

Seguridad Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

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

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

EDITORIALES:

- TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
por Robert J. Myers pag. 7
- EVALUACION DE LOS PORCENTAJES DE INCAPACIDAD
por Jorge Alvarez Andrews pag. 21

LEGISLACION:

- EXPOSICION DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LA LEY DEL
 SEGURO SOCIAL DE HONDURAS pag. 32

NOTICIAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Internacionales

- OCTAVA REUNION DEL COMITE PERMANENTE INTERAME-
 RICANO DE SEGURIDAD SOCIAL pag. 39
- ANUARIO INTERAMERICANO DE ESTADISTICAS DE SEGU-
 RIDAD SOCIAL pag. 40
- CARTA DEL DR. REINHOLD MELAS AL SECRETARIO GENE-
 RAL DEL C.P.I.S.S. pag. 45
- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA MEMORIA DEL DIRECTOR GE-
 NERAL DE LA O.I.T. A LA 42 REUNION DE LA CONFEREN-
 CIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1958 pag. 46

Nacionales

ESPAÑA

- ANIVERSARIO Y NUEVA ESTRUCTURACION DEL INSTITUTO
 NACIONAL DE PREVISION pag. 51

GUATEMALA

- NUEVO GERENTE DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SE-
 GURIDAD SOCIAL Y REPRESENTANTE ANTE
 EL C.P.I.S.S. pag. 54

MEXICO

- INAUGURACION DE UNA UNIDAD DE SERVICIOS SOCIALES
 Y HABITACION pag. 54

PERU

- CONSTITUCION DE UNA COMISION ESPECIAL PARA EL ES-
 TUDIO DE LAS NORMAS QUE CONVENGA INTRODUCIR EN LA
 LEGISLACION QUE NORMA LAS ACTIVIDADES DE LA CAJA
 NACIONAL DEL S.S. pag. 55

REPUBLICA DOMINICANA

- NUEVO DIRECTOR GERENTE DE LA CAJA DOMINICANA DE
 SEGUROS SOCIALES pag. 55

URUGUAY

- CREACION DEL INSTITUTO DE ECONOMIA, ADMINISTRACION
 Y CONTABILIDAD DE HACIENDAS PUBLICAS pag. 56

BIBLIOGRAFIA:

- O.I.T. "LA SEGURIDAD SOCIAL - MANUAL DE EDUCACION
 OBRERA" pag. 57
- EL SEGURO SOCIAL DE NICARAGUA
por J. Antonio Tijerino Medrano pag. 64
- ESTUDIO ECONOMICO DE LA LEGISLACION SOCIAL
 PERUANA Y SUGERENCIAS PARA SU MEJORAMIENTO
Por Rómulo A. Ferrero y Arthur J. Altmeyer pag. 66

LEGISLACION

EXPOSICION DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LA LEY DEL S. S. DE HONDURAS (1)

1.— GENERALIDADES:

La seguridad Social constituye una de las preocupaciones fundamentales del Estado moderno. Esa institución, como conjunto de realizaciones prácticas tendientes a garantizar a los ciudadanos índices elevados de bienestar económico y social, ocupación remunerada e ingresos suficientes para cubrir todas las contingencias de la vida, a la vez que impulsar el incremento de la producción y de la renta nacional, la plenitud de empleo y la rehabilitación de los inutilizados, forma parte importantísima de la política social practicada hoy por todos los Estados del mundo, con mayor o menor amplitud.

La Seguridad Social responde al concepto de justicia social, pues por su medio se trata, en realidad, de reconocer el derecho que tienen todos los hombres a una existencia digna, libre de la miseria, del temor, de la ignorancia, de la enfermedad y de cuantos infortunios pueden afectar a su bienandanza física y moral.

Sin embargo, si la Seguridad Social es ante todo una “idea fuerza”, una política, aquélla no puede ser destino exclusivo de determinado organismo, ni depende de los principios contenidos en normas legales; es el producto de un esfuerzo coordinado, como podría ser el de los seguros sociales, de la asistencia social, de las organizaciones de la vivienda, de las realizaciones laborables, económicas y culturales. Pero sin duda alguna los Seguros Sociales constituyen el medio más eficaz para realizar la Seguridad Social.

La idea fundamental de los Seguros Sociales es producto de la vida contemporánea.

Dentro de los ámbitos de un mundo individualista, que proclamó solamente como misión del Estado y del Derecho a asegurar a cada ciudadano el libre ejercicio de su libertad natural, no fué posible que prosperara el anhelo del Seguro Social. Se atribuye entonces, a las actuales tendencias de diverso

(1) La reseña de la ley ya aprobada se encuentra en el No. 11, Enero-Febrero de 1958, pág. 92, de la revista Seguridad Social.

orden, la realización práctica de los Seguros Sociales. Ya no es posible admitir la existencia de personas que miren con espanto hacia el futuro y vivan en la miseria sus últimos años.

