

331.255

V 1525

1971

F C C E E .

Ej. 1

~~045414~~

045414

082721

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

"La Seguridad Social en la Industrialización y El Desarrollo Económico de El Salvador"

TESIS SUSTENTADA POR
CARLOS VALENCIA VALLADARES
PREVIA A LA OPCION DEL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA

JUNIO 18 DE 1971



San Salvador,

El Salvador,

Centro América

U N I V E R S I D A D D E E L S A L V A D O R

"LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA INDUSTRIALIZACION Y
EL DESARROLLO ECONOMICO DE EL SALVADOR"

San Salvador, El Salvador, C.A.
Junio 1968



U N I V E R S I D A D D E E L S A L V A D O R

Dr. RAFAEL MENJIVAR CHOTO
Rector

Dr. MIGUEL A. JAENZ VARELA
Secretario General

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Lic. CARLOS ABARCA GOMEZ
Decano

Lic. JORGE ALBERTO GUATEMALA
Secretario

0

JURADO EXAMINADOR:

Presidente: Lic. D. ELEAZAR GONZALEZ O.
Primer Vocal: Lic. FRANCISCO LINARES CAMPOS.
Segundo Vocal: Lic. CARLOS ROMERO MEDRANO.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Departamento de Economía

SEMINARIO DE GRADUACION
ACTA DE CALIFICACION FINAL

Seminario sobre: "EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE EL SALVADOR EN LAS ULTIMAS DOS DECADAS Y SUS PROYECCIONES".

Ciclo: I Año Académico 1970-71

Alumno: CARLOS VALENCIA VALLADARES

Tema: "SEGURIDAD SOCIAL: INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO ECONOMICO"

Asesor: Lic. Doroteo Eleázar González

Integración de la nota obtenida:

	<u>Nota Promedio Ponderada</u>
a) Preparación de la Investigación (15%)	1.20
b) Ejecución de la Investigación (70%)	6.30
c) Discusiones (15%)	<u>1.20</u>
NOTA FINAL.....	<u><u>8.70</u></u>

En razón de la nota final obtenida, el Jurado DECLARA: APROBADO al señor Carlos Valencia Valladares.-

Ciudad Universitaria, San Salvador, a los veintiocho días del mes de mayo de mil novecientos setenta y uno.

Presidente
Lic. Doroteo Eleázar González

1er. Vocal
Lic. Francisco Linares Campos

2º Vocal
Lic. Carlos Romero M.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA INDUSTRIALIZACION Y EL DESARROLLO
ECONOMICO DE EL SALVADOR

INTRODUCCION

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

	Pág. No.
1) Antecedentes Históricos.....	1
2) Concepto de Seguridad Social.....	10
3) Principios Básicos de la Seguridad Social.....	12
4) Formas de Financiamiento.....	18
5) Naturaleza de las Prestaciones.....	26

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA

1) Su Desarrollo.....	31
2) Campo de Aplicación.....	37
3) Protección de la Salud.....	44
4) Seguridad de los Ingresos.....	49

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SALVADOR

	Pág. No.
1) Antecedentes Históricos.....	67
2) Aspectos Generales:	
a) Organización Administrativa.....	70
b) Campo de Aplicación.....	76
c) Riesgos Cubiertos.....	77
d) Financiamiento.....	79
e) Infraestructura Médico-Hospitalaria.....	82
f) Problemas u Obstáculos.....	85

CAPITULO IV

EL SEGURO SOCIAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE EL SALVADOR Y SU PARTICIPACION EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION, ASPECTOS ECONOMICO-FINANCIEROS:

1) Generales.....	88
2) Específicos:	
a) Garantía de Ingresos a Trabajadores y Beneficiarios.....	93
b) Redistribución de los Ingresos-Renta Nacional.....	94
c) Transferencias:	
i) Población Activa a Población Pasiva.....	95
ii) Asegurados de alto y bajo nivel de Ingresos.....	97

	Pág. No.
iii) Sobre las Cotizaciones del Patrono - y las del Estado.....	98
iv) Otras Transferencias.....	100
3) Ahorro e Inversión.....	102
4) Seguro Social e Industrialización:	
i) Trabajadores Cotizantes de la Activi dad Industrial.....	113
ii) Patronos Cotizantes de la Actividad Industrial (2-3).....	115
iii) Salarios Cotizables (Actividad Indus trial).....	117
iv) Salarios medios cotizables.....	121
v) Cotizaciones.....	122
vi) Efectos Económicos de las Cotizacio nes.....	124
vii) Egresos por Prestaciones: Económicas- médicas.....	127

CAPITULO V

PERSPECTIVAS DEL SEGURO SOCIAL

1) Crecimiento Vertical.....	133
2) Crecimiento Horizontal.....	134
3) La Seguridad Social en la Planificación Económica - Nacional.....	137
4) Seguro Social en el Campo:	
i) Aspectos Generales.....	147
ii) Condición del Agro.....	148
iii) Problemas.....	149
5) Seguridad Social e Integración Económica.....	154

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

	Pág.No.
1) Conclusiones.....	157
2) Recomendaciones.....	162

INTRODUCCION

"Por Seguridad Social se entiende ocupación plena con jornales razonables, jornales suficientes para sostener la vida de una familia en un standard tradicional". 1/
Su objetivo permanente: "liberar al hombre del miedo a causa de la incertidumbre en el futuro, para hacerlo más humano".

A. Zelenka.

El presente trabajo tiene dos objetivos: El Primero, por orden de exposición, llevar al lector aspectos doctrinarios de la Seguridad Social, de lo cual hay mucho escrito; pero de poca divulgación. Además cualquier aspecto que se trate de este tema debe hacerse poniendo como base la doctrina para lograr su comprensión y justificación. El Segundo, analizar en forma general la participación de la actividad del Seguro Social en el ámbito de la Economía Nacional, tomando dentro de ésta dos grandes conceptos: el Desarrollo Económico y la Industrialización. Al decir Seguro Social y no Seguridad Social se identifican adrede por considerar, que ambas expresiones han llegado a incorporarse en el lenguaje y mentalidad de nuestro pueblo como un solo concepto. Aún haciendo esta salvedad conviene aclarar que la relación existente entre Seguro Social y Seguridad Social es de medio a fin^{2/}; ambos tienen una profunda diferencia y es su amplitud. En El Salvador, o América Latina no tenemos Seguridad Social absoluta.

La Seguridad Social en su sentido más amplio tiene alcances de tipo universal y absoluto, pues su campo de acción lo representa el universo de una comunidad y tiende a proveer a los miembros que la

1/ F. Zwig, The Planning of Free Societies.

2/ J.A. Cuenca: Gestión de la Seguridad Social.

componen de todos los elementos que concurren a proporcionar y fomentar bienestar económico y social.

La relación entre Seguridad Social y Ciencia Económica es indis-
cutible, el doctor Gastón Novelo en el Primer Congreso Nacional de Se-
guridad Social efectuado en ésta (San Salvador, República de El Salva-
dor) en noviembre de 1967 expresó: "En los países de América la acción
de las organizaciones profesionales y laborales, han creado una concien-
cia de que la Seguridad Social, no sólo es un instrumento de auténtica
política Social, sino que constituye un mecanismo valioso para lograr
objetivos básicos del desarrollo económico, como son la redistribución
del ingreso y el aumento de la productividad".^{3/}

Conociendo la existencia de las múltiples variables que inter-
vienen en la industrialización de un país, como vehículo del desarro-
llo económico, al mismo tiempo que los elementos que son objeto de los
seguros sociales, se puede establecer la incidencia de éstos en los di-
versos sectores que forman el marco económico. Es decir que se anali-
za la forma como un sistema de Seguridad Social coadyuva u obstaculiza
los diversos aspectos económicos: el ahorro, la inversión, los precios,
distribución de mano de obra, salarios, renta nacional, industria, in-
gresos, etc.

Desde el punto de vista de la aplicación de la Ciencia Económi-
ca y Seguridad Social en su íntima relación con los aspectos señalados
en el párrafo anterior, se vuelve difícil tratarlos en forma exhausti-
va en este trabajo pues cada uno de ellos y sus implicaciones, son ob-

^{3/} "Seguridad Social" No.55 - enero-febrero 1969.

jeto de una tesis por separado; sin embargo se pretende, con lo expuesto, dar una idea general de la actividad mancomunada que existe entre el Seguro Social, a través de la doctrina, y la actividad económica del país hasta el momento.

En la investigación y exposición se ha utilizado una metodología de tipo deductivo partiendo del concepto de Seguridad Social y sus principios doctrinarios; ubicando adelante la situación de algunos países de la América Latina, para llegar al final al caso particular del Seguro Social en El Salvador y aspectos específicos. Al estudiar éste, se han dejado sin tratar y a propósito, algunos asuntos que en otras "tesis de grado", han sido tratados con detenimiento y en forma completa, al mismo tiempo que se encuentran bien definidos en la "Ley del Seguro Social".

Para llegar a obtener resultados satisfactorios en la presente investigación se ha hecho uso de tres fuentes de información consistentes en: Textos sobre la materia y revistas internacionales especializadas, documentos inéditos, así como Leyes y Reglamentos de distintas instituciones.

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

1) Antecedentes Históricos

Tal como se indicó en la parte introductiva de este trabajo, a menudo se tomarán indistintamente las expresiones: Seguridad Social y Seguro Social. Por su aspecto doctrinario conviene iniciarlo con algunos elementos generales sobre Previsión Social.

Según Mario de la Cueva^{1/} "La Previsión Social es el contenido de una actividad social contemporánea; pero no ha surgido de la nada; su historia es la historia de la beneficencia, de la caridad y de la asistencia pública."

Los primeros esbozos de estas historias aparecen, según el autor, (al comentar la obra de Karl de Schweinitz; "Inglaterra hacia la Seguridad Social") en el Acta del Concilio de Greta del año 928 en la que quedó claramente establecido: "Los funcionarios del rey debían sostener un asilo para pobres en las Villas del Rey". En 1349 Eduardo III dictó el Estatuto de los Trabajadores del Campo, en el cual se establecía la prohibición de dar limosna, para obligar a los hombres a trabajar. Se supone que con esta disposición se pretendía evitar el alza de los salarios vía escasez de mano de obra; en el siglo XVI

^{1/} "Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo 2.

se dictaron disposiciones a los obispos a fin de permitirles recoger donativos y destinarlos a los pobres; merece mencionarse la "Ley del Trabajo de la Reina Isabel" en la cual se obliga a los demás a dar ayuda a los pobres; en el año 1572 otra ley autorizó a los jueces a fijar y cobrar la "cuota de socorro a los pobres"; luego en 1576 se dió la Legislación de Pobres que obligaba a trabajar a las personas aptas; en 1601 la Ley de Residencia^{2/}; finalmente en 1772 se dió la Ley de Creación de Asilos-Obrador en la cual se establecía ayuda a los pobres, proporcionándoles trabajo, que con anterioridad había sido contratado con algún particular.

Antecedente importante en la protección a los trabajadores y en general de los necesitados, es la mutualidad practicada desde los tiempos de la corporación medioeval^{3/}. En España se consideraba la asistencia social inspirada en el cristianismo y al respecto Antonio Rumeu de Armas en su obra "Historia de la Previsión Social en España" hace una relación completa a cerca de las Cofradías, los Gremios, las Hermandades y los Montepíos; este autor señala que Luis Vives fue uno de los mejores puntales al decir en su obra "De subventione pauperum: "Quien quiera comer trabaje" y quien quiera trabajar, encuentre donde", esto dice el autor constituye la base del derecho a trabajar. Doctrinariamente en este principio se fundamenta el Seguro de Cesantía.^{4/}

Este aspecto histórico general que se ha referido a la cari --

^{2/} Obra Citada.

^{3/} IDEM.

^{4/} IDEM.

dad, la beneficencia y la asistencia pública, no constituye aún la -
previsión social; quizá el primer antecedente directo es "el princi-
pio del derecho a trabajar" y "los Talleres Nacionales" creados du--
rante la Revolución Francesa en 1848.^{5/} Se ha afirmado que la previ-
sión social como doctrina e institución nació en el momento en que -
Alemania comenzó su movimiento relativo a la Política Social, por me-
dio de la cual se suprimió la postura individualista y liberal de los
estados, substituyéndola por el intervencionismo de Estado.

Bismarck, al dar a conocer la Ley del Seguro Social afirmó: "Que
al trabajador importa no solamente su presente sino también y acaso - ✓
más su futuro y que era así porque en el presente le sobra su esfuer-
zo, en tanto el futuro es lo imprevisto y desconocido y por ello debe
asegurarse. La finalidad de la política social es corregir los males
del régimen económico y social, del capitalismo, mejorando la condi-- X
ción de los trabajadores y procurando evitar los daños a que están ex-
puestos".^{6/} La política social en estas circunstancias, generó impor-
tantes disposiciones en beneficio del trabajador con el objeto de ele-
var su nivel de vida en todo tiempo. Asimismo estableció disposicio-
nes tendientes a limitar las jornadas de trabajo; establecimiento de
los días de descanso; la protección de las mujeres y de los menores;
y como consecuencia más inmediata, el establecimiento de los seguros
sociales. Este fue el principio que estableció la diferencia entre -
la caridad, la beneficencia y la asistencia pública con la previsión

^{5/} IDEM.

^{6/} IDEM.

social. la cual se considera como un derecho de los trabajadores, y que puede definirse como "una contraprestación que les corresponde - X por la energía de trabajo que desarrollan".^{7/}

Es necesario señalar que el fundamento de la previsión social es múltiple; en primer lugar, la nueva concepción del derecho del trabajo, en segundo lugar el nuevo concepto de la sociedad y de la solidaridad social y en tercer término, el cambio operado en la idea de la empresa. En el viejo capitalismo se concebía la empresa como un poder absoluto del empresario, quien en virtud de un contrato imponía el salario que más convenía a sus intereses, y los derechos del trabajador estaban limitados por la fuerza que imponía tal contrato. En la empresa moderna se atienden los factores de la producción, formando fondos de reserva para los bienes materiales (capital y equipo) - preservándolos de cualquier pérdida, y por ser más importante el factor humano, está en la obligación de asegurar al trabajador su presente y su futuro, contra cualquier contingencia, pues éste no tiene más ingreso que el salario proyectado hacia el futuro. En esta forma se establece el eslabón conceptual entre "previsión social" y "seguridad social" ya que aquella constituye el fondo ideológico de donde brotó la doctrina de la Seguridad Social, constituyendo ésta, una meta a alcanzar, con la esperanza de que será capaz de transformar al mundo capitalista. Por lo antes dicho, Mario de la Cueva en su obra ya citada expresa: "la Seguridad Social es la idea de la previsión social y consecuentemente, del derecho del trabajo, proyectada a la humanidad. ✓

7/ IDEM.

En esencia, es la idea de la justicia social que se abre paso."^{8/}

Algunos autores contemporáneos consideran los orígenes de la Seguridad Social, en un documento llamado Acta de Seguridad Social del Presidente de los Estados Unidos de Norte América, Franklin D. Roosevelt, en 1935. En virtud de ésta se inició en ese país una política de Seguros contra el paro y la vejez, de ayuda a la infancia, a las madres y a los ciegos. En 1941 fue suscrita por Franklin D. Roosevelt y W. Churchill la Carta del Atlántico, en cuyo contenido se encuentra la primera declaración universal sobre la Seguridad Social, veamos:

"5 Las Naciones Unidas favorecen la colaboración más amplia entre todas las naciones en el campo económico, con el fin de asegurar a todos un mejor régimen de trabajo, una situación económica más favorable y la seguridad social. 6 Las Naciones Unidas confían ver establecida una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir en seguridad en el interior de sus propias fronteras y que ofrezca a los habitantes de todos los países la seguridad de poder desarrollar su vida libre de temor a la indigencia".

No es posible hablar de doctrina de la Seguridad Social si no se une a aquélla el nombre de Sir William Beveridge, quien en los años de la Segunda Guerra Mundial, redactó un plan de acción social para Inglaterra, tomando como base los fines fundamentales enunciados en la Carta del Atlántico. En dicho plan establece lo que consi

^{8/} IDEM.

dera los "tres puntales de la seguridad"^{9/}, así:

"Tres son las condiciones esenciales para que exista la seguridad en el mundo, después de la guerra: la primera condición es que se implante la justicia en lugar de la fuerza como árbitro de las naciones. La segunda condición es que tiene que existir una oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo para cada individuo en lugar de la desocupación. La tercera condición es que tiene que existir la seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para estar a cubierto de la indigencia cuando por cualquier razón no se pueda trabajar".^{10/}

A pesar de que su plan lo redactó para su país (Inglaterra) lo cierto es que en su pensamiento la Seguridad Social se convierte en un problema internacional pues la seguridad humana es producto de una auténtica justicia internacional basada fundamentalmente en la ordenación pacífica y justa de la humanidad. Beveridge considera que cuatro son los aspectos mínimos de la Seguridad Social:

- a) "Proporcionar a cada niño y a cada joven la educación primaria profesional necesarias que le permitan desempeñar un trabajo socialmente útil.
- b) Dar a cada individuo, una oportunidad justa, para realizar un trabajo productivo, a fin de no permitir que se presente la desocupación.
- c) Evitar ataques a la salud y a la integridad física del ser

^{9/} Beveridge, W. "Bases de la Seguridad Social"
^{10/} Obra Citada.

humano mediante la salubridad y la organización técnica del trabajo y

- d) La seguridad de que el hombre tendrá los ingresos suficientes para protegerse de la indigencia cuando por cualquier razón no sea posible realizar trabajo rentado." 11/

"El Plan Beveridge" en sus cuatro puntos expuestos, pretende alcanzar en forma integral todo aquello que pueda garantizar el bienestar social y económico, proporcionando a cada individuo educación, aprendizaje y ocupación; salud y seguridad económica en los momentos de infortunio.

Alberto y Patricio Castro^{12/} señalan que algunos tratadistas ven en Simón Bolívar a un precursor de la Seguridad Social porque en uno de sus discursos decía: "que el sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce la mayor felicidad y la mayor estabilidad política". Respecto a lo anterior podría afirmarse que los discursos con términos como los anteriores son lugares comunes en los líderes políticos.

Otros autores se remontan al Imperio Romano y buscan en los organismos llamados "Colegios" algún mecanismo de ayuda mutua, por ser éstos, asociaciones de carácter social y religioso.

En la Edad Media encontramos, en España, las organizaciones llamadas "Cofradías" y "Hermandades de Socorro" las cuales prestaban auxilios a trabajadores; las "Reales Cédulas Españolas" que crearon los Montepíos Militares para proporcionar ayuda a las viudas y huérfanos

11/ IDEM

12/ "Seguridad Social" Revista Chilena 1969.

nos hijos de guerreros. Con el advenimiento de la Revolución Francesa se operó una transformación de lo que eran obligaciones morales, a instrumentos de amparo legal, a cuyo beneficio tienen derecho los menesterosos, los niños y los enfermos.^{13/}

Más tarde se precisa el concepto de los riesgos que amenazan al trabajador, determinando que éste no interesa por sí solo sino que, con él, el grupo familiar bajo su dependencia. Muestra de lo anterior se tiene en el nacimiento de un sistema de pensiones de viudez, orfandad y cesantía, en Europa durante el siglo XVIII.

Seguidamente aparecen "los primeros intentos de seguro asistencial de enfermedad a favor del trabajador, los que tienen como base la organización gremial que aparece sustituida en el siglo XIX por la organización de tipo mutualista".^{14/}

En 1835 se da en Prusia una ordenanza que faculta a las Municipalidades para declarar obligatoriedad hacia los patronos para contribuir al financiamiento de esas organizaciones. El desarrollo industrial trajo como consecuencia conceder mayor importancia a la protección de la salud o incapacidad física; y en 1839 se dió en Alemania la disposición estatal denominada "Inversión de la Prueba" que consistía en establecer una presunción en favor del trabajador en los casos de accidentes ocurridos a éstos en el trabajo, obligando al empleador a probar la culpa del obrero en el accidente. En 1881 se sanciona en Suiza este principio extendiéndolo a la enfermedad profesional.

^{13/} BURNS, M. E: Historia Económica del Mundo Occidental.

^{14/} DE LA CUEVA, M. : Derecho Mexicano del Trabajo.

Hacia 1883 y 1889 en Alemania se dieron las primeras leyes de seguro sobre enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, vejez y muerte con lo cual queda configurado el Seguro Social.

Para finalizar y sintetizando, puede decirse que tres grandes períodos caracterizan la historia del seguro como base del Seguro Social:

Primer Período: De mediados del siglo XIV hasta fines del siglo XVII, se define por la aparición de la póliza de seguro.

Segundo Período: Todo el siglo XVII y mediados del XIX con acontecimientos importantes como la fundación de compañías aseguradoras.

Tercer Período: Este está determinado por la época que vivimos, en él surge la "explotación moderna y en gran escala del seguro".

El Seguro Social como resultado de la política social alemana tuvo también una causal importante en el movimiento obrero-social-demócrata; éste, a juicio de Bismark, amenazaba la paz interna del país, lo que capitalizó para dictar, en 1876, una ley anti-socialista, por medio de la cual prohibía la difusión y prédica de doctrinas democráticas, socialistas o comunistas que trajeran por consecuencia un cambio radical en el orden político y social existente. Ante este acontecimiento "el Emperador Guillermo I en noviembre de 1881 anunció un mensaje de creación del Seguro Social"^{15/} lo que venía a ser una for

^{15/} Obra Citada, Tomo 2.

ma de compensar la pérdida de libertad de pensamiento.

Las siguientes fechas dan idea de la forma gradual como se estableció el Seguro Social en Alemania y que paso a paso constituía - un ejemplo para todos los países:

En 1883 se crea el Seguro de enfermedad y maternidad.

1884 el de accidentes de trabajo

1889 el de vejez o invalidez

1912 establecimiento del Fondo de Retiro para empleados

1923 después de la primera guerra mundial, la Ley del Seguro Social de los Mineros.

1911 se extendieron los beneficios legales al seguro de empleados^{16/} y de supervivencia.

1927 Ley del Seguro Social contra el paro forzoso apoyado - en la Constitución de Weimar.

2) Concepto de Seguridad Social

Dos aspiraciones fundamentales de política social y económica fueron las que alimentó la clase trabajadora durante la segunda guerra mundial y el período inmediatamente posterior: La Seguridad Social y el pleno empleo. El concepto de la primera ha llegado a ocupar un lugar predominante no sólo en el campo de la política social sino en el de la POLITICA^{17/} bajo su concepción más amplia.

^{16/} Obra Citada.

^{17/} Zelenka, A: Conferencia en el CIESS, 25 Mayo 1959.

Analizando la conducta del hombre se observa que desde tiempos primitivos ha vivido en sociedad. En los tiempos modernos la interdependencia entre los hombres es cada vez más evidente y aceptada como un fenómeno natural, la cual se acrecienta más a medida que los "modos de producción"^{18/} evolucionan.

Esta dependencia de hombre a hombre se ha considerado, incluso, como una pérdida de la libertad individual, cuya base filosófica está en el principio de SOLIDARIDAD.

El hombre acepta esta dependencia, aunque signifique limitaciones de acción personal, porque considera que sus estados de calamidad o sus problemas, se los puede solucionar la sociedad; pues son problemas, cuya solución exigen más de lo que pueden dar sus posibilidades individuales, de tal manera que una compensación de la falta de libertad de acción la constituye la seguridad económica que se obtiene por medio de la organización de la sociedad que ha sido llamada, en todo estadio de su desarrollo, a enfrentarse a problemas tan delicados como son los cuidados de la salud; los inválidos, los ancianos, huérfanos, etc. y que son tan antiguos como la sociedad misma.

De lo anterior se desprende que "la Seguridad Social es el conjunto de medidas tomadas por la sociedad y en primer lugar por el Estado, para garantizar a todos, los cuidados médicos necesarios, así como asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o de reducción importante de sus medios de existencia, causadas por circuns-

^{18/} Marx, K: A contribution to the Critique of Political Economy.

tancias no dependientes de su voluntad".^{19/}

Como puede verse en esta definición hay tres aspectos fundamentales; primero la Seguridad Social como conjunto de medidas en las cuales interviene la sociedad y el Estado; que tales medidas van en procura del aspecto salud por una parte y del económico por otro, lo que constituye la base de las prestaciones; finalmente el hecho mismo de que tales sucesos no dependan de su voluntad es decir que se trata de sucesos imprevisibles o aleatorios, característica de los riesgos.

Como toda doctrina, la Seguridad Social tiene sus propios principios los cuales constituyen su filosofía:

3) Principios Básicos de la Seguridad Social:

1º) El primer principio está determinado por "la generalización de la Seguridad Social"; ésta debe comprenderse considerando dos aspectos: el primero, se refiere a las personas cubiertas o protegidas, es decir: trabajadores activos dependientes de un patrono; la familia de los mismos; trabajadores independientes; eventuales, domésticos, agrícolas, etc. incluso sin considerar límite de salarios ni el área geográfica donde se encuentren. El segundo se limita a los riesgos cubiertos; puede cubrir sólo enfermedad y accidente comunes; riesgos profesionales, maternidad, invalidez, vejez, muerte, cesantía involuntaria, etc.; se afirma que

^{19/} Zelenka, A: Conferencia en el CIESS, 25 de mayo 1959.

hasta cuando se atienden todos los riesgos y a todas las personas de una comunidad, hasta entonces se ha dado cumplimiento a este principio. Cubrir ciertas regiones y cierta categoría de trabajadores en un país y que en cierto modo constituye una porción muy limitada del total de la mano de obra del mismo, "ha sido considerado por la clase trabajadora que no goza de la misma situación, un privilegio injustificado"^{20/}; pero uno de los problemas más difíciles de resolver para lograr la generalización lo constituye el financiamiento de un sistema en el cual las contribuciones son por partes.

2º) Caracteriza, además a la Seguridad Social la "unidad de acción"; ésta unidad de acción debe considerarse dentro de la Seguridad Social misma en primer término, y posteriormente su integración en el cuadro total de la actividad económica y social de un país, es decir que debe haber coordinación con los demás sectores económicos de un país.

Al analizar la acción de la Seguridad Social se descubre que está desarrollada en tres direcciones: la prevención, la indemnización y la readaptación^{21/}; de lo anterior se desprende que no es posible limitarse al concepto de la simple indemnización por el daño sufrido; sino que eliminar o minimizar las causales del daño (la prevención) o bien si éste ocurre, reducir o eliminar las consecuencias del mismo mediante la rehabilitación y readap-

^{20/} Obra Citada.

^{21/} IDEM.

tación de los inválidos. Únicamente llevando a cabo una acción en estos tres aspectos se puede garantizar protección eficiente e indiscriminada al trabajador y a su familia.

o/s // Ahora bien, el papel que juega la política económica y social de un país es base fundamental para que la Seguridad Social desarrolle su acción, pues no puede actuar aisladamente. Un Régimen de Seguridad Social se apoya en dos pilares fundamentales asentados en la solidez político-social de un país: la seguridad del empleo y la seguridad de las ganancias^{22/}; sólo esto garantiza que un sistema funcione en forma satisfactoria ya que puede coordinar su acción con las disponibilidades económicas e institucionales con que cuente un país; ejemplo: no puede funcionar un seguro de enfermedad si no se tiene la infraestructura suficiente sea por parte del estado o por alguna empresa destinada a servir este seguro, o bien no se puede establecer un seguro de cesantía involuntaria si no se tiene una oficina de colocación de desocupados ya que de lo contrario no sería ni económico ni oportuno; de igual modo los programas de rehabilitación y readaptación de inválidos no funcionarían, si no se tienen sistemas adecuados de colocación de la mano de obra rehabilitada dentro de la estructura económica del país.

El mecanismo de la Seguridad Social no debe constituir, pues, un obstáculo que entorpezca el crecimiento de la producción, del consumo o de la renta nacional, ya que estos forman la base sól¹

da sobre la cual se desarrolla. Las prestaciones de tipo económico así como el financiamiento de la Seguridad Social deben garantizar, en su totalidad, alcanzar las mejores condiciones en el orden económico y de justicia social a que puede aspirar la clase que produce la riqueza.

- 3º) Un régimen de Seguridad Social al establecer cualquier tipo de prestación, económica o en especie deberá tener en cuenta que estas garanticen a los beneficiarios condiciones de vida sana y digna^{23/}; tratándose de prestaciones económicas éstas deberán representar al menos, una parte razonable de los ingresos anteriores al acaccimiento del suceso; este tipo de prestaciones debe ser de tal manera funcional, que no ocasione una reducción intolerable al nivel alcanzado mientras estuvo en actividad; por lo tanto es indispensable que las prestaciones en especie o en dinero respondan en calidad y cantidad a las necesidades de los beneficiarios. Sin embargo, es útil señalar que una prestación económica puede responder a esas exigencias en el momento de ser concedidas; pero con el tiempo ya no responderán, pues, haciendo abstracción del aumento de las necesidades del beneficiario, puede haberse operado un cambio en el valor adquisitivo de la moneda. En estos casos el sistema, debe tener previstos mecanismos adecuados de ajustes automáticos o semiautomáticos.^{24/} Nuestra Ley, en su Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, ha establecido ya la revalorización de pensiones, cuando se deter

^{23/} IBID.

^{24/} IBID.

mine que éstas han perdido valor adquisitivo. Analizando los conceptos anteriores se deduce que el tercer principio que caracteriza la Seguridad Social es el "principio de eficiencia" el cual es aplicado cada vez que se determina el nivel de las prestaciones: cuantía, duración, etc.

4º) Partiendo del criterio de que es función fundamental de la Seguridad Social, a través de sus mecanismos, alcanzar la redistribución de la renta nacional en favor de los beneficiarios podemos decir que el cuarto principio consiste en la "distribución equitativa" del costo del sistema; esto significa que quienes participan en el financiamiento de la misma garanticen los ingresos de "substitución"^{25/} en la forma que lo demandan las necesidades de los beneficiarios; que las transferencias hechas a la Seguridad Social alcancen ese objetivo, trasladando capacidad de compra de los sectores económicos fuertes a los sectores económicos débiles, de zonas desarrolladas a zonas subdesarrolladas o en desarrollo. En esta forma se pueden reducir las diferencias entre los ingresos altos y los bajos de los miembros de una comunidad, tomando en cuenta, además, el papel importante que juegan en este fenómeno los salarios y los precios.

Del análisis de estos principios puede afirmarse que un sistema que los aplica plenamente constituye un "sistema perfecto" y es propio de países altamente desarrollados. Ha sido y sigue siendo norma de aplicación restringida de los mismos, en países que se en-

25/ IBID.

cuentran en un estado inicial de desarrollo económico, pues se carece de los medios de financiamiento adecuados, no obstante y ser estos países los que más necesitan de un sistema de Seguridad Social eficiente.

