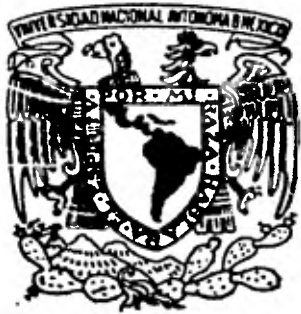


14-591



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**TESIS DONADA POR  
D. G. B. - UNAM**

**LA PLANIFICACION DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL EN EL AMBITO LATINOAMERICANO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
FRANCISCO TORRES SANCHEZ

México, D. F.

1981



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

### **CAPITULO I. Nacimiento de la Seguridad Social**

- A) Antecedentes Históricos
- B) Surgimiento de la Seguridad Social en México.
- C) Seguros Privados, Previsión Social, Plan Beveridge.

### **CAPITULO II. Consideraciones sobre la Seguridad Social.**

- A) Generalidades y Conceptos de la Seguridad Social
- B) Elementos de la Seguridad Social
  - a) Características
  - b) Funciones
  - c) Diferencias
- C) El Seguro Social, Instrumento Básico de la Seguridad Social.

### **CAPITULO III. Análisis Comparativo de la Seguridad Social en algunos - Países de Latinoamérica.**

- A) Estado actual de la Planificación de las Instituciones de Seguridad Social en CUBA.
- B) Estado Actual de las Instituciones de Seguridad Social en COSTA RICA.

**CAPITULO IV. Problemática del Desarrollo y la Planeación  
de la Seguridad Social en America Latina.**

**A) Recursos Básicos de la Seguridad Social**

- 1) Recursos Humanos
- 2) Recursos Económicos
- 3) Recursos Financieros

**B) Análisis Financiero de la Seguridad Social en  
America Latina.**

**CAPITULO V. El Control y La Evaluación del Proceso de Planificación.**

**CONCLUSIONES :**

**BIBLIOGRAFIA :**

## P R O L O G O

LA PLANIFICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ES UN BREVE ESTUDIO QUE CONTRIBUYE AL CONOCIMIENTO DE LA CIENCIA LLAMADA SEGURIDAD SOCIAL SE ENFOCA A PAISES LATINOAMERICANOS, POR SER PAISES TODAVIA EN VIAS DE DESARROLLO EN CUANTO A PLANEACION DE SUS PROPIOS RECURSOS COMBINADOS ENTRE SI, YA SEAN HUMANOS, ECONOMICOS Y FINANCIEROS.

LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO TIENE POR FINALIDAD LLEVAR A CABO UN ANALISIS COMPARATIVO, PARA QUE EL LECTOR SE PUEDA DAR CUENTA DE LAS DIFERENCIAS DE SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS.

PUES COMO ES SABIDO DE ACUERDO AL SISTEMA DE GOBIERNO DE CADA PAIS Y DE ACUERDO A SU GRADO DE DESARROLLO, LA EXISTENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL ES TOTALMENTE DIFERENTE.

AHORA BIEN, ESPERO QUE A LOS ESTUDIOSOS DE ESTA CIENCIA, LA CUAL TODAVIA ESTA EN DESARROLLO, LES SIRVA PARA ACRECENTAR EL CONOCIMIENTO DE LA MATERIA QUE NOS OCUPA.

# C A P I T U L O I

## NACIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- A) Antecedentes Historicos
- B) Surgimiento de la Seguridad Social en México
- C) Seguros Privados, Previsión Social, Plan Beveridge

## C A P I T U L O I

## NACIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A) Antecedentes Históricos .

La Seguridad Social como instrumento de bienestar fundado en la solidaridad, como parte de una política social que procura erradicar definitivamente los males que aquejan la humanidad, es producto de un lento proceso de desarrollo conceptual respecto de los fundamentos y de los métodos concebidos para luchar contra la adversidad, que comienza a rendir los frutos después de la segunda guerra mundial.

Hagamos un breve bosquejo histórico sobre la materia que nos ocupa.

Decimos que el hombre fué paulatinamente venciendo los riesgos a los que se enfrentaba individualmente, con la formación de los grupos sociales pero que también, la formación de estos grupos vinieron aparejadas nuevas necesidades que habría que superar.

El temor a la inseguridad unió a los hombres por el parentesco, apareciendo la organización social cuyo control fué ejercido primeramente por los miembros más ancianos del grupo. - Gerontocracia.

" El mal que amenaza o aterroriza es producido por demonios ", comienza a hacernos sentir la presencia de los misterios de los dioses y también como respuesta nace la magia que sólo permitía a escogidos miembros del grupo conocer el origen de estos misterios y a quienes más convenía, para conservar esa hegemonía sobre sus congéneres, que esos misterios perduraran por lo que atribuyen diversos dioses, con los más raros apetitos y deseos, la presencia de determinados fenómenos naturales. Para evitar los males, había que conjurarlos, para hacerlos accionar benévolutamente había que realizar ofrendas. Que preponderancia tan grande adquieren en esos momentos los primitivos hechiceros que después y al hacer las ofrendas o expiaciones como rito, devienen en sacerdotes y, de ser un adivino de los deseos de los dioses o demonios pasan a ser intérpretes de ellos representantes de los mismos grupos.

