

T  
3114 01255  
T 61 F  
1967  
F 7125  
Ej. 1

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

# Función del Seguro Social en el Desarrollo Económico

TESIS

PRESENTADA POR

Angel Ovidio Interiano Salguero

PREVIA OPCION AL TITULO DE

Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales



ABRIL DE 1967

SAN SALVADOR

EL SALVADOR

CENTROAMERICA

028.1284  
UES-10.  
I/617  
1967

EJ. 1-16197



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

Doctor Angel Góchez Marín

SECRETARIO GENERAL:

Doctor Mario Flores Macal

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO:

Doctor René Fortín Magaña

SECRETARIO:

Doctor Fabio Hércules Pineda

JURADOS QUE PRACTICARON LOS EXAMENES GENERALES PRIVADOS

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

PRESIDENTE: Dr. Reynaldo Galindo Pohl  
PRIMER VOCAL: Dr. Francisco José Retana  
SEGUNDO VOCAL: Dr. José Napoleón Rodríguez Ruíz

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

PRESIDENTE: Dr. Manuel Antonio Ramírez  
PRIMER VOCAL: Dr. José Napoleón Rodríguez Ruíz  
SEGUNDO VOCAL: Dr. José Enrique Silva

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

PRESIDENTE: Dr. José María Méndez  
PRIMER VOCAL: Dr. Francisco Callejas Pérez  
SEGUNDO VOCAL: Dr. Francisco Bertrand Galindo

ASESOR DE TESIS:

Dr. Marcos Gabriel Villacorta

TRIBUNAL CALIFICADOR

PRESIDENTE:

Dr. Roberto Lara Velado

PRIMER VOCAL:

Dr. Luis Enrique Gutiérrez

SEGUNDO VOCAL:

Dr. Francisco Bertrand Galindo

D E D I C A T O R I A :

A MIS PADRES.

## I N T R O D U C C I O N

Cuando se emprende el estudio sistemático de un tema, la elección de éste se halla generalmente determinada por circunstancias objetivas que influyen en el investigador. En la época actual es imposible sustraerse al interés universal que suscitan los cambios sociales derivados o relacionados con grandes transformaciones de la ciencia y la tecnología.

Este hecho singular, propio de nuestro tiempo, no puede ser inadvertido por el jurista, para quien interesa tanto el estudio de las -- normas jurídicas como la realidad social encauzada por éstas, las cuales se orientan justamente sobre aquélla para obtener facticidad.

Argumentando contra el materialismo histórico para el cual Economía y Derecho están en relación de causa a efecto, Stammler demuestra que es en realidad imposible separar ambos factores para que puede decirse -- que se influyen el uno sobre el otro, para encontrar en ellos una vinculación causal, como si gozaran de una existencia independiente el uno -- del otro a modo de influenciarse causalmente.

Distinguiendo la Economía Social que es la cooperación regulada de los hombres para la satisfacción de sus necesidades, de la Economía Natural, que es la actividad que tiende a la satisfacción de las necesidades individuales y la técnica que descansa sobre su teoría, Stammler sostiene que en la primera no puede hablarse de una causalidad genética, como en la segunda. En aquélla, los fenómenos sociales pueden ser --

encauzados por el hombre; no opera, pues, un principio de causalidad sino de finalidad. Los fenómenos económicos pueden ser ordenados por el -- Derecho, pero una vez desentrañadas las leyes que los rigen.

El Derecho es forma de la vida social y económica, dice Stammler. Es decir, que el Derecho puede perseguir objetivos económicos, pues hay una estrecha interrelación entre ambas disciplinas. El bien común, la justicia y la seguridad, supremos valores del derecho, pueden conseguirse infundiendo un proceso progresivo en el rendimiento, el beneficio y la eficiencia de los factores de la producción, materia netamente económica.

Uno de los objetivos más importantes del intervencionismo estatal es ahora el desarrollo económico de los pueblos atrasados que se debaten entre círculos viciosos, acentuados por el libre juego de las fuerzas económicas, estado de cosas que Ragnar Nurkse resume en el siguiente lugar común: "un país es pobre porque es pobre".

Sólo una vigorosa y definida intervención del Estado logra romper estas fuerzas hostiles y despejar el camino hacia metas más altas de progreso económico y de bienestar social.

Este trabajo de tesis tiene por objeto el estudio de la función económica del seguro social dentro del proceso de desarrollo económico, en un enfoque mas bien teórico y doctrinario que rigurosamente técnico, destacando la participación que tiene esta rama de la legislación social

en la lucha, a la que dedican su esfuerzo los pueblos de tres continentes, por alcanzar las metas que propenden al bienestar de la nación entera, objetivo común del derecho y de la economía.

No es nuestro propósito hacer una descripción pormenorizada de las condiciones típicas de las economías subdesarrolladas. Para nuestro estudio nos interesan estas tres características fundamentales: a) Bajo índice de ingreso per-cápita, b) Bajo nivel de vida general de la mayoría de los habitantes; c) Desigual distribución de la renta nacional -- entre los diversos sectores de la población.

Nadie puede desconocer la interacción que se produce entre el sistema de seguro social y la economía de un país. Basta tener presente el gran volumen de recursos económicos que los institutos de seguro social movilizan y distribuyen entre la población asegurada; que la contribución impuesta al patrono, constituida generalmente como una fracción -- calculada sobre el monto de los salarios, puede afectar al consumo de la clase trabajadora al convertirse en un factor del costo de producción y trasladarse a los consumidores, o a la capacidad de ahorro e inversión del empresario, en el caso inverso; y que un efectivo programa de seguridad social, representado en la protección previsional contra las -- contingencias que afectan la capacidad laboral del trabajador o aumentan sus necesidades, constituye un fuerte incentivo para acelerar el -- proceso de industrialización a través de la conservación del factor -- trabajo, uno de los más valiosos elementos de la producción.



Es evidente, pues, que seguro social y desarrollo económico se complementan e influyen recíprocamente hacia los mismos objetivos: la consolidación y expansión del bienestar colectivo.

Lamentablemente la escasa información estadística y la ausencia de un conocimiento de las experiencias del desarrollo histórico de los países subdesarrollados, debido a que la historia económica de estos países sigue siendo uno de los campos de la investigación más descuidados, no me permitieron un estudio más completo.

Sirva esta monografía, pues, como una especie de planteamiento, para que en un futuro pueda ser continuado cuando los estudios e investigaciones que con fines de política económica se realizan actualmente hayan rendido sus frutos.

Quiero dejar constancia finalmente de que el interés por el tema de este trabajo lo despertaron las siguientes palabras del economista sueco Gunnar Myrdal: "Sería conveniente que los diversos acontecimientos políticos de los países subdesarrollados de hoy día fueran aceptados como un reto para crear nuevas y diferentes elaboraciones teóricas de investigación económica y social".

## CAPITULO PRIMERO

### ACCION DEL SEGURO SOCIAL SOBRE LOS FACTORES HUMANOS DEL DESARROLLO

- 1.- CONSERVACION DE LOS RECURSOS HUMANOS..
- 2.- DISTRIBUCION DE LA MANO DE OBRA..
- 3.- PERSPECTIVAS DE MAYOR CAPACITACION PROFESIONAL Y TECNICA..
- 4.- MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD.
- 5.- IMPLICACIONES DEMOGRAFICAS.

## CAPITULO PRIMERO

### ACCION DEL SEGURO SOCIAL SOBRE LOS FACTORES HUMANOS DEL DESARROLLO

#### 1.- Conservación de los Recursos Humanos. ✓

El mayor problema de casi todos los países subdesarrollados lo -- constituye la superpoblación, en los cuales, dados los recursos natura- les y el capital disponible, apenas existe la producción suficiente pa- ra subsistir (1). La población activa, base de la creación de la rique- za, se halla sujeta a deficientes métodos de producción en gran parte - primitivos y en condiciones inseguras e insalubres, generadoras de acci- dentes y enfermedades profesionales y acusa un bajo rendimiento que -- repercute a su vez, imprimiendo lentitud, en el proceso de desarrollo.

Es en este campo que intervienen los sistemas de seguridad social, como un medio de preservar los recursos humanos útiles a la producción, robusteciendo la capacidad laboral del individuo a través del seguro - de salud que mediante un conjunto de prestaciones médicas, farmacéuti- cas y hospitalarias, íntegras y oportunas, restituye al trabajador su capacidad de ganancia, y proporciona al empresario un elemento más - producción, sumándose a la labor preventiva y curativa mantenida por el Estado, en un esfuerzo común en favor de la salud de toda la población.

La incapacidad permanente para el trabajo (invalidez, sea o no de - origen profesional) da lugar a pensiones vitalicias de acuerdo al grado de incapacidad resultante. (En nuestro país, sólo se cubre por parte del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, institución gestora de la se-- guridad social en El Salvador, la invalidez proveniente del accidente - de trabajo y de la enfermedad profesional).

Estas pensiones constituyen una compensación económica de la disminución de la capacidad de ganancia sufrida por el trabajador; pero no es éste el objetivo primordial del seguro social.

Ni la vida ni los miembros de un cuerpo humano tienen precio, como para que su pérdida pueda recibir un valor económico compensable, como ocurriría en las relaciones mercantiles de los seguros privados.

La verdadera finalidad del seguro social es profiláctica. Su misión es la conservación de la mano de obra en estado de máximo rendimiento y, por esta razón, la labor de los institutos de seguro social es eminentemente preventiva.

Así, el Art. 71 de la Ley del Seguro Social prescribe:

"El Instituto prestará servicios de medicina preventiva con el fin de proteger y vigilar el estado de salud de sus asegurados y de los que dependan económicamente de ellos. Se dará especial importancia a la prevención de aquellas enfermedades que acusen un índice más alto de morbilidad y de aquellas cuya terapéutica oportuna evita complicaciones.

Con el objeto de evitar duplicación de esfuerzos, el Instituto deberá, en lo posible, armonizar los mencionados servicios con los de otros organismos estatales de igual índole".

Pero como no siempre las medidas de previsión llegan a un grado de efectividad tal que haga inevitables los accidentes, el Seguro Social interviene otorgando prestaciones tendentes a reparar el mal causado por el siniestro.

No obstante, no se agota en esta acción reparadora la función del seguro social como medida de conservación de los recursos humanos.

La no perpetuidad de las pensiones, y el carácter revisable de las mismas, acorde a una política de readaptación y rehabilitación de los inválidos, en centros especiales organizados al efecto, permite reintegrar a la vida activa aquellos elementos cuya experiencia o habilidad significaría una considerable pérdida para el potencial humano de la industria o los servicios.

En este sentido, el Art. 64 de la Ley del Seguro Social contiene el siguiente principio:

"El Instituto orientará preferentemente su política de prestaciones, en lo que a esta Sección se refiere, a la rehabilitación de sus asegurados inválidos".

"En efecto -explica Guy Perrin- si debe llevarse a cabo una acción preventiva y curativa en bien de la salud de la colectividad, para compensar las pérdidas que afectan a la capacidad de trabajo con prestaciones apropiadas a fin de cubrir las necesidades del grupo familiar, la seguridad social ayuda de diversas maneras a mantener, restaurar y mejorar la capacidad física y el bienestar social de los miembros protegidos por la colectividad. Aunque a menudo estos esfuerzos de la seguridad social no son debidamente reconocidos constituyen una aportación esencial para promover la más amplia utilización de los recursos naturales puestos al servicio del desarrollo". (2)

## 2.- Distribución de la mano de obra.

Se ha destacado por algunos autores la importante influencia que desempeña la seguridad social en la adaptación y estabilización de los trabajadores, a través de la sensación de seguridad en la percepción de sus ingresos y de gozar de una inmediata protección contra las contingencias naturales y ocupacionales de que carecían en su ambiente anterior, contrarrestando así el fenómeno conocido como "el éxodo de la población del campo hacia las ciudades", ya que los atractivos de la vida urbana contribuyen intensamente a la despoblación del campo y a la formación de grandes concentraciones de desempleados, constituidas en su mayor parte por excedentes campesinos que se aglomeran en los suburbios de las grandes ciudades y se han convertido hoy en día en una nota característica de las regiones subdesarrolladas. (3)

Esto plantea naturalmente la necesidad de extender los regímenes de seguridad hacia las regiones agrícolas, para que el efecto que en este aspecto hemos señalado a la seguridad social no sea un factor negativo.

"Cuando se ha optado por la extensión gradual y escalonada de la seguridad social en cuanto a la población amparada, ha sido lo más frecuente (al menos así sucedido en el área latinoamericana) que la elección de los sectores primeramente protegidos recaiga en los grupos de mayor influencia sindical, económica o política, o sencillamente en los que presenten mayores facilidades administrativas".

"Como en muchos países en vías de desarrollo estos grupos son minoritarios, la consecuencia ha sido que los regímenes de seguridad social

han beneficiado solamente a una pequeña fracción de la población teóricamente protegida por la Ley". (4)

Esta población constituida generalmente por los habitantes de la capital y zonas aledañas, denominada "zona metropolitana", constituye un sector privilegiado que, no obstante la generalidad o universalidad de la ley, crea una situación de desigualdad que urge corregir mediante el desarrollo de regímenes integrales de seguridad social en los que no se discrimine a ningún sector poblacional, ni por razones de ubicación geográfica ni por categorías de salarios.

La estabilidad del trabajador en el empleo produce una distribución racional de la mano de obra e influye decididamente en la producción, - pues al par que evita los ya mencionados inconvenientes del éxodo rural, y el ausentismo originado por la extraordinaria movilidad de la mano de obra -que caracteriza también a los países en desarrollo- tanto de una región a otra como de una a otra ocupación, contribuye por virtud de la permanencia de los trabajadores en la misma actividad ocupacional, a la mayor educación y formación profesional, permitiendo un mejor adiestramiento y tecnificación de los obreros.

Una política orientada a proporcionar el bienestar social y la seguridad familiar, puede influir grandemente en la estabilización de los trabajadores. El Seguro Social está llamado a jugar un papel importantísimo al ofrecer la protección que aquellos necesitan, con el objetivo esencial de atraer, retener, y capacitar a los trabajadores de una región o de una rama profesional determinada.

Es evidente que en los países en proceso de industrialización, "la inestabilidad de la mano de obra talvez representa un inconveniente mayor que el de la falta de capacidad técnica, pues el alto grado de mecanización que por lo general caracteriza a las modernas industrias extractivas y los medios técnicos para proveer de material esencial a la infraestructura económica solamente requiere muy pocos trabajadores calificados para que efectúen una labor de supervisión, y si un equipo de esta naturaleza no se encuentra en el país, puede ser llevado de un país avanzado".