0

Es obvio que del concepto y aplicación de sus principios se deduce, que la Seguridad Social es una política de promoción de programas sociales y económicos que permite y obliga crear una conciencia de solidaridad para extender su campo de acción a todo el ámbito geográfico y social, al mismo tiempo a establecer como necesidad, la utilización óptima de los recursos humanos, económicos y materiales.

Además, la política de Seguridad Social debe formar parte de amplios esquemas de garantías sociales y económicas, en función de los objetivos del bienestar y de la planificación en general, que permitan superar las carencias tradicionales y los esquemas seculares de atraso. Esto lleva a la conclusión de que no sólo el desarrollo económico conduce al progreso social, sino también que adic p-1

greso social, logrado a través de la Seguridad Social, debe considerarse como componente básico del desarrollo.

Esta es la concepción moderna de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos escasos y de los valores humanos.

4) Formas de Financiamiento:

Se ha establecido en líneas anteriores que el campo de acción de la Seguridad Social es de tipo universal; es decir, para toda la población y cubriendo todos los riesgos a que está expuesto un trabajador; proporcionando protección a la familia y facilitando todos aquellos medios que tienden a dar bienestar económico y social. De tal manera que siguiendo a M. Pierre Laroque^{26/} podemos decir: "Que la política de Seguridad Social resulta en realidad de la conjunción de tres políticas diferentes: es ante todo una política económica impuesta por la necesidad de la plenitud del empleo. En segundo lugar una política de dotación de equipos sanitarios y de organización médica que permite luchar contra la enfermedad: previniéndola primero y curándola en cuanto surja....." "En tercer lugar es una política de distribución de los ingresos y de las ganancias, que tiende a corregir la que resulta del juego ciego de los sistemas económicos para adaptar los recursos de cada individuo y de cada familia a las necesi

^{26/} Laroque, M. P.: "Del Seguro Social a la Seguridad Social".

dades de tal familia, habida cuenta de todas las circunstancias que puedan influir sobre la evolución de los recursos".

Expuestas estas ideas se llega a la conclusión que "la Seguridad Social es en esencia y forma distinta de un Seguro Social"^{27/}; éste se considera como una fase avanzada de la idea general del seguro privado; que necesita de la acción del Estado para cubrir parcial o totalmente a la población y los riesgos a que están expuestos sus miembros.

Siendo ambos conceptos desiguales en su amplitud es lógico que el financiamiento del Seguro Social reviste características muy peculiares y que están en función del servicio que presta. Actualmente, el cuidado de la salud; dotación de los medios económicos para su subsistencia; medios económicos para necesidades familiares; recuperación del trabajo, etc. Prestaciones éstas, que se financian con aportes del trabajador, del empleador y del Estado, cuya base es el salario. Si se considera que los beneficios en dinero y la atención médica, especialmente, son servicios públicos, entonces tal financiamiento debe provenir de impuestos generales, lo cual representa, teóricamente, una liberación del salario del trabajador, cuyo gravamen directo significa una reducción en su poder de compra, (que se analiza más adelante).

El financiamiento de la Seguridad Social a través de impuestos generales, determina un aspecto muy importante en la evolución de las finanzas públicas, ya que las contribuciones forman parte del sis

^{27/} De Cuenca, J.A: "Gestión de la Seguridad Social".

tema tributario, al mismo tiempo que los gastos en prestaciones vienen a constituir una proporción importante del total de los gastos - públicos de un país.^{28/}

Tomando en cuenta que el Seguro Social cubre parte de la población y parte de los riesgos, es más conveniente tratar sistemas de - financiamiento de las diversas formas de cobertura de los distintos riesgos cubiertos por aquél, utilizando algunas ideas básicas referentes al Seguro Social, no a la Seguridad Social; ya que como se ha señalado ambos conceptos son diferentes en su amplitud. En el seguro privado, en sus orígenes, prevaleció el principio asegurador^{29/}; pero la decadencia de este principio ha hecho que la estructura financiera del Seguro Social evolucione más rápidamente. Los motivos de este cambio pueden esquematizarse de la manera siguiente:

- 1) El seguro privado vincula el derecho a las prestaciones, a las contribuciones previstas en un plan asegurador o mutualista; pero en los sistemas más avanzados de Seguro Social esta vinculación es más hacia el estado de necesidad de los asegurados.
- 2) Cada vez más se amplía el campo de las prestaciones y la - protección, por los sistemas de Seguro Social.
- 3) El regreso que se observa, en todos los sistemas de capitalización, producido por la extensión de los sistemas.^{30/}

Lo anterior nos permite describir los sistemas más usuales de

^{28/} Steve, S.: "El Financiamiento de la Seguridad Social"

^{29/} Obra Citada.

^{30/} IDEM.

financiamiento de un régimen de Seguridad Social; estos sistemas deben cumplir la misión específica de establecer, en el tiempo, el equilibrio económico de la entidad de previsión, mediante la fijación de determinadas hipótesis demográficas y económicas; este equilibrio económico debe entenderse en el sentido de que las prestaciones y recursos que lo garantizan están relacionados de tal manera, que el valor actual de las obligaciones está equilibrado con el valor actual de los derechos bajo un criterio que ofrece una gama de sistemas de financiamiento; pero se agrupan o clasifican de acuerdo a la mayor o menor capitalización o acumulación de reservas técnicas que tales sistemas implican. La evolución de la ciencia actuarial, en el campo de la Seguridad Social, va permitiendo la utilización de sistemas financieros actuariales cuya formación de reservas matemáticas son menores, es decir que se opera un fenómeno de "Descapitalización ^{31/}", como en el caso del Reparto Simple.

Pueden enumerarse los principales elementos que permiten seleccionar el sistema de financiamiento más aconsejable y que ha de servir para su determinación, sin que sean los únicos que pudieran influir en casos concretos:

- 1) El riesgo asegurado que puede ser: constante, creciente, de creciente.
- 2) La forma de afiliación: si es voluntaria u obligatoria.
- 3) La clase de prestaciones: pago único o pago sucesivo.
- 4) Cuantía de las prestaciones: fijas o variables.

^{31/} Berjón Sarmiento, B.: III Conferencia Internacional de Actuarios y Estadígrafos de Seguridad Social - 1962.

- 5) Procedencia de los recursos: Cuotas de asociados y aportes patronales, subvenciones; venta de sellos; multas, impuestos, festivos, etc.
- 6) Clase de cuota: fija o variable.
- 7) La magnitud de los asegurados. La cual debe ser elevada a fin de aplicar la ley de los grandes números.
- 8) La duración de la entidad debe ser limitada.
- 9) La composición demográfica de los asegurados: grupos de edades.
- 10) Generaciones de asegurados: si es grupo abierto o es grupo cerrado.

Analizando en forma aislada cada uno de estos componentes no resulta difícil establecer el sistema de financiamiento de un régimen de previsión.

Los sistemas más utilizados y de acuerdo con los componentes que lo caracterizan son los siguientes:

- 1) Sistema financiero de Reparto Simple.
- 2) Sistema de Reparto Anual de capitales de cobertura.
- 3) Sistema de capitalización.

Además de estas generalidades debe indicarse que el sistema de financiamiento de un Seguro Social tendrá que establecerse de acuerdo a los riesgos a cubrir; entre éstos tenemos los llamados de corto plazo y los de largo plazo. En los primeros (corto plazo) están los riesgos de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales; el financiamiento de la rama enfermedad-maternidad se basa, específicamente

camente, en el Sistema de Reparto Anual Simple. Este relaciona entre sí las poblaciones presentes y futuras, invirtiendo de inmediato los recursos que obtiene de la población activa en el pago de los beneficios de la población que en ese momento se encuentra pasiva, en el entendimiento o condición que, la población activa se transforme en pasiva recibiendo los beneficios de la población activa que entre a reemplazarla, se produce así un desplazamiento permanente que sólo - podrá detenerse en el caso de que se termine la previsión social por haberse encontrado un nuevo régimen ideal que lo supere, o sobrevenga una catástrofe que arrase con lo existente. Se completa formando una reserva para sortear las fluctuaciones en los ingresos o los egresos; bajo este sistema, (en ingresos-egresos)[†], no hay excedentes sino reservas del sistema de capitales constitutivos⁺⁺; y como se ha indicado debe existir equilibrio entre ingresos y egresos.

El Sistema de Reparto Anual de Capitales de Cobertura tiene la característica siguiente: el total de las imposiciones a cobrar en cada año, debe ser igual al total de los capitales necesarios para servir las pensiones concedidas dentro del año hasta que se extingan los respectivos pensionados. Es decir que, el total de imposiciones de "cada año" debe cubrir no sólo los gastos de "cada año" (como el sistema anterior) sino los nuevos compromisos contraídos en el mismo; o sea, que las imposiciones de un año "X" deben permitir al financiamiento - de los gastos inmediatos y futuros a que darán origen las pensiones - otorgadas en ese mismo año.

+ Se acostumbra cargar a los egresos dicha reserva.

++ Son los Capitales que, con sus intereses, son necesarios para pagar pensiones por riesgos profesionales, hasta su total extinción.

En un sistema como el nuestro (El Salvador) se constituyen estos capitales con el nombre de Reserva Técnica y cubre la viudez, orfanidad e invalidez por riesgos profesionales.

Se utiliza para el cálculo de esta Reserva la siguiente fórmula:

$$C = Rv^n e_x^o$$

en donde: C = Capital de Cobertura

R = Renta Anual

v^n = Factor financiero actuarial de descuento.

e_n^o = Esperanza de vida.

Las ramas de seguros a largo plazo, o sean los regímenes de pensiones comunes (no profesionales) invalidez, vejez y sobrevivencia tienen sistemas de financiamiento que van desde la prima media uniforme (que se caracteriza por ser de capitalización colectiva) a otros sistemas mixtos de reparto.

El Sistema de Capitalización está basado, no en igualar en cada ejercicio anual las imposiciones totales con los gastos del año (Reparto Anual Simple), o con los capitales constitutivos de los nuevos beneficios concedidos en cada ejercicio (Reparto Anual de Capitales de Cobertura), sino en una igualdad que abarque todos los ejercicios en que se supone que va a estar vigente el seguro.

Se ha tomado como norma plantear la igualdad suponiendo que el seguro estará vigente sólo en plazo determinado, (25, 30 ó 50 años - por ejemplo), denominada en tal caso la prima que se obtiene, "prima

de grupo cerrado"; pero es más lógico adoptar el sistema de grupo abierto, (plazo de vigencia del seguro infinito) pues aquél no armoniza con la obligatoriedad del seguro social impuesta por la Ley y la necesidad, ya que, habría que esperar que a partir de un momento determinado cesara el ingreso de nuevos imponentes o asegurados; esto, doctrinariamente, es inconcebible ya que su base está en los compromisos que adquieren las distintas generaciones.

Tradicionalmente, en muchos países, se ha comenzado la cobertura de ese tipo de seguros con una cotización estable; es decir no sujeta a aumentos periódicos y suficiente para hacer frente a los gastos ocasionados a lo largo de toda la vida de la población protegida.

Este sistema, al decir de algunos actuarios, presenta el inconveniente que resta a la economía nacional una cantidad excesiva de capitales, la cual en manos de la empresa privada tiene mayor productividad.

Los efectos económicos de esta substracción monetaria de manos del público, por concepto de prima de seguros, es discutible en la medida en que tal substracción es utilizada en los gastos de toda índole en la empresa aseguradora, y entonces se logra, probablemente, un aumento en la velocidad de circulación del dinero; o bien se transforma en reservas técnicas que por razones actuariales deben ser invertidas en diversos sectores económicos lo que aumenta la posibilidad de usos más racionales de la oferta de dinero.

En todo caso el sistema de capitalización puede ser positivo o negativo, desde el punto de vista "contracción monetaria" de acuerdo

a la magnitud de la población protegida; situación económica general; porcentajes de cotización, etc.

5) Naturaleza de las Prestaciones

El significado idiomático del término Prestación es diverso; por un lado relaciona la idea de dar con la obligación de devolver; o bien prometer dar algo en "virtud de un pacto", parece ser que esta acepción es la que más se acerca a nuestro objetivo, no obstante, este significado indica algo material que se entrega. Probablemente la acepción más apropiada es la de "ayudar al logro de una cosa"^{31/}, ya que en Seguridad Social existe un mecanismo que permite, a través del esfuerzo conjunto, alcanzar la seguridad cuando ésta, por alguna causa, se encuentra amenazada o perturbada.

Desde el punto de vista de la política de la Seguridad Social el factor prestación puede analizarse atendiendo a dos aspectos fundamentales que constituyen su filosofía:

- 1) "La justa valoración del trabajo, como fundamento de la Seguridad Económica y
- 2) Las prestaciones sociales, fundamento de la Seguridad Social"^{32/}.

El hombre a través de la historia ha necesitado realizar un es fuerzo para obtener los medios necesarios para poder sobrevivir; es-

^{31/} MARTI BUFILL, C.: Derecho de Seguridad Social. Prestaciones.
^{32/} Obra Citada.

te esfuerzo que se llama trabajo le produce una remuneración la cual, en un régimen de justicia social, ha de ser suficiente para cubrir sus necesidades, las de su familia y desenvolverse en un plano de dignidad.

Esta justa valoración del trabajo para fijar los salarios, ha sido objeto de diversos criterios que van desde los expuestos por la doctrina social cristiana hasta los preconizados por la doctrina marxista.

Existen, además, otros razonamientos que merecen mencionarse, en ellos juegan un papel muy importante la valoración de la productividad cualitativa y cuantitativa y el grado de especialización. La mayor voluntad, capacidad y tecnificación pueden ser elementos que contribuyen a mejorar los salarios del trabajador no especializado. Esto permite, al mismo tiempo, la formación de la jerarquía profesional, a la cual corresponden, según este criterio; diversos niveles de vida para el trabajador y sus dependientes.

De acuerdo al razonamiento anterior la valoración justa del trabajo estará en función de la productividad, la eficacia y la voluntad, considerando como base inicial el trabajo no especializado que ha de ser pagado con un salario suficiente para la vida y desenvolvimiento de una familia, atendiendo sus necesidades primarias, materiales y espirituales.

Otro criterio que merece mencionarse es el que se refiere a que el trabajo debía entrar en el mercado de los servicios donde la valoración del mismo fuera el resultado de las fuerzas que están detrás

de la Oferta y la Demanda; esto ha constituido una negación a la justa valoración del trabajo y en donde el maquinismo, capitalismo y liberalismo^{33/} han reducido la importancia del trabajo a simple auxiliar del proceso productivo. Debido al aumento de la oferta de trabajo (mano de obra), según este criterio, bajarían los salarios, lo cual trae por consecuencia que los brazos de mujeres y niños se ofrezcan en ocupación a fin de hacer llegar una remuneración mayor para el sostenimiento de la familia.

Parece necesario mencionar que en la tarea de valorar justamente el trabajo juega papel importante la economía del país, ya que si ésta lo permite, las empresas tenderán a mantener salarios por debajo de las necesidades vitales, y serán injustos por necesidad; pero lógicamente en un período que se considera de crisis económica únicamente. También es cierto que en períodos normales hay empresas que mantienen salarios bajos por situaciones particulares de la misma, por ejemplo, deficiencias en la Dirección, esto naturalmente no tiene razón de ser y más bien este tipo de empresas debe desaparecer.

Por lo expuesto a través de los criterios anteriores se entiende que la "vida laboral" del trabajador debe ser protegida a fin de que se le conceda un salario acorde a sus necesidades, en otras palabras debe darse al trabajo su justa valoración. Cabe agregar que en su búsqueda han surgido instrumentos jurídicos y movimientos sindicalistas.

Toda esta serie de conceptos y hechos constituyen la SEGURIDAD

^{33/} IDEM.

ECONOMICA. La acción estatal encaminada a garantizarla, es la política de salarios debidamente coordinada con la política económica general del país.

Ahora bien, si la justa valoración del trabajo es determinante de la seguridad económica, cuando alguno de los supuestos que sostienen a ésta falla, en ese mismo instante debe entrar en acción el "mecanismo de solidaridad humana",^{34/} característico de una sociedad organizada. El bienestar de la familia, perturbado por la ruptura de la seguridad económica, es el campo de acción de las prestaciones sociales, y éstas son el resultado de la política de Seguridad Social, realizada por sistemas de previsión social (Seguros Sociales) o de una actividad de ayuda directa del estado (Asistencia Social).

Las prestaciones sociales, como garantes del bienestar de la familia deben reunir ciertos requisitos; primero han de ser suficientes para defender la estabilidad familiar; oportunas para actuar en el momento en que sean necesarias; y completas para ser eficaces contra cualquiera de las necesidades o infortunios calificados como sociales.^{35/} Con cualquiera de éstas que falte, las prestaciones sociales no constituyen un sistema eficiente de Seguridad Social.

Debe agregarse que las prestaciones sociales deben tener un sentido económico, un sentido moral y un sentido material de servicios.

La objetividad de este concepto (prestaciones) se refleja a través de los tipos más comunes de beneficios que recibe una perso-

^{34/} IDEM.

^{35/} IDEM.

na en condición de sujeto del Seguro Social: la protección de la salud y la continuidad de los ingresos en caso de faltar el salario.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA

1) Su desarrollo

Mucho antes que en América del Norte y que la mayoría de países europeos, Argentina, Chile y Uruguay se iniciaron en la Seguridad Social; antes de 1920 se comenzó al establecimiento de fondos separados para determinadas categorías de empleados y obreros; y es Chile el primer país de América que implantó una excelente legislación.

En Canadá y los Estados Unidos se ha logrado un gran progreso en la Seguridad Social en concordancia con la condición de países altamente industrializados.

Se ha logrado destacar que cuatro épocas constituyen este desarrollo, cada una de las cuales está determinada por características peculiares y, aunque algunas de éstas son comunes a cada época, conviene analizarlas por separado.

A- La primera época se limita a países en la América del Sur y a Cuba. Tiene su característica fundamental en la creación de regímenes de jubilaciones; de pensiones de vejez y de sobrevivencia y en algunos casos en pensiones de invalidez; se inició en algunos países aproximadamente a partir de 1900 extendiéndose hasta 1935; estos regímenes predominan aún en algunos países, especialmente en Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay.

En estos países se comenzó concediendo pensiones de viudez y orfanidad y de retiro, lo cual había nacido como una concesión especial para cierto tipo de trabajadores del estado, como las fuerzas armadas; al establecer cajas de jubilaciones y pensiones para estas clases con fondos propios, se eliminaban situaciones críticas creadas por determinadas situaciones políticas. Estos sistemas que nacieron dentro de los empleados de gobierno muy pronto se generalizaron a la empresa privada, hacia aquellos grupos que, por su importancia u organización, representaban un factor predominante en la vida económico-política y social de un país, lo mismo que a grupos fuertes de presión: empleados bancarios, del transporte, etc. Como una consecuencia de esto surgió la proliferación de Cajas separadas con la cobertura de diferentes tipos de riesgos, y de acuerdo a los intereses de grupo o de gremio; situación que en algunos países ha llegado a convertirse en problema administrativo y financiero.

El caso de Chile es importante tiene tres organismos grandes: Servicio de Seguro Social (obreros), Caja de Previsión de Empleados Particulares y Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, éstas cubren el 92% de la población asegurada total o sea 1.726.000 asegurados^{1/} mientras que veintiseis cajas tienen apenas el 8%; el extremo de esta proliferación se observa cuando se tiene que 6 de éstas (26) acogen menos de 500 asegurados activos.^{2/}

En un comienzo no existía un régimen general de Seguro Social aplicable a los trabajadores en general: empleados y obreros manuales.

^{1/} Datos más recientes 1964.

^{2/} Boletín de la Superintendencia de Seguridad Social (Estadísticas de Seguridad Social-1964).

los grupos asegurados y del sector público, obligando a éste a mejorar los sistemas de Seguridad Social.

B- En 1936 se llevó a cabo en Santiago de Chile la Primera Conferencia Regional Americana del Trabajo; la segunda época, comienza un poco antes de ésta y alcanza hasta la segunda guerra mundial inclusive. Se caracteriza por la aparición de los primeros regímenes generales de Seguridad Social, los cuales presentan las siguientes peculiaridades:

1) Porque su aplicación va a todos los asalariados (o a todos los obreros manuales) con la excepción temporal de categorías especiales como son los trabajadores agrícolas, a domicilio, domésticos, etc.

2) Se incluye además de las pensiones, la rama de enfermedad-maternidad.

En esta época el monto de las cotizaciones, resulta de la aplicación de cálculos actuariales como principio evolutivo, y los regímenes o sistemas se inspiran en normas internacionales de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). El desarrollo económico, el problema demográfico así como la evolución de los principios de la Seguridad Social han obligado a los países a ajustar sus regímenes con nuevas bases.

Al incluir la rama de enfermedad-maternidad surgió la necesidad de organizar servicios médicos propios y personal adecuado, o bien establecer la coordinación necesaria entre las Instituciones de Seguridad Social y los servicios públicos de asistencia médica.

A esta época pertenecen los siguientes países:

Ecuador 1935; Bolivia 1935; Perú 1936; Panamá 1941; Costa Rica 1941; México 1943; República Dominicana 1947.

Otro aspecto propio de ésta es la aparición de las primeras - asignaciones familiares; en Chile para todos los empleadores del sector privado (1942) y en el Uruguay para los sectores industrial y comercial(1943). Esta rama en América no ha tenido seguidores y se encuentra poco extendida.

C- La tercera época se inicia después de terminada la segunda - guerra mundial. A esta época pertenecen: Venezuela; Colombia; Guate- mala; El Salvador; Haití; Nicaragua y Honduras. El establecimiento - del Seguro Social en Honduras marca una etapa importante en el campo de la Seguridad Social en América Latina, pues en la actualidad ya no queda ningún país (en ésta) sin un régimen de tal naturaleza. Caracte- riza la época un nuevo elemento: el de la Extensión gradual por ramas y contingencias, zonas geográficas o categorías de personas cubiertas, o sea la forma de ampliar su campo de aplicación. Sus leyes son las - llamadas "leyes de cuadro" en las cuales se fijan los principios básicos, y dejan los detalles y explicación a los reglamentos de aplica- ción; así tenemos en nuestro Régimen Legal de Seguridad Social: "La - Ley del Seguro Social"; "Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social"; "Reglamento para Afiliación, Inspección y Estadística del Instituto Salvadoreño del Seguro Social"; "Reglamento de Evalua- ción de Incapacidades por Riesgo Profesional"; "Reglamento para Apli- cación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte"; "Regla-

mento para Conceder Asuetos, Vacaciones y Licencias a los Empleados del Instituto Salvadoreño del Seguro Social"; "Reglamento para la Elección de Representantes de los Trabajadores y Representantes Patronales que integran el Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social"; "El Reglamento de Inversiones de las Reservas Técnicas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social".

En una primera fase se cubren riesgos a corto plazo, para seguir después con riesgos a largo plazo o diferidos. No obstante los esfuerzos que se realizan, la mayoría de estos regímenes experimentan un problema de visible estancamiento debido a dificultades de tipo administrativo, de organización, de servicios médicos y de financiamiento. Sin embargo se observa una tendencia muy importante y es la de mejorar las prestaciones económicas, elevando la cuantía mínima o los salarios cotizables; mejorando la forma de determinar dicha cuantía; facilitando las condiciones para obtener beneficios, o incorporando al régimen a la familia del trabajador.

D- La cuarta época se inicia en la década del sesenta y corresponde a los años más recientes; se caracteriza porque la Seguridad Social se desarrolla en los países de la comunidad Británica que han obtenido su independencia: Barbados, Guayana, Jamaica, Trinidad y Tobago. Además, se manifestó con mayor intensidad la aplicación del principio de extensión gradual con nuevos regímenes; en el campo de aplicación; o reformas a sistemas surgidos en las épocas anteriores, lo cual muestra una tendencia a acelerar el progreso de la Seguridad Social. En Ecuador, por ejemplo, se incorporan los trabajadores domés

ticos; los trabajadores de la caña de azúcar en México, etc.

Es necesario hacer notar, además, que en esta época se efectúan y se hacen esfuerzos por formular proyectos, leyes o reformas fundamentales para los regímenes más antiguos es decir los de la primera época; sea eliminando las diferencias entre los diversos grupos protegidos o bien buscando la unificación institucional.

A pesar de las limitaciones que aún se observan en algunos países puede decirse que la legislación de la Seguridad Social en América Latina ha alcanzado notable crecimiento; ésto no ha seguido lineamientos uniformes en los distintos países, ni aún dentro de un país. Generalmente esta legislación ha obedecido a impulsos de grupos o circunstancias de orden político sin tomar en cuenta una planificación previa, ni menos los diversos programas de orden social y económico del país. En los últimos años existe ya una tendencia bien definida de incorporar los programas de Seguridad Social en la planificación general, tomando en cuenta sus repercusiones en el desarrollo económico y social de cada país.

2) Campo de Aplicación

El campo de aplicación de los regímenes de Seguridad Social, está determinado por los siguientes aspectos: personas protegidas, contingencias cubiertas y área geográfica. Estos son los índices que permiten examinar la amplitud del mismo. Determinarlo es función de la Ley que norma sus actividades.

El límite de dicho campo está influenciado por aspectos jurídicos, políticos o financieros según el caso; pero hay situaciones de hecho que lo reducen, ejemplo, empresas que, violando la ley, no inscriben a sus trabajadores o no pagan sus cotizaciones.

De esto se infiere que en la práctica, el campo potencial del seguro es mayor que el campo cubierto en cualquier período.

La magnitud de las personas protegidas está determinada por categorías de salarios, y actividad económica.

Las contingencias cubiertas se refieren específicamente a los riesgos a que está expuesta una persona en virtud de su trabajo o fuera de él; y la legislación laboral y las condiciones económicas de un país quienes determinan su magnitud, sea porque se cubran todas, o unas pocas, (el anexo número 1 establece las contingencias cubiertas en los distintos países).

Puede asegurarse, además, que el nivel de desarrollo económico, así como particularmente, la evolución del sector industrial son concomitantes al logro de la amplitud del campo de aplicación. En el momento en que alcance a toda la población y cubra todos los riesgos se estará alcanzando el fin de los seguros sociales: la Seguridad Social.

Desde el punto de vista económico, el área geográfica, representa un aspecto fundamental en la localización de los centros de trabajo, esto, en muchos casos, es determinante para la extensión del Seguro Social ya que, en cierto modo, la importancia de tales centros impulsa a extenderlo con mayor rapidez.

Influye también en la extensión en este sentido (horizontal) la política social que sustenta un país. En 17 países de América se aplican, en principio, los regímenes de Seguridad Social a todo el territorio nacional; otros se han inspirado en el principio de la extensión gradual, con lo cual no se comprometen de inmediato frente a empleadores y trabajadores, dejando un margen para establecer las condiciones que exige el implantamiento de un Régimen de Seguridad Social.

El cuadro siguiente muestra una relación comparativa entre población económicamente activa y asegurados cotizantes, indicando al mismo tiempo los países que aplican el principio de la extensión gradual.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y ASEGURADOS COTIZANTES

PAIS	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA		ASEGURADOS COTIZANTES		
	Año	(en miles)	Año	(en miles)	En % población Económicamente activa
Argentina.....	1961	7.755	1961	2.545	33
Chile.	1960	2.389	1964	1.891	71
Ecuador.....	1962	1.484	1965	209	12
Paraguay.....	1964	651	1964	54	8
Bolivia.	1960	1.296	1964	81	6
Brasil.	1960	22.651	1963	5.711	23
Colombia.....	1963	5.352	1967	563	9
República Dominicana.	1960	821	1964	147	9
PAISES CON PRINCIPIO DE EXTENSION GRADUAL					
Costa Rica.....	1966	468	1966	134	29
El Salvador..	1970	807	1965	62	10.2 (a)
Honduras.....	1961	568	1965	25	4
México..	1960	11.332	1964	2.133	17
Nicaragua.....	1963	477	1966	66	13
Panamá.....	1966	397	1966	110	28
Perú.....	1961	3.124	1968	670	21
Venezuela.....	1961	2.407	1966	450	16
Guatemala.....	1966	1.376	1966	367	27

FUENTE: Anuario de Estadísticas del Trabajo OIT.
(a) Tomado de las Estadísticas del ISSS.

Los porcentajes de la última columna son demostrativos de la proporción que los seguros sociales cubren de la población productiva de un país. Los países que aparecen en la parte superior operan bajo el principio de extensión total; los de la parte inferior, la extensión gradual y progresiva. Con excepción de Chile, el rec

to de países, no alcanza ni siquiera el 40% de cotizantes de la población económicamente activa bajo el sistema de extensión total, y en los países de extensión gradual y progresiva no se llega al 30%. La oscilación de estos porcentajes en estos países está entre 4% y 29%, los cuales se consideran ínfimos de acuerdo al concepto y aspiración de los principios de Seguridad Social. Comparar con la población total de un país es aún más deprimente.

Habiendo expresado que la extensión gradual caracteriza la tercera época en el desarrollo de la Seguridad Social en América, conviene explicar algunos aspectos de la misma:

Puede verificarse en tres direcciones:

- a) extensión por riesgos cubiertos
- b) extensión por categorías de personas protegidas
- c) extensión geográfica del campo de aplicación de pesonas protegidas.

Si bien es cierto que este principio (extensión gradual) es recomendable aplicarlo en determinadas circunstancias, también es cierto que encierra el peligro del estancamiento en el desarrollo de un régimen con las respectivas repercusiones de tipo social o financieras; a eso se debe que en muchos países, la extensión gradual no ha logrado grandes progresos en cuanto se refiere al campo de personas aseguradas. Generalmente el incremento en el número de asegurados cotizantes se debe en gran parte al aumento demográfico y al progreso de industrialización en las zonas ya cubiertas y muy poco a extensiones a nuevas zonas o categorías de traba

jadores. En esta forma están fuera de la órbita práctica de la Seguridad Social, núcleos muy importantes como los trabajadores agrícolas, trabajadores domésticos, trabajadores por cuenta propia, etc. Este fenómeno se manifiesta también en aquellos que se encuentran en actividades sujetas a un régimen, pero que geográficamente están fuera del control legal del Seguro Social.

La ampliación del campo de aplicación hacia estos grandes sectores, exigirá en muchos casos, apartarse de ciertas concepciones clásicas y adoptar nuevas formas de financiamiento, administración y de prestaciones. Esta preocupación fue expresada en el Programa de Ottawa, numerales 5 y 6.

