

SEGURIDAD SOCIAL

II
Revista
de la

Asociación
Internacional
de la
Seguridad
Social



Conferencia
Interamericana
de
Seguridad
Social



PUBLICADA MENSUALMENTE POR LAS SECRETARÍAS GENERALES
DE LA A.I.S.S. Y DE LA C.I.S.S.
O.I.T. — GINEBRA (SUIZA)

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

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

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

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO I

OCTUBRE DE 1951

NÚM. 1

INDICE

	<i>Paginas</i>
Palabras de introducción	3
Orientaciones de la Seguridad social en America Latina	7
X Asamblea general de la Asociación internacional de la Seguridad social	18
Los aspectos sociales, demograficos y economicos del régimen francés de subsidios familiares	25
La contribución de la seguridad social a la estabilidad de la familia	35
Las asignaciones familiares	50
Las Jornadas internacionales de estudios sobre las prestaciones familiares	60

4 ABR. 1972 ✓

LA CONTRIBUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA ESTABILIDAD DE LA FAMILIA

por

WILBUR J. COHEN

*Consejero técnico del Comisionado de Seguridad Social,
Administración de Seguridad Social de los Estados Unidos*

La seguridad social es el esfuerzo organizado que, por intermedio de su gobierno, prosigue el pueblo a fin de garantizar a cada familia que disponga de bienes y servicios esenciales para una vida decorosa, y que pueda beneficiarse de esas cosas esenciales en condiciones que preserven su dignidad y que favorezcan el desarrollo económico, social, cultural y espiritual. Los regímenes de seguridad social tienen por objeto prevenir la pobreza y la dependencia del individuo, y de impedir por ello mismo la desintegración de la familia. Protegen de este modo, no solamente al individuo y a la familia, sino también a la comunidad y a la nación toda entera.

Lord Beveridge declara que « los más grandes males producidos por el desempleo no son de orden físico, sino moral, ni las necesidades que el puede suscitar, sino el odio y el temor que engendra »¹. La miseria crea, en efecto, el odio y el temor, y éstos engendran a su vez la guerra. Hasta el punto de que lo que a primera vista parece el problema de un individuo, se convierte en el problema de la familia, de la Iglesia, de la localidad, del Estado, de la nación y del mundo entero.

Es así como, en el progreso de las medidas tomadas con objeto de desarrollar la educación y de aumentar la salud y el bienestar de la población, los diferentes regímenes, designados actualmente por el término muy general de seguridad social, fueron creados en los Estados Unidos en momentos en los que se trataba de hacer frente a una situación de urgencia o a necesidades bien determinadas de grupos cuya inseguridad social se había hecho evidente. La legislación nació de la necesidad positiva de actuar, llegando a convertirse en un sistema que de más en más implicaba la responsabilidad del Gobierno. De esta evolución resultó un sistema contrapuesto, presentando lagunas importantes y grandes diferencias en la protección concedida a los diversos grupos, y comportando entre los diferentes regímenes ciertas duplicaciones indeseables y en modo alguno equitativas.

En el transcurso de los años, se han realizado en los Estados Unidos algunos progresos hacia la organización de un régimen de seguridad social más completo y más extendido. Por otra parte, algunas medidas legislativas han tenido por

¹ WILLIAM H. BEVERIDGE, *Full Employment in a Free Society* (W.W. Norton, New-York, 1945), pag. 15.

efecto reducir el alcance de las prestaciones ya establecidas y de limitar grandemente los fines primitivos. Se hizo necesario examinar de nuevo toda la serie de medidas relativas a la seguridad social, eliminar las injusticias, colmar lagunas, ampliar y coordinar las disposiciones que se habían revelado útiles y establecer así un régimen que será más sano, más fuerte y más eficaz.

La seguridad social en los Estados Unidos es actualmente un conjunto de varios regímenes públicos y privados. Algunos de ellos están basados sobre el principio del seguro; otros prestan una ayuda en dinero a las personas que se hallan necesitadas; otros, en fin, proporcionan servicios en especie en lugar de prestaciones en dinero.

CAMBIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

El campo de aplicación y el carácter de los regímenes de seguridad social en los Estados Unidos ha sido influenciado por el desarrollo social, económico y político del país¹. Los Estados Unidos son una nación relativamente joven. Hasta la última década del siglo XIX existían aún tierras libres que podían reclamarse por el primer ocupante. Y aun en la primera parte del siglo XX, los millones de inmigrantes que aflúan a los puertos americanos tenían la posibilidad de alcanzar rápidamente un nivel de vida tal como anteriormente no le habían conocido jamás. Estos inmigrantes contribuyeron así a desarrollar los recursos naturales de su nuevo país, a jalonar el continente de vías férreas, a construir sus ciudades, a proporcionar la mano de obra a sus industrias. Basado en los ejemplos individuales, reinaba un optimismo general, según el cual cada ciudadano podía obtener la plena seguridad económica para sí mismo y para su familia.

Esta visión de América, como la de un país lleno de posibilidades, así como las tradiciones de iniciativa y de responsabilidad individuales, marcaron con su huella la actitud de la opinión pública respecto de la asistencia social. Desde los primeros tiempos la asistencia pública a las personas necesitadas se consideró como una responsabilidad de la comunidad local, pero la concepción de « la ayuda a los pobres » era con frecuencia la de las leyes de los pobres del período isabelino, que consideraban como incapaces y perezosos al individuo o a la familia que necesitaban la ayuda constante de la comunidad.

