América Latina, como en Francia se coordinan planes complementarios de pensiones, mientras que en Bélgica muy recientemente, se realizó la unificación de los sistemas de pensiones para trabajadores asalariados y en los Países Bajos la generalización de los sistemas de vejez y de sobrevivientes se hizo acompañar de una simplificación en la repartición de las ramas de protección, por medio de la absorción de las ramas de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales por las ramas conexas de enfermedad y de invalidez. Igualmente, la integración tradicional de la asistencia en el sistema de seguridad social del Reino Unido, representa un nuevo paso en la vía de unificación de las estructuras. El final de este movimiento se anticipa, por las proposiciones de un impuesto negativo sobre ingreso, con objeto de asegurar un ingreso mínimo en todas las circunstancias cualquiera que fuese la contingencia, por medio de la aplicación de una técnica fiscal a las prestaciones. A este respecto, no se puede discutir porque aparte del hecho de que es perfectamente compatible con la función tradicional de seguridad de ingreso, también es auxiliado por el desarrollo de métodos técnicos de administración.

Inversamente, una diversificación de las estructuras de la seguridad social, parece corresponder mejor a la extensión de las nuevas funciones prometidas a esta institución. En efecto, sus finalidades diferentes reclaman normalmente intervenciones distintas, sin duda coordinados, pero difícilmente asimilables a la simplicidad y a la unidad de la función clásica de garantizar los ingresos del trabajo por las diversas ramas de la seguridad social. Esto explica por que, la unificación de estructuras puede desarrollarse en este sector, en cambio su diversificación es más probable en los otros sectores. Mientras tanto, la diversificación no impide la búsqueda de unidad de conceptos al más alto nivel de una política social global ⁽¹⁾. La seguridad social puede contribuir a esto, por medio de la unidad de inspiración que penetrará las estructuras diversas. Pero la unidad de inspiración, aunque esen-

(1) A. DELPEREE, "Coordination des administrations sociales et politique sociale globale", Revue belge de sécurité sociale. Year IX, No. 1, January 1967. pp. 1-14.

cial a la viabilidad de la nueva institución, no debe confundirse con la unidad de organización.

Un segundo par de fuerzas, en lo que concierne a la centralización y la descentralización de las estructuras de seguridad social. Se refieren a un problema muy diferente del anterior, porque se encuentra tanto en las estructuras unificadas como en las diversificadas, puesto que se trata de localizar al centro o centros de divisiones para mejorar el rendimiento del sistema. Se trata de la función tradicional de la seguridad social, relacionada con la garantía de los ingresos y no cabe duda, que el perfeccionamiento de los métodos técnicos de administración también se orientará aquí, hacia la centralización. La centralización de la administración del sistema de pensiones, como se realiza en Estados Unidos a pesar de la importancia de la población protegida, sin duda no es extraña a estas consideraciones técnicas, ha prevalecido un sistema igual en el Reino Unido, en los países de la Europa Oriental para las pensiones, primero en la administración pública, y luego en algunos casos en la administración de los sindicatos. En Francia, una reforma reciente ha centralizado la administración de pensiones a nivel nacional. Es evidente, que tal sistema es compatible tanto para la estructura administrativa como para la autónoma, como se demuestra en las dos fases sucesivas de la experiencia realizada en la Europa Oriental. Estos ejemplos, sin embargo, se refieren solamente a las prestaciones a largo plazo, la administración de las cuales requiere en principio un solo pago y una repetición de pagos idénticos. Pero nada impide prever la extensión de este sistema de administración a todas las prestaciones en especie, en vista de la capacidad creciente del equipo electrónico de las nuevas técnicas de teletratamiento y la utilización en tiempos repartidos; sin que tal perspectiva implique necesariamente una simplificación de la legislación, puesto que, la armonización de los métodos administrativos en función del equipo, podría ser suficiente para asegurar la viabilidad del sistema. Así, puede que la máquina haya resuelto el dilema bien conocido de la administración tradicional de la seguridad social entre la exigencia de simplicidad, favorable al rendimiento del servicio y la exigencia de equidad, generadora de las complejidades que nacen de la diversidad de las situaciones particulares. Pero esta máquina no podrá agotar a la totalidad de los problemas humanos de la seguridad social. En efecto, la descentralización de las estructuras de la seguridad social parece ser tanto más necesaria cuanto más constreñidas se revelen los imperativos técnicos

de la centralización, principalmente en cuanto a la humanización tan deseada de esta institución (1).

