

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXIII

EPOCA III

Núms. 87-88

MAYO-JUNIO  
JULIO-AGOSTO  
MÉXICO, D. F.  
1974

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS  
GENERALES DEL C.P.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.

## I N D I C E

	Pág.
Introducción .....	3
III Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social.....	9
Mesa Redonda, Reformas Legislativas Recientes y su aplicación en la Administración, Financiamiento y Extensión de la Seguridad Social..	13
Reformas Legislativas y Evolución de la Seguridad Social en Costa Rica (1971-1974) .....	17
Reformas Legislativas recientes y su aplicación en la Administración, Financiamiento y Extensión de la Seguridad Social. 1971-1974 Ecuador .....	31
Selección de Tendencias Legislativas recientes en la Seguridad Social de los Estados Unidos de América.....	87
La Nueva Ley Mexicana del Seguro Social, sus Antecedentes, Logros y Proyecciones .....	105
La Seguridad Social en el Proceso Revolucionario Panameño.....	215
El Proceso Peruano en el Campo de la Seguridad Social.....	287
Relaciones entre la Legislación de la Seguridad Social y los Planes de Desarrollo en los Países de la Cuenca del Plata.....	307
Agenda de la Discusión Coordinada .....	429
Lista de Participantes a la Tercera Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social y a la Mesa Redonda.....	441
Deceso del Licenciado Juan Bernaldo de Quirós Villanueva.....	447

SELECCION DE TENDENCIAS LEGISLATIVAS  
RECIENTES EN LA SEGURIDAD SOCIAL  
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

PAUL FISHER \*

\* Documento preparado por la Oficina Internacional de la Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos de América.

La seguridad social en los Estados Unidos se refiere primeramente al Programa Legal Federal sobre aseguramiento para la edad avanzada, los supervivientes y la incapacidad, y un programa de seguro médico para los ancianos y trabajadores incapacitados. Este programa fue establecido en 1935, e inicialmente estuvo limitado al pago de una pequeña cuota en relación con los beneficios de retiro a la edad de 65 años para los trabajadores en el comercio y la industria. A partir de este pequeño principio el programa ha madurado hasta el punto de que actualmente da protección a más del 90% de la población trabajadora y a su familia inmediata. Alrededor de 30 millones de beneficiarios están recibiendo mensualmente beneficios en efectivo. También existen Programas del Gobierno de los Estados Unidos para seguro de desempleo y accidente de trabajo para la mayoría de la población trabajadora y Programas de Beneficio Económico por Enfermedad para aproximadamente una cuarta parte de los trabajadores, pero estos programas son administrados por los Estados, algunos con ayuda financiera Federal. Esto involucra complejos asuntos legales de relaciones entre los Gobiernos Federal y de los Estados, y consecuentemente no serán tema central de esta discusión.

Desde su iniciación el sistema de pensiones de seguridad social se ha fundamentado en el principio de protección a través del seguro social obligatorio que conduce a beneficios como una situación de derecho. No existió la intención de reemplazar las pensiones privadas, el seguro privado o los ahorros, sino más bien, dar al trabajador una base de protección sobre la cual él pudiera construir un plan para su retiro y ofrecer una protección a la familia del trabajador en caso de la muerte del mismo. Los beneficios económicos inmediatos para algunos dependientes y sobrevivientes constituyeron la primer extensión de la protección, en 1939. Enmiendas posteriores a la ley original añadieron otros grupos de beneficiarios. Actualmente el programa ofrece beneficios no solamente al trabajador, sino también a la esposa o al marido dependiente en edad de retiro, a la viuda o al viudo dependiente, a los padres ancianos dependientes, y a los hijos sobrevivientes o dependientes menores de 18 años, y entre 18 y 22 si van a la escuela, o a los hijos adultos incapacitados, si la incapacidad se inició antes de la edad de 22 años.

En los cuarenta años transcurridos desde la aparición de la Primera Ley de Seguridad Social han acontecido muchos cambios en nuestro país. La gran depresión de los años treinta, que dió el impulso final a la promulgación de un Programa de Seguridad Social, hace largo tiempo terminó, pero los cambios en las condiciones y estilos de vida continúan y ésto afecta la capacidad del trabajador para asegurarse un retiro confortable y protección a su familia en el caso de su fallecimiento.