Todos los pueblos primitivos en un momento histórico, crearon los dioses, llámenseles Moloch o Huitzilopochtli mientras mayor eran los poderes atribuidos a estos

No vamos a detenernos en la enumeración de los dioses que tuvieron los pueblos primitivos, veamos mejor, como el hombre ejemplificado por Prometeo, logró poco a poco arrebatárles los secretos, o tal vez debamos decir, les fué merced atribuciones y poderes que el mismo habíales otorgado.



Debemos considerar a Grecia como representativa de la ruptura del mito, cuando menos en el ámbito de la medicina tal vez esta ruptura se debió a que los hombres se fueron familiarizando con los dioses y "emparentando" con ellos.

Así la medicina de los griegos no es ya el procedimiento mágico, rodeado de misterios en manos de hechiceros y cercado con tabú, es un proceso racionalizado una suma de experiencias objetivizadas, no se ve a la enfermedad como maligna influencia de los dioses, sino como un producto de determinados factores, estos que podían ser conocidos, objetivos.

Cuanto tiempo desde las enseñanzas y experiencias de Herófilo Galeno, e Hipócrates, aún son base de la medicina moderna. Ellos le dieron importancia capital a la salud, "la ciencia y el arte no tienen nada que enseñar, el ánimo es incapaz de esfuerzo, la riqueza inútil y la elocuencia ineficaz si falta la salud", son palabras de Herófilo.  
( 1 ).

---

( 1 ). Citado por Charles Singer - Medicina, el legado de Grecia - Universidad de Oxford Pags. 262 y sigs.

Se desprende de esto el reconocimiento de lo contingente de los dones humanos ante la inseguridad.

Sin embargo eran frases propias de filósofos que no se percataban a la realidad social, de las clases débiles de los miles de esclavos que como elemento mecánico de producción sólo figuraban para ellos como símbolo de un capital pero sin el menor signo de semejanza con las clases altas que se dedicaban al cultivo de la política, del pensamiento, del arte a las armas o al comercio.

Consideramos a Pitágoras - la justicia de una relación aritmética - reformador religioso, como originador de un movimiento de mutualismo, de solidaridad.

Sus discípulos ponían sus bienes en común instituyendo un modo especial de vida privada, una asociación religiosa, ética y científica. El vínculo de la comunidad de origen a la ayuda mutua, al mutualismo; no tenían siquiera largos y azarosos viajes para acudir al funeral de un hermano muerto, al que muchas veces ni siquiera conocían. ( 1 ).

Pasemos ahora brevemente, por Roma.

Roma con su constante preocupación - tal vez eso le dió dimensión - por institucionalizar las formas sociales que aparecían, cobijó ese manto

---

( 1 ) . Jacobo Burckhardt, Historia de la cultura Griega Tomo III -  
Pags. 280.

las primeras muestras de solidaridad social así es atribuída a Numa - Pompilio las primeras organizaciones con el común denominador de mi tigar los efectos de la inseguridad social, estas organizaciones eran - las de artes y oficios creándoles un verdadero interés profesional y -- conciencia de comunidad.

Se citan también como ejemplos primeros de grupos solidarios que bus can la protección social de sus miembros, los colegios tenuiores, o - corporaciones de artesanos.

No haremos alusión a algunas otras corporaciones que teniendo fines - más o menos similares, eran usados primordialmente para hacer polí tica perdiéndose la simplista etiqueta de solidaridad social para caer - en el de organizaciones que buscaban el poder y como parte de su ac tividad tenían la de reunirse en la celebración de bacanales y festejos que en manera alguna puede decirse que pretendiesen superar la inse- guridad social convenimos con Marx y Engles que una característica - fundamental de la "Pre - Historia" fué el régimen " propiedad" colec- tiva tanto de los instrumentos de producción como de los de consumo.

Esta característica de la "gens" primitiva, comunidad de bienes, ha - cía innecesario, como lo apunta Ricardo R. Moles, ( 1 ).

Adoptar fórmulas especializadas de protección dado que la subsisten- cia individual y colectiva estaba perfectamente resuelta en la unidad natural del grupo .

Tiempo más tarde, al establecimiento del régimen de propiedad privada, tanto de los instrumentos de producción como de los de consumo, nace el período que se conoce con el nombre de historia.

A medida que éste régimen se va consolidando, el ámbito social va sufriendo cambios y diversificándose y una de las funciones de estos grupos sociales - la protectora - va siendo transferida a una entidad con mayor representación, con mayor aglutinamiento, así a la familia y posteriormente a la comunidad, que asumió la responsabilidad de protección a sus miembros y dentro de estos a los que más necesitaran de ella.

Posiblemente estos elementos hayan llevado a varios tratadistas a considerar a la mutualidad primitiva como la forma más antigua de protección social.

---

( 1 ). R. R. Moles Hist. de la Previsión Social en Hispanoamérica De palma Buenos Aires. 1962.

Nació en el seno familiar como una proyección inherente a la calidad de jefe de familia, pero también como una emanación del grupo o núcleo familiar respecto de sus integrantes. Se ve ya, el germen de la solidaridad.

El espíritu de solidaridad fraternal y gremial inspiró la fundación de asociaciones con fines religiosos y funerarias, cuyos miembros al mismo tiempo, practicaban la ayuda mutua y el socorro de las viudas y huérfanos.