"5. Debe procurarse que las personas comprendidas por ley en los regímenes de seguridad social lleguen a serlo realmente en la práctica. Igualmente debe ampliarse el campo legal de aplicación de las personas protegidas, incluyendo categorías o grupos aún no comprendidos, tales como los trabajadores rurales, domésticos, a domicilio, etc., adaptando eventualmente el sistema de cotizaciones y de prestaciones a las características de tales categorías. También deben hacerse esfuerzos para la extensión efectiva de la seguridad social a los trabajadores independientes, aprovechando en su caso la existencia de organizaciones profesionales de este tipo de trabajadores que puedan asumir tareas administrativas que habitualmente competen a los empleadores.

6. En los países que han adoptado el principio de extensión gradual deberá aplicarse una política dinámica del mismo, ampliando el régimen no solamente a nuevas zonas territoriales y nuevas categorías de asegurados, sino también cubriendo nuevas contingencias. En particular, la creación de la rama de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes debiera efectuarse con un campo de aplicación lo más amplio posible, a fin de que la movilidad de la mano de obra no produzca la pérdida de los derechos en vías de adquisición".

Pueden señalarse algunos motivos a causas que contribuyen a que un régimen de Seguridad Social se estanque:

- 1) Medios deficientes de comunicación y otros servicios públicos como correos, sistema bancario, etc. (Problemas de infraestructura) que deben prestar ayuda a instituciones de Seguridad Social.
- 2) Bajo nivel educativo en algunas zonas, de empleadores y trabajadores.
- 3) La limitada participación financiera del Estado con sus cotizaciones.
- 4) Deficiente organización administrativa de las instituciones de Seguridad Social.....etc.

Este estancamiento, acentúa la diferencia o desnivel social y económico entre los grandes centros urbanos y las demás zonas, en beneficio de pequeños grupos privilegiados. Por otra parte la desigualdad de expansión "horizontal" y "vertical" de la Seguridad Social puede constituir un obstáculo en la realización efectiva de los procesos económicos, por ejemplo en la integración económica de América Latina.

De todo lo anterior se advierte la necesidad de impulsar la extensión de la Seguridad Social en sus direcciones clásicas enunciadas en los literales a), b) y c); que esa política de extensión no puede llevarse a cabo aisladamente del proceso o de la planificación del desarrollo económico y social; que debe perseguir el desarrollo equilibrado entre las distintas zonas o sectores geográficos y económicos de un país.

3) La protección de la salud

Al estudiar la evolución de las prestaciones sociales, se encuentran diversas manifestaciones de éstas en las "Collegia" de la época romana, en los "Gremios", en las "Cofradías" y en las "Sociedades de Socorros mutuos"; en esta época las prestaciones son modestas, pero con sentido integral; constituyen ayuda moral, ayuda económica asistencia médico-farmacéutica a cargo de médicos y boticarios de la propia "Cofradía"; asistencia en hospitales propias de las Cofradías; ayuda personal y finalmente ayuda religiosa. En esta forma puede asegurarse con Carlos Martí Bufill: "La integridad protectora es una valoración humana del trabajador, valoración que se ha ido imponiendo a medida que la justicia social se eleva como valor incuestionable de la sociedad moderna"^{3/}.

La protección de la salud, se inicia en la forma señalada en el párrafo anterior, y determina uno de los aspectos más importantes de la moderna Seguridad Social, en su triple aspecto de medicina curativa, preventiva y reeducativa, con su objetivo básico que le da el nombre de Medicina Social: "pretender hacer de la sociedad una masa sana vigorosa y eficiente en sus justas pro...

En América las prestaciones sanitarias que ofrecen los regímenes de Seguridad Social, garantizan en caso de enfermedad o maternidad alguna forma de asistencia médico-hospitalaria-farmacéutica y -

3/ MARTÍ BUFILE: Derecho de Seguridad Social - Las Prestaciones.

4/ CB. CIT.

odontológica a ciertos sectores de la población o grupos de trabajadores. Las diversas formas que toma la protección de la salud están definidas por los riesgos a que está expuesta la población productiva, que pueden ser riesgos comunes, profesionales o de maternidad (aunque este último técnicamente no se considera riesgo).

En caso de accidentes de trabajo o enfermedad profesional (Riesgos Profesionales) en 14 países se ofrecen servicios médico-asistenciales; en 7 de los cuales, las prestaciones para ciertas categorías de trabajadores son responsabilidad del patrono, en esta misma forma le son en los restantes países de América. Estos derechos están garantizados en algunos casos por contratos colectivos de trabajo o por disposiciones de la legislación laboral.^{5/}

El anexo 2 indica ciertas categorías de prestaciones en servicio y en especie.

Al analizar el anexo mencionado se observa que algunas instituciones de Seguridad Social tienen organizadas sus propios servicios: hospitales, clínicas, etc. y disponen de su personal médico, paramédico y otros, para ofrecer las prestaciones médicas. En casos especiales estos son complementados por servicios privados u oficiales; situación que puede resumirse así:

- 1º) Que los Seguros Sociales tengan sus propios servicios para todos los asegurados o beneficiarios.
- 2º) Que las Instituciones Oficiales atiendan a los asegurados mediante el pago o transferencia de parte de las cotizaciones del Seguro Social.

^{5/} OIT.- La Seguridad Social en las Américas 1967.

3º) Una forma combinada de ambos.

4º) Escogencia libre del servicio privado.

El primer caso es típico en nuestro país y la ventaja está en la reducción de los costos. Constituye, además, el principio de la medicina socializada, no obstante se da el caso de que el asegurado disfrute de servicios ajenos al Instituto, cuando este no los tiene, y tal servicio es urgente.

El segundo caso es propio de Chile en donde el Servicio Nacional de Salud y el Servicio Médico Nacional de Empleados atiende a los asegurados, a los cuales el servicio de Seguro Social, y las Cajas de Empleados Públicos les pagan los servicios mediante la transferencia de una parte de las cotizaciones. Tiene entre otras la ventaja de eliminar los problemas administrativos con el gremio médico; pero al mismo tiempo la desventaja de que no todos los asegurados desean compartir las prestaciones en forma indiscriminada con los servicios de caridad; pues por no tener una infraestructura hospitalaria propia, los pacientes son atendidos en hospitales del Estado.

El tercer caso señalado es característico de Brasil, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Venezuela entre otros países, en los cuales los asegurados en casos determinados pueden recurrir a hospitales, clínicas o profesionales privados de su elección, y el Seguro paga conforme a tarifas.

El cuarto, es propio del Perú; en el régimen de los empleados, los asegurados pueden elegir libremente los servicios de clí

nicas o profesionales privados, y el seguro paga el costo dentro de los límites de sus tarifas.

Conviene señalar que la clase de prestaciones de esta naturaleza en América Latina son de diversa clase:

- 1) Asistencia médica completa.
- 2) Ambulatoria o a domicilio, incluyendo intervenciones quirúrgicas.
- 3) Curaciones.
- 4) Cuidado de enfermeras.
- 5) Exámenes de Laboratorio.
- 6) Radiológicos y demás medios modernos de diagnóstico.
- 7) La hospitalización.
- 8) El suministro de medicamentos.
- 9) Servicios odontológicos.

Por otra parte se da ya en algunos países "medicina preventiva"; ésta se inició en Chile mediante ley dictada en 1938; estableció entre otras medidas, exámenes periódicos no únicamente para los enfermos, sino para las personas sanas o aparentemente sanas; lo cual marca, naturalmente, esfuerzos hacia la prevención. En nuestro medio este programa se ha iniciado con la prevención de accidentes de trabajo; y en enfermedad, campañas de vacunación y exámenes torácicos.

En los sistemas más modernos de Seguros Sociales: se dan servicios de rehabilitación y readaptación a inválidos, con la idea de reincorporarlos a la vida productiva y social de la comu

nidad. Este tipo de prestaciones son un índice del grado de evolución de los servicios que debe proporcionar el seguro de enfermedad a sus asegurados. Se tropieza con el inconveniente, que es un servicio de costo muy alto, y no se poseen mecanismos adecuados para la colocación de la mano de obra de los inválidos, pues cualquier empresa prefiere otro tipo de trabajador.

No es fácil cuantificar los beneficios que proporcionan y han proporcionado siempre los servicios médicos en favor de la salud. Factores fundamentales en este aspecto lo constituye el mejoramiento de las condiciones sanitarias, la difusión de principios de higiene, los progresos científicos de la medicina; pero el grado de protección de la salud no se hubiera hecho factible a grupos más o menos grandes y de bajos ingresos, de no ser por la Seguridad Social, que ha llegado a aliviar el presupuesto de los trabajadores y acrecentar su capacidad productiva dentro de la actividad económica.

Uno de los aspectos que constituye la tendencia más moderna de la Seguridad Social, es la extensión de ésta a la población localizada fuera de los centros urbanos tal como lo recomienda el Programa de Ottawa de Seguridad Social en su punto 9:

"9. Debe extenderse la asistencia médica de la seguridad social especialmente fuera de los centros urbanos y con la mayor amplitud posible. Es preciso establecer una adecuada coordinación entre los servicios médicos de las instituciones de seguridad social, los de salud pública y otros médicosociales. En particular, en las zonas rurales esta coordinación debe tender hacia modalidades basadas en la protección de comunidades o agrupaciones rurales bien definidas."

4) Seguridad de los Ingresos

En un principio, como se ha señalado, la prestación estaba encaminada a reparar o indemnizar un daño que aparecía como consecuencia de un infortunio social, y cuyo aparecimiento trae al individuo una disminución o pérdida de los ingresos por la incapacidad de ganancia, Tanto la reparación como la indemnización se valoraban en dinero, lo cual traía como consecuencia la necesidad de pensar como efectuar un cálculo económico que permitiese valorar tal reparación o indemnización. Para determinar el valor en dinero de estas prestaciones se han expresado cuatro criterios diferentes:

El primero perseguía buscar la reparación integral del daño o perjuicio causado; por medio de esta fórmula no se le concede ninguna importancia a la clase de infortunio; este criterio implicaba que los seguros sociales debían disponer de grandes cantidades de recursos económicos que no podían reunir, pues exige abonar la totalidad al interesado lo cual lo hace inaplicable.

En una segunda forma se perseguía reparar parcialmente las consecuencias económicas; en este caso no se abonaba la totalidad de la valoración económica sino una parte de la misma por el perjuicio surgido; no se tomaban en cuenta las causas como elementos valorativos sino las consecuencias. Tiene la ventaja este criterio de ser de menor costo, ya que evita las simulaciones.

Un tercer criterio consistió en entregar al interesado o a

u familia el mínimo de recursos necesarios para su subsistencia; es decir que los motivos para valorar la prestación no estaba en la gravedad o duración del perjuicio sufrido sino más bien en las necesidades mínimas y básicas del asegurado y su familia; no importaba pues el valor económico del daño sufrido sino la condición económica del asegurado y de su familia. Este tiene la dificultad de que no es tan fácil determinar el grado de "necesidad mínima".

El cuarto criterio consiste en "dar prestaciones en razón a la gravedad de las consecuencias de los riesgos y a la importancia de las cotizaciones";^{6/} como puede verse en éste interviene por primera vez la importancia de las cotizaciones ya que el monto de las prestaciones está en función de aquéllas, una característica del seguro privado. Se buscaba a las prestaciones la solución financiera de que cada individuo no pudiera recibir más de lo que su cotización y la de su patrono pudieran acumular.

Es importante advertir que con este criterio se pierde por completo el sentido social de la prestación económica.

Tal como vimos con anterioridad, la provisión de los medios económicos para la subsistencia en caso de disminución o pérdida de la capacidad de ganancia (por enfermedad, vejez, invalidez, etc) fue el principal objetivo de los regímenes de Seguridad Social en América; esta medida se manifestó a través de los sistemas de pensiones, los cuales han tenido un notable desarrollo y constituyen, en algunas partes, el primordial interés para los trabajadores.

^{6/} MARTI BUFILL, C: Derecho de Seguridad Social - Las Prestaciones.

Tal hecho explica que en países como Uruguay y Argentina se concedan pensiones en condiciones y edad favorables,⁺ sin tener dentro de sus sistemas, prestaciones por incapacidad temporal.

Son, pues los regímenes de prestaciones en dinero (económicas) las que garantizan la seguridad de los ingresos.

Veamos cuales son las características de estos sistemas tomando en consideración que se originan por causas de diversa naturaleza:

A- Enfermedad; Accidentes de trabajo y enfermedad profesional:

Para la concesión de prestaciones económicas por enfermedad, dominó, desde el principio, el criterio de la reparación parcial o total, ésta, en función del monto de salarios, período de cotizaciones, etc.

Por enfermedad común y accidente común, o sean los riesgos no profesionales, se concede incapacidad temporal sin exigir período de calificación, en Cuba, El Salvador y Venezuela. En los demás países debe contarse con un período de actividad profesional o haber pagado al régimen las cotizaciones establecidas por la ley; este período varía desde 20 días de cotización⁺⁺ hasta 12 meses como en Brasil, y con exigencias de tipo legal y actuarial.

+ En Chile se conceden pensiones, a los empleados del sector privado, por años de trabajo, no por la edad.

++ Costa Rica.

Respecto a los accidentes de trabajo y enfermedad profesional, se tiene la regla general establecida de la prestación inmediata, no es necesario el período de calificación, No obstante, en Ecuador es necesario acreditar seis meses de cotizaciones mensuales para constituir el derecho a las prestaciones económicas en caso de enfermedad profesional.

Si partimos de la concepción de accidentes de trabajo, como el suceso que sobreviene a causa o con ocasión de la realización de un trabajo, se advierte que en algunos países o regímenes, esa causa es objeto de concepciones diferentes. Por ejemplo el accidente ocurrido en el trayecto entre el hogar y el centro de trabajo da derecho a prestaciones con la misma calificación en pocos regímenes como Cuba, Guatemala y México; en nuestro país ese no es un accidente de trabajo, sino un accidente común.

Otro elemento muy importante de considerar es la cuantía de las prestaciones; éstas, en todos los países de América guardan relación más o menos estrecha con las ganancias anteriores del respectivo trabajador. Hay casos especiales que merecen mencionarse en Bolivia, por ejemplo, se combinan el salario mínimo nacional con el excedente del salario base del asegurado sobre el salario mínimo; en Brasil, donde el porcentaje básico igual al 70% del salario, se aumenta proporcionalmente al número de cotizaciones mensuales afectadas por el asegurado. En Colombia, la cuantía es decreciente comenzando en la rama de los riesgos profesionales con el 100% del salario; en otros países como Cuba, -

El Salvador y México se establece un mínimo y en otros un máximo sea en virtud de la ley o por el límite expreso de los salarios - cotizables.

Existe, además, la tendencia a establecer cuantías entre 50% y 75% del salario base.

Otro factor que disminute la cuantía es el llamado "período de carencia" el cual está previsto en todas las legislaciones para la enfermedad no profesional; este período es de generalmente 3 ó 4 días; en los casos de incapacidad por accidente de trabajo o enfermedad profesional, el período de carencia de la prestación es inferior. En El Salvador no existe.

Afectan igualmente, los ingresos del asegurado, la duración de las prestaciones; en casi todos los regímenes se fija un límite ya que se trata de indemnizar una incapacidad temporal. Sin embargo en Brasil no se establece máximo de duración, el asegurado disfruta de la prestación hasta recuperar su capacidad de trabajo suponiendo que se haya sometido a los tratamientos de rehabilitación recomendados o se le otorgue pensión por invalidez permanente, Regímenes de Canadá, Haití y Colombia tienen disposiciones parecidas, en caso de riesgos profesionales y en Guatemala en caso de accidente, cualquiera que sea el origen (profesional o común). Toda disposición de tipo legal y fondo económico establece, según las condiciones propias de cada país, el período de duración, sea para una misma enfermedad o para diferentes enfermedades, de tal manera que en algunos regímenes llega a 78 semanas como en Chi

le (Régimen de los obreros), lo mismo que en el régimen general - de México; en ningún país es inferior a 26 semanas⁺ En El Salvador llega a 52 semanas.

Entre otras prestaciones que conceden las legislaciones, es tán los gastos de sepelio debidamente comprobados.

Otro riesgo de los llamados de corto plazo es el caso de la maternidad; también en éste los seguros sociales garantizan la - continuidad de los ingresos; en 17 países la mujer trabajadora - (dependiente de un patrono) recibe el pago de un subsidio durante un descanso anterior y posterior al parto (En El Salvador son 84 días).

Argentina y Brasil paga una suma global en concepto de subsidio como si se tratara de cualquier otro.

En todo sistema estas prestaciones están sujetas a perío dos de calificación, duración, cuantías, etc; pero el período de calificación se vuelve más imperativo por maternidad con el propósito de garantizar a la mujer que realmente se encuentra traba jando.

B - Cesantía involuntaria:

Comparando este riesgo con los vistos en líneas anteriores: enfermedad y accidente comunes; enfermedad y accidente profesiona les, incluso maternidad, veremos que en éstos, la naturaleza del

+ En cuatro estados de los EE.UU es inferior.

objetivo de la prestación, descansa en un factor personal fisiológico, por cuanto se trata de una alteración física que se traduce en la imposibilidad material de desarrollar un trabajo que habitualmente viene desarrollando. En este caso es lógico que la finalidad de la prestación sea sustituir, al máximo, el salario que se ha dejado de ganar. En la cesantía involuntaria no se trata de una incapacidad fisiológica personal, sino de una imposibilidad de trabajo que teóricamente es ajena al propio individuo, cuya contingencia es de naturaleza social, no individual; esta circunstancia hace más difícil su valoración ya que, además de existir el "hecho efectivo" del desempleo, deben influir otros factores muy importantes como la voluntad de encontrar un nuevo trabajo.

Por todo lo anteriormente expuesto no es posible hacer juicios sobre la forma o técnicas de la prestación, si no se hace una valoración de los distintos aspectos que concurren en la determinación de incapacidad temporal por desempleo involuntario.

Habiendo considerado a éste, como un hecho social ajeno al trabajador, presenta características diversas: sindicalistas, políticas, económicas y típicamente sociales.

Los sindicatos siempre han sido vigilantes de la situación de desempleo de los trabajadores; pero la presión de éstos hacia mejores salarios de sus afiliados puede ocasionar despidos de trabajadores; o bien la empresa, por aplicación de nuevas técnicas en contra del criterio de los sindicatos, la reducción del perso-

nal. En todo caso se tiene desempleo involuntario; pero es indiscutible la causa que lo ocasiona.

Junto al aspecto sindical aparece lo político, pues los gobiernos tienen que considerar seriamente la actividad sindical como participante en las situaciones de paro o huelgas.

No obstante, el aspecto más importante es el económico. El desempleo como fenómeno social puede no tener graves repercusio--nes sindicales o políticas si existe un buen sistema de cobertura; pero tales repercusiones, sí son graves desde el punto de vista - económico. La desocupación o desempleo hace que un trabajador activo se convierta en pasivo, que al mismo tiempo ocasiona una pérdida de ganancia y producción de riqueza para la economía de un - país; además es un síntoma de que la economía confronta problemas de difícil solución, lo cual es incompatible con el objetivo final de la Seguridad Social: el pleno empleo.

Cualquier sistema que alcance la cobertura de desempleo deberá estar debidamente coordinado con el servicio de empleo o colocación; éste debe ser tal, que en forma activa estudie el desenvolvimiento económico-laboral, señale el tipo de empleos que se - irán concediendo; los centros en donde se darán y conjugue las necesidades del desenvolvimiento industrial con la mano de obra disponible, e incluso, oriente la formación y especialización profesional hacia las necesidades futuras de la industrialización.

El sentido económico, exige el pleno empleo; el sentido social, el respeto a la persona humana desde el punto de vista moral.

Esta prestación económica debe ser tal que procure no la - sustitución del salario, sino un elemento de ayuda circunstancial de proporciones mínimas suficientes para atender necesidades vitales e imperiosas; se trata, pues, de una "ayuda" y no de la máxi- ma sustitución del salario.

Los regímenes de desempleo son más característicos de los - países altamente industrializados, ejemplo: EE. UU y Canadá y - comprenden servicios de empleo y prestaciones en dinero para el - desempleo; en cada uno de estos países existen característi-- cas propias de tipo legal y actuarial.

En América Latina; Chile, Ecuador y Uruguay han desarrolla- do algunas formas de prestaciones por desempleo; en el primer - país el sector privado ha formado un fondo de cesantía con re- quisito de 12 meses de cotización y ser apto y disponible para el trabajo.

Finalmente, se aseguran los ingresos de trabajadores y de-- pendientes atendiendo las contingencias de invalidez, vejez y so- brevivencia que en cada país presentan, como antes se ha dicho, características peculiares, ahondar en cada una de ellas sería ob- jeto de estudio comparativo legal y económico.

C - Otras prestaciones económicas.

Además de las mencionadas por esas contingencias, se tienen otros tipos de prestaciones económicas que merecen señalarse -

ejemplo:

1) Las asignaciones familiares.

Si la familia constituye el centro de todas las relaciones sociales y de toda la estructura de la sociedad, es evidente que todos los Estados estén esforzándose en desarrollar una política de protección familiar cada vez más fuerte; cualquier deficiencia o falla en los fines esenciales de la familia repercute en forma absoluta en la vida de la comunidad; pues la solidez y estabilidad de ésta, tiene como soporte el núcleo familiar.

La insuficiencia de retribuciones al hogar hace que éste se disgregue ya que la elevación de los costos de la vida obliga a que sus miembros busquen remuneraciones conjuntas, minando las virtudes espirituales de la misma. De ahí que esa política de protección familiar se haya tenido que ir imponiendo poco a poco y en donde la Seguridad Social ha desempeñado y seguirá jugando un papel muy importante cada vez con mayor efectividad por la experiencia de sistemas tradicionales. Dentro de esta política de protección familiar se encuentran medidas de diversa naturaleza, por ejemplo: exenciones y reducciones en impuestos, tasas y contribuciones fiscales; bonificaciones en alquileres; construcciones de vivienda económica; viajes y enseñanzas; facilidades en la formación y especialización profesional; abono de subsidios familiares. Todos bien analizados constituyen complementos del salario del trabajador.



En siete países de América existen regímenes más o menos completos de asignaciones familiares. En Brasil existe un sistema no contributivo para familias numerosas y de bajos ingresos; en otros se pagan asignaciones a grupos restringidos; en estas concesiones han intervenido también los convenios colectivos.

El campo de aplicación para esta prestación también es muy variable, por ejemplo: en Canadá todos los residentes están protegidos; en otros países está generalizado a los asalariados, considerando a veces el número de hijos y edad de los mismos.

2) Ajuste de Pensiones.

Este consiste en revalorizar el monto de las pensiones cada vez que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda lo amerite. Es decir que el propósito de esta prestación es no sólo garanti--zar los ingresos del asegurado sino mantener el nivel de vida del asegurado relacionado con el que obtenía mediante su trabajo; el aumento en el costo de la vida y la desvalorización de la moneda son fenómenos que, aunque relativamente universales, en algunos países de América Latina han adquirido un ritmo acelerado y caracteres graves.

La desvalorización monetaria influye negativamente en el valor real de las prestaciones. De dos formas puede considerarse su efecto: Con las pensiones de vejez para el caso; si tomamos para el cálculo de éstas, salarios de años anteriores a la concesión de la pensión, es probable que el valor real de ésta sea me-

nor que el de los salarios existentes a la fecha que se otorga la pensión; por otra parte el poder adquisitivo actual de la prestación concedida podrá sufrir un serio deterioro en el transcurso del tiempo; en ambos casos se habrá malogrado el objetivo previsto por la ley.

Estudios realizados en Chile sobre estos efectos determinaron, que al dictarse la Ley de Revalorización de Pensiones en 1963, las pensiones concedidas en 1945, no obstante haberse reajustado, valían en 1959 un poco más de la décima parte de su valor inicial.

Tomando como base el crecimiento nominal de los salarios en América Latina se observa algún crecimiento real en los mismos, lo cual indica que los valores nominales del monto de las pensiones debe ajustarse también; esto demuestra la importancia que reviste el ajuste de las prestaciones de largo plazo (pensiones) a las variaciones de las condiciones económicas.

Estos reajustes se llevan a cabo por diversos métodos de los cuales los más importantes son los que siguen:

- 1) Ajuste circunstancial o ad-hoc: No se sujeta a normas fijas, ni aún establecidas por Ley del Seguro Social.
- 2) Ajuste de principio: Cuando la ley contiene el principio del ajuste; pero no fija el mecanismo, ni la frecuencia ni el volumen que sirven para realizar tal ajuste.

- 3) Ajuste sistemático: En éste la Ley establece el criterio o mecanismo general; pero el volumen y demás elementos se determinan en cada caso según los resultados de un estudio especial.
- 4) Ajuste semiautomático: En éste la frecuencia y el volumen son fijados por la ley; pero no precisa en cada caso de un acto específico del Poder Legislativo o del Ejecutivo para hacer efectiva la revalorización.
- 5) Ajuste Automático: La Ley fija el mecanismo; no se necesita ninguna nueva decisión legal sino que la entidad de Seguridad Social debe, sin más trámites, proceder a la adaptación. (Caso de El Salvador).

Por lo menos 15 países en América contienen el principio de adaptación de las pensiones a las variaciones económicas; aplicando cualquiera de los métodos indicados; sin embargo, muy a menudo este propósito es frenado por dificultades de orden financiero.

Como se ha observado cada sistema y cada país presenta características propias en cada prestación de las brevemente descritas; estas características están acordes con el nivel de desarrollo económico y de la evolución de su legislación en Seguridad Social. Aún siendo distinta la protección ofrecida debe quedar clara

ro que los Seguros Sociales han nacido para asegurar al trabajador y a su familia; su salud y sus ingresos; relevando al patrono de estas obligaciones en la medida de lo posible. Así, en algunos países, las leyes laborales establecen las prestaciones que serán a cargo del empleador, en otras el Seguro Social es un complemento, o da la cobertura total. Cualesquiera de estas situaciones a veces está determinada por contratos colectivos de trabajo como ya se indicó en párrafos anteriores.

CAPITULO III

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SALVADOR

En El Salvador coexisten varios regímenes de Seguridad Social, de carácter parcial, no obstante, se ha creado solamente una institución de Seguro Social con características propias; situación ésta, que favorece los aspectos políticos, administrativos y financieros, al mismo tiempo que permite diseñar con mayor facilidad los programas de extensión, y coordinarlos en forma más efectiva con las metas de desarrollo económico y social del país.

Entre estos regímenes pueden señalarse los siguientes cuyas características más importantes pueden esquematizarse así:

1) Ley de Pensiones y Jubilaciones Civiles.

A- El Campo de Aplicación:

- a) Los empleados civiles, judiciales y administrativos al servicio del estado, cualquiera que sea el lugar en donde se encuentran prestando sus servicios.
- b) Empleados Municipales
- c) Exclúyese el llamado "personal de planillas".

B- Prestaciones:

- a) Salario completo en caso de enfermedad por tiempo limitado y subsidio adicional para gas

tos hospitalarios y quirúrgicos; servicios médicos a los profesores.

- b) Pensiones de jubilación y de invalidez y pensiones por muerte en favor del cónyuge, hijos, padres, seguro de vida para los profesores de instrucción pública.

C- Financiamiento:

- a) Presupuesto General de la Nación.
- b) 2% del salario para los profesores.
- c) Fondos municipales en caso de empleados de este ramo.

D- Observaciones:

- a) Las disposiciones legales sobre pensiones distinguen 5 sistemas en cuanto a requisitos y monto de beneficios: régimen general, profesores, personal de correo y telecomunicaciones, diplomáticos y el judicial.
- b) El más "generoso" de estos sistemas es el de los profesores que pueden jubilarse con 30 años de servicio con el total del sueldo más alto percibido por más de 180 días sin límite de edad. El régimen general es más estricto ya que se requiere tener 60 años de edad - los hombres y 50 las mujeres; el monto de la

pensión con 30 años de servicio es del 60% del sueldo más alto devengado en un período no menor de un año, con la condición de que no puede pasar de ₡ 200.00 mensuales; con más de 40 años de servicio bajo este régimen; la pensión es del 100% con un máximo de ₡ 300.00 mensuales.

Los protegidos directos bajo esta ley alcanzan, aproximadamente, un total de 40.000 personas, con alto costo para el erario nacional (1969 = ₡ 8.000.000). Considerando que como clase pasiva llega a constituir un problema fiscal de difícil solución para el Gobierno Central y la economía del país.

ii) Ley de Retiro de las Fuerzas Armadas.

A) Campo de Aplicación:

El personal de las fuerzas armadas y policías, cualquiera que sea el lugar; alcanza aproximadamente 10.500 personas.

B) Prestaciones:

Pensión de retiro máxima después de 30 años de servicio, ₡ 1.100.00 mensuales.

C) Financiamiento:

A cargo del Presupuesto General de la Nación.

Este sistema se considera de alto costo llegando en 1969 a

una cifra del orden de ₡ 7,000.000. v

111) Salud Pública.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tiene a su cargo los servicios sanitarios y asistenciales del país. Estos atienden los aspectos de la salud a todos los habitantes, con excepción del personal de las fuerzas armadas; de los trabajadores - asegurados del ISSS, de los maestros y empleados de ANTEL que tienen servicios propios y de aquellos que poseen un nivel económico que les permite hacer uso de los servicios de clínicas u hospitales particulares.

Este Ministerio cuenta con:

17 Hospitales

9 Centros de Salud

64 Unidades de Salud

95 Puestos de Salud

1.8 Camas por cada 1000 habitantes; 50% de camas ubicado en la zona metropolitana con alto déficit para el interior del país.

2.6 "Plazas Médicas" por cada 10,000 habitantes. 1

El financiamiento está con cargo al Presupuesto General, el cual no es suficiente para atender en forma absoluta la demanda de servicios de la población total del país y que viene a situarlo - con mayor claridad en una etapa de subdesarrollo.

iv) Código de Trabajo.

Este instrumento es un cuerpo legal que establece diversos beneficios para el trabajador con cargos directos del patrono o empleador. Ha sido generalmente un sistema complementario o sustituto en algunos casos de las prestaciones que ofrece el Seguro Social. Actualmente se encuentra en la Asamblea Nacional Legislativa el Proyecto del Nuevo Código; se espera su aprobación para este año (1971).

v) Seguro Social.

1) Antecedentes Históricos.

El desarrollo de la Seguridad Social en América Latina está dividido en épocas, caracterizándose cada una de éstas: por la creación de nuevos regímenes; aparecimiento de los primeros regímenes generales; "Legislación de Cuadro"^{1/}, etc.