"De todas maneras, ya se trate de sociedades industrializadas o de aquéllas que se encuentren en proceso de industrialización, debe reconocerse que la seguridad social merece crédito, por haber ayudado a difundir el concepto del "valor humano" en la producción, considerando al hombre como un factor esencial que tiene dos aspectos, el económico y el social, por lo cual hay que satisfacerle sus necesidades en ambos terrenos para poderle exigir la mayor responsabilidad." (5)

### 3.- Perspectivas de mayor capacitación profesional y técnica.

Uno de los más graves problemas que enfrentan los países de América Latina es la falta de una adecuada capacitación profesional, problema de tantas proporciones como el analfabetismo, dada la escasez de mano de obra calificada, la falta de técnica y obreros especializados, que son necesarios para impulsar la expansión económica, la que representa necesidades cada vez más crecientes de personal idóneo para las actividades de la industrialización.



Según los estudios realizados en los países centroamericanos, se observan déficit alarmantes de agrónomos, técnicos medios y superiores, etc. Si a ello agregamos la bajísima proporción de médicos por habitante, nos damos cuenta de la enorme tarea que tienen por delante nuestras universidades para no sólo mejorar sus sistemas de enseñanza sino producir mayor cantidad de técnicos y profesionales, en aquellas ramas en que más se les necesita.

Ahora bien, el origen de esta situación tiene relación directa con el nivel de ingreso familiar, pues la situación económica de la población es factor determinante en las oportunidades de la educación superior.

Naturalmente que no toda la obra debe ni puede dejarse a los programas gubernamentales de ayuda. El seguro social presenta una valiosa contribución al fomento de la formación profesional y técnica mediante las compensaciones económicas que suponen las prestaciones en dinero -- que garantizan el ingreso familiar, aparte de que significa la liberación de muchas cargas, que el seguro social proporciona, como la asistencia en la enfermedad, sumamente costosa en sí y más en su proyección familiar, dado lo elevado que resultan los costos de las medicinas y los servicios médico-hospitalarios.

Aunque no se han hecho estudios ni investigaciones para cuantificar la proporción en que las prestaciones del seguro social aumentan el ingreso normal de las familias, es evidente que su efecto correctivo y complementario del bajo ingreso familiar se traduce en valiosas perspec-

tivas para las nuevas generaciones de adquirir un mayor grado de capacitación profesional y técnica que las anteriores.

A lo anterior podríamos añadir un factor secundario, el seguro de desempleo, que mediante la estabilidad del trabajo, la creación de bolsas de trabajo etc., da incentivos para la formación de especialidades profesionales.

Es decir, que el beneficio de la seguridad social no se agota en proporcionar estabilidad material a la familia, sino que su efecto repercute en el plano educacional proporcionando los medios propicios para una mayor tecnificación.

Aquí se observa, en sentido positivo, el fenómeno económico de la causación circular de que tratan los economistas. En efecto, lo que actuando negativamente se conoce como "el círculo vicioso de la pobreza", aquí se presenta como un factor de impulso que es a la vez causa y efecto de otros factores impulsores del desarrollo. (6)

#### 4.- Mejoramiento de la productividad.

En términos generales, en toda sociedad donde se libera al individuo de las causas principales que dan origen a la miseria y a la inseguridad, se observa una alta tasa de productividad del trabajo. Es indudable que la seguridad social logra un grado de salud de la población activa un poco superior al de la generalidad de los habitantes, dotándola de una mejor capacidad psicológica que posibilita el crecimiento de la productividad.

Compete a la seguridad social otorgar una completa protección a -- sectores importantes de la población activa que se materializa, como ya dijimos antes, en una serie de medidas para curar y prevenir las enfermedades, mediante sistemas organizados de asistencia; por medio de procedimientos de recuperación y rehabilitación de los inválidos, que contribuyen considerablemente al perfeccionamiento del elemento humano, -- cuyas repercusiones se manifiestan en el aprovechamiento de los recur-- sos laborales, especialmente, porque las conquistas en la lucha contra la muerte prematura significan una ganancia económica para los países en desarrollo donde la esperanza de vida ha sido motivo de evaluaciones, llegándose a establecer que ella no es suficiente para compensar la -- amortización de los gastos que representa para la sociedad la inversión humana y que tiende a aumentar según las exigencias de la civilización tecnológica.

##### 5.- Implicaciones demográficas.

A pesar de su gran importancia y de la muy posible exactitud de -- los análisis, no han pasado de ser objeto de simples consideraciones -- teóricas los efectos demográficos de la seguridad social como un efecto favorable sobre los factores humanos del desarrollo.

La acción de la seguridad social tiene particular relevancia por -- cuanto constituye un instrumento de protección colectiva de la maternidad, tanto en el aspecto relativo al cuidado de la salud del niño y de la madre como la ayuda económica y social que presta a la familia; y, -- en general, por la incidencia de las medidas de política sanitaria a -- cargo de la seguridad social sobre la "pirámide de edades", en sus dos

extremos: por una parte, reducen la mortalidad infantil, y por otra, -- prolongan la vida.

Tomando en cuenta que uno de los problemas económicos que son ac-- tualmente motivo de preocupación mundial es el enorme incremento demográfico que desborda los índices de producción y consumo, que en algunas - regiones ha llegado ya a producir detrimentos entre las tasas de producutos por habitante, se ha señalado que las medidas de seguridad social - constituyen factores que favorecen la expansión demográfica.

"Desde luego -dice Guy Perrin- son muchas las medidas de seguridad social, que por lo menos aparentemente van estrechamente unidas a la -- restauración, consolidación y crecimiento de la población, aunque en -- definitiva es imposible establecer la relación de causa a efecto con la expansión demográfica. Por ejemplo, los pocos estudios consagrados a es-- tos problemas a través de varios períodos de su desarrollo, en países -- con un natural y fuerte crecimiento demográfico, a menudo consideran -- que el descenso demográfico se debe a factores psicológicos y sociológicos que promueven el progreso de la educación y la elevación del nivel - de vida. En consecuencia, también es posible asignarle a la seguridad - social un papel dual, positivo y negativo, en conexión con el crecimienuto demográfico. Es un hecho evidente que la práctica de la seguridad -- social está generalmente asociada con la manera como la colectividad en forma consciente o no, enfoca los problemas de la natalidad. Puesto que esta relación es conocida, no tiene carácter paradójico la suposición - de que la seguridad social puede contribuir a disminuir el crecimiento demográfico ahí donde la proliferación de la población ha alcanzado el -

alto nivel del crecimiento fisiológico, pues contribuye a una elevación esencial del nivel de vida, lo cual a su vez determina que la comunidad se interese por su propio destino desde el punto de vista demográfico."

(7)

Son muchas las causas que contribuyen al crecimiento de la población y muy complicados los métodos que se proponen para limitarlo, sin que pueda garantizarse un éxito completo en esta materia, ya que en gran medida, éste depende del grado de cooperación con que los sectores en que tales medidas se apliquen acepten su adopción. Se ha señalado, por ejemplo, que la población del campo es reacia o reticente a aceptar las medidas recomendadas para limitar los nacimientos, porque debido a la temprana edad con que el campesino se integra a la vida activa, cada hijo representa potencialmente un factor de ingresos futuros para la economía familiar. Un sistema integral de seguridad social que ampare a toda la población trabajadora y que a través de sus prestaciones económicas favorezca el cumplimiento del período mínimo de instrucción obligatoria, tendrá por efecto una limitación espontánea de la natalidad y una más fácil adaptación de los métodos específicos, a causa de que la población agrícola ya no verá en el mayor número de hijos un aumento en la capacidad laboral del grupo familiar, sino una carga que tendrá que soportar al menos hasta el término de la edad escolar media.

Por otra parte se ha destacado que una clase trabajadora en plena capacidad productiva, amparada por el seguro social a través de la conservación de la salud y garantía de continuidad de los ingresos, incide positivamente en la economía generando nuevas fuentes de consumo, ahorro y riqueza.

Se ha señalado, asimismo, que no en todos los países subdesarrollados se confronta el problema de la superpoblación, sino que en algunos se observa el inverso, el de la escasez de población, que implica la imposibilidad de explotar las riquezas naturales, cuando aquella situación no va también aparejada a un estado general de pobreza material.

En estos países, el seguro social adquiere una significación importantísima en la estrategia del desarrollo, especialmente por su destacada influencia en los procesos de composición poblacional, favoreciendo la integración de ciertos sectores a la vida en sociedad; o, bien, reduciendo el antagonismo entre las clases sociales, en virtud de que la seguridad social es un poderoso instrumento de integración nacional -así lo ha demostrado la experiencia en los países desarrollados- pues el concepto de cooperación y solidaridad que informa sus instituciones es un elemento de influencia particularmente acentuado sobre el acondicionamiento y adaptación del individuo en la comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) - Leland Bach, George. Tratado de Economía (II), Fondo de Cultura Económica, México 1962. Pág. 409.
- (2) - Perrin, Guy. La Seguridad Social al Servicio del Desarrollo. Cameo Private Ltd. 60 Grey Street, Calcuta 6 India. Reimpreso de "Asian Trade Unionist" Mayo 1966. Pág. 2.
- (3) - Bernaldo de Quiroz, Juan. Seguridad Social y Desarrollo Económico. Seguridad Social No. 10. Publicación Bimestral de la C.I.S.S. y de la A.I.S.S. Julio - Agosto 1961. México D.F. Pág. 21.
- (4) - Arroba, Gonzalo. Seguridad Social y Economía Nacional C.I.S.S. México 1966. Pág. 12.
- (5) - Perrin, Guy. op. cit. Pág. 4.
- (6) - Myrdal, Gunnar. Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. Fondo de Cultura Económica México 1964. Pág. 22.
- (7) - Perrin, Guy. op. cit. Pág. 3.

CAPITULO SEGUNDO



EFFECTOS ECONOMICOS DEL FINANCIAMIENTO DEL SEGURO SOCIAL

- 1.- SISTEMAS FINANCIERO-ACTUARIALES.
- 2.- LOS RECURSOS Y SU DISTRIBUCION.
- 3.- INFLUENCIA SOBRE EL AHORRO.
- 4.- EFECTO SOBRE EL CONSUMO.
- 5.- LA COTIZACION PATRONAL COMO FACTOR DE COSTO DE PRODUCCION. SU NATURALIDAD FISCAL.
- 6.- EL SISTEMA NO CONTRIBUTIVO.
- 7.- EL APORTE DEL ESTADO.
- 8.- OTRAS MODALIDADES DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO.



CAPITULO SEGUNDO

EFFECTOS ECONOMICOS DEL FINANCIAMIENTO DEL SEGURO SOCIAL

1.- Sistemas financiero-actuariales.

El financiamiento de un sistema de seguro social implica una operación de matemática financiera. Los recursos que las instituciones captan para cumplir sus funciones previsionales están constituídas, generalmente, por las aportaciones de los trabajadores, los patronos y el Estado.- Estos fondos, estimados de acuerdo a los cálculos actuariales previos a la implantación o modificación del sistema, servirán para cubrir el costo de las prestaciones inherentes a los riesgos cubiertos.

El equilibrio actuarial supone que los ingresos presentes y futuros son suficientes para satisfacer los egresos presentes y futuros, - producidos por la cobertura de los diferentes riesgos incluidos en el plan de prestaciones.

Dentro de esta materia se distinguen, fundamentalmente, dos sistemas: el de reparto y el de capitalización.

Cada uno de esos sistemas admiten variantes cuya importancia se determina en razón de la rama de seguro a ponerse en aplicación, o bien, - de otros factores, como las condiciones económicas, sociales o financieras del país.

El sistema de reparto puede ser "simple", "con fondo de cobertura" o "de capitales de cobertura". El primero consiste en sufragar los gastos corrientes con las entradas corrientes, y es el método generalmente usado en los países en vías de desarrollo para financiar los seguros a corto plazo: enfermedad, maternidad, y en algunos casos, asignaciones familiares y desempleo. Este sistema tiende a equilibrar los ingresos anuales con los egresos, previendo un margen, cuando menos, para un grupo limitado de contingencias; pero no produce formación alguna de reservas.

Los sistemas de reparto con fondo de cobertura o de reparto de "capitales de cobertura", empleados usualmente para financiar los riesgos profesionales, son aquellos en que se prevén reservas para derechos en disfrute, diferenciándose el segundo únicamente en que el funcionamiento correcto del sistema depende del incremento proveniente de los intereses previamente calculados, en tanto que en el primero no se toma en cuenta la rentabilidad, anulándose el tipo técnico de interés. (1).

Los sistemas que implican capitalización son aquéllos en que los beneficios de cierto período no se financian sólo mediante contribuciones pagadas en períodos anteriores. Las reservas previsionales permiten hacer frente, con aportaciones de tasa constante, a las cargas que se prevé han de aumentar con el tiempo; tal es el método seguido en los seguros de pensiones -invalidez, vejez, muerte- en los que el derecho a las prestaciones está supeditado al pago de determinado número de cotizaciones.

Hacemos referencia a los sistemas de financiamiento por la importancia que tienen para nuestro estudio los sistemas en que se producen acumulaciones de fondos, que no habrán de ser utilizados de modo inmediato para cubrir los gastos del seguro, sino que tienen por finalidad la formación de reservas matemáticas para derechos en formación, es decir, las pensiones, que una vez causadas dan lugar a derechos de disfrute. Aunque la capitalización no sea característica necesaria del seguro, en general, al menos los seguros de pensiones, la existencia de un sistema de capitalización constituye la razón más poderosa en favor del mecanismo asegurador.

Aun cuando haya de considerarse el peligro de la inestabilidad de la moneda, y naturalmente del valor real de las reservas (argumento común contra la capitalización), la constitución de éstas es una garantía del funcionamiento de los planes de seguro, mientras su utilización no pueda significar una importante influencia en el mercado de capitales, pues entonces deben cumplir una función decisiva en el logro de los objetivos generales del desarrollo económico. (2)

Las implicaciones económicas que en este aspecto tiene la inversión de los fondos provenientes de las reservas de las instituciones de seguridad social será objeto del capítulo IV de este trabajo.

Por ahora, nos interesa conocer los sistemas financieros por la relación que esta técnica actuarial tiene en la fijación de la cuantía de los recursos necesarios para financiar los programas de seguridad social, debido a la incidencia que tienen a su vez sobre la economía el monto -

de las cuotas que se fijan, la determinación de las fuentes de donde se obtiene los recursos, y el grado de rentabilidad que de éstos se espere.

