

SEGURIDAD SOCIAL

II
Revista
de la

Asociación
Internacional
de la
Seguridad
Social



Conferencia
Interamericana
de
Seguridad
Social



SECRETARIAS GENERALES DE LA A.I.S.S. Y DE LA C.I.S.S.
EDITADA EN MEXICO, D. F.

Paseo de la Reforma 476 — 8º piso

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 III

AGOSTO-DICIEMBRE

NÚM. 13

INDICE

A nuestros lectores	5
La Finalidad de la Prueba del Retiro en un Sistema de Seguro de Vejez.— <i>Por Rober J. Myers</i>	7
Resumen de la Tesis preparada por el Secretario General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social a Solicitud del Comité Organizador del X Congreso Panamericano del Niño que ha de Celebrarse en Panamá en Enero de 1955.— <i>Por Geraldo de M. Eboli</i>	23
Reforma del Seguro Social de Panamá	39
Extensión del Seguro Social a los Trabajadores del Campo en México ..	43
El Progreso del Seguro Social en el Perú	53
La Protección Social Agrícola en Francia.— <i>Por Pierre Moreau</i>	57
El Seguro Social Rural en Cundinamarca.— <i>Por Ernesto Guhl</i>	69
El Seguro contra los Accidentes en la Agricultura	83
La Medicina Psicosomática y sus relaciones con los Sistemas de Seguridad Social.— <i>Por Dr. Javier Ibáñez</i>	87
La Medicina Preventiva es una Tarea Urgente para las Instituciones de Seguridad Social	91
Noticias de Seguridad Social	95

LA FINALIDAD DE LA PRUEBA DEL RETIRO EN UN SISTEMA DE SEGURO DE VEJEZ

POR ROBERT J. MYERS

Actuario Jefe, Administración de Seguridad Social, Departamento de Higiene, Educación y Previsión. Washington, D.C., U.S.A.

Cuando se establece un programa con el objeto de otorgar pensiones o beneficios de vejez, se plantean muchos problemas relativos a las disposiciones específicas que deben adoptarse. Por una parte existe la cuestión de determinar la edad mínima de retiro y por otra la de establecer una fórmula de cómo fijarse el monto de las prestaciones. Otro punto importante es el de decidir si el afiliado está obligado a optar por el retiro para percibir los beneficios y en caso afirmativo cuál será la definición que se deberá dar al "retiro".

En este artículo se considera la razón por la cual se deba hacer prueba del retiro y las diferentes formas de su funcionamiento. Además se examinará detalladamente la prueba del retiro, siguiendo el sistema de seguros de vejez y sobrevivientes de los Estados Unidos de América, tanto respecto a sus disposiciones como a la experiencia que el mismo ha proporcionado.

Filosofía de la prueba del retiro:

Probablemente la razón primordial para la fijación de la prueba del retiro, es la de que en los programas de beneficios por vejez, el objeto es **compensar**, a través de la seguridad social, la supuesta pérdida de ganancias ocasionadas al retirarse del empleo más bien que, como ocurre en el seguro privado, conceder anualidades a una edad fija y determinada.

El elemento del costo está íntimamente relacionado con este principio. Si los beneficios son pagaderos automáticamente al alcanzar una edad específica, en lugar de después de retirarse, el aumento del costo es considerable. Por consiguiente, si no se determinasen los requisitos para el retiro, sería necesario optar por una de las dos alternativas siguientes: o bien elevar las contribuciones, o reducir el nivel de los beneficios en general. Ninguna de estas dos alternativas parece ser satisfactoria.

Además no hay necesidad social de abonar beneficios a personas que trabajen durante horarios completos, si bien puedan existir razones para pagar beneficios plenos o parciales a aquellos que están empleados durante horarios reducidos o perciban un salario bajo. He aquí el verdadero problema.

Todavía existe otra razón que se suscitó tiempo atrás, a favor del criterio sobre el retiro; bajo condiciones económicamente desfavorables, el pago automático de beneficios sin previos requisitos, podría ocasionar una depresión en la escala de salarios, sobre todo, porque los beneficiarios podrían estar dispuestos a aceptar salarios más bajos si también percibiesen sus prestaciones.

Diferentes criterios sobre la prueba del retiro:

En los sistemas limitados, tales como los regímenes gubernamentales que cubren únicamente una categoría de empleo determinada, (por ejemplo trabajadores ferroviarios), o sistemas particulares de pensiones establecidos por empleadores individuales, la costumbre general es la de pagar los beneficios, únicamente después de que el individuo ha dejado de prestar servicios a su empleador o cuando esté cubierto por dicho sistema. En el caso de un programa amplio y nacional, varias alternativas son posibles. Desde luego, una de ellas sería el pagar beneficios independientemente del retiro; la otra sería el retener los beneficios de un individuo si él acepta cualquier empleo remunerado; entre estos dos extremos caben muchas alternativas.

Considerando los sistemas de seguro social que abarcan grandes sectores de la fuerza laboral, el criterio sobre el retiro debería de ser, en teoría, aplicable a todas las ganancias procedentes de un empleo remunerado. Sin embargo, en la práctica, debido a razones administrativas, el criterio, a menudo, solamente ha sido aplicado a las ganancias en el empleo cubierto. Cuando dicho criterio se limita a ganancias en el empleo cubierto, los informes periódicos sobre dichas ganancias presentados a la institución del seguro social, pueden ser utilizados como elementos de verificación del retiro del asegurado. Naturalmente, si el campo de acción de programa se extendiera a todos los empleos, no existiría diferencia alguna entre la práctica real y la teoría. Aunque el campo de acción no fuese universal, pero el área del empleo excluida fuese muy reducida, cabría la posibilidad de que las condiciones exigidas fuesen aplicadas a todas las ganancias, puesto que los problemas administrativos serían entonces relativamente pequeños.

