

II 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 478 - 00. 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.

Í N D I C E

Reunión de Organismos de Seguridad Social de Centro América, México y El Caribe	3
Lista de Participantes: Delegados, Representantes de Organizaciones Internacionales, Invitados Especiales	5
Reglamento de la Reunión de Organismos de Seguridad Social de Centro América, México y El Caribe	10
Discurso inaugural del Señor Presidente Constitucional de la República, Coronel Carlos Castillo Armas	14
Discurso del Representante de la Organización Internacional del Trabajo, Doctor Peter Thullen	17
Discurso pronunciado por el Sr. Ernesto Zapata, Representante del Sr. Secretario General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social y Gerente General de la Caja de Seguro Social del Perú	21
Importancia socio-económica de la Seguridad Social en los países de Centro América, México y El Caribe. <i>Por Cipriano Güell P., Gerente Delegado de la Caja Costarricense del Seguro Social</i>	23
Importancia socio-económica de la Seguridad Social. <i>Por Carlos M. Raggi Ageo, Delegado de la República de Cuba</i>	31
Importancia socio-económica de la Seguridad Social en El Salvador. <i>Por la Delegación del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social.</i>	39
El seguro de enfermedad en Panamá. <i>Por Manuel Ferrer Valdés, Sub-director Médico Delegado de la Caja del Seguro Social de Panamá</i>	44
Aspectos financieros y estadísticos del seguro de enfermedad. <i>Por Peter Thullen, Actuario-Consejero de la O.I.T.</i>	49
Desarrollo y proyecciones del régimen guatemalteco de Seguridad Social	69
Discurso de clausura del Ingeniero Ricardo Barrios Peña, Gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y Presidente de la Mesa Directiva de la Reunión	126
Conclusiones	131

IMPORTANCIA SOCIO-ECONÓMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Por CARLOS M. RAGGI AGEO
Delegado de la República de Cuba.

Hace ya algún tiempo se destacó el importante papel que, en el desarrollo económico social de un país, desempeña la Seguridad Social. Así MARSH en su "Report on Social Security for Canada de 1943 señalaba que:

"Las medidas de Seguridad Social no solo ayudan al individuo necesitado, sino que también estabilizan el poder de compra del conjunto de la comunidad. Esta segunda función es especialmente efectiva en los sistemas contributivos que mantienen reservas financieras, las que serán de mucha utilidad durante la transición del período de guerra al período de paz. Ante esta perspectiva, un plan completo de seguro social y de bienestar que cueste 100 o 500 millones de dólares, no puede considerarse con la inquietud que podría suscitar si fuera mejor comprendido".

En el Mensaje al Congreso de la República de Cuba, que el Hon. Sr. Presidente de la República M. Gral. Fulgencio Batista Zaldívar le dirigió en 1944 sometiéndole un PLAN DE SEGURIDAD SOCIAL señalaba que:

"Las especulaciones doctrinales de los más reputados economistas modernos coinciden en afirmar que la perfecta utilización de los fondos de la Seguridad Social contribuye del modo más efectivo posible al logro de una economía bien balanceada. Pero no podía olvidarse la conveniencia de invertir también parte de esos fondos en la realización de diversos planes político sociales que contribuye a la elevación del standard de vida de la población y a darle a nuestro pueblo la Seguridad Social establecida como principio cardinal de la Paz Social. Es de sobra conocido que existen muchos ajustes parciales en las economías privadas que pueden ser resta-

blecidas por la concesión de préstamos a corto plazo y desprovisto de las lacras de la usura. Nuestras ciudades advierten el desarmónico crecimiento de instituciones prestatarias que estrangulan a nuestros habitantes. Una política de inversión de fondos orientada en el sentido de cortar esa gangrena social, al mismo tiempo que produce rendimientos justos y garantizados de los fondos empleados, contribuye a solventar muchas dificultades económicas en nuestras familias”.