El ideal generalmente aceptado hacia 1935, de que un individuo podía dirigirse al Oeste y ocupar territorio virgen, y con su propio esfuerzo conseguir no solamente un modo de vida para si mismo, sino la seguridad para su familia, terminó hace mucho tiempo por la falta de tierra libre en disponibilidad. Este ideal de individualismo acentuado, tan prevalente en los años veinte como la garantía del éxito personal, había probado su falsía en las profundidades de la depresión. La tendencia hacia la vida urbana que fue celebrada por la revolución industria aún continua. El 54.3% de la población de Estados Unidos vivía en áreas rurales en 1910. Para 1950, había descendido al 36% y en 1970 al 26.5%. Esto había conducido a la ruptura de muchas unidades de "familias granjeras", que a semejanza de las familias tradicionales en cualquier lado, eran anteriormente capaces de cuidar de sus propios miembros. No solamente los trabajadores que emigraron a las ciudades se volvieron dependientes de un salario y de las condiciones generales en el comercio y en la industria, sino que una dependencia similar ha sido creciente entre los trabajadores que permanecen en las áreas rurales, en la medida en que se ha industrializado la agricultura y el empleo industrial en las granjas. Simultáneamente la inflación y el costo continuamente creciente de la atención médica se ha añadido.

Otro factor en el cambio de estilo de vida es la variación en muchos americanos sobre las perspectivas de la familia y las relaciones interpersonales. La declinación en la tasa de matrimonio, el surgimiento de la familia nuclear, el deseo de los retirados por vivir separados de sus hijos, junto con la formación de grupos familiares informales, ha creado problemas para la protección de los miembros y dependientes cuando el grupo familiar se desintegra, o cuando el sostén de la familia fallece.

En cierta forma el Congreso de los Estados Unidos ha reconocido los patronos cambiantes en el estilo de vida de los americanos,

en sus ocupaciones y relaciones familiares, al dirigir sus esfuerzos hacia la protección de las personas afectadas por estos cambios. Este documento discutirá brevemente estos esfuerzos, en cuatro áreas:

1. Un enfoque de universalización en la aplicación del sistema.
2. La protección de los dependientes y sobrevivientes del trabajador.
3. El campo de la atención médica.
4. Los problemas de inflación y suficiencia de los beneficiarios, y el financiamiento de los costos del programa.

### 1.—UNIVERSALIDAD DE APLICACION DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es actualmente aceptada en forma prácticamente universal como una responsabilidad básica del Gobierno Federal, pero ésto no siempre fué cierto. En su iniciación durante la gran depresión de los años treinta, sus autores la concibieron lo mismo como una medida de emergencia frente a las necesidades económicas y sociales inmediatas que como una medida a largo plazo para las necesidades de tiempos más prósperos. Dado que el Gobierno Federal tiene poderes con limitaciones definidas constitucionalmente, el aspecto de constitucionalidad de la Ley de Seguridad Social inevitablemente tuvo que ser tratado. Esto aconteció bastante rápido, y en 1937, la Suprema Corte fundó la constitucionalidad de la ley en la base de que el Congreso tenía poder para establecer impuestos dirigidos a bienestar general (1).

La afiliación al sistema de seguridad social es obligatoria para los trabajadores considerados en el esquema. Inicialmente se incluyó solamente trabajadores del comercio y la industria, consecuentemente muchos otros quedaron excluidos. Por ejemplo, los trabajadores independientes incluyendo las profesiones liberales (self-employed) granjeros independientes y trabajadores agrícolas, empleados de organismos no lucrativos (educacionales, de caridad y religiosos) y trabajadores domésticos estuvieron entre estos grupos. Los empleados gubernamentales de los Estados y locales (incluyendo policías, bom-

---

(1) *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619 (1937). El poder de poner un impuesto se encuentra en el artículo I, sección 8 de la Constitución de los U.S.A.

beros y profesores de escuelas públicas) fueron excluidos por razones Constitucionales (2). Muchos miembros de estos grupos participaban en esquemas de pensiones ocupacionales. Los empleados del Gobierno Federal, civiles y militares, y los empleados de los ferrocarriles inter estatales, todos ellos protegidos por sistemas especiales, fueron también excluidos.

En forma gradual la mayoría de los grupos excluidos han sido asimilados al programa de seguridad social. El máximo incremento en cobertura se efectuó en 1950, cuando los agricultores con empleo regular y los trabajadores domésticos, los trabajadores independientes (excepto los grupos profesionales) los empleados federales civiles no incluidos en los sistemas de retiro del servicio público, y los norteamericanos trabajando en el extranjero para un empleador americano quedaron incluidos. Una aplicación territorial de la Ley de Seguridad Social, la extendió para incluir a Puerto Rico y a las Islas Vírgenes.