Pero con la industrialización progresiva de la economía del país, el modo de vida se ha modificado poco a poco en América. Nuestra actitud respecto de la asistencia a los grupos necesitados ha cambiado igualmente. Lentamente y cada vez con mayor evidencia se fué viendo que el individuo por sí mismo no puede preservar largo tiempo su seguridad. En la época en que el principal modo de vida era la agricultura, practicada generalmente dentro del marco de la granja familiar, los niños y los viejos constituían un activo económico. Los viejos, especialmente, a causa de su mayor destreza y de su gran prudencia, y también porque efectuaban los pequeños trabajos de la finca, contribuían a la prosperidad y al bienestar familiar. Pero con el desarrollo de la industria, la vida del taller y la aceleración del ritmo industrial se impusieron. La experiencia de los viejos trabajadores no era ya tan esencial en las fases relativamente más simples de la industria, como lo había sido en la finca, y muchos obreros de edad no pudieron ya rivalizar con sus jóvenes competidores.

¹ *Social Security in the United States*, FEDERAL SECURITY AGENCY, SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, 1948.

Por otra parte, como la población de la nación se desplazaba hacia las zonas urbanas, la presencia de viejos y de niños dentro del grupo familiar ocasionaba gastos más elevados para la alimentación y la vivienda, imponiendo de este modo una carga suplementaria a la familia. El aumento del número de los viejos en el seno de la población vino a agravar aún esta situación. En 1860, el número de personas de más de 65 años de edad en los Estados Unidos era de alrededor de 850.000, o sea el 2,7 por ciento de la población total; en 1930, esa cifra era de 6,6 millones, o sea el 5,4 por ciento del total de la población. Se estima que en 1975, el número de los viejos se elevará a 19 millones.

LOS COMIENZOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Hasta el momento de la crisis de los años treinta se habían hecho muy pocos esfuerzos en los Estados Unidos para establecer la seguridad social sobre una base sólida. El comienzo se sitúa hacia 1875, cuando un pequeño número de compañías privadas crearon sistemas de pensiones de retiro para sus empleados. Mas este movimiento se desarrolló muy lentamente. En 1930 existían en el país 420 sistemas de este género, cubriendo a unos 3 millones y medio de asalariados. El único régimen de seguro social verdaderamente importante adoptado antes de 1930 fué el de la reparación de los accidentes del trabajo. La primera ley sobre esta materia fué votada por el Congreso en 1908, en beneficio de los trabajadores federales. En 1916, 31 Estados tenían un régimen de reparación de los accidentes del trabajo; algunos años más tarde, todos los Estados, excepto cuatro, habían establecido regímenes semejantes. Actualmente, la reparación de los accidentes del trabajo existe en todos los Estados americanos.

En 1929, año que marcó el principio de la depresión económica más grande en la historia del país, la asistencia pública era aún financiada por fondos locales y administrada por organismos locales, según las prescripciones de la « ley de los pobres » de cada Estado. Entre 1900 y 1930, los Estados habían comenzado a ayudar a las autoridades locales a financiar medidas de asistencia en favor de algunos grupos necesitados de la población, tales como los huérfanos, los viejos y los ciegos. En 1930, 12 Estados tenían leyes sobre las pensiones de vejez, 20 Estados, leyes para la ayuda a los ciegos y 45 para la ayuda a las madres. Sin embargo, gran número de esos regímenes no eran eficaces. La aplicación de la ley dependía enteramente de los fondos disponibles y con frecuencia los fondos previstos para este fin por el Estado o por las autoridades locales eran muy poco considerables y algunas veces faltaban por completo. En 1934, por ejemplo, menos de la mitad de las autoridades y organismos locales autorizados para asistir a los niños necesitados lo hacían efectivamente.

La gravedad de la crisis económica demostró la incapacidad de las autoridades locales y de los Estados para hacer frente al problema de la miseria. En 1932, el Gobierno federal tomó una responsabilidad limitada en materia de asistencia pública al conceder préstamos para este fin a los Estados y a los municipios. Cuando se vió que esos préstamos eran insuficientes, el Gobierno federal concedió préstamos más considerables a los Estados, a fin de ponerles en condiciones de financiar los socorros directos y la ayuda al trabajo.

En 1934, las economías que muchas personas de edad habían hecho en el transcurso de su vida se esfumaron con las quiebras de bancos y el embargo de hipotecas inmobiliarias. Era especialmente difícil en aquella época para las personas de edad obtener un empleo. La crisis atrajo la atención sobre la nece-

sidad de organizar con urgencia la ayuda no solamente a las personas de edad, sino también a los demás ciudadanos que se encontraban necesitados, y de adoptar medidas de previsión susceptibles de remediar la inseguridad económica de los trabajadores y de sus familias.

En el mes de junio de 1934, el Presidente Roosevelt dirigió al Congreso un mensaje especial requiriendo la adopción de una legislación de seguridad social. Al mismo tiempo, instituyó, por Decreto ejecutivo, el Comité de Seguridad económica. El 15 de enero de 1935, este Comité transmitía al Presidente su informe y sus recomendaciones. Las recomendaciones estaban basadas en la convicción de que todo régimen de seguridad económica « debe tener como primer objetivo asegurar un ingreso adecuado a cada ser humano desde su nacimiento hasta su vejez, ya sea una persona sana o enferma. Este régimen debe protegerle contra todos los riesgos que entrañan la decadencia y la dependencia. »

El Comité recomendó, el establecimiento del seguro de desempleo como « primera línea de defensa ». Para hacer frente al problema de la seguridad de las personas de edad, el Comité recomendó la adopción de dos clases de medidas: de una parte, la aplicación inmediata, por las autoridades federales y los Estados, de un régimen no contributivo de asistencia a las personas de edad, y, de otra parte, el establecimiento de un régimen contributivo de seguro obligatorio de vejez para los trabajadores asalariados. El Comité recomendó, además, la concesión de préstamos federales a los Estados para el financiamiento de la asistencia a los niños necesitados, el refuerzo y la extensión de los servicios de bienestar de la infancia y de los servicios de sanidad de la madre y del niño, así como la aplicación, en el conjunto de la nación, de un régimen de higiene preventiva destinado a resolver el grave problema de la enfermedad en las familias de escasos recursos económicos.

