

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIX

EPOCA III

Núm. 64

JULIO-AGOSTO

1970

MEXICO, D. F.

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

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

I N D I C E

ESTUDIOS:

| | Pág. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Importancia de la Seguridad Social en el desarrollo socio-económico de México. | |
| Dr. Gastón Novelo | 7 |
| Experiencia Colombiana en la investigación de las reservas correspondientes a los seguros de invalidez, vejez y muerte. | |
| Ricardo Pacheco Quintero | 13 |
| La comparación internacional del costo de gestión de la Seguridad Social. | |
| Marcelo Putti | 19 |

MONOGRAFÍAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

MEXICO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. | |
| Lic. Ricardo Orozco Farrera | 39 |

LEGISLACION

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Convenio bilateral celebrado entre el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y la Caja de Seguro Social de Panamá | 57 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

ECUADOR

| | |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Decreto Supremo que crea el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. | 61 |
|------------------------------------------------------------------------|----|

PANAMA

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Centralízase en la Caja de Seguro Social la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las empresas particulares que operan en la República | 67 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

NOTICIAS INTERNACIONALES

| | |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| CISS II Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social | 89 |
| Reuniones de las Comisiones Regionales Americanas | 130 |
| AISS Eventos celebrados | 151 |
| OIT III Conferencia Regional Africana | 219 |

ESTUDIOS

LA COMPARACION INTERNACIONAL DEL COSTO DE GESTION DE LA SEGURIDAD SOCIAL⁽¹⁾

MARCELO PUTTI

Actuario Jefe de Investigaciones del Instituto del Seguro de Accidentes del Trabajo. Italia.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Con la presente nota, luego de recordar rápidamente las dificultades halladas en las investigaciones emprendidas hace tiempo, a nivel internacional, sobre el costo de la gestión de la seguridad social, nos hemos propuesto volver a llamar la atención de los expertos y técnicos interesados en este tema sobre algunos aspectos del mismo, a decir verdad no muy originales (pero que de cualquier modo nos parece que hasta ahora no han sido suficientemente esclarecidos), así, como señalar lo que, al entender de quien escribe, parece ser la *condition sine qua non* para llegar a una confrontación interinstitucional válida de los costos administrativos.

Definamos ante todo a la empresa de seguros como la que produce un servicio especial: aquél de repartir ciertas sumas reunidas entre un grupo de personas sujetas al mismo riesgo en proporción de los daños sufridos en una contingencia. Tal servicio es útil para aquellos que lo requieran. Admitido el principio del decrecimiento de la utilidad marginal, es evidente la utilidad económica de dicha transferencia. En efecto, tal acto sirve para reconstruir una hipotética distribución uniforme de los ingresos, turbada por la producción del siniestro, transfiriendo la suma de las primas pagadas por todos los asegurados a quienes han sido alcanzados por el mismo.

Se puede afirmar que en la práctica, aunque los ingresos de cada asegurado son generalmente diversos y la prima está fijada *a priori* (lo que significa para la empresa aseguradora un riesgo económico) tal razonamiento —mediante la introducción de valores medios— es válido. Además, siempre en la hipótesis del decrecimiento de la uti-

(1) Publicado en "Revista de Seguridad Social". Secretaría de Estado de Seguridad Social de Argentina. No. 10. Abril 1969.

lidad marginal, se puede deducir con un simple razonamiento, que a igualdad de prima pagada, la operación resulta tanto más ventajosa cuanto más pequeña es la probabilidad de que se verifique el riesgo, de modo que puede ser poco económico pagar una prima de aseguración por eventos muy frecuentes, siendo entonces preferible para cubrir tal riesgo el simple ahorro.

Admitiendo por consiguiente, que la empresa aseguradora produce un servicio especial, ¿cuál es su costo de producción?

Es evidente que no se pueden incluir en tal costo, las sumas pagadas por los riesgos ocurridos, dado que ellas representan una especie de partida de giro, y mucho menos los gastos relativos a las comisiones de los agentes que ya van incluidas en las primas. Resulta, entonces, que los únicos gastos que representan el costo de producción de una empresa aseguradora privada, son los gastos de administración.

Si nos trasladamos al campo de los seguros sociales obligatorios, tal afirmación conserva toda su validez, en cuanto los entes que administran la seguridad social no son más que empresas que tienen funciones económicas análogas a aquellas de las empresas aseguradoras privadas. En tales institutos, que prestan un servicio en el cual la demanda y la oferta han sido prefijadas de antemano, el problema de los costos de producción agota todos los problemas económicos de la gestión y la diferencia entre costos y ganancias, puede ser aumentada solamente bajando los costos administrativos.

Si bien, por lo anteriormente dicho, surge una analogía fundamental entre los costos de las empresas de seguros privadas y aquellos de los entes gestores de la seguridad social, existen, sin embargo, notables diferencias también. Por ejemplo, una reducción de las ganancias de una empresa, causada por una errónea evaluación del estudio de los costos, lleva a reducir estos últimos al nivel mínimo necesario para el desarrollo de la producción, en un ente público esto no puede ocurrir, porque para tales organismos no existe el problema de la variación de la demanda. Además, para un ente público, no habiendo posibilidad de comparación con sus similares nacionales (ya que se está operando fuera del régimen de la libre competencia), no existe un método para establecer si los costos de producción o costos administrativos son los más bajos posibles. Todos los esfuerzos deben ser volcados, por lo tanto, para reducir tales costos, a pesar de saber que las posibilidades de elección de los administradores para llegar a obtener el menor costo están limitadas por el carácter público del servicio otorgado y por las condiciones de la oferta y la demanda. Estos

esfuerzos pueden ser válidamente ayudados por comparaciones históricas y comparando situaciones análogas que, aunque no se dispongan en el orden nacional, pueden sin embargo ser halladas en el campo internacional.

