

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXI

EPOCA III

Núm. 76

JULIO-AGOSTO

MEXICO, D. F.

1972

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

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

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

INDICE

ESTUDIOS:	Pág.
Relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales	5
Sistemas de Seguro por desempleo en el Uruguay	27
Programación de la Seguridad Social Campesina en Bolivia	41
MONOGRAFÍAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL:	
Panamá:	
La Seguridad Social Panameña y su nueva dinámica	51
EVENTOS INTERNACIONALES:	
XXV Aniversario del Instituto Dominicano de Seguros Sociales	91
V Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de Riesgos Profesionales	104
LEGISLACION:	
Bolivia:	
Ley de Racionalización de la Seguridad Social	113
Argentina:	
Crea el Instituto de Obra Social para el personal de los Ministerios de Bienestar Social y de Trabajo	129
Crea el Instituto de Servicios Sociales para las actividades rurales y afines	135
Panamá:	
Código del Trabajo	143
Perú:	
Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales	147
Reglamentos del Seguro Social Obrero para Trabajadores del Servicio Doméstico	150
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	155
Declaración de las Naciones Unidas sobre el medio humano	157

ESTUDIOS

PROGRAMACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL CAMPELINA EN BOLIVIA ⁽¹⁾

Comisión del Seguro Social Campesino

EXPOSICION DE MOTIVOS

La legislación de seguridad social boliviana, había previsto el dife-
rimiento de la protección al sector campesino en razón de justificadas
dificultades económicas, técnicas y administrativas, cuando la experi-
encia sobre la materia era verdaderamente inédita y las tentativas
de su aplicación de problemática eficacia.

Aunque el Código de Seguridad Social fue promulgado con poste-
rioridad a la Reforma Agraria, esta notable medida socio-política, aún
en incipiente proceso de transformación legal de la propiedad y tenen-
cia de la tierra, con perceptible confusión y agitación social, hacía pro-
blemático el establecimiento de medidas protectivas adecuadas técnica
y prácticamente al cuadro social vigente. El panorama quedaba aún
más ensombrecido con la impresionante presencia de enfermedades,
que junto a las deficiencias nutricionales y de vivienda, constituían un
flajelo ostensible que no podía ser mitigado con los deficientes y mo-
destos recursos de los servicios propios del Ministerio de Salud Pública
que eran los únicos que llegaban tímidamente a algunos puntos del
agro boliviano.

La preocupación del actual gobierno nacionalista, traducida en
consciente decisión renovadora de las estructuras nacionales ha pro-
piciado la elaboración de un estudio global y sistemático que sirva co-
mo sostén de un instrumento legislativo que resuelva, gradual y pro-
gresivamente, la situación de incertidumbre e inseguridad de los po-
bladores del campo, amenazados por las enfermedades, la desnutrición
y las precarias condiciones de vida.

Acaso la motivación esencial, inductora del seguro campesino, es el
impulso postergado de realizar una tarea al través de la cual se unifiquen

(1) La Ley de Racionalización de la Seguridad Social en Bolivia aparece en el
Capítulo de Legislación de esta Revista.

los dispersos factores sociales y económicos, que han creado múltiple parcelación cultural del país. La tendencia armonizadora del seguro al permitir solución a los diversos fenómenos que se conjugan en su actividad, forjará una imagen renovada, asimiladora y trascendente que aspire a una auténtica unidad socio cultural representativa de la ambición nacional.

Las normas legales del proyecto están basadas adecuadamente en aspectos de orden doctrinal y situaciones de hecho que afectan al agro, combinadas armónicamente en procura de una solución técnica, práctica y factible, cuyos rasgos notables son los siguientes:

DENOMINACION Y ESENCIA

La denominación del seguro social de los trabajadores independientes del agro, ha sido determinada legalmente como "Seguro Social Campesino".

Conviene elucidar que los términos "campesino" o "rural" que pudieran usarse en el contexto de los diferentes documentos que respaldan el estudio del Seguro Social Campesino, son sinónimos, pues su filiación semántica es similar, y el término "rural" no admite presunción que pudiese englobar un campo de aplicación de personas protegidas más amplio. Consecuentemente el término de "trabajador rural" designa a cualquier persona que realice sus labores en localidades de limitada importancia demográfica, cuya actividad depende predominantemente de la influencia de zonas agrarias circunvecinas.

PERSONAS PROTEGIDAS

Aplicar nuestro seguro como sistema protectivo solamente a los trabajadores agrícolas independientes, es enervar la magnitud de esfuerzos que deben orientarse hacia todos los sectores rurales, en cuyos centros existen trabajadores agrícolas asalariados y otros no esencialmente campesinos.