El mutualismo, en esta forma, se practicó en la Grecia y Roma Clásicas. Grupos como los "hetaires" y "collegia" que tenían a su cargo el honroso entierro de sus miembros muertos y ayudar a sus familiares.

En proceso de maduración el mutualismo se diversificó en la edad media, siendo practicado por cofradías y confraternidades con relevancia especial las confraternidades de compañeros u oficiales.

El mutualismo tiene trascendencia en el campo de la Seguridad Social debido a que sirvió de base a otros sistemas más amplios como el seguro privado y el Seguro Social que encontraron en los principios básicos

---

( 1 ) R. R. Moles ob. Cit. pag. 10 .

del mutualismo una fuerte inspiración.

De origen tan remoto como el mutualismo es la caridad o asistencia - privada propiamente dicha, que consiste en la benévola asistencia presta da al necesitado. Esta forma de ayuda recibió un gran estímulo con el advenimiento del cristianismo. Fué practicada principalmente por ins - tituciones religiosas y filantrópicas, así como por particulares que por ese sólo hecho, eran considerados como virtuosos.

"La caridad era una virtud que muy poco y sin constancia estaban dis - puestos a ejercitar. Prácticamente se traducía en un acto sentimental, filantrópico o banal, que queda a la absoluta voluntad del dador, era uni lateral y esporádico, no respondía a un sistema definido; el monto la - clase de beneficiario eran decididos por el donador que ninguna obligación tenía de ayudar, ni derecho a exigir algo a cambio ( 1 ).

La caridad, como fórmula adecuada para auxiliar al prójimo, encontró cier ta resistencia pública pues resultaba un tanto afectuosa.

Hagamos un pequeño paréntesis en este resumen y señala la aparición - también el seguro privado, que más adelante veremos como sirvió de - antecedente a la Seguridad Social.

---

( 1 ). O. G. Ramos Álvarez que es la Seguridad Social en la revista - Mexicana del trabajo Pag. 149.

Hasta cierto punto, el Seguro transformó la teoría y práctica del mutualismo o tal vez produjo un tipo específico de mutualismo.

Al resultar insuficiente para satisfacer los intereses de los que lo practicaban, el mutualismo comenzó a declinar, dando nacimiento a nuevas formas de protección ya que es ley social, el que cuando una determinada fórmula pierde su eficiencia o su aplicación es obsoleta, las relaciones sociales entran en crisis y para salir de ella agudiza la inteligencia de sus miembros en la búsqueda de nuevas fórmulas que respondan a la realidad imperante.

Sólo a manera de ligero recordatorio, señalaremos el nacimiento de los seguros en los registros de viajes navales, un comienzo que los tratadistas acertadamente han llamado de "apuesta" y que actualmente se ha cambiado por los términos "Ley de probabilidades" "Cálculo de los grandes Números".

Bien, volviendo a la evolución de la caridad ésta fue perfeccionada por medio de una nueva fórmula, la beneficencia que cobró un gran impulso en la edad media.

Siguiendo a Karl Shweinitz, la beneficencia consiste "en la ayuda prestada en dinero, especie o servicios, por una organización filantrópica o gubernamental, a las personas que por carecer de recursos o ganar un salario -- insuficiente no pueden cubrir las necesidades primordiales de la vida; y esta clase de ayuda puede prestarse en forma de mantenimiento en una institución llamada casas de caridad, asilos. etc. o proveyendo de lo ne

cesario a las personas necesitadas en sus propios domicilios". ( 1 ).

Por medio de la beneficencia se superaron ciertos obstáculos que presentaba la caridad y así los particulares hacían las donaciones pero sin ofender a los necesitados, es decir, esa donación se volvió impersonal puesto que era através de una administración, que mantenía una relativa incógnita del donador, atraía un mayor número de donadores y de diferentes potenciales económicos, ofreciendo así mayor recursos y mejor dirigidos ya que la misma administración podía seleccionar mejor su campo de acción a determinados casos de necesidad, imponiendo asimismo algunos requisitos a los beneficiarios, concretando; permitía éste sistema un mejor resultado de la caridad y además eliminaba hasta cierto punto, lastimar la dignidad del beneficiario, que en el anterior sistema se sentía como limosnero así era llamado.

---

( 1 ) Karl Schweintz Inglaterra hacía la Seguridad Social Edít.



Podemos encontrar, al lado de las formas de protección social de vigencia en la edad media, otros que son propios de la organización jerarquizada del medioevo puesto que se encontraban "implícitas en vínculos jurídicos que regían las relaciones de tipo señorial; estos se reflejaban en las formas políticas de amparo a las personas y bienes de los débiles - dentro de la organización feudal. En caso de enfermedad e invalidez, la familia era ayudada por vecinos o entidades locales ( diaconías ) una persona podía incluso buscar protección en otra familia sirviendo con su trabajo personal u ofreciendo sus bienes a cambio de sustento y seguridad".

( 1 ).

La reforma religiosa, aparte de producir cambios, trajo como consecuencia en éste, el que muchos de los que ejercían la caridad o beneficencia cesaran de hacerlo, debido a que el interés de ganarse un lugar en el -- cielo fue ocupado por el "interés" que podía producirles el dinero, puesto que, de conformidad con los nuevos dogmas, nada podía privarles del lugar que les correspondía en el cielo.