El surgimiento del Seguro Social en El Salvador corresponde a la Tercera Epoca ("Legislación de cuadro") que va después de la Segunda Guerra Mundial (1946) a 1962.

La primera época se inicia a principios del presente siglo, y es en 1923 cuando El Salvador adquirió un compromiso de naturaleza internacional en Conferencia celebrada en Washington, EE.UU. en ésta los representantes de los países participantes contrajeron el compromiso de establecer el Seguro Social, a corto plazo,

^{1/} La Seguridad Social en las Américas. OIT.

en cada uno de sus territorios.

Los primeros intentos para establecerlo se hicieron en 1945. Mediante reformas introducidas en la Constitución Política vigente (la de 1886) se hace aparecer el Art. 57 en la siguiente forma: "Una ley establecerá el Seguro Social obligatorio, con el concurso del Estado, de los Patronos y de los Trabajadores."

Hacia 1948 el Gobierno designó una comisión para que elaborara el Proyecto de Ley del Seguro Social. Con el propósito de darle mayor fuerza a dicha comisión, en mayo del mismo año, se le convirtió en Consejo Nacional de Seguridad Social y en 1949 fue emitido, un Decreto-Ley sobre el establecimiento del Seguro Social Obligatorio.

En ese mismo año por Decreto Legislativo No.329 fue dada la primera Ley del Seguro Social en El Salvador, para, en virtud de ésta, crear el 23 de diciembre(1949) el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

El Art. 187 de la Constitución Política de 1950 contiene el siguiente principio "La Seguridad Social constituye un servicio público de carácter obligatorio....." Este principio en la Constitución Política vigente aparece con el No. 186 y dice: "Art. 186. La Seguridad Social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La ley regulará los alcances, extensión y forma en que debe ser puesto en vigor.

Al pago de la cuota del seguro contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado.

El Estado y los patronos quedarán excluidos de las obligaciones que les imponen las leyes en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertas por el Seguro Social"^{2/}

Conviene señalar que este artículo consagra aspectos de mucha trascendencia:

- 1) Considerar la Seguridad Social como un servicio público. ✓
- 2) Darle el carácter OBLIGATORIO; lo cual lo diferencia del seguro privado, en donde la población asegurable es mayor que la población asegurada.
- 3) El señalamiento expreso de la participación del Estado en el financiamiento de la Seguridad Social y
- 4) La liberación relativa del Estado y Patrono en la responsabilidad con respecto a sus trabajadores.

La primera Ley de 1949 no satisfizo las aspiraciones de la clase trabajadora y fue necesario cambiarla por la actual en 1953 decretada el 3 de diciembre del mismo año, la cual entró en vigencia el 1º de enero de 1954;^{3/} haciendo posible que el Seguro Social iniciara sus prestaciones en mayo del mismo año.

Los principios doctrinarios en que se fundamenta esta Ley - están expuestos en los siguientes considerandos:

- " I.- Que la Ley del Seguro Social, decretada por el Consejo de Gobierno Revolucionario, el 28 de septiembre de 1949 y publicada en el Diario Oficial del 30 del mismo mes y año, no concreta en la medida suficiente los principios que es necesario estable

^{2/} Constitución Política de la República de El Salvador, 1962, Edición 1965.

^{3/} Diario Oficial No. 226, Tomo 161 del 11 Dic. 1953.

cer para garantizar un buen régimen de Seguro Social dentro del marco constitucional;

- II.- Que el régimen del Seguro Social debe responder en todo tiempo a las posibilidades económicas de la población activa y del Gobierno de la República.
- III.- Que debe delimitarse con claridad en el campo de acción del Seguro Social, con la actividad que le corresponde desarrollar al Gobierno para realizar la Seguridad Social en todos los habitantes de la República;
- IV.- Que debe garantizarse la inversión de los fondos del Seguro Social en los fines específicos a que serán destinados;
- V.- Que los fines de la Seguridad Social ameritan una relación armónica de las actividades del Gobierno con las que competen al Seguro Social sobre la materia;
- VI.- Que el organismo que tenga a su cargo el desarrollo del Seguro Social debe funcionar en la forma autónoma pero sin que tal autonomía implique desarticulación con la gestión administrativa que le compete al Poder Ejecutivo por mandato constitucional."

2) Aspectos Generales

a) Organización Administrativa.

En materia de organización administrativa los Seguros Sociales han mostrado una tendencia, que se manifiesta en la participación de los patronos y los trabajadores, conjuntamente con los representantes del estado en órganos tripartitos. Esta particularidad tenía especialmente en cuenta obligaciones que las organizaciones profesionales debían asumir anteriormente en materia de protección social a la falta de una intervención adecuada del Estado. Otra forma de administración es la bipartita nacida del financiamiento procedente de dos sectores: patronos y trabajadores.

En consecuencia la adopción de un sistema sea bipartito o -

tripartito, dependía de una tradición materialista anterior; de las modalidades de financiamiento del régimen considerado; de la concepción de obligaciones correspondientes a las autoridades públicas en materia de administración de Seguros Sociales.

Un ejemplo de éstos los tenemos en el Seguro Alemán, en el cual, el seguro de enfermedad estaba administrado por consejos bipartitos; el seguro de pensiones por consejos tripartitos y el seguro de accidentes de trabajo por asociaciones profesionales de empleados.

Estas formas de organización según Guy Perrin^{4/}, "prefiguraban los intentos ulteriores encaminados a poner en práctica una democracia industrial basada en la participación de los representantes de los empleadores y de los trabajadores en la gestión de los asuntos económicos y sociales, parecían ser tanto más nuevas cuanto que se imponían a veces aún en países que desconocían todavía la democracia política".

Esta tendencia se difundió rápidamente, unas veces como tripartismo", otras como "bipartismo", hasta el punto de que se identificó con un aspecto esencial de los Seguros Sociales.

El tema se vuelve tanto más importante, porque del grado de eficacia de la Administración, depende en gran parte que la legislación de la Seguridad Social cumpla con efectividad su cometido: una cobertura completa de su campo de aplicación; facilidad de acceso del público a los servicios y oportunidad de los mismos.

4/ Perrin, Guy: "Reflexiones sobre Cincuenta Años de Seguridad Social".

En los Seguros Sociales la administración deficiente y costosa puede echar a perder mejoras en las prestaciones o proporcionar aumento en las tasas de cotizaciones; desafortunadamente es una - tendencia que se observa en todas partes del mundo con raras excep- ciones. Un costo de la administración hacia arriba, y en países - en donde el campo de aplicación es reducido, dicha tendencia es ab soluta.

Está generalizado que en América Latina la administración - de los regímenes de Seguridad Social, esté a cargo de institucio-- nes de derecho público con personalidad jurídica, autonomía admi-- nistrativa y financiera y patrimonio propio. Es la legislación la que en sus principios consagra plena autonomía, y ella misma se en carga de limitarla en múltiples oportunidades; estas limitaciones se han visto orientadas en varias direcciones, por una parte, por la imposición de personal administrativo con consecuencias negati- vas para una buena administración; pero de tanta importancia es el otro tipo de limitaciones: el referente a presionar legalmente a - las instituciones sobre la forma de utilizar sus recursos, a la in versión de las reservas y a otros aspectos financieros o económi-- cos.

El Seguro Social en El Salvador, como organismo técnico que centraliza la aplicación de los principios básicos de la Seguridad Social, constituye, dentro de la administración pública, un orga-- nismo autónomo en cuanto a sus aspectos técnicos, administrativos y de financiamiento; lo cual es lo más aconsejable para conseguir la buena administración de los fondos pertenecientes a la pobla--

ción asegurada.^{5/} Su dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, permite mantener la indispensable correlación entre los fines de Seguridad Social que integralmente le corresponden - al Estado y los que establece la Ley del Seguro Social para ser - cumplidos por éste.

El Art. 7 de esta Ley establece como órganos superiores: el Consejo Directivo y la Dirección General, siendo el primero la autoridad superior en el orden administrativo, en el financiero y - en el técnico. Está integrado de la siguiente manera:

- a) El Ministro de Trabajo y Previsión Social, y en su defecto el Subsecretario del Ramo.
- b) Cuatro miembros gubernamentales, uno por cada uno de los siguientes Ministerios: de Hacienda; de Trabajo y Previsión Social; de Salud Pública y Asistencia Social y de Economía.
- c) Dos miembros representantes de los trabajadores elegidos por los sindicatos de trabajadores;
- ch) Dos miembros representantes patronales elegidos por las organizaciones patronales más caracterizadas.
- d) Un miembro representante del Colegio Médico de El Salvador.
- e) Un miembro representante de la Sociedad Dental de El Salvador y

^{5/} CEMILA: "Aspectos financieros del Seguro Social en América Latina".

f) El Director General del Instituto y en su defecto el Subdirector General."

En total 12 miembros.

El Ministro de Trabajo y Previsión Social o el Subsecretario en su caso, asume la Presidencia de dicho Consejo y el Director General del Instituto y en su defecto el Subdirector General desempeña el cargo de Secretario del mismo.

Como puede observarse el organismo máximo del Instituto está compuesto por cuatro sectores bien definidos: obreros, patronos, estado y asociaciones profesionales.

Tanto el Director General como el Subdirector General son de nombramiento del Presidente de la República.

En cumplimiento de sus funciones el Consejo Directivo administra; orienta gestiones para elaborar los planes y programas; elabora los proyectos de reglamentos necesarios para su funcionamiento y de Reformas a la Ley (del Seguro); aprueba la contratación de técnicos y de créditos y el proyecto de presupuesto general; nombra o remueve al Gerente General, Jefes de División, de Departamento y Directores de Sucursales; analiza y da su aprobación o rechaza, los proyectos de creación de nuevas Dependencias de acuerdo a las necesidades; acuerda la inversión de las reservas técnicas del Instituto y la concesión de beneficios, etc.

Dentro del aspecto jerárquico sigue como primera unidad administrativa la Gerencia General; luego 2 Divisiones que agrupan cada una sus Departamentos y servicios. Las dos Divisiones son la

Médica y la de Pensiones; la primera dirige y coordina todas las actividades relativas a las prestaciones médicas y la segunda las prestaciones en dinero: Pensiones por riesgos comunes (Invalidez, Vejez y Muerte); pensiones por riesgos profesionales: (viudez y orfandad e invalidez) y subsidios por incapacidad temporal. Además de estas dos Divisiones está organizado el Departamento de Finanzas (Administración Financiera) que realiza todas las funciones contables y financieras del Instituto, y agrupa los servicios de Contabilidad, Tesorería y Proveeduría.

Para la concesión de los servicios fuera del área metropolitana se han establecido Sucursales en Santa Ana y San Miguel; además otras oficinas de menor categoría en algunas ciudades del interior del país. El Seguro Social ha adoptado desde el principio la administración unificada oponiéndose en todo sentido a la proliferación de seguros; porque únicamente así se pueden coordinar efectivamente sus principios u objetivos con las metas de Política Social y económica de un Gobierno. Es necesario concluir este asunto haciendo referencia a un aspecto importantísimo: los problemas de personal, pues en éste descansa gran parte del malestar y de las deficiencias administrativas respecto al público asegurado. Estos problemas provienen del nombramiento político del órgano superior ejecutivo combinado con la inestabilidad en el cargo que trae cambios en el personal intermedio e inferior y, si como en nuestro país existe cierto principio de inamovilidad, entonces se produce un constante crecimiento del personal en cada cambio. Otras veces,

criterios políticos influyen en la selección de Jefes, de personal inferior y otros, no obstante el Consejo Directivo decide respecto al personal ejecutivo, lo cual es una ventaja en el proceso administrativo.

b) Campo de Aplicación.

El campo de aplicación determina quienes son sujetos del Seguro Social, sea por el área geográfica en donde se encuentran trabajando, por el salario que devengan, o por la actividad económica a la cual se dedican. Es base fundamental para ser sujeto del seguro que exista la relación obrero-patronal determinada por los "servicios remunerados".

Respecto al área geográfica cubierta, en el seguro de enfermedad, se tienen incorporados 113 municipios, en 31 de los cuales aún no se prestan servicios a los asegurados. Es decir que está extendido al 43.3% del total de municipios del país. Referente a las actividades cubiertas, están fuera: los trabajadores domésticos; los trabajadores que eventualmente trabajan para un patrono; los trabajadores que ganar más de \$ 500.00⁺ mensuales de salario ordinario al servicio de un solo patrono (al momento de hacer la inscripción de trabajadores); los trabajadores agrícolas; los trabajadores independientes y los trabajadores al servicio del Estado de los municipios y de las Entidades Oficiales Autónomas excepto los trabajadores al servicio del Instituto Salvadoreño del Seguro Social; de la Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutla, del Ban-

+ A esta fecha (mayo 1971) el Consejo Directivo del ISSS ha aprobado la modificación de este tope hasta \$ 700.00 máximo. Su aplicación está pendiente de la aprobación del Consejo de Ministros.

co Central de Reserva de El Salvador, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados e Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial. Todos éstos están incorporados al Seguro de Enfermedad y al de Invalidez, Vejez y Muerte. Otras instituciones se encuentran cubiertas únicamente por el Seguro de Pensiones como el Circuito de Teatros Nacionales, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, la Lotería Nacional de Beneficencia, la Fábrica de Hilados y Tejidos de San Miguel. En este Seguro están incorporadas las mismas actividades y todos los municipios de la República: 100%. Por otra parte no hay exclusión de los que ganan más de ₡ 500.00⁺ y su cotización y monto de pensión se calculan sobre esa base.

Por lo antes señalado se infiere que el campo de aplicación es sumamente reducido, actualmente el Seguro de Pensiones cubre apenas el 9.9% de la población económicamente activa del país y el Seguro de Enfermedad el 8% (1969).

c) Riesgos Cubiertos.

El Seguro Social cubre riesgos a corto plazo y a largo plazo; los primeros son la enfermedad y accidente común; accidente de trabajo, enfermedad profesional y maternidad, lo cual da lugar a prestaciones de servicios de consultorio, de hospitalización, de laboratorio, pensiones, subsidios, etc. Los segundos son los relativos a invalidez, vejez y muerte. De acuerdo a la Ley, hasta diciembre de 1968 únicamente se concedían pensiones por riesgos profesionales: Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional,
+ Tope salarial.

que en determinadas circunstancias, pueden ocasionar incapacidad para el trabajo (invalidez) o la muerte.

A partir de enero 1969 se estableció el Régimen de Pensiones por riesgos comunes: Accidente común y enfermedad común; por razones de carácter técnico, se hizo a nivel nacional, con lo cual se logra evitar la pérdida de derechos del trabajador, ocasionada por la alta movilidad de la mano de obra a través del territorio nacional, pues la concesión de las pensiones está condicionada a que el asegurado acumule un mínimo de cotizaciones (efectivas). Se tomó en cuenta, además, para esta decisión aspectos de carácter administrativo como la recaudación de las cotizaciones que determina la formación del historial de cada trabajador.

Por primera vez se incorpora un número mayor de trabajadores, pues además de ser a nivel nacional no se hace discriminación del salario al inicio del régimen; se incorpora a todos y cotizan hasta el máximo del salario mensual establecido por la Ley del Seguro Social.

Por otra parte el número de beneficiarios aumenta en forma considerable pues súmanse además a los asegurados directos las cónyuges, padres e hijos hasta cierta edad; de tal manera, que de acuerdo a cifras que se tienen de 2 años de experiencia (1969-1970), con un promedio de 4 beneficiarios por asegurado, el total de personas protegidas es de aproximadamente 416.000 y 440.000 para los años mencionados respectivamente. La invalidez puede ser ocasionada por un riesgo profesional o un riesgo común, igual que la

muerte, este riesgo da lugar a las pensiones de viudas, huérfanos y padres del causante en algunos casos. Dentro de las de invalidez y vejez están contempladas las asignaciones por hijo en los términos que la Ley establece.

Para dar pleno cumplimiento al Art. 2 de la Ley del Seguro Social hace falta cubrir la "Cesantía Involuntaria"; pero, como antes se ha explicado, no es posible entre tanto no se tenga el mecanismo adecuado y coordinado para la colocación del desempleado. En países como el nuestro, debido al desempleo como mal persistente por sus estructuras económicas, se vuelve difícil iniciar esta prestación. Se presume que estos países irán decidiéndose por hacer funcionar un servicio eficiente de colocaciones a nivel nacional, con lo que se lograrían mejores condiciones para hacer posible la creación de este tipo de seguro.

d) Financiamiento.

El financiamiento de una institución como la nuestra (TSSS) debe considerar, la capacidad económica de las fuentes que le proporcionan sus ingresos. Tales fuentes están constituidas por el patrono, el trabajador y el Estado contribuyendo cada uno en proporción de los salarios cotizables de acuerdo a lo establecido por la Ley como se explicará más adelante.

Esta proporción es establecida actuarialmente, y de acuerdo a variables de tipo demográfico y económico en general, se escoge el sistema a aplicar.

Particularmente en El Salvador se usan sistemas combinados de organización financiera, considerando el tipo de riesgo a proteger; en el caso de enfermedad y maternidad se aplica el Sistema de Reparto Simple (ya explicado en otro capítulo) y para la cobertura de los riesgos profesionales, la formación de Capitales de Cobertura, con una cotización única del 10% de los salarios cotizables más las rentas e intereses y utilidades provenientes de las inversiones de las reservas y fondos excedentes; los subsidios y los bienes que adquiera a título de herencia, donación o legado; del producto de las multas, y otros ingresos que se obtengan a cualquier título^{6/}.

De estos ingresos, los porcentajes utilizados en los gastos del ISSS son del orden siguiente:

	<u>1 9 7 0</u>
Asistencia no hospitalaria	2.75 %
Asistencia médica hospitalaria	2.61 %
Prestaciones en dinero:	
a) Subsidios	1.30 %
b) Pensiones	0.14 %
c) Auxilios de Sepelio	0.02 %
Prestaciones en especie	0.08 %
Administración	<u>0.94 %</u>
Total	7.84 %

Tomando en cuenta que la cotización es igual al 10% de los salarios cotizables para el Seguro de Enfermedad la diferencia entre este 10% y el 7.74% se utiliza para Reservas e Infraestructura.

^{6/} Ley del Seguro Social.

Estos porcentajes indican los límites entre los cuales es posible mover los gastos del Instituto, más allá de los cuales es peligroso un desfinanciamiento.

Respecto a los riesgos a largo plazo incorporados a partir de enero de 1969 se optó por un Sistema de Capitalización Parcial, aplicando una variedad de éste: las Primas Escalonadas que, en contraposición del sistema de "Prima Media Uniforme" (Capitalización Colectiva), tiene algunas ventajas. La primera aplicación del sistema de Primas Escalonadas fue hecha en los Estados Unidos de América en 1935; éste consiste en fijar, cada vez, una tasa de contribuciones o "prima fija" para un período limitado de equilibrio, 5, 10 ó 20 años por ejemplo, después del cual habrá que ir aumentando la cotización cada cierto tiempo, o sea cuando los egresos son iguales a los ingresos. Según las previsiones financieras del ISSS, (Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte), cada vez que se opere este fenómeno será necesario aumentar en 2% la cotización, repartidos también en forma tripartita. Los cálculos establecidos indican que el 4% que actualmente percibe en concepto de prima alcanzará para el "primer escalón", cuya duración es de aproximadamente 15 años a partir de su inicio (1969-1983); se considera que es buena práctica dejar establecido en la Ley el aumento de tal cotización ya que únicamente dependerá del estudio actuarial que debe hacerse periódicamente y no de modificaciones a la Ley misma que a veces resultan difíciles y tardías.

Esta cotización del 4%, por sí sola no es suficiente para el sostenimiento del Régimen de Pensiones; de acuerdo al Reglamento de Pensiones, el Régimen necesita de las rentas, utilidades e intereses de las inversiones de las reservas que se acumulen, que en este caso tales reservas (técnicas) son cuantiosas comparadas con las de los riesgos a corto plazo. Se agrega además, como recurso de financiamiento, una cotización del 2% del monto de los subsidios pagados a los asegurados incapacitados temporalmente. Esta última cotización no es realmente un monto que representa altos ingresos al Régimen, más bien se estableció para mantener una continuidad en el historial del trabajador (Cuenta Individual) y como principio doctrinario hacia el asegurado, a fin de que tenga conciencia de que sigue participando activa y solidariamente con el resto de trabajadores, al mismo tiempo que continúa construyendo, para sí mismo, su propio derecho.

e) Infraestructura Médico-Hospitalaria.

Las categorías de establecimientos médicos que el Seguro Social necesita, para el cumplimiento de sus funciones, son de dos clases: Consultorios externos y hospitales. A medida que se incrementa el número de asegurados o se opera la extensión geográfica y se incorporan nuevos contingentes de trabajadores, se vuelve imperativo contar con la infraestructura adecuada, lo que puede lograrse por dos medios: que el Instituto construya sus propios edificios o bien que se establezca la debida coordinación entre éstos

te y el Ministerio de Salud Pública de tal manera que se pueda lograr la utilización de los Centros Médico-Hospitalarios del Estado. No obstante subsistirá el problema de los consultorios externos y el déficit existente de camas de hospital. Para que haya asistencia hospitalaria satisfactoria se tiene una estimación de 5 camas por cada 1000 habitantes, en tanto que nuestro país tiene apenas 2 camas por cada 1000 habitantes; lo cual representa un déficit de 10.500 camas para una población de 3.5 millones de habitantes.

Esto explica que además de la coordinación de que se habla, es necesario que el Instituto realice sus propias inversiones en la construcción y dotación de sus edificios propios, y auxiliarse con las instalaciones de Salud Pública en aquellos lugares en donde no sea posible llevar a cabo tales instalaciones.

De acuerdo a la Ley^{7/} las reservas técnicas y los fondos del Instituto que excedan de las cantidades necesarias para cubrir los beneficios, las reservas de emergencia y los gastos de administración, deberán invertirse en la adquisición de inmuebles y construcción o remodelación de edificios para el funcionamiento de los servicios propios, tanto administrativos como asistenciales, incluyendo su equipamiento", etc.

Lo anterior indica que el Instituto necesita excedentes para construir su propia infraestructura. Esta, conjuntamente con su equipo, ha alcanzado una cifra de \$ 32.474.845^{8/} al 31 de diciembre--

^{7/} Ley del Seguro Social.

^{8/} Balance General al 31 diciembre 1970.

bre 1970. En la actualidad se cuenta con las siguientes edificaciones propias:

- 1) Hospital San Salvador y Consultorio Externo.
- 2) Hospital de Santa Ana y su Consultorio Externo.
- 3) Clínica-Hospital de Acajutla.
- 4) Clínica-Hospital de Puerto El Triunfo.
- 5) Hospital Siquiátrico, San Salvador.
- 6) Consultorio Ilopango.
- 7) Oficinas Administrativas en San Salvador.

En lugares en donde no hay instalaciones propias del Seguro se utilizan sistemas combinados de alquiler de servicios de clínicas particulares y de unidades del Ministerio de Salud Pública; Ejemplo: Zacatecoluca, San Vicente, Cojutepeque, Usulután y Sonsonate. En San Miguel se tiene arrendado un local que fue acondicionado para su funcionamiento.

Dado que el excedente mencionado es el que se utiliza para la construcción de las unidades asistenciales y administrativas; se tiene que, al incorporar grupos de más bajos salarios como los domésticos, los independientes y los agrícolas, el salario medio cotizante bajará por razones ya explicadas, entonces ese excedente se reducirá limitando el desarrollo de la infraestructura.

Esto indica que es necesario llevar a cabo un programa amplio de inversiones en este sentido antes de iniciar tal incorporación, lo que se puede lograr si el Estado cancela sus cuotas.

f) Problemas u obstáculos.

Los problemas u obstáculos que afronta el Seguro Social en su desarrollo son de diversa naturaleza. Veamos:

Políticos, porque su extensión vertical u horizontal están determinados por la importancia que los gobiernos dan a esta actividad en sus programas de trabajo; éste ha constituido un obstáculo porque pocos gobiernos se han interesado en elevar el sistema de protección de los trabajadores. Cada prestación que se inicia, nuevas áreas geográficas y nuevos contingentes incorporados inciden en los sectores: patronal, obrero y estatal de tal manera que bajo este sistema los gobiernos han preferido mantener una institución de carácter estático, antes que afectar los intereses de éstos. De tal manera que cualquier medida de ampliación del Seguro lleva implícitas las cargas a dichos sectores.

Jurídicas, porque sus actividades se desarrollan dentro de un marco legal. Las modificaciones que la Ley requiere, para adecuar al tiempo y a las necesidades crecientes de la clase asegurada, las disposiciones legales, requieren trámites de larga duración. Reformas de este tipo son objeto de muchos estudios, por su incidencia en los distintos sectores del país. Es innegable que dado el proceso dinámico con que debe desarrollarse la Seguridad Social, un ordenamiento jurídico flexible ofrecería mejores instrumentos de trabajo y mayor eficiencia en su cometido al Seguro Social.

Económico-financieros, porque tratándose de una empresa -

que opera mediante dos grandes rubros: ingresos y egresos, hace necesario limitar su acción a un presupuesto. La participación tripartita: patrono, trabajador y Estado, no siempre llega con verdadera oportunidad, el patrono se vuelve moroso y tanto más el Estado. De tal manera que si el financiamiento falla no se puede cumplir con los programas establecidos por la Ley, o extenderse a otros grupos o riesgos. Se tiene entendido que cualquier programa de Seguridad Social cuyo costo debe de salir de los contribuyentes mencionados, tiene efectos en la economía del país; es así como algunos programas no se establecen porque resultan negativos económicamente. Mayor cotización para financiar nuevos programas causan efectos negativos en patronos, trabajadores y Estado, sea porque la empresa privada considera esto como una carga más en sus costos, o porque el trabajador estima que tal cosa es una reducción en su capacidad de compra dado el valor marginal que para él representa el incremento de la cotización; por su parte el Estado, generalmente carece de suficiencia para pagar montos adicionales con la amplitud fiscal que posee.

Administrativos, este ha sido y sigue siendo uno de los obstáculos más difíciles de sortear. Al nivel que actualmente trabaja el Seguro Social existe mucha deficiencia en los cuadros técnico-administrativos; el personal encargado de esta función no siempre ha sido escogido por completa capacidad; por otra parte falta conciencia o conocimiento del papel que un empleado o funcionario desempeña en una institución de servicio público como ésta, que debe ser dinámica y efectiva. El estrato que más obstaculiza la

función del seguro lo constituye, como en muchos países, el gremio encargado de velar por la salud, quienes no están convencidos de que la "medicina socializada" es el concepto fundamental en que se basan las prestaciones médicas que otorga el Seguro Social. Con este tipo de problemas, se considera que no es posible cumplir plenamente con la función social del Seguro a nivel actual de trabajo, y menos al pensar en que éste se extienda a otras áreas sean urbanas y rurales, o a otros grupos de habitantes con salarios más altos (eliminación de topes)

0

Bajo el concepto más amplio de Seguridad Social y no únicamente de Seguro Social, los problemas u obstáculos que solventar van más allá de simples aspectos de una Institución Autónoma ya que, especialmente los mismos, son una resultante de las estructuras económicas existentes, como son los sistemas de producción; limitadas fuentes de recursos naturales; carencia de infraestructuras sociales y económicas; la alta presión demográfica; reducida oferta de capitales y desigual distribución sectorial de los mismos; formas especiales de tenencia de la tierra; baja capacidad técnica en todos los sectores, etc. por no mencionar otros, que igualmente influyen en el desarrollo y evolución de la Seguridad Social en cualquier país del mundo.

CAPITULO IV

EL SEGURO SOCIAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE EL SALVADOR
Y SU PARTICIPACION EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION: AS-
PECTOS ECONOMICO-FINANCIEROS. ✓

1) Generales:

Con el propósito de destacar algunos aspectos del país, desde el punto de vista "Desarrollo Económico", a fin de ubicar el medio en el cual se desenvuelve el Seguro Social, conviene señalar las características más significativas del subdesarrollo en forma general:

- 1) Alta mortalidad y breve esperanza de vida. ✓
- 2) Bajos niveles de producto e ingreso absoluto y por habitante.
- 3) Alto índice de crecimiento demográfico que tiende a superpoblar los continentes y a ampliar la desproporción entre el sector próspero y el necesitado.
- 4) Alta proporción de analfabetismo.
- 5) Ausencia de pleno empleo motivado por la escasez de re--ursos especialmente: capital o bienes de capital.
- 6) Alta preponderancia de economía agrícola sobre una economía más diversificada de productos manufactureros o in--dustriales.
- 7) Economías de monoproducción y monoexportación en alta de de

pendencia de los países desarrollados.

- 8) Disparidad entre las tasas de crecimiento demográfico y el económico.
- 9) Industrialización restringida y anticuada.
- 10) Baja productividad global debido a poca tecnificación y mecanización.
- 11) Bajo nivel general de alimentación.
- 12) Alto predominio de los artículos manufacturados en las importaciones.
- 13) Las entradas de capitales son cuantiosas.
- 14) Economía de exportación de artículos primarios sujeta a altas fluctuaciones en precios impuestos por los países desarrollados, etc.

Estos y otros elementos más, conforman el marco y la motivación del desarrollo económico. En las últimas décadas se ha manifestado un profundo interés por resolver la problemática del subdesarrollo, cuya caracterización más patética podría resumirse diciendo con Adolfo Dorfman:^{1/} "El subdesarrollo queda caracterizado por la falta de integración y movilidad económica social; por profundos desequilibrios estructurales (campo, ciudad, exportación, consumo interno) y estrangulamientos críticos (en los niveles de la ocupación, infraestructuras, balance de divisas)".

Situación tan deprimente ha permitido que se pueda hablar de países ricos y países pobres, de prósperos y rezagados. La di

^{1/} Dorfman, A.: "la industrialización en la América latina y las políticas de fomento".

ferencia que existe entre todos, se ha considerado como uno de los móviles más determinantes y persistentes en el proceso histórico; esto mismo ha permitido la explotación de los países pobres por los países ricos, haciendo más amplia la brecha entre ellos a través del tiempo.

Con el empeño de eliminar al máximo el estado de subdesarrollo, cuyo corolario sería elevar el nivel de vida de la población, se ha iniciado una lucha difícil a través de revoluciones económicas, políticas y sociales cuyos resultados han sido plasmados en instrumentos efectivos como la Reforma Agraria, la Estabilidad Política y los Seguros Sociales.

Como queda tácitamente señalado en estos tres aspectos, cualquier avance logrado en el campo del desarrollo económico, es inseparable de un avance correlativo en el terreno social y consecuentemente, no puede haber progreso si no marchan paralelos los programas económicos y los programas sociales.