2. LAS ENCUESTAS DE LA AISS Y DE LA CISS.

En la senda del perfeccionamiento técnico-administrativo la comparación internacional de las experiencias interinstitucionales representa un poderoso factor de progreso, ya que las tentativas realizadas para mejorar la organización y los métodos de gestión corren el riesgo de tener un alcance muy limitado si la empresa o ente no puede tomar como referencia nada más que su propia experiencia, quedándose en el ámbito de las comparaciones históricas. Por estas razones, entre los institutos especializados, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, que entre sus objetivos se propone precisamente aquello de la "cooperación en el plano internacional en la defensa, la promoción y el desarrollo de la seguridad social en el mundo a través de su perfeccionamiento técnico y administrativo", ha dedicado y continúa dedicando una parte importante de su propia actividad a la búsqueda de métodos que permitan una comparación internacional del costo de la administración de la seguridad social.

Desde 1970 (Reunión de Mónaco) los órganos especializados de la AISS en este sector, es decir, la Comisión Permanente de Organización y Métodos, a nivel mundial, y la Comisión Regional Americana de Organización y Métodos de la AISS y de la CISS, a nivel regional, han emprendido una serie de encuestas preliminares con el objeto de llegar a conclusiones válidas sobre la cuestión.

Los propósitos de los últimos trabajos de Karl Heinz Wolff ⁽¹⁾ (Austria) y de Ricardo Moles ⁽²⁾ (Argentina) deben ser recordados aquí de modo particular por la valiosa contribución a aquella que puede ser definida como "una larga marcha" de acercamiento.

Son conocidas por los expertos, e imaginables a los profanos, las dificultades técnicas y los obstáculos psicológicos que encuentran los estudios sobre el tema, aun cuando se circunscriban al plano nacional; es lógico que, a nivel internacional, aquella que había sido una salida caracterizada por una fuerte aceleración se haya cambiado a un

(1) H. K. Wolff: "Untersuchung über Definition der Verwaltungskosten" IVSS — 1967.

(2) Ricardo Moles: "Cuestionario sobre informaciones administrativas básicas de los seguros de vejez, sobrevivientes o de desempleo y las asignaciones familiares" — AISS, 1967.

prudente aventurarse por caminos peligrosos, caracterizado por frecuentes cambios de dirección.

Basta recordar que en un primer momento, algunas relaciones, como, por ejemplo, aquellas entre:

- (A) *gastos administrativos del año,*
monto de las cotizaciones recaudadas en el año,
- (B) *gastos administrativos del año,*
monto de las prestaciones pagadas en el año,

habían sido, quizá, presurosamente, propuestas —prescindiendo hasta del riesgo administrado⁽³⁾— como aquellas que podían asumir un especial significado en las confrontaciones interinstitucionales.

Fue entonces cuando parecía que el método de los “ratios”⁽⁴⁾ fuera particularmente idóneo para aproximarse a una solución satisfactoria del problema⁽⁵⁾.

Nos permitimos poner en evidencia, ante todo, que este método, que conocemos y del cual apreciamos su indiscutible validez en el plano industrial y comercial, no despeja el panorama, por su misma naturaleza, de las dificultades derivadas de la disparidad de conceptos e inexactitudes introducidas al utilizarse valores monetarios.

-
- (3) Como es notorio la gestión del riesgo de accidente del trabajo es la más costosa, sigue el seguro de enfermedad y luego el de pensiones. Para los restantes riesgos, además, se puede establecer toda una escala de costos.
 - (4) Para un estudio conjunto sobre “ratios”, véase “Les Ratios outils de gestion” editado por la Asociación Francesa de los Consejos de Organización Científica, Ed. d’organization, París, 135 pp. Ver también: “Les ratios au service de l’entreprise” Société d’expertise comptable fiduciaire de France, París, 111 pp.; COURT (H. P.) “Inter-Firm Comparisons” in “The Manager”, July 1956, 521/525 pp.
 - (5) Como es notorio, se entiende por “ratio” una relación razonable —razonable en el significado clásico de la palabra— significativa del valor de dos elementos característicos de una gestión; una relación pues entre dos factores, sea que se reduzca a un denominador común las medidas relativas a un mismo factor de la gestión (obteniéndose así porcentajes o índices), sea que si se investiga la relación existente entre las medidas de dos factores diferentes. Así, por ejemplo, la relación “producción-mano de obra” mide generalmente la productividad.

La orientación de los estudios es condicionada al uso que se le quiere dar a dichas medidas y tales estudios se proponen controlar lo que ha sido producido u obtenido y confrontar los resultados reales con lo que se hubiera debido o podido producir u obtener.

Para convención, un “ratio” es “real” cuando la medida de los dos factores (numerador-denominador) derivan directamente de los documentos contables o estadísticos del ente o institución. Se dice “standard” cuando las medidas son proporcionadas por la gestión “previsional” del ente. Es “promedio” cuando tales medidas resultan de la utilización de valores medios de serie, como podrían ser las estadísticas de más entes o instituciones, siempre que éstos administren el mismo riesgo.