---

( 1 ) . R. P. Moles. Ob. Cit. Pag. 11

En virtud de la crisis en que se habfan visto envueltas la caridad y la beneficencia, a consecuencia de la reforma religiosa y a que el mutualismo habfa resultado importante para solucionar el problema - de la necesidad "en razón de la insuficiencia de prestaciones ya que éstos sólo se concedfan a sus afiliados, el Estado decidió asumir - como un deber, el asistir al indigente. La acción adoptada de esta suerte por el Estado recibió el nombre de Asistencia Pública. Al - lado de la asistencia pública, siguieron ejercitándose el mutualismo, la beneficencia y el ahorro privado.

A partir de la Revolución Francesa. La asistencia pública, entró en auge.

Se consideró, con la aparición de esta asistencia que al fin se habfa encontrado una eficaz forma para remediar las diversas carencias y tal vez fué así, sólo que era insuficiente porque limitaba su acción - a la indigencia pura, a casos de extrema pobreza, dejando marginados a enormes núcleos que en sí representaban la verdadera fuerza activa de la población; la parte productora; estos miembros se veían desprotegidos por esa asistencia aún cuando, con la presencia de la máquina avanzaba el industrialismo los riesgos eran inmensamente mayores.

Veamos, en un somero análisis, algunos de los hechos sobresalientes del siglo XIX claro, en cuanto a la materia que estamos tratando.

La aparición de nuevos instrumentos previsionales que darán bases suficientes para la transformación de los métodos de amparo, de una previsión social a los Seguros Sociales, y de estos a la Seguridad Social.

El riesgo se eleva a la categoría de hecho social, tomando en cuenta para ésto, los accidentes de trabajo el maquinismo, el no poder culpar al particular de esta situación y que en última instancia constituya un elemento disociador, perturbador de una paz social.

Así también por las proyecciones cualitativas y cuantitativas del riesgo pusieron de relieve, por una parte, la insuficiencia de los métodos de protección tradicionales para cubrir las necesidades originales en la vida comunitaria, con la aparición del industrialismo y por otra, la necesidad de promover una enérgica acción que antes de remediar, previniera.

Tenemos que, considerarlo ya el riesgo como hecho social afectando la paz y el bienestar general, ha trascendido del plano individual al político social, provocando una intervención más decidida del Estado.

Sin que esto sea una recapitulación, creemos conveniente hacer algunos señalamientos de lo hasta ahora visto, en este resumen-histórico.

## B) SURGIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

La planeación de la seguridad social está condicionada por el estado de la planeación nacional que se nutre de la aplicación de principios y tradiciones, propias de cada Continente; por consiguiente, debe aceptarse que la planeación de la Seguridad Social en cada país habrá de ser forjada en sus propios moldes - pero con rasgos de identificación surgidos de la común historia de las naciones de la región latinoamericana.

Los problemas involucrados en la cuantificación de resultados de los programas de seguridad social - sumados a la lenta maduración de los beneficios de la planeación y del incremento de la eficiencia en la administración - no permiten apreciar los cambios efectuados, en el corto plazo, en el progreso de sus instituciones, constituyendo obstáculos para que la significación de los sistemas de seguridad social sean debidamente jerarquizada a nivel de los objetivos y de la planeación nacionales.

En la medida en que mejoren los indicadores y la metodología para la cuantificación de las actividades a nivel global y sectorial y se obtengan informaciones sistemáticas más fidedignas y oportunas de los efectos integrales de las actividades gubernamentales, en cuanto a la distribución real de las cargas y los beneficios directos e indirectos derivados de los diversos programas de carácter público - entre los distintos sectores y regiones de un país, se estará avanzando - para proporcionar una base más sólida para determinar la planeación más adecuada para el subsector de la seguridad social en el contexto del desarrollo integral.

La existencia de analistas dedicados actualmente a investigar los objetivos nacionales, que fundamentan los planes para el desarrollo de algunos de los países de América Latina, representa un aspecto lógico, en lo que se ha denominado, una presidencia institucionalizada. Los grupos de expertos, actualmente dedicados a esta actividad, tienen además ante sí, la difícil tarea de proyectar tendencias y anticipar problemas futuros, utilizando todos los instrumentos y técnicas desarrollados en años recientes, para predecir los acontecimientos, e impedir en lo posible, los impactos negativos al desarrollo, probables de presentarse en el futuro, e implícitos en las alternativas de acción.

Premisas de la planeación en el área latinoamericana.

Aún cuando en el área latinoamericana ya casi no existen reservas, en relación a la validez de la planeación, ésta requiere, para el establecimiento de sus metas, la definición objetiva de los problemas nacionales. A este respecto se puede señalar una característica en el enfoque regional de la planeación y es la relativa a que, la evaluación y el establecimiento de prioridades, ante las alternativas de acción, se viene fundamentando en un contacto personal continuo, con los problemas y las personas de mayor significación nacional. Para algunos de los administradores y planificadores de los países de esta región, resulta difícil confiar exclusivamente en las técnicas remotas de las gráficas, las estadísticas y las extrapolaciones, en detrimento de recurrir a la sensibilidad e intuición que surgen del contacto personal. Por consiguiente, la selección de los objetivos nacionales para la planeación, en el período actual, tiende a trascender el análisis racional y la objetividad, para comprender las aspiraciones y los móviles de los hombres las motivaciones políticas y el marco de referencia e ideología predominante de cada nación.