Una cuestión de menor importancia, es la de si se ha de modificar el monto del beneficio para los individuos que trabajan después de la edad mínima de retiro. Por un lado, el monto de beneficio podría ser congelado a la edad mínima estipulada para retiro y por otra parte, no solamente podría aumentarse la prestación según los años de servicios después de aquella edad mínima y cualquier aumento posterior del nivel de ganancia, sino que también podría ser aumentada como recompensa por haber retrasado el retiro.

Si dicho aumento fuese lo suficientemente grande (alrededor del 10% por cada año de retiro aplazado), el efecto del costo actuarial sería el mismo como si el beneficio hubiese sido pagadero automáticamente a la edad mínima de retiro sin ningún requisito.

Cuando se han de establecer condiciones sobre el retiro, pero se desea autorizar algún trabajo pequeño sin privar al interesado de los beneficios, cabe la posibilidad de enfocar en diferentes maneras el problema. Según una de las normas, las ganancias, hasta cierta cantidad, serían permitidas y se pagarían los plenos beneficios, mientras que al rebasar esa cantidad, el individuo ya no sería considerado como retirado y no se le pagarían prestaciones. Este sistema de "todo o nada" motiva muchas situaciones de desigualdad con respecto a los individuos cuyas ganancias se aproximan a la cifra tope. Otro método sería el de reducir de los beneficios, el total o parte de las ganancias, de modo que, por lo menos el ingreso total del individuo si trabajase, no sería inferior al ingreso que tendría si estuviese retirado en condiciones tales que no pudiera ser afectado por los requisitos para el retiro. En fin, muchas otras normas son concebibles entre estos dos sistemas.

Historia de los requisitos exigidos para el Retiro en el sistema de EE. UU.

En la ley original del seguro social de 1935, los *requisitos para el retiro* eran implícitos. La ley determinaba que para cualquier mes durante el cual el individuo percibía salarios procedentes de un "empleo normal" no se pagarían los beneficios mensuales de vejez; sin embargo, la ley no especificaba la definición de "empleo normal".

Las enmiendas a la ley introducidas en 1939, permitían el pago de beneficios si el beneficiario percibía ingresos por empleo que no excediera de 14.99 dólares por mes.¹ El criterio era sobre la base de "todo o nada"; las ganancias de 14.99 dólares o menos, no afectaban para el pago de los plenos beneficios, pero aquellas ganancias que excedieran ligeramente de esta cantidad, significaban la pérdida completa de todo el beneficio para aquel mes.

Cuando el Consejo Asesor al Senado en materia de seguridad social estaba reunido en 1947, para considerar el problema general relativo al seguro de sobrevivientes y vejez, la cantidad de ganancias permitidas por el criterio del retiro todavía era la de 14.99 dólares. Debido a los cambios experimentados desde 1936 en el nivel de salarios y a otros factores, se acordó en forma general que esa cantidad era demasiado baja. Además existía la importan-

1. Al determinar las garantías obtenidas por un empleo vinculado al sistema de retiro en cuanto a los requisitos para el retiro, no se toma en consideración el efecto del máximo sobre los salarios sujetos a impuestos y a los acreditables (3,000 dólares al año hasta 1951, 3,600 dólares para los años 1951-1954 y seguidamente 4,200 dólares). De este modo, si un individuo percibe la cantidad máxima en los primeros seis meses del año, cualquier ganancia subsiguiente en el curso de ese mismo año sería, no obstante, tomada en consideración al aplicar las exigencias para el retiro.

te cuestión de determinar una base más equitativa para el criterio de “todo o nada” y que fuese también razonablemente sencillo para administrarla. El Consejo Asesor declaró que era necesaria la modificación para que a los beneficiarios no se les redujese su ingreso total a causa de su trabajo.

El principio general de la reducción en el sistema de “uno por uno” fué considerado como una de las posibilidades. En este caso se pagaría el beneficio total, si las ganancias eran iguales a una cantidad determinada o menor, mientras que si las ganancias rebasaran dicha cantidad, los beneficios se reducirían en la misma proporción de la diferencia. El funcionamiento sobre este principio permitiría una paulatina transición entre el empleo parcial y el pleno empleo. Las personas que ganasen más que la cantidad permitida para el pago de los beneficios totales, mantendrían de este modo, dentro de un radio determinado, su ingreso total de los beneficios y ganancias combinados, en lugar de sufrir una reducción en el ingreso total como ocurriría en el sistema de retiro “todo o nada”. El Consejo también reconocía que serían necesarias otras pequeñas modificaciones para facilitar la administración, hasta cierto punto, puesto que los reajustes y cálculos de meses serían costosos de efectuar y recomendó que éstos, se efectuasen cada trimestre.

Específicamente, el Consejo recomendó que se fijara en 35 dólares al mes, la cantidad de exención en el retiro. Así como para el sistema de “todo o nada”, los beneficios se pagarían para cualquier mes en el que la ganancia fuese de 35 dólares o menos y se suspendería para cualquier mes, en el que las ganancias excedieran la suma de 35 dólares. Para los beneficiarios a quienes se les hubiera suspendido uno o más beneficios en un trimestre determinado, se procedería de la siguiente manera para fijar la cantidad del reajuste trimestral: el beneficiario presentaría una declaración indicando sus ganancias durante cada uno de los tres meses en cuestión; seguidamente cuando se recibiera la declaración trimestral relativa a impuestos del empleador, serían las dos debidamente confrontadas. Si el resultado de esta confrontación estuviese razonablemente de acuerdo, para cada mes en que hubiese alguna suspensión de beneficios, la cantidad de reajuste sería computada. Esta cantidad consistiría en cualquier diferencia entre sus beneficios (incluyendo cualquier suplemento para las personas a su cargo) y sus ganancias reales en exceso de la cantidad de exención de 35 dólares. Las cantidades de reajuste para los tres meses del trimestre se pagarían entonces en una suma global.