El Presidente transmitió el informe del Comité al Congreso en enero de 1935. Después de largos debates, las dos Cámaras del Congreso adoptaron, con el apoyo de los dos partidos, la ley sobre la seguridad social que entró en vigor el 14 de agosto de 1935. La ley disponía la institución de un régimen federal de seguro de vejez; daba a cada Estado la posibilidad de tener su propio régimen de seguro de desempleo; preveía también una ayuda federal a los Estados para la asistencia a la vejez, a los ciegos, a los hijos bajo dependencia familiar, así como para el bienestar de las madres y de los niños, para los servicios de sanidad pública y para la reeducación profesional.

LOS RÉGIMENES ACTUALES DE SEGURIDAD SOCIAL

La ley sobre la seguridad social fué enmendada substancialmente en 1939. Más recientemente, una ley firmada por el Presidente Truman el 28 de agosto de 1950, introdujo enmiendas y adiciones importantes en el régimen de seguro de vejez y sobrevivientes, así como en las disposiciones relativas a la asistencia pública. Además, el Presidente ha recomendado el establecimiento de un seguro de desempleo y la institución de un régimen federal de asistencia médica. En los párrafos que siguen se hallará una breve exposición de la estructura de la seguridad social en los Estados Unidos tal como se presenta actualmente y como ella será en un porvenir próximo.

Seguro de vejez y sobrevivientes.

El régimen de seguro de vejez y sobrevivientes administrado por el Gobierno federal cubre a la mayor parte de los asalariados del comercio y de la industria (las prestaciones para los sobrevivientes se añadieron al régimen de seguro de vejez en 1939). Este régimen fué enmendado recientemente¹. Cubrirá también a los trabajadores independientes (con excepción de los cultivadores agrícolas y los miembros de determinadas profesiones), a algunos trabajadores al servicio del Gobierno federal, de los Estados y de los gobiernos locales que no están ya cubiertos por otros regímenes de pensiones de retiro, así como a la mayor parte de las personas empleadas por las organizaciones religiosas, de educación o de caridad, o por la instituciones que no persiguen fines lucrativos, a los trabajadores agrícolas normalmente ocupados, a los servidores domésticos empleados regularmente en hogares privados y a otros pequeños grupos de trabajadores determinados. Los principales grupos que quedarán fuera de este seguro serán los granjeros, los trabajadores agrícolas de temporada y migrantes, y las personas que están ya cubiertas por otros regímenes de pensiones de retiro creados por los poderes públicos.

El régimen prevé el pago de prestaciones mensuales, calculadas con arreglo a las ganancias mensuales y pagadas de pleno derecho y sin encuesta previa sobre los ingresos de los interesados, a todos los trabajadores retirados de 65 años de edad y a los miembros de sus familias. Esas prestaciones se pagan igualmente a las viudas y a los huérfanos, a los viudos o a los padres que estaban a cargo de trabajadores asegurados fallecidos. Se paga también una suma global en caso de muerte de un trabajador asegurado. Este régimen cubre aproximadamente a 60 millones de personas. A partir del mes de junio de 1951, alrededor de 4 millones de personas cobrarán prestaciones mensuales de este seguro.

Las prestaciones debidas según los términos de este régimen eran modestas, y bien que ellas hayan sido considerablemente aumentadas por la reciente legislación, continúan siendo inadecuadas. Según los términos de esta legislación reciente, el promedio del monto de las prestaciones será de 45 dólares, aproximadamente, por mes para el trabajador retirado, y de 70 dólares para el trabajador retirado y su esposa. El mínimo mensual de las prestaciones es de 20 dólares para una persona y de 30 dólares para un hombre y su mujer. El máximo es de 80 dólares para una persona y de 120 dólares para un hombre y su esposa. El máximo de las prestaciones para una familia es de 150 dólares por mes.

El régimen es financiado por las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores sujetos al seguro. Durante los trece primeros años, el empleador y el asalariado deben pagar cada uno una cotización del 1 por ciento del salario. Esta tasa es actualmente del 1 y $\frac{1}{2}$ por ciento. Según los términos de la nueva legislación, la tasa será elevada al 2 por ciento en 1954 e irá elevándose gradualmente hasta el 3 y $\frac{1}{4}$ por ciento en 1970. Los trabajadores independientes pagarán las tres cuartas partes de la cotización combinada de los empleadores y de los empleados.

Seguro de desempleo.

Como se ha indicado anteriormente, la ley sobre seguridad social ha incitado a los Estados a adoptar regímenes de seguro de desempleo permitiendo a los

¹ Para el análisis de la reciente legislación votada por el Congreso, véase: WILBUR J. COHEN Y ROBERT J. MYERS: "The Social Security Act Amendments of 1950; a Summary and Legislative History". Social Security Bulletin, oct. de 1950.

empleadores que paguen sus cotizaciones por medio de una tasa federal uniforme. Los 48 Estados americanos y los distritos de Columbia, Alaska y Hawái tienen actualmente regímenes de seguro de desempleo. Estos regímenes varían bastante de Estado a Estado, pero las principales normas de los más importantes de entre ellos pueden ser descritas de la manera siguiente ¹ :

El campo de aplicación de este seguro de desempleo está limitado en la mayoría de los Estados. Las personas que trabajan en las pequeñas empresas, los trabajadores agrícolas, los servidores domésticos, las personas empleadas en los servicios públicos y por las instituciones que persiguen fines lucrativos no están generalmente comprendidos en el campo de aplicación del seguro.

En 1950, el promedio de la cotización del empleador era, en todos los Estados, del 1,50 por ciento de los salarios pagados. Además, el Gobierno federal percibe del empleador los tres décimos del 1 por ciento de la lista de salarios, a fin de cubrir los gastos de administración del seguro de desempleo. Dos Estados cobran a los asalariados pequeñas cotizaciones.