### Diferencias surgidas del estado de desarrollo.

Dentro de este enfoque general sería preciso señalar algunas apreciaciones relativas al estado de la planeación en el área de América Latina, para distinguir las diferencias fundamentales en cuanto a problemática, metodología y grado de utilización, entre las naciones más adelantadas y los países en vías de desarrollo. Es evidente que esta diferenciación radica fundamentalmente en los diversos grados de desarrollo económico, social y político de las distintas sociedades, que imponen demandas muy diferentes a los sistemas de planeación.

Para el mundo en vías de desarrollo, la planeación constituye la elección de un camino para lograr una independencia económica que no signifique aislamiento y pueda traducirse en mayores niveles de producción y una más equitativa distribución de los beneficios derivables de la misma. Esta posición, implica encontrar nuevas pautas de acción, frente a los problemas económicos tradicionales, considerando los aspectos sociales en las formas de incrementar la producción y para fortalecer el consumo y el ahorro interno, así como para incrementar el nivel de inversiones productivas y las relaciones de comercio internacional.

### Objetivos de la planeación para los Países en vías de desarrollo.

Es fácil percibir la necesidad de contar con sistemas de planeación, que logren la optimización de los recursos disponibles, ante la insuficiencia de los mismos, encauzándolos hacia los objetivos considerados de máxima prioridad, entre todos los elegidos a nivel nacional. En la presente coyuntura histórica de América Latina -- en que nuestros países se debaten por alcanzar mayores y mejores niveles de vida, se impone la acción para promover la transición, en el proceso de planeación, de la etapa de formulación y tentativas infructuosas, a la preparación de la infraestructura que se requiere para que la fase operativa adquiera el impulso y continuidad que

exige este proceso para ser eficaz.

Se observan algunos casos como los de Chile, Cuba, Venezuela y México, cuyos métodos de planeación registran ciertos avances, que, así como los otros países que se encuentran en diversas etapas de su planeación, sólo con el transcurso de un mayor período de tiempo, podrán contar con los elementos para su evaluación. También se puede captar que ya existe una conciencia generalizada en relación a que la falta de planeación adecuada, resulta en una deficiente utilización de los recursos nacionales, con el consiguiente retraso en el desarrollo deseado, lo cual puede revitalizar las actividades de planeación. En el caso de México, se percibe que está efectuando un proceso gradual de reforma administrativa, tendiente a proporcionar el andamiaje requerido para impulsar su planeación.

#### Relación entre el modelo de desarrollo, los planes nacionales y la programación.

Entre las políticas de diversos gobiernos del área americana ocupan un lugar significativo, las que se dirigen a lograr un desarrollo integral y equilibrado, con una mayor generación de ingresos entre los trabajadores de todas las regiones de un país, que beneficien fundamentalmente al sector agropecuario de bajos ingresos, y a los de la industria mediana y pequeña, con atención especial a las actividades industriales que se empiezan a desarrollar en las áreas agrícolas donde se producen las materias primas.

La capacidad de una sociedad para idear y aplicar el modelo que ha elegido para su desarrollo, puede captarse a través de la determinación de estrategias que están orientando sus planes, programas y políticas a los cuales se pretende sujetar la transformación que requiere para su desarrollo.

#### Establecimiento de las unidades de programación en México. - Objetivos

Cuando se estableció la Reforma Administrativa el 11 de marzo de 1971, entró en vigor un Acuerdo Presidencial, que crea las Unidades de Programación de las Secretarías de

Estado. Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Entre las consideraciones fundamentales de este Acuerdo se reiteran los objetivos de acelerar el desarrollo integral del país e incrementar su independencia económica, mediante la elevación de la productividad y la redistribución equitativa del ingreso, señalando para el cumplimiento de estos objetivos la necesidad de coordinar y armonizar los programas y metas específicas de las entidades del sector público federal.

Es indiscutible la posibilidad que tiene el sistema de seguridad social mexicano, para contribuir en mayor medida a la consecución de los objetivos señalados, que coinciden con las finalidades básicas de sus programas de acción : aumentar la productividad, mejorar la redistribución del ingreso y realizar esfuerzos para la coordinación de sus programas con otras entidades.

La base informativa que requiere la programación de la seguridad social.

En cuanto a la obligación, establecida para las mismas entidades, de contar con los servicios técnicos que permitan precisar y cuantificar sus objetivos, así como programar el empleo adecuado de los recursos con los que cuentan y las actividades que deben realizar, se pueden distinguir los esfuerzos realizados a través de una larga trayectoria institucional, que evidentemente reclama una modernización y redoblamiento de actividades con personal capacitado, para poder contribuir a ampliar la base informativa que se considera indispensable, tanto para la ejecución del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, como para las funciones de las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos. Tales servicios técnicos también facilitarán la labor encomendada a las Unidades de Programación, en cuanto a mejorar las formas de análisis, evaluación y orientación sistemática de las actividades de cada entidad, para la consecución de los objetivos del desarrollo.