Al mismo tiempo se hizo posible para algunos empleados de gobiernos locales y estatales obtener créditos para seguridad social. Lo anterior configura el modo por el cual esto fué logrado y ha sido desde entonces utilizado por otros grupos en donde la obligatoriedad de cobertura pudiera ocasionar problemas Constitucionales. El problema en este caso era recaudar las contribuciones del empleador de los gobiernos locales o estatales, dado que, como fué señalado, el Gobierno Federal carece de autoridad para imponer impuestos sobre ellos. El método escogido fué autorizar a los Estados como empleadores para establecer convenios voluntarios con el Gobierno Federal, sobre la cobertura de algunos y posteriormente todos esos empleados. En esta forma el pago de las cuotas del empleador se realiza bajo un convenio voluntario (irrevocable desde el punto de vista práctico) y no constituye una violación a la Constitución. Desde entonces la mayor parte de los empleados de gobiernos locales y estatales han quedado cubiertos por el programa de seguridad social.

Los agricultores independientes, muchos profesionistas independientes, trabajadores a domicilio, ministros y miembros de órdenes religiosas sin voto de pobreza, (en este último grupo es electivo para el individuo) quedaron cubiertos por el sistema. Los miembros de los servicios uniformados que habían estado recibiendo acreditación gra-

---

(2) La Constitución de los U. S. A., ha sido interpretada de prohibir al Gobierno Federal para gravar cualquier impuesto sobre los gobiernos de los Estados o viceversa.



tuita desde 1940, fueron cubiertos bajo una base contributiva a partir de 1957. Desde entonces la tendencia ha sido bilateral: primero extender la protección de seguridad social a grupos de trabajadores —la mayoría pequeños— que estaban todavía excluidos, y en segundo término, asegurar la protección y extender su posibilidad a los ciudadanos norteamericanos para obtener y mantener acreditación de seguro sin importar en donde trabaja.

En esta forma la cobertura se ha extendido a los ciudadanos norteamericanos empleados en los Estados Unidos por gobiernos extranjeros o por organizaciones internacionales. En 1965, los médicos internos y los médicos independientes fueron cubiertos. Antes de 1967, los ministros y miembros de órdenes religiosas no sujetos a un voto de pobreza tuvieron que adoptar una acción positiva al elegir su cobertura por la seguridad social antes de que pudieran ser incluidos en el programa. Desde entonces ellos quedan automáticamente incorporados a la seguridad social al menos que específicamente soliciten excepción fundada en principios religiosos o de conciencia. La última adición en 1972, a la cobertura de grupos fué para miembros de una orden religiosa sujeta a votos de pobreza. Su inclusión, sin embargo, es por decisión del empleador; en este caso la orden religiosa a la cual pertenecen.

Existen aún dos grandes grupos de trabajadores cuyos miembros están parcial o totalmente incluidos. Son los trabajadores ferrocarrileros y los empleados civiles del Gobierno Federal comprendidos en sistemas federales de retiro.

En el caso de los trabajadores ferrocarrileros su sistema de retiro está ya parcialmente coordinado con el programa de seguridad social. En los casos de muerte se combinan los beneficios de la seguridad social y los del ferrocarril para determinar la elegibilidad y la suma de prestaciones a los sobrevivientes. También existe la coordinación en los casos en que el trabajador no tiene un tiempo suficiente de servicios en los ferrocarriles para recibir prestaciones de retiro. En estas circunstancias el tiempo acreditado al trabajador es transferido a la seguridad social y utilizado para determinar el derecho y la suma de sus beneficios por la seguridad social.

En forma periódica se propone al Congreso la afiliación de los empleados federales, pero es poco probable que la legislación sea modificada pronto, porque ello podría duplicar la protección actualmente obtenible para el empleado de carrera, y aumentaría substancial-

mente la contribución que ellos y el gobierno federal aportan ya para esta protección. Si alguna coordinación puede surgir será probablemente similar a la del plan de retiro en los ferrocarriles para aquéllos cuya protección no está aún bien establecida, por ejemplo en el caso de las personas que han trabajado menos de cinco años en el servicio civil. Han existido discusiones actualmente no activas sobre la transferencia de todos o algunos de estos créditos al sistema de seguridad social, cuando por medio de ello el individuo puede ser mejorado en su protección.

Otra área de actividad en el Congreso es el intento por encontrar una solución a algunos de los problemas de los trabajadores migratorios.

Desde el punto de vista de la seguridad social el principal problema es que el trabajador que adquiere créditos para su pensión en dos o más países, sin obtener necesariamente créditos suficientes en un país dado, o cuyos créditos son estimados por separado bajo el sistema de cada país en el cual ha trabajado, no expresan en una forma razonable la historia de su vida.