Dorfman expresa:

"la industrialización constituye el eje del Desarrollo Económico"^{2/}, puede agregarse que la Seguridad Social como política de bienestar, a través de sus objetivos económicos y sociales, permite utilizar el conjunto de variables coadyuvantes para alcanzarlo.

Es lógico que a medida que se avanza en la eliminación de

2/ Cb. Cit.

los elementos que caracterizan el subdesarrollo, se llega a comprender que "la gran empresa de nuestro tiempo es el desarrollo económico y social"^{3/}, y se habla tan místicamente de él que se expresa - "que el plan es anti-azar" llegando a preguntarse, "si es empresa o es aventura, en todo caso una aventura calculada y reflexionada; que no es adivinar el porvenir sino contribuir a construirlo"^{4/}; este lenguaje de previsión, que constituye la dinámica y esencia del seguro, es la fórmula moderna de la Seguridad Social ante la incertidumbre, la duda y la inestabilidad; es una estrategia sobre planes bien definidos que toma como base el pasado.

Lo anterior pone de manifiesto que existe una estrecha interdependencia entre la Seguridad Social y la economía nacional y por consiguiente, el desarrollo económico de un país. Esto nos induce a pensar en lo imperativo, de que los planes de Seguridad Social sean integrados en los planes de desarrollo económico y social de los países; lo cual aún no se ha logrado en todos sino en alguno que otro país. En El Salvador estos no han aparecido en los "Planes Quinquenales" (de Desarrollo Económico y Social) con las respectivas proyecciones planificadas sino como aspectos puramente informativos.

Conscientes de esa interdependencia, en la Octava Conferencia de los Estados Miembros de la Organización Internacional de Trabajo, se incluyeron, en el "Programa de Otawa", los siguientes puntos concretos:

^{3/} Sánchez González Hipólito: "La Estructura de la Empresa de Seguros y su dinámica externa.

^{4/} Ob. Cit.

"1. La Seguridad Social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional. En consecuencia, los programas de seguridad social deben ser integrados en la planificación económica general del Estado con el fin de destinar a estos programas el máximo de recursos financieros compatibles con la capacidad económica del país".

"14. Cuando el régimen financiero prevé la acumulación de reservas, su inversión debe obedecer a un programa coordinado con los planes nacionales de desarrollo económico-social. En todo caso deberán asegurarse para tales inversiones adecuadas garantías de seguridad y rentabilidad y buscarse el mantenimiento de su valor real".^{5/}

De lo anterior se infiere que el campo de acción entre desarrollo económico y Seguridad Social se amplía con los programas de Integración Económica, al mismo tiempo que se vuelve de mayor necesidad armonizar éstos con los distintos regímenes de Seguridad Social y cargas sociales, con el objeto de mantener el nivel de cobertura de la mano de obra por la movilidad y circulación de la misma a través de todos los países. Este problema trata de resolverse en Centro América a través de la AISSCAP (Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centro América y Panamá) Organización de reciente fundación y que ya tiene su primer instrumento de protección que es el Convenio Multilateral de Seguridad Social por medio del cual se establece el derecho a percibir las prestaciones del Seguro Social, cualquiera que sea el país en donde se encuentre el trabajador migrante.

2) Específicos:

^{5/} La Seguridad Social en las Américas - OIT - 1967.

2) Específico :

a) Garantía de Ingresos a trabajadores y beneficiarios:

Se ha dicho que uno de los objetivos de la Seguridad Social, es garantizar al trabajador y a su familia los medios económicos necesarios que le ayuden a subsistir; los cuales están representados por las prestaciones en dinero: subsidios en caso de incapacidad - temporal para el trabajo y pensiones por la pérdida parcial o to--tal de la capacidad de ganancia, las que pueden ser de viudez y orfandad (sobrevivientes) de invalidez y vejez. Estas prestaciones contribuyen a mantener el poder de compra de grandes sectores de - la población con efectos estabilizadores o reguladores si se quiere, sobre la venta y producción de servicios y bienes de consumo, lo cual puede producir de acuerdo a su magnitud, un efecto "acelerador", vía demanda.

En nuestro país este efecto es limitado por cuanto el sistema de Seguridad Social cubre aproximadamente el 9.9% de la pobla--ción económicamente activa (1969) porcentaje reducido de acuerdo a las necesidades de un país en desarrollo. Tomando 11 años de aná--lisis 1959-1969 de totales pagados en concepto de subsidios y pen--siones, la cifra alcanza un monto de 16.9 millones de colones incluyendo auxilios de sepelio, o sea un promedio anual de 1.5 millones de colones; éste, naturalmente, como sustituto del salario ha per--mitido mantener hasta cierto punto, el nivel de ingreso percapita ✓ un poco mayor del que hubiese tenido la población si no hubiera percibido ingresos en concepto de salarios por falta de capacidad para

el trabajo u ocupación.

Por otra parte, este sentido de seguridad, propicia en la persona tranquilidad en su trabajo que es fundamental para el proceso productivo.

b) Redistribución de los ingresos-Renta Nacional.

El problema de la redistribución del ingreso, a que debe contribuir la Seguridad Social se puede ver a través de ciertos aspectos. En lo que toca al origen de los recursos se tiene, que cuando no se ha alcanzado una amplia generalización de la misma, debe prestarse atención a que el efecto de los aportes del Estado y de los empleadores no sea de tipo regresivo, ya que en este caso la parte de la población menos dotada económicamente estará participando indirectamente a proteger sectores económicamente más fuertes. Por otra parte existen efectos contraproducentes que se originan en la distribución del costo de la Seguridad Social, cuando se fijan topes máximos y mínimos de salarios por los cuales se pagan cotizaciones. Esto puede hacer recaer el mayor peso relativo sobre quienes perciben salarios menores; este aspecto es notable tratándose de prestaciones médicas ya que éstas no se dan en proporción a lo que se paga, sino de igual manera a quien paga mucho o poco.

No ha sido posible señalar en términos cuantitativos la magnitud de la acción redistribuidora de la Seguridad Social con respecto a la Renta Nacional. Hasta hoy no se cuenta con información

adecuada que permita tal evaluación; no obstante, es posible, analizando en forma general la procedencia de los ingresos que se utilizan para financiar un sistema de cobertura como el nuestro, conocer el efecto económico de dicha redistribución.

c) Transferencias: \downarrow

1) Población activa a población pasiva.

El fenómeno de las transferencias es de gran importancia económica y social pues explica el fondo de la redistribución; este problema tiene mucho que ver con la acumulación de las reservas, las cuales han sufrido disminución en unos casos y hasta anulación en otros. Las reservas a que se hace referencia son las constituidas para el pago de pensiones que no son financiadas totalmente, en sistemas como el nuestro, por ahorros de los interesados activos; éste constituye, objetivamente, un traslado de fondos de la población activa a la pasiva, en el momento mismo en que los sujetos del Seguro Social que han sufrido un infortunio están desprovistos de capacidad para obtener un ingreso que genere poder de compra.

Un ejemplo objetivo de este fenómeno lo constituye el Sistema de Pensiones en nuestro país, en donde, en virtud del Reglamento respectivo, se comenzó concediendo pensiones a sobrevivientes, inválidos y ancianos, por causantes que no habían enterado al Seguro Social ninguna cotización para el seguro de pensiones, consecuentemente, no existía ningún ahorro y la población activa

está transfiriendo sus ahorros a los pasivos.

Las prestaciones de la Seguridad Social, cualquiera que sea su clase, mantienen o generan sectores importantes de consumidores de bienes y servicios. Una forma de mantener dichos sectores con igual capacidad de compra lo constituyen sistemas que, como el de El Salvador, tienen disposiciones para adaptar el monto de las pensiones a las variaciones económicas, tomando como base el costo de vida y/o el nivel de salarios; esto es lo que en el Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte de nuestro sistema se llama "revalorización de pensiones", la cual está supuesta a hacerse cada cinco años de acuerdo a las variaciones mencionadas. Es indiscutible que tales ajustes constituyan una necesidad social de importancia económica general.

En algunos sistemas de pensiones puede ocurrir que las cargas sobre la población activa se vuelva en extremo pesada; esto sucede en sistemas demasiado generosos para pensionar a personas sin edad suficiente o con pocos requisitos.

Las asignaciones familiares constituyen también un sistema de transferencias de la clase productiva a la improductiva como -son los niños; con lo cual se acrecientan los ingresos de los consumidores y se mantiene el nivel del ingreso per cápita.

En el Seguro Social Salvadoreño no existe un sistema de "asignaciones familiares" propiamente dicho; pero en los casos de pensiones por invalidez y vejez, existen asignaciones por hijo hasta cierta edad, (16 años y hasta 21 si son estudiantes) lo que viene

a constituir la acción inicial de un régimen de prestaciones más -
acordes con las necesidades de los asegurados.

11) Asegurados de alto y bajo nivel de ingresos.

La falta de equidad en la distribución del ingreso es uno -
de los problemas que caracterizan nuestro estado de subdesarrollo.
La mala distribución del ingreso forma, por sí sola, un obstáculo
de altas dimensiones para el logro de un mejor equilibrio social -
y un "sano desarrollo económico". Estas circunstancias hacen que
la Seguridad Social desempeñe el papel de corrector, por su finan-
ciamiento y su régimen de prestaciones. Esta corrección opera en
dos direcciones bien definidas, de grupos no asegurados hacia gru-
pos asegurados e internamente, en esta dirección, se manifiesta de
los niveles de salarios altos o medios hacia aquéllos de niveles -
más bajos. Ejemplo de la primera forma de corrección la tenemos -
en aquellos países en donde existen impuestos al consumo para el fi
nanciamiento de la Seguridad Social; en cuanto a la segunda forma
la proporción es mayor a medida que se amplían las diferencias en-
tre los salarios. En nuestro sistema los salarios máximos sujetos
al régimen financian a los asegurados de salarios mínimos.

Una medida que se considera de mucha necesidad aplicar en -
nuestro país, es la ampliación o eliminación de estos límites sala-
riales, con lo cual se lograría hacer más eficaz la redistribución
de que se habla. Estos topes tienen un efecto antisocial pues los
asegurados con salarios próximos al tope, contribuyen a costear -

prestaciones de asegurados de salarios bajos, mientras que los -
trabajadores cuyos salarios exceden del tope están liberados de -
esta contribución de solidaridad social. Otro sistema que hace -
difícil lograr efectos redistributivos se opera en aquellos países,
que fomentan la creación de regímenes separados. Ejemplo: Régimen
de Empleados Bancarios; éstos, con salarios relativamente altos,
reciben prestaciones cuali-cuantitativamente mejores.

En otros sistemas la redistribución entre salarios altos y
bajos se vuelve más interesante y más factible porque los porcen-
tajos de cotización se imponen proporcionalmente a los salarios -
y el monto de las prestaciones médicas concedidas para el caso, -
como sucede en nuestro sistema, no está en función de lo cotizado,
y a medida que el costo de las prestaciones es más alto el efecto
redistribución es más efectivo.

111) Sobre las cotizaciones del Patrono y las del Estado.

Se ha considerado que la cotización del patrono es trasla-
dable a consumidores por el mecanismo de los precios; o del de -
los salarios del trabajador al mismo; por lo tanto el efecto redis
tribuidor de estas cotizaciones, estará en función de la magnitud
del campo de aplicación en cada país.

El mercado nacional de consumo de bienes y servicios está ✓
compuesto por todos los habitantes, de tal manera que éstos, en -
mayor o menor grado, contribuyen al financiamiento de la Seguri--
dad Social en forma indirecta.

17
17

El efecto redistribución es más notorio en la población que tiene clases de salarios muy diferenciados. Esto se debe a que si todos o la mayoría de personas con bajos o medianos ingresos tienen a su vez derecho a las prestaciones, mientras que los de altos ingresos sólo son contribuyentes, se genera una corriente o transferencia de fondos que va de éstos, que en nuestro caso son los empleadores, hacia los de ingresos más bajos, los trabajadores.

El mecanismo redistributivo falla cuando, como en El Salvador, únicamente ciertos grupos están comprendidos en el campo de aplicación, pues contribuyen al financiamiento de las prestaciones, para este grupo seleccionado, todos los habitantes de la comunidad: los de altos ingresos y los de bajos y medianos ingresos considerados económicamente débiles no incorporados al régimen. Este financiamiento opera vía precios de bienes y servicios que consumen.

El caso de la participación del Estado es similar, sea que el aporte de éste provenga de ciertos impuestos específicos como en el caso de Uruguay, Chile, Panamá, Brasil y Perú por ejemplo; o bien que las sumas que el Estado aporta vengan del Fondo General de la Nación, éste último caso es el de El Salvador, Bolivia, Colombia, Guatemala y otros.

Luego, el aporte estatal estará costado por los impuestos directos o indirectos según el caso, y el efecto redistributivo será más eficaz, en tanto el sistema tributario grave de preferencia a los poseedores de capital y de altas rentas. Como puede verse por lo dicho anteriormente, el aporte estatal no tiene como

fuente principal lo que la Ley del Seguro establece sino otros aspectos como los mencionados. Actualmente en nuestro país el Estado cumple muy poco con su obligación y como se dijo antes, se liberó en un 50% de tal obligación trasladándola al patrono. Esta actitud del Estado fue justificada por CONAPLAN a través de los estudios correspondientes indicando que el Seguro Social es una institución autofinanciable; lo que se podría considerar cierto si se supone a tal empresa en sentido estático cubriendo como hasta hoy el 9.9% (1969) de la población económicamente activa; lo cual no llega a ser significativo desde el punto de vista social.

Si el Estado aportara sus cotizaciones en forma regular, tal como la Ley lo señala, habría más disponibilidad para extensión geográfica del seguro o para la incorporación de nuevos grupos, especialmente los más desposeídos.

iv) Otras transferencias.

Los efectos redistributivos se verifican también entre los distintos centros de Seguridad Social, que no tienen la función social esperada si los ingresos de un sistema bien administrado, sirven para financiar a otros que, por desórdenes administrativos deben soportar costos relativamente altos con el consecuente desfinanciamiento.

De las zonas desarrolladas hacia las menos desarrolladas ocurre también una transferencia de fondos; ésta se debe a diferencias en los niveles medios de los salarios, de tal manera que las

zonas de niveles bajos producen, en valor absoluto, contribuciones bajas por persona protegida, mientras que el valor medio de las prestaciones puede ser igual o también superior al de las zonas más desarrolladas. Este fenómeno es característico de nuestro país en donde la Zona Metropolitana es altamente desarrollada en el aspecto industrial y comercial; no lo son lugares como Zacatecoluca, Usulután, Jiquilisco, Cojutepeque, etc. cuyos aportes son tan limitados que no rentan el costo del Seguro Social. Es aquí en donde la Seguridad Social, a través de las transferencias de fondos, redistribuye el ingreso total y eleva, por ende, el nivel medio de vida de zonas geográficas menos desarrolladas, contribuyendo al desarrollo económico del país. La magnitud de estas transferencias pueden ser un instrumento para el desarrollo equilibrado de las distintas zonas del país.

Se determina otra forma de redistribución cuando se establecen "Fondos de Compensación". De acuerdo a este sistema, las Cajas de Seguros toman de su cotización una parte y la destinan para financiar déficit de las cajas ubicadas en las zonas menos desarrolladas.

Finalmente se tiene, que el fenómeno de la redistribución se observa, además, cuando las cotizaciones constituyen una prima uniforme (El Salvador) para todos los riesgos, sean éstos comunes, profesionales o maternidad. Siendo los Riesgos Profesionales de más alto financiamiento, reciben a través de la tasa uniforme una proporción que le permite su cobertura; en esta forma no hay recargo

para patronos, trabajadores y Estado en beneficio de las economías de producción y del desarrollo económico del país.

3) Ahorro e Inversión

Las reservas de las instituciones de Seguridad Social están representadas por efectivo y depósitos a la vista o a plazo; activos fijos e inversiones en préstamos y valores y otros activos no especificados.

La forma de constituir estas reservas y su monto están determinados por la clase de riesgos que son objeto de su cobertura y el método que el actuario utilice. La experiencia indica que únicamente los riesgos diferidos permiten la acumulación de grandes cantidades de dinero; de las cuales se sustraen los gastos de contingencia (pago de prestaciones) y de administración. Según la naturaleza del riesgo que se cubre así será la exigencia de mayor liquidez que necesitan las instituciones, esto reduce el margen de reservas para inversión.

En El Salvador los riesgos profesionales mantienen una Reserva Técnica para inversión de aproximadamente 3.4 millones de colones al 31 de diciembre de 1970. Este tipo de reservas son calculadas cada año tomando en cuenta el número de pensiones en curso de pago al principio del año, la esperanza de vida de cada uno de los pensionados y un factor fijo de descuento. El monto total está en función de estos factores y a medida que aumenta, hay más disponi-

bilidad para invertir y menos para gastos inmediatos.

Los riesgos de invalidez, vejez y muerte originan Reservas Técnicas que están determinadas por la diferencia entre ingresos y egresos.^{6/} De acuerdo a las proyecciones que sirvieron de base para el establecimiento de este sistema, el promedio de tales reservas será de 8 a 9 millones de colones anuales. Con respecto a la liquidez, ésta es indispensable, hasta por el monto de las prestaciones que actualmente constituyen una cantidad poco perceptible comparada con los ingresos. De tal manera que es de necesidad, invertirla en el menor tiempo posible. Este es el problema fundamental, no es fácil, de acuerdo a la Ley del Seguro Social, y a la falta de Proyectos "Ad-Hoc", invertir en forma rápida. Las oportunidades para tal operación son limitadas, y el dinero permanece en los Bancos sin producir la tasa de interés que proporcionan las inversiones sanas y la función social y de desarrollo que le han sido asignadas.

La inversión de las reservas de los seguros sociales han sido siempre motivo de mucho estudio en todos los países en cuyos sistemas se acumulan grandes cantidades de dinero. La forma y oportunidad de estas inversiones es determinante en la solidez de los sistemas y, dada su magnitud, son factor importante, a largo plazo, en el desarrollo económico de un país por lo que, se considera, deben formar parte de las políticas de inversión y desarrollo tomando en cuenta los fines que persigue la Seguridad Social.

^{6/} Reglamento de Aplicación de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte.

No obstante los gobiernos tienden a canalizar la inversión de tales fondos en actividades de su propio interés, incluso, sin estimar la rentabilidad; muchas veces para satisfacer necesidades fiscales. Estas Reservas son utilizadas a veces por las mismas instituciones para cubrir riesgos a corto plazo: Enfermedad. Esto ha hecho que los Institutos de Seguridad Social se preocupen por dictar reglamentaciones especiales que garanticen el destino de las inversiones y el rendimiento de las mismas.

El crecimiento de las reservas tienen su origen en el sistema de financiamiento de los seguros a largo plazo: invalidez, vejez y muerte y en menor escala los riesgos profesionales como antes se ha señalado; este crecimiento debe interpretarse como un ahorro colectivo obligatorio de la clase trabajadora. "Su ventaja económica se ha aducido a que en esta forma se está contribuyendo al ahorro nacional y a la formación de capital interno, de que están tan necesitados los países en desarrollo"^{7/}.

No obstante si la formación de reservas surgen de las necesidades impuestas por el desarrollo económico los resultados serían más positivos al mismo; pero traen perjuicios si originan inversiones contraproducentes con los imperativos del desarrollo económico, o han contribuido únicamente a aumentar las presiones inflacionarias.

Estos ahorros si vienen de la clase de más bajos ingresos, constituyen un sacrificio del consumo inmediato de bienes y servi

^{7/} Revista Seguridad Social No. 54.

cios; si procede de las contribuciones de la clase de ingresos medios es probable que se haga a expensas del ahorro voluntario y de parte de su consumo.

Como factores de incremento al ahorro colectivo de los trabajadores, están las cotizaciones de los patronos y del Estado; los primeros, como se ha dicho antes, no soportan ningún sacrificio de consumo o ahorro en vista de que lo recobran de los consumidores a través de los precios. Este ahorro puede, teóricamente, dedicarse al fortalecimiento de la economía nacional, mediante una acción estatal bien coordinada.

Debe analizarse de acuerdo a variables muy importantes: 1) La importancia relativa que se dé a los riesgos por los cuales cotizan los trabajadores y patronos; 2) el retiro de montos en concepto de pensiones; 3) el grado de madurez de un seguro de riesgos a largo plazo; 4) el grado en que aumenta la población asegurada; 5) la base actuarial de la cotización en función a la edad de retiro; 6) el fenómeno de la inflación sobre los activos del sistema y las obligaciones a pagar y 7) los egresos en concepto de gastos de administración.

En el Régimen de Pensiones de El Salvador el ahorro colectivo está determinado por la diferencia entre ingresos y egresos en cada ejercicio; se le llama también: Reserva Técnica del Seguro de Pensiones.

El ahorro del Seguro Social en 1969 y 1970 fue del orden de los 5,108,471 y 8,094,872 millones de colones para cada uno de

los años mencionados, lo cual no puede tomarse aún como algo tan significativo dado que el régimen, que actualmente genera reservas cuantiosas, es realmente joven. El Seguro Social como agente de captación de tal ahorro lo transfiere a la inversión interna de diversa manera: a través de inversión en infraestructura que necesita para cumplir con sus funciones: Hospitales, Consultorios, Edificios Administrativos, etc[†]; por la compra de Valores del Estado, Instituciones Oficiales Autónomas y Semi-autónomas, a la Empresa Privada, etc. Conviene señalar: que los fondos de pensiones se pueden invertir únicamente en valores mobiliarios; que la inversión de estos ahorros (Reservas) debe producir intereses que constituyen "ingresos complementarios" para cubrir el costo del Seguro.

En nuestro país, estos ingresos complementarios (intereses) deben ser del 5% de lo invertido como mínimo, así lo establece el Art. 6 del Reglamento de Pensiones, con base en el Art. 28 de la Ley del Seguro Social.

Con el propósito de garantizar una inversión sana de tales fondos se creó por medio del Art. 28 (ya mencionado) de la Ley, el "Comité Técnico de Inversiones" cuya función fundamental es asesorar al Consejo Directivo sobre la conveniencia y oportunidad de las inversiones. Este Comité está integrado por cuatro miembros: el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador; el Presidente del Banco Hipotecario; un representante obrero y uno patronal cuya duración en sus funciones es de dos años. Para su funcionamiento se ha dictado el Reglamento respectivo en el que se nor--
+ Reserva del Seguro de Enfermedad.

man las condiciones en que se deben hacer las inversiones de las Reservas Técnicas. Según éste deberán estar orientadas hacia el financiamiento de la construcción de la vivienda y el fomento agrícola e industrial, siempre que produzcan una rentabilidad neta no inferior a la tasa de interés que se utilizó actuarialmente para el establecimiento del sistema. Por otra parte los valores en los cuales tenga que invertirse deben contar con garantías hipotecarias o del Estado y que al mismo tiempo reúnan características adecuadas de solidez, rentabilidad y liquidez de acuerdo con las condiciones de mercado.

Todas estas normas para invertir estos fondos están dictadas en el Código Internacional del Trabajo de O.I.T.

Hasta diciembre de 1970 se ha logrado una acumulación aproximada de 13.2 millones de colones en dos años de funcionamiento del Seguro de Pensiones; se espera que, "caeteris paribus" en 15 años se haya obtenido una acumulación de los ciento veinte a ciento treinta y cinco millones de colones. De lo acumulado en los dos años mencionados se ha invertido 9.6 millones de colones con los siguientes destinos: 6.1 millones de colones en Cédulas Hipotecarias; 0.5 millones en Bonos de CEPA y 3 millones en bonos del INSAFI (Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial).

Sobre esta última conviene hacer algunas consideraciones:

En forma directa esta es la primera ocasión en que los fondos del Seguro Social (Pensiones) se orientan al fomento industrial del país; es insignificante la cantidad si se consideran las nece-

sidades de capital que confronta la industria para su desarrollo; pero este es el antecedente necesario para continuar con programas de esta naturaleza; con mayor razón si consideramos que la industrialización es un medio para alcanzar metas de desarrollo económico. La inversión en INSAFI traerá efectos de diversa índole: desarrollar la pequeña y mediana industria; absorción de mano de obra (ocupación); producción de bienes y servicios; consumo de materia prima nacional; fomentar el nacimiento de industrias nuevas; mayor capacidad de consumo, etc. El cumplimiento de los puntos - pactados en tales inversiones es elemento determinante para que - el Seguro Social siga su programa de inversiones en esta empresa.

Los resultados de esta inversión se preveen teóricamente; - pero la realidad estará determinada por la capacidad administrativa e instrumentos de que tal empresa hace uso para su funcionamiento.

Otras consideraciones sobre la inversión de las Reservas:

En cualquier sistema y país las Reservas Técnicas e inver-- sión de las mismas confrontan iguales problemas, entre ellos están los siguientes:

- a) La acumulación de las mismas atrae a los gobiernos de - tal manera que éstos le dan usos no contemplados en las Leyes de Seguridad Social. En El Salvador se estableció

en su Reglamento, desde sus inicios, principios que obligan a mantener una contabilidad separada de tales fondos e inversiones separadas.

- b) No siempre han contribuido eficazmente al desarrollo económico y social, por falta de experiencia en materia de inversiones y de planes de inversión debidamente estudiados.
- c) La inversión directa de las reservas en programas de bienestar social, no suele producir la rentabilidad propuesta, ni tienen la liquidez necesaria para el pago de futuras prestaciones.
- d) En algunos casos o sistemas, la formación de tales reservas, trae por consecuencia retirar fuertes capitales de producción, y su inversión no coopera en los planes de desarrollo económico; la "capitalización completa" para un Seguro de Pensiones es un ejemplo.
- e) La depreciación monetaria disminuye en forma sistemática el monto de las reservas; esto hace que en algunos países se prefiera la inversión de éstas en bienes inmuebles y edificaciones como hospitales, clínicas, viviendas, etc. Este fenómeno es propio de países como Chile.

4) Seguro Social e Industrialización

Tal como se indicó al principio de este Capítulo, el subdesarrollo está caracterizado "por profundos desequilibrios estruc-

turales y estrangulamientos críticos"^{8/}, esta realidad, hace que la industrialización tome como objetivo importante, superar y corregir muchos de esos obstáculos; con los que tropieza también en su desarrollo. Producto del proceso de industrialización, entre otros, es la creación de fuentes de trabajo; además, diversifica la economía, aún en los sectores primarios por un aumento de la demanda de materias primas.

Es congruente con los objetivos de la Seguridad Social, especialmente, en lo que se refiere a la ocupación plena, por tanto puede decirse que son concomitantes; que son partes del fenómeno económico cuya interdependencia es inobjetable y como gestores de los cambios sociales se apegan más al concepto de Desarrollo Económico que al de Crecimiento Económico; dentro del primero, la industrialización constituye un elemento fundamental estratégico y depende en gran parte de la dotación de recursos naturales, de la política de promoción industrial y comercial, del ingreso por habitante y la tasa de producción; la magnitud absoluta de la población, etc.

Aún no se ha podido evaluar, cuantitativamente, cuanto coadyuva la existencia del Seguro Social al desarrollo industrial de El Salvador, aunque sí puede afirmarse cómo, dentro de toda la actividad de la empresa privada, participa la industria en el desarrollo del Seguro Social a través del pago de las cotizaciones

^{8/} Dorfman, A: "la industrialización en la América latina y las políticas de fomento".

obrero-patronales, pues las cifras representativas de éstas son un índice revelador.

Como en todo estudio económico, es recomendable definir el campo de análisis. El Seguro Social delimita el área industrial - que nos ocupa, en sus estadísticas, las cuales han sido formuladas utilizando la "Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas de las Naciones Unidas" bajo los Códigos 2 y 3 de esta clasificación con el nombre de "industrias manufactureras". Estas, en la actividad del Seguro, constituyen fuente importante de su financiamiento, al mismo tiempo, el área mayor de las prestaciones que son su objeto.

Es importante reconocer que el Seguro Social se ha desarrollado en lo que se llama la Zona Metropolitana⁺, en la cual está - la mayor concentración industrial, y que los riesgos cubiertos hasta antes de 1969 son los llamados de corto plazo. Lo anterior, señala objetivamente: un área geográfica bajo Seguro, relativamente - limitada, aunque amplia desde el punto de vista de las diversas actividades que componen el sector industrial; en cuanto a la generación de reservas⁺⁺ para inversión, éstas han sido muy limitadas, - pues los riesgos mencionados mantienen una oferta pequeña de reservas en concepto de "Capitales de Cobertura" para el pago de pensiones por riesgos profesionales y Reservas de Capital orientadas hacia - los programas de infraestructura propia del Instituto. Estos programas se han diversificado en su orientación con el advenimiento -

+ Comprende todos los municipios de los Departamentos de la Zona - Central del país.

++Reservas Técnicas; de Capital y de Emergencia.

del Seguro de Pensiones que sí genera reservas considerables y que, dentro del campo de la inversión, pueden significar en el transcurso del tiempo, oferta importante dentro de los diversos renglones de la Economía Nacional.

Tomando como punto de partida los conceptos anteriores, es necesario considerar esa interrelación: actividad industrial-Seguro Social con lo cual se tomarán los principales elementos que conforman el aspecto financiero y de prestaciones del seguro.

Se ha dicho en párrafos anteriores que el desarrollo industrial crea fuentes de trabajo, la importancia de este fenómeno repercute, de acuerdo a nuestro sistema de Seguridad Social, en mayores fuentes de ingreso por la absorción de la mano de obra; lo cual afirma Adolfo Dorfman al referirse al desarrollo industrial: "La industria crea oportunidades de empleo, en forma directa o indirecta y origina ingresos para el trabajo, el capital y el fisco"^{2/}. Estos ingresos para el trabajo están determinados por los salarios, que pueden ser altos o bajos de acuerdo al grado de desarrollo económico del país y de la presión de fuerzas organizadas como los sindicatos. Forman parte de la remuneración al factor trabajo, las prestaciones sociales.

Puede inferirse que el corclario de esta absorción de mano de obra es, que a medida que más individuos se incorporen al proceso fabril o manufacturero, mayor es la probabilidad de ocurrencia de accidentes de tipo común o profesional; de enfermedades comunes

^{2/} Ob. Cit.

o profesionales, los que, de no ser por la acción del Seguro Social deberían ser cubiertos en forma total por el patrono, lo que representaría una carga mayor dentro de los costos de producción de la empresa; la incidencia de éstos en la estructura de los precios de los productos manufacturados tendría que ser mayor que la que representa la cotización al Seguro Social, con el consiguiente perjuicio para el consumidor, a través del fenómeno de la traslación como un impuesto cualquiera o bien trasladando ese costo al salario del trabajador.