Se prevé, que una vez logradas las actividades relativas a las reformas estructurales e infraestructurales necesarias para la programación de las actividades adecuadas en el campo de la seguridad social, se podrán integrar tales programas y previsiones, a los planes globales. También se considera que realizadas las actividades citadas, entre las que figura la obtención y análisis de datos significativos, será más fácil fortalecer el sistema de informaciones establecido para que pueda aportar mayores elementos útiles para la toma de decisiones en todos los niveles. Asimismo, la labor previa requerida para el funcionamiento eficaz de las unidades de programación, permitirá establecer la necesaria coordinación con las Secretarías de Estado, señaladas en el Acuerdo respectivo, a fin de que puedan presentar en forma conjunta, al Ejecutivo, los programas sectoriales y regionales del desarrollo.

La continuidad y eslabonamiento que requiere la programación.

La inclusión de la seguridad social en los planes nacionales, así como la creación de unidades sectoriales e institucionales de programación, sólo constituyen un paso inicial que puede no ser decisivo, si no se implementan la continuidad y eslabonamiento que requiere dicho proceso y la definición de directrices vigorosas y congruentes. Las instituciones que comprenden el sistema de seguridad social en Mexico, indiscutiblemente han logrado ciertos avances para definir su participación en el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, pueden llegar a ser satisfactorias, si se amplían, con laboriosidad, los esfuerzos, que a este fin, sean dirigidos.

Es indudable que el establecimiento de las unidades de Programación representa la continuidad en una serie de actividades que se vienen realizando desde 1928, fecha en que se organiza el Primer Consejo Económico Nacional; con la promulgación, dos años más tarde de la Ley de Planeación General de la República.

El Primer Plan Sexenal data del período 1934-40; el Segundo de 1940-46 y desde esa fecha hasta 1960 se observa la formulación de diversos proyectos, planes y programas de inversiones, apoyados por la creación de diversas Comisiones. Es hasta 1961, que por Decreto Presidencial, se establece un Programa de Acción para el Desarrollo Económico y Social del País; se observa además un paso trascendental con la organización de una Comisión Intersecretarial para elaborar los Planes Nacionales de Desarrollo Económico, que cobran forma en 1962, llegándose a estructurar un Plan de Acción Inmediata, que abarcaría el período 1962-64 y otro Programa de Desarrollo Económico y Social, que comprendería desde 1966 a 1970. Es hasta 1971 que se crean las Comisiones Internas de Administración, que determinarán las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, durante el período 1971-76, con el establecimiento de las Unidades Auxiliares de Organización y Métodos y las Unidades de Programación, en las diversas entidades del sector público y para-estatal.

Las cuatro décadas transcurridas, presentan testimonio de esfuerzos de programación, que han variado en cuanto a la metodología aplicada en los recursos y mecanismos utilizados y en la intensidad del interés para su consecución; sin embargo, la tónica subyacente sigue siendo válida a través de los tiempos, con directrices que sólo han variado en sus modalidades, dirigidas a lograr la congruencia en la acción del Estado, en todos los niveles, con el fin de obtener una mayor coordinación de los esfuerzos nacionales, para lograr un reparto más equitativo, tanto del costo como de los beneficios del desarrollo deseado.

La problemática de los planes y de la programación de la seguridad social en América Latina.

La elaboración de los planes y la programación correspondiente de la seguridad social en América Latina aún tiene un arduo camino por recorrer, con mayores escollos que

los países más avanzados - que fundamentan sus planes y programas actuales, en una rica experiencia de la planeación nacional - debido a que los sistemas de esta región se están enfrentando a un conjunto de problemas, cuya solución implica una mayor complejidad que la que se reconoce, en la planeación que se pretende llevar a una fase realmente más operativa.

Los grandes problemas para la planeación que se plantean en la situación actual de los sistemas de seguridad social en América Latina, están relacionados con el análisis y la evaluación de diversos aspectos de su funcionamiento, tales como la incidencia real de las cargas que constituyen su base financiera; el nivel de eficiencia de su administración, su capacidad económica y a nivel de operaciones, para cumplir las prestaciones monetarias diferidas y para extender su protección a estratos más grandes de la población . La importancia relativa de estos problemas se ha definido en relación a los años que llevan de operación de los sistemas; a las características estructurales y funcionales de su proceso evolutivo y al nivel de desarrollo observado, en el marco económico - Social de su aplicación.

En cuanto a la incidencia real de las cargas, produce una seria reflexión la determinación de los efectos de las transferencias posibles de realizar por cada sector: en relación al patronal, en los costos de producción; en los precios del mercado; en los incentivos para la inversión y en la posición de competitividad en el comercio exterior. También se plantean interrogantes respecto a los efectos de las contribuciones obreras en los niveles de consumo y ahorro y en la movilidad de la mano de obra. No es de menor consideración la prioridad adjudicada al aporte estatal y su incidencia en el gasto público.

Por lo que se refiere a los niveles de eficiencia alcanzados por las administraciones de los sistemas de seguridad social, puede afirmarse que en contados países del área existe la metodología específica para evaluar la eficacia lograda en relación a costo, indicando la insuficiencia del análisis de las informaciones contables y estadísticas que ya

se están obteniendo en el transcurso de sus operaciones. A este respecto se puede señalar la existencia de mayores problemas, tratándose de instituciones de servicios, con una heterogeneidad y fraccionamiento en la organización, de algunos regímenes, y al hecho de estar realizando sus funciones en ámbitos de demanda y costos crecientes.