## 2.- Los Recursos y su Distribución.

Sabemos ya que los fondos necesarios para el financiamiento del seguro social provienen, por regla general, en los países en proceso de desarrollo, de una "aportación tripartita", constituida por las contribuciones de los propios trabajadores protegidos, de los patronos y del Estado.

Históricamente, vemos que no ha sido así. En la primera época del desarrollo de la seguridad social, casi todas las instituciones fueron financiadas por cotizaciones obrero-patronales, y sólo eventualmente a través de una participación estatal.

Pero la evolución de los sistemas condujo a una transformación de las concepciones políticas y jurídicas de la acción estatal en este campo, llegando así a establecerse en los seguros sociales más modernos, que son los de la América Latina, sistemas de financiamiento con aporte estatal, en algunos casos mediante el reconocimiento de este principio en las cartas constitucionales, como un derecho o garantía social.

En nuestra Constitución tal principio se encuentra consagrado en el Art. 186 que dice:

"La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. La Ley regulará los alcances, extensión y forma en que debe ser puesta 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."

Por lo que atañe al aporte de los propios asegurados, es indudable que, desde el punto de vista real, las cuotas o primas que satisfagan para la seguridad social, dice el profesor Antonio Lasheras Sanz, "repercutirán en el costo de su trabajo, por tratarse de una necesidad más que tendrán que atender con su salario, que les inducirá a procurar un mayor rendimiento a ese trabajo, al objeto de que les quede el suficiente margen de remuneración para atender a sus necesidades vitales inmediatas. El impacto de tales cotizaciones recaerá sobre los precios, y en definitiva, incidirá en los consumidores que, como la mayor parte de una población está constituida por los propios trabajadores y los familiares suyos dependientes económicamente de él, serán las que más contribuyan a la financiación de su seguridad social". (3)

Por lo que respecta a la cotización patronal, ésta es siempre más elevada que la de los otros sectores, en aquellos sistemas en que se cubren otras ramas de seguro conjuntamente con los riesgos profesionales, como consecuencia de la evolución doctrinaria que llevó a una transformación de la responsabilidad automática, conforme la teoría de la culpa "objetiva" que hace soportar al patrono la reparación del daño causado por el accidente.

### 3.- Influencia sobre el ahorro.

En los países en desarrollo, el ahorro está condicionado a la existencia de un margen residual en los ingresos, lo cual sólo es posible -- respecto de una fracción muy minoritaria de la población.

A través de los seguros sociales se desarrolla una importantísima función, según el sistema financiero-actuarial adoptado, en el estímulo ~ del ahorro colectivo.

Distinguimos, pues, dos modalidades distintas del ahorro: a) el individual o voluntario, y b) el colectivo o institucional.

a) Las prestaciones que concede la seguridad social producen el -- efecto de disminuir la cuota nacional de ahorro voluntario, suscitando un aumento en el volumen general de la demanda.

Tratándose de las prestaciones en especie o en servicios, destinadas a satisfacer las necesidades más esenciales, en ausencia de regímenes de seguridad social tendrían que ser costeadas con la fracción de -- los salarios equivalentes a las sumas descontadas por concepto de cotizaciones que habrían que haberse ahorrado para enfrentar las consecuencias de los riesgos sociales.

Y tratándose de las prestaciones económicas, constituídas por subsidios de enfermedad-maternidad y pensiones por invalidez, vejez o muerte, las cuales integran un ingreso substitutivo cuya percepción está -- garantizada por la solvencia financiera de las instituciones de seguri-

dad social, asentadas sobre bases actuariales, producen el efecto de fomentar la demanda de otros bienes de consumo menos necesario; pero que permiten la elevación del "standard" de vida, en cuyo consumo se gastan las cantidades que deberían acumularse para integrar los ahorros destinados a prevenir la no percepción de ingresos futuros que en virtud de las prestaciones de seguridad social no habrán de faltar.

b) Mientras el ahorro voluntario se halla disminuído a causa de la confianza y la garantía en la disponibilidad de los recursos que ofrece la seguridad social, adquiere gran importancia, para los países en desarrollo, el incremento que se genera en el ahorro colectivo, a través de los programas de seguridad social, según sea el sistema de financiamiento que se haya adoptado, en virtud de la cuantía y el grado de rentabilidad de las reservas acumuladas en los seguros a largo plazo, de lo cual nos ocuparemos en un próximo capítulo al tratar de la inversión de los fondos técnicos del seguro social.

#### 4.- Efecto sobre el consumo.

La institución de un sistema de seguridad social produce el efecto, por una parte, de aumentar el volúmen general de la demanda; y, por otra, el de desplazar la demanda hacia los bienes de consumo necesario.

En los países en desarrollo casi la totalidad de las prestaciones económicas otorgados por la seguridad social que tienen por objeto substituir aquellos ingresos que por disminución o pérdida dejarían de per--

cibir los trabajadores protegidos se destinan, por su misma naturaleza salarial, casi exclusivamente al consumo, ya que los sectores asalariados contribuyentes al seguro social se sienten menos inclinados al ahorro dada la escasa utilidad que éste tiene como medio de prevenir las contingencias sociales cuando éstas son cubiertas por el seguro social.

Al mismo tiempo se opera una orientación de la demanda hacia aquellos bienes que tienden -como la alimentación, ropa, vivienda, medicinas, etc.- a la satisfacción de las más esenciales necesidades. (4)

En efecto, según estudios realizados en Francia, la mitad de los gastos de las personas ancianas correspondían al rubro de la alimentación mientras que en el presupuesto medio de los matrimonios de otras edades representaba sólo un 25%, lo que pone de manifiesto una mayor demanda de alimentos de parte de los pensionados de vejez.

Asimismo las pensiones de orfandad se traducen en un aumento en la demanda de útiles escolares; y las prestaciones de salud, concedidas por los servicios asistenciales de seguridad social, conducen a un considerable consumo de equipos médicos y productos farmacéuticos.

Este conjunto de prestaciones económicas ejerce una acción directa sobre la capacidad de consumo de la comunidad proporcionando un aumento en el poder adquisitivo de los beneficiarios de esas prestaciones, los que en general son las clases económicamente más débiles, que se traduce en un incremento en la demanda de bienes de primera necesidad, al par



que la reducción de la capacidad de consumo de las capas de altos ingresos hace disminuir la demanda de los artículos de lujo.

Este efecto reviste mucha relevancia para el desarrollo económico - porque a un aumento en el volumen general de la demanda, con una acen--- tuada propensión al consumo de bienes necesarios, corresponde correlativamente un refuerzo de la producción destinada a satisfacerla, lo que conduce naturalmente, en virtud los mecanismos del multiplicador económico, a un aceleramiento intenso del proceso productivo.

De la naturaleza y cuantía de las prestaciones, así como del grado de extensión que alcance el seguro social de manera que sus beneficios - favorezcan a grandes sectores de la población, dependerá que el desarrollo y la evolución de los sistemas de seguridad social traigan aparejado un incremento en el ritmo de la expansión económica.

#### 5.- La cotización patronal como factor de costo de producción. Su naturaleza fiscal.

En general, las contribuciones al seguro social están proporcionadas al empleo y al total de salarios, es decir que su monto varía respecto de cada empresa en función del número de personas empleadas y del total de salarios pagados a cada empleado.

Es posible que esta proporcionalidad genere un incentivo para detener el empleo de trabajadores, a causa de que toda empresa, tratando de evitarse el costo adicional de la mano de obra representado por las aporta

taciones proporcionales al salario, busque una combinación productiva con mucho capital y escasa mano de obra.

Este efecto sobre el empleo, naturalmente, podrá atenuarse si la -- carga de las contribuciones puede hacerse retroceder, con una reducción inmediata de salarios o con aumentos posteriores más pequeños, porque -- suprime total o parcialmente al aumento del costo de la mano de obra, o bien puede hacerse avanzar trasladándola al consumidor. Lo primero, sin embargo, no es posible en las grandes instalaciones industriales, en las que, por una parte, la opción entre una u otra combinación productiva es insignificante, y donde, por otra parte, las organizaciones sindicales -- consiguen tarifas de salarios más estables y en periódico aumento gra-- cias a los mecanismos de revisión de los contratos colectivos.

Ahora bien, la aplicación de topes máximos, por encima de los cua-- les las cotizaciones permanecen fijas, sea cual fuere el salario, puede ser un estímulo para preferir la mano de obra especializada, y bien remun-- nerada, al trabajo más barato, ya que el porcentaje de las cotizaciones sobre los salarios será lógicamente menor.

Este efecto puede desempeñar una función benéfica como un estímulo de la mayor demanda por la mano de obra especializada para la capacita-- ción de los trabajadores, a fin de reducir las diferencias de remunera-- ción entre obreros calificados y no calificados, lo cual no sucede cuan-- do los beneficios sociales se conceden conforme una medida fija sin to-- mar en cuenta el nivel de los salarios.

Pero desde el punto de vista social, el sistema de los máximos puede presentar un resultado negativo. En efecto, al establecerse nuevas -- industrias puede ocurrir que los empresarios en vez de contratar numerosos trabajadores tomen un personal reducido, el cual tendrá que trabajar horas extraordinarias cuya remuneración hará subir los salarios más allá de los límites fijados por los topes máximos, y, por consiguiente, dejarán de ser remuneraciones cotizables, evadiendo así el pago de contribuciones al seguro social.

Y desde el punto de vista económico este sistema restringe en forma sensible la función de la seguridad social como mecanismo efectivo de redistribución de ingresos, aspecto que trataremos más adelante.

El otro efecto que produce el método de commensurar las aportaciones al seguro social sobre la base de los salarios es el de que la parte que corresponde al sector patronal en la financiación de la seguridad social se traslada al consumidor en la forma de un aumento en el precio de los bienes o servicios producidos.

La parte de la financiación de la seguridad social que recae sobre el empresario puede incidir, según sea el sistema adoptado, sobre los - costos de producción o sobre sus propios beneficios. (Este segundo sistema será analizado más adelante cuando estudiemos el punto relativo a - la contribución del Estado).

Cuando esta carga social está representada por un porcentaje calculado sobre los salarios incide directamente en la formación del costo - de producción pues el empresario toma en cuenta, como salario real, lo - que por tal concepto pague a sus trabajadores más lo que sobre estos ha-

ya de aumentarse por cotizaciones al seguro social. Formando parte del precio de venta se traslada al consumidor, pero, finalmente, su incidencia se verifica sobre aquellos que ya no la pueden trasladar porque su ingreso está constituido por un salario, es decir, los trabajadores.(6)

Tenemos entonces, que esta carga social repercute sobre los mismos asalariados a quienes se pretendía beneficiar al instituirlos, recayendo sobre éstos el peso del alza del costo de la vida reflejado en el detrimento del poder adquisitivo de los salarios causado por el aumento de precios.

En síntesis podemos afirmar que los trabajadores perciben realmente su salario en dos formas. Un salario directo, constituido por lo que en tal concepto reciben de parte de los empresarios; y un salario indirecto integrado por las prestaciones sociales que se conceden igualmente en función de las necesidades.

Esta traslación, naturalmente se opera en relación directa a la elasticidad de la demanda, como sucede con los impuestos.

Teóricamente es muy difícil distinguir entre cotizaciones e impuestos, pues unas y otros se destinan al financiamiento de servicios públicos. Su semejanza formal permite que, en el orden económico, cotizaciones e impuestos produzcan efectos análogos.

Manifiesta el profesor Lasheras Sanz que "... la obtención de los recursos para la financiación de la seguridad social obligatoria, tiene la apariencia de unos impuestos más a incluir en el conjunto de cargas -

fiscales que haya que soportar, ejercerá en la economía unos efectos semejantes, y habrá que distinguir en ellos quien reciba el "impacto" y -- quien la "incidencia"... (7) que es el peso real y efectivo no trasladable del tributo que soporta un contribuyente.

El productor monopolista sabe que el precio de monopolio es el más alto que puede soportar el mercado y que si pasa de cierto límite disminuirá la demanda y lógicamente tendrá pérdidas. Se verá entonces en la necesidad de absorber la carga impositiva. El productor que vende en un mercado de libre competencia lo está haciendo a precio inferior al de sus competidores, si quiere vender más; entonces, tendrá a repercutir los impuestos sobre los consumidores.

Igualmente influye en la repercusión la elasticidad de la demanda. La traslación al consumidor tiene lugar en aquellos artículos o servicios cuya demanda es inelástica, es decir, que no guarda tanta relación con la cuantía de la renta que la origina, como con la naturaleza de las necesidades a que esos bienes o servicios se destinen. (8)

Así, los productos de primera necesidad cualquiera que sea el precio a que lleguen tendrán la misma demanda porque no es posible prescindir de ellos; en este caso el productor sujeto de un impuesto tiende a repercutirlo porque su demanda no sufrirá variación aunque aumente los precios.

Si tomamos en consideración que en una economía en desarrollo casi toda la actividad productiva está encaminada a la elaboración de materias primas para la exportación, y de bienes de consumo necesario, pode-

mos observar, con razonable probabilidad, el fenómeno de la traslación de cargas, agravada con singular patetismo al tener en cuenta otra característica de los países en desarrollo, y es la limitada área de aplicación de los regímenes de seguridad social, contraída en algunos países a determinados grupos profesionales, especialmente a aquéllos que tienen mayor beligerancia sindical; o bien, como es el caso de El Salvador, a la zona de más alto desarrollo industrial.

Esta situación constituye un privilegio en favor de determinadas -- clases de asalariados, que se justifica por razones técnicas -- es más fácil adaptar a estos grupos los sistemas de responsabilidad basados en -- los seguros -- pero no por razones económicas ni sociales; pues, como hemos visto, el financiamiento de la seguridad social recae sobre toda la comunidad, y en último término sobre la clase trabajadora toda, y en los países subdesarrollados los grupos asalariados protegidos por la seguridad social no son la clase más pobre del país ni, consecuentemente, la -- más necesitada.

En lugar de las contribuciones a que están sujetos los trabajadores, expresa Sergio Steve (9), serían más pertinentes las aportaciones a cargo de los contribuyentes en general (o a la postre de los trabajadores), por que de este modo podrían haber impuestos más satisfactorios, desde el -- punto de vista distributivo, que las contribuciones porporcionadas al salario; y porque si el gravamen recae sobre los consumidores y trabajado-- res, el dejar que las contribuciones estén a cargo de los patronos ocurre sin ventaja alguna la realidad de las cosas.

"... Al Estado le puede interesar, desde un punto de vista económico nacional -dice Manuel Matus Benavente- restringir el ahorro o las inversiones que se originan en las rentas de los grupos con alto poder económico, y si éstos traspasan la carga impositiva a otras economías, -conservarán la intangibilidad de sus ingresos y continuarán ahorrando o invirtiendo sus rentas".