En todos los Estados, el monto de las prestaciones depende del salario ganado por el trabajador en un empleo cubierto por el seguro. Once de los Estados conceden asignaciones para las personas a cargo, además de las prestaciones al trabajador. Las prestaciones semanales máximas varían de 15 a 30 dólares, sin contar las asignaciones para las personas a cargo, y de 20 a 40 dólares o más en once Estados, teniendo en cuenta las asignaciones para personas a cargo. La duración de las prestaciones varía en la mayor parte de los Estados según el salario del solicitante; la tercera parte de los Estados fijan un período de seguro uniforme para tener derecho a la atribución de las prestaciones de seguro de desempleo.

Para tener derecho a las prestaciones, el solicitante debe haber ganado un monto mínimo de salarios sujetos al seguro o haber trabajado, en el curso del período de base previsto, durante un tiempo mínimo, en un empleo cubierto. El solicitante tiene que ser apto para el trabajo y estar dispuesto a aceptar trabajo; puede perder su derecho al seguro si abandona voluntariamente su trabajo sin razón válida, si es despedido por mala conducta, o si rechaza un trabajo conveniente que se le ofrezca, o aun si su desempleo es consecuencia de un conflicto de trabajo.

Hace poco tiempo, el Presidente Truman recomendó al Congreso la introducción de mejoras substanciales en la ley sobre el seguro de desempleo. Según los términos de esta recomendación, el campo de aplicación del seguro debería ser extendido; las prestaciones deberían elevarse alrededor del 50 por ciento del promedio del salario semanal; la duración del pago de prestaciones debería fijarse de manera uniforme en 26 semanas; además, al conceder las prestaciones, se debería tener en cuenta a las personas a cargo del asegurado con el fin de garantizar la seguridad familiar.

Seguro de invalidez.

El régimen federal de seguro de vejez y sobrevivientes no prevé prestaciones para las personas que quedan inválidas. Los agentes y trabajadores de los ferrocarriles están protegidos contra la invalidez temporal y permanente por una

¹ Véase una exposición detallada de los diversos regímenes y de las diferencias que entre ellos existen: « *Comparison of State Unemployment Insurance Laws* », sept. de 1949, U.S. DEPARTMENT OF LABOR, BUREAU OF EMPLOYMENT SECURITY, 1949.

ley federal especial. Los trabajadores federales están protegidos por un seguro contra la invalidez total permanente, como lo están igualmente muchos trabajadores de los Estados y de los gobiernos locales. En 1949, la Cámara de Representantes del Congreso federal votó una ley instituyendo prestaciones de seguro contra la invalidez total y permanente de las personas cubiertas por el seguro federal de vejez y sobrevivientes. Sin embargo, el Senado rechazó esta disposición que, por consiguiente, ha sido suprimida en el texto definitivo de la ley ¹.

Por lo que concierne a la invalidez temporal, solo cuatro Estados conceden prestaciones en dinero, además de las prestaciones concedidas por el régimen especial de los ferrocarriles. Las leyes de tres de estos Estados y el régimen de los trabajadores de ferrocarriles están coordinados con el seguro de desempleo; en el otro Estado, la ley es administrada por el organismo encargado de la reparación de los accidentes del trabajo; no obstante, el campo de aplicación de la ley y las prestaciones son diferentes de los previstos por las disposiciones sobre la reparación de los accidentes del trabajo y sobre el seguro de desempleo. En tres de estos Estados, los empleadores tienen la facultad de contratar el seguro fuera del régimen público y de pagar las prestaciones por intermedio de compañías de seguro privadas. En uno de estos tres Estados todos los gastos, y en otros dos la mayor parte de ellos, están a cargo del asalariado. En los demás Estados, los gastos totales están a cargo del asalariado — 1 por ciento del salario — mientras que en el régimen de los ferrocarriles la totalidad de los gastos incumben al empleador. Ninguno de los cinco regímenes de seguro contra la invalidez temporal prevé prestaciones que tengan en cuenta el número de personas a cargo. Tres de estos regímenes no conceden ninguna prestación de maternidad a las mujeres.

Reparación de los accidentes del trabajo.

El primer régimen de seguro organizado en los Estados Unidos fué el de reparación de los accidentes del trabajo. Existen al presente 54 leyes distintas que se aplican a cada uno de los Estados y territorios de los Estados Unidos y a las personas al servicio del Gobierno federal, así como a los trabajadores de los puertos.

La ley federal que cubre a las personas al servicio del Gobierno federal es la más adecuada que existe en los Estados Unidos. La tasa de las prestaciones en caso de pérdida de la capacidad de ganancia es del 66 ²/₃ por ciento de esta pérdida cuando el asalariado no tiene personas a cargo, y del 75 por ciento cuando tiene personas a su cargo. El máximo de las prestaciones es de 525 dólares por mes. Las prestaciones para las personas que sufren incapacidad total permanente son de carácter vitalicio.

Las leyes sobre la reparación de los accidentes del trabajo varían en muchos puntos importantes según los Estados. En la mayor parte de los Estados, el empleador tiene la facultad de asegurar a sus trabajadores por intermedio de compañías de seguro privadas. En ocho Estados, los empleadores tienen que asegurar a sus trabajadores en la Caja de seguros del Estado. En once Estados existen varias Cajas de seguros. Generalmente, las leyes de los Estados no incluyen en su campo de aplicación a las personas que trabajan en las pequeñas empresas, los trabajadores agrícolas y los servidores domésticos. Las enfermedades profesionales solamente están cubiertas en la mitad de los Estados aproximada-

¹ Para más amplios detalles sobre esta materia objeto de controversia, véase: WILBUR J. COHEN: « *Aspects of Legislative History of the Social Security Act Amendment of 1950* », Industrial and Labor Relations Review, enero de 1951, págs. 194-195.

mente en tanto que en varios Estados no existen disposiciones concernientes a las enfermedades profesionales. El período máximo durante el cual pueden pagarse las prestaciones varía considerablemente según los Estados. El máximo de las prestaciones semanales pasa de 40 dólares en un pequeño número de Estados, pero en la mayoría de los Estados este máximo es de 25 a 30 dólares. Alrededor de la mitad de los Estados limitan el monto total de las prestaciones a una suma que varía de 5.000 a 10.000 dólares. Un solo Estado no paga asignaciones en caso de fallecimiento.