Para todos los propósitos prácticos no existen distinciones entre nacionales y no nacionales en los Estados Unidos dentro del sistema de pensiones de seguridad social. Así los beneficios pueden ser obtenidos por inmigrantes a los Estados Unidos, y son pagaderos aquí y en muchos casos en el extranjero, sobre la misma base que los nacionales. La cobertura de los ciudadanos norteamericanos en el extranjero se obtiene en forma totalmente unilateral. Los ciudadanos de Estados Unidos empleados en el exterior por empleadores norteamericanos están obligatoriamente cubiertos, mientras que los ciudadanos norteamericanos trabajando en el exterior para subsidiarias de corporaciones americanas pueden ser cubiertos por convenios de la corporación de origen. Las modificaciones a la seguridad social en 1972 hicieron obligatoria la cobertura de vejez, sobrevivientes, incapacidad y seguro de salud para los trabajadores independientes en el exterior que mantienen su residencia en los Estados Unidos. Aunque estas previsiones ayudan a muchos ciudadanos norteamericanos para adquirir o mantener sus derechos jubilatorios, nada hacen para las personas que trabajan en el exterior para corporaciones extranjeras, ni ayudan al trabajador extranjero temporal en los Estados Unidos, ni contribuyen a nuestro sistema por un corto tiempo.

No existen cifras disponibles sobre el número de personas en esta categoría. Sin embargo algunas estimaciones de su magnitud pue-

den obtenerse de los censos y de los datos de inmigración. En los veinte años comprendidos de 1950 a 1970, más de 5.8 millones de inmigrantes entraron a los Estados Unidos. Esto no incluye a personas legalmente admitidas bajo algunos programas de refugiados, ni incluye los números importantes de extranjeros no inmigrantes admitidos para trabajos temporales en los Estados Unidos, todos los cuales deben contribuir al sistema si sus ocupaciones de trabajo están cubiertas (3). La inmigración anual habitual es de aproximadamente 370,000 personas, y se calcula que promedien alrededor de 400,000 hasta el año 2000. Aproximadamente el 44% de los inmigrantes de cada año son enrolados para ocupaciones conocidas desde antes de su arribo. Probablemente muchos de ellos tienen algunas afiliaciones a los sistemas de seguridad social de su país de origen. En forma simultánea un número creciente de americanos son empleados en el exterior. Más de 150,000 contribuyen a la seguridad social en Estados Unidos muchos de éstos y muchos más contribuyen al sistema de seguridad social del país huésped. Dado que las designaciones a ultramar son generalmente temporales pocos de estos trabajadores obtienen suficientes créditos para ser elegibles a los beneficios de los sistemas de seguridad social de tales países huéspedes.

Una posible solución para estos trabajadores puede sustentarse en la cooperación internacional y en el establecimiento de convenios bi o multilaterales en seguridad social, que empleen el principio de totalización como métodos para mantener los derechos de pensiones en los migrantes, o para preservar los derechos que están siendo adquiridos. El Convenio 48 de la O I T, sobre el mantenimiento de los derechos de pensión en los migrantes (1935) es el modelo para muchos de estos convenios.

Un viraje de acciones unilaterales hacia el establecimiento de coordinación limitada bajo convenios de totalización constituiría un gran cambio para los Estados Unidos. Este concepto, sin embargo, está recibiendo creciente atención y apoyo. Para que un convenio de esta naturaleza fuera efectivo se necesitarían alcanzar uno de dos criterios. El convenio podría lo mismo ser ratificado como un tratado requiriendo la opinión y el consentimiento del Senado Norteamericano, o habría que legislar autorizando convenios del Ejecutivo para establecer arreglos de totalización, con la posibilidad de revisión en el

---

(3) De acuerdo con la Ley de Seguridad Social y las reglamentaciones sobre impuestos de seguridad social del Código de Impuestos internos, con pocas excepciones, es el empleo y no el individuo, quien está sujeto a cobertura y contribuciones.

Congreso. Este último enfoque ha sido tomado por el Gobierno de los Estados Unidos, y la legislación para autorizar estos convenios ha sido propuesta en el Congreso.