No sólo en los aspectos económicos se preveía por los doctrinarios de la Seguridad Social las enormes consecuencias de un Plan de Seguridad Social Integral. El enorme impacto que en la higiene y salud de las poblaciones produciría un correcto desarrollo de los sistemas de Asistencia Social —eslabonado con un ajustado sistema de lucha contra las enfermedades—; las consecuencias de orden político social de un sistema de Seguro contra el Desempleo, régimen de Formación Profesional, instituciones de aprendizaje vocacional, etc., al contribuir a canalizar las energías de la población activa de un país hacia los empleos calificados de la industria y el comercio, alejándola del vicio, la vagancia y la indigencia —fuentes prolíficas del descontento político partidista en nuestros países de América; el desarrollo de planes de vivienda y de construcción, el estímulo y protección a la implantación de nuevas industrias y centros de trabajo, en fin toda la enorme gama de actividades que se desarrollan bajo los impulsos de los planes de Seguridad Social, necesariamente tenían una enorme importancia socio económica en cualquier País que acometiera dichos planes con firmeza.

Un grave problema de todos los tiempos: el asentamiento de los trabajadores en una determinada actividad profesional, restringiendo el impulso individual y muy humano de cambiar de actividades cada vez que las ilusiones o las desesperanzas le formaban la mente para tales mutaciones. Indudablemente se cortaba al establecer los derechos de antigüedad en los empleos como premisas esenciales para el disfrute de derechos en los seguros de Vejez, Invalidez y Muerte. Ello unido al otro problema del absentismo sin causa, mal de todos los tiempos y de todos los países en los cuerpos de trabajadores de las industrias, que se disminuía ante la advertencia de que esas faltas de asistencia al trabajo alejaban aún más las probabilidades de obtener en un futuro el necesario descanso de la vejez; eran consecuencias indudables del plan de Seguridad Social y contribuían de modo más efectivo que todos los sermones y admoniciones a mantener disciplinados a los trabajadores.

La participación de los contribuyentes en la dirección y gobierno de sus instituciones, regulada en nuestro País por el artículo 65 de nuestra Cons-



El Excmo. señor Presidente de la República de Guatemala, C. A., Coronel CARLOS CASTILLO ARMAS, pronunciando su discurso inaugural.

titución, al mismo tiempo que los responsabilizaba en sus éxitos o fracasos contribuía de modo evidente a mantener a los trabajadores atentos al desarrollo y actividades de dichas instituciones y les desarrollaba una conciencia política de atención vigilante y democrática sobre todas las instituciones de su País.

Por otra parte, las regulaciones de los sistemas de Seguros Sociales sobre las contribuciones, en modo genérico establecidas sobre bases matemáticas teniendo en cuenta los salarios que legalmente debían abonar los patronos a sus trabajadores, ha significado en muchos países una corrección de los abusos de muchos patronos que abonaban a sus trabajadores salarios inferiores a los legalmente establecidos, debido a una inspección más cuidadosa de las instituciones que tienen a su cargo recolectar dichas contribuciones y a los sistemas técnicos establecidos para liquidar dichas aportaciones.

Una consecuencia que igualmente la experiencia ha venido a poner de relieve ha sido la más fácil obtención de datos estadísticos sobre el desarrollo de la producción nacional, las proporciones que en los costos operativos representan en realidad los costos de mano de obra, el movimiento de empleo y desempleo, la porción de capital invertido anualmente en pago de salarios, y, en fin, hasta ello está permitiendo la formación de verdaderos índices de natalidad, mortalidad, pervivencia, etc. Porque no se puede ignorar que, sobre todo en nuestros Países latino americanos, la repugnancia o el temor de los patronos hacia las encuestas estadísticas ha sido siempre factor importante contrario a la veracidad y cumplimiento de las exigencias de los Poderes Públicos para que dichos datos se facilitaran.