1) Trabajadores cotizantes de la actividad industrial.

Como fuente de trabajo, dentro de los sectores cubiertos por el Seguro Social, la industria manufacturera (Códigos 2-3) posee el mayor contingente protegido al mismo tiempo que aporta el mayor número de trabajadores cotizantes. Analizando la serie de 11 años mencionada en párrafos anteriores se tiene: (ver Cuadro No. 1)

-
-
-
-
-
-
-
-
-

CUADRO No. 1

T R A B A J A D O R E S C O T I Z A N T E S

A Ñ O S	ACTIVIDAD INDUSTRIAL 1	ACTIVIDAD <u>a/</u> COMERCIAL 2	TOTAL TRABAJADORES COTIZANTES 3	DIFERENCIA 1 - 2	ACTIVIDAD INDUS. % DEL TOTAL DE TRABAJ. COTIZ.
1959	11.978	9.014	32.053	2.964	37.4
1960	12.828	9.642	35.644	3.186	36.0
1961	13.929	10.023	38.638	3.906	36.1
1962	15.522	9.970	40.528	5.552	38.3
1963	16.993	10.913	44.361	6.080	38.3
1964	19.933	12.458	50.409	7.475	39.5
1965	23.710	15.136	62.097	8.574	38.2
1966	25.409	16.405	68.506	9.004	37.1
1967	27.668	17.599	72.195	10.069	38.3
1968	29.126	17.662	74.262	11.464	39.2
1969	33.003	20.087	83.837	12.916	39.4

FUENTE Departamento Actuarial y Estadístico

a/ Se ha tomado esta actividad para tener un punto de comparación ya que le sigue en importancia en la serie analizada.

Se advierte en el cuadro anterior que en la década de los "años sesenta", la industria manufacturera aportó el mayor contingente de trabajadores cotizantes y por consiguiente, como se ha indicado, la mayor población protegida (asegurados y beneficiarios); lo que ha permitido mayor liberalización de las empresas con res--pecto a las obligaciones de tipo laboral.

A medida que aumenta este contingente se pone de manifiesto más profundamente el principio de SOLIDARIDAD; pues esta actividad se financia a sí misma y tiene capacidad para financiar a otras actividades con menos población asegurada y más bajos ingresos. Cabe decir que el objetivo final de la doctrina es extender la Seguridad

Social al conjunto de la colectividad nacional o a la comunidad de trabajo: la población económicamente activa total, lo cual no se ha logrado ni en los países que estén más desarrollados en este campo. Tal como lo señala el cuadro anterior (No.1) este propósito se cumple, aunque sea en poca cuantía, ampliando paulatinamente a través del tiempo el campo de aplicación. Hasta antes de 1965 - estaban incluidas únicamente las empresas que tenían 5 ó más trabajadores; de esta fecha en adelante se incluyeron empresas con 1 ó más trabajadores, con lo que se logró la incorporación de aproximadamente 7000 trabajadores de actividades como barberías, zapaterías, sastrerías, etc. Los trabajadores de éstas tienen los ingresos más bajos y sistemas irregulares de trabajo.

El porcentaje de trabajadores cotizantes de esta actividad oscila entre 36.0 y 39.5% de la población total cotizante, le sigue el comercio, para distribuir el resto entre las otras actividades.

11) Patronos Cotizantes de la Actividad Industrial (2-3)

Forma parte del elemento cotizable el contingente de patronos incluidos en el sistema de Seguridad Social, cada uno de los cuales hipotéticamente representa una empresa sujeta al Régimen. Comparando siempre las actividades industrial y comercial, en el cuadro correspondiente (No.2), la comercial muestra mayor participación patronal que la industrial a partir de 1966 aunque ésta aumentó desde el punto de vista de los trabajadores cotizantes. Es-

te fenómeno tiene su explicación: mayor incorporación de empresas con menos de cinco trabajadores que en el comercio son más abundantes que en la industria. Para el Seguro Social las empresas con menos de cinco trabajadores ha venido a constituir una carga financiera, pues grupos como éstos, por tener bajos ingresos, cotizan poco y reciben mayores prestaciones médicas y económicas; pero le permiten cumplir más eficientemente su función. Los patronos con estas características, generalmente, pasan situaciones más deprimidas que sus asegurados, pues también son patronos con ingresos reducidos que no les permiten satisfacer sus necesidades de seguridad: salud e ingresos.

Actualmente se estudian las posibilidades de "incorporar" al régimen a este tipo de patronos a fin de que puedan obtener prestaciones. (Ver Cuadro No. 2)

-
-
-
-
-
-
-
-
-
-
-

CUADRO No.2

P A T R O N O S C O T I Z A N T E S

A N O S	ACTIVIDAD INDUSTRIAL 1	ACTIVIDAD COMERCIAL 2	TOTAL PATRONOS COTIZANTES 3	DIFERENCIA 1 - 2	ACTIVIDAD INDUSTR. % DEL TOTAL DE PATRONOS COTIZAN.
1959	398	364	1.073	34	37.1
1960	439	406	1.173	33	37.4
1961	430	429	1.233	1	34.9
1962	504	427	1.345	77	37.5
1963	549	466	1.466	83	37.4
1964	591	486	1.564	105	37.8
1965	1.060	1.038	3.233	22	32.8
1966	1.135	1.156	3.566	- 21	31.8
1967	1.183	1.210	3.713	- 27	31.9
1968	1.285	1.327	4.079	- 42	31.5
1969	1.482	1.677	4.938	-195	30.0

FUENTE: Departamento Actuarial y Estadístico.

El crecimiento de ambas actividades, especialmente la industria manufacturera, ha permitido al Seguro Social absorber mayor número de empresas lo que ha hecho posible el incremento de contribuyentes tanto patronales como de trabajadores y esto, consecuentemente, hace que el Estado contribuya en mayor proporción; lo anteriormente expuesto trae por resultado dar mayor solidez al Sistema de Seguridad Social, ampliar y mejorar todos los tipos de prestaciones y hacer factible la extensión del Régimen a la población de más bajos ingresos.

111) Salarios Cotizables (Actividad Industrial)

El salario dice Rafael Alfonso Guzmán, constituye el "lugar

de obligado encuentro de las doctrinas sociales en general, con la economía y la ética"^{10/}. En esta apreciación se conjuga lo económico, lo social y lo moral. Económicamente se entiende el salario como el precio del "trabajo subordinado", el cual en tiempos del liberalismo económico quedaba determinado por el juego espontáneo de los mecanismos de la oferta y la demanda, este es el trabajo considerado como mercancía; el equilibrio que se supone debe existir entre estas dos fuerzas económicas para determinar el monto del salario no puede ser absoluto. Eliminando el libre juego de la oferta y la demanda por las organizaciones sindicales el establecimiento de ese equilibrio no puede nunca garantizarse ya que en un momento dado tales organizaciones pueden imponer sus condiciones y obligar a la empresa a pagar salarios contratados para sus asociados. En estos casos ya no es el comprador el que fija el precio, la capacidad de hacerlo se transfiere al vendedor o sea al Sindicato. El mercado pierde en consecuencia su carácter de oligopsonio o de monopsonio. Es decir pues que a través del salario se valúa, vía precio, a uno de los factores de la producción: el Trabajo.

Pero el salario no es únicamente concepto económico sino un valor eminentemente social, ya que para quien lo percibe debe constituir un ingreso esencial, que asegura su subsistencia y la de su familia mediante la periodicidad y regularidad.

Conviene indicar que para los Seguros Sociales el salario -

^{10/} Estudio Analítico de la Ley del Trabajo Venezolano-Universidad Central de Venezuela-1967.

es siempre "una base matemática de cálculo, una cifra abstracta" - con función determinada: Contribuir a la definición de asegurado o a la evaluación de las cuotas, primas o indemnizaciones.

La concepción del párrafo anterior es fundamental dentro de la actividad de planificación o diseño de los sistemas de seguro - obligatorio, por tanto es conveniente definir el indicador relativo a los salarios cotizables, diciendo que están constituidos en - nuestra legislación por "la retribución total en dinero que corresponde al trabajador por sus servicios periódicos o no, fija o variable, ordinaria o extraordinaria; excluyendo de este concepto - los viáticos, aguinaldos y gratificaciones extraordinarias"11/. De be tenerse presente que el salario sujeto a la cotización obrero-pa- tronal y del Estado se mueve entre los límites que señala la Ley - del Seguro Social a través del Reglamento respectivo: máximo y mí- nimo, este último fijado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con los distintos grupos de trabajadores. Los salarios cotizables de nuestro sistema de Seguro Social en los ren- glones de referencia, indican las siguientes cifras: (ver Cuadro 5)

-
-
-
-
-

11/ Boletín Estadístico ISSS - 1969.

CUADRO No. 3

S A L A R I O S C O T I Z A B L E S
(Colones)

A Ñ O S	ACTIVIDAD INDUSTRIAL	ACTIVIDAD COMERCIAL	TOTAL SALARIOS COTIZABLES	DIFERENCIA 1 - 2	ACTIVIDAD INDUSTR. % DEL TOTAL DE SALARIOS COTIZAB.
	1	2			
1959	18.515.433	20.141.483	56.656.772	- 1.626.050	32.7
1960	20.016.192	20.746.210	62.394.615	- 730.018	32.1
1961	22.470.782	22.128.865	68.383.390	341.917	32.9
1962	26.944.481	23.090.968	75.263.913	3.853.513	35.8
1963	29.405.463	25.198.004	82.140.469	4.207.459	35.8
1964	33.616.753	28.403.539	91.777.608	5.213.214	36.6
1965	40.617.232	33.205.638	112.383.861	7.411.594	36.1
1966	45.472.743	36.682.194	127.877.669	8.790.549	35.6
1967	51.796.936	39.635.274	141.222.585	12.161.662	36.7
1968	57.510.017	41.636.211	154.463.191	15.873.806	37.2
1969	63.395.127	47.708.693	173.879.307	15.686.434	36.5

FUENTE Depto. Actuarial y Estadístico.

Como puede observarse en el cuadro anterior, los salarios cotizables siguen una relación muy importante con respecto a trabaja-dores-patronos cotizantes, y a partir de 1961 los de la Actividad - Industrial crecieron nominalmente más que los de la Comercial, lo - cual está, en proporción al incremento de trabajadores sujetos al - régimen como resultante del crecimiento económico del país. Como - base de cálculo permiten estimar los ingresos esperados para la sus-tentación del sistema.

Por el cuadro en referencia se tiene que la participación de la industria manufacturera (Código 2-3) a través de los salarios cotizables es mucho mayor que cualquier otra actividad, oscilando en este período entre el 32.1% y el 37.2%, y por tanto financía las -

prestaciones de sus asegurados.

iv) Salarios medios cotizables.

Intima relación con lo anterior tienen los "salarios medios mensuales cotizables" ya que estos reflejan dentro de las distintas actividades económicas el nivel de vida de los asegurados y los límites medios que sirven de base para calcular los ingresos en concepto de cotizaciones al Seguro.

Este es el parámetro más mensurable, aún cuando como todo promedio debe ser empleado con extrema cautela.

Estos salarios medios se han movido durante esos diez años en la siguiente forma:

CUADRO No. 4

S A L A R I O S M E D I O S C O T I Z A B L E S

A Ñ O S	ACTIVIDAD b/ INDUSTRIAL 1	ACTIVIDAD COMERCIAL 2	TODAS LAS ACTIVIDADES 3	DIFERENCIA 1 - 2
1959	128.82	186.21	147.30	- 57.39
1960	132.16	180.50	145.88	- 48.34
1961	135.40	181.50	147.49	- 46.10
1962	141.06	186.53	154.76	- 45.47
1963	144.21	192.42	154.30	- 48.21
1964	140.54	190.00	151.72	- 49.46
1965	142.76	182.82	150.82	- 40.06
1966	149.14	186.34	155.56	- 37.20
1967	156.01	187.68	163.01	- 31.67
1968	164.54	196.45	173.33	- 31.91
1969	160.07	197.92	172.83	- 37.85

FUENTE: Departamento Actuarial y Estadístico.

Dentro de la misma actividad los salarios^{b/} han seguido un ritmo de crecimiento más o menos uniforme con una pequeña baja en el año 64, para seguir subiendo en los años posteriores; pero comparado con los de la actividad comercial, éstos han sido siempre - más altos, probablemente se debe a que las categorías de salarios - en ésta son más reducidas que en la industrial, en donde las dife-- rencias de salarios entre categorías son muy grandes especialmente al incorporar empresas con menos de cinco trabajadores.

v) Cotizaciones.

Los salarios cotizables, como se ha dicho antes, representan una variable fundamental para calcular los ingresos, base del finan-- ciamiento del Seguro Social. Lo que realmente se obtiene en concep-- to de cotizaciones y que indica lo que es permisible gastar e inver-- tir se expresa en el cuadro No. 5 el cual da el aporte económico, compuesto por la fórmula bipartita de patrono-trabajador en la pro-- porción de 5% (hasta diciembre 1968) por parte del patrono y el - 2.5% del trabajador sobre el salario cotizable; en el año 1969 se - cambió tal proporción aumentándola para el patrono a 6.25%, mante-- niendo la del trabajador en 2.5% para el seguro de enfermedad.

Al incrementarse la cuota patronal se hizo con el objeto de liberar un poco al Estado de este compromiso, ya que es necesario - contar con cotizaciones efectivas. Hasta 1968 la participación es-

b/ Salarios medios cotizables.

tatal era del 2.5% de los salarios cotizables; de tal suerte que a partir de enero 1969 se bajó ésta hasta el 1.25% recayendo el resto al patrono como se ha señalado.

Las cifras de este cuadro, presentan la participación de la industria manufacturera respecto a los ingresos totales; a partir de 1961 es mayor que la comercial, presentando un porcentaje de 26.1% en 1959 y llegando a 46.5% en 1969.

Respecto a los ingresos por concepto de cotizaciones, es conveniente hacer algunas consideraciones de tipo económico.

CUADRO No. 5

COTIZACIONES, ACTIVIDADES INDUSTRIAL Y COMERCIAL

A Ñ O	INGRESOS TOTALES ^{a/}	ACTIVIDAD INDUSTRIAL		ACTIVIDAD COMERCIAL	
		INGRESOS POR COTIZACION	% SOBRE IN- GRESOS TOT.	INGRESOS POR COTIZACION	% SOBRE IN- GRESOS TOT.
1959	5.322.755	1.388.657	26.1	1.510.611	28.4
1960	6.244.247	1.501.214	24.0	1.555.966	24.9
1961	6.930.890	1.685.309	24.3	1.659.665	23.9
1962	8.102.652	2.020.836	24.9	1.731.823	21.4
1963	8.276.233	2.205.410	26.6	1.889.850	22.8
1964	9.542.944	2.521.256	26.4	2.130.265	22.3
1965	11.716.629	3.046.292	26.0	2.490.423	21.3
1966	11.927.439	3.410.456	28.6	2.751.165	23.1
1967	11.153.574	3.884.770	34.0	2.972.646	26.7
1968	12.800.353	4.313.251	33.7	3.122.716	24.4
1969	16.031.217 ^{b/}	7.448.927	46.5	5.605.771	35.0

FUENTE Departamento Actuarial y Estadístico.

^{a/} todas las actividades.

^{b/} No incluye ingresos por invalidez, vejez y muerte.

vi) Efectos económicos de las cotizaciones.

La repercusión del financiamiento de la Seguridad Social, en la economía nacional, depende del método que se utilice y puede explicarse tomando en cuenta la incidencia ocasionada por la sustracción de las cotizaciones de manos del público, y que puede interpretarse como una contracción, de la variable M en la fórmula $MV = PT$ de la Teoría Cuantitativa del Dinero, además, el impacto de las mismas sobre el ahorro nacional. La empresa de la Seguridad Social, como cualquier otra, presupone la signación de recursos para cumplir con su cometido: prestaciones, inversiones y los gastos administrativos necesarios. En los riesgos llamados de corto plazo (como antes se ha señalado), se acostumbra utilizar un método de financiamiento cuyo equilibrio financiero se establece entre ingresos y obligaciones (egresos) en periodos de corta duración, generalmente un año; es decir que el total de los recursos corresponde muy de cerca a los egresos ocasionados en el año; generalmente se destina una parte para reserva de contingencia que se utiliza para absorber las fluctuaciones producidas por variaciones imprevistas en las tasas morbimétricas o biométricas, o en otras funciones demográficas o económicas. Estas reservas no tienen mayor influencia en el ahorro nacional, ya que son reducidas y su incremento cada año es mínimo.

Es necesario, entonces, considerar principalmente las variaciones que el retiro de parte del ingreso del trabajador y el pa--

trono en concepto de cotizaciones produce en la economía de los sectores contribuyentes. El efecto económico depende en mucho de la extensión del campo de aplicación del sistema de Seguro Social y de la proporción en que se obtengan aportes en los fondos públicos.

Las cotizaciones, como aportes de las empresas al Seguro Social, tienen similitud con los "impuestos indirectos" y es de supo- ner que en la mayoría o totalidad de los casos, son trasladables a los habitantes de una comunidad, sea por el mecanismo de los precios o de los salarios. Por el de los precios se verían afectadas todas las familias y por el segundo únicamente los trabajadores por los cuales cotiza el patrono, lo que se manifestaría en una disminución nominal y real de los salarios o sea, una reducción en su poder de compra con repercusiones en la Demanda Efectiva. La similitud con los impuestos está especialmente en su obligatoriedad pues se pagan coactivamente^{12/}, asimismo, porque hace posible aplicar el principio de traslación ya mencionado. Analizando las contribuciones de los trabajadores al sistema, puede decirse que se semejan a los "impuestos directos" ya que su único efecto, es sobre el consumo, especialmente, tratándose de artículos que satisfacen necesidades básicas y cuya demanda es, en cierto modo, de baja elasticidad.

Visto del lado del Estado se advierte que éste puede consti- tuir su participación de dos maneras: estableciendo impuestos con destino exclusivo para el financiamiento de parte del presupuesto destinado a la Seguridad Social^{13/}, ejemplos de esto lo tenemos en -

^{12/} Einaudi Luigi: "Principios de Hacienda Pública".

^{13/} CEMLA: Aspectos Finaicieros del Seguro Social en América Latina.

Costa Rica: 20% de impuesto sobre el valor de las importaciones de artículos de lujo; 15% sobre la venta de licores del país; un gravámen adicional del 1/2% sobre bienes raíces; 1/2% sobre bebidas - no alcohólicas 2% del impuesto a las transacciones de los negocios; otros ejemplos lo constituyen Bolivia, Brasil, Chile, Panamá, Uruguay y otros. La otra forma de participación es que el aporte provenga del acervo fiscal, en este caso, la incidencia económica depende del grado en que la fiscalidad sea regresiva, lo que desafortunadamente, es frecuente en la organización fiscal de los países subdesarrollados. Un efecto indirecto que debe tenerse presente es el que resulta de la acumulación de cargas sociales en estos países, lo cual contribuye a acelerar procesos inflacionarios, motivados por presiones de grupos al exigir éstos, continuos aumentos de salarios, en vista de que, por el aumento de tales cargas, se aumentan los porcentajes de cotización obreras, cuyo efecto último es disminuir los salarios nominales y reales de la clase contribuyente (Trabajadores). Quiere decir, además, que si las cargas sociales permanecen en límites tolerables, la sustracción de las cotizaciones del monto total de salarios destinados al consumo, tendrá que ser menor y consecuentemente, tener un efecto regulador anti-inflacionario.

Lo referido, constituyen variables estratégicas importantes para el cálculo de los recursos. Demuestran en gran medida cual ha sido el comportamiento de la actividad industrial respecto al desarrollo del Seguro Social. El otro tipo de variables y que estructuran la contrapartida de los ingresos, son los egresos.

vii) Egresos por prestaciones: económicas y médicas.

Esta Empresa al mismo tiempo que se "nutre" de la industria para su financiamiento, también le proporciona servicios de mucha importancia y los egresos están representados, en gran medida, por las prestaciones que se otorgan a los asegurados y beneficiarios - en virtud de la Ley y sus Reglamentos.

Como se ha señalado con anterioridad, las prestaciones están orientadas a cuidar la salud y garantizar la continuidad de los ingresos, con lo que se releva a los patronos de las obligaciones que le imponen los instrumentos laborales, en la medida que el Seguro Social las cubre.

El servicio que presta el Seguro Social a la actividad industrial se refleja, además, en un estado de confianza y tranquilidad del trabajador a través de un proceso psicológico de seguridad ante el infortunio, cuyos resultados se manifiestan en mayor productividad, que desde el punto de vista del Empresario, es un beneficio que le permite compensar el costo elevado por las cotizaciones.

El primer indicador a utilizar es el relativo a prestaciones en dinero a corto plazo: subsidios, los que sustituyen en parte, al salario en caso de incapacidad para el trabajo.

Hay relación estrecha entre el número de trabajadores cotizantes y los días de incapacidad concedidos, por accidentes comunes y profesionales o por enfermedad, durante los cuales obtienen beneficios en dinero, veamos el Cuadro No. 6.

CUADRO No.6

TOTAL SUBSIDIOS POR RIESGOS COMUNES E INCAPACIDAD TEMPORAL
ACTIVIDAD INDUSTRIAL Y COMERCIAL

AÑO	ACTIVIDAD INDUSTRIAL 1		ACTIVIDAD COMERCIAL 2		TOTAL TODAS LAS ACTIVIDADES		TOTAL PAGADO ACTIVID. INDUST. - Colones -			ACTIVID. INDUST. % DEL TOTAL DE LAS ACTIVID.	
	Casos Termin.	Días de Casos Term.	Casos Termin.	Días de Casos Term.	Casos Termin.	Días de Casos Term.	Subsidios	Pensiones	Auxilios Sepelio	Casos Termin.	Días de Casos Term.
1959	2.728	40.662	1.149	20.215	6.043	103.873	235.908	7.864	4.894	45.1	39.1
1960	3.844	52.728	1.335	19.389	8.475	127.345	280.527	13.114	5.280	45.4	41.4
1961	4.312	58.948	1.617	27.181	9.847	150.710	318.990	17.511	5.624	43.8	39.1
1962	4.752	69.017	1.929	33.656	10.901	174.772	360.280	29.045	7.092	43.6	39.5
1963	5.377	79.676	2.028	34.879	12.225	192.403	404.020	31.660	7.497	44.0	41.4
1964	6.202	88.637	2.263	35.512	14.202	211.305	474.743	36.894	6.486	43.7	41.9
1965	8.269	110.797	2.731	42.047	18.754	267.642	558.685	45.608	10.668	44.1	41.4
1966	10.341	129.010	3.359	47.730	23.187	315.895	650.183	49.983	10.708	44.6	40.8
1967	9.717	135.325	2.970	47.885	21.790	321.939	828.176	63.874	13.624	44.6	42.0
1968	9.603	141.855	2.935	47.752	20.931	330.245	860.545	81.347	13.119	45.9	43.0
1969	8.546	121.649	2.829	48.823	20.228	300.678	916.359	96.130	14.199	42.2	40.5

FUENTE: Departamento Actuarial y Estadístico.

Del cuadro anterior se desprende que la industria se beneficia del Seguro Social a través de las prestaciones que estaría obligada a dar a los trabajadores por motivo de enfermedad, como de otras por ese mismo concepto de acuerdo al Código de Trabajo. Así como participa con alto porcentaje en el financiamiento total, también resulta ser la actividad más favorecida en casos y días correspondientes a "casos terminados" de subsidios por enfermedad o accidente.

El concepto económico que representa la prestación en dinero, y que la actividad industrial percibe se une al concepto social por la sustitución del salario; además, de la oportunidad que tienen las empresas de esta actividad o cualquier otra de asumir en forma compartida o solidaria esta obligación.

La actividad industrial absorbe el 42.2% de casos terminados y el 40.5% de días de casos terminados(1969), el resto se reparte entre las otras siete actividades económicas:

El cuadro No. 7, que a continuación se presenta, es un indicador absoluto de la absorción de la industria manufacturera, respecto a los gastos del Seguro Social en los cuidados para la salud conjuntamente con las prestaciones económicas; en éste puede observarse que éstos son de tal magnitud que la industria manufacturera por sí sola no estaría en capacidad para asumirlos debido a la especialización en equipo, infraestructura y personal técnico que requieren este tipo de servicios.

Por otra parte la función social de esta institución, no -

puede desempeñarla la empresa privada bajo los principios de redistribución y eficiencia.

Se tiene establecido que económicamente, no es recomendable, incluso, que cada empresa tenga su propia caja de seguro; pues en la práctica un solo Instituto permite una mayor distribución del costo y de las prestaciones. En la práctica las empresas pueden absorber por si solas una que otra prestación, lo cual no llena las complejas necesidades de toda la clase trabajadora.

Este cuadro indica el tipo y costo de las prestaciones médicas y económicas que el asegurado recibe; si bien es cierto que el sector manufacturero es el que más aporta asegurados y cotizaciones, en la misma proporción se provee de todas las prestaciones; en la misma proporción sustrae o aprovecha la ventaja de una organización aseguradora, que, como hemos apuntado, redundará para la empresa en mayor productividad, porque el Seguro Social es capaz de crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de la clase activa, en este caso la clase obrera.

-
-
-
-
-
-
-
-

CUADRO No.7

INDUSTRIA MANUFACTURERA

A Ñ O	POBLAC. ASEGUR.	PRESTACIONES MEDICAS				PRESTACIONES ECONOMICAS				ADMON. GRAL.	TOTAL PREST.	TOTAL 2/ GASTOS	% S/TOT. GASTOS
		Consult. Médic.	Medicina	Hospitaliz.	Laborat.	Subsidios	Pensiones	Auxilio de Sepelio.	Prestac.en Especie				
<u>1/</u> 1959	11.978		1. 2 0 0.	9 3 1		235.908	7.864	4.894	29.817	309.427	1.788.841	4.786.918	37.4
<u>1/</u> 1960	12.828		1. 2 4 4.	5 0 8		280.527	13.114	5.280	39.899	328.076	1.911.404	5.311.017	36.0
1961	13.929	480.866	167.950	716.809	28.891	318.990	17.511	5.624	35.611	371.123	2.143.375	5.945.558	36.1
1962	15.522	514.136	155.732	854.659	44.949	360.280	29.045	7.092	26.340	437.442	2.429.675	6.343.896	38.3
1963	16.993	530.575	160.474	748.618	44.745	404.020	31.660	7.497	34.934	446.906	2.609.429	6.812.033	38.3
1964	19.933	559.070	186.793	978.787	44.178	474.743	36.894	6.486	36.147	502.261	2.825.359	7.145.120	39.5
1965	23.710	582.176	201.257	1.092.382	52.013	558.685	45.608	10.668	46.477	474.226	3.053.492	7.997.164	38.2
1966	25.409	583.863	324.018	1.142.363	58.157	650.183	49.983	10.708	54.412	538.137	3.411.824	9.198.723	37.1
1967	27.668	710.757	326.513	1.442.908	74.171	828.176	63.874	13.624	61.208	605.906	4.127.137	10.769.070	38.3
1968	29.126	961.498	407.440	1.470.122	89.177	860.545	81.347	13.119	63.496	754.571	4.701.315	11.986.854	39.2
1969	33.033	1.276.512	461.056	1.662.067	93.975	916.359	96.130	14.199	63.815	712.657	5.296.770	13.443.083	39.4

FUENTE: Departamento Actuarial y Estadístico.

NOTAS: 1/ Para estos años no se dispone de cifras reales de costos por clase de prestación médica.

2/ Incluye todos los gastos por prestaciones y administración de todas las actividades económicas.

CAPITULO V

PERSPECTIVAS DEL SEGURO SOCIAL

Dado que el Seguro Social, constituye el organismo técnico diseñado para cumplir con los fines u objetivos de la "Seguridad Social", es de esperar que siga manifestándose, por su dinamismo, como una institución en franco y continuo crecimiento.

Las variables que intervienen en este crecimiento son de carácter jurídico, político y económico. Jurídico por cuanto sus actividades se desarrollan dentro de un marco legal y la agilidad en la modificación de las leyes en forma positiva será un coadyuvante al desarrollo de la Institución, sea para ampliar los beneficios o prestaciones a las personas protegidas, como para incorporar nuevos contingentes y nuevas áreas geográficas; político porque depende de la orientación que un gobierno imprima a sus programas para alcanzar los fines que se propone y tratándose de la Seguridad Social, la importancia y desarrollo de la misma estará en función de los programas de gobierno; finalmente, económico, porque, como se ha visto en otros capítulos, el desarrollo económico y la Seguridad Social se encuentran en tal forma integradas que no es posible determinar objetivamente quien determina al otro. Por lo tanto, podemos afirmar que la evolución económica favorece el desarrollo del Seguro Social y viceversa.

Si El Salvador es un país cuya economía crece y se desarrolla, es lógico que las perspectivas del Seguro Social son prometedoras.

ras. Hasta el momento, éstas se reflejan a través de su crecimiento vertical u horizontal⁺; de su participación en los programas de Planificación del Desarrollo Económico y Social y de la absorción de grandes grupos de población económicamente activa cuyas proyecciones deben encaminarse a resolver la situación de desamparo de grandes núcleos como el agrario.

1) Crecimiento vertical:

Hay crecimiento vertical cuando se amplía el número de riesgos cubiertos. En El Salvador los primeros riesgos a cubrir fueron los de enfermedad común y profesional, accidente común y de trabajo, maternidad; las prestaciones económicas: subsidios, auxilios de sepelio y pensiones por riesgos profesionales (por invalidez o muerte). En 1969 se incorporaron los llamados Riesgos Diferidos: invalidez, vejez y muerte; es decir que después de aproximadamente 16 años de funcionamiento, se amplía el ámbito de los riesgos cubiertos, alcanzando mayor significación la actividad del Seguro Social. Este es el paso más trascendental para la clase trabajadora, llevado a cabo por la política y la técnica de los dirigentes de la Seguridad Social en el país. Puede afirmarse que vino a constituirse una etapa diferente a partir de ese año; que ha revelado mayor sensibilidad hacia los problemas de dicha clase.