Ejemplo:

- A = Beneficios + suplemento para personas a cargo
- B = Ganancias reales
- C = Tope de exención (35 dólares)
- D = Cantidad de reajuste
- $A - (B - C) = D$

Como un ejemplo de la forma en que funcionaría la proposición del Consejo Asesor consideramos el caso de un afiliado con un beneficio total mensual de 60 dólares que percibe salarios de 50, 25 y 100 dólares durante los 3 meses de un trimestre anual. En los meses primero y tercero el pago de beneficios hubiera sido suspendido porque las ganancias excedían la suma de 35 dólares. La suma del beneficio ajustado para el primer mes sería 45 dólares, es decir los 60 dólares de beneficio menos 15 dólares, la suma por la cual su ganancia de 50 dólares excedía la cantidad de exención de 35 dólares. No habría ajuste de beneficio para el tercer mes, puesto que la ganancia de 100 dólares excedió la suma de exención (35 dólares) y la diferencia entre la ganancia real y la suma de exención ($100 - 35$) o sea, 65 dólares, es superior a la cantidad del beneficio.

Otra recomendación formulada por el Consejo Asesor fué la de que los *requisitos para el retiro* no deberían aplicarse a los afiliados de 70 o más años. Esta disposición representaría algunos aumentos substanciales en el costo, pero no serían tan elevados, naturalmente, como en el caso en el que los requisitos se eliminaran completamente. En realidad pues, esta disposición satisfacía en parte los inconvenientes planteados por aquellos que opinaban que los requisitos constituían una restricción en sus actividades y que además, consideraban que los beneficios eran el resultado de sus contribuciones y que por consiguiente deberían percibirlos automáticamente, con carácter de anualidad a la edad de 65 años. Además, la eliminación de requisitos para personas de 70 o más años, sería satisfactoria especialmente en el caso de los agricultores y profesionales que trabajaran por su cuenta (para quienes se recomendaba que se extendiese la protección) puesto que se alegaba que por regla general, las personas de estos grupos “nunca se retiran”.

Las enmiendas de 1950 elevaron de 14.99 dólares a 50 dólares mensuales la cantidad de salarios cubiertos autorizados por las exigencias de retiro, sin estipular restricción alguna para los trabajadores de 75 o más años, ni para aquellas ganancias procedentes de un empleo no cubierto. El criterio permaneció sobre la base de “todo o nada” para los asalariados. Para los que trabajan por su cuenta en empleos cubiertos (incluidas por las enmiendas de 1950) que anualmente sometían sus informes de ganancias, se adoptó un procedimiento denominado “reducción por unidades”. La suspensión de beneficios de mes a mes no es factible en el caso de personas que trabajan por cuenta propia, las cuales generalmente sólo pueden determinar sus ganancias netas sobre la base de sus impuestos anuales. Por consiguiente, las personas que trabajan por su cuenta tenían que ser consideradas como retiradas si durante el año sus ganancias en un empleo cubierto por cuenta propia no excedían de 600 dólares. Por cada unidad de 50 dólares o fracción de la misma que excediese esta cantidad, el afiliado perdería un mes de beneficio para él y personas a su cargo. Si un afiliado con derecho a beneficios durante todos los 12 meses de un año percibiera ganancias trabajando

por cuenta propia de 601 a 650 dólares, por ejemplo, únicamente percibiría los beneficios correspondientes a 11 meses; cuando las ganancias fuesen de 651 - 700 dólares solamente tendría derecho a 10 meses de beneficio; y así sucesivamente hasta que las ganancias fuesen entre 1,101 - 1,150 dólares, en cuyo caso únicamente percibiría un mes de beneficio. Sin embargo, el número de deducciones de beneficio mensual nunca excedería al número de meses durante los cuales el interesado estuviese substancialmente trabajando por su cuenta.¹

Según la ley de 1950, las exigencias para el retiro contaban con una característica de "doble exención" en cuanto a que se aplicaba separadamente a los salarios y a las ganancias realizadas por cuenta propia para aquellas personas que disfrutaran de ambos. Un afiliado que percibiera ganancias por cuenta propia de 600 dólares anuales y tuviese un salario de 50 dólares o menos durante varios o todos los meses, no estaría sujeto a suspensión de beneficios. La persona que percibiera ganancias por cuenta propia de 625 dólares anuales y el salario de más de 50 dólares en un mes determinado, sería objeto de la suspensión de 2 meses de beneficio, a menos que hubiese trabajado por su cuenta substancialmente únicamente durante el mes en el cual percibiera dicho salario.

Cuando un afiliado continúa trabajando después de la edad de 65 años, su beneficio de retiro eventual puede ser aumentado a raíz de tal empleo. Este aumento resultaría si el promedio de su salario fuese elevado a causa de que sus ganancias aumentaran después de alcanzar la edad de 65 años.² Si las ganancias después de la edad de 65 años son inferiores los beneficios se consideran sobre la base del promedio de ganancias percibidas hasta dicha edad, suponiendo que el interesado esté entonces completamente asegurado.