Nos ha parecido irreal, y algunos grandes especialistas del método de los "ratios" parecen ser de la misma opinión⁽⁶⁾, que se haya podido, por ejemplo, medir la eficacia de un esfuerzo físico, empleando, como uno de los dos términos de la relación, el valor monetario de las ventas (bien entendido los porcentajes de los gastos variables relacionados con las ventas conservan toda su validez y su significado).

Nuestras dudas se basan en el hecho de que la disparidad de los precios de los objetos puede ser tal que el facturado, valorizado, no tiene en realidad significado alguno al finalizar la medición de un cierto esfuerzo; la "amplitud" del precio en valor absoluto, en efecto, no

-
- En general son utilizadas tres medidas para los "ratios" medios, esto es:
- la mediana (o segundo cuartil; en un grupo de valores clasificados según la magnitud, la mediana es el valor central).
 - el primer cuartil (límite que separa el primer cuarto de la mediana).
 - el tercer cuartil (límite que separa el tercer cuarto del cuarto).

Un "ratio" se llama "ideal" o "piloto" cuando la medida o los valores son aquellos provenientes de un instituto ficticio, ideal u óptimo (las características del cual, por ejemplo, han sido determinadas mediante estudios técnicos basados, sobre datos ideales y teóricos) o también, cuando se trata de una relación "óptima" —o limitativa— dispuesta por la ley o por los reglamentos del sistema financiero-actuarial del régimen.

Es obvio que el número de medidas o valores que pueden ser obtenidas es muy grande: Las relaciones entre éstas son infinitas. Por lo tanto, es evidente la necesidad de restar dentro de los límites razonables y considerar solamente "ratios" verdaderamente característicos, comparables, simples y fáciles de interpretar. Estos "ratios" deben incluir todos los aspectos de la gestión o actividad en cuanto el equilibrio puede ser alcanzado sólo a través de una armonización de todos los factores concurrentes en la gestión.

Las "disonancias" entre tales factores deben poder ser fácilmente advertidas por los administradores y, una vez determinadas, deberán conducir éstos a realizar estudios profundos, sin todavía olvidar que observando los resultados proporcionados por los "ratios":

- el valor de un "ratio" y las consideraciones que se pueden sacar no pueden ser evaluadas sin examinar el comportamiento de este "ratio" en su evolución en el tiempo y otros "ratios" similares, geográficamente;
- cada "ratio" (también cada grupo de "ratios") presenta solamente un valor relativo, a causa de las interrelaciones de todos los elementos de la gestión; no puede ser en efecto ignorado que pueden manifestarse ciertas compensaciones;
- las consideraciones que se deducen del conjunto de los "ratios" deben tener presente las tendencias generales o "trends" de los "ratios" examinados.

Sin embargo, aunque aceptando estas precauciones, los "ratios" no pueden ser considerados (individualmente o en grupos) como totalmente significativos; por lo tanto sería inadecuado querer asignar limitaciones fijas de evolución más allá de los cuales la gestión podría ser considerada como poco eficaz o muy cara: no debe olvidarse que una administración satisfactoria resulta del equilibrio (equilibrio dinámico no estático, en cuanto los entes o instituciones están en continua evolución) de los diferentes factores de la gestión, pudiéndose por lo tanto admitir en virtud del mismo carácter dinámico, una cierta falta de equilibrio durante un tiempo limitado.

(6) En particular, JASINSKY (F. I.): "Use and Misuse of Efficiency Controls" Harvard Business Review, USA, July-August 1965, pp. 105/112, e MULLER (W.): "Krisis und Praxis des Betriebsvergleichs".

puede ser en ningún caso concordante con los esfuerzos hechos para realizarlo.

En el sector que nos interesa, que es el de la gestión de la seguridad social, podemos hacer reflexiones análogas en la medida en que seamos inducidos a medir la eficiencia de un ente destinado a cobrar primas de seguros, sobre la base del valor total monetario cobrado. Pese a que el número de las primas cobradas sólo podrá, eventualmente, tener un significado, ya que es evidentemente necesario el mismo esfuerzo para cobrar 100, ó 10.000, ó 1.000.000.

Esto deberá recordarse, a condiciones iguales, por quienes querrán individualizar métodos de comparación basados en la utilización de los "ratios".

En particular, y para volver a los dos "ratios" (A) y (B), precedentemente considerados, es evidente el error que puede ser cometido en tal forma, y las conclusiones ambiguas a que se puede arribar, hasta estableciendo comparaciones de esta naturaleza entre entes administradores del mismo riesgo y en la hipótesis, optimista, que hayan sido aclarados el concepto y el significado mismo del numerador.

A propósito, vale la pena repetir algunas consideraciones, a pesar de que éstas son casi gratuitas. En efecto, puede ocurrir que entre dos institutos "semejantes" I e I' (definidos como "semejantes" en cuanto administran el mismo riesgo y presentan el mismo número de asegurados, el mismo tipo de gestión, la misma tasa de cotización; se trata evidentemente de una situación teórica), el instituto I recauda importes superiores, por la diferencia existente entre la cantidad o los límites de los salarios asegurados.