## 2.—LA PROTECCION DE LOS DEPENDIENTES Y SOBREVIVIENTES DEL TRABAJADOR

En el Acta de 1935, solamente el trabajador era elegible para beneficios de retiro, pero en 1939, la protección se extendió a las esposas dependientes e hijos menores y a las viudas sobrevivientes, hijos menores y padres ancianos. Desde entonces se han agregado categorías adicionales y los requisitos de elegibilidad han sido liberalizados en paralelismo con los estilos de vida cambiantes. Dos ejemplos, previamente mencionados, serían la elegibilidad de las esposas divorciadas y una definición más amplia de lo que constituye un "menor" para los propósitos de su derecho a beneficios. La amplitud del problema de hacia quién van dirigidos estos cambios se refleja parcialmente en el aumento de divorcios y en el aumento de nacimientos ilegítimos. La tasa anual de divorcios en la población se ha cuadruplicado desde 1910 y duplicado desde 1935, hasta 3.7 por mil personas. El aumento de hijos ilegítimos ha sido aún más rápido. En 1940, era 3.5% de nacidos vivos y para 1960 aumentó a 5.3%. Estas cifras continúan aumentando: en 1965, 7.7%; en 1966, 8.4%; en 1967, 9% y en 1968, el último año del cual existen datos disponibles, 9.7%. La protección, especialmente para estos niños, se ha convertido en un real problema.

Los beneficios para la mujer divorciada fueron pagaderos a partir de 1950, pero solamente para las mujeres divorciadas sobrevivientes que estaban recibiendo cuando menos la mitad de su sostenimiento por parte del trabajador al ocurrir su muerte, y que se hacían cargo de un hijo menor de 18 años. Este menor requería también haber sido hijo legítimo del trabajador, o haber sido legalmente adoptado por la pareja antes del divorcio.

Los beneficios para las esposas divorciadas ancianas de trabajadores vivos, y para las divorciadas ancianas sobrevivientes fueron agregados en 1965. En estos casos el matrimonio requería haber durado veinte años, y la esposa divorciada debería ser dependiente del trabajador para su mantenimiento. Sin embargo los requisitos de dependencia quedaban satisfechos si el trabajador tenía un mandato judicial para contribuir a su sostenimiento, independientemente de si en realidad cumplía o nó con estas contribuciones. La elegibilidad

para estos beneficios no regía para hijos naturales o adoptivos del trabajador.

El requisito de dependencia para las divorciadas y divorciadas sobrevivientes, lo mismo que para las madres divorciadas sobrevivientes, fueron eliminadas en 1972.

El otorgamiento de beneficios a los menores ha sido también liberalizado en varios aspectos importantes. Un área de liberalización es la definición de un "menor" para propósitos de seguridad social. Esta definición quedó inicialmente restringida a los hijos legítimos o legalmente adoptados o hijastros del trabajador, menores de 18 años, que estuvieran viviendo con el trabajador o recibiendo de éste cuando menos la mitad de su mantenimiento.

La Ley de cada Estado, en el Estado domicilio del trabajador, determinaba quién era, o no era, un menor para el propósito de estos beneficios. Los resultados eran en ocasiones confusos, especialmente cuando el matrimonio entre el trabajador y la madre del menor, o un procedimiento de adopción, había sido nulificado por alguna irregularidad o impedimento legal. Aunque las pruebas anteriores siguen vigentes para decidir quién es un "menor", la Ley ha sido actualmente modificada para permitir pruebas alternativas. Un "menor" es el "hijo" del trabajador si éste ha reconocido por escrito que sea su hijo o su hija, si ha sido decretado como el padre del aplicante, o si una Corte le ha ordenado que contribuya al mantenimiento del aplicante porque éste es su hijo o hija. También se han efectuado modificaciones en las leyes de muchos Estados o Territorios sobre lo que constituye un "menor" bajo la ley del Estado. Probablemente la más notable fue en Puerto Rico, en donde la Corte decretó que el concepto de ilegitimidad era repugnante a la Constitución de Puerto Rico. Todo lo que se requiere en Puerto Rico ahora es probar la paternidad.

La escala de elegibilidad de los menores para beneficios también ha sido aumentada. Desde 1956, los hijos adultos incapacitados de un trabajador retirado, incapacitado o muerto son elegibles para beneficios auxiliares, si la incapacidad se inició antes de los 18 años de edad. Esta última edad de iniciación de la incapacidad fue aumentada a 22 años en 1972. Los beneficios de atención médica, anteriormente pagables solamente a personas elegibles con edad de 65 años o más, son ahora obtenibles para los hijos adultos incapacitados desde 1973.

El reconocimiento de la propensión hacia una educación más prolongada los costos de tal educación condujeron en 1965, a hacer elegibles a

los hijos entre 18 y 22 años, para los beneficios de dependientes o sobrevivientes, si son estudiantes de tiempo completo. Estos beneficios fueron aplicados desde 1972, para cubrir los trimestres o semestres escolares en los cuales el estudiante no graduado de tiempo completo es menor de 22 años.