El régimen de los Seguros Sociales tiene por fundamento la solidaridad humana. Priva también en su realización el principio de la justicia social. Y tanto aquella como ésta, obligan a la colectividad a acudir en ayuda del individuo aislado e impotente, para garantizarle la fuente de recursos con que sustente a su familia. El trabajador asalariado, por si solo, no puede hacer frente a los diversos infortunios sociales. Existe en la clase trabajadora una natural imprevisión que le impide ahorrar para el futuro, además, aunque se tuviera tal propósito, la generalizada insuficiencia de los salarios no permite a los trabajadores separar una porción alícuota de los mismos, con miras a un fondo de reserva. Por otra parte, un sistema obligatorio de ahorro, sobre todo en cuanto a aquellas personas que ganan apenas lo indispensable para vivir, implicaría un cruel restricción, en daño de la salud y de la propia capacidad de rendimiento, siendo entonces el régimen más perjudicial que útil.

Tampoco sería posible dejar esos riesgos a la asistencia benéfica, porque ésta descansa fundamentalmente en la previa investigación de pobreza de cada caso. Además de que ello es humillante para la clase trabajadora.

Considerada la imposibilidad del esfuerzo individual y de las entidades de asistencia benéfica para hacer frente a los riesgos que amenazan a la clase trabajadora surgió la idea de la previsión de segundo grado, o sean los Seguros Sociales. Estos se organizan con sentido colectivo y social, e intervienen, además, del propio Estado, patronos y trabajadores; todos esos elementos, colectivamente, constituyen los medios con que se ha de hacer frente a los infortunios sociales.

Es con este espíritu y la voluntad de otorgar a todos los trabajadores la protección social a la cual tienen derecho, que el Gobierno de la República después de haber hecho los estudios preliminares indispensables, ha elaborado el presente proyecto de ley del Seguro Social Obligatorio, por medio de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y con la ayuda del Técnico de la Oficina Internacional del Trabajo contratado a este efecto por el Gobierno mismo.

II. EXTENSION GRADUAL DEL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.

Terminados los estudios preliminares de carácter socio-económico se ha podido fijar los lineamientos generales y de orientación del régimen de Seguro Social a adoptarse.

Es conveniente que estos lineamientos comprendan el conjunto, tanto de las medidas a largo plazo como de aquellas a corto plazo, previniendo todas

las etapas de implantación gradual del régimen: por categorías de personas aseguradas, por zonas geográficas y por riesgos.

Las razones de esta aplicación gradual son múltiples:

Al iniciarse un Seguro de Enfermedad-Maternidad, una institución difícilmente dispone de los establecimientos, equipos y personal especializado necesario para atender a todos los trabajadores y a sus familiares en el país entero. La técnica administrativa del Seguro Social es completa y precisa personal entrenado. Conviene, pues, iniciar la organización en una escala reducida con las ramas que representan menos dificultades, diferiendo por ejemplo, el Seguro de Pensiones —que requeriría una estricta identificación de los asegurados durante toda su vida de tales— hasta cuando la organización de la institución esté consolidada y capacitada para asumir tareas más delicadas. Además, en cuanto al campo de aplicación, existen determinadas categorías de trabajadores cuya afiliación implicaría dificultades administrativas intrínsecas tan serias que no se ha logrado resolverlas de manera satisfactoria en ningún país.

Considerando separadamente los diferentes sentidos de extensión gradual, se llega a las siguientes conclusiones:

a) *Extensión por categorías de personas aseguradas*: el régimen del Seguro Social deberá aplicarse en su primera fase a los trabajadores industriales y comerciales de carácter estable.

Las etapas posteriores de aplicación contemplarán en la medida de las posibilidades reales, los trabajadores a domicilio y los domésticos, los trabajadores ocasionales, estacionales o de temporada, los trabajadores agrícolas y los trabajadores independientes. Se señalan las dificultades a veces insuperables para la aplicación inmediata del Seguro Social a la gran masa de estos trabajadores. Tales dificultades son principalmente de identificación y de control y las inherentes a la relación individual de la gestión del Seguro que se presenta por ejemplo en el caso de los trabajadores domésticos y de los independientes, la cual puede encarecer sensiblemente el costo de cobro de las cotizaciones; luego también las dificultades de hallar una definición adecuada de salario imponible para efecto de las cotizaciones y prestaciones, y por último, el hecho de que el orden de las necesidades de protección social de los trabajadores citados como ejemplo puede diferir sustancialmente del de los trabajadores industriales y comerciales estables.