"Si se busca con una finalidad social la desgravación de los grupos económicamente débiles sobre quienes, por otra parte, se traslada la carga impositiva, serán precisamente aquellos a quienes se pretendió desgravar, los que están soportando económicamente la imposición". (10)

#### 6.- El sistema no contributivo.

Diversas conveniencias -simplificación administrativa, justicia fiscal, etc. y las incongruencias arriba mencionadas, aconsejan hoy en día el financiamiento del seguro social mediante el sistema tributario general, al cual se recurre ya en algunos países que tienen sistemas integrales de previsión.

Los defensores del sistema de cotizaciones, no obstante, le atribuyen las siguientes ventajas:

a) La facilidad con que el trabajador acepta el sacrificio personal si sabe que obtiene en cambio ciertas prestaciones;

b) La descentralización patrimonial de las instituciones que evita el empleo de las cotizaciones en otros fines;

c) La adecuación de los recursos del seguro social a la evolución del volumen general de salarios, gracias a la proporcionalidad existente entre éstos y las cotizaciones;

d) La posibilidad de adoptar criterios particulares respecto a la distribución de los costos, como el método de las primas diferenciadas, empleado en algunos países para financiar los riesgos profesionales, el cual consiste en repartir los costos de tales seguros de acuerdo con el grado de riesgo relacionado con las diversas actividades industriales - en las diferentes empresas; sistema que puede ampliarse a otros seguros como el de desempleo haciendo recaer el costo de éste mayormente sobre - aquellos sectores industriales que tienen mayores fluctuaciones de empleo, y en menor proporción sobre aquellos cuyos antecedentes revelan - mayor grado de estabilidad.

En realidad, mientras el seguro social no adquiriera el carácter de un verdadero servicio público que ampare totalmente a la población del país y no a categorías limitadas de trabajadores, será imposible abandonar la relación entre prestaciones-contribuciones-salarios. Y existirán para ello obstáculos políticos y técnicos.

Políticos, porque será muy difícil poner a cargo de toda la colectividad el financiamiento de beneficios que favorecen a una minoría privilegiada. Aunque, de hecho, en última instancia, la carga del seguro social termina en virtud del fenómeno de la repercusión por incidir sobre la colectividad entera, será muy difícil llevarla al convencimiento - de que los beneficios que reciben determinadas categorías asalariadas --



no estén a cargo de éstas solamente; aun cuando, en verdad, sea puramente formal.

Técnicos, porque existiendo numerosos sectores de personas al margen del régimen de seguridad social y abandonada la calidad de cotizante para tener derecho a las prestaciones, la necesidad de limitar el grupo de los beneficiarios, para evitar fraudes y abusos, exigiría la implantación de requisitos que no puedan llenarse con facilidad, lo que demandaría complicados métodos de control y vigilancia. (11)

Sin embargo, los partidarios de abandonar el sistema contributivo aducen contra éste, además de las razones antes expuestas (V. No.5), -- las críticas siguientes:

a) En relación con el riesgo de enfermedad, los gastos de este seguro aumentan con mayor rapidez que el volumen de los salarios, cualquiera que sea la fórmula adoptada para la distribución de la atención médica;

b) En relación a las prestaciones familiares, no se encontrará adaptación entre los gastos de este seguro y la evolución del volumen de salarios, ya que aquéllos no varían según el aumento del ingreso que percibe el trabajador sino en función de los datos demográficos; y

c) El sistema clásico de cotizaciones no permite una justa distribución horizontal de ingresos de los grupos que perciben altas rentas -- a las de bajos niveles de ingreso, pues este sistema no puede impedir -- que accionen los mecanismos de traslación de las cargas impositivas de -

aquéllos en quienes aparentemente recae el gravamen fiscal hacia quienes ya no pueden trasladarlo. (12)

En resumen, podemos afirmar que, desde el punto de vista económico y social, el sistema de cotizaciones obrero-patronales ha fracasado como un sistema de imposición fiscal que signifique una verdadera y justa distribución de las cargas, y que traduzca fielmente la idea de la solidaridad social.

#### 7.- El aporte del estado.

Similares consideraciones a las formuladas con respecto a los aportes patronales, pueden hacerse a propósito de la contribución del Estado como tal.

Estos aportes en los países de América Latina consisten:

- a) En el producto de impuestos pre-afectados sobre la producción o el consumo;
- b) En el pago del costo administrativo de las instituciones aseguradoras;
- c) En el pago de las prestaciones económicas correspondientes a los seguros de pensiones (invalidez, vejez, sobrevivientes); ó
- d) En una cuota equivalente a un porcentaje calculado sobre los salarios cotizables.

Sea cual fuere la forma adoptada, sean impuestos directos o indirectos o se costeen del fondo general de la nación, los aportes estatales inciden en última instancia sobre los consumidores especialmente -- sobre los sectores de más bajos ingresos.

Esta situación se torna particularmente más grave e injusta en aquellos países en donde los regímenes de seguridad social se aplican en --- forma limitada o determinadas áreas geográficas, generalmente las más -- desarrolladas, o a determinadas categorías profesionales que son las que gozan de mejor situación económica, mientras los aportes son costeados - por toda la población mayormente por las masas más necesitadas.

La única manera de corregir esta injusta situación sería la de financiar las contribuciones estatales por medio de impuestos directos -- sobre la renta, sobre el patrimonio y en general sobre las utilidades - del capital, estableciendo un sistema tributario en el que no haya posi- bilidad de trasladar al consumo los efectos de este gravamen. ✓

Aplicando este método disminuirá el volumen de renta del contribu- yente, que repercutirá en el margen de ahorro voluntario de las clases - gravadas; pero sus efectos no serán tan intensamente inequitativos como cuando inciden en los ingresos de las clases más pobres pues, en virtud de la ley de la utilidad marginal decreciente, a medida que se perciben - ingresos más altos éstos dejan de tener en proporción inversa al grado - en que crecen el significado vital que acusan los bajos ingresos, ya que las necesidades primordiales se satisfacen con un mínimo a partir del -- cual el margen resultante comienza a tener un valor que decrece en fun- ✓

ción de su aumento.

Podemos concluir, pues, que el actual sistema de financiamiento por medio de contribuciones no refleja en sus resultados prácticos una distribución de los aportes en la forma en que ha sido prevista por la legislación de seguridad social.

En un reciente informe preparado por la Oficina Internacional del Trabajo se exponen los resultados de una investigación realizada en Chile por la Comisión de Reforma de la Seguridad Social sobre la distribución de los aportes directos, así como de los aportes reales -después - de establecida la incidencia final del costo- y de las prestaciones entre los diversos sectores de contribuyentes, en el cual se muestra que mientras los obreros participan en el financiamiento del seguro social con un aporte real del 21.8%, reciben una participación del 25.6% de los beneficios; en tanto que los empleados, de una situación económica y laboral de por sí más ventajosa, contribuyen con un aporte real del 31.9% y se benefician en un 43%, lo que pone de manifiesto el efecto relativamente débil de la redistribución en favor de las clases más necesitadas.(13)

Dice Manuel Matus Benavente: "si se quiere operar una redistribución del ingreso primario mejorando la participación de las rentas de ciertos grupos y resulta que han sido éstos los que han entregado económicamente parte de sus rentas para financiar los egresos públicos, significará que de hecho no se está operando ninguna redistribución, ya que la cuota con que aparentemente resultan favorecidos en la redistribución por el Estado, le fue proporcionada a éste por las mismas economías a quienes se pretendía ayudar". (14)

La reforma del sistema de financiamiento del Seguro Social se justifica, pues, como una medida de justicia fiscal indispensable para el progreso económico ya que la evolución de la seguridad social, especialmente su extensión a los sectores agrícolas y a los demás grupos laborales de bajo nivel de ingresos, está supeditada a que se produzca a través de las contribuciones al seguro social una auténtica redistribución de ingresos.

Sin embargo esta conveniencia que hemos señalado a través de la anterior exposición no es prácticamente posible en aquellos países que, como el nuestro, tienen establecida la participación cuotativa del Estado, patronos y trabajadores, en sus cartas constitucionales.

Aparte de ello nuestra Constitución Política establece en el Art. 120: "Todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones de Estado. La ley podrá, sin embargo, afectar determinados ingresos al servicio de la deuda pública. Los donativos podrán asimismo ser afectados para los fines que indique el donante".

Este precepto constitucional proscribire de nuestro sistema tributario cualquiera otra forma de preafectación de ingresos que no sean las permitidas, lo que imposibilita al menos mientras se mantenga vigente el actual sistema la modificación del régimen financiero del seguro social en el sentido que se ha indicado.

No obstante, hemos creído forzoso señalar la importancia de tal reforma como un paso positivo para que el Estado puede realizar la Justicia Social, una de las obligaciones primordiales del Estado moderno y a

la vez uno de los medios más importantes para acelerar el desarrollo económico.

#### 8.- Otras modalidades del sistema contributivo.

Hemos visto ya los efectos antisociales de la aplicación de topes máximos de cotización y la discordancia entre los objetivos de la seguridad social y sus resultados prácticos a que conduce el sistema de financiamiento contributivo basado en los salarios.

Nos ocuparemos ahora de algunos de los efectos positivos de este sistema y de las maneras posibles de neutralizar las consecuencias negativas de su aplicación dado que, como antes lo señalamos, este método es prácticamente insustituible dado que tiene raigambre constitucional.

Los efectos positivos se manifiestan principalmente en dos formas: a través de la uniformidad de las prestaciones y de la aplicación de montos mínimos.

La primera forma tiene aplicación en el caso de las prestaciones médicas de enfermedad, maternidad y accidentes, que tienen un mismo costo cualquiera que sea la cuantía de la cotización aportada por el beneficiario.

Igual efecto tienen las asignaciones familiares que se pagan en función del número de hijos y según una cuantía fija por cada uno, independientemente de la condición económica del asegurado; y, finalmente las prestaciones para gastos funerarios que se pagan a los deudos de un asegurado fallecido que también se dan en una cuantía uniforme.

La otra forma tiene lugar mediante la fijación de cuantías mínimas para el pago de las prestaciones en dinero consistentes en subsidios o pensiones, que garantizan un ingreso estable que favorece a los asegurados que devengan bajos ingresos y que de calculárseles dichas prestaciones de modo proporcional a sus salarios percibirían sumas irrisorias que los colocarían probablemente en situación de indigencia.

Sergio Steve (15) se pronuncia por conservar el sistema contributivo con base salarial mitigando el contraste entre las exigencias económicas y exigencias técnicas y políticas, de dos maneras:

a) Independizando las aportaciones al seguro social de las variaciones del empleo haciendo contribuir por períodos fijos (de tres o cinco años, para el caso) a las empresas, pagando éstas el total de cotizaciones aún cuando aumente o disminuya el personal por nuevos ingresos o despidos, respectivamente, eliminando de este modo el estímulo que representa el cálculo de la cotización patronal sobre el monto de los salarios para reducir o no aumentar el personal.

A nuestro juicio esta no es una solución practicable en nuestro medio debido al bajo número de empresas con instalaciones organizadas y a la extraordinaria movilidad de la mano de obra que caracteriza a los países en estado transitorio entre la producción agrícola y la industrialización.

b) Aplicando un sistema mixto de fijación de las contribuciones patronales conservando su distribución con arreglo a los salarios en una parte de éstos y otros criterios sobre el resto, como serían la renta de la empresa, el capital invertido, etc.

Este sistema tendría las ventajas de hacer indiferente el efecto de calcular las cotizaciones sobre los salarios, evitando así su repercusión sobre la política de empleo adoptado por las empresas, y tendrían menor probabilidad de ser trasladadas mediante aumento en los precios o reducción de los salarios, repartiendo con menor desigualdad la carga contributiva al eliminar las diferencias actuales entre empresas con mucho capital y escasa mano de obra y empresas con poco capital y personal numeroso.

En nuestra opinión este método sí sería viable en nuestro país y -- vendría a ser una solución transaccional que constituiría un primer paso hacia el financiamiento del seguro social mediante el sistema tributario general.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) - Lasheras Sanz, A., A.I.S.S. Cuarta Conferencia Internacional de - Actuarios y de Estadígrafos de la Seguridad Social. París 1966. Pág. 7.
- (2) - Steve, Sergio. Lezione Di Scienza delle Finanze, 5a. ed. (Padua - Italia, Casa Editorice Dottor Antonio Milani 1964; Cap. XIII Pág. 5. Reimp. Union Panamericana Washington 1966)
- (3) - Lasheras Sanz, A., op. cit. Pág. 9.
- (4) - Dupeyroux, Jean Jacques. C.I.S.S. Cuaderno Técnico No. 3. Consideraciones sobre la Seguridad Social. Conferencias, México 1965. Pág. 55 y 56.
- (5) - Arroba, G. op. cit. Pág. 42.
- (6) - Dupeyroux, Jean Jacques. op. cit. Pág. 57.
- (7) - op. cit. Pág. 22.
- (8) - Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa S.A. México 1961. Págs. 257 y 258.
- (9) - op. cit. Pág. 12.
- (10) - Matus Benavente, Manuel. Finanzas Públicas. Editorial Jurídica de Chile 1956. Pág. 195 y sig.
- (11) - Steve, Sergio. op. cit. Pág. 13.
- (12) - Dupeyroux op. cit. Pág. 58.
- (13) - Papel de la Seguridad Social y del Mejoramiento de las Condiciones de Vida y de Trabajo en el Progreso Social y Económico. OIT Ginebra 1966. Pág. 62 y 63.
- (14) - op. cit. Pág. 204.
- (15) - Steve, Sergio. op. cit. Pág. 14.

CAPITULO TERCERO

EL SEGURO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE REDISTRIBUCION DE INGRESOS

- 1.- REDISTRIBUCION HORIZONTAL Y REDISTRIBUCION VERTICAL.
- 2.- TRANSFERENCIAS DE LA POBLACION ACTIVA A LA POBLACION PASIVA.
- 3.- TRANSFERENCIAS ENTRE SECTORES DESIGUALMENTE DESARROLLADOS.

CAPITULO TERCERO

EL SEGURO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE REDISTRIBUCION DE INGRESOS

Otro de los importantes efectos económicos del seguro social es su función como instrumento de redistribución de ingresos y transferencia de fondos entre distintos sectores económicos, sociales y territoriales, -- que constituye la justificación misma de la existencia de sistemas de seguro social.