INFORMACIÓN SOBRE EL PANORAMA CUBANO

Expuestas las anteriores consideraciones que estimamos valederas para cualquier país que se haya preocupado por desarrollar sistemas de Seguridad Social, consideramos nuestro deber de gratitud al INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL que nos ha convocado y a los demás participantes de este importante evento, poner de manifiesto algunos de los hechos que, en consonancia con dichas consideraciones, hemos podido advertir en nuestro país.

La República de Cuba con una población ascendente a casi seis millones de habitantes, con una economía de base agraria aunque en los últimos años orientándose decisivamente hacia la industrialización, presenta en la actualidad un panorama económico de estabilidad y un cierto bienestar. No creemos equivocarnos al sostener que en este progreso económico social que presenta nuestro País una parte muy relevante ha sido producto de nuestro desarrollo en materia de Seguridad Social.

En 1955 de acuerdo con los datos obtenidos a través del Seguro de Salud y Maternidad Obrera —que se encuentra extendido a toda la población trabajadora del país, inclusive la agrícola— se reportaron pagados salarios por un total de seiscientos treinta millones de pesos —divisa equiparada al dólar en el mercado mundial— y dicha cifra debe reputarse inferior en quizá no menos de un 10% a la realidad debido a que el sector de trabajadores agrícolas que labora mediante ajustes o “a partido” no es fácilmente incluíble en el cuerpo de contribuyentes a esa institución de Seguridad Social. Mientras el pago de salarios ascendía en el monto total los índices del costo de la alimentación —con base de 100 en el segundo semestre de 1937 o sea un año de franca crisis económica y bajo de precios— indicaban una reducción de más de doce puntos, subiendo en lógica consecuencia el índice del poder adquisitivo del peso cubano en más de tres puntos sobre la base adoptada en 1941. Obsérvese, por otra parte, que los Índices del Costo de Vida en general, con base en 1953 se encontraban ya varios puntos por debajo de dicha base en 1955 según los estudios estadísticos realizados por el Ministro del Trabajo.

A partir de 1933, año en que se inicia debilmente el desarrollo de la Seguridad Social en Cuba, la extensión del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte a nuevos sectores profesionales ha alcanzado tal magnitud que es posible considerar que no menos del 75% de nuestros trabajadores se encuentran actualmente amparados por dichos sistemas; estando, como hemos dicho anteriormente, no menos del 90% amparados contra el Riesgo de Maternidad que se proyecta en los aspectos de la enfermedad sobre la población infantil de padres trabajadores.

Pero, al mismo tiempo, muchas de las Cajas de Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte han atacado el problema de los préstamos usurarios con la creación de Cajas de Préstamos y Anticipos que con un módico interés, suficiente a cubrir el riesgo de los préstamos y ofrecer a esa inversión un justo interés, siguiendo así la orientación que en 1944 se trazara por el actual Presidente de nuestra República.

La exigencia de una determinada antigüedad en el sector profesional asegurado, para conceder al trabajador los beneficios de dicho Seguro ha incidido en una mayor estabilidad de la masa de los trabajadores en sus empleos, elevando su productividad, su experiencia y su identificación con las empresas.

Los cuantiosos fondos de reserva de dichas instituciones, invertidos en una gran parte en valores públicos para el Progreso y Desarrollo económico social del País, otra parte bastante importante invertida en préstamos hipotecarios a los trabajadores para la adquisición de sus propias viviendas desarrollándose en muchos casos verdaderas urbanizaciones o “repartos” obreros como lo son el “Textil”, “Gráfico”, “Harinero”, etc. etc., al darle

a dichos trabajadores la propiedad de sus viviendas produce una mejoría de sus condiciones de vida, de su higiene doméstica, una mayor estabilidad del cuerpo familiar y, en suma, toda una gama de beneficios económicos sociales que se reflejan en el progreso nacional.