Parece inexcusable compatibilizar, en la práctica, la esencia de nuestro seguro campesino destinado a los trabajadores agrícolas independientes, con la prestación de servicios a otros trabajadores, ausentando una problemática, odiosa y aún injustificada segregación para el otorgamiento de las prestaciones. Por ello se considera indispensable mantener el espíritu preconizado por la ley, es decir, que el seguro social campesino debe beneficiar sólo a los trabajadores independientes del agro, pero ampliado a los otros trabajadores por las vías de la coordinación y voluntariedad planteadas en el estudio.

Quiere decir, que si bien el seguro debe estar orientado a los trabajadores independientes, los asalariados campesinos o los independientes de cualquier sector que residan en centros rurales, podrán ser atendidos por los servicios del Seguro Social Campesino.

Los trabajadores que por su condición de asalariados debieran estar cubiertos por el Seguro Social General Obligatorio serán atendidos, por vía de coordinación, con los costos sufragados por las entidades gestoras a cuyo campo de aplicación pertenecen. Es decir, que la Caja Nacional, Petrolera, Ferroviaria, de Choferes o cualquier otra, reconocerá al Seguro Social Campesino las cotizaciones correspondientes a las prestaciones sanitarias de los seguros de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales.

Se comprende que existiendo una variedad de trabajadores que pueden no ser agrícolas independientes o asalariados, ni trabajadores cubiertos por cualquiera de las instituciones que gestionan el Seguro Social Obligatorio, es menester admitir la vía de voluntariedad del aseguramiento para garantizar eficazmente una protección integral a los pobladores rurales.

Para completar la gama de protección al grupo familiar, el proyecto consigna el mismo esquema de beneficiarios consagrado en el Código de Seguridad Social, que referido al sector campesino tendrá una expresión más significativa, ya que las tareas agrícolas acogen a más temprana edad a los trabajadores independientes. Por otra parte, el proyecto recoge una genuina realidad social al incorporar como beneficiarios a quienes no están ligados a la familia necesariamente por vínculos de sangre.

CONTINGENCIAS CUBIERTAS

Las contingencias que pueden afectar la salud, así como los fenómenos naturales que requieren atención médica, están cubiertos de acuerdo a nuestra legislación por los seguros de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales.

El seguro que debe aplicarse a los trabajadores campesinos está orientado, esencialmente, a la preservación de la salud con deliberado diferimiento de la reparación económica en los casos de disminución o pérdida de la capacidad de ganancia. Quiere decir que el objetivo primordial de la aplicación de los seguros de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales está referido a proporcionar todos los auxilios

médicos tendientes a prevenir las enfermedades y a restablecer la salud quebrantada por cualquiera de las contingencias o fenómenos naturales que menoscaban la salud.

Las rentas de invalidez y vejez, así como las prestaciones económicas para los supervivientes, serán mantenidas para los trabajadores rurales cubiertos por el Seguro Social Obligatorio. Es sabido que en la actualidad, las instituciones gestoras no pueden proteger a sectores campesinos asalariados por la dificultad de aplicación de los seguros de enfermedad y maternidad que conlleva la necesidad de una preparación técnico administrativa compleja y la movilización de importantes recursos financieros. Al permitir que el seguro campesino preste la atención sanitaria a este grupo de asegurados, se habrá logrado la aplicación global del campo de contingencias cubiertas por el Código de Seguridad Social. Una imagen similar se presentará en la cobertura de los riesgos profesionales para los trabajadores asalariados.

Las prestaciones sanitarias de los seguros establecidos en el proyecto, serán concedidas, gradual y progresivamente, por zonas geográficas pre-establecidas convencionalmente en la zonificación propuesta, que respetando los contornos de la división político administrativa, responde a la conjunción de criterios, referidos a aspectos de orden climatológico, epidemiológico, medios de comunicación, concentración demográfica, estructura sanitaria y otros factores concomitantes. La gradualidad resulta insoslayable ya que no podrá acometerse la tarea simultáneamente por obvias razones de orden técnico, económico y administrativo. Cabe destacar que el aporte individual per cápita que pague el asegurado, será cubierto coetáneamente en la oportunidad de aplicación de su seguro en la zona geográfica que le corresponda.

La proposición más importante del proyecto reside en la tentativa de eximir al Ministerio de Previsión Social y Salud Pública de sus responsabilidades actuales de prestar atención médica en los centros rurales. De esta manera los proyectos y programas sanitarios, estudiados y previstos para todas las zonas del país, excepto las capitales de departamento, serían ejecutados por el Seguro Social Campesino. Esta decisión de impresionante magnitud parece la más aconsejable, ya que preconizar la supervivencia de los servicios dependientes del Ministerio de Salud Pública en el agro, implicaría injustificada duplicidad de recursos económicos humanos y materiales.