En 1952, el criterio sobre el retiro se hizo más liberal al elevar las cantidades de exención de ganancias a 75 dólares al mes en cuanto a los salarios y 900 dólares al año respecto a los ingresos percibidos por trabajos efectuados por cuenta propia, con 75 dólares por unidad a partir de dicha cantidad. Por consiguiente, un afiliado podría ganar hasta la suma de 1,725 dólares (900 dólares más, 11 veces 75 dólares) trabajando en un empleo por cuenta propia cubierto durante todo el año y no obstante aún percibiría un mes de beneficio. Salvo este cambio las bases generales de las exigencias de retiro no experimentaron variación alguna.

Bases generales de la prueba actual del retiro:

En virtud de la ley de 1952, el asalariado retirado que tuviese un ingreso de más de 75 dólares mensuales, pero que este ingreso fuese inferior al monto

1. Existen reglamentos para determinar si un afiliado ha efectuado servicios substanciales.

2. Los beneficios varían únicamente de acuerdo con el promedio de ganancias y no en consideración al tiempo de cobertura, aunque la falta de cobertura influiría para reducir el promedio de salario y por consiguiente los beneficios del mismo.

de su beneficio más 75 dólares, se enfrentaba ante un problema especial, de acuerdo con la prueba del retiro. Por ejemplo si los beneficios del interesado fueran 60 dólares y tuviese una esposa cuya edad fuera de 65 años o más, los beneficios del matrimonio ascenderían a 90 dólares. Cuando este beneficiario percibiese en un mes una ganancia de 75 dólares tendría derecho al beneficio y por lo tanto a un ingreso total de 165 dólares; si ganase 80 dólares, perdía los beneficios propios y los de su esposa y sólo percibiría los 80 dólares fruto de su trabajo. Naturalmente, el problema resultaba menos agudo cuando sus ganancias se aproximaban a la cantidad de sus beneficios más 75 dólares (tope de exención).

Existía también un problema para el afiliado que trabajase únicamente durante algunos meses percibiendo salarios que si bien fuesen moderados, excedieran a la cantidad de 75 dólares y ocasionara la pérdida de los beneficios correspondientes a dichos meses. En ese caso, el afiliado era, en realidad, substancialmente retirado; seguramente lo era en la misma medida como otro trabajador empleado durante 12 meses percibiendo 75 dólares al mes, quien se lograra quizás "ajustar su salario" a un nivel más bajo.

El beneficiario que trabaja por cuenta propia no se veía ante el mismo problema de un descenso brusco como le ocurría al asalariado; tenía la posibilidad de ganar más de 75 dólares durante algunos meses y menos de esa cantidad durante otros meses, pero el cómputo se realizaba por acumulación total tanto en relación a la suma de exención de 900 dólares como respecto a las ganancias superiores a dicha cantidad. Por ejemplo, la persona que trabajase por cuenta propia y ganara 80 dólares mensuales durante todo el año solamente perdería un mes de beneficios mientras que un asalariado en las mismas circunstancias no percibía beneficio alguno. Además, un afiliado que trabajara por su cuenta con ingresos de 900 dólares al año ganando más de 75 dólares durante algunos meses y menos de esa cantidad durante otros, percibiría beneficios para todo el año mientras que un asalariado en circunstancias similares perdería todos los beneficios para cada uno de los meses en que sus ganancias fueran superiores a 75 dólares. De la misma forma si una persona que trabajase por su propia cuenta percibiera ganancias de 300 dólares durante 3 meses no perdería beneficio alguno, si hubiese sido un empleado no se le hubiera pagado beneficio durante dicho período. Los resultados eran idénticos tanto para el asalariado como para el que trabajara por su cuenta, cuando se concentraran grandes sumas de ganancias durante un breve período. Por ejemplo, si se obtenían ganancias de 901 dólares o más en un mes y nada durante el resto del año se suspendía un mes de beneficio tanto para el que trabajara por cuenta propia como para el asalariado.

Por consiguiente, cuando se introdujeron las enmiendas de 1954 las bases generales para los requisitos del retiro experimentaron cambios notables (en vigor a partir de 1955) en consideración de los problemas indicados

anteriormente. Además las exigencias para el retiro de nuevo se formularon en un espíritu más liberal al elevar la suma de exención de ganancias y al reducir la edad a la cual no se aplican las exigencias del retiro. En síntesis, las exigencias tal como se aplicarán después de 1954, combinan los salarios y los ingresos de los que trabajan por su cuenta y además relacionan no solamente las ganancias cubiertas, sino también las no cubiertas en los Estados Unidos de América.

Las ganancias percibidas por empleo fuera de los Estados Unidos de América constituyen "ganancias cubiertas" únicamente cuando se reciben por servicios prestados en un buque o en un avión de los Estados Unidos (en ciertas circunstancias) o la recibe un súbdito estadounidense de un empleador del mismo país (o en algunos casos, de una subsidiaria en el extranjero de alguna corporación estadounidense). Por consiguiente, según la ley anterior los beneficiarios podrían trabajar en la mayoría de los empleos fuera de los Estados Unidos de América, sin ser por ello afectados por las exigencias del retiro. Sin embargo, a raíz de las enmiendas de 1954, los beneficios se suspenden durante cualquier mes cuando el beneficiario presta servicios en una actividad remunerativa no cubierta, fuera de los Estados Unidos de América, durante más de 6 días de dicho mes.

En virtud de las enmiendas de 1954 las exigencias son la base anual tanto para salarios como para ganancias en trabajos por cuenta propia, tanto si están "cubiertas" o no, y las dos categorías de ingresos se combinan a los efectos de determinar los ingresos totales del interesado. La ley también dispone un aumento en la cantidad de ganancias que los afiliados puedan percibir, sin pérdida en los beneficios. La cantidad de exención anual es de 1,200 dólares. Se suspenderán los beneficios de un mes por cada 80 dólares o fracción de dicha suma que exceda de 1,200 dólares anuales, pero ningún beneficio se suspenderá correspondiente a un mes en el cual el beneficiario ni percibió ganancias de más de 80 dólares ni prestó servicios substanciales en trabajo por cuenta propia.