Sin embargo, aunque la aplicación del Seguro Social en una forma completa a las categorías enumeradas de trabajadores ofrece todavía grandes dificultades, pueden existir elementos que permiten llegar a soluciones parciales de manera escalonada, lo cual tiene la ventaja de que paulatinamente contribuiría a crear el hábito del Seguro Social y a preparar en tal forma el ambiente

para una extensión cada vez más amplia del régimen del Seguro. La Ley debe permitir modalidad especial tanto para el régimen de prestaciones como para la fijación de los salarios imponibles y la recaudación de cotizaciones tratándose de los grupos especiales mencionados.

Debe, por último, considerarse que siempre habrá un remanente de la población activa no accesible al Seguro Social en su forma común, que en último término no es más que un fase evolutiva hacia una concepción más amplia de Seguro Nacional o régimen nacional de Seguridad Social.

b) *Extensión por zonas territoriales*: Existe un acuerdo unánime sobre la conveniencia de que el Seguro Social se inicie primero en los centros urbanos de mayor concentración de trabajadores industriales y comerciales por las razones ya indicadas anteriormente y además teniendo en cuenta el costo relativamente elevado que significaría la operación inmediata del Seguro en las demás áreas. La extensión posterior deberá ser paulatina pero sin aplazamientos excesivos, zona por zona, conforme a las posibilidades asistenciales y administrativas existentes.

c) *Extensión de riesgos*: Conviene iniciar el régimen de Seguro Social con la de enfermedad-maternidad, junto con el Seguro de riesgos profesionales: las prestaciones de carácter asistencial deben prevalecer sobre las demás por su valor social y económico. Igualmente parece conveniente que en lo posible se inicien simultáneamente la recepción de cotizaciones y el otorgamiento de las prestaciones, lo cual no sería fácil en la rama de Seguro de Pensiones. Por otra parte, la organización de los servicios médicos debe ser cuidadosamente preparada, ya que éstos están en contacto permanente y más íntimo con los asegurados. Un servicio deficiente crearía un ambiente desfavorable contra el Seguro Social como tal y será el mayor obstáculo para su desenvolvimiento gradual posterior según las etapas y plazos previstos. El Seguro de Enfermedad se aplica, normalmente, durante su período inicial sólo a los trabajadores directamente asegurados y únicamente en una segunda etapa, a los familiares de éstos. En lo concerniente a las prestaciones asistenciales de maternidad —dado su menor volumen y su más fácil control— parece deseable concederlas también desde el principio a las mujeres.

El presente proyecto de ley sólo pone el principio de la aplicación progresiva del Seguro Social en cuanto a los riesgos, a las áreas geográficas y a las categorías de trabajadores amparados. El reglamento General definirá el campo de aplicación inicial que se podrá dividir en dos etapas. La primera etapa se limitaría a los trabajadores de las empresas privadas y de las administraciones públicas de la capital con cinco o más a su servicio. En la segunda etapa podría extenderse el Seguro Social a San Pedro Sula y la Costa Norte, quedando en-

tendido que el régimen se limitaría por un tiempo relativamente largo a los riesgos de enfermedad, maternidad y accidente de trabajo.

III. RECURSOS Y ORGANIZACION FINANCIERA DEL REGIMEN

Los recursos del Seguro Social se formarán con los aportes de los trabajadores, de los patronos y del Estado.

El trabajador tiene un interés personal en contribuir con su cotización. Son muchos los riesgos que lo amenazan y cuyas consecuencias deben prevenir. El acto de contribuir representa también un interés de carácter moral, porque lo educa en un sentido de cooperación y solidaridad.

La participación del patrono se impone por la responsabilidad que le alcanza por el hecho del desgaste del factor humano, al que una justa doctrina hace equivaler al riesgo profesional en los accidentes del trabajo.

Si el patrono aparta una reserva para la reparación y depreciación de sus maquinarias y equipo, con mayor razón debe apartarla para hacer frente a los riesgos que amenazan la vida de los obreros que crean su producción.

Por otra parte, para los patronos, la Seguridad Social significa un adelanto con respecto a la legislación presente ya que ésta coloca directa e individualmente a cargo de cada patrono las responsabilidades y consecuencias económicas de los riesgos mientras que aquella limita su responsabilidad en lo económico a una contribución conocida de antemano. Las obligaciones económicas en el Seguro Social se distribuyen entre todos los empleadores con mayor justicia que en un régimen de responsabilidad individual.

La participación del Estado la impone el principio de solidaridad social que él representa.

Las cotizaciones y contribuciones de que tratan los párrafos anteriores se señalarán por los Reglamentos que se emitan para la aplicación de la ley orgánica. En caso de trabajadores al servicio del Estado, éste contribuirá en su doble calidad de Estado y patrono.