No es posible cuantificar en forma precisa la proporción en que los diversos sectores se benefician del seguro social o contribuyen a su financiamiento dada la falta de información estadística que muestre la magnitud de las transferencias para poder evaluar sus resultados efectivos. Nos limitaremos entonces a resaltar aquellos aspectos en que este fenómeno reviste importancia especial para nuestro estudio.

1.- Redistribución horizontal y redistribución vertical.

"La reducción de las desigualdades naturales por una redistribución más justa del ingreso -expresa Jean Jacques Dupeyroux-(1) es una de las metas fundamentales de las políticas de seguridad social. Pero en primer lugar hay que definir el término redistribución. No hay redistribución - cuando la contribución del grupo o de la persona es igual a las ventajas que obtienen del sistema; la redistribución reside en una diferencia entre la importancia respectiva de la contribución exigida y de las ventajas recibidas".

En el capítulo precedente analizamos uno de los más importantes aspectos de la redistribución horizontal -o sea la repartición del ingreso nacional entre los principales grupos profesionales- y afirmamos que, en la práctica, no existe una verdadera transferencia de ingresos de los -- grupos de altos sectores hacia los sectores de bajos ingresos ya que la traslación de las cotizaciones patronales a los consumidores, incorporando éstas en los costos de producción y por ende en los precios, vuelve - nugatoria la idea básica de todo sistema de seguro social de aumentar - la remuneración global del trabajo con una reducción correlativa de las ganancias de la empresa.

Dijimos también que el resultado en ciertos aspectos negativo de - los sistemas de seguro social como un instrumento de redistribución de - ingresos radica en el sistema tripartito de contribuciones calculadas -- conforme una tasa proporcional a los salarios.

Nos ocuparemos ahora de otra de las formas de transferencia afecta-- das por este sistema: la redistribución vertical.

Redistribución vertical es la que se opera entre los miembros de un mismo sector al repartirse entre ellos la fracción del ingreso nacional - destinado a ese sector, en el supuesto de que el aporte de los grupos de más bajos salarios es inferior a los ebeneficios que reciben, financián-- dose la diferencia con las contribuciones de las personas que perciben - salarios más altos.

Pero en la práctica no sucede así. Los subsidios se calculan en pro-- porción a los salarios, y en este caso el beneficio que se obtiene guarda

relación directa con la cuantía de esas cotizaciones. Por otra parte, se ha comprobado que los requerimientos médicos aumentan con la elevación del nivel de vida, lo que trae por consecuencia que el que gana salarios más altos consume más las prestaciones de la seguridad social, equilibrándose también la importancia de las cotizaciones, con la cuantía de los beneficios; finalmente, como en casi todos los países en desarrollo se establecen topes para los salarios cotizables se da el caso frecuente de que los que devengan bajos salarios contribuyen en cierta medida a financiar las prestaciones que reciben los que ganan salarios más altos, que cotizan sobre la base del tope máximo que para ellos representa una porción relativamente más baja del salario y reciben en cambio, como se ha comprobado, mayores beneficios. (2).

## 2.- Transferencias de la población activa a la población pasiva.

En muchos países las reservas destinadas a cubrir las prestaciones económicas han sufrido considerable detrimento a causa de serias crisis económicas de las instituciones, originando así una transferencia de ingresos hacia los asegurados pasivos de parte de los activos al tener que financiarse esas prestaciones con las contribuciones aportadas por éstos.

Esta forma de transferencia puede adoptar dos variantes:

a) La transferencia entre generaciones que se opera, por ejemplo, en las pensiones de sobrevivientes y en las asignaciones familiares, de la población activa hacia la pasiva constituida por niños que dependen del asegurado; y

b) El ajuste de las prestaciones a las condiciones económicas, que tiene gran importancia para varios países de América Latina en donde la moneda ha sufrido considerables desvalorizaciones debido al rápido aumento del costo de la vida.

Este problema adquiere mayor significación respecto de los seguros a largo plazo en los que el deterioro monetario causado por la inflación impone la necesidad de reajustar las pensiones de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales, a fin de que éstas puedan conservar su objetivo social y económico.

Este ajuste puede aplicarse a las pensiones en curso de pago y al mismo tiempo revalorizar los topes sobre los cuales se computan las nuevas pensiones.

Como criterio numérico para el ajuste se utilizan comúnmente una de dos fórmulas: adaptación a las variaciones del costo de la vida o adaptación a las variaciones del nivel de vida expresado por el índice de los salarios.

Constituye un principio de equidad cimentado en la idea de la solidaridad que informa a los sistemas de seguridad social, permitir a los grupos pasivos y sus sobrevivientes participar en los beneficios del aumento general del nivel de vida de que goza la población activa.

No debemos perder de vista que el mejoramiento de las condiciones económicas de las generaciones actuales se debe tanto a los avances de la tecnología moderna como a los sacrificios humanos y económicos de las

generaciones precedentes. Las transferencias de ingresos hacia las clases pasivas representan, pues, una justa compensación a esos esfuerzos y sacrificios que han posibilitado el nivel de desarrollo alcanzado por las presentes generaciones.

### 3.- Transferencias entre sectores desigualmente desarrollados.

Las transferencias de cargas de las zonas más ricas a las más pobres se opera cuando debido a las diferencias en los niveles medios de salarios de los asegurados resulta que en las zonas económicamente más desarrolladas se obtienen aportes más altos por persona que en otras zonas.

El fenómeno redistributivo se observa más claramente en las prestaciones médicas y en especie del seguro de enfermedad, que tienen un costo generalmente más elevado cuanto más atrasada se encuentra una región, lo cual permite compensar el desigual nivel de desarrollo de las distintas zonas geográficas.

La forma comunmente utilizada para que opere esta transferencia es mediante el cálculo de un margen de excedentes en la tasa de cotizaciones aplicada a las zonas de más alto nivel de ingresos, con la finalidad de financiar los déficit que resultan de aplicar la misma tasa a las zonas donde los salarios acusan niveles inferiores; y otra forma constituida por un fondo de compensación -empleada ya en algunos países- destinado a financiar una insuficiencia eventual de los ingresos derivada de la incorporación de categorías laborales de bajos salarios.

Esta forma de redistribución está llamada a resolver el problema -- que ocasiona el financiamiento de los seguros sociales para la población agrícola. En los países en desarrollo este sector laboral es el que presenta mayor índice de expansión demográfica y al mismo tiempo los más -- bajos niveles económicos y sanitarios. Ello demanda cuantiosas inversiones que no pueden costearse con aportes calculados sobre sus propios ingresos sin obtener déficit, debido a lo costoso de los servicios médicos y en especie en sectores que por su condición social son los más necesitados y los más difíciles de atender, dado que constituyen grandes mayorías y se encuentran dispersos en extensiones considerables del territorio.

Esta situación impone la forzosa solución de recurrir a la capacidad contributiva de los otros sectores; pero en tanto éstos no alcancen un grado de elevación de su nivel de ingresos suficiente para financiar el fuerte déficit que representará la protección de la población agrícola dentro de sistemas de seguro social, muchas veces se aconseja que la atención mínima de este sector laboral se continúe financiando por el -- sistema tributario general del Estado.

Podemos tener una idea de la magnitud de este problema al observar las cifras del censo efectuado en El Salvador en 1961, las cuales muestran que la población rural del país representa un 61.5% de la población total, y de la población activa total un 60.2% corresponde al sector agrícola. (3)



Lo anterior pone de manifiesto que El Salvador, en su mayor parte, es un país agrícola, y evidencia la necesidad de ofrecer a la población del campo una adecuada garantía de continuidad de ingresos y una efectiva protección de la salud como factor decisivo e indispensable para promover el desarrollo económico.

Sólo así será posible resolver ese contraste que se refleja en el hecho de que mientras la mayor parte de la mano de obra pertenece a las labores agrícolas, la legislación de previsión social acumula beneficios sobre los trabajadores urbanos, acrecentando el éxodo rural hacia las ciudades, el que es preciso frenar-se ha dicho-limitándolo a lo que el proceso de industrialización puede absorber y a lo que puede liberar la paulatina mecanización de la agricultura. (4)

En el informe preparado en septiembre de 1966 para la Octava Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo se expresa que además de las dificultades prácticas que han impedido la mejora sustancial de las condiciones de vida y de trabajo de los sectores agrícolas, tales como la dispersión de la población, la falta de comunicaciones, la ausencia o deficiencia de servicios públicos indispensables como auxiliares de la gestión exterior del seguro social; el analfabetismo, etc., también hay dificultades intrínsecas y de fondo derivadas principalmente de la confusión de las necesidades de protección y características laborales de los asalariados urbanos y los agrícolas, al no tomarse en cuenta que existen sustanciales diferencias entre los factores que afectan la seguridad social de ambas categorías de trabajadores, especialmente las que se refieren a las cuestiones siguientes:

- a) La heterogeneidad de la fuerza laboral agrícola;
- b) La amplitud de contingencias que deberían cubrirse y el orden peculiar de prioridades;
- c) El financiamiento. (5)

a) Hay en la fuerza laboral de la agricultura una diversidad de ocupaciones y categorías de asalariados. Los trabajadores de las grandes plantaciones podrían asimilarse a los trabajadores industriales; pero hay también trabajadores permanentes, ocasionales y estacionales, que laboran en fundos grandes, medianos y pequeños. Hay además peones-colonos que reciben parte de su remuneración en la forma del usufructo de una parcela; trabajadores familiares, trabajadores independientes y semiindependientes, entre los que se distinguen: propietarios, arrendatarios, medieros aparceros etc.; y finalmente la estacionalidad de muchas labores agrícolas da lugar a una movilidad extraordinaria de la mano de obra y al multiprofesionalismo, que se manifiesta en actividades no agrícolas (artesanado, pequeño comercio, trabajos asalariados en construcciones, obras públicas, etc.).

b) Esencialmente seguridad social significa continuidad de ingresos. A las contingencias que afectan la seguridad de ingresos del trabajador común (enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte) se suman otros fenómenos peculiares del asalariado agrícola, tales como la inseguridad en la tenencia de tierras, la inestabilidad de los precios internos o internacionales de los productos agrícolas, los riesgos naturales que amenazan las cosechas, falta de crédito agrícola, etc., que constituyen otras tantas contingencias peculiares del trabajador del campo que es necesario cubrir;

c) Relacionando el costo de las prestaciones en el campo con el ingreso medio de un trabajador agrícola tendríamos un costo relativo muy superior al de las zonas urbanas. Debido al bajo nivel de ingresos y al número elevadísimo de trabajadores independientes, talvez sea necesario planear la financiación del seguro social agrícola a base de subvenciones directas del Estado.

Las diferencias señaladas conducen, según el citado informe, a la conclusión de que un régimen que pretenda amparar a las masas campesinas deberá tener una estructura diferente a la de un régimen común adaptado al trabajador asalariado corriente; y, además, deberá establecerse el orden de prioridades que convenga a las necesidades que deben satisfacerse primordialmente, lo cual plantea un número de interrogantes, aún sin respuesta, dada la complejidad de los factores que en ello intervienen.

El equilibrio racional entre la ciudad y el campo, indudablemente, debe buscarse a través de una ordenada planificación y coordinación conjunta de las necesidades y características peculiares de los distintos sectores agrícolas y urbanos, promoviendo la solidaridad social para financiar las consecuencias económicas de los riesgos sociales mediante la redistribución de los ingresos globales de las clases trabajadoras de todos los sectores de la producción, es decir, con un alcance nacional, para diluir al máximo los costos. Y, por otra parte, asignar a la acción estatal la protección de la salud para contrarrestar en lo posible la traslación de las cargas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) - Dupeyroux, Jean Jacques, op. cit. pág. 56.
- (2) - Idem, pág. 58.
- (3) - Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Indicadores Económicos y Sociales, No. 6; Diciembre 1964.
- (4) - Papel de la Seguridad Social y del Mejoramiento de las Condiciones de Vida y de Trabajo en el Progreso Social y Económico. O.I.T., -- Septiembre de 1966, pág. 101.
- (5) - Idem, pág. 102.

CAPITULO CUARTO

PARTICIPACION DEL SEGURO SOCIAL EN EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

- 1.- LA FORMACION DE CAPITAL.
- 2.- EL SEGURO SOCIAL COMO UN SISTEMA DE AHORRO COLECTIVO.
- 3.- PRINCIPIOS ECONOMICOS CLASICOS.
- 4.- INVERSIONES EN OBRAS DE UTILIDAD ECONOMICA Y SOCIAL.
- 5.- RESULTADOS EN OTROS PAISES EN DESARROLLO.
- 6.- PLANEACION ECONOMICA Y PLANEACION SOCIAL.

CAPITULO CUARTO

PARTICIPACION DEL SEGURO SOCIAL EN EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

1.- La Formación de Capital.

Una de las manifestaciones más evidentes del círculo vicioso de la pobreza en los países económicamente atrasados lo constituye la problemática relativa a la formación de capital.

"La oferta de capital -señala Ragnar Nurkse- se rige por la capacidad y deseo de ahorrar; la demanda de capital se rige por los estímulos a invertir. Existe una relación circular en ambos lados del problema en la formación de capital en las zonas empobrecidas del mundo. "Es asunto de observación común que en los países más pobres el empleo de equipo de capital en la producción de bienes y servicios para el mercado interno está obstruido por la pequeña magnitud de este mercado, por la falta de poder de compra interno, no en términos monetarios sino reales..... "Desde un punto de vista amplio la magnitud del mercado no sólo está determinada, sino de hecho definida, por el volumen de la producción". (1)

Es decir que el primer problema de la formación de capital en las zonas insuficientemente desarrolladas radica en una deficiencia del lado de la demanda, causada por el bajo nivel de ingreso, que se traduce en un mercado de escasa magnitud donde no se suscita el necesario estímulo a la inversión.

Para el economista citado, en los países superpoblados existe una "desocupación disfrazada" en la fuerza laboral agrícola, constituida por excedentes de mano de obra empleada sólo aparentemente porque podría ser suprimida sin afectar a la producción. Ahora bien, esta "desocupación -- disfrazada" constituye un "ahorro oculto" porque continuando bajo la dependencia económica de los trabajadores agrícolas productivos aquellos excedentes podrían ser desplazados hacia la construcción de obras de capital.

En los países escasamente poblados el mismo efecto se produce mediante el mejoramiento de las técnicas en la agricultura, que dará por resultado la liberación de mano de obra campesina que se destinaría a la formación de bienes de capital. (2)

Pero, evidentemente, ello no basta para la formación del ahorro -- como base para la creación de capital real. Es necesario aumentar la producción para que a través de la elevación del ingreso per cápita se acumulen reservas de ahorro que deben invertirse en bienes de capital.