Desde este aspecto, hay el riesgo, de que haya demasiado poca desconcentración, aunque sus méritos, de aquí en adelante, admitidos en la práctica, no se pueden discutir en el campo amplio de recepción, información y contacto con la persona protegida. La descentralización que implica la multiplicación y la autonomía de los centros de responsabilidad, parece particularmente bien adaptada a las nuevas funciones de adaptación y satisfacción de las aspiraciones sociales, el cumplimiento de las cuales requiere el contacto directo con las personas interesadas, y medios apropiados de intervención en los casos particulares. Pero, estas consideraciones funcionales no justifican por sí solas, una estructura de la seguridad social descentralizada, en ciertos aspectos, una estructura tal, no es menos importante para desarrollar el interés y el afecto de los miembros protegidos de la comunidad y refuerce su sentido de responsabilidad por medio de una participación efectiva en la administración del sistema. Este movimiento parece justificar la intuición de los fundadores del seguro social, quienes adoptaron una estructura original inspirada en la tradición de las sociedades de socorro mutuo. Sin duda que aquella orientación permitirá fundar sobre esta tradición, una concepción específica de la administración social y reductible a otras formas de administración, porque tiene un fin especial, que considerado en su calor más amplio, tiene como meta el desarrollo del individuo a través de la solidaridad colectiva. En lo que se refiere a este concepto, es necesario que su fin se distinga claramente de sus medios, y que se base tanto en la conciencia como en la organización. El efecto más importante que puede esperarse razonablemente de una centralización de estructuras, sería el reconocimiento del fin humano de la seguridad social. Sin este antidoto esencial, la seguridad social incurre en el gran riesgo de perderse en una fiscalización social negativa (2), bajo el efecto de las presiones técnicas convergentes hacia la unificación y la centralización.

(1) "En el horizonte de 1985 podemos prever instituciones sociales de organización nacional que incluyen elementos altamente mecanizados y también elementos que aseguren el contacto humano en todos los sectores donde ese contacto es necesario para la calidad del servicio". F. Netter, "Les structures de décision dans les institutions de sécurité sociale et l'horizon 1985", Bulletin des Caisses d'allocations familiales, Diciembre 1967, No. 12, pp. 1044-1057

(2) "Se sostiene que el enfocar con demasiada énfasis asuntos meramente fiscales como lo es el sistema de impuestos negativos sobre ingresos, puede conducir al olvido de los aspectos preventivos y de los de servicio. Las prestaciones en dinero garantizadas no ayudarán a resolver el problema básico del ingreso inadecuado". Reuben C. BAETZ, Ways to a Guaranteed Annual Income, Canadian Welfare, March-April 1968, p. 10.

En fin, un tercer par de fuerzas tienden a oponerse a la burocratización y a la individualización de las estructuras de la seguridad social. La burocratización se considera a veces, como un elemento patológico de las organizaciones administrativas, caracterizado por una divergencia entre sus estructuras y sus funciones. En este sentido, cualquier estructura administrativa que deja de ser funcional se vuelve de hecho burocrática. La organización de la seguridad social, como cualquier otra, está expuesta ciertamente, a esta perversión y el riesgo aumenta con la edad de la institución, a menos, que se adapten sus estructuras a sus funciones en etapa oportuna. Este riesgo es especialmente serio en una institución social pero, por lo menos se puede evitar, particularmente si la influencia de la tendencia hacia la diversificación y la descentralización se reconoce. El riesgo más serio de la burocracia en la seguridad social no es más bien patológico, nace de la distancia del beneficiario y la ignorancia de sus necesidades personales, las que resultan de la importancia, tamaño de la organización y de la aplicación general de reglamentos para grandes números. Aquí también el desarrollo de los métodos técnicos de administración alienta este tipo de burocratización, que después de todo, está bien adaptado a las funciones tradicionales de la seguridad social. Hasta cierto punto, un departamento de seguridad de ingreso no tiene necesidad de conocer a sus beneficiarios personalmente e igualmente, el beneficiario no tiene necesidad del contacto directo con el departamento. Un banco o una caja nacional de seguridad social pueden ejercer perfectamente sus funciones de adeudar y acreditar las cuentas de sus clientes sin tener ninguna relación directa con ellos. Es verdad que la experiencia pasada de la administración de la seguridad social no ha sido completamente burocrática, pero la burocratización completa es tal vez, una señal inadvertida de la falta de asociación básica entre los beneficiarios y la institución; de ahí proviene el riesgo de que pierda su carácter de institución humana.