Desde hace algunos años la tendencia en la legislación de la seguridad social ha sido eliminar los conflictos legales, y orientarse hacia problemas y necesidades humanas. Cada uno de los Estados tiene su propio sistema legal de relaciones domésticas (4). Aunque la promulgación de un estatuto nacional de relaciones domésticas está constitucionalmente excluida, la Ley de Seguridad Social se ha acercado tanto a ser un sistema nacional como es constitucionalmente permisible, y el sistema está sujeto a afinaciones constantes frente a nuevos problemas y necesidades, conforme éstas aparcan.

### 3.—EL TERRENO DE LA ATENCION MEDICA

El seguro médico para los ancianos, o Medicare, es un beneficio relativamente reciente, promulgado en 1965 y en operación efectiva en julio de 1966. A pesar de su origen reciente el programa ha tenido grandes cambios, y se contemplan muchos más. Según fué establecido el Medicare consiste de dos partes: Un programa obligatorio de seguro de hospitalización (HI) y un programa voluntario de seguro para beneficios médicos suplementarios (SMI). En ambos programas se reembolsa una parte del costo involucrado en la atención médica. Los beneficios de hospitalización (HI) cubren una parte del costo de los servicios de hospitalización y cuidados de convalecencia en el hogar por una enfermera competente. El S M I, cubre otros gastos, como los servicios de médicos y cirujanos, los servicios externos del hospital y algunos servicios de salud en el hogar. Aunque los beneficios de H I y S M I han sido aumentados por las modificaciones a la Ley en 1967 y 1972, los mayores cambios han sido en la población protegida por el Medicare.

Antes de 1973, los beneficios de hospitalización (HI) eran aplicables solamente a personas de 65 años o más, que tuvieran derecho

---

(4) La Décima Enmienda de la Constitución— parte del Código de Derechos original— reserva a los Estados o al pueblo estos aspectos, que no están específicamente señalados en la Constitución para el Gobierno Federal.

a una mensualidad en efectivo o demostraran otros requisitos transicionales. Desde julio de 1973, las personas no aseguradas mayores de 65 años que previamente se hubieran inscrito para el programa S M I, pueden voluntariamente afiliarse a los beneficios del Medicare mediante el pago de una cuota mensual. Los beneficios del Medicare fueron, al mismo tiempo, extendidos a las personas que reciben prestaciones en efectivo por incapacidad. Esto incluye a trabajadores incapacitados y a hijos adultos incapacitados, siempre que éstos últimos hubieran tenido derecho a beneficios por no menos de 24 meses consecutivos.

El Congreso está nuevamente estudiando medidas alternativas de protección de todo el pueblo frente al costo de la enfermedad. Para febrero de 1974, se habían presentado al Congreso dieciséis grandes proposiciones para alguna forma de seguro nacional de salud. Estas proposiciones caen en cuatro categorías fundamentales, mezcla de seguro privado y público, fundamentalmente de sistema público, apoyado en impuestos y en programas de protección sólo para enfermedades catastróficas. Debe enfatizarse que en todas estas proposiciones la atención debe ser dada por agentes independientes de servicios mientras que el costo de la atención debe ser pagado por el seguro o atendido a través de impuestos de diversos grados. Ninguna de estas proposiciones contempla servicios médicos administrados por el Gobierno, ni es éste el enfoque con posibilidades realistas. Aunque es aún demasiado pronto para saber cuál de estos enfoques será finalmente utilizado, y mucho menos qué previsiones serán finalmente promulgadas, el apoyo que han recibido del Ejecutivo, el Congreso y el público, indica el paso hacia alguna forma de seguro nacional de salud, como muy probable en un futuro próximo.

#### 4.—BENEFICIO E INFLACION

Los problemas causados por la inflación, especialmente a los pensionados cuyo ingreso es relativamente fijo y que no tienen la ventaja de los aumentos de salarios para contrarrestar el progresivo aumento en el costo de la vida, parecen ser universales. Ciertamente los Estados Unidos no están fuera de estos problemas. El reto a la seguridad social es enfrentarse a estos problemas, no solamente en términos relativos para emparejarse con la inflación, sino sobre la base de mejorar los beneficios de protección en términos absolutos.

En el Convenio N° 128 se establecen algunas medidas para com-

parar o determinar, la efectividad de los programas de seguridad social relativos a beneficios por invalidez, edad avanzada y supervivientes, que fueron adoptadas en la 51 Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra del 7 al 29 de junio de 1967.