Por el lado de la oferta, pues, según Nurkse, en el problema de la formación de capital, el círculo vicioso de la pobreza va de a) el bajo nivel de ingreso a b) la escasa capacidad de ahorro; de aquí a c) la falta de capital que conduce a d) baja productividad y en esta forma otra vez a un bajo nivel de ingreso real per cápita.

Para romper el círculo de lado de la oferta de capital debe recurrirse a la inversión extranjera.

Pero la inversión externa no puede dar una solución automática a la formación de capital. Es necesario entonces desarrollar una acción interior para aprovechar las aportaciones del exterior y hacer funcionar las fuentes potenciales internas.

El problema crucial es maximizar el coeficiente marginal de ahorro, es decir, la proporción del incremento del ingreso que se ahorra.

Teniendo en cuenta principalmente "el efecto de demostración" (fenómeno estudiado por los economistas, que consiste en el deseo de emulación de las clases pobres del nivel de vida de las clases ricas, manifestado a través de una propensión al consumo ya sea de bienes suntuarios, signos exteriores de riqueza, o de nuevos artículos o formas de satisfacer viejas necesidades; o bien del consumo de artículos de lujo por parte de las clases de altos ingresos) no puede confiarse en el ahorro voluntario, pues el contacto de la población con nuevas formas o patrones superiores tiende a convertir el ingreso adicional en consumo.

Toca entonces a la intervención estatal, por medio de las finanzas públicas, asumir la dirección del proceso de formación de capital desarrollando los instrumentos necesarios para la acumulación del ahorro.

Pero para un eficaz desarrollo será preciso que el Estado encamine también alguna actividad para la movilización del ahorro forzoso, combinando ahorro e inversión en una política conjunta; de una parte para aumentar la propensión al ahorro, y de otra parte para orientar su utilización.



"Entre los instrumentos con que el Estado se puede servir para acrecentar el monto total del ahorro interno, a fin de poder intensificar la formación de capital -expresa Giovani Tamburi- figura la "para-fiscalidad", es decir, las medidas que obligan a los ciudadanos, o ciertas categorías de ellos, a volcar una fracción de su ingreso en algunos fondos o instituciones estatales o para-estatales, fuera del sistema fiscal que alimenta el presupuesto del Estado propiamente dicho. La creación y la extensión de sistemas nacionales obligatorios de seguridad social figuran en la primera línea de las medidas para-fiscales porque, dentro de ciertas condiciones, esos sistemas permiten una acumulación sistemática de fondos, en exceso de las sumas necesarias para mantener un nivel adecuado de liquidez (fondos de gastos corrientes, reserva de seguridad, etc.) Preocupación casi exclusiva de los regímenes de seguridad social que cubren las eventualidades: invalidez, vejez y muerte, es decir, los regímenes llamados corrientemente, según el caso, seguro de vejez, caja de retiro, fondo de previsión, etc." (3)

Veremos a continuación la participación que corresponde a las instituciones de seguridad social en esta acción de la colectividad, encauzada bajo la dirección y control del estado, en la formación del ahorro, y a la inversión de éste en servicios públicos básicos necesarios para estimular la inversión, ya que la utilización de estos servicios permite obtener el máximo rendimiento del capital privado que se invierte.

Estos servicios públicos básicos que los economistas llaman "capital social fijo" están constituidos por plantas de energía, sistemas de telecomunicaciones, centros hospitalarios, etc. y su importancia se mani-

fiesta en que, además del beneficio social que reportan a la comunidad, dan origen a otras actividades especializadas al servicio del desarrollo económico.

## 2.- El Seguro Social como un Sistema de Ahorro Colectivo. ✓

La importancia económica del seguro de pensiones se evidencia no sólo porque a través de la garantía en la continuidad de los ingresos - (que en casos de pérdida o disminución causada por la enfermedad, la invalidez o la muerte proporcionan las prestaciones consiguientes) genera un sentimiento de confianza que favorece la estabilidad y por ende la -- productividad del trabajador, sino también porque según el método de financiamiento adoptado estos seguros dan lugar a acumulaciones cuantiosas de fondos destinados a sufragar las obligaciones futuras de la institu-- ción y también a desempeñar una relevante participación en el desarrollo económico, como un importante instrumento de ahorro colectivo. (Ver cap. II Nos. 1 y 3).

Favorece esta finalidad la circunstancia de que siendo el seguro - social de carácter obligatorio no depende la formación de ahorros de la ✓ natural propensión a ello que observe la población.

Vimos en un capítulo anterior que son los sistemas de capitaliza-- ción los que permiten la formación de ahorros en los sistemas de seguri-- dad social debido a que, de acuerdo con el plan de prestaciones que co-- rresponde a los seguros de pensiones, las obligaciones de las institucio-- nes están diferidas a plazos más o menos largos.

Por intermedio de los sistemas de seguridad social se satisface -- una de las condiciones indispensables para promover el desarrollo econó--

mico como es la formación del ahorro nacional para incrementar la capacidad de producción.

Las sumas que se destinan a formar este ahorro colectivo o institucional indudablemente se restan al consumo. Aparte de los efectos antiinflacionarios que esta distracción produce, las cantidades así acumuladas se reintegran al proceso económico en la forma que más conviene a los intereses colectivos, o sea en inversiones de utilidad social. En los países con escasa capitalización debido a los bajos niveles de ingreso y la alta propensión a consumir, las reservas técnicas acumuladas pueden servir para elevar los niveles de empleo e ingreso, invirtiéndose en obras que proporcionen máxima reproductividad económica y social.

El pago íntegro, preciso y oportuno de las prestaciones es la primordial obligación de las instituciones aseguradoras; y garantizar el cumplimiento de esta obligación es la función principal de las reservas.

Ahora bien, es un hecho económico inobjetable que todo fondo monetario sufre una ineludible y paulatina desvalorización, por más estable que sea la moneda. Esto impone la necesidad de buscar un medio de defensa de las reservas de seguridad social contra la pérdida indefectible de su valor para que puedan cumplir efectivamente con el pago puntual de sus prestaciones a los beneficiarios del sistema.

Para este fin, deben invertirse los fondos del seguro social en la creación de riqueza colectiva puesto que así, además de garantizarse la solvencia del régimen para otorgar sus beneficios directos -las prestaciones- también produzcan beneficios indirectos a la comunidad obtenidos

por intermedio de las inversiones de utilidad económica y social.

### 3.- Principios económicos clásicos.

En todas las reuniones internacionales de actuarios y técnicos de seguridad social se ha planteado la necesidad de conciliar las exigencias del máximo rendimiento de las inversiones con la máxima seguridad y de compaginar las necesidades económicas con las orientaciones sociales.

Se han señalado como principios económicos clásicos en materia de inversión de los fondos del seguro social los requisitos siguientes: seguridad, rentabilidad y liquidez.

a) La seguridad en la colocación de los fondos se denomina "formal" cuando se refiere a la recuperación del capital invertido y al pago preciso y puntual de los intereses; y "material", cuando la garantía se contrae a mantener el poder adquisitivo del capital.

La seguridad "formal" se obtiene mediante las garantías reales o personales que rindan los deudores para asegurar su solvencia; la seguridad "material" es la que tiende a preservar las inversiones contra las devaluaciones monetarias.

Para obtener la seguridad "formal" las instituciones de seguridad social de casi todos los países, y los expertos en estas materias, se han pronunciado en favor de las inversiones en valores garantizados por el Estado, por tratarse de una persona de derecho público de duración indefinida que no peca ni quiebra, y tiene, además, la facultad de crear impuestos; ventajas todas que lo colocan en inmejorable condición para cubrir los intereses y amortizar las deudas contraídas con el seguro so-

La seguridad "material" se busca por medio de inversiones en préstamos hipotecarios; bienes inmuebles, acciones preferidas y otros valores de renta variable.

b) La condición de rentabilidad en la inversión de los fondos del seguro social exige que éstas produzcan un rendimiento promedio mínimo de acuerdo con la tasa de interés fijada en los respectivos cálculos actuariales. Cuando no se han previsto intereses en los cálculos actuariales se considera como aceptable un rendimiento promedio del 4 por 100 neto del conjunto de inversiones.

En las inversiones de predominante interés social como la construcción de clínicas y hospitales, edificios administrativos de la institución o viviendas para uso de los asegurados, la tasa de rendimiento de la inversión puede resultar inferior a la calculada actuarialmente; pero en este caso se exige que se obtenga dicha tasa del conjunto de las inversiones realizadas.

c) Existe inversión cuando se hace una transferencia de fondos presentes cambiándolos por otros bienes reproductivos. La liquidez o desinversión es la operación contraria, o sea la convertibilidad de una inversión en fondos actuales.

La convertibilidad puede producirse como un reintegro del capital por medio de abonos, amortizaciones ordinarias o redenciones por sorteo o al vencimiento de los plazos; y mediante la venta de inmuebles o realización de valores negociables. De ambas maneras se produce una trans-

formación de activos en capital líquido.

Solamente las reservas de emergencia, destinadas a absorber una repentina elevación de las obligaciones corrientes o compensar cualquier inesperada fluctuación de la tasa de interés en sentido desfavorable, exigen una liquidez inmediata, dado que en los seguros a largo plazo la liquidez pierde importancia pues se consideran prácticamente intactas las reservas matemáticas de un sistema de prestaciones diferidas ya que, establecido un adecuado equilibrio, las prestaciones y los gastos administrativos se financian con los intereses que produzcan las reservas acumuladas y con el producto de las aportaciones normales. (4)

#### 4.- Inversiones en obras de utilidad económica y social.

Para que las reservas técnicas invertidas cumplan a cabalidad su cometido, además de las condiciones de seguridad, rentabilidad y liquidez -dicen los expertos- deben cumplirse también las de utilidad económica general y **utilidad** social de las mismas.

En relación con los **critérios** de utilidad social o económica que deben presidir la selección de las inversiones de los fondos del seguro social, la Oficina Internacional del Trabajo ha señalado las siguientes pautas:

"Como criterio de utilidad social se puede admitir la importancia de la influencia en las actividades sanitarias, el nivel de cultura, y de una manera general, de las condiciones de vida de la masa asegurada; como asimismo de la comunidad nacional, mediante la lucha contra las enfermedades, el mejoramiento de las condiciones higiénicas y de alojamiento, el desarrollo urbano, la construcción de locales escolares, etc."

"Como criterio de utilidad económica se puede aceptar la contribución que el programa inversionista del seguro social preste a la economía nacional en lo siguiente: a) Una armoniosa distribución de la producción agrícola e industrial. Los fondos del Seguro Social deben contribuir al desarrollo de los recursos naturales y de la producción complementaria, en aquellas áreas más urgentemente necesitadas; b) El desarrollo de los medios de transporte, en particular carreteras y canales en regiones menos favorecidas al respecto; c) Una mejor distribución geográfica de las inversiones para estimular las urbanizaciones y las construcciones de viviendas". (5)

La política inversionista de las instituciones se debe desenvolver dentro de las regulaciones previstas en la Ley, tanto en cuanto a la elección de los rubros de inversión como en lo relativo a la utilidad económica y social de las mismas.

La Ley del Seguro Social de El Salvador no prevé la posibilidad de colocar los fondos y las reservas del Régimen en inversiones que no sean valores mobiliarios que cuenten con el respaldo del Estado. (Art. 27 de la Ley del Seguro Social).

En la exposición de motivos de un proyecto de nueva Ley sobre Seguridad Social, presentado por un grupo de diputados a la Asamblea Legislativa en 1965, se expresa:

"En relación a esta materia, la Comisión quiere destacar la gravedad que revisten las disposiciones vigentes sobre inversión de reservas y excedentes, por considerarlas totalmente reñidas con las condiciones de rentabilidad, liquidez, seguridad y utilidad económica e interés so-

cial que, en conjunto, deben reunir, como acontece en la mayor parte de los regímenes de seguridad social".

En los considerandos del mencionado proyecto se insiste sobre la necesidad de una reforma en esta materia, diciendo: "Que debe regularse adecuadamente la forma de invertir las reservas reglamentarias, con el objeto de que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social pueda movilizar los fondos no destinados al cumplimiento inmediato de sus obligaciones presupuestarias, orientándolas hacia inversiones que, aparte de asegurar el valor real de ellas, contribuyan al incremento de la riqueza pública, mediante la inversión en bienes de utilidad económica y en el mejoramiento de distintos aspectos de la comunidad, a través de realizaciones de interés social".

La Comisión Legislativa ponente del citado proyecto señala en el Art. 23 del mismo las siguientes orientaciones a la política inversionista del Instituto:

"El Instituto deberá formar las reservas técnicas y de emergencia que sean necesarias para garantizar el desarrollo de sus programas de seguridad social".

"Las reservas de emergencia se mantendrán depositadas en el Banco Central de Reserva o en el Banco Hipotecario de El Salvador, en la forma y condiciones que determinen los reglamentos".

"Las reservas técnicas y los fondos del Instituto que excedan de las cantidades necesarias para cubrir beneficios, reservas y gastos de administración, deberán invertirse en los siguientes fines:



a) Adquisición de terrenos, construcción y remodelación de edificios para el funcionamiento de los servicios propios, tanto administrativos como asistenciales, incluyendo su equipamiento;

b) Compra de valores mobiliarios que, según calificación previa del Banco Central de Reserva de El Salvador, reúnan condiciones suficientes de rentabilidad, seguridad y liquidez;

c) Depósitos en Cuenta Corriente a plazo en el Banco Central de Reserva y/o en el Banco Hipotecario de El Salvador;

d) Construcción de viviendas con el solo objeto de transferirlas en venta a sus asegurados, para lo cual podrá adquirir sitios baldíos y urbanizarlos;

e) Concesión de préstamos con garantía hipotecaria a los asegurados para adquirir o construir viviendas; y

f) Concesión de préstamos de auxilio a corto plazo a los asegurados. Estas inversiones se harán en la forma y condiciones que establezcan los reglamentos, manteniendo la debida proporción que, en los aspectos de utilidad social y económica, sea conveniente para el funcionamiento del Instituto y el desarrollo del país. Las inversiones señaladas en las letras d), e) y f) del inciso anterior, sólo se efectuarán una vez que se inicie la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez, y muerte".

Como puede verse, la reforma tiende a darle prioridad especial a la construcción de viviendas, sin duda porque nuestra Constitución Polí-

tica, en su Art. 148, declara de interés social la construcción de tales bienes, e impone al estado la obligación de procurar que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su propia habitación, dada la escasez crítica de viviendas que padece nuestro país, en virtud de su alto índice de densidad demográfica.