En todos los regímenes de reparaciones de accidentes del trabajo, se concede a los trabajadores víctimas de accidentes la asistencia médica. Sin embargo, en algunos Estados existen limitaciones relativas al coste de esa asistencia médica o a su duración, o aun, a la vez, al coste y a la duración. En gran número de Estados las leyes prevén asignaciones de subsistencia o prestaciones suplementarias, a fin de facilitar la reeducación profesional del trabajador.

Además de estas prestaciones para la reeducación profesional y de los servicios especiales que le son proporcionados de acuerdo con las disposiciones de la ley sobre la reparación de accidentes del trabajo, el trabajador que ha sufrido un accidente puede tener también derecho a las medidas previstas por el régimen federal de reeducación profesional. Este régimen se aplica en todos los Estados americanos por divisiones especiales de reeducación profesional. Las medidas previstas comprenden la asistencia médica, los consejos, la orientación y la formación profesionales y la colocación. Además, la asistencia médica, el transporte, el mantenimiento, la provisión de herramientas y del equipo necesarios para la formación y para el ejercicio de la profesión se conceden al trabajador inválido sin desembolso alguno cuando se comprueba que no está en situación de asumir su costo¹.

Asistencia pública.

Actualmente, el Gobierno federal subvenciona a los Estados de acuerdo con las disposiciones que reglamentan las cuatro ramas siguientes de asistencia pública: asistencia a la vejez, ayuda a los ciegos, ayuda a los hijos a cargo y ayuda a las personas que sufren invalidez total permanente. La asistencia a los viejos se administra, según los términos de la ley sobre la seguridad social en todas las 51 jurisdicciones comprendidas. En virtud de la ley federal, todas estas jurisdicciones, con excepción de una sola, prestan la asistencia a los hijos a cargo y todas ellas, con excepción de cuatro, la ayuda a los ciegos. Las disposiciones en favor de los inválidos entraron en vigor el 1º de octubre de 1950. Existen actualmente en los Estados Unidos 5 millones y cuarto de personas que se benefician de la asistencia pública.

Como por lo que respecta al seguro de desempleo, los regímenes varían según los Estados. No obstante, tienen ciertos rasgos comunes. La « necesidad » es la primera condición requerida para tener derecho a cualquier clase de asistencia; el « estado de necesidad » se determina según la definición que cada Estado da de la indigencia. El método que prevalece en la administración para fijar el grado de necesidad es el método presupuestario. Según este método, la ley estatuye habitualmente que la asistencia debe concederse a toda persona necesitada que no posea una renta y recursos suficientes que le permitan llevar una

¹ En 1950, más de 60.000 personas pudieron reanudar un empleo gracias a las medidas de reeducación profesional aplicadas en virtud de las disposiciones federales. *Annual Report of the Federal Security Agency, 1950.*

vída decorosa y sana. El monto de la suma en dinero necesaria a cada persona para subsistir se determina según cada caso particular.

El Gobierno federal subvenciona a los Estados federados para la asistencia, con arreglo a una fórmula basada sobre proporciones de participación. Para la asistencia a los viejos, la ayuda a los ciegos y a las personas que sufren incapacidad total permanente, las autoridades federales toman a su cargo los tres cuartos de la primera partida de 20 dólares entregados a cada beneficiario y la mitad de la segunda partida de 30 dólares. Para la ayuda a los hijos a cargo, la subvención federal cubre los tres cuartos de la primera partida de 12 dólares, más la mitad del resto de la asignación hasta una suma de asignación máxima de asistencia de 27 dólares por adulto, más 27 dólares por el primer hijo y 18 dólares por cada uno de los restantes hijos de la familia. El Gobierno federal no da subvención alguna para las medidas generales aplicadas por los diferentes Estados o autoridades locales, para socorrer a las personas necesitadas que no están comprendidas en las cuatro categorías mencionadas anteriormente. En diciembre de 1950, se concedía asistencia a unos 2.800.000 viejos, 1.700.000 hijos a cargo, 100.000 ciegos y 80.000 inválidos, y la asistencia general a unas 500.000 personas.

Medidas de previsión social en favor de la madre y del niño.

Todos los 48 Estados, los distritos de Columbia, Alaska, Hawaī y Puerto Rico, así como las Islas Vírgenes, tienen servicios de sanidad y de previsión social, recibiendo estos servicios fondos federales de conformidad con la ley sobre la seguridad social. Las tres ramas de la asistencia, a saber, la salud de la madre y del niño, la protección a los niños lisiados y el bienestar de los niños, a las cuales se conceden subvenciones, tienen por objeto desarrollar y mejorar el bienestar general de la familia gracias a los servicios de sanidad pública y de previsión¹. El papel del Gobierno federal se limita a repartir los fondos federales entre los diferentes Estados de acuerdo con las reglas establecidas por el Congreso, y a proporcionar el consejo de especialistas a los servicios destinados a los niños. La parte atribuida por el fondo federal a cada Estado depende, en general, de las necesidades de éste para la realización de los programas de asistencia, y cada Estado debe cubrir el resto de los gastos con sus propios recursos o con recursos locales. Hasta el presente, la ley sobre la seguridad social ha permitido atribuir cada año 16 millones y medio de dólares a los servicios de sanidad de la madre y del niño, 15 millones de dólares a los servicios para niños lisiados y 10 millones de dólares a los servicios de bienestar del niño.

El seguro de enfermedad.

No existe todavía en los Estados Unidos régimen público general de seguro para la asistencia médica². El Presidente Truman ha recomendado en varias ocasiones la adopción de un régimen federal de seguro de enfermedad.