De acuerdo a la ley únicamente queda por cubrir la "cesantía involuntaria", lo que no es posible obtener en tanto no se ten-

+ Esta clasificación es de uso didáctico especialmente.

ga una oficina o bolsa de trabajo que permita absorber la mano de obra desocupada y no constituir problema de desfinanciamiento para el Seguro Social. Otro tipo de prestaciones adicionales o complementarias lo constituyen "la ayuda familiar" y la "asignación familiar". Las primeras representan la concesión a los dependientes del asegurado prestaciones médicas y las segundas ayuda económica. Sobre este proyecto ya se tienen los estudios correspondientes y se espera que en breve tiempo se tenga esta cobertura. Actualmente la ayuda familiar que se otorga reside en prestaciones médicas de pre y post natal que se da a las beneficiarias, éstas se complementan, además, con una ayuda para la lactancia cuando los médicos del Seguro así lo estiman. Su duración es de 12 semanas. En caso de pensionados por invalidez y vejez se conceden asignaciones por hijo.

Desde el punto vista "complemento de salario" su significación, puede considerarse mínima hasta hoy; pero constituye el embrión de prestaciones más significativas para el futuro.

Por lo dicho se establece, que la posibilidad de cubrir de derecho y en forma sistemática la "cesantía involuntaria" no es cosa factible ni a mediano plazo, pues el desempleo y subempleo corresponde a deficiencias estructurales de la economía nacional y su remedio deberá buscarse en medidas de orden económico. Este tipo de prestación sólo podría desempeñar un papel subsidiario.

2) Crecimiento horizontal:

El crecimiento horizontal se explica a través de extensio-

nes geográficas e incorporación de nuevos contingentes de trabajadores de actividades no cubiertas; esto naturalmente dentro de los riesgos que son objeto de la cobertura del Seguro Social, o sea aplicar el principio de la UNIVERSALIZACION del Seguro: sin límites de salarios devengados, sin discriminación de actividades o sectores en donde el trabajador se desenvuelve y finalmente incorporación de los trabajadores independientes.

Respecto a la extensión geográfica puede decirse:

Que el Seguro de Pensiones (Invalidez, Vejez y Muerte) nació a nivel nacional, están cubiertos todos los municipios de la república; mientras que el Seguro de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales está extendido únicamente a ciertos municipios.

La extensión geográfica de este seguro, debe, ante todo, planificarse tomando en cuenta la solución previa de una serie de problemas especialmente los que se refieren a infraestructura, financiamiento y administración; de éstos el determinante es el relativo al financiamiento ya que, generalmente, los municipios a donde se extiende el Seguro Social, no ofrecen la garantía de financiar los gastos en que se incurre en concepto de prestaciones y administración. La evolución de la extensión geográfica del seguro de enfermedad ha sido la siguiente:

-
-
-
-

Mes	Año	Municipio
Abril	1954	9
Enero	1958	1
Mayo	1961	3
Marzo	1966	11
Mayo	1967	1
Julio	1968	4
Noviembre	1968	1
Febrero	1969	2
Septiembre	1970	81
TOTAL ^{1/}		113

FUENTE: Boletín Estadístico del ISSS.

Es decir, que mientras el Seguro de Pensiones cubre 100% de los municipios, el Seguro de Enfermedad, el 43.3%. La incidencia de este tipo de extensión se manifiesta en una disminución en el salario medio pues en municipios poco desarrollados, los salarios co-tizables están más cerca del límite mínimo, que del máximo; esto hace que el monto de cotizaciones que provienen de ellos sea sumamen-te bajo. Acompaña a este fenómeno el aspecto ocupacional, cuyo efecto inmediato se manifiesta en una población protegida muy baja en -cantidad, lo que hace que se eleven los costos de las prestaciones respecto a los ingresos de las áreas incorporadas. Doctrinariamem-te, estos no son elementos que deben detener la extensión del Seguro a municipios poco desarrollados; más bien debe fomentarse buscando la aplicación del principio, ya tantas veces mencionado, de la UNI-VERSALIDAD.

+ De éstos, únicamente en 31 municipios no se da servicio aún. Se -espera iniciarlos en este año (1971).

^{1/}Ver anexo.

3) La Seguridad Social en la Planificación Económica Nacional

Hasta hace algún tiempo los programas de Seguridad Social no eran incorporados al plan general de desarrollo económico y social de un país. Su importancia ha crecido tanto que es necesario coordinar dichos programas con los principios y normas de la planificación nacional; cada vez se amplía el campo de aplicación, se vuelve un imperativo garantizar la protección de la fuerza de trabajo como "factor de producción", en beneficio de los objetivos de un programa de planificación.

En lo relativo a la planeación deben tomarse en cuenta dos aspectos fundamentales:

- a) La planeación y programación de la Seguridad Social, considerada como un sector autónomo en cuanto a su política y a su gestión.
- b) La coordinación de la planeación sectorial de la Seguridad Social con el plan nacional de desarrollo económico y social.

La planeación sectorial de la Seguridad Social corresponde a las autoridades encargadas de orientar la política del país, y como en todo plan, deben señalarse fines, alcances, objetivos y medios. En esta forma se diseñará un capítulo importante de la política social de un país, partiendo primero de la coordinación interna del sector, de la coherencia entre metas y objetivos, tanto den

tro, como hacia afuera con el resto de programas económicos y sociales.

Deberán considerarse además, los principios que se utilizarán para alcanzar las metas, fines y objetivos, es decir, contar - hasta donde se aplicará el principio de UNIVERSALIDAD y SOLIDARIDAD: respecto a grupos protegidos y amplitud de los derechos para los diversos sectores. De la definición de tales principios surgen los métodos a aplicar y que llevarán a los fines propuestos en la planeación.

En la formulación de un plan de esta clase deberá considerarse o evaluarse la situación del Seguro Social en el país, para lo cual hay que conocer: número y categoría de personas protegidas; el nivel alcanzado por la protección vigente y la situación económica financiera del Seguro Social como vía para llegar a alcanzar los fines propuestos. Además, debe tenerse presente la magnitud de la población no incorporada y de posible protección: número, categorías, niveles socio-económicos, etc. finalmente una comparación cualitativa entre el nivel alcanzado y lo que falta por alcanzar.

Es aspecto importante en la planificación sectorial de la Seguridad Social lo relativo a recursos humanos: médico, paramédico y técnico-administrativo; infraestructura sanitaria y administrativa existente y necesaria; equipo médico, coordinación con otros servicios públicos o privados.

La coordinación de la planeación sectorial de la Seguridad Social en el plan nacional se refiere a que éste debe encuadrar per

fectamente en los planes nacionales de desarrollo; éstos fijarán el alcance, límites y ritmo de expansión en función de las posibilidades de la economía nacional. Tal cosa permitirá elegir prioridades, utilizar en forma óptima los recursos existentes; seleccionar métodos y técnicas adecuadas y hacer que la Seguridad Social cumpla con el cometido que se le ha asignado como instrumento de desarrollo y justicia social.

La actividad del Seguro Social de El Salvador, no obstante su importancia en el desarrollo económico y social, no fué incluida en el primer Plan Quinquenal de la Nación, preparado para aplicarse en el período 1965-1969, como parte de dicho Plan; lo cual fue causa, hasta cierto punto, que dicha Institución trabajara sin metas - definidas para su propio desarrollo y el del país. Situación que - permitió que se mantuviera, a partir de 1954, en un estado de estancamiento relativo, tanto en la inclusión de nuevas áreas y contingentes, como en la cobertura de nuevos riesgos. Dada esta circunstancia en 1968 se logró mejor relación con el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica y los funcionarios de éste colaboraron en la aprobación de nuevos programas del Seguro Social. De esta nueva orientación, autoridades de ambos organismos, conjuntamente con la asesoría de la OIT, surgió el Primer Plan Quinquenal del Instituto Salvadoreño del Seguro Social que comprende el período 1968-1972.

Este Plan incluye los siguientes aspectos: Cuadro No. 1.

CUADRO No. 1

EXTENSION GEOGRAFICA, SEGURO DE ENFERMEDAD, MATERIEDAD Y RIESGOS PROFESIONALES 2/

	NUMERO DE COTIZACIONES QUE SERAN INCORPORADAS CADA AÑO, POR MUNICIPIOS				
	1968	1969	1970	1971	1972
Municipio de San Miguel... ..	5,965				
Municipio de Usulután.. ..	1,375				
Municipio de Puerto El Triunfo.. ..	1,100				
Municipio de Jiquilisco.....	110				
Municipio de Zacatecoluca.....	<u>1 778</u>				
Municipios adyacentes al de Sonsonate.		2.070			
Municipio de Santa Ana.. ..		7.730			
Municipio de Chalchuapa.....		570			
Municipio de Metapán.		700			
Municipio de Ahuachapán... ..		820			
Municipio de Atiquizaya... ..		60			
Municipios de La Unión y Moncagua.....		<u>1.300</u>			
Municipios de Chalatenango.. ..			1.165		
Municipios de La Libertad... ..			6.015		
Municipios de La Paz.....			1.230		
Municipios de Cabañas.....			780		
Municipios de San Vicente.....			2.850		
Municipios de Cuscatlán.....			<u>2 320</u>		
Otros Municipios de Reg. Oriental.				4,103	
Otros Municipios de Reg. Occidental.				<u>4 470</u>	
Servicio doméstico del país.					34,400
Trabajadores con ingresos superiores a \$ 500.00.					3 300
TOTALES.....	10 398	13 251	17 360	8 573	37 700

En el cuadro anterior se describe cronológicamente las incorporaciones que se harán en los riesgos comunes. Como puede apreciarse, en los cinco años se tratará de cubrir toda la población activa urbana que agregada a la población cubierta a 1967 ascenderá a 173,900.

CUADRO No. 2

PROYECCION ANUAL DE LA NUEVA POBLACION, LA POBLACION ACUMULADA, Y LAS COTIZACIONES
CORRESPONDIENTES A RIESGOS COMUNES DEL QUINQUENIO 1968-1972^{3/}

AÑO	POBLACION		C O T I Z A C I O N E S					
	Nueva	Acumulada (+)	POR NUEVA POBLACION			POR POBLACION ACUMULADA		
			Estado	Obrero-Pa- tronal	Total	Estado	Obrero-Pa- tronal	Total
1 9 6 8	10.328	85.100	152.500	457.500	610.000	3.850.000	11.550.000	15.440.000
1 9 6 9	13.250	101.300	257.200	1.800.400	2.057.600	2.280.000	15.960.000	18.240.000
1 9 7 0	14.360	119.200	225.000	1.575.000	1.800.000	2.618.800	18.331.200	20.950.000
1 9 7 1	8.573	131.600	153.300	1.073.300	1.226.600	2.891.300	20.238.800	23.130.000
1 9 7 2	37.700	173.900	557.500	3.902.500	4.460.000	3.610.000	25.270.000	28.880.000

NOTAS:

En la proyección de los valores de los salarios cotizables se partió de la información del Tercer Censo Industrial, Comercial y de Servicios de 1961 realizado por la Dirección General de Estadística y Censos y de encuestas realizadas por el ISSS.

Las cifras de población y cotizaciones anuales se van incrementando con la extensión geográfica y el crecimiento vegetativo.

(+) Incluye las adiciones por crecimiento vegetativo de la población del año anterior.

Producto del propósito de ajustar las actividades del Seguro Social a un Plan definido y coordinado fue el implantamiento de los Riesgos Diferidos; de acuerdo a este plan se espera alcanzar las siguientes cifras: Cuadro No. 3

CUADRO No.3

POBLACION CUBIERTA (ASEGURADOS DIRECTOS) Y COTIZACIONES

AÑO	Población Cubierta	C O T I Z A C I O N E S		
		Estado	Obrero-Patron.	Total
1969	124,000	2,246.700	6,740.100	8,986.800
1970	128.300	2,359.000	7,077.000	9,436.000
1971	134.800	2,514.000	7,542.000	10,056.000
1972	173.900	2.888.000	8,664.000	11,552 000
TOTAL		10,007.700	30,023.100	40,030.800

Dado que la significación económica del salario máximo cotizabile establecido en 1954, ₡ 500, ha variado significativamente se ha considerado, para esta proyección, un salario máximo cotizabile de ₡ 800.00 al cual debe llegarse al final del quinquenio^{4/} (Cálculo Actuarial).

Forma parte de la proyección quinquenal, la extensión del Seguro de Enfermedad a la familia; esta se ha aconsejado sea gradual, sin cotizaciones adicionales, con limitaciones que establece el recurso técnico de ser gradual. En un principio podría exten--

4/ IDEM.

derse únicamente a la cónyuge e hijos menores de dos años (una alternativa); cuyo derecho estaría limitado a ciertas prestaciones y al establecimiento de un bono moderador. Las cifras de este plan de incorporación son del orden siguiente: Cuadro No. 4.

CUADRO No. 4

INCORPORACION DE FAMILIARES A LOS BENEFICIOS
EN PRESTACIONES MEDICAS DEL SEGURO DE ENFERMEDAD

Año	Incorporación	Acumulado (+)
1970	78.800	78.800
1971	8.000	89.000
1972	4.100	96.200

(+) Crecimiento vegetativo.

El Estado, al proyectar la actividad del Seguro Social e incorporarla en su plan global de desarrollo, ha tomado en cuenta su compromiso financiero en el Quinquenio, en concepto de cotizaciones.

CUADRO No. 5

APORTE DEL ESTADO AL PLAN 1968-1972^{5/}

Año	Monto de la cotizac.
1968	3.850.000
1969	4.526.700
1970	4.977.800
1971	5.405.300
1972	6.498.000

5/ IDEM.

CUADRO No. 6

PROYECCION DEL MONTO TOTAL DE LA COTIZACION ANUAL AL
REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL^{6/}

CLASE DE SEGURO	1 9	6 8	1 9	6 9	1 9	7 0	1 9	7 1	1 9	7 2
	Estado	Patronos y Trabajad.								
Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales.....	3.850.000	11.550.000	2.280.000	15.960.000	2.618.800	18.331.200	2.891.300	20.238.800	3.610.000	25.270.000
Pensiones (IVM).....			2.246.700	6.740.100	2.359.000	7.077.000	2.514.000	7.542.000	2.888.000	8.664.000
T O T A L.....	3.850.000	11.550.000	4.526.700	22.700.100	4.977.800	25.408.200	5.405.300	27.780.800	6.498.000	33.934.000

FUENTE: Departamento de Finanzas del ISSS.

6/ IDEM.

Como se sabe, la realidad manifestada por los gobiernos respecto a sus cotizaciones, no siempre ha sido favorable a sus propósitos de las Instituciones de Seguridad Social, que se han visto obligadas a trabajar sin estos aportes en su totalidad y oportunidad, hecho que ha venido a frenar los intentos de progreso.

Esta es una referencia de la necesidad de que haya una verdadera vinculación entre el Seguro Social y CONAPLAN, la que hasta hoy se inicia; esta situación debe solucionarse tomando en cuenta razones de tipo general y técnico así como por el hecho de que dicho Consejo tiene verdadera influencia en las decisiones relativas a política económico-social. Tal vinculación se vuelve más imperativa desde el momento en que el Plan Quinquenal del Seguro es aprobado por CONAPLAN; además por la necesidad de que haya participación y coordinación de éste respecto a las inversiones de los fondos del Seguro ya que éstas, en un momento dado, influirán en el proceso de desarrollo en forma decisiva.

4) Seguro Social en el Campo:

1) Aspectos Generales.

Este tema por sí solo es motivo para un trabajo especial, por su extensión e importancia; no obstante se incluye aquí, aunque sea en forma general, porque no es posible concluir un trabajo sobre Seguridad Social sin exponer, algunas ideas sobre el mismo, especialmente, al considerar que la obra del Seguro Social estará más completa cuando haya logrado la protección de la población ru-

ral, porque únicamente así se logrará una mejor distribución de los ingresos.

El sector agrícola siempre ha sido importante en la generación del PTB (1970 = 27.2 %); tal importancia es indiscutible en países como el nuestro, en donde el crecimiento y desarrollo de la economía ha tenido como base, a través de todos los tiempos, la agricultura, la cual genera productos de consumo interno; productos para la exportación y materias primas. La agricultura ha constituido el principal rubro generador de divisas a través de sus productos tradicionales.

Elemento fundamental, dentro de este sector, es el trabajador del campo que, con su fuerza de trabajo, ha impulsado la economía del país y ha percibido poco de la misma; lo que se afirma conociendo las condiciones de vida del campesino: salud, vivienda, alimentación, educación, tenencia de la tierra, etc.

11) Condición del Agro.

Las condiciones económicas y sociales del sector agropecuario están resumidas en los siguientes aspectos: 1º) relación desfavorable de intercambio de los productos agrícolas y urbanos; 2º) modalidades de las fases del desarrollo económico y moral; 3º) precaria (o casi nula) tecnificación del sector, y consiguientemente bajo nivel de productividad; 4º) el régimen de tenencia de la tierra y sus tipos de explotación, y 5º) acelerado crecimiento demográfico. Estos elementos son determinantes en el comportamiento de va-

riables como: salarios o ingresos del campesino muy por debajo de lo necesario para su subsistencia y la de sus dependientes; existencia de condiciones ambientales propicias para las enfermedades; aptitudes mentales y educacionales limitadas para la utilización de nuevas técnicas para la agricultura que le hace difícil renunciar de métodos tradicionales de producción agrícola; alta desocupación campesina como resultado del desequilibrio entre la Oferta y Demanda de mano de obra y, consecuencia de lo apuntado, abandono del campo por el campesino e invasión de éstos a las áreas urbanas (ciudades).

A grandes rasgos, este es el marco donde le corresponderá actuar al Seguro Social, que comparado con el medio en donde se desenvuelve el trabajador de la industria, del comercio, y del burocrático, resulta de una disparidad tan grande que exige la adopción de fórmulas y técnicas especiales de protección y financiamiento, que garanticen los objetivos de la Seguridad Social. Veamos en forma más específica algunos de estos problemas.

111) Problemas.

a) Problema fundamental lo constituye el desempleo rural motivado en gran medida, por las fluctuaciones estacionales de los cultivos. En algunas épocas del año se emplea una alta proporción de la población económicamente activa dedicada a la agricultura y el resto del año estas mismas personas tienen un amplio margen de tiempo libre u ocioso, debido a que, por nuestro subdesarrollo, no

se ha logrado el establecimiento de actividades complementarias de las labores agrícolas. Esta situación es determinante en el fenómeno de la emigración de parte de la masa campesina al sector urbano. Corolario, de este hecho es la alta dependencia que, en un sistema de Seguro Social, tendría el sector rural del sector urbano cotizante, cuyo efecto inmediato se manifestaría en las cargas financieras sobre el primero, lo cual no contradice la doctrina; pero constituye un problema de difícil o peculiar solución.

b) Las áreas o regiones geográficas rurales en El Salvador, como en cualquier parte de Latinoamérica, se encuentran en completa disparidad de desarrollo, debido a la desigualdad de recursos naturales. Esto da por resultado: localización de zonas de explotación y establecimiento de grandes centros de producción industrial en muchos casos. Este fenómeno presenta carácter acumulativo debido a que las variables económicas interrelacionadas: la demanda, la producción, la inversión y los ingresos, por ser también acumulativos, tienden a aumentar la desigualdad entre zonas, y la expansión de una localidad conlleva el estancamiento de otras.

El establecimiento del Seguro Social en el campo tendría - que considerar esta situación en vista de la desigualdad en los ingresos y distribución de los recursos de financiamiento e infraestructura médico-hospitalaria.

c) La emigración de la población rural hacia las zonas urbanas manifiesta tendencia creciente y son factores determinantes de este fenómeno, entre otros, los siguientes: marcada diferencia de

los ingresos agrícolas con respecto a las otras ocupaciones; las oportunidades de empleo que ofrece la ciudad y las ventajas sociales que gozan los trabajadores urbanos.

Los países subdesarrollados, poseen un exceso de población agrícola, que al emigrar a la ciudad, desperdicia su fuerza de trabajo en ocupaciones de muy baja productividad, lo que trae por consecuencia trasladar la desocupación del campo a la ciudad. Causa fundamental de este fenómeno es la falta de planificación para absorber esa mano de obra en la ciudad, y al no haber plazas nuevas para ellos en las mismas o en nuevas actividades, incrementan la desocupación urbana y disminuye la rural. Por otra parte la mano de obra del campo, generalmente, no es atractiva para la industria. Hay otro elemento que considerar al analizar este problema y es que la inmigración es selectiva, especialmente, en cuanto a la edad de los inmigrantes. La población de edad avanzada o muy baja, que generalmente constituye la población poco productiva, queda en el área rural, ahondando más las diferencias entre regiones y dificultando más la labor de la Seguridad Social en el área rural.

d) La fuerza laboral de la agricultura presenta en cuanto a salarios y formas de trabajo una estructura "sui generis". Así se tiene que existe diferencia entre el trabajador de las grandes poblaciones y los trabajadores permanentes, entre éstos y los de temporada u ocasionales, además, hay trabajadores que reciben parte de su salario en especie. Las formas rudimentarias de producción de la población indígena que no abandona normas de vida tradi-

cional y de costumbres, difieren mucho de gran parte de la población rural y urbana. Otro tipo de problemas en este mismo literal lo constituyen: la dispersión de los núcleos de población agrícola de gran importancia para la extensión de un régimen de Seguridad Social; la inaccesibilidad de algunos lugares de la República por la falta de vías de comunicación y medios de transporte; la estructura demográfica por edades y la participación de la mujer en las labores del campo, que circunstancialmente, viene a liberar a una institución de Seguridad Social del compromiso a darles prestaciones en concepto de beneficiarias, ya que forman parte del sector productivo y las prestaciones de toda clase, las tendrían en concepto de aseguradas cotizantes.

0

Todos estos problemas, someramente enunciados, exigen sistemas apropiados de financiamiento, infraestructura y de organización administrativa, con capacidad suficiente para garantizar el otorgamiento de las prestaciones médicas, económicas y sociales, los cuales necesitan inmediato estudio en beneficio de la extensión de la Seguridad Social a las comunidades rurales.

Un plan de extensión de la Seguridad Social al campo debe - entre otras cosas, y de acuerdo a las circunstancias expuestas, iniciarse tomando en cuenta aspectos como los siguientes:

- 1º) Debe establecerse en forma gradual partiendo de grupos estables por áreas de mayor arraigo o por cultivos es-

pecíficos de alta productividad.

- 2º) Seleccionar los contingentes de trabajadores a incorporar, tomando como base aquellos que tengan mayores salarios y que se encuentren ubicados en lugares aledaños a centros urbanos.
- 3º) Seleccionar las contingencias a cubrir sean de corto - plazo o de largo plazo; especialmente las primeras en el campo médico.
- 4º) Formar mecanismos que permitan la solidaridad con el régimen urbano con lo cual se da cumplimiento al principio fundamental de la UNIVERSALIDAD del seguro.
- 5º) Establecer fórmulas que permitan la coordinación adecuada con los recursos disponibles, especialmente, con los de Salud Pública, esto facilitaría la protección a la - población rural.

Fuera de los problemas enunciados hay otros de no menor trascendencia y de carácter técnico los cuales deben resolverse tomando en consideración los anteriormente mencionados. Estos se refieren, entre otros, a los recursos humanos técnicos disponibles para administración y prestaciones, materiales y financieros, sistemas de - afiliación, de recaudación de cotizaciones, de certificación de derechos, de pago de prestaciones en dinero, etc.

Como puede deducirse, de lo expuesto anteriormente, la ex--tensión de la Seguridad Social al campo es una tarea que puede culminar como la mayor realización, directa o indirecta, del Seguro -

Social en beneficio de ese sector productivo del país; con esto se lograría una mejor redistribución del ingreso vía transferencias ya vistos en capítulo anterior; pero para obtener mejores resultados se tiene entendido que hace falta incentivos para la agricultura a través de mejor organización; política de precios y comercialización de productos agrícolas que permitan mayor desarrollo de las zonas rurales; el establecimiento o coordinación de políticas crediticias al agro; y finalmente el establecimiento de políticas fiscales adecuadas.

En el presente año se inician los estudios correspondientes para que el Seguro Social de El Salvador extienda su actividad al campo, el problema más difícil que habrá que afrontar es de tipo financiero ya que el patrono, el trabajador y el estado tendrán que contribuir en concepto de cotizantes y siempre hay resistencia de parte de estos sectores; además, tener en cuenta la reacción de dichos sectores; hacia los efectos en la economía del país, a través de todas sus variables.

5) Seguridad Social e Integración Económica

La Seguridad Social es una doctrina de tipo internacional, puede decirse universal puesto que su objetivo, como se ha expresado, es alcanzar el bienestar del hombre, De ahí su participación en los procesos económicos nacionales o internacionales.

El fenómeno de la Integración Económica se ha considerado

como solución conjunta a una serie de problemas que obstaculizan el desarrollo de los distintos países o regiones.

Hiroshi Kitamura al referirse a la Integración Económica - afirma: "La integración económica constituye un proceso en el que se hacen intentos para crear una estructura institucional deseable, con el fin de optimizar la política económica como un conjunto^{7/}.

Se sabe que la integración económica entre otras cosas propicia la libre movilidad del trabajo, el capital, mercancías; la coordinación y armonización de políticas económicas, etc.

El objetivo de la Seguridad Social en este proceso es minimizar los problemas que le competen respecto al factor trabajo. En el área centroamericana se tiene un alto índice de movilidad de la mano de obra en todas las actividades de país a país.

Partiendo de esta afirmación, se pretende que haya protección para el trabajador en prestaciones de corto y largo plazo; de esa manera es posible lograr la continuidad necesaria para constituir un derecho.

Lo anterior obliga a pensar en el sentido siguiente: si económicamente pueden integrarse los países con objetivos económicos definidos, también es posible y necesario, por su carácter universal, seguir una tendencia similar en el campo de la Seguridad Social, con objetivos sociales definidos.

El primer intento en Centro América se ha llevado a cabo al establecer la "Asociación de Instituciones de Seguridad Social de

^{7/} Kitamura, I: "La Teoría Económica y la Integración Económica de las Regiones Subdesarrolladas".

Centro América y Panamá (AISSCAP)" cuyo primer instrumento es el -
Convenio Multilateral Centroamericano de Seguridad Social.

El problema fundamental con que se ha tropezado es el de -
la disimilitud de Regímenes a lo largo del área; para lo cual se -
propone planes hacia la aproximación o uniformidad de los regímenes
existentes, cuya máxima dificultad la plantean las diferencias es-
tructurales económicas en los distintos países.

No obstante, por su íntima relación con la Economía, se es-
tima que la Integración Económica establecerá el marco propicio pa
ra el logro de este propósito; pues los avances económicos naciona
les e integracionistas sólo pueden traducirse en bienestar social
en la medida en que sean acompañados de servicios asistenciales de
toda clase.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1) Conclusiones

a) Generales:

De lo explicado en los capítulos anteriores se infiere que la Seguridad Social en El Salvador reporta enormes deficiencias en todos los aspectos; el ambiente desde sus inicios, no estaba ni es tá aún preparado para interpretar los principios de la Seguridad Social; de ahí que, haciendo abstracción de la parte que le toca atender al Estado como tal, todo intento por superar la situación actual de ésta, tropieza con innumerables objeciones de parte del Estado, Patronos y Trabajadores, no obstante y ser el subdesarrollo quien más justifica un sistema más eficiente y humano.

El Estado por su parte no puede satisfacer en su totalidad las necesidades principales de la población, porque carece de meca nismos adecuados que hagan posible una intervención efectiva en los distintos sectores económicos.

No ha existido una mentalidad orientada hacia la Seguridad Social; el "laissez faire" y "laissez passer" como doctrina política económica que ha imperado en el país, es incompatible con un sistema de intervención estatal como es un Régimen de Seguridad So

cial.

En nuestro medio el aparecimiento del Seguro Social es apenas el inicio de la Seguridad Social en forma consciente y sistemática; apareció dentro del proceso evolutivo por inercia y no por una situación revolucionaria; la clase trabajadora, bueno es decirlo, nunca ha realizado una verdadera lucha para obtener los beneficios de una Institución gestora del bienestar social.

Es lógico que en el estado de cosas que ha vivido el país - en donde nunca se pensó en "Seguridad Social para todos" el problema no tendría que ser de simple estatización, sino más bien de socialización, entendida, ésta como dice José Pérez Leñero"^{1/}..... Esta Socialización en la responsabilidad tiene su fundamento en la solidaridad que es otro de los principios fundamentales de la Seguridad Social"... "La Ley concibe a ésta (a la Seguridad Social) - como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto a los viejos; a los sanos respecto a los enfermos; a los ocupados respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos respecto de la familia de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos".

Para lograr esta concepción de tipo doctrinario es de necesidad la existencia de verdadera tradición en el campo que nos ocupa.

^{1/} Revista Iberoamericana de Seguridad Social -Año XVI-No.2-1967.

b) Específicas:

Desde el punto de vista económico, la Seguridad Social con tribuye a la Redistribución de los ingresos mediante las trasfe-- rencias de parte de los mismos en todos los niveles, en aquellos países que tienen cobertura total y no existen regímenes separados para diversas categorías de trabajadores; cuando se dan esta clase de regímenes, en lugar de propiciar esa redistribución, resulta, como consecuencia, ahondar más las diferencias entre los diversos sectores sociales de un país. Esta influencia económica de la Se guridad Social permite reducir las diferencias entre salarios ex- tremos favoreciendo a las personas de más bajos ingresos con lo - que se pone en su poder mayor capacidad de compra y, por consecuenu cia, aumento de la velocidad de circulación monetaria, este coadyu va al desarrollo económico haciendo que el nivel de salarios suba; es más objetivo este fenómeno cuando se analiza la percepción de - ingresos por parte de trabajadores inválidos que han quedado inca- pacitados para el trabajo o familiares en completo desamparo por - haber desaparecido la persona que obtenía ingresos; sin un Régimen de Seguridad Social, estas personas quedarían en la condición de - indigentes, lo cual retrata más claramente el estado de miseria de los países subdesarrollados.

El Seguro Social en El Salvador como organismo técnico de - aplicación de los principios de la Seguridad Social no ha alcanza- do aún la madurez que garantice la redistribución de que se habla, entre toda la población del país; este aspecto está limitado únicau

mente a los asegurados que, como se ha explicado, apenas alcanzó un 9.9% de la población económicamente activa y un 2.9% de la población total (base 1969) cuya acción principal está orientada a las actividades industriales y comerciales de la población asegurada. Como participante del desarrollo económico, en la medida de lo posible, aplica su técnica y sus recursos en los siguientes aspectos:

- 1) a) Disminuye la mortalidad y aumenta la esperanza de vida, por medio de los cuidados para la salud y prevención de accidentes.
- b) Mediante la medicina preventiva, se lleva a cabo la labor de planificación familiar, lo cual permitirá contrarrestar el alto índice de crecimiento demográfico.
- c) El aumento de la productividad se ve estimulado porque una población sana y segura psicológicamente, tiene mayor creatividad y por ende, mayor capacidad de producción.
- d) Las prestaciones económicas (subsidios y pensiones) permiten mantener un nivel de ingresos y de capacidad de compra a los asegurados de tal manera que el ingreso per cápita no sufra deterioros y, en cierto modo puede favorecer el efecto "acelerador", o no permitir que la acción de éste disminuya.
- e) Este tipo de prestaciones (pecuniarias y de salud) con mayor influencia en las actividades mencionadas -

(Industrial y Comercial) coadyuva el desarrollo industrial, al mismo tiempo que libera a la empresa privada de la responsabilidad directa con sus trabajadores desde el punto de vista Código de Trabajo.