Para alcanzar los estándares establecidos en el Convenio los beneficios pagaderos a ciertos beneficiarios estándares, deben ser comparados con el salario de un trabajador manual calificado, o con el de un trabajador adulto, en ambos casos masculino. Se abre un cierto número de alternativas a un país donde el sistema de pensiones protege empleados o clases de la población económicamente activa, y el país puede escoger la alternativa que mejor le convenga. En el artículo 26 se dan 4 alternativas para interpretar el párrafo 6 del Convenio en cuanto a "empleo masculino manual calificado". La alternativa escogida para su empleo en los Estados Unidos es la del subpárrafo (d):

"Una persona cuyo ingreso es igual al 125% del promedio de ingresos de todas las personas protegidas".

Bajo esta definición el salario mensual promedio de un "empleo masculino manual calificado", era \$522.00 dólares en 1968. Actualmente se estima en \$717.00 dólares en 1974 y se espera que alcance \$864.00 dólares en 1976, \$968.00 en 1978 y \$1,075.00 dólares para 1980, más del doble de la cantidad de 1968.

Para que un país se ajuste a los estándares de beneficios del Convenio, un beneficiario por invalidez (un hombre, esposa y dos hijos) deberá recibir beneficios que sean cuando menos iguales al 50% del salario de referencia. Un beneficiario estándar por edad avanzada (marido y esposa en edad de pensión) y un beneficiario superviviente estándar (viudad y dos hijos) deberá recibir cuando menos 45%.

De acuerdo con el artículo 18, párrafo 3, del Convenio, los países --incluyendo a los Estados Unidos-- que garantizan que una persona que ha completado diez años de contribución o empleo, debería satisfacer los requisitos de trabajo para una pensión, pueden reducir los porcentajes arriba señalados en diez puntos de porcentaje, y aún satisfacer los estándares del Convenio.

El programa de seguridad social en los Estados Unidos actualmente alcanza estos criterios básicos, sin utilizar la reducción de diez puntos de porcentaje del artículo 18, párrafo 3. A pesar del aumento en los niveles de salarios de alrededor del 20%, los porcentajes han



mejorado de hecho entre 1968-1974. Los porcentajes de reparación para los beneficiarios estándar de invalidez y supervivientes son virtualmente los mismos. En 1968, este porcentaje era de 73.6%, pero para 1974, se estima que será 91%, lo cual muestra que los beneficios han aumentado a un ritmo más rápido que el nivel de los salarios. Para un hombre y su esposa, ambos de 65 años, las cifras eran 52.6% en 1968 y son alrededor de 77.8% en 1974. Si se elige una edad de retiro más precoz, se reducirán los beneficios en los Estados Unidos. Sin embargo, en el caso de que la edad de retiro por edad avanzada fuera fijada en 62 años la prueba será alcanzada, aunque en 1968, las cifras eran de 41.2%, en comparación con 61% en 1974.

Hasta la fecha el Congreso ha modificado los beneficios por el sistema de ajustes. Desde 1968, han existido 5 ajustes. Normalmente los aumentos comprenden un porcentaje específico para todos los beneficiarios, cambios en beneficio de la computación, y un aumento en las ganancias máximas cubiertas para los propósitos de seguridad social, y sobre los cuales deben pagarse contribuciones.

En 1972, la Ley de seguridad social fué modificada para el ajuste automático de beneficios y para ayudar los incrementos de financiamiento futuro mediante ajustes automáticos de las contribuciones y de los beneficios. Aunque complejos en sus detalles de aplicación los medios elegidos son simples en sus principios. Esta enmienda liga la estructura de contribuciones y beneficios a los índices de precios para el consumidor, un indicador gubernamental preparado por el Departamento del Trabajo que considera factores tales como el costo de las comodidades, servicios y rentas. El índice de precios al consumidor es ampliamente utilizado como una medida del costo de la vida y como un indicador de inflación.

Siempre que el índice de precios al consumidor exceda, en no menos de 3%, al índice empleado como base en el último aumento de costo de la vida o al índice utilizado para el último aumento de beneficios generales, cualquiera de ellos que sea el último entonces puede ocurrir un aumento automático de los beneficios, a menos que se haya promulgado alguna ley dando aumento general de beneficios o se haya puesto en aplicación durante el año calendario. El porcentaje de cualquier aumento en el costo de la vida es el mismo porcentaje, redondeado al décimo más próximo del 1% en que el índice de precios al consumidor se hubiera elevado. Este porcentaje es aplicado a todos los beneficios pagaderos mensualmente y si el nuevo aumento

así determinado no es exacto, se redondea a la fracción de \$0.10 de dólar más elevada y próxima.