Un exceso de burocratización encontraría normalmente un remedio en la individualización aumentada de las estructuras de seguridad social. Esta reacción es probable que se presente también en las necesidades de las nuevas funciones, como la adaptación al medio y la satisfacción de las aspiraciones sociales. A este respecto, podría esperarse que la individualización prestara atención por un lado, a los problemas sociales actuales de las personas capacitándolas para la resolución personal de sus problemas; desde el punto de vista del individuo, es evidente, que existen límites a esta ambición en la fron-

tera de los campos privado y familiar; pero, es importante que estos límites se determinen libremente, por las personas interesadas y que no provengan, como a menudo sucede, de su ignorancia, de sus prejuicios o de la indiferencia de la organización social a sus disposiciones. Desde el punto de vista de la institución, la individualización requiere el uso sistemático de trabajadores sociales y el establecimiento de vínculos orgánicos entre las actividades del servicio social y las normas y objetivos de la seguridad social. Con esta perspectiva, la expansión de la acción social ⁽¹⁾ insta a la acción sanitaria por ser una actividad esencialmente individual, bien podría considerarse en el futuro como una función esencial de la institución de seguridad social, después de que haya resuelto ésta los problemas de su función tradicional. La seguridad social entonces, habrá encontrado su aspecto humanista, enriqueciendo su influencia por medio de una contribución más directa a la seguridad psicológica, que también requiere cierta calidad de las relaciones humanas.

INTERNACIONALIZACION

Un estudio expositivo del futuro de la seguridad social no puede dejar de considerar las nuevas dimensiones internacionales de la institución. En el pasado, la influencia de la seguridad social a nivel internacional, se manifestaba principalmente en forma de entrenamiento e imitación, ya sea espontánea u orientada por la acción normativa o técnica de las organizaciones internacionales, sin poner en duda el cuadro nacional del advenimiento y del desarrollo de los sistemas de seguridad social. Esta armazón de solidaridad debería, sin duda, extenderse en un futuro cercano en razón de los problemas de la integración económica regional y también, bajo la presión de las reivindicaciones en favor de una intervención más directa en el campo de cooperación internacional.

La integración regional económica requiere una armonización de cargos sociales como un elemento de los costos globales de la mano de obra, para así, mantener la posición competitiva de las economías

(1) Este adelanto puede conducir a una restauración del interés en las prestaciones en especie. Existe una señal de esto, en el plan del seguro de salud de los Países Bajos, en donde se ha sustituido la protección de maternidad por la asistencia post-maternal, desde el 1o. de enero de 1966. Esta asistencia, que incluye el cuidado necesario en el parto y del recién nacido, puede ofrecerse en la casa por trabajadores especializados de centros particulares, los que también ofrecen en casos apropiados, servicios de ayuda al hogar.

nacionales dentro de un nuevo conjunto integrado. La integración es un movimiento que no solamente revive y da rienda suelta a la rivalidad internacional, sino que además, tiende a modificar las condiciones de equilibrio de las relaciones anteriores, aproximando progresivamente el nivel de las remuneraciones y la orientación de las aspiraciones sociales. La ausencia de una armonización espontánea en el progreso, expone al peligro de que la integración retarde o detenga el desarrollo de la seguridad social en los países más avanzados a este respecto; o por lo menos en aquellos en donde los métodos de financiamiento imponen cargas pesadas sobre los costos de la producción. Solamente una armonización concertada a nivel regional puede evitar semejante inconveniente, orientando hacia las vías convergentes y a un ritmo diferencial apropiado a los sistemas de seguridad social. Sin embargo, ya sea que las influencias externas inhiban o estimulen, o que haya una acción internacional en pro de una armonización deliberada de la seguridad social, parece que las decisiones esenciales en este campo, están destinadas a elaborar más y más el cuadro nacional y tradicional; sin perjuicio de las adaptaciones necesarias y en interés de las cuales, es importante salvaguardar una divergencia de las realizaciones y sobre todo una capacidad deseable de innovación.

Parece que un factor aún más importante en la internacionalización de la seguridad social surgirá pronto de las desigualdades de desarrollo. El progreso último de la seguridad social no puede limitar su interés a los países desarrollados, sin ampliar más la muralla que en este campo, como en muchos otros, los separa con peligro creciente de los países menos favorecidos. Por lo tanto, es poco probable que estos países estén por mucho tiempo satisfechos con un crecimiento económico no acompañado por un desarrollo social conforme a sus aspiraciones legítimas, porque el desarrollo social se revela siempre como auxiliar esencial de un crecimiento económico equilibrado.