Para ello es recomendable que las instituciones de seguridad social planifiquen su política de inversiones en coordinación con la política financiera del Estado y de las demás entidades de crédito y fomento, a fin de que la colocación de sus reservas redunde en beneficio no sólo del propio sistema de seguridad social sino del desarrollo económico general del país.

#### 5.- Resultados en otros países en desarrollo.

La política inversionista seguida por los países de América Latina en relación con la colocación de los fondos o reservas acumuladas -- por las instituciones de seguridad social con fines de utilidad económica permite distinguir cuatro grandes rubros:

##### a) Valores nominales de renta fija.

En algunos países estas inversiones han observado una rentabilidad satisfactoria; pero en otros, especialmente en aquellos que han sufrido agudas crisis inflacionarias, los resultados han sido negativos debido a la desvalorización monetaria que ha convertido en valores insignificantes las sumas reembolsables.

Ha predominado en algunos países la inversión en bonos y obligaciones del Estado para la realización de grandes e importantes obras de desarrollo, por ejemplo obras de electrificación o instalaciones portuarias, en beneficio de la industria y el comercio. Pero en otros países han representado verdaderos empréstitos forzosos para subvencionar pasajeras crisis fiscales, o bien el equivalente de las aportaciones a la seguridad social no pagadas por el Estado.

b) Construcciones asistenciales.

Casi todos los países de América Latina han dedicado la inversión de las reservas de los seguros sociales a la construcción de centros hospitalarios que van desde pequeñas clínicas hasta grandes edificaciones de mucha capacidad. Estas inversiones han venido a enriquecer el capital nacional destinado a la salubridad que con su doble beneficio social y económico han significado un valioso aporte al desarrollo. Por una parte, favorecen el mejoramiento del "capital humano", primordialmente necesario para el desarrollo económico. Por otra parte, estas obras de infraestructura constituyen un estímulo a la inversión.

c) Inversión en viviendas. ✓

El fenómeno tan propio de los países subdesarrollados del extraordinario índice de crecimiento demográfico, ha colocado a los países de la América Latina en una crónica y grave escasez de viviendas. Para contribuir a resolver este problema las instituciones de seguridad social se han adherido a las realizaciones gubernamentales en esta rama del mejoramiento social.

Considerando que la construcción de viviendas higiénicas contribuye a elevar el nivel sanitario de la población, lo que viene a ser de interés para las instituciones de seguridad social que administran el seguro de enfermedad, y que el fortalecimiento de los lazos familiares existe cuando un hogar se halla en agradables condiciones materiales, indujeron a la III Conferencia Interamericana de Seguridad Social, reunida en Buenos Aires en 1951, a recomendar la inversión de porcentajes razonables de las reservas técnicas de los institutos de seguro social en programas de construcción de viviendas. (6).

A lo largo de los últimos años las instituciones gestoras de la seguridad social de América Latina, han invertido enormes sumas de sus propios fondos en la solución del problema de la vivienda. Esta política se ha desarrollado directamente, a través de entidades gubernamentales especializadas, o por medio de préstamos hipotecarios para la compra o construcción de las viviendas.

Este positivo aporte del seguro social a la solución de un problema de tanta trascendencia social ha traído, sin embargo, algunos inconvenientes a las instituciones. En efecto, en varios países, debido a las depreciaciones monetarias ocasionadas por la inflación, ha resultado que las deudas se amorticen con moneda depreciada, o bien que, tratándose de habitaciones de alquiler se han congelado los cánones por determinación estatal o por presión de los propios beneficiados para evitar los aumentos en proporción a las desvalorizaciones de la moneda. Además, los institutos de seguro social no están estructurados para convertirse en empresas financieras, y cuando ha estado a cargo de ellas mismas la administraci<sup>ón</sup>

de estos programas el rendimiento de las inversiones ha sido muy bajo -- debido, aparte de las razones anteriores, al costo excesivo de los gas-- tos administrativos.

Para contrarrestar estos efectos negativos, en los últimos años se han ido creando organismos públicos especialmente destinados a la solu-- ción del problema habitacional, financiados principalmente con la ayuda -- de programas de cooperación internacional a los cuales se les asignan -- los fondos de la seguridad social, a condición de que se otorguen las -- debidas garantías, a fin de que éstos, además de su objetivo socio-econó-- mico, puedan cumplir con las responsabilidades propias del seguro; y se estudian fórmulas de reajuste para garantizar a este tipo de inversiones la conservación de su nivel real.

d) Inversiones crediticias.

Otra de las importantes funciones económico-sociales que ultimamen-- te han venido a llenar las instituciones gestoras de la seguridad social ha sido la de proporcionar créditos, especialmente a sus propios asegura-- dos, a muy bajos tipos de interés, llenando así una de las más ingentes necesidades de la población de los países de América Latina, debidas a -- la falta de acceso de las clases trabajadoras a los Bancos comerciales. Un renglón importante de los créditos, los contratados a corto plazo, en la mayoría de las veces convierten al trabajador necesitado en víctima -- de la usura. Contra esta situación se han organizado por el Seguro So--- cial sistemas de préstamos de auxilio, con garantía prendaria o sin ella, que han venido a satisfacer una de las más generalizadas necesidades so-- ciales de los países en desarrollo. (6)

6.- Planeación económica y planeación social.

Los no siempre alentadores resultados de las tareas emprendidas -- por la seguridad social en la esfera de lo económico ha planteado la necesidad, destacada en los últimos congresos internacionales, de una más estrecha coordinación de las instituciones de seguridad social con los - ✓ planes de desarrollo general adoptados por los gobiernos, es decir, una coordinación entre la planeación económica y la planeación social vistas como dos aspectos de una misma finalidad: el desarrollo económico.

"Tal concepción -dice F. Netter- no pone en tela de juicio la finalidad de la seguridad social. Conduce a utilizar la técnica y los mecanismos de la seguridad social, en el sentido más favorable al desarrollo económico. Ello supone que la planificación social y la planifica--- ción económica, se coordinen en un sentido que no subordine la primera - a la segunda ....." (7)

La Octava Conferencia de los Estados de América miembros de la - Organización Internacional del Trabajo, reunida en Ottawa en septiembre de 1966, expresa en los principales considerandos de su resolución que - "la seguridad social constituye uno de los principales instrumentos para el progreso social en los países de América y que su desarrollo ha pro-- ducido resultados de gran importancia en beneficio tanto de los trabaja-- dores y de sus familias, como de toda la comunidad nacional", y en el -- párrafo 10. de su resolución declara: "la seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social, para desarrollar un equilibrio desarrollo social y económico y una redistribución 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". (8)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) - Nurkse Ragnar. "Problemas de Formación de Capital en los Países Insuficientemente Desarrollados". Fondo de Cultura Económica, - 2a. ed. México 1955, pág. 15 y 18.
- (2) - Idem, pág. 49 y sig.
- (3) - Tamburi G. "La Sécurité Sociale et les Problemes de Formation - de Capital dans les Pays en Voie de Developpement. A.I.S.S. -- Quatriéme Conference Internationale des Actuaire et de Statisticiens de la Sécurité Sociale. París, Octubre 1966, pág. 14.
- (4) - Fernández Pla, Francisco. "La inversión de Fondos del Seguro Social y el Desarrollo Económico." Conferencia, pág. 57. O.I.S.S.
- (5) - Idem, pág. 58 y 59.
- (6) - Papel de la Seguridad Social y del Mejoramiento de las Condiciones de Vida y de Trabajo en el Progreso Social y Económico. O.I.T. Septiembre de 1966, págs. 76 y 86.
- (7) - Netter, F. Sécurité Sociale et Progres Economique. A.I.S.S. -- Quatrieme Conference Internationale des Actuaire et de Statisticiens de la Sécurité Sociale.
- (8) - El Programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas. -- O.I.T. Ginebra 1966, pág. 7.



CAPITULO QUINTO

PAPEL DEL SEGURO SOCIAL EN LA INTEGRACION ECONOMICA

- 1.- INCIDENCIA SOBRE EL MERCADO COMUN.
- 2.- REDISTRIBUCION DE CARGAS ENTRE SECTORES INDUSTRIALES DEL AREA DE INTEGRACION.
- 3.- TENDENCIA HACIA LA UNIFORMACION DE LAS CARGAS SOCIALES.
- 4.- RESULTADOS DE UN ESTUDIO.
- 5.- POLITICA REGIONAL SOBRE CONSERVACION DE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL.
- 6.- COORDINACION ENTRE EL DESARROLLO SOCIAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO.

CAPITULO QUINTO

PAPEL DEL SEGURO SOCIAL EN LA INTEGRACION ECONOMICA

1.- Incidencia sobre el Mercado Común.

Actualmente se desarrollan en la América Latina dos grandes movimientos de integración económica: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano. Dos admirables esfuerzos de cooperación internacional que tienen por objetivo primordial -- acelerar el desarrollo económico del área latinoamericana a través de -- la eliminación de las restricciones arancelarias, de la unión aduanera, de la creación de zonas de libre comercio y del establecimiento de un -- mercado común.

Nos interesa para el objetivo de nuestro trabajo el aspecto relativo al mercado común, como una etapa del proceso de integración económica y, particularmente, el Mercado Común Centroamericano, creado por -- el Tratado General de Integración Económica Centroamericana suscrito en Managua, en 1960, por los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, "con el objeto de reafirmar su propósito de unificar las economías de los cuatro países e impulsar en forma -- conjunta el desarrollo de Centroamérica, a fin de mejorar las condicio-- nes de vida de sus habitantes", "considerando la necesidad de acelerar -- la integración de sus economías, consolidar los resultados alcanzados -- hasta la fecha y sentar las bases que deberán regirla en el futuro".(1)

Una de las formas más importantes para lograr un efectivo desarrollo por medio de la integración regional es la adopción de un programa conjunto de industrialización. "El crecimiento sostenido de una economía subdesarrollada -expresa Miguel S. Wionczek- depende del grado en que pueda fomentarse un activo proceso de sustitución de importaciones por producción interna a fin de que su capacidad para importar permita adquirir un volumen óptimo de bienes de inversión y de tecnología". O como dice Hiroshi Kitamura: "A causa del ensanchamiento del mercado regional, es posible importar estas mercancías (bienes de consumo y otros que pueden producirse con relativa facilidad en las áreas subdesarrolladas) en mayores cantidades de los restantes países de la región, en lugar de hacerlo del mundo exterior. Mediante esta sustitución entre países, se ve acrecentada la disponibilidad de divisas requerida para la importación de bienes esenciales para el desarrollo, procedentes del resto del mundo." (2)

Dentro del Tratado General de Integración Económica Centroamericana las metas de la integración industrial se pretenden alcanzar por medio de un instrumento complementario de dicho Tratado: el Convenio sobre Régimen de las Industrias Centroamericanas de Integración. Este convenio tiene por objeto estimular y promover el establecimiento de industrias nuevas y la especialización y ampliación de las existentes, al cual podrán ampararse aquellas industrias cuya capacidad mínimas exige que tengan acceso a todo el mercado centroamericano para poder operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas. (3)

Otra de las cuestiones estrechamente relacionadas con los movimientos de integración económica es la relativa a la libre movilidad de los trabajadores, que aunque por ahora no está contemplada en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en un futuro próximo tendrá que ser incluida, ya que como lo demuestra la experiencia del Mercomún Europeo ésta será una medida cuyo establecimiento demandarán las mismas necesidades de la integración.

En el presente capítulo vamos a analizar las implicaciones que los dos aspectos fundamentales a que antes nos hemos referido tienen con los regímenes de seguridad social.

En efecto, por lo que atañe a la integración industrial, se ha planteado la necesidad de considerar una posible uniformación de las prestaciones sociales y económicas que conceden las instituciones de seguridad social de Centroamérica, partiendo de que la incidencia que las cargas sociales tienen sobre los costos de producción de las industrias de integración precisa una equiparación de dichas cargas para poder mantener el deseado equilibrio socioeconómico del istmo.

Y por lo que respecta a las medidas tendentes a facilitar la libre movilidad de la mano de obra, las adecuadas garantías para la conservación de los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes se nos presenta como un elemento de marcada importancia.

## 2.- Redistribución de cargas entre sectores industriales del área de integración.

En el informe "Papel de la Seguridad Social y del Mejoramiento de las Condiciones de Vida y de Trabajo en el Progreso Social y Económico"

mico", preparado por la O.I.T. para la VIII Reunión de los países de América miembros de dicha Organización, se presenta como un aspecto favorable para el funcionamiento de los planes de integración la circunstancia de que entre los cinco países que integran el Mercado Común Centroamericano solamente Costa Rica no cuenta con el sistema de tasa uniforme para el financiamiento del seguro de riesgos profesionales, ya que este país, como en muchos antiguos sistemas de seguridad social, las primas de dicho seguro impuestas a las empresas son diferenciadas según la rama industrial u ocupacional o según el riesgo o peligrosidad intrínseca de cada empresa. La ventaja del sistema de la tasa uniforme y su importancia para los países en vías de desarrollo, desde el punto de vista del citado informe, radica en que "puede facilitar el establecimiento de industrias útiles, de un riesgo intrínseco de accidentes o enfermedades profesionales, relativamente elevado, al distribuir el costo del riesgo uniformemente mediante la aplicación de una tasa única".

Discrepo de la verdadera utilidad de este sistema, porque considero que la prima indiferenciada impide realizar a la seguridad una labor esencialmente profiláctica, de un verdadero contenido social y no reparadora como los seguros mercantiles, lo cual sólo se logra mediante un recargo de las primas a aquellas empresas que observen una mayor frecuencia de siniestralidad, para estimular la disminución de ésta; y a las ramas industriales de un riesgo más elevado como un incentivo a su propia labor encaminada a reducirlo.

Sin embargo reconozco que dentro del funcionamiento del Mercado Común este aspecto reviste interés especial, por cuanto evitará, al me-

nos en parte, que ciertos productos que circulan libremente dentro del área de libre comercio se encuentren mayormente gravados en sus costos de producción por efecto de las primas diferenciadas, lo cual representa cierta ventaja en favor de los programas de integración económica.

### 3.- Tendencia hacia la uniformación de las cargas sociales.

Diversas iniciativas han nacido en los últimos años tendentes a la **uniformación** de los distintos regímenes de prestaciones laborales y de seguridad social del área centroamericana.

Se pretende conseguir con ello dos objetivos correlativamente -- armonizados dentro de los propósitos comunes de integración regional.