En tal caso, si, por el hecho de ser los dos entes semejantes, los gastos administrativos resultan a grosso modo los mismos, se podría deducir que, ya que la relación (A) indicada precedentemente, da un valor inferior para el Instituto I, respecto al valor que da para el Instituto I', la gestión I es, en el año, considerada menos cara e, implícitamente, más eficaz que aquella relativa a I'. Lo que no es absolutamente verdadero, en cuanto se ha hipotetizado que la diversidad es debida a las diferencias de las cantidades y de los límites del salario asegurado.

La misma consideración valdría si se quisiera establecer una comparación en virtud de la relación (B), tomando en consideración, en las mismas condiciones, el importe de las prestaciones, en lugar de las primas cobradas. Además, en este caso debería también ser con-

siderada la perturbación provocada por la mayor o menor amplitud de las prestaciones no económicas.

Por tanto también la igualdad de gastos de administración, las dos relaciones consideradas pueden dar valores aparentemente, pero no realmente diferentes, también para entes “semejantes”, a causa de las diferencias entre los denominadores.

Además, existen naturalmente, otras características que, en el caso de una comparación de este tipo influyen el resultado de un cotejo establecido en virtud de las relaciones consideradas. Entre éstas queremos recordar, por su “clandestinidad”,

- el sistema financiero de la gestión,
- el tiempo transcurrido desde la aplicación del sistema.

Huelga recordar, a propósito, que entre dos entes semejantes, de los cuales el primero es financiado con un sistema que establece una acumulación masiva de capitales y el segundo con el sistema del reparto puro anual de los gastos, el valor de la relación (A) *durante períodos iguales y breves de funcionamiento* sería por fuerza, para el instituto que aplica el sistema de reparto puro —a igualdad de gastos de administración— más elevado, a causa de los menores ingresos de este ente en los primeros años; la prima de reparto es en efecto creciente en el tiempo y en los primeros años de gestión es inferior a la prima de capitalización.

Por otro lado, el tipo de sistema financiero de gestión influye considerablemente, también, sobre los numeradores de las relaciones (A) y (B), en cuanto a paridad de ingresos y gastos, es evidente que la administración de las eventuales reservas técnicas, así como las inversiones de los capitales disponibles comportan gastos suplementarios en general elevados y, en cada caso, superiores a los gastos correspondientes relativos a los sistemas que no prevén una fuerte acumulación de fondos.

Las consideraciones precedentes tienen tanto más fuerza, en el caso que nos propusiéramos establecer comparaciones mediante las relaciones antes mencionadas, entre institutos que administran riesgos diferentes.

Citarnos a nosotros mismos no es nunca elegante; es solamente a fin de completar esta brevísima reseña sobre los “ratios”, que deseamos derogar este principio y recordar cómo estas consideraciones han sido ya expuestas por quien escribe, en 1963, durante la se-

gunda reunión de la Comisión Regional Americana de Organización y Métodos, realizada en la ciudad de México (7).

Sucesivamente otros relatores, más calificados, denunciaron análogos y más graves escollos; en una segunda etapa por ende fue considerada toda la cuestión, también porque de las diversas reuniones internacionales convocadas para estudiar el problema había resultado que existían grandes diferencias en el concepto y en la definición mismos de "gastos de administración", es decir, en el mismo numerador de las diversas eventuales relaciones.

En efecto, además de la influencia que sobre el concepto de la administración pueden ejercitar las diferencias intrínsecas relativas al concepto mismo de seguridad social, a la extensión de los objetivos de ésta, al campo de aplicación, al sistema financiero, a los riesgos cubiertos y a la extensión territorial, existe, en el aspecto formal, una gran variedad de métodos de clasificación y reagrupamiento de los mismos por parte de los diversos entes gestores.

Esto da origen, por un lado, a una falta de homogeneidad en la extensión y en la naturaleza misma de aquello que puede ser incluido en el concepto genérico de "gastos administrativos" y, por otro lado, a una distribución muy variada de éstos, bajo rubros o denominaciones diferentes.

Además, todo hace creer que, actualmente, también denominaciones aparentemente similares pueden referirse a realidades completamente distintas.

En estas condiciones, buscar de establecer una comparación directa de los gastos administrativos entre más entes sería una operación insensata; una comparación es obviamente válida sólo cuando se pueden comparar elementos completamente homogéneos. Si tal homogeneidad no está garantizada llegaríamos inevitablemente a interpretaciones erradas y a conclusiones arbitrarias que, por otra parte, serían muy peligrosas debido a lo delicado del argumento en cuestión.

Y es también intuíble que un análisis de la evolución de los gastos administrativos de un mismo ente (comparación histórica y no geográfica) no lleva necesariamente el mismo grado de dificultad,

(7) "Ensayo de una metodología para el establecimiento de series de razones comparables sobre el costo de administración de los regímenes de seguridad social" — AISS-CISS, Ginebra-México, 1963.

a menos que en el período examinado no haya variado el concepto de “gastos” o se hayan modificado los elementos determinantes de éstos o su clasificación o reagrupamiento.

Pero, nosotros entendemos que también en materia de comparaciones históricas interinstitucionales, y no sólo geográficas, basadas en el elemento “costo”, nada de positivo podrá ser satisfactoriamente conseguido sin la introducción, en los entes que serán objeto de eventuales investigaciones de una “*contabilidad analítica de rendimiento*”.

3. EL ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE ADMINISTRACIÓN.

Los resultados y las enseñanzas muy interesantes deducidos del análisis y de la comparación de los gastos administrativos, efectuados generalmente por las empresas privadas, debería suscitar un especial interés hacia la generalización de tales experiencias a otros sectores, por ejemplo, aquél de las prestaciones sociales ⁽⁸⁾.