El costo de la asistencia médica crea un riesgo económico común muy importante, porque ese costo puede ser considerable y porque, en general,

¹ Para más amplios detalles sobre los servicios sociales que funcionan en favor de las familias, véase: *The American Family: INFORME DE LA INTER-AGENCY COMMITTEE ON BACK-GROUNDS MATERIALS, National Conference on Family Life, mayo de 1948, págs. 383-389.*

² Solamente un Estado (California) paga asignaciones en dinero de 8 dólares por día durante un período de 12 días de hospitalización.

nadie sabe de antemano la fecha en la cual caerá enfermo ni los gastos que la enfermedad le podrá ocasionar. Por otra parte — lo mismo que para algunos otros riesgos, tales como la invalidez y la muerte del sostén de familia —, es posible evaluar por anticipado la frecuencia de las enfermedades, el costo total de la asistencia médica y las cargas que deben asumir grandes grupos de personas o el conjunto de la población. Estas dos características del riesgo de la enfermedad y de los gastos ocasionados por ella — a saber, la imposibilidad de saber la incidencia individual y la posibilidad de tener informaciones sobre su incidencia total — demuestran que se trata de un problema susceptible de solución por medio del seguro social.

En los Estados Unidos, la mayor parte de los gastos ocasionados por una enfermedad son cubiertos por las personas que la sufren. Esta práctica es satisfactoria para un muy pequeño número de personas que pueden hacer frente incluso a las enfermedades más costosas. No lo es en modo alguno para la gran mayoría de aquellos que dudan en consultar a un médico desde el momento que ello puede ocasionar pesados gastos, retardando así frecuentemente la intervención eficaz del facultativo en el momento oportuno, y para los cuales una enfermedad grave implica un gran esfuerzo financiero, a veces, la desaparición de las economías y el contraer deudas. Los mismo puede decirse respecto de las regiones donde los ingresos son bajos y donde, por razón del débil poder de compra, se encuentran pocos médicos y aun menos hospitales. De ahí el interés que estos últimos años se ha prestado a los demás métodos destinados a cubrir los gastos médicos.

El recurrir al método de la asistencia médica pagada por anticipado se manifiesta por el rápido desarrollo de los sistemas de seguro facultativo en el transcurso de los últimos años. Mientras que un gran número de personas están cubiertas por algún sistema de seguro facultativo contra los gastos médicos, menos del 5 por ciento de la población está asegurado por sistemas que prestan la asistencia médica al individuo o a su familia mediante el pago anticipado de los gastos por un grupo. Aunque demostrando su gran utilidad, por el hecho de que permiten a gran número de personas asegurarse la asistencia médica sobre una base preestablecida, los regímenes de seguro facultativo no son susceptibles de satisfacer las necesidades del país entero. Estos regímenes protegen a menos de la mitad de la población y solo en una débil medida llegan a quienes tienen mayor necesidad de asistencia. En las regiones donde los ingresos de la población son bajos y donde los servicios médicos y el personal facultativo tienen menor densidad, estos regímenes han contribuido escasamente a elevar el poder de compra de los medios financieros de que disponen las poblaciones para pagar la asistencia médica. La mayor parte de los regímenes ofrecen a las personas afiliadas a ellos, todo lo más, un seguro parcial contra los gastos de asistencia médica, quedando reducida ésta, en la mayoría de los casos, a un número máximo de días de hospitalización y al tratamiento quirúrgico y obstétrico de las personas hospitalizadas. Además de esto, los regímenes voluntarios no establecen las cotizaciones sobre la base del ingreso de la familia y tienden, por consiguiente, a una discriminación respecto de las grandes familias y de las familias que sólo disponen de un ingreso escaso.

Regímenes conexos.

Aparte de los regímenes establecidos en virtud de la ley sobre la seguridad social, existen gran número de otros regímenes creados bajo los auspicios

del Estado federal, de los Estados federados o de iniciativas privadas y que se aplican a grupos limitados. Esos regímenes, que contribuyen a garantizar la seguridad a una gran parte de nuestra población, prevén la reparación de los accidentados del trabajo la concesión de pensiones y de asistencia médica a los licenciados del ejército. El régimen de seguro social de los ferrocarriles prevé la protección de los agentes y de los trabajadores ferroviarios y sus familias contra la pérdida de salario resultante de la vejez, de una incapacidad de trabajo permanente o temporal, del desempleo o de la muerte. Finalmente, los regímenes de seguro contra la incapacidad temporal de trabajo, creados por cuatro Estados federados, los regímenes de asistencia general de los Estados federados y más de 13.000 regímenes de pensiones y de previsión creados por la industrias privadas, protegen a unos 9 millones de personas.

Cerca del 90 por ciento de la mano de obra empleada en los Estados Unidos (comprendidas las personas que trabajan por cuenta propia) ocupan empleos protegidos en virtud de un régimen público de retiro. Una proporción ligeramente inferior goza de los beneficios de un régimen público que concede prestaciones de seguro a las viudas y a los huérfanos, mientras que solamente el 10 por ciento de la mano de obra está cubierto por un régimen público de seguro contra la incapacidad permanente total, cuando ésta es debida a causas no relacionadas con el trabajo. Alrededor de los dos tercios de todos los asalariados están cubiertos por el seguro contra el desempleo y de reparación de los accidentes del trabajo, y solo una quinta parte de todos los asalariados se benefician de prestaciones en dinero concedidas en caso de enfermedad por una ley sobre el seguro público.

CONTRIBUCIONES A LA ESTABILIDAD DE LA FAMILIA

En los Estados Unidos, algunas personalidades y grupos importantes se preguntan si es prudente extender los seguros sociales en el país de manera que cubran otros riesgos o que aumenten las prestaciones ya en vigor. Un autor ha declarado que, a su juicio, « la seguridad y la ayuda mutua sociales no son directamente productivas en sí mismas »¹. El autor no comparte esta opinión.