La eficacia de todo Seguro Social está fundado en el equilibrio entre sus recursos y sus cargas. De él depende la solvencia del régimen y debe ceñirse a reglas y principios que la garanticen, la afirmen y mantengan. Estos principios y reglas uniforman la organización financiera que se reduce, en el fondo, a calcular mediante investigaciones matemáticas-actuariales dichos recursos y cargas.

Compete además a la organización financiera del Seguro Social la tarea de reglamentar la inversión de sus reservas. La Técnica señala al respecto los

requisitos de disponibilidad, rendimiento y seguridad. A tales requisitos, se agrega el de propender mediante las inversiones a la realización preferente de obras de carácter social que representen para los asegurados, el mejoramiento de su existencia, higiene y condiciones de vida. La organización financiera para ser completa, examinará periódicamente el resultado de sus previsiones a fin de comprobar la exactitud o deficiencia de los cálculos y la buena marcha de las operaciones y cuentas de la Institución.

IV. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL SEGURO SOCIAL

La administración del Seguro Social supone tres aspectos diferentes, si bien relacionados entre sí: unidad, autonomía y representación. También, como una consecuencia de la gestión y con la natural ligazón, coexiste la jurisdicción, es decir, el medio de solucionar las controversias que puedan surgir de la aplicación del sistema.

La técnica moderna del Seguro Social va poniendo término a la diversidad de sistemas que caracterizan sus primeros años de vida, transformándola en centralización institucional, acabando con los organismos varios y propios de Seguro Social especial, según riesgo y profesión.

Es que también aquí, en lo tocante a la administración, se deja sentir el proceso de la unificación, como en todo el complejo de Seguro Social, y encuentra igual justificación que en lo relativo a contingencias y financiamiento.

Las ventajas de la unificación administrativa son del todo necesarias al Seguro Social, en cuanto a igualdad de trato a todo asegurado, economía en el desempeño de sus funciones y suficiencia y rendimiento de prestaciones.

Por otra parte la gestión del Seguro Social suele estar a cargo de instituciones autónomas, a diferencia de los servicios públicos asistenciales que son administrados por órganos directos del Estado.

Se entiende por gestión autónoma la existencia de un organismo público con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, distinto e independiente del Estado, que si bien es creado y controlado por el Poder Público, se administra por sí según sus propias disposiciones y en cuya intervención participan los interesados, como garantía de efectividad en una función plena de especialidad y tecnicismo.

Este principio de descentralización o semioficialidad, traducido en administración delegada ejercida por las partes interesadas, es parte principalísima en el éxito y progreso de la institución, ya que el sentido de la responsabilidad se aumenta al máximo cuando se trata de los propios intereses y se aplica un método o una técnica llena de especialidad, que es tanto ciencia como conciencia.

Dado que el Seguro Social es una función del Estado, un servicio nacional, es natural que los Poderes Públicos tengan ingerencia en él, y de aquí, que la autonomía administrativa que se le asigna esté sometida a un control oficial, que reviste diversas formas.

Una de ellas es que el cargo de dirección, presidencia o gerencia, sea de designación gubernamental; otra, —como establece el presente proyecto de ley— es la presencia de delegados estatales en los órganos rectores de la institución, que con uno u otro nombre existen en todos los sistemas.

Siendo el Seguro Social institución profesional en el que se ven agrupados los sectores directamente interesados, es natural que estén representados el Estado, el capital y el trabajo. Así viene sucediendo en proporción igualitaria que tiende a la paridad, es decir a igual número de delegados gubernamentales, patronales y obreros (Artículo 11 del proyecto.)

En razón de la importancia que la prestación sanitaria alcanza en el Seguro Social, el cuerpo médico estará también representado en el órgano superior del Seguro Social. (Mismo artículo).

El Seguro Social como todo régimen de derecho requiere un procedimiento de garantía, una justicia que vele por el cumplimiento de la norma establecida.

Para la resolución de los conflictos referentes a los servicios y prestaciones de que trata la ley del Seguro Social y sus Reglamentos conocerán los órganos superiores del Instituto Hondureño de Seguridad Social instituido por la presente ley, y los jueces de Letras de Trabajo, con apelación ante la Corte de Apelaciones correspondiente. (Capítulo V de la Ley).

V. DISPOSICIONES TRANSITORIAS PARA LA PUESTA EN MARCHA DEL REGIMEN

Dentro de los treinta días de la emisión de la ley orgánica, el Gobierno deberá tomar todas las disposiciones para el nombramiento de la primera junta Directiva del Instituto Hondureño de Seguridad Social y para la puesta en marcha de los servicios del mismo.

Se puede esperar que el Instituto estará organizado unos seis meses después del nombramiento de la junta Directiva y de su Director General y que el servicio de las prestaciones podrá empezar casi en seguida.