Afirmamos esto, a pesar de tener conciencia de las dificultades de tal extrapolación. En efecto, en una actividad económica caracterizada por procedimientos homogéneos es obviamente más fácil debido a la existencia de factores comunes, establecer relaciones standards entre los diversos gastos y de tal modo individualizar las eventuales irregularidades que se verifican en algunos casos bien determinados; el éxito obtenido en este sector, deriva, en efecto, de la homogeneidad de la organización y de los procedimientos.

La comparación supone por lo tanto el *análisis* y la *organización* preventiva: el *análisis* es indispensable en cuanto al sector de las prestaciones sociales, las estructuras son raramente homogéneas y denominaciones similares pueden ocultar —como habíamos ya indicado— diferentes realidades; la *organización preventiva*, por sí misma, debe facilitar el registro evitando dentro de lo posible, la “dispersión” de los gastos, consecuencia inevitable de la existencia de servicios con actividades diferentes, y que debe por lo tanto atribuir a cada actividad la parte de gastos de su competencia.

Sin embargo, es tradición —en el sector que nos interesa— que la contabilidad analítica de “funcionamiento” (o contabilidad de ren-

(8) Para un satisfactorio análisis del problema véase GOLD (Bela): *Foundations of Productivity Analysis: “Guides to Economic Theory and Managerial Control”*. University of Pittsburgh Press, 303 pp. Ver también BOUCHET (Guy): “Comment déterminer la rentabilité de votre entreprise”, París, “Les Editions de l’entreprise moderne”; DONZALLAZ (P.): “Méthodes d’analyse des entreprises”, ed. F. Rouge et Cie. 217 pp.; FORNERREAUX (Maurice): “L’étude de la gestion des entreprises”, París, Dunod, 327 pp.

dimiento) ⁽⁹⁾ sea generalmente ignorada por las administraciones y en otros sectores— también por las empresas cuya “producción” se materializa en forma abstracta, como por ejemplo: en prestaciones, pagos, etc. Es también tradición que, debido a la modalidad de su funcionamiento (salarios mensuales, aplicación poco frecuente de las normas de rendimiento) pueda en algún caso verificarse una dispersión de medios y de tiempo. En realidad, sólo una *contabilidad analítica de los medios aplicados y de los consultados obtenidos puede circunscribir, aislar y hacer conocer la eficiencia de los métodos administrativos y organizativos, a nivel de cada oficina o sector del ente.*

Creemos, sin embargo, que una reforma tal encontraría resistencia bastante viva por parte de los interesados; es necesario por consiguiente considerar el problema en forma realista y buscar el “justo medio” entre la atmósfera que caracteriza a la producción industrial y la de aquellas situaciones que la ausencia de control puede alentar fatalmente.

Observamos sobre todo que en el sector que nos interesa, la seguridad social, el trabajo administrativo, manual o mecanizado, está constituido por un cierto número de actos fundamentales, es decir: por la constitución de expedientes y por el efectuar cálculos que dan origen a una prestación; naturalmente los expedientes pueden ser diversos unos de los otros y los pagos pueden variar según la materia (enfermedad), o, dentro de ciertos límites, ser constantes o periódicos (vejez).

La comparación de estos resultados finales, diversos del trabajo, exige una cierta racionalización, para reducir al mínimo las zonas de incertidumbre. Esto quiere decir que instrucciones muy rígidas deben facilitar la constitución de los expedientes —tales instrucciones deben indicar, cronológicamente, todo aquello que debe ser hecho para conseguir los resultados deseados— y que todos los documentos necesarios para la formación de un expediente deben ser rigurosamente normativizados para evitar dudas.

Se trata, principalmente, de reducir las zonas de interpretaciones subjetivas y de evitar “tiempos muertos” e “incertidumbres” aunque esto no significa naturalmente que sea posible llegar a una racionalización total, como en el caso de la producción industrial.*

Esta organización preventiva es la *conditio sine qua non* de un

(9) Sobre la contabilidad de rendimiento véase el informe de la misión francesa de los expertos contables en los Estados Unidos: “Comptabilité, mesure de facteur de productivité”, Paris, S. A. D. E. P., 335 pp.

registro racional de los hechos; en otras palabras, de la instauración de una "contabilidad analítica".

4. LA CONTABILIDAD ANALÍTICA.

Hasta ahora la contabilización de los gastos administrativos es generalmente hecha en el cuadro de la contabilidad general, en la cual los gastos son clasificados según su *naturaleza*.

El mismo objeto de la contabilidad analítica es una segunda clasificación de los mismos, según los "*centros*" de *producción de éstos, su dislocación, su destino*, en la medida en la cual tales subdivisiones, concurren a reagrupar los gastos según los objetivos perseguidos.

Se impondría, entonces, a fin de introducir en las administraciones una contabilidad analítica, una reforma completa de los conceptos actuales.

Se ha dicho que el obstáculo a este esfuerzo de búsqueda de la precisión está representado por aquellos "centros" en los cuales se originan ciertos gastos que tienen destinos diferentes en lo que se refiere al objeto del esfuerzo mismo. Más precisamente se trata o de *servicios comunes o de servicios que otorgan prestaciones diversas*. El esfuerzo organizativo deberá concentrarse principalmente sobre la separación más detallada posible en el interior de cada servicio, de "zonas" que delimitan una u otra actividad, y esto a fin de dejar a la repartición de los gastos el espacio mínimo posible.