Además las exigencias de retiro no se aplican a las personas de edad de 72 años o más (en lugar de 75 años dispuestos por la ley anterior).

Según las nuevas exigencias, los asalariados no perderán los beneficios cada mes que ellos ganen más de una suma determinada pero podrán prestar servicios intermitentes a horario normal o bien aceptar más trabajo en empleo parcial según la ley anterior, sin pérdida de beneficios o con la pérdida de únicamente algunos meses de beneficios, de acuerdo con lo que ganen. Por ejemplo, un beneficiario puede trabajar durante todo el año percibiendo 105 dólares al mes y perder únicamente un mes de beneficio, mientras que según la ley anterior hubiese perdido 12 meses. Otro ejemplo, un beneficiario puede ganar 300 dólares al mes durante 3 meses (por ejemplo en el período de Navidad) sin pérdida alguna de beneficios, mientras que según la ley anterior hubiera perdido 3 meses de beneficios.

La combinación de salarios y de ganancias por cuenta propia para los efectos de las exigencias del retiro eliminaron la anterior exención, discriminatoria y doble, que era posible en algunos casos para las personas que perciben ambas clases de ganancias (debido a las exigencias por separado existentes según la ley anterior).

Experiencia en el funcionamiento del sistema estadounidense.

El Cuadro 1 indica el promedio de las edades iniciales de retiro para los trabajadores asegurados a quienes se les concedió los beneficios de vejez durante los años de 1940-1952. Las cifras se indican según el año de inicio, o en otras palabras, cuando el afiliado tenía por primera vez derecho a percibir beneficios y, efectivamente, lo recibió. Por consiguiente, las cifras no están basadas sobre el año de la concesión el cual no tiene tanta importancia estadísticamente. Basando el promedio sobre el año inicial de derechos, se toman en consideración dos factores importantes: el plazo de espera al formular la solicitud¹ y el tiempo necesario para la acción administrativa con objeto de efectuar la concesión. Sin embargo, una regla verdaderamente válida para medir la edad promedio de retiro, estaría basada sobre la edad promedio inicial de retiro ajustada en sentido ascendente con objeto de llevar en cuenta el retorno al trabajo de las personas a quienes se les había concedido los correspondientes beneficios.

C U A D R O 1

PROMEDIO DE EDADES INICIALES DE RETIRO DE LOS BENEFICIARIOS DEL SEGURO DE VEJEZ POR AÑO² Y POR SEXO.

Año	Promedio de la edad de retiro	
	Hombres	Mujeres
1940	68.2	67.6
1941	69.2	68.2
1942	69.1	68.2
1943	69.2	68.1
1944	69.4	68.2
1945	69.4	68.5
1946	69.4	68.7
1947	68.9	68.4
1948	68.7	68.3
1949	68.5	68.2
1950	69.0	68.2
1951	68.1	67.3
1952	68.4	68.0

1. Antes de las enmiendas de 1946, los beneficios no eran pagaderos antes del mes de la solicitud. La legislación de 1946 autorizaba los pagos retroactivos durante tres meses, mientras que las enmiendas de 1950 y 1954 ampliaban este período a seis meses y a un año respectivamente.

2. Promedio para un año determinado; concesiones anteriores a 1953.

La edad media inicial de retiro para hombres era entre 69 y 69½ años durante la Segunda Guerra Mundial, pero luego, bajó hasta los 68½ años aproximadamente. El ligero aumento hasta los 69 años en 1950, fué como resultado de las exigencias de carácter más liberal para los indicados derechos, en virtud de las enmiendas promulgadas en 1950, a raíz de las cuales gran número de afiliados que habían rebasado la edad de 65 años y se habían retirado, tuvieron derecho por primera vez a los beneficios del retiro. En el caso de las mujeres también prevaleció la misma tendencia, llegando en tiempo de guerra hasta el máximo de los 68½ años y experimentando una ligera baja más tarde hasta quedar en el actual nivel de 68 años aproximadamente.

El Cuadro 2 muestra para cada uno de los años entre 1940 y 1952, la proporción de retiro representada por personas que habían alcanzado la edad de 65 años en aquel mismo año. Estas informaciones dan una idea del número de afiliados que se retiraron a la edad de 65 años o antes. En el caso de los hombres, alrededor del 23% de los que tuvieron derechos entre el período de 1941 y 1943, correspondía a los afiliados que habían alcanzado apenas la edad de 65 años. Esta proporción se redujo durante la Segunda Guerra Mundial hasta el 17% pero desde entonces se ha elevado de nuevo y en 1949 alcanzó el 30%. El descenso experimentado al año siguiente fué el resultado de las enmiendas promulgadas en 1950, según las cuales un número relativamente elevado de personas que había cumplido ya la edad de 65

C U A D R O 2

PORCENTAJE DE TRABAJADORES RETIRADOS A LA EDAD DE 65 AÑO;¹ EN VIRTUD DEL SEGURO DE VEJEZ Y SOBREVIVIENTES: POR AÑO² Y POR SEXO

1940	17.9	21.9
1941	23.7	30.2
1942	24.1	31.1
1943	22.2	30.3
1944	18.5	27.9
1945	17.0	25.4
1946	17.3	23.1
1947	25.4	27.6
1948	28.9	30.6
1949	30.4	32.3
1950	22.8	23.9
1951	40.3	49.4
1952	36.9	43.2

-
1. Personas que se retiraron en el año en que cumplieron 65 años.
 2. Datos únicamente representando los otorgamientos antes de 1953.

años y que ya se habían retirado, pero no estaban “aseguradas” fueron desde entonces consideradas aseguradas y registradas para percibir los beneficios correspondientes. En el período 1951-1952 se experimentó una alza aguda alcanzando hasta el 40%.