En lo referente a la capacidad de las instituciones para cumplir con el pago de las prestaciones monetarias diferidas, cuyo período de maduración se está cumpliendo a ritmo acelerado, en la mayoría de los sistemas, se podría observar que son pocos los que han hecho las provisiones en cuanto a su política financiera y actualmente se encuentran cubriendo dichos compromisos de sus fondos corrientes. Se especula en relación al volumen que será soportable, sin afectar los compromisos actuales, ni gravar en forma excesiva las generaciones futuras.

El reto mayor planteado a nivel macrosocial en nuestro tiempo, a los sistemas de seguridad social, además de la consideración de los problemas anteriores, es el de su capacidad para la extensión de su cobertura a los grandes sectores de la población con los niveles más bajos de ingreso, clamando por lograr su incorporación a estos sistemas.

Esta inclusión condiciona una mayor efectividad de la seguridad social como mecanismo complementario de redistribución del ingreso y como vehículo de expresión del principio de responsabilidad y solidaridad social que lo sustenta.

Los recursos humanos condicionantes  
de la planeación del desarrollo  
de todos los sectores.

Debido a las características del subsector de la seguridad social, también ocupa un lugar a nivel macroeconómico, puesto que al realizar cortes horizontales en todos los sectores los recursos humanos subyacentes, por su naturaleza misma, tienen determinadas interrelaciones que condicionan la planeación del desarrollo de todos

los demás. En esta situación, las diversas instituciones y organismos que lo integran, adquieren una significación extraordinaria en la planeación del desarrollo integral de una nación que lo pretende realizar con bases de estabilidad política y paz internas. Estas aspiraciones implican el concurso de innumerables factores, entre los cuales actualmente se le atribuye un lugar preponderante a la seguridad social, como un instrumento invaluable de naturaleza dual. Por este motivo, es preciso conocer con mayor amplitud sus efectos económicos y sociales, así como la gama de su potencialidad puesto que el subsector de la seguridad social es quizá uno de los que más puede contribuir, con sus políticas y programas, a una efectiva integración y equilibrio adecuado, entre estos aspectos del desarrollo y a aumentar la función positiva del Estado para lograr el progreso social.

#### Los factores condicionantes de la seguridad social.

Es evidente que en los países de América Latina las características de la estructura productiva y la participación de la mano de obra en sus procesos, la insuficiencia de los mercados internos; las elevadas tasas de crecimiento y dispersión demográfica, así como la estructura predominantemente joven de la población y sus índices culturales, de salud y nutrición, constituyen factores condicionantes de la planeación. -- Asimismo la consideración de la etapa de transformación social y política en que se encuentra un país, proporciona elementos que influyen de tal manera en la seguridad social, que condicionan la selección de la metodología y estrategias para su planeación. El deseo de superar las dificultades que implica, el paso a la fase operativa y su integración efectiva, a los demás programas correspondientes a la planeación nacional; también se enfrentará a las características señaladas, constituyendo la causa fundamental de la diferencia en los métodos de planeación elegidos por los países en diversas etapas de desarrollo.

Los objetivos de la planeación actual de la seguridad social.

En casi todos los países de la región, las perspectivas en la tasa de crecimiento de la población y en el ritmo del desarrollo, así como en la distribución actual del ingreso y en los niveles de vida alcanzados por la mayor parte de la población y en especial de aquélla dedicada a actividades primarias, indican que no sólo tenderá a prolongarse la validez de estas consideraciones, para la selección de los objetivos generales en la planeación de los sistemas de seguridad social, sino harán imperativa e inaplazable las metas específicas, que pretenden la ampliación y extensión de los programas a los diversos sectores de la población aún sin servicios mínimos y particularmente a los de las áreas rurales; en la búsqueda para realizar una mejor función redistributiva.

Factores condicionantes de la expansión de los sistemas.

Aun cuando son ampliamente conocidas las condiciones generales mencionadas, se considera importante tener presente sus tendencias, tanto por su trascendencia, en la disponibilidad de recursos totales para los sistemas de seguridad social, como por la razón de constituir la problemática fundamental que caracteriza al marco económico-social, dentro del cual se pretende realizar la planeación y la transformación operativa necesaria para la extensión de sus programas actuales, y con el fin de cumplir las metas adicionales que han asumido.

Constituyen condiciones previas y necesarias a cualquier plan de expansión, la evaluación de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles para el subsector de la seguridad social: la programación e instrumentación del máximo esfuerzo interno para la coordinación institucional, la definición de prioridades y utilización óptima de los recursos existentes con la consiguiente maximización de su productividad y de la cobertura de las poblaciones; así como la evaluación de la capacidad de absorción de aportes adicionales de financiamiento, de recursos humanos y materiales, implícitos con la expansión proyectada.

Las rigideces o factores de estrangulamiento en la planeación de la seguridad social.

Los programas institucionales generalmente requieren períodos más largos para su realización que un ejercicio presupuestal, que además de considerar las actividades programadas correspondientes a un ejercicio futuro, deberán comprender una parte que corresponde a los recursos comprometidos en períodos anteriores.

Estos están fijados por el nivel y estructura de las operaciones determinadas por los planes y políticas previas. La dificultad de movilizar con rapidez estos recursos comprometidos a nuevos objetivos, significa cierta limitación en las posibilidades de reorientación en la política de los componentes sectoriales, para poder coincidir con las metas nacionales actuales.