Ya que, además, cada contabilidad analítica tiende a aislar los precios de costos, estos últimos deben, según las definiciones clásicas en la materia, representar todo lo que cuesta un objeto o una prestación en un momento y situación determinados.

La búsqueda de tales precios de costo completos implica la, por así decir, "especialización" de los ejercicios, para incluir en cada período sólo los gastos correspondientes a tal período. Es necesario operar la división de los gastos en cargas (entendiendo por cargas los gastos correspondientes a un ejercicio) que se puedan incorporar y cargas que no puedan incorporar, considerando no incorporables aquellos que no son definitivos (por ejemplo: los fondos de amortizaciones que en realidad serían reservas, esto es, amortizaciones que exceden el nivel racional de usura del objeto al cual se refieren).

A *grosso modo*, los gastos pueden ser repartidos en tres categorías distintas:

—**Gastos directos** — que se refieren directa, inmediata y definitivamente a un acto o prestación determinada y a tal prestación o acto solamente. Se trata por lo tanto de gastos que son directamente imputables a un precio de costo determinado; por ejemplo, si se quiere conocer el precio de costo de la constitución de un expediente, los gastos de cálculo, el material necesario para la formación de tal expediente, se refieren sin ninguna duda al precio de costo buscado;

—**Gastos semi-directos** — que son aquellos derivados de un trabajo determinado en un lugar determinado; trabajo, sin embargo, que puede ser imputado sucesiva o simultáneamente a precios de costos diversos. Por ejemplo, si se pudiera aislar el trabajo de una perforadora de fichas, el costo de su funcionamiento podría ser atribuido directamente a la oficina “perforadoras”, pero debería también ser repartido sobre precios de costos diversos, a prorrata del trabajo efectuado. Esto parece, en particular, el caso que se presenta para servicios comunes a distintos trabajos (por ejemplo: la conservación de un fichero permanente para diversos fines);

—**Gastos indirectos** — cuya repartición puede ser considerada elemento que provoca una distorsión a la exactitud de los precios de costo obtenidos, en cuanto dicha repartición es incierta por el hecho de referirse a servicios comunes a todo el ente (por ejemplo: los gastos de contabilidad).

El problema, por lo tanto, es el de “especializar” los gastos según su destino u objetivo, evitando dentro de lo posible todas las reparticiones arbitrarias.

Como es sabido, existen tres métodos principales de cálculo de precios de costo:

—**Método empírico** — que consiste en contabilizar los gastos directos y distribuir todos los otros, porcentualmente, según la experiencia o valuación más o menos aproximada. Hemos visto así distribuir materias consumibles en servicios sanitarios, a prorrata de los salarios del personal médico y paramédico, en el caso en los cuales no existía, seguramente, algún vínculo entre los gastos distribuidos y la “clave” de repartición;

—**Método “seccional”** — orgullo de la contabilidad moderna, que consiste en distribuir los gastos —variables y fijos— en secciones, sea por destino directo sea por imputación, según reglas de repartición establecidas caso por caso. Este método se aplica habitualmente a la producción industrial y considera los gastos administrativos como

una carga de orden general a ser repartido, mediante diversas "claves, sobre las "secciones" principales y auxiliares de la producción. En nuestro sector se trata de nuclear esencialmente aquellos gastos administrativos, cuyo resultado se resuelve bajo la forma de prestaciones sociales; tales gastos concurren a las prestaciones, directa o indirectamente. Es notorio que las prestaciones pueden ser diversas y entonces los gastos de una "sección" pueden concurrir a la producción de prestaciones que necesitarían, de ser posible, ser ponderadas unas con referencia a las otras ⁽¹⁰⁾.

Es superfluo decir que, dentro de lo posible, los gastos no atribuibles a un precio de costo determinado van imputados a algunas secciones, la actividad de las cuales está medida mediante "unidades" que sostienen cargas homogéneas; es decir, en otras palabras, aquellos gastos que a dichas "unidades" se refieren seguramente, excluyendo cada otra.

Luego, los gastos son repartidos sobre diversos precios de costo en proporción a las prestaciones otorgadas por cada sección a cada precio de costo particular.

El método, expuesto sumariamente y en términos generales, es a veces complicado y pesado e introduce también una cierta dosis de arbitrariedad en la medida en que viene repartidas en las secciones administrativas que caracteriza la estructura del ente las cargas independientes de la actividad del mismo ⁽¹¹⁾.

—**Método de los precios de costo específicos o standard** — que permite mediante la imputación preventiva de los gastos de cada actividad, comparar el precio de costo de previsión con el "histórico" correspondiente, etapa por etapa, y deducir de tales comparaciones, diferencias cuyo estudio puede darnos enseñanzas muy interesantes. No es ni siquiera necesario para obtener ventajas de este método, adoptar un sistema integral de costos standards; el estudio de las diferencias puede hacerse también sobre la base de aplicaciones parciales.

(Por ejemplo, si se toman las retribuciones del personal de un ente, la comparación de aquellas del personal efectivo al 1º de enero y al 31 de diciembre del mismo año, permite apreciar las siguientes diferencias:

(10) Existe, además, una gran diferencia en el modo de establecer tales prestaciones a causa de la diversidad de medios: manuales, mecánicos, automáticos.