La aprobación de este propósito aparejará la transferencia de los recursos consignados en el Presupuesto General de la Nación para la

atención de los servicios de medicina preventiva y curativa en todas las regiones rurales. Sin embargo, el Ministerio de Salud continuará desarrollando la planificación y aplicación de los programas de medicina preventiva y curativa en las capitales de departamento e igualmente con las facultades de normatización general de la salud pública del país y con las labores de aplicación, en escala nacional, de los programas referidos a inmunizaciones en general y a la lucha contra la lepra, la malaria y fiebre hemorrágica. Serán también de responsabilidad del Ministerio de Salud Pública las programaciones de saneamiento ambiental con referencia a la proyección de sistemas de agua potable y alcantarillado en las zonas rurales.

FINANCIAMIENTO

El obstáculo más notorio, frustráneo de la ambición de llegar al campo con los sistemas protectivos del seguro social, ha sido precisamente la dificultad de encontrar coherentes métodos orientados a un adecuado financiamiento. Los sistemas financieros tradicionales y modernos, aplicados a un seguro amparado en la tésis laboral como es el nuestro, vigente en las zonas urbanas, no parecía asimilarse a los requerimientos y la fisonomía sociológica y laboral de los sectores del campo. La dificultad de evaluar individualmente la renta per cápita para los trabajadores independientes del agro, con el fin de establecer su capacidad contributiva, constituyó dificultad eminente que difirió la consideración de esta magna tarea que se acomete. Si a este factor, casi determinante, se añade otro escollo referido al proceso de recaudación de cotizaciones individuales, debemos admitir la necesidad de ajustar un esquema de contribución universal aplicado a través de tributos indirectos que afecten predominantemente a toda la colectividad.

Los sistemas financieros de participación tripartita de trabajadores, empleadores y Estado u otra modalidad de contribución bipartita o simple, detentada por los mismos grupos socio-económicos mencionados, no responden a los esquemas vigentes previstos por la economía nacional. Por ello el proyecto, exhumando la teoría social del riesgo, que apunta el esclarecido principio de que la cobertura económica del acaecimiento de la contingencia debe ser financiada por toda la colectividad, ha establecido un régimen impositivo mixto de participación individual y contribución colectiva.

Por otra parte, el concepto de solidaridad social y económica que

debe caracterizar el proyecto, impone la adopción de medidas contri-
buitivas en un campo de acción deseablemente generalizado.

A pesar de las consideraciones categóricas que pudieron haber pros-
crito la creación de una cotización individual, se supone que el funcio-
namiento del sistema médico asistencial permitirá el control racional
de contribuciones de esta índole, que tendrán la virtud de identificar
al campesino con las aspiraciones de mejoramiento, superación y des-
arrollo de la colectividad. De otro lado, este factor contribuirá decisiva-
mente a despejar la suspicacia de percepción de beneficios en condi-
ción parasitaria.

Los recursos destinados al financiamiento del seguro se registrarán
por el sistema de "reparto simple", que técnicamente es el que corres-
ponde a la gestión de esta clase de regímenes. Se ha concebido igual-
mente la formación de provisiones financieras orientadas a solventar
los empréstitos destinados a construcción y equipamiento de centros
sanitarios.

REGIMEN CREDITICIO

Aunque no se trata de una idónea función asimilada a los rigurosos
principios de la seguridad social, se ha concebido un régimen crediti-
cio orientado al fomento agro-económico del pequeño agricultor y ga-
nadero, desposeído de fuentes de crédito que permitan el desarrollo
de sus actividades. La ausencia de instituciones especializadas para
propósitos de esta índole, ha inducido a que una entidad, aunque fuese
de seguridad social, coadyuve a la solución de los problemas enuncia-
dos al través de la concesión, control y supervisión de recursos admi-
nistrados por un organismo que estará íntimamente ligado en sus ac-
tividades con el gran sector del campesinado.

De otro lado, como este servicio se inspira en los principios del
mutualismo de ahorro y préstamo, su actividad incitará y fortalecerá
la previsión económica y el ahorro individual, incrementando el ahorro
interno del país.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Se ha formulado la creación de un ente cuyo nombre englobe la
doble función que deberá realizar en la práctica: seguro social y crédito
rural. La denominación propuesta del ente es "SERVICIO DE SEGU-
RO SOCIAL CAMPESINO Y CREDITO AGRARIO".

El desarrollo de la actividad administrativa ha sido pergeñado al través de esquemas dinámicos que se adecúen a las perspectivas de crecimiento acelerado y expansión presumible de este importante organismo.

Para finalizar, debemos resaltar que el proyecto concilia armoniosamente los dictados de la doctrina con la experiencia para conformar un contexto que si bien puede ser perfectible, en la oportunidad recoge la insoslayable imagen de una realidad que debe ser compatibilizada con los enunciados y las normas propuestas en el proyecto.