En cuanto a los afiliados del sexo femenino la proporción de mujeres que se retiraron a la edad de 65 años ha sido algo más elevada, correspondiendo al 30% más o menos para el período 1941-1943, descendiendo a un mínimo de 23% en 1946 y elevándose al 32% en 1949. En 1950 y más tarde, se experimentó la misma tendencia general tanto para mujeres como para hombres. La cifra correspondiente a 1951 casi alcanzó el 50% pero, en 1952, bajó al 43%.

Muchos afiliados a quienes se les concedió los beneficios, regresaron más tarde al trabajo y los beneficios que percibían fueron suspendidos. Por consiguiente, los datos dados en el análisis precedente relativo a la edad promedio de retiro, subestiman el verdadero promedio efectivo de la edad de retiro.

El Cuadro 3 muestra, como porcentaje de todos los beneficiarios por seguro de vejez, aquéllos que han solicitado sus derechos pero cuyos beneficios fueron suspendidos a causa de estar ocupados en empleo cubierto. Las cifras para aquéllos con beneficios suspendidos, no solamente son afectados debido a los cambios en las condiciones de empleo, sino también a cambios en la política y procedimientos administrativos. Así pues, durante algunos períodos se estimuló a las personas con derecho a beneficios a que los solicitaran aunque estuviesen todavía trabajando, con objeto de “congelar” sus derechos a los beneficios, puesto que un empleo posterior, si fuese a un tipo de salario inferior, podría disminuir el posible beneficio eventual. En virtud de las disposiciones de la ley actual, ya no existe tanto este incentivo, porque el beneficio se computa tanto considerando el momento en que el beneficiario solicita sus derechos como aquel en que cumpla los 65 años (si en ese momento no estuviese plenamente asegurado, a la primera fecha subsiguiente cuando lo estuviese).

Durante los primeros tres años de funcionamiento, los beneficios suspendidos por razones de empleo, representaron aproximadamente el 12% del total. Durante casi todo el período de la Segunda Guerra Mundial, representaron casi el 20%, pero más tarde la proporción disminuyó y durante los últimos cuatro años, ha oscilado entre el 7 y el 9% del total.

Normalmente la edad media al momento de tener los derechos iniciales para el retiro, se calculan entre los 68 y 68½ años. Veamos ahora lo que significa que alrededor del 7% de los beneficios están por regla general suspendidos a causa de empleo. Consideramos la población estacionaria de la tabla de vida respecto a un grupo que ha cumplido los 68 años o más: si el 93% está percibiendo beneficios, el resultado es idéntico a si únicamente aquéllos que han cumplido los 69 años o más, están percibien-

C U A D R O 3 .

BENEFICIARIOS¹ POR EL SEGURO DE VEJEZ CON BENEFICIOS PERCIBIDOS CORRIENTEMENTE Y CON BENEFICIOS SUSPENDIDOS A CAUSA DE EMPLEO, ASI COMO PERSONAS ASEGURADAS PLENAMENTE A LA EDAD DE 65 AÑOS O MAS.

Final de Año	Personas plenamente aseguradas. Edad de 65 años o más ² (millares)	BENEFICIARIOS POR VEJEZ			
		Beneficios percibidos corrientemente		Beneficios suspendidos a causa de empleo	
		(Millares)	Porcentaje de los plenamente asegurados	(Millares)	Porcentaje de todos ³ los beneficiarios por vejez
1940	548	112	20.4	15 ⁴	11.8
1941	680	200	29.4	30	13.0
1942	831	260	31.3	52	12.0
1943	1,016	306	30.1	72	19.0
1944	1,244	378	30.4	80	17.5
1945	1,469	518	35.3	91	17.6
1946	1,637	702	42.9	118	14.4
1947	1,813	875	48.3	156	15.1
1948	1,990	1,048	52.7	182	14.8
1949	2,164	1,286	59.4	194	13.1
1950	3,026	1,771	58.5	176	9.0
1951	3,439	2,278	66.3	227	9.1
1952	4,075	2,644	64.9	230	8.0
1953	4,608	3,222	69.9	232	6.7

- 1) Personas plenamente aseguradas de edad de 65 años o más que solicitaron sus derechos y se les otorgó beneficios.
- 2) Número de personas plenamente aseguradas el 1º de enero del siguiente año.
- 3) Se excluyen un número relativamente pequeño (alrededor de 10,000 personas en 1952) cuyos beneficios fueron suspendidos por razones ajenas al empleo (receptor indeterminado, etc.).
- 4) Cifra calculada.

do beneficios. En otras palabras bien se puede decir que si el 7% de los que solicitaron sus derechos han regresado al trabajo y si el promedio de edad en el momento de iniciarse los derechos es el de 68 años resulta que la verdadera edad efectiva del retiro es la de 69 años.

Otro modo de considerar el efecto de las exigencias para el retiro es el de estudiar la proporción de trabajadores que están asegurados plenamente y que cumplieron 65 años o más, que continúan en empleo cubierto y que por consiguiente no perciben beneficios. El mismo resultado puede obtenerse considerando la cifra complementaria —aquéllos que perciben beneficios en pagos corrientes como proporción de todos aquéllos de 65 años o más que estén plenamente asegurados.