(11) En realidad, podría ser racionalizada la atribución de tales gastos teniendo en cuenta la actividad real.

- una primera diferencia debido a los aumentos de los salarios por antigüedad de servicio;
- una segunda diferencia, por promoción por antigüedad de servicio conjuntamente con el mérito;
- una tercera diferencia, por promoción por concursos internos;
- una cuarta diferencia, por aumento del nivel general de los salarios debido a variaciones en las condiciones económicas.

Si se agregan las retribuciones de los ascendidos y las de aquel personal que ha abandonado el servicio durante el período, se obtendrá la explicación de la diferencia entre las retribuciones pagadas al 1º de enero y al 31 de diciembre del año).

El problema fundamental del precio de costo consiste, como habíamos visto, en atribuir según su destino las cargas relativas a una cierta actividad; el obstáculo puede estar representado por la existencia de prestaciones “comunes”.

Por ejemplo, el “Servicio prestaciones” de un ente que otorgue pensiones a la vejez, calcula el importe de las pensiones —que representa la liquidación propiamente dicha— pero, también, sin son previstas por ley, las revaluaciones periódicas ⁽¹²⁾. Además, se provee información a las personas deseadas de conocer su situación eventual en el momento de dejar su trabajo, lo que redundará en un “precio de costo” de la información. Los trámites, además, son heterogéneos en cuanto existen pensiones de invalidez, de vejez, y a los sobrevivientes. Agréguese a este todo no homogéneo la preparación de los vencimientos, por cuanto está en relación a los importes de los pagos periódicos que hay que comunicar a la contabilidad, el control de las normas de acumulación para los pensionados que se benefician con más de un beneficio o que continúan en la actividad, etc.

Si se considera que los precios de costo que interesa conocer son aquellos relativos a la liquidación de los derechos, lo que comprende también la constitución de tales derechos y por otra parte, también los pagos —sean éstos únicos o periódicos— se constatará que para llegar, por ejemplo, a la liquidación de un expediente de pensión de vejez es necesario tener un fichero que acredite los antecedentes de los futuros derechohabientes y de los causantes, ya que la “historia” de la vida del trabajador determinará el *quántum* de los derechos en el momento de la liquidación.

(12) De los gastos de éstas, sería interesante examinar la imputación.

Se puede interrogar —a condición de circunscribir los costos derivados de la existencia de un tal fichero— si es justo imputar tales costos a la liquidación del ejercicio, introduciendo así un axioma perfectamente contestable, es decir, que el hecho de conservar al día una ficha durante períodos que pueden ser de duración diferente, es equivalente a tener otra ficha. No siendo así, a menos de no admitir una convención de igualdad, nos podemos preguntar *si la búsqueda de los precios de costos totales*, que es de por sí muy peligrosa y, agregaríamos, audaz, en materia de producción concreta, *no resulte irrealizable en materia de costos administrativos que concurren a la producción de actos* (13).

Esta conclusión nos conduce a pensar que en el estado actual, todavía muy poco elaborado del análisis “para destinación” de los costos administrativos, *la exactitud requiere que nos limitemos a los costos parciales*. A manera de ejemplo, indicaremos *los costos directos de liquidaciones de un expediente en relación al número de los expedientes liquidados*, a condición, sin embargo, que éstos sean comparables el uno con el otro, también en relación al trabajo necesario desarrollado para llegar al resultado.

Habíamos dicho, al principio, que la organización es el primer paso que nos debe guiar hacia el registro analítico. Esto quiere decir que, si por un período largo, a algunos expedientes similares puede ser atribuida una duración media, la búsqueda de tal media podría ser admisible en la medida en que la formación de tales expedientes sea el resultado de una racionalización muy avanzada.

¿Qué decir, entonces, si se debiese emprender una comparación de expedientes relativos a una misma legislación, pero que hubiese variado en el tiempo? Para no hablar de los expedientes representativos de una legislación internacional, sobre la apreciación de los cuales me abstengo por insuficiencia de conocimiento.

En efecto, resulta que la confrontación de actividades diversas a nivel internacional exige, por un lado, una cierta homogeneidad de tales actividades, pero sobre todo, por otro lado, la eliminación del factor “moneda”, cuya intromisión falsearía irremediabilmente cada comparación. Es verdad que se podrían obviar los inconvenien-

(13) Del resto, de una encuesta efectuada en Francia para establecer un sistema de precios de costos de los servicios médicos, ha resultado que lo que podría ser exacto, a nivel de una consulta médica, resultaba convencional y arbitrario al nivel del acto unitario, al punto que fue necesario —para ponderar tales actos los unos en relación con los otros— basarse simplemente sobre los valores relativos de las tarifas oficiales. Por lo tanto, en vez de resolver la cuestión, se estimó que había ya sido resuelta preventivamente.

tes utilizando, como hacen algunas compañías internacionales especializadas, un sistema de equivalencias en puntos. Por ejemplo, tal material vale 50 puntos, otro 80, un tercero 100, etc. Se puede medir en tal modo la eficiencia (o los costos), resultando que es necesario *cierto* número de empleados para *ciertos* puntos de material; sin duda es posible transferir tal método, evaluando en puntos el resultado del trabajo.