La función esencial de los regímenes de seguros sociales actualmente en vigor en los Estados Unidos consiste, en efecto, en compensar la pérdida de salario o de sueldo. Pero las prestaciones pagadas por los seguros sociales durante los periodos de enfermedad, de incapacidad de trabajo prolongada o de desempleo contribuyen no solamente a impedir que la familia muera de hambre, sino que también reducen la ansiedad y las fricciones que inevitablemente se producen cuando no entra ningún dinero en el hogar para poder pagar las facturas del tendero. Las prestaciones en forma de pensiones de retiro permiten a los matrimonios en edad avanzada continuar en su casa y subvenir a sus necesidades; además, ellas ahorran a los hijos la carga de sus padres viejos, y permiten a los matrimonios jóvenes hacer un mejor comienzo de vida matrimonial. Las prestaciones de sobrevivientes pagadas a las viudas y a los huérfanos del sostén de familia fallecido dan a muchas madres la posibilidad de continuar en su hogar y de atender al cuidado de sus hijos. Las contribuciones aportadas de tal modo a la estabilidad de la familia no podrían medirse

¹ LEWIS MERIAN: *Relief and Social Security*, Brookings Institution, Washington D.C., 1946, pág. 834.

desde el punto de vista cuantitativo, pero es evidente que son realmente substanciales.

Del mismo modo, la legislación proyectada que tiende a crear un seguro de enfermedad que proporcionará los servicios médicos y de sanidad necesarios con preferencia a la concesión de prestaciones en dinero, impedirá no solamente que las economías de las familias se esfumen durante los períodos de enfermedad, sino que tendrá también por resultado asegurar más rápidamente la asistencia médica necesaria, proceder sin demora al diagnóstico de las enfermedades graves, garantizar un tratamiento apropiado y reducir grandemente la pérdida económica y social muy considerable causada por la falta de los cuidados médicos apropiados.

Pero la cosa más importante de todas es, probablemente, la contribución que puede aportar un seguro social bien comprendido a la moral de la familia americana. En este aspecto es también imposible medir los efectos que produce el sentimiento de inseguridad sobre la estabilidad de la familia. Mas no puede dudarse en modo alguno de que la familia estable es aquella que se siente en seguridad porque sabe que sus miembros pueden mirar al porvenir sin temer que la vejez, la enfermedad, el desempleo u otra catástrofe vengán a aniquilar las reservas financieras, físicas y morales.

Los regímenes de asistencia pública juegan igualmente un papel importante. La asistencia a la vejez y la ayuda a los ciegos permiten a las personas de edad y a los ciegos que se encuentran necesitados permanecer en su propio hogar. La ayuda a los hijos a cargo mantiene la unidad y la unión de la familia, las restablece incluso cuando se han roto, lo que es importante para los hijos, que no deben ser privados del sostén de sus padres. Esto es verdad, no solamente como consecuencia de la ayuda financiera que se proporciona en tales casos, sino también porque el trabajador social hábil puede frecuentemente ayudar a una familia desorientada y desunida a proceder a los ajustes necesarios y a mantener o restablecer su integridad.

ALGUNOS PROBLEMAS NO RESUELTOS

Los regímenes de seguro social instituidos en virtud de la ley sobre la seguridad social han aportado la prueba de que el mecanismo de los seguros sociales puede funcionar de manera eficaz y proporcionar una protección contra la inseguridad económica en las regiones donde el sistema ha sido aplicado. No obstante, existe aún en el espíritu de algunos la duda sobre la cuestión de saber en qué medida tal sistema debería extenderse.

La ilustración más notable de este hecho se halla en el campo del seguro de vejez y sobrevivientes. Como ya se ha indicado, este régimen es aplicado con éxito para los trabajadores del comercio y de la industria, y dentro de poco tiempo se extenderá a muchos otros grupos de trabajadores. Pero están todavía excluidos del régimen unos seis millones de cultivadores y entre dos y tres millones de trabajadores agrícolas. Los granjeros son tradicionalmente uno de los grupos más independientes de la población y se considera, en general, que son opuestos a toda clase de ingerencia gubernamental en sus problemas (bien que la existencia de regímenes para el mantenimiento de los precios plantea la cuestión de saber si esa opinión es lógica). Desgraciadamente, se encuentra en los Estados Unidos una gran incompreensión respecto de los regímenes de seguro social. Aunque el seguro de vejez y sobrevivientes funciona

con éxito desde hace catorce años, son muchas las personas que no conocen incluso los hechos más elementales. Los granjeros pueden recurrir al método de los seguros bajo una gran variedad de formas, y lo hacen, en efecto — mencionemos solamente el seguro de las cosechas —, y en modo alguno es dudoso que ellos aceptarían el seguro de vejez y sobrevivientes y que se beneficiarían de él una vez que hubieran comprendido que se trata de un seguro y no de una limosna que se les da o de una forma cualquiera de caridad pública.

Otro ejemplo es el de la protección sanitaria y del seguro contra la incapacidad de trabajo. Existe un acuerdo casi universal acerca de que los seguros sociales son el método apropiado para tratar de los problemas de la inseguridad económica resultante de la vejez y de la muerte, pero existe también una oposición bastante fuerte contra las proposiciones que tienden a aplicar el mismo método a la incapacidad de trabajo permanente, oposición basada en el juicio de que la administración del seguro contra la incapacidad de trabajo no podría ser eficaz en cuanto al servicio de las prestaciones. Y sin embargo, todo régimen de seguro creado por el Gobierno, ya sea en los Estados Unidos, ya sea en el extranjero, con excepción del régimen de seguro de vejez y sobrevivientes, prevé en la práctica la concesión de prestaciones en caso de cesación prematura del trabajo que resulte necesaria por causa de una incapacidad permanente. Es de esperar que este problema, en el transcurso de pocos años, será resuelto de la única manera que podría serlo, a saber, mediante disposiciones que añadan al régimen de seguro de vejez y sobrevivientes la concesión de prestaciones en caso de incapacidad permanente de trabajo.