- f) El Seguro Social, a través del Régimen de Pensiones, (IVM) asume la función de una empresa de captación de ahorro, por los ingresos que proceden de los sectores patronal, obrero y el Estado. Estos son del orden de los ₡ 9,000.000 por año bajo condiciones normales.
- x g) Utilizando sus instrumentos legales canaliza tales ahorros hacia la inversión con fines sociales y económicos prestando su concurso al desarrollo económico del país; este concurso debidamente coordinado con la política económica y financiera del Estado puede, mejorando las condiciones de higiene y de vivienda, y facilitando, directa o indirectamente, la creación de nuevos medios de producción, contribuir esencialmente al mejoramiento del nivel de vida y a la prevención del desempleo.
- h) Concorre con sus ahorros al desarrollo industrial mediante la inversión de sus Reservas Técnicas en valores de Instituciones de Fomento (INSAFI); lo cual en el futuro representará, fuente de financiamiento para éstas de acuerdo a sus normas.

2) Recomendaciones

a) Para lograr un conocimiento sobre la doctrina de la Seguridad Social es necesario que existan programas de divulgación en los distintos sectores económicos (trabajador-empresa) y educativos (niveles primario, medio y superior); ésto propiciaría que todas las actividades del Seguro Social fuesen comprendidas por los sectores interesados y no opusieran resistencia a una labor de mayor alcance social en beneficio de todos los sectores productivos y consumidores.

b) Es necesario que el Seguro Social se mantenga como unidad única de gestión de la Seguridad Social porque está demostrado que los costos administrativos se vuelven más altos con la proliferación de instituciones de este género y la inversión en infraestructura demasiado onerosa. Por otra parte los principios básicos de la doctrina se deterioran filosóficamente desde el momento en que se forman grupos privilegiados y el principio de solidaridad y redistribución de los ingresos se pierden.

c) Debe iniciarse un proceso de evaluación desde los puntos de vista jurídicos, financieros, de prestaciones y administrativo.

1) La Ley contiene principios no muy felices para ampliar la acción del Seguro Social, especialmente en lo referente a las prestaciones y estructuras del órgano superior administrativo.

11) Para el logro del mejor cumplimiento de los fines dan-

do cobertura a toda la población, es necesario modificar la base de la cotización y los porcentajes, eliminando, cuando menos, los topes salariales de cotiza--ción; esto propiciaría universalizar la acción del Seguro Social y elevar el porcentaje (9.9%) de la población económicamente activa, en beneficio del desarrollo económico y social del país, vía cuidados de la salud y mejores ingresos para las clases pasivas cuyo corolario será el aumento en la producción y la demanda.

iii) Superar deficiencias administrativas y técnicas en el aspecto prestaciones a fin de lograr mayor productividad con los ingresos y satisfacer eficientemente las necesidades de los asegurados y patronos. La administración debe verse proyectada hacia el futuro considerando el crecimiento vertical u horizontal del seguro. Actualmente se carece de medios administrativos adecuados en el interior del país para hacer efectivas las cotizaciones obrero-patronales, lo cual permite que la mora se vuelva problema insoluble, y obstaculizar la determinación del derecho de los asegurados cuando soliciten sus prestaciones.

d) Las Reservas Técnicas del Seguro no encuentran una disponibilidad de valores adecuado a las exigencias del Reglamento de Inversiones, es conveniente propiciar una evaluación de dicho Regla--

mento con la realidad nacional; pues no se concibe que un país en desarrollo, carente de capital para inversión no ofrezca los medios para canalizar con más agilidad la inversión rápida de tales Reservas.

e) El Seguro Social debe sostener una actitud de promoción frente a las Instituciones Oficiales y Privadas, a fin de que éstas preparen proyectos adecuados y mantengan valores disponibles para inversión de las Reservas Técnicas; esto permitiría que las transferencias monetarias en concepto de cotizaciones regresaran al público en forma de salarios, compras, etc. y en virtud de la realización de los proyectos, lograr que tales fondos sirvan aspectos de bienestar social y de desarrollo.

f) Es urgente, la incorporación de grandes contingentes desposeídos como son los trabajadores del campo, domésticos, servidores del Estado, independientes y otros. Únicamente con un logro de esta clase, el Seguro Social servirá sus propios principios.

g) La actividad del Seguro Social, sea por sus fines y sus inversiones, debe propiciar el interés de los gobiernos, y del Organismo Técnico, CONAPLAN, a fin de que sus programas tengan la prioridad que la población merece y se coordinen debidamente sus planes de inversión con la planificación del desarrollo global; lo mismo que por medio de esta coordinación se alcance mayor cumplimiento con los compromisos que el Estado debe cumplir con oportunidad sobre sus aportes (cotizaciones).

h) Conviene, finalmente, continuar hacia adelante con el programa de Integración de la Seguridad Social en el ámbito centroamericano, por el momento; pues la movilidad de la mano de obra en el área es de mucha significación; se tienen, especialmente las prestaciones a largo plazo, que exigen mayor continuidad en las cotizaciones, que permitan, constituir el derecho a tales prestaciones. Ver anexo No. 4.

B I B L I O G R A F I A

O B R A S

- BEVERIDGE, W.- Las Bases de la Seguridad Social.
- BURNS, E.- Seguridad Social y Acción Pública.
- BURNS, H.E.- Historia Económica del Mundo Occidental.
- BURNS, McN.- Civilizaciones de Occidente.
- BRUCHEY, S.- Raíces del Desarrollo Económico Norteamericano.
- CAIRNCROSS, A.K.- Factores del Desarrollo Económico.
- CUENCA, J.A.- Gestión de la Seguridad Social.
- DE LA CUEVA, M.- Derecho Mexicano del Trabajo.
- DILLARD, D.- La Teoría Económica de John Maynard Keynes.
- DORFMAN, A.- la industrialización en América latina y las políticas de fomento.
- EINAUDI, L.- Principios de Hacienda Pública.
- FISHER, A.G.B.- Progreso Económico y Seguridad Social.
- KEYNES, J.M.- Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero.
- KITAMURA, I.- La Teoría Económica y la Integración Económica de las Regiones Subdesarrolladas.
- LAROQUE, M. P.- Del Seguro Social a la Seguridad Social.
- LASHERAS SANZ, A.- Matemática del Seguro
- LEBRET.- Dinámica Concreta del Desarrollo Económico.
- MARTI BUFILL, C.- Derecho de Seguridad Social - Prestaciones.
- MEIR, B.- Desarrollo Económico.
- MUSGRAVE, R.A. y C.S. SHOUP.- Ensayos sobre Economía Impositiva.

- PERRIN, G.- Reflexiones sobre Cincuenta Años de Seguridad Social.
- ROBINSON, J.- Ensayos sobre la Teoría del Crecimiento Económico.
- SANCHEZ, H.- La Estructura de la Empresa de Seguros y su dinám
ca externa.
- SAMUELSON, P.- Curso de Economía Moderna.
- SEGAL, L.- Economía Política.
- STEVE, S.- El Financiamiento de la Seguridad Social.
- ZELENKA, A.- Principios Fundamentales de la Seguridad Social.

PUBLICACIONES INTERNACIONALES

AISS - 1965	Actas de la III Conferencia Internacional de Actua <u>r</u> rios y Estadígrafos de Seguridad Social.
AISS - 1966	IV Conferencia Internacional de Actuarios y Estadí <u>g</u> rafos de la Seguridad Social.
AISS - 1969	Desarrollo y Tendencias de la Seguridad Social.
CEMLA	Aspectos Financieros del Seguro Social en América Latina.
CISS-AISS	Seguridad Social No. 4
" "	" " " 26
" "	" " " 38
" "	" " " 41
" "	" " " 43
" "	" " " 49

CISS-AISS	Seguridad Social No.	50
" "	" "	" 51
" "	" "	" 52
" "	" "	" 53
" "	" "	" 54
" "	" "	" 55
" "	" "	" 60
" "	" "	" 63

NACIONES UNIDAS - 1969.- "El Cambio Social y la Política de América Latina".

NACIONES UNIDAS.- "¿Qué es el Desarrollo Económico?".

NACIONES UNIDAS.- Boletín Económico de América Latina.- Vol.XIII-1969.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- Código Internacional del Trabajo. Vol.II.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- "La Seguridad Social en las Américas".

RISS.- Revista (Iberoamericana de Seguridad Social) No.12-1966.

RISS.- " " " " " " No. 1-1970.

RISS.- " " " " " " No. 2-1970.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA.- Estudio Analítico de la Ley - del Trabajo Venezolano.

O T R O S

Ley del Seguro Social (Instituto Salvadoreño del Seguro Social) y sus Reglamentos.

Ley del Seguro Social (Instituto Mexicano del Seguro Social).

Boletín de la Superintendencia de Seguridad Social (Chile)-1964.

Constitución Política de la República de El Salvador-1962. Edición. 1965.

Balance General ISSS - 31-Dic-1970.

Boletín Estadístico ISSS-1969.

DT/784.- Plan Quinquenal del ISSS (CONAPLAN).

Tercer Censo Industrial 1961.

Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Revista Banco Central de Reserva - Dic.1970.

A N E X O S

CONTINGENCIAS CUBIERTAS POR REGIMENES GENERALES

Prestaciones	Argentina	Barbados	Bolivia	Brasil	Canadá	Colombia	Costa Rica	Cuba	Chile	Ecuador	El Salvador	Estados Unidos	Guatemala	Guayana	Haití	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Trinidad-Tobago	Uruguay	Venezuela
1.- Enfermedad-Maternidad....	-	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	-	-	X	-	X	X	X	X	X	X	-	-	X
2.- Invalidez.....	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
3.- Vejez	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	X	-	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
4.- Supervivencia.....	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X
5.- Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.....	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6.- Desempleo.....	-	-	-	-	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-
7.- Asignaciones familiares - (familiares a cargo).....	X	-	X	X	X	X	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-

FUENTE: Estadísticas OIT.

NOTAS "X" significa la existencia y "-" la ausencia de un régimen general para la cobertura de la respectiva contingencia.

BARBADOS En caso de enfermedad-maternidad, prestaciones en dinero solamente.

GUATEMALA. Protección cubre accidentes y maternidad, se espera que en 1968 se inicie la aplicación del Seguro de Enfermedad, cuyo Reglamento aprobó el Presidente de la República en mayo de 1967.

PRESTACIONES EN SERVICIOS Y EN ESPECIE

No.1

País	Organización básica (1)	Enfermedad		Maternidad
		Período de calificación y otros requisitos importantes (2)	Duración de las prestaciones (3)	Período de calificación y otros requisitos importantes (4)
BOLIVIA	Servicios propios o contratados de Caja Nacional de Seguridad Social.	Un mes de cotización en dos meses anteriores a enfermedad.	26 semanas dentro de 12 meses. Prolongación: 26 semanas.	6 meses de cotización en 12 meses anteriores al parto.
BRASIL	Servicios propios o contratados del Instituto Nacional de Previsión Soc.	12 meses de cotización	Ilimitada.	12 meses de cotización
CANADA	Departamento de Salud o Comisiones en cada Provincia. Servicios de Hospitales de Condado, Municipios u otros que sean aprobados.	Excepto dos provincias, período de espera de hasta 3 meses.	Ilimitada.	
COLOMBIA	Servicios propios o contratados, del Instituto Colombiano de Seguros Sociales.	5 semanas de cotización,	180 días. Prolongación 180 días más, si pronóstico favorable.	5 semanas de cotización. Concubina debe estar inscrita 12 meses antes de reposo prenatal.
COSTA RICA	Servicios propios de la Caja Costarricense de Seguro Social.	20 días de cotización en últimas 4 semanas y ser trabajador activo.	52 semanas. Ilimitada para ciertas enfermedades.	6 meses de cotización en 12 meses anteriores al parto y ser asegurada activa.
CUBA	Servicios de Centros Asistenciales Estatales.	Ningún período de calificación. Estar en servicio activo.	Ilimitada.	Estar en servicio activo o haber cumplido el período normal de trabajo de su sector.

PRESTACIONES EN SERVICIOS Y EN ESPECIE

No. 2

País	Organización básica (1)	Enfermedad		Maternidad
		Período de calificación y otros requisitos importantes (2)	Duración de las prestaciones (3)	Período de calificación y otros requisitos importantes (4)
CHILE (obreros)	Servicio Nacional de Salud atiende a asegurados del - Servicio de Seguro Social.	Obreros estar al día en pago de cotizaciones. Independientes haber cotizado en los últimos 3 meses.	Ilimitada.	Obreros. estar al día en pago de cotizaciones. Independientes haber cotizado en los últimos 3 meses.
CHILE (empleados)	Servicio Médico Nacional - de Empleados atiende a afiliados Públicos y Empleados Particulares.	Ningún período de calificación. Ser asegurado activo.	Ilimitada.	Ser afiliada activa o cónyuge de - afiliado, que gane no más de 2 1/2 sueldos vitales.
ECUADOR	Servicios propios o contratados del Departamento Médico de la Caja Nacional - del Seguro Social.	6 meses cotizados, al menos 2 de los cuales en 6 meses anteriores a enfermedad .	6 meses.	6 meses cotizados en año anterior - al parto, de ellos al menos uno en primer trimestre de est año.
EL SALVADOR	Servicios del Instituto - Salvadoreño del Seguro Social.	Asegurado en actividad, ningún período de calificación. Asegurado desempleado, 8 semanas cotizadas en los últimos 4 meses.	26 semanas. Prolongación 26 semanas.	12 semanas cotizadas en 12 meses antes del parto. Asistencia prenatal no requiere período de calificación.
ESTADOS UNIDOS	Servicios de todo establecimiento público o privado aprobado.	Tener 65 o más años de edad. Ser pensionado, o cumplir 65 años antes de 1968.	Hospital 90 días. Otros servicios mayor duración.	

PRESTACIONES EN SERVICIOS Y EN ESPECIE

No. 3

País	Organización básica (1)	Enfermedad		Maternidad
		Período de calificación y otros requisitos importantes (2)	Duración de las Prestaciones (3)	Período de calificación y otros requisitos importantes (4)
GUATEMALA	Servicios propios o contratados del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social			Ningún período de calificación. Beneficiaria debe pedir prestaciones dentro de 6 primeros meses de embarazo.
HONDURAS	Servicios del Instituto Hondureño de Seguridad Social	Asegurado activo, ningún período de calificación. Asegurado desempleado debe tener 75 días cotizados en semestre anterior a desempleo.	Ilimitada para trabajador activo. Hasta 26 semanas para asegurado desempleado.	Ningún período de calificación. Estar en actividad o haberlo estado encontrándose embarazada.
MEXICO	Servicios propios, por concesiones o contratados, del Instituto Mexicano del Seguro Social.	Asegurado en actividad, ningún período de calificación. Asegurado desempleado, 8 semanas de cotización continuas, antes del desempleo.	52 semanas. Prolongación 26 semanas.	Ningún período de calificación a asegurado en actividad. En caso de desempleo, 8 semanas de cotización.
NICARAGUA	Dirección de Asistencia Médica atiende a asegurados - del Instituto Nacional de Seguridad Social.	4 semanas cotizadas en últimas 9 semanas o 12 semanas cotizadas en últimas 26.	26 semanas. Prolongación 26 semanas.	16 semanas cotizadas en 30 semanas antes del parto. Asistencia prenatal. 4 semanas cotizadas en últimas 9 semanas, o 12 en últimas 26 semanas.
PANAMA	Servicios de la Caja de Seguro Social.	2 cotizaciones en últimos 4 meses y estar en actividad.	6 meses. Prolongación según lo acuerde Comisión de Prestaciones.	4 meses cotizados en 8 meses anteriores a solicitud de atención.

PRESTACIONES EN SERVICIOS Y EN ESPECIE

No. 4

País	Organización básica (1)	Enfermedad		Maternidad
		Período de calificación y otros requisitos importantes (2)	Duración de las Prestaciones (3)	Período de calificación y otros requisitos importantes (4)
PARAGUAY	Servicios del Instituto de Previsión Social.	Ningún período de calificación. Estar al día en pago de cotizaciones o desempleo no más de 2 meses.	26 semanas. Prolongación la necesaria considerando posible recuperación.	Ningún período de calificación. Estar al día en pago de cotizaciones o no más de 2 meses de desempleo.
PERU (obreros)	Servicios propios o contratados de la Caja Nacional de Seguro Social.	4 semanas de cotización en últimos 120 días.	26 semanas. Prolongación 26 semanas.	4 semanas cotizadas en 180 días anteriores al parto.
PERU (empleados)	Servicios propios de la Caja Nacional de Seguro Social del Empleado o servicios elegidos por asegurado.	4 meses de cotización en últimos 6 meses. Ningún período de calificación en caso de accidente.	12 meses	6 meses cotizados en 12 meses anteriores al parto e inscripción al menos 9 meses antes del parto.
REPUBLICA DOMINICANA	Servicios propios o contratados de la Caja Dominicana de Seguros Sociales.	Asegurado activo, ningún período de calificación. Asegurado desempleado según semanas de cotización en último trimestre, tendrá derecho proporcional a prestaciones.	26 semanas. Prolongación según determinen servicios médicos.	Asegurada: 15 semanas cotizadas en 10 meses anteriores al parto. Asegurado, por esposa no asegurada 30 semanas cotizadas en igual lapso.
VENEZUELA	Servicios propios del Instituto Venezolano de Seguros Sociales o contratados con Ministerio de Sanidad. Intervenciones quirúrgicas y hospitalización, pueden ser obtenidas en servicios privados, bajo tarifa.	Ningún período de calificación.	52 semanas. Prolongación ilimitada si hay dictamen médico favorable.	Ningún período de calificación.

MUNICIPIOS INCORPORADOS POR AÑO

1 9 5 4

- 1.- San Salvador
- 2.- Soyapango
- 3.- Cuscatancingo
- 4.- Mejicanos
- 5.- Villa Delgado
- 6.- Ayutuxtepeque
- 7.- San Marcos
- 8.- Nueva San Salvador
- 9.- Antiguo Cuscatlán

1 9 5 8

- 1.- Ilopango

1 9 6 1

- 1.- Sonsonate
- 2.- Acajutla
- 3.- Apopa

1 9 6 6

- 1.- Santo Tomás
- 2.- Santiago Texacuangos
- 3.- Panchimalco
- 4.- Rosario de Mora
- 5.- San Martín
- 6.- Guazapa
- 7.- Nejapa
- 8.- Tonacatepeque
- 9.- Aguilares
- 10.- El Paisnal
- 11.- Quezaltepeque

1 9 6 7

- 1.- Municipio La Libertad

ANEXO No. 3

- 2 -

1 9 6 8

- 1.- Usulután
- 2.- Jiquilisco
- 3.- Puerto El Triunfo
- 4.- San Miguel
- 5.- Zacatecoluca

1 9 6 9

- 1.- Moncagua
- 2.- La Unión

1 9 7 0

- 1.- Santa Ana
- 2.- Metapán
- 3.- Chalchuapa
- 4.- Ahuachapán
- 5.- Atiquizaya
- 6.- Izalco
- 7.- Juayúa
- 8.- Nahuizalco
- 9.- San Antonio del Monte
- 10.- Sonzacate
- 11.- Colón
- 12.- Ataco
- 13.- Apaneca
- 14.- Tacuba
- 15.- Jujutla
- 16.- Turín
- 17.- El Refugio
- 18.- Coatepeque
- 19.- El Congo
- 20.- Candelaria de la Frontera
- 21.- Cojutepeque
- 22.- San Vicente
- 23.- Sacacoyo
- 24.- Izalco
- 25.- Nahuizalco
- 26.- Juayúa
- 27.- Masahuat
- 28.- Texistepeque

- 29.- San Sebastián Salitrillo
- 30.- Nahuilingo
- 31.- San Julián
- 32.- Armenia
- 33.- Nuevo Cuscatlán
- 34.- Tamanique
- 35.- Talnique
- 36.- San Juan Opico
- 37.- Ciudad Arce
- 38.- Juayúa
- 39.- Comasagua
- 40.- Tenancingo
- 41.- El Carmen
- 42.- Santa Cruz Michapa
- 43.- San Rafael Cedros
- 44.- Suchitoto
- 45.- San José Guayabal
- 46.- San Juan Nonualco
- 47.- Santiago Nonualco
- 48.- San Rafael Obrajuelo
- 49.- San Pedro Nonualco
- 50.- Olocuilta
- 51.- El Rosario
- 52.- Guadalupe
- 53.- Nuevo Tepetitán
- 54.- Apastepeque
- 55.- Tecoluca
- 56.- Istepeque
- 57.- San Sebastián
- 58.- Santo Domingo
- 59.- Santa María
- 60.- Santa Elena
- 61.- Concepción Batres
- 62.- Jucuapa
- 63.- El Triunfo
- 64.- Santiago de María
- 65.- Alegría
- 66.- Tecapán
- 67.- California
- 68.- Berlín
- 69.- Mercedes Umaña
- 70.- Chapeltique
- 71.- Quelepa
- 72.- Chinameca
- 73.- Nueva Guadalupe
- 74.- El Tránsito
- 75.- San Francisco Gotera

ANEXO No. 3

- 4 -

- 76.- Jocoro
- 77.- El Divisadero
- 78.- Conchagua
- 79.- Santa Rosa de Lima
- 80.- Yayantique
- 81.- El Carmen (Cantón Olomega)

ANEXO No. 4

EL PROGRAMA DE OTTAWA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS AMERICAS

(Adoptado por la Octava Conferencia de los Estados de América
Miembros de la Organización Internacional del Trabajo)

1. La seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional. En consecuencia, los programas de seguridad social deben ser integrados en la planificación económica general del Estado con el fin de destinar a estos programas el máximo de recursos financieros compatibles con la capacidad económica del país.

2. Deben respaldarse decididamente las tendencias hacia la uniformidad en la protección de los trabajadores de cada país, eliminando desigualdades; donde se mantenga todavía la pluralidad de los organismos de gestión debe establecerse la coordinación de los derechos.

3. Con el objeto de propiciar sistemas que cubran las verdaderas necesidades sociales y llenen los vacíos aún existentes en la cobertura de las contingencias, deben revisarse los sistemas inadecuados, tales como los de pensiones de retiro a una edad demasiado temprana previa consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, ya que dichos sistemas no guardan proporción con las posibilidades económicas rurales y distorsionan los principios fundamentales de la seguridad social.

4. Con el fin de procurar que no disminuya paulatinamente el valor real de las prestaciones, debe tratarse de adaptarlas a las variaciones en el costo de la vida y/o en el nivel de los salarios.

5. Debe procurarse que las personas comprendidas por ley en los regímenes de seguridad social lleguen a serlo realmente en la práctica. Igualmente debe ampliarse el campo legal de aplicación de las personas protegidas, incluyendo categorías o grupos aún no comprendidos, tales como los trabajadores rurales, domésticos, a domicilio, etc., adaptando eventualmente el sistema de cotizaciones y de prestaciones a las características de tales categorías. También deben hacerse esfuerzos para la extensión efectiva de la seguridad social a los trabajadores independientes, aprovechando en su caso la existencia de organizaciones profesionales de este tipo de trabajadores que puedan asumir tareas administrativas que habitualmente competen a los empleadores.

6. En los países que han adoptado el principio de extensión gradual deberá aplicarse una política dinámica del mismo, ampliando el régimen no solamente a nuevas zonas territoriales y nuevas categorías de asegurados, sino también cubriendo nuevas contingencias. En particular, la creación de la rama de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes debiera efectuarse con un campo de aplicación lo más amplio posible, a fin de que la movilidad de la mano de obra no produzca la pérdida de los derechos en vías de adquisición.

7. Cuando se extienden los regímenes de seguridad social a la rama de pensiones en países donde existen prestaciones de vejez o de retiro a cargo de los empleadores en virtud de disposiciones legales, éstas deben armonizarse o integrarse de manera que no se disminuyan los derechos adquiridos y se eviten duplicaciones injustificadas social y económicamente.

8. Debe concederse máxima prioridad a la extensión de la seguridad social al ámbito rural, dando protección a las poblaciones campesinas dentro de las características propias de sus estructuras económicas sociales, mejorando el nivel de vida y cubriendo todas las contingencias que afectan a dichas poblaciones. En la medida que fuere necesario debería determinarse una nueva orientación o un concepto más amplio de la seguridad de ingresos de los campesinos buscando formas apropiadas para su realización. Dentro de los programas de reforma agraria deberá considerarse la protección social de los trabajadores rurales. El objetivo debe ser la protección integral de los traba

adores rurales, pero si fuera necesario deberían ensayarse soluciones parciales tanto en cuanto a las contingencias cubiertas como el campo de aplicación de los regímenes. Si la seguridad social de los trabajadores rurales no puede autofinanciarse con recursos propios de las zonas respectivas, deberá recurrirse a la solidaridad nacional.

9. Debe extenderse la asistencia médica de la seguridad social especialmente fuera de los centros urbanos y con la mayor amplitud posible. Es preciso establecer una adecuada coordinación entre los servicios médicos de las instituciones de seguridad social, los de salud pública y otros servicios médicosociales. En particular, en las zonas rurales esta coordinación debe tender hacia modalidades basadas en la protección de comunidades o agrupaciones rurales bien definidas.

10. Deben tomarse medidas para integrar la rama de riesgos profesionales en los regímenes de seguridad social.

11. Puesto que el éxito de la seguridad social exige la existencia de una administración eficiente, debe atribuirse prioridad a la organización administrativa. Toda reorganización, - además de un revisión y ajuste de procedimientos y métodos, deberá comprender la consolidación de una sana política de personal y, en su caso, una conveniente coordinación entre las instituciones interesadas.

12. El saneamiento financiero del régimen de seguridad social que se impone en algunos países debe lograrse, según sea el caso, mediante medidas tales como la revisión de sistemas - inadecuados de prestaciones, de cobertura y de contribuciones, la efectividad del pago de estas últimas, la racionalización de los servicios de asistencia médica sin menoscabo de su eficacia y las referidas medidas de reorganización administrativa.

13. Debe garantizarse plenamente en cada país la participación de representantes de empleadores y de trabajadores en órganos administrativos y/o en cuerpos consultivos de instituciones de seguridad social.

14. Cuando el régimen financiero prevé la acumulación de reservas, su inversión debe abodecar a un programa coordinado - con los planes nacionales de desarrollo económico-social. En - todo caso deberán asegurarse para tales inversiones adecuadas garantías de seguridad y rentabilidad y buscarse el mantenimiento de su valor real.

15. Los programas de integración económico-regional deben - complementarse con medidas que permiten el libre movimiento de la mano de obra, a cuyos efectos es necesario proteger los derechos

chos de seguridad social de los trabajadores migrantes. Con este fin se recomienda la ratificación del Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), y la adopción de instrumentos bilaterales o multilaterales de seguridad social, tales como el Convenio centroamericano de seguridad social de los trabajadores migrantes. Los progresos en la integración regional aconsejan la adopción de medidas tendientes a la armonización de los regímenes de seguridad social.

16. Cada país debe evaluar los resultados de la seguridad social para lo cual debe disponer de un programa apropiado de investigación y de sistemas eficientes de estadísticas y de contabilidad. Para obtener estadísticas a nivel internacional que faciliten una evaluación basada en la comparación de resultados con regímenes similares, éstas deben basarse en nociones y procedimientos que permitan su comparabilidad. Se sugiere para este fin aplicar el plan mínimo de estadísticas de seguridad social elaborado por la O.I.T. o planes regionales tendientes a su aplicación como el Plan Común de Estadísticas Centroamericanas de Seguridad Social. Para facilitar evaluaciones, los Estados de América deberían participar en la encuesta periódica de la O.I.T. sobre el costo de la seguridad social.

17. La O.I.T. debe intensificar sus actividades en el campo de la seguridad social en los países de América y al mismo tiempo tomar la iniciativa para que se coordinen las acciones que desarrollan en la región y en el mismo campo otros organismos internacionales o regionales, tales como la Organización de Estados Americanos, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y Panamá, y otros organismos vinculados con los anteriores, como las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

18. En especial es necesario coordinar las actividades de cooperación técnica en el campo de la seguridad social, pues, de lo contrario, existe el riesgo de que tales actividades puedan inspirarse en enfoques diferentes y, por ende, que, en vez de complementarse, produzcan confusión, dispersión de esfuerzos y hasta conduzcan a la anulación recíproca de sus efectos. Esta coordinación deberá también efectuarse en relación con las actividades de ciertos organismos especializados en el campo económico, como la Comisión Económica para América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a fin de que los planes de desarrollo económico

acojan también los puntos de vista de la O.I.T. sobre un equilibrio desarrollo económico y social.

19. Los gobiernos deben evitar incurrir en duplicaciones o superposiciones en sus demandas de cooperación técnica.

20. En relación con los programas de cooperación técnica - en el campo de seguridad social, deben propiciarse consultas - con los representantes de trabajadores y de empleadores.

21. La cooperación técnica de la O.I.T. se dirigirá a todos los aspectos de la seguridad social, tales como el estudio de nuevas legislaciones o perfeccionamiento de las existentes, introducción de nuevas ramas, organización de servicios médicos, revisiones actuariales, reorganización de la administración, preparación de acuerdos bilaterales o multilaterales, entrenamiento del personal técnico y administrativo, implantación del plan mínimo de estadísticas de seguridad social y desarrollo de programas generales de información.

22. Las actividades de cooperación técnica de la O.I.T. deberán complementarse con labores de investigación dando preferencia a tópicos como: formas adecuadas de extender la seguridad social al ámbito rural, incidencias económicas de la seguridad social, aspectos relacionados con el campo administrativo, cuestiones actuariales y de organización financiera, organización de los servicios médicos y asuntos similares, con el fin - de hacer más eficaces las actividades prácticas de la O.I.T.

23. Se recomienda que la O.I.T. intensifique su cooperación con los centros existentes de perfeccionamiento de personal de personal de las instituciones de seguridad social. Conviene - también que la seguridad social sea incluida en los programas - del Centro Interamericano de Administración del Trabajo, así como en los programas de educación de trabajadores.