Además, el trabajo de elaboración puede ser *manual*, y entonces fácilmente medible en duración, en relación con los resultados obtenidos, o *mecánico*, y por lo tanto debe hacerse intervenir “la hora máquina”, lo que no consentiría una medida conjunta, por cuanto existe la necesidad de tener máquinas distintas para llegar a un cierto resultado y, por lo tanto, interviene el “costo horario” o en otras palabras, la “medida-valor”. Ya que hemos llegado a hablar de equipos mecanográficos, decimos que la elaboración de un sistema analítico exige —tanto para el trabajo manual como para aquel mecanizado— la introducción de los métodos industriales de control de trabajo; ¡son evidentes entonces las dificultades psicológicas de semejante reforma!

5. CONCLUSIONES

Debemos darnos cuenta, frente a las dificultades del problema, que aquello que habíamos podido indicar rápidamente en esta ocasión no representa más que los primeros rudimentos de una búsqueda, que para poder llegar a una auspiciable confrontación o comparación internacional, debería ser conducida sobre el plano de los análisis concretos de los entes a compararse, para determinar así las “áreas” comunes.

Estamos todavía, por lo tanto, al inicio de un *concepto de métodos que deberá, para ser operante, pasar a través de los estados del análisis, de la organización y luego de la confrontación o comparación*. La reorganización debería permitir el registro analítico de los gastos y de los esfuerzos —esto es, la contabilidad cuantitativa— que podrá, entonces, con toda la prudencia del caso, permitir un cierto número de comparaciones. Se puede, por ejemplo, buscar la importancia relativa de cada voz o rubro por su naturaleza en relación a la suma atribuida a los gastos de gestiones. Una comparación o confrontación de este género eliminaría la diferencia debida a la disparidad de las monedas nacionales y consentiría, en una cierta medida, evaluar la política seguida por cada ente o, al menos, encontrar una explicación a las diferencias de estructura y de desarrollo.

Podrá también ser posible, mediante ciertas convenciones, definir el grado de mecanización de un ente, establecer estadísticas comparadas del personal en su composición cualitativa, de la utilización de los tiempos de trabajo, etc.

Desgraciadamente, cuando se quiera buscar el valor comparado de tales cifras en relación al resultado, o también a los índices generales, a la importancia de un ente, se encontrará una barrera compuesta por múltiples factores determinantes; por ejemplo, un cierto ente erogador de pensiones a la vejez, medirá la propia importancia sobre la base del número de los activos (cotizantes), pero también del número de pensionados (prestaciones).

Otros entes —afortunadamente para la estadística— han separado la actividad en organismos diferentes; pero, siguen una política sanitaria y social cuya extensión debe ser medida aisladamente.

Se tratará en particular de estudiar el significado de aquellas estadísticas (como se usa en la Unión Soviética, en el sector de la administración pública) que relacionan los gastos a una “unidad” de tiempo de trabajo o también a los “puntos-resultados” (entendiendo por éstos, en relación a la producción bruta, como la traducción, en puntos, del resultado del esfuerzo efectuado). Obviamente no podemos ocultar la dificultad de evaluar en puntos los diversos “actos” en los cuales se resuelve el trabajo de un ente.

Sin querer anticipar, por así decir por extrapolación “intuitiva”, los resultados de los eventuales estudios que, para ser válidos, requieren tiempo, aplicación y reflexión, podemos adelantar que algunos de éstos serán indudablemente más fácilmente conseguidos.

Por ejemplo, *la relación entre las horas-trabajo para las liquidaciones directas y el número de los expedientes homogéneos*, esto es, aquellos derivados de una misma legislación, lo que presupone ya la división de los servicios competentes para las liquidaciones, en las subcategorías previstas por cada legislación, con la ponderación de los expedientes derivados de categorías diferentes la una de la otra.

Resumiendo y concluyendo, es en la evaluación del personal utilizado, también a través de una equivalencia internacional de las clasificaciones, que pueden ser efectuadas las comparaciones o confrontaciones más significativas. *Cada búsqueda más evolucionada quiere una reforma de nuestras costumbres y la introducción de la contabilidad analítica de gestión.*

¿Tal esfuerzo es económicamente conveniente? Se podría respon-

der positivamente, por cuanto entendemos que cada esfuerzo de organización encierra en sí un valor implícito. Bien sabemos que estamos operando en un sector en el cual el factor humano es prevalente, por lo cual no sería nunca del todo sobrevalorado, la cautela que debe preceder a la aplicación de los métodos de control utilizados en la industria, al sector terciario (los "cuellos blancos" son por naturaleza y tradición reacios a cada vínculo); sin embargo, también respetando las exigencias legítimas de la personalidad humana, nos podemos preguntar si no sería justificada la búsqueda de un equilibrio.

El cual, aunque difícil, no es por ello menos deseable.

B I B L I O G R A F I A

- DUMAS (R.): "L'entreprise et la Statistique", Paris, Dunod, 535 pp.
- ERNST (H.): "Accounting for Productivity Changes".
- HENSEL (F.): "Verlustquellen in der Industrie", Betriebswirtschaftlicher Verlag th. Gabler, Wiesbaden, 184 pp.
- PAUWELS (M.): "Analyse de l'exploitation", Paris, Dunod, 291 pp.
- MOLES (R.): "Informe preliminar sobre el costo de gestión de los seguros sociales" ISSA-IACSS, Ginebra-México, 1963, 98 pp.
- MATAF (I.): "Kennziffern der Finanzstruktur in neuer Sicht".
- RYAN (I.): "A Report on the Centre's (Centre for Interfirm Comparison) first two years", London, 1961.