Como se indica en el Cuadro 3, a finales de 1940 únicamente el 20% de los afiliados con derechos a percibir los beneficios cobraban dichos beneficios en realidad. Esta proporción se elevó a un 30% más o menos, a finales de 1941 y permaneció al mismo nivel durante los años de la guerra. Luego fué elevándose paulatinamente hasta alcanzar aproximadamente el 60% en 1949 y 1950, continuando esta alza hasta llegar al 65% en 1951 y 1952 y al 70% en 1953. Este aumento en los años más recientes fué debido en gran parte a los efectos producidos por las enmiendas de 1950, que notablemente liberó las disposiciones relativas a las exigencias de retiro y se inclinaba más bien a que el sistema madurara más rápidamente, concediendo la categoría de plenamente asegurados a muchas personas que anteriormente se habían retirado, pero que no estaban plenamente aseguradas por las disposiciones anteriores debido a que no habían tenido suficiente empleo.

La proporción de aquéllos que ya tienen derecho a percibir beneficios y que efectivamente lo reciben, varía considerablemente según la edad y el sexo (Cuadro 4). La proporción, es, naturalmente, más baja para los de edad de 65-69 años a causa de tener mayores oportunidades de empleo que las personas entre los 70 y 74 años. Más allá de los 75 años las exigencias de retiro no se aplican normalmente de modo que, si todos los que tienen derecho a percibir el seguro de vejez solicitasen dichos derechos, la proporción sería la de 100% sin tomar en consideración la cuestión de empleo. Asimismo, las proporciones tienden a ser algo más elevadas para las mujeres que para los hombres, debido a las diferencias existentes en las oportunidades de empleo y también porque muchas mujeres son viudas o esposas que dejaron de trabajar durante determinado número de años antes de cumplir los 65 años.

Aspectos relativos al costo, en función de las exigencias para el Retiro en el sistema estadounidense.

Como se indica en el Cuadro 3, a finales de 1953 existían 4,600.000 personas de 65 años o más de edad con derecho a percibir los beneficios

C U A D R O 4

BENEFICIARIOS¹ POR EL SEGURO DE VEJEZ Y BENEFICIOS PERCIBIDOS CORRIENTEMENTE COMO PORCENTAJE DE LOS INDIVIDUOS PLENAMENTE ASEGURADOS, POR GRUPO DE EDAD Y SEXOS

Final de año	<i>Edad de los Hombres</i>				<i>Edad de las Mujeres</i>			
	Total	65-69	70-74	75 y más	Total	65-69	70-74	75 y más
1940	20	22	14	19	26	26	20	50
1941	29	29	25	36	38	37	33	67
1942	30	28	30	45	41	40	36	75
1943	29	24	32	47	41	36	45	67
1944	29	22	35	49	39	33	48	60
1945	34	26	42	52	42	32	54	64
1946	42	31	53	60	46	34	61	68
1947	48	34	59	67	51	38	66	70
1948	52	37	63	74	55	41	67	82
1949	59	44	69	81	61	46	72	91
1950	59	43	69	2)	57	44	70	2)
1951	65	49	74	2)	71	61	83	2)
1952	64	46	73	2)	67	57	75	2)

de vejez, pero únicamente 3,200.000 eran los que percibían dichos beneficios. Por consiguiente, todavía estaban trabajando en empleo cubierto 1,400.000 personas, las cuales, de no existir las exigencias establecidas para el retiro, estarían percibiendo beneficios. En otras palabras, si todas las personas que trabajaran en empleo cubierto se hubiesen retirado a la edad de 65 años, habría 1,400.000 personas más recibiendo los beneficios de vejez. Estos afiliados tienen alrededor de 400,000 personas a su cargo (principalmente esposas que ya cumplieron los 65 años) las cuales también percibirían beneficios normalmente si se eliminaran los requisitos del retiro. Además, si no existiesen tales disposiciones que afectan a los beneficiarios sobrevivientes, otro número considerable de personas estarían percibiendo normalmente los beneficios, especialmente las jóvenes viudas con hijos que están empleadas (los hijos, no obstante reciben los beneficios).

Si todas las personas aseguradas se retirasen a la edad de 65 años y si los beneficiarios sobrevivientes más jóvenes no trabajasen en un empleo cubierto (o si no existiesen las exigencias para el retiro), el número total de beneficiarios corrientemente en la lista de pago, aumentaría en más de 2 millones y los egresos totales por beneficios anuales también aumentarían en aproximadamente 1,900.000 de dólares. Este aumento representa una alza relativa en el costo actual de alrededor del 40%; con relación a la lista de pagos sujetos a impuestos el aumento es de alrededor de 1.15% de dicha lista de pagos. Desde el punto de vista general sobre el costo, el

1. Personas plenamente aseguradas de edad de 65 años y los que solicitaron sus derechos y se les otorgó beneficios.

2. A partir de septiembre de 1950, todas las personas aseguradas de edad de 75 años o más reciben beneficios al solicitar sus derechos, prescindiendo de las exigencias para el retiro.

aumento del mismo, si no hubiesen exigencias para el retiro; sería de un promedio de 1.4% de la lista de pagos. Este aumento en el costo, naturalmente, tendría que ser compensado bien fuera aumentando las tasas de contribución o rebajando los beneficios.

Conclusiones generales:

Al establecer o desarrollar, cualquier sistema para otorgar los beneficios del seguro de vejez, el problema está en determinar si dichos beneficios han de ser por anualidades pagaderas al alcanzar una edad cronológica o bien si han de ser pagaderas únicamente cuando se retira el afiliado. La decisión probablemente dependerá notablemente en la cuestión de costo. Si solamente se dispone de una reducida suma de dinero para el funcionamiento del sistema, la cuestión es el decidir si se han de pagar beneficios más reducidos comenzando a determinada edad (y en este modo concediendo arbitrariamente un ingreso más elevado que el que hasta la fecha percibían a aquéllos que continuaran trabajando después de esta edad), o el pagar mayores beneficios únicamente a aquéllos que se hubiesen retirado y de este modo probablemente recibir un ingreso menor que aquéllos incluidos en este grupo de edad que todavía estuviesen trabajando.