En otros casos se han hecho cuantiosas inversiones en el desarrollo de nuevos centros de trabajo con los fondos de dichas instituciones, así: Hotel Habana-Hilton, inversión de más de quince millones de dólares del Seguro Gastronómico, Fábrica de Papel con bagazo de caña, inversión del Retiro Azucarero; múltiples edificios-rascacielos como los del Seguro Odontológico, de Ingenieros, Bancario, de Arquitectos, Harinero, etc. etc., que en conjunto suman cerca de cien millones de pesos y han producido el auge de la industria de la edificación y el empleo de una enorme mano de obra y creado por reflejos otras industrias tales como la fabricación de concreto, de cabillas de hierro, de ladrillos, cemento, etc.

La enorme masa de ancianos trabajadores retirados hoy día de las actividades productivas y amparados por pensiones que le garantizan la existencia, ha dejado paso a las juventudes que recibieran formación profesional en los múltiples Centros y Escuelas Técnicas Industriales y de Artes y Oficios establecidas en el País a partir de 1933, aliviando así la presión de la demanda de trabajo de los jóvenes y mejorando la calificación técnica de los grupos de trabajadores con esa sangre nueva y mejor dotada intelectualmente.

En donde nuestro Plan de Seguridad Social presenta más destacados relieves es en lo relativo a la Asistencia Social. No se olvide que un Plan de Seguridad Social, de acuerdo con las formulaciones doctrinales cubanas —acordes en ésto con las más modernas tendencias universales— debe integrarse sobre las bases fundamentales de: a) Seguros Sociales; b) Asistencia Social; y c) Formación Profesional.

En materia de Asistencia Social nuestro País ha impulsado grandemente en los últimos años: 1) la asistencia médico farmacéutica gratuita, al través de una sólida cadena de hospitales, dispensarios médicos, institutos de lucha contra el Cáncer, la Tuberculosis, la Ceguera, males cardíacos, parasitismo, etc.; 2) los asilos de niños, ancianos, dementes y demás miembros de la población requeridos de tutela estatal; 3) los centros de recuperación de inválidos.

Pero la República de Cuba ha entendido que la función de la Asistencia Social no se limita tan solo a estos aspectos. Considerando que la vivienda urbana o rural carente de la higiene fundamental es proclive a la enfermedad, el desaseo, la incultura, etc., ha desarrollado un vastísimo plan de construcción de viviendas campesinas pretendiendo desarraigar de nuestro ambiente urbano los antiguos “solares” o viviendas múltiples donde los inquilinos se hacinaban en cuartos estrechos, carentes de luz y aire, y ha

concedido facilidades financieras y fiscales para el derribo de éstas y la construcción de nuevas casas de apartamentos, o construyéndolas por la acción estatal. En el campo a diario se terminan miles de nuevas viviendas campesinas que son entregadas sin costo alguno para sus habitantes y se higienizan y urbanizan los más apartados caseríos para procurar a sus pobladores una vida mejor.

Coetáneamente con este Plan una red de miles de kilómetros de caminos vecinales, carreteras secundarias y carreteras principales ponen en inmediato contacto los pobladores de las apartadas zonas rurales con los grandes centros fabriles y comerciales del País; se construyen nuevos acueductos, sistemas de alcantarillado, etc.

La Formación Profesional fue la primera preocupación de nuestro actual Presidente. Desde que en 1933 comenzó a influir en los destinos de nuestro País impulsó los que entonces se denominaron Institutos Cívico Militares y Escuelas Cívico Rurales que se extendieron en su influjo por todas las zonas rurales del País. Hoy los Hogares Infantiles Rurales, Centros Escolares e Institutos Tecnológicos acogen en su seno como internos a multitudes de jóvenes escolares, principalmente de origen campesino, a los cuales se les educa e instruye en las diversas ocupaciones industriales y agrícolas del país.