Los límites de ingreso cubiertos son también automáticamente ajustados hacia arriba si ha habido un aumento en los niveles de salarios del país, sino, permanecen igual. La cuantía del aumento es el límite de ganancias del año en curso multiplicado por el radio de promedio de ingresos gravables reportados en el primer trimestre de calendario del año en curso relacionado con el promedio de ingresos gravables en el primer trimestre de calendario del último año en el cual se hicieron los cálculos. La cifra de cualquier aumento es redondeada al múltiplo de \$300.00 dólares más elevado y próximo. Por ejemplo, si este año se efectuara un cambio para aplicabilidad en 1975, deberíamos multiplicar \$13,200.00 dólares (los ingresos tope para 1974) por el radio de los ingresos promedio reportados para el mismo período, enero-marzo de 1974, en relación al promedio para enero-marzo de 1973, y sería redondeado, si fuera necesario para obtener un múltiplo de \$300.00 dólares.

Aunque originalmente señalada para su aplicación en 1974, la fecha más próxima posible para aumento automático bajo estas circunstancias sería pagadera en junio de 1975. El Congreso promulgó, solamente en 1973, dos aumentos de beneficio, el último de los cuales será efectivo en junio de 1974, de tal manera que no puede ocurrir un aumento automático de beneficios. Es interesante especular si la presencia de previsiones para ajustes automáticos, que podría afectar a una porción substancial de los electores, tendrá en el futuro el efecto de estimular revisiones más frecuentes por los legisladores en la estructura de los beneficios.

Los cambios recientes en la Ley han favorecido por otros caminos a los beneficiarios para enfrentarse al aumento en el costo de la vida. Un beneficio especial mínimo fue promulgado para ayudar a las personas con una larga historia de trabajo satisfecho, pero en un bajo nivel de ingresos. Este beneficio especial mínimo se computa multiplicando \$9.00 dólares por número de años que el trabajador ha cubierto en su empleo, por encima de 10 y hasta el límite de 30. Esto produce un beneficio especial mínimo de \$180.00 dólares mensuales para un trabajador que se retira, o se incapacita, a la edad de 65 años y que ha estado empleado por 30 años bajo la cobertura de la seguridad social. Alrededor de 150,000 personas reciben ahora beneficios más elevados con base en esta previsión.

Para los beneficiarios menores de 72 años de edad es obligatoria una prueba de retiro. Los beneficios pueden ser suspendidos en la cantidad de \$1.00 dólar de beneficio por cada \$2.00 dólares de ingreso en exceso dentro de un límite específico. Este límite ha sido elevado repetidamente y no será automáticamente ajustado. El límite básico que el trabajador puede ganar anualmente sin pérdida de sus beneficios es habitualmente \$3,400.00 dólares. Si el trabajador pospone su retiro después de los 65 años sus beneficios aumentan en 1% por cada año de edad a partir de los 65 y hasta los 72. En 1972, la Ley de Seguridad Social fué más modificada para establecer un programa de beneficios medios probados, llamado Ingreso Suplementario de Seguridad (SSI) para los ancianos necesitados, privados de la vista o incapacitados. Aunque este programa es administrado por la Administración de la Seguridad Social y está autorizado por una sección del Acta de Seguridad Social, no constituye, estrictamente hablando una parte del programa del seguro de salud de los ancianos supervivientes e incapacitados. Sin embargo, es operado conjuntamente con el programa OASDHI y está dirigido a ayudar a aquéllas personas cuyos ingresos y recursos totales son insuficientes para satisfacer sus necesidades. Este nuevo programa Federal provee niveles uniformes de beneficios y requisitos de elegibilidad uniformes para toda la nación. Reemplaza una variedad de programas de asistencia que habían sido previamente administrados por los Estados con gran ayuda financiera del Gobierno Federal. Este programa es efectivo desde enero de 1974.

## CONCLUSION

El interés legislativo por los temas de seguridad social continúa siendo muy alto en los Estados Unidos. Como en el pasado, mucho del esfuerzo se dirige hacia mejorar la estructura general de los beneficios y ahora, en particular, hacia propuestas para un programa nacional de seguro de salud.

Se está dando una constante atención a la identificación y mejoría en la protección de las personas afectadas por los cambios en el estilo de vida, y a categorías de personas con problemas especiales. No puede predecirse una disminución de este interés en el futuro previsible, dado que el sistema de seguridad social en los Estados Unidos ha adquirido un apoyo público prácticamente universal, con altas expectativas de la población.