Si se opta por este último plan, como parece ser que fuera deseable, surgirán muchos problemas respecto al modo en que se ha de definir el retiro. Parece conveniente que las personas de edad disfrutando de buena salud trabajasen por lo menos parcialmente o intermitentemente en algún empleo. Cualquier requisito de retiro que se hubiese establecido no debiera dejar de estimular, si fuese posible, sino más bien fomentar la idea de seguir trabajando en la forma indicada, pero, al mismo tiempo, la experiencia nos demuestra que gran número de personas continúan trabajando en pleno empleo después de la edad de 65 años y por consiguiente la prueba del retiro debiera ser estructurada de forma que estos individuos no percibieran normalmente los beneficios del "retiro". Todo requisito para el retiro implica, naturalmente, algunos problemas administrativos y por consiguiente también hay que tener en cuenta este aspecto al determinar los requisitos adecuados.

De todos modos la prueba del retiro puede desempeñar un papel muy importante en un sistema de beneficios de vejez. Al establecer las disposiciones adecuadas deben ser medidas y planeadas con muchísimo cuidado y si bien el problema puede que no tenga mucha importancia en los primeros años de funcionamiento de un sistema, a causa de que son relativamente pocos los que ya tengan derecho a los beneficios, con el tiempo no cabe duda que el número de beneficiarios con derechos aumentará más y más. Por consiguiente, es de muchísima importancia que se tomen las medidas necesarias, en los primeros años, al adoptar las disposiciones que sean convenientes.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (A.I.S.S.) que hasta su VIII Asamblea General llevaba el nombre de "Conferencia Internacional de la Mutualidad y los Seguros Sociales" (C.I.M.A.S.) fué fundada en Bruselas el 4 de octubre de 1927, bajo los auspicios de la O.I.T. y de su primer Director, Albert Thomas.

Es esta una asociación internacional de gestionarios de la seguridad social que agrupa no solamente a los institutos de seguro social, las cajas de seguro social y las mutualidades, sino también a los departamentos ministeriales que administran una o varias ramas de la seguridad social.

Desde enero de 1954, la Asociación, cuenta con 104 Instituciones miembros en 44 países, abarcando 200,000.000 de personas aseguradas.

OBJETIVOS DE LA ASOCIACION.—El objetivo principal de la A.I.S.S. es "coordinar internacionalmente e intensificar los esfuerzos para la extensión, la defensa y el perfeccionamiento técnico y administrativo de la seguridad social en todo el mundo". Por lo tanto, la A.I.S.S. es una organización técnica que asegura a sus miembros la oportunidad de que hagan uso de las experiencias obtenidas en el campo de la seguridad social, haciendo posible el estrecho contacto entre los gestionarios de seguridad social y sirviendo a la discusión y resolución de los problemas prácticos relativos a la seguridad social en las diversas partes del mundo.

MEDIOS DE ACCION.—La Asociación organiza periódicamente reuniones internacionales de sus miembros a fin de permitir a éstos el intercambio de informaciones, publica gratuitamente en beneficio de sus miembros los informes y datos más recientes relativos a la legislación y a la práctica del Seguro Social en distintos países.

Toma también la iniciativa en el estudio de problemas complicados de seguridad social y organiza reuniones de comisiones técnicas a fin de estudiar dichos problemas; publica un boletín mensual en 5 idiomas (inglés, francés, alemán, italiano y árabe), en el cual se encuentran artículos y estudios, así como las últimas informaciones sobre el desarrollo de la seguridad social en el mundo; para los lectores de lengua española publica en colaboración con la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, esta Revista titulada "Seguridad Social", publica además los informes técnicos presentados a la Asamblea General, que versan sobre cuestiones de seguridad social de índole diversa. Cada dos años la Asociación celebra una reunión general a la que se presentan informes por diversas cuestiones de Seguridad Social. La A.I.S.S., también organiza cursos internacionales sobre materia de Seguridad Social en beneficio de los administradores de instituciones de seguridad social.

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL.—La A.I.S.S., está constituida por los siguientes órganos:

La Asamblea General: compuesta por delegados de las instituciones miembros; cada miembro tiene el derecho a designar 5 delegados; el número de delegados adicionales se halla en proporción al número de asegurados afiliados a la institución miembro de la A.I.S.S.;

El Comité Ejecutivo: está constituido por un delegado titular y, cuando menos, un delegado suplente por cada país;

La Mesa Directiva: compuesta del Presidente, cuatro Vicepresidentes, del Secretario General y del Tesorero de la Asociación, así como de los dos representantes de la A.I.S.S., en el Comité de Expertos de seguridad social de la O.I.T.

La Secretaria General: el secretario general, es designado por el Comité Ejecutivo previa consulta con el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

La A.I.S.S., es una organización autónoma que recibe la cooperación de la Oficina Internacional del Trabajo, al facilitarle los servicios de Secretaría.

Las Publicaciones de la A.I.S.S., que son editadas por la Secretaría General, aparecen bajo la responsabilidad de la Asociación.

Oficinas: Bureau International du Travail, Geneve, Suiza.



La "seguridad social", es el conjunto orgánico y sistemático de normas, organismos e instituciones a través de los cuales se hace la protección contra los riesgos bio-socio-económicos que amenazan a los individuos.