Así, una política internacional de desarrollo dirigida hacia la reducción efectiva de las desigualdades, no puede limitarse a los aspectos económicos del crecimiento, sino que también, debe interesarse en los aspectos sociales del desarrollo. Evidentemente, conviene seleccionar estos aspectos sociales por una parte, de acuerdo con las preferencias de los países interesados, y por la otra, en su utilidad relativa para la estrategia del desarrollo. La seguridad social tiene un

papel importante en esta estrategia, tanto por sus efectos directos sobre la adaptación, la readaptación y el entrenamiento del factor humano, como por sus efectos indirectos en favor de una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento. En el campo mismo de la seguridad social, esta nueva reorganización de ayuda internacional impondrá decisiones en cuanto a objetivos de prioridad y cambios en los métodos de realización. En lo que se refiere a los objetivos esenciales, es probable que las políticas de la salud y demográfica sean las líneas principales de intervención internacional en materia de seguridad social en la medida en que aquéllas sean reconocidas indudablemente, como problemas de interés internacional, y cuya solución urgente no parece obtenerse a corto plazo, y además, que estén al alcance de los países menos favorecidos ⁽¹⁾. Esto podría ser el punto de partida para la realización de una solidaridad internacional ampliada, extendida a toda la humanidad en el curso del progreso social, para así, integrar las naciones proletarias en la sociedad internacional de la era neo-industrial, de la misma manera como fueron integradas estas clases en las sociedades nacionales de la era industrial.

Estas reflexiones preliminares permiten por lo menos, descartar dos ilusiones opuestas: el futuro no parece implicar ni la desaparición de la seguridad social, ni el mantenimiento de la institución como la conocemos. Parece que la seguridad social está destinada a experimentar cambios profundos con el doble fin; el de realizar las tendencias que la inspiran y el de adaptarse al nuevo mundo que la espera. Desde este aspecto, el debate clásico entre el concepto institucional de la seguridad social y el concepto residual, ya parece anticuado. La evolución de las necesidades e ideas requiere más bien un concepto más amplio en los dominios de la acción y solidaridad social, para estructurar y unificar los ingresos, y para que pueda extenderse lógicamente hacia la prevención y la mejoría individual y colectiva, tanto como hacia la armonización de un orden humano, por medio de la cooperación social a nivel internacional.

Debe señalarse sin embargo, que un estudio de este género, no puede crear promesas para el futuro, cuanto más, sólo puede contri-

(1) "...Para los países ricos, una decisión de destinar una parte más grande de sus recursos a la verdadera ayuda internacional a los países más pobres... constituiría un paso pequeño hacia la idea de un "Mundo de Bienestar". Richard M. TITMUS, "Stato del benessere e società del benessere", Revista degli Infortuni e delle Malattie professionale, No. 5-6, September-December 1967, p. 891.

buir a una definición mejor de las ideas nuevamente importantes para una política social, distinguiendo entre lo probable, lo posible y lo deseable; basándose sólidamente en estos tres objetivos y sobre todo en el tercero, puede dar un nuevo valor a la preferencia de civilizaciones involucrada en cualquier concepto de seguridad social. Nadie pretenderá que ésta sea una preferencia libre, pero quién podrá negar las ventajas de una preferencia más esclarecida. Precisamente, el estudio del futuro permite determinar las condiciones, las opciones y las obligaciones del desarrollo social, que parecen conducir a una armonización más consciente de los conceptos y de los métodos de protección de los valores y las aspiraciones colectivas de una parte y de éstos mismos, en el orden nacional e internacional de la otra.

No puede considerarse que el estudio del futuro haya fracasado por el hecho de que estos puntos de vista permanecen inciertos, ni porque en un sentido nos conducen a ideas pasadas. Mientras que los autores de las proposiciones más radicales para la reforma de la asistencia pública, han aceptado repetidamente la idea, actualmente demasiado simplificada, de la seguridad general de ingreso, primero al fin del período revolucionario en Francia, con la inscripción en el Libro de Bienestar Nacional, según la ley del 11 de mayo de 1794; luego en Inglaterra con la famosa decisión Speenhanland del 6 de mayo de 1795, hacia una compensación sistemática de los salarios bajos en relación con el tamaño de familias los representantes del pensamiento utópico ⁽¹⁾, han persistido en sus sueños del hombre libre de las restricciones del ambiente físico y social, y de un nombre reconciliado con él mismo. Las ideas de Fourier, quien basó el desarrollo completo de la personalidad sobre el garanticismo, sugieren probablemente temas mejores adaptados para estudios futuros, y aclaran la atención fecunda entre la organización colectiva y los fines humanos que determinan el progreso de las instituciones sociales. Por lo tanto, parece que la evolución de la seguridad social procede por movimientos contrarios, de los cuales, unos, lo alejan aún más de sus métodos tradicionales, mientras que otros, lo regresan paulatinamente a la fuente de su inspiración original. Esta contradicción es una prueba de la vitalidad de una institución cuyo futuro se asegura mejor por el hecho de no haber completado el proceso de autorrealización.

(1) Utopia and Utopian Thought, publicado bajo la dirección de Frank E. MANUEL, Boston, Daedalus Collection, 1966.