Por una parte, permitir a los trabajadores que ayudan al proceso productivo del área de integración la participación de los beneficios económicos obtenidos del incremento del desarrollo derivado de aquélla; y por otra parte, evitar que los países más atrasados en materia de -- prestaciones sociales y laborales puedan quedar en una privilegiada situación para competir en el mercado regional, por la menor incidencia de las cargas sociales sobre sus costos de producción. Estos dos objetivos se hallan en una relación de interdependencia el uno respecto del otro. En efecto, no puede lograrse un positivo mejoramiento del nivel de vida y de las condiciones sociales de la población, sin una efectiva realización de las etapas integracionistas; ni será posible una de estas etapas -la integración industrial- sin una justa equiparación de las cargas sociales que afectan los costos de producción de las industrias que compiten libremente dentro del mercado común.

Cabe mencionar a este respecto la recomendación aprobada en la --

primera Reunión de Consejo de Trabajo y Previsión Social de la Organización de Estados Centroamericanos, celebrada en San Salvador en Abril de 1964, en la que se dice que "los principios de equidad y buena fe - en las relaciones comerciales, que son el fundamento de la estructura del Mercado Común Centroamericano, demandan una justa equiparación de las cargas sociales de cada país , por la incidencia de estas últimas en los costos de producción", y acuerda recomendar a los respectivos - gobiernos, "uniformar el programa de protección básicamente para los - siguientes riesgos: enfermedad común, maternidad, riesgos profesiona-- les, invalidez, vejez y muerte".

Entre otros puntos este organismo acordó también el estudio de - las legislaciones laborales para que los Ministros de Trabajo procuren adoptar medidas para la consecución de la igualdad de bases mínimas en los derechos de los trabajadores, uniformar los sistemas de procedimientos para el otorgamiento de las prestaciones en especie o en servicios y uniformar subsidios por incapacidad temporal. (4)

Estos acuerdos fueron complementados con la resolución del citado organismo aprobada en su Segunda Reunión celebrada en Guatemala en - octubre de 1965, en la que se acordó extender el estudio de la legislación social de Centro América abarcando la elaboración de un plan de - garantías mínimas de seguridad social para los países centroamericanos, y, entre otros asuntos, acordó recomendar que en lo posible se uniformen los procedimientos para el otorgamiento de las prestaciones de seguridad social, así como la supresión de los períodos de calificación, o períodos de espera mínima, para tener derecho a tales prestaciones. (5)

4.- Resultados de un estudio.

El temor relativamente justificado de que la libre circulación de los productos industriales dentro del mercado común centroamericano se tradujera en una desventaja para los países con los costos de mano de obra más elevados, y en la correspondiente ventaja para los países que los tienen más bajos según que dispongan o no de una legislación social más exigente, sirvió de punto de partida al estudio realizado para el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano por la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas sobre "La Productividad Industrial, el costo de la mano de obra y el costo de producción en el Istmo Centroamericano".

Como resultado de las investigaciones que se realizaron sobre duración del trabajo, remuneración y costo de la mano de obra, se concluye que: "por lo que se refiere a las cargas sociales, consideradas aisladamente -excluidas las horas pagadas que no se trabajan- se comprueba que están muy lejos de tener la importancia que se les atribuye dentro del costo de la mano de obra, puesto que cuando mucho -según los países- varían entre el 7 y el 12 por ciento de su costo horario, que equivale en valores absolutos a entre 0.017 pesos centroamericanos en El Salvador y 0.029 pesos en Costa Rica" (pág. 116).

Las diferencias existentes entre los costos de la mano de obra en los países del istmo, según el estudio citado, no constituyen pues un obstáculo inquietante para la competencia regional que se establece entre los países, excepto para Panamá donde esos costos son casi el doble que en los demás países.



Pero, como contrapartida , del examen realizado sobre la relación existente entre el costo de la mano de obra y la productividad, resulta que los elevados costos de la mano de obra, en general, coinciden con una más alta productividad, con lo cual la aparente desventaja de Panamá -- se traduce en una lógica equiparación de su capacidad para competir en el mercado común.

#### 5.- Política Regional sobre conservación de los Derechos de Seguridad Social.

El establecimiento del mercado común centroamericano plantea a -- los regímenes de seguridad social del Istmo nuevas y trascendentales -- responsabilidades.

Estas responsabilidades consisten en garantizar a los trabajado-- res que circularán por los territorios de los países integrantes del -- Mercado Común las prestaciones de Seguridad Social que los protejan efec-- tivamente contra los riesgos de la vida y el trabajo, como requisito - indispensable para alcanzar los objetivos del desarrollo social y econó-- mico del istmo centroamericano.

El Consejo de Trabajo y Previsión Social de la ODECA en su Prime-- ra Reunión, celebrada en abril de 1964 en la ciudad de San Salvador, -- acordó pedir a los gobiernos de los Estados miembros realizar sus mejo-- res esfuerzos para efectuar los estudios necesarios a fin de hacer efec-- tiva la libre movilidad de mano de obra.

En la Segunda Reunión de este Organismo, celebrada en la ciudad de Guatemala en octubre de 1965, expresa en su resolución "que la protección de los derechos de Seguridad Social de los trabajadores centroamericanos que se trasladan dentro del área comprendida por la Integración Económica Centroamericana, es un elemento importante para facilitar su circulación", y acuerda recomendar a los gobiernos de los Estados Centroamericanos la adopción del Proyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social entre los Estados de Centroamerica", previa la -- aprobación oficial del mismo por las respectivas Instituciones de Seguridad Social.

El mencionado proyecto de convenio, basado fundamentalmente en un instrumento -tipo adaptado a las características de la Seguridad Social en los países americanos y preparado por la Oficina Internacional del Trabajo con base en los convenios vigentes entre los países que integran el Mercado Común Europeo, tiene por objeto: a) garantizar a los -- trabajadores de las partes contratantes la igualdad de trato en materia de derechos y obligaciones respecto de la Legislación de Seguridad Social de cada uno de los Estados contratantes; y b) respecto de las personas protegidas por la Legislación de Seguridad Social, establecer el derecho a percibir las prestaciones en especie, en servicios y en efectivo que le correspondan, durante su residencia o estadía en los territorios de los Estados contratantes y garantizar la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición mediante la continuidad - entre las afiliaciones a la legislación de los mismos Estados.

El fenómeno integracionista ha hecho necesario el cambio de las - perspectivas y a través de la Organización de Estados Centroamericanos

se coordinan actualmente esfuerzos comunes de política regional, relacionados con una serie de aspectos sociales entre los cuales los más importantes son los que hemos analizado, que ponen de manifiesto el interés en asegurar el goce de las prestaciones que garanticen a los trabajadores del Istmo un nivel de vida adecuado al aporte de este sector de la producción en el desarrollo de los planes de integración económica, en el convencimiento de que la participación de los trabajadores en las ventajas del crecimiento de la productividad es un eficiente estímulo para aumentar la mano de obra calificada y estable.

#### 6.- Coordinación entre el desarrollo social y el desarrollo económico.

El logro de los propósitos antes señalados impone la ineludible tarea "de adoptar un programa regional de desarrollo económico social realista y constructivo, cuya dinámica contribuya al desarrollo económico y represente el medio más eficaz de integración de la población trabajadora del Istmo, obteniendo progresivamente, en los países, la uniformación de las condiciones de trabajo, la de los salarios y la de los niveles de vida con base en las normas que los organismos del mercado común consideren compatibles con las condiciones económicas del momento". (6)

La preocupación por conceder atención a la política de salarios mínimos, de formación profesional y de colocación de trabajadores; los esfuerzos concentrados durante la fase inicial del mercado común centroamericano para aumentar el poder adquisitivo de los salarios dentro del marco de los programas de desarrollo, y la convicción de que existe

una completa interdependencia entre los aspectos económicos y sociales del progreso industrial de la región, que implican una coordinación entre los gobiernos dentro de una orientación política regional adecuada para obtener la óptima utilización de los recursos humanos que puedan contribuir al aumento de ingreso nacional, hace necesario que se tomen en consideración los aspectos sociales de ese desarrollo, "porque han de permitir consolidar los progresos económicos alcanzados y servir de punto de partida para los nuevos avances, a fin de lograr el principal objetivo del mercado regional: la elevación de los niveles de vida de las poblaciones de la región dentro de un proceso económico-social, armónico e ininterrumpido". (7)

### CONCLUSIONES

La Primera y fundamental conclusión a que se llega como resultado de la modesta exposición que se ha hecho en los anteriores capítulos -- sobre los aspectos involucrados en el tema de este trabajo, es la de que es perfectamente compatible la existencia de un sistema integral de seguridad social con una economía en desarrollo; y, que es más, el Seguro Social constituye un valioso instrumento para desarrollar la acción social del Estado encaminada a resolver los grandes problemas que preocupan actualmente a los pueblos de tres continentes del globo -Asia, Africa y América- como son la superpoblación, el bajo nivel de vida y la escasa producción de alimentos por habitante, los que influyéndose recíprocamente constituyen el círculo vicioso de la pobreza y el conjunto de medidas adecuadas para contrarrestarlo, el Desarrollo Económico.

El problema, pues, prácticamente, consiste en cómo sacar el máximo provecho de la función que desempeña el Seguro Social en ese desarrollo. Desdichadamente la ausencia casi total de datos estadísticos no -- permite cuantificar el grado o magnitud de esa influencia; pero de las premisas sentadas en los capítulos que preceden podemos deducir la efectiva participación e importancia que el Seguro Social tiene para el Desarrollo Económico y Social. En efecto:

I.- La protección de la salud de la población activa, su distribución racional de acuerdo a las necesidades de la producción nacional -- que incide en el mejoramiento de la productividad de la mano de obra y -- la mejor capacitación técnica y profesional, todo ello conseguido a tra-

vés de las prestaciones del Seguro Social, hacen que éste participe decididamente en el desarrollo económico contribuyendo a suministrar y -- conservar los recursos humanos que lo hacen posible.

II.- El Seguro Social como un sistema de prestaciones a corto plazo destinadas a mantener la continuidad de ingresos del trabajador en caso de enfermedad y accidente y las prestaciones a largo plazo que tienen por finalidad garantizar al trabajador la no interrupción del ingreso económico proveniente de su trabajo, sea por vejez o invalidez, o el del grupo familiar en el caso de muerte del jefe de familia, constituye un eficaz instrumento de redistribución de la renta nacional cuyo aumento constituye verdaderamente el índice de un progreso integral únicamente en la medida en que se distribuya equitativamente entre los diversos sectores de la población y entre las sucesivas generaciones que se entrelazan en el tiempo para forjar el progreso de la nación.

Un régimen de Seguridad Social integral y equilibrado es el instrumento más idóneo para que el aumento de la renta nacional, traducido en un aumento de los recursos del seguro social, lleve sus beneficios a toda la población mediante un permanente y progresivo mejoramiento de las prestaciones.

Lo anterior, sin embargo, será solamente posible cuando se revisen los sistemas actuales de financiamiento que permiten trasladar las cargas del seguro social sobre los consumidores y por ende sobre la misma población protegida, anulándose en consecuencia la función del seguro social como instrumento de redistribución de ingresos basada en un aumento de la remuneración global del trabajo representado por un con---

junto de prestaciones sociales y económicas, a través de una correlativa disminución de la ganancia del empresario y que actúa así como un -- factor de equilibrio y paz social, la que se traduce en un estímulo a -- la inversión favorable al incremento de la producción nacional, base y fundamento de la creación de riqueza.

III.- La participación del seguro social en el financiamiento del desarrollo representada en la construcción de obras de capital social - fijo, factor determinante para favorecer el rendimiento de las inversiones externas e internas, canalizando el ahorro colectivo a través de una labor eminentemente social, constituye una contribución sustantiva en - favor de la participación en los beneficios del incremento de la productividad resultante del desarrollo económico, que repercutiendo a su vez en el consumo generador de nuevas inversiones significa un estímulo al - progreso económico nacional.

IV.- Existe una completa interdependencia entre los aspectos sociales y económicos de la integración centroamericana, emprendida e impulsada por los países del Istmo en un decidido y firme propósito de -- alcanzar el desarrollo económico por medio de un esfuerzo común de cooperación regional. La adopción de una política regional de seguridad -- social encaminada a garantizar a los trabajadores su participación en - los beneficios obtenidos del desarrollo económico mediante una elevación de su nivel de vida, está representada: en la protección a los derechos de seguridad social del trabajador migrante y en la uniformación de las garantías sociales que traducida en una equiparación de las cargas fiscales respectivas permite sin ventajas unilaterales la óptima utiliza--

ción de los recursos humanos que contribuyen al aumento de la producción regional y, consecuentemente, son un poderoso factor para transformar -- las actuales necesidades en el bienestar colectivo de los habitantes del Istmo centroamericano.



## I N D I C E

No. Pág.

INTRODUCCION	I
CAPITULO I.- ACCION DEL SEGURO SOCIAL SOBRE LOS FACTORES HUMANOS DEL DESARROLLO.	1
1.- Conservación de los recursos humanos. 2.- Distribución de la mano de obra.- 3.- Perspectivas de mayor capacitación profesional y técnica.- 4.- Mejoramiento de la productividad.- 5.- Implicaciones demográficas.	
CAPITULO II.- EFECTOS ECONOMICOS DEL FINANCIAMIENTO DEL SEGURO SOCIAL.	15
1.- Sistemas financiero-actuariales.- 2.- Los recursos y su distribución.- 3.- Influencia sobre el ahorro.- 4.- Efecto sobre el consumo.- 5.- La cotización patronal como factor de costo de producción.- Su naturaleza fiscal.- 6.- El sistema no contributivo.- 7.- El aporte del Estado.- 8.- Otras modalidades del sistema contributivo.	
CAPITULO III.- EL SEGURO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE REDISTRIBUCION DE INGRESOS.	41
1.- Redistribución horizontal y redistribución vertical.- 2.- Transferencias de la población activa a la población pasiva.- 3.- Transferencias entre sectores desigualmente desarrollados.	
CAPITULO IV.- PARTICIPACION DEL SEGURO SOCIAL EN EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.	52
1.- La formación de capital.- 2.- El Seguro Social como un sistema de ahorro colectivo.- 3.- Principios económicos clásicos.- 4.- Inversiones en obras de utilidad económica y social.- 5.- Resultados en otros países en desarrollo.- 6.- Planeación económica y planeación social.	
CAPITULO V.- PAPEL DEL SEGURO SOCIAL EN LA INTEGRACION ECONOMICA.	72
1.- Incidencia sobre el mercado común.- 2.- Redistribución de cargas entre sectores industriales del área de integración.- 3.- Tendencia hacia la uniformación de las cargas sociales.- 4.- Resultados de un estudio.- 5.- Política regional sobre conservación de los derechos de seguridad social.- 6.- Coordinación entre el desarrollo social y el desarrollo económico.	
CONCLUSIONES	83