Pero para tener ciudadanos útiles en un país no basta con darles educación, instrucción y salud. Precisa también facilitarles una alimentación adecuada a sus necesidades orgánicas. Ello está siendo posible a virtud del vasto desarrollo de los "Comedores Escolares" que establecidos en los principales centros de población escolar facilitan al alumnado —a un costo inferior al 10% de su precio— un alimento dietéticamente balanceado. También con el sistema de los "Comedores Populares" que hoy día se extienden a ciudades del interior de la República, se ayuda a los trabajadores de escasos recursos a fin de que se alimenten adecuadamente también con un costo ínfimo.

Otro aspecto acometido por nuestro Plan de Seguridad Social Integral es el del deporte. Por medio de las instituciones creadas a ese efecto se establecen stadiums y campos deportivos en los más apartados rincones de la isla y se facilitan gratuitamente a los colegios, caseríos, etc., los equipos de juego de pelota, basket ball, volley ball, balompié, etc. a los jóvenes ansiosos de invertir en el deporte energías que mal orientadas les encaminarían al vicio o las reyertas. Se desarrollan competencias deportivas intercolegiales, interlocales en cuanto a los deportes denominados de "campo y pista" como en boxeo, remos, natación, tenis, gimnasia, etc., etc. Podemos con orgullo considerar que nuestra República es hoy toda ella un vasto escenario de actividades deportivas que selecciona sus valores más des-

tacados para llevarlos a las competencias de los países del Caribe, Centroamérica y a las propias Olimpiadas Mundiales.

Resulta imposible en un breve informe destacar adecuadamente todo lo que Cuba está realizando de acuerdo con las orientaciones económico sociales de la Seguridad Social. Y recalco esta expresión porque para nuestro País un régimen de Seguridad Social que se oriente tan solo en el desarrollo de los sistemas de Seguros Sociales no está completo. Dar a un pueblo la seguridad de que en su vejez, enfermedad, invalidez o muerte no carecerá de recursos gracias a su propia acción de previsión de dichos riesgos con el auxilio estatal y la obligación patronal es, sin duda alguna, un importante jalón a alcanzar el camino de la Seguridad Social; pero si a ello no se une una intensa actividad de formación profesional para que las nuevas generaciones estén aptas a suplir su inexperiencia con su preparación técnica; y si la población no obtiene en apoyo estatal para prevenir sus males, su carencia de recursos y vivir en condiciones higiénicas, mal podrá cualquier Nación proveer de alumnos sanos —física y espiritualmente— los centros de formación profesional. Y si en sus hogares falta el pan y sus jóvenes brazos se necesitan para las duras tareas de la tierra, difícil resultará convencer a sus padres para que los envíen a las escuelas. Véase pues como un Plan de Seguridad Social tiene que integrarse en los variados aspectos que inciden sobre cualquiera de sus instituciones de Seguros Sociales.

Poco importa, en definitiva, que todo ese vasto plan sea coordinado o centralizado a través de un solo organismo rector. Evidentemente sería preferible ello, como en este bello País de Guatemala se realiza al través del INSTITUTO GUATEMALTECO DE LOS SEGUROS SOCIALES y como en nuestro País se pretendió realizar en los primeros momentos al través del Consejo Corporativo de Educación, Salubridad y Beneficencia y del Instituto Nacional de Previsión y Reformas Sociales, estando hoy dividida la actividad en diversas instituciones pero todas ellas en definitiva centralizadas en sus impulsos y actuaciones por la primera magistratura del País. Lo que importa es que la idea rectora sea la de que, como expusiera el Presidente Batista en su citado Mensaje al Congreso—:

"En la orientación moderno se ha convenido en que el mantenimiento de las instituciones que prestan Seguridad Social, bajo jurisdicciones diversas y administrativas a veces incompatibles, puede producir la total quiebra de tan bello sistema. Por ello se ha recomendado en todos los países la creación, bien de un Ministerio Especial de Seguridad Social o, como en el sistema propuesto, de un Instituto Centralizador de todas las actividades, y al cual se le confíe la superior dirección de la Política de Seguridad Social".