Número creciente de personas de edad.

Es imposible resolver todos los problemas de inseguridad económica por medio de los seguros sociales o del seguro privado. Uno de los problemas a los cuales se presta actualmente una atención cada vez mayor, lo plantea el hecho de que el número de personas de edad aumenta sin cesar. Los investigadores y los hombres de ciencia que han profundizado sobre este problema declaran que el método más apropiado para resolver este problema de la vejez no es necesariamente, ni en todos los casos, la concesión de una pensión de retiro, por adecuada que pueda parecer tal pensión para estos efectos. Dado que el número de personas de edad aumenta en tanto que proporción de la población, es cada vez más importante que aquellos que puedan continuar realizando un trabajo productivo sean estimulados a hacerlo. El empleo continuado de personas competentes que han llegado a cierta edad, no solamente es deseable desde el punto de vista de la economía, sino que se comprende ahora mejor que en el pasado que el individuo mismo se encuentra mejor y es más feliz cuando tiene un trabajo que puede realizar. Por consiguiente, es importante que se preste una atención mayor al problema que constituye el saber cómo podemos, en nuestro sistema industrial tan complicado, proporcionar a las personas de edad empleos realmente productivos que dichas personas estén en condiciones de desempeñar.

Las personas de edad en la hora actual.

Otro problema que debe ser resuelto dentro del marco del nuestro régimen actual de seguros sociales concierne a la generación actual de personas de edad. Se trata de aquellas personas que no están protegidas por el presente

régimen de seguros, por el hecho de que tenían demasiada edad al comienzo del régimen, de suerte que no podían trabajar durante bastante tiempo para poder convertirse en asegurados. De un lado y de otro se pregunta si no es posible adoptar, en favor de esas personas, otra clase de disposiciones que medidas de asistencia pública. La encuesta sobre los medios de subsistencia, tal como está prevista por el régimen de asistencia, es ciertamente algo desagradable, aunque este régimen sea administrado de manera muy humana. Además, las mismas personas de edad comienzan a darse cuenta de que pueden ejercer una presión política bastante considerable, a condición de que estén organizadas, con objeto de obtener lo que desean sin consideración de las necesidades de otros grupos de la población. En el momento deseado, el problema será resuelto por el desarrollo del régimen de seguros y por otros medios de una organización destinada a garantizar la seguridad a la vejez. Pero no es en modo alguno cierto que se nos dejará tiempo suficiente para trabajar por esta solución. Se han hecho varias proposiciones encaminadas a cubrir a las personas de edad que existen actualmente por medio del régimen de seguros, con el fin de poder hacer frente al problema desde ahora.

Falta de asignaciones para los derechohabientes a cargo.

Muchas otras modificaciones deberán introducirse en las leyes sobre los seguros sociales de los Estados Unidos si se quiere que los seguros garanticen la estabilidad familiar ¹. Algunas de las disposiciones contenidas en los regímenes actualmente en vigor no reconocen la importancia que reviste el mantener la unión de la familia. La mayor parte de las leyes de nuestros Estados sobre el seguro de desempleo y sobre la reparación de los accidentes del trabajo, y todas las leyes sobre el seguro contra la enfermedad que prevén prestaciones en dinero, adolecen de una deficiencia enorme por el hecho de que no reconocen la necesidad de conceder asignaciones a los derechohabientes ².

Alrededor de veintisiete países tienen regímenes de asignaciones familiares que prevén el pago de cantidades en dinero a todos los hijos de una familia o a un número determinado de esos hijos ³. Es significativo que todos los principales países de lengua inglesa — fuera de los Estados Unidos — tienen actualmente tales regímenes de asignaciones familiares. Hasta el momento, la institución de tal régimen ha encontrado escaso apoyo en los Estados Unidos.

CONCLUSIONES

Está fuera de duda que la seguridad social ha aportado ya en los Estados Unidos una gran contribución a la estabilidad de la familia, y de que esta contribución podrá ser más substancial todavía desde el punto de vista del bienestar de la familia americana, a medida que los regímenes vayan desarrollándose y perfeccionándose. Por lo demás, los Estados Unidos poseen un sis-

¹ Véase recomendaciones más detalladas sobre este punto en: *Annual Report of the Federal Security Agency*, 1949, págs. 43-49.

² Por ejemplo, véase: OSCAR C. POGGE, « *Family Relationships and Old-Age and Survivors Insurance* », *Social Security Bulletin*, July 1945.

³ *Social Security Legislation Throughout the World*, Bureau Report N° 16, preparado por Carl H. Farman y Veronica Marren Hale. FEDERAL SECURITY AGENCY, SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, DIVISION OF RESEARCH AND STATISTICS, 1949, pág. 5.

tema muy amplio de protección privada en el campo de la seguridad social, comprendiendo regímenes de seguro privado, de pensiones y de bienestar administrados por compañías, y regímenes que se extienden a la Unión entera. Los Estados Unidos poseen también un vasto régimen de pensiones y de otras prestaciones en favor de los licenciados del ejército y de sus familias. Gran número de esas prestaciones se pagan en caso de muerte o de incapacidad de trabajo que no han sido causadas por el servicio militar. Si se quiere apreciar la protección total que la seguridad social pone a disposición de los individuos y de las familias de los Estados Unidos, es necesario considerar el conjunto de los arreglos existentes y que tienen por finalidad asegurar tal protección, sea ella pública o privada. El pueblo de los Estados Unidos concede la mayor importancia a ver aumentarse la seguridad y la libertad del individuo y de la familia. Puede esperarse, por tanto, que en los próximos años se realicen nuevos progresos para mejorar la seguridad de la familia.



**La seguridad social
es la base de la justicia social**