En este marco se localizan las rigideces o factores de estrangulamiento, que pueden ubicarse en la magnitud de la infraestructura hospitalaria o en la disponibilidad de personal capacitado, que pueden ser muy significativos para la planeación del desarrollo de los programas de seguridad social y para la capacidad de absorción de los nuevos recursos que se contemplen en los diversos planes de extensión.

La mayoría de los sistemas de seguridad social de la región dirigen su planeación a encontrar los caminos viables para solucionar los problemas apuntados; sin embargo, se reducirían el tiempo y los esfuerzos utilizados si se lograran definir las directrices para fundamentar e implementar los programas adecuados de la seguridad social, que correspondieran a la planeación característica de la mayoría de los Estados modernos, del siglo XX, que tienden a lograr el mayor bienestar de sus pueblos, definiendo las formas específicas de acción de acuerdo con su propia realidad.

Esquema básico para el enlace de algunos objetivos de seguridad social con los planes nacionales.

La ampliación de los sistemas de seguridad social, que constituye una de sus metas fundamentales, depende, por una parte, de los esfuerzos internos que se realicen para optimizar el rendimiento de los recursos disponibles, y por otro, de una política nacional que, basada en una planeación congruente, canaliza recursos adicionales, hacia metas coordinadas de desarrollo integral, que presentan mayores



probabilidades de beneficios perdurables para sectores más amplios de la población. Por consiguiente la inclusión de los objetivos de los programas de seguridad social a la planeación nacional, se allana cuando éstos proporcionan la máxima garantía de su aplicación para los beneficios mayores esperados.

Para estos propósitos se considera significativo señalar los puntos que pudieran contribuir a formar un esquema básico para el enlace de los objetivos de los programas de seguridad social a la planeación nacional.

Que los costos de la seguridad social pueden confrontarse con la disponibilidad - de recursos nacionales y con los límites que éstos señalan, en virtud del orden - de prelación establecido en la demanda de recursos públicos para todos sus ob- jetivos.

Que los efectos redistributivos que se realizan a través de estos mecanismos, - realmente sean complementarios de los que pretende un país mediante su política fiscal y de otros programas.

Que la política de inversión de las reservas sean congruente con las medidas de seguridad que dictan los fines propios de los sistemas y con aquéllas que indica el interés nacional, en relación a proyectos que tienen prioridad para el desarrollo.

Que las reformas contempladas en la estructura jurídica, administrativa y financiera, permitan una distribución de sus servicios, acorde con las regiones y sectores se-- leccionados para la aplicación congruente de programas de carácter público.

Que las instituciones de seguridad social inicien, continúen o impulsen sus actividades de planeación y evaluación de sus operaciones, basándose en el análisis de sus propias informaciones estadísticas y en aquéllas de orden nacional, que les permii - tan ampliar la base informativa que se requiere, para la programación de sus acti-

vidades y la integración de las mismas a nivel de planeación nacional.

C ). SEGUROS PRIVADOS, PREVISION SOCIAL, PLAN BEVERIDGE.

De las diversas formas de protección social, aparecidas todas nacieron de una experiencia anterior y con las miras de superar las deficiencias de su antecesora, respondiendo a un nuevo horizonte de casos, fundándose en resultados positivos, después superados y así tenemos que unas no fueron suprimidas por las otras, esto es la previsión social no suprimió totalmente a la caridad, la beneficencia o la asistencia.

Pues aún subsisten y hasta cierto punto como medidas complementarias de la previsión social.

Tomándonos la licencia, haremos una figura, la previsión social tuvo como nodrizas a las otras formas mencionadas y se nutrió de ellas, pero las ha dejado vivir a su lado sin confundirse con ellas y sin constituir casos de parasitismo.

La Previsión Social viene a significarse en la dinámica de este pensamiento, una verdadera conquista social, pudiendo definirla, como el maestro de la Cueva "Es la política y las Instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador a facilitarle una vida cómoda e higiénica y asegurarle contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancia".

Algunos tratadistas como Carlos García Oviedo le asignan una función preventiva meramente, otros como Miguel Ángel Cordini resarcitoria. Consideramos que ambas funciones tienen perfecta cavidad en la previsión social sólo que en distintos momentos, aparecerá como dominante alguna de esas funciones, en su inicio dado que fué hasta cierto punto complementaria, de otras formas de protección, necesariamente - tuvo mayor relevancia la resarcitoria, recordemos como a través de ella se fué variando el concepto o mejor dicho la vinculación entre el trabajador y las consecuencias de los riesgos a los que se encontraba expuesto, hasta llegar, pasando por "vínculo entre riesgo y trabajo" a la responsabilidad del patrón por causas en las que ese vínculo tendía a desaparecer.

Posteriormente fué tomando una mayor importancia en esta función preventiva, que indudablemente tiene un contenido social superior, puesto que si la primera repara los daños, esta tiende a evitarlos.

Teniendo como origen, la previsión social, un dinamismo característico de las instituciones sociales sería incongruente de nuestra parte el considerarla como estática y diseccionarla - sin querer tampoco sostener que es indefinida o infinita su acción, así el límite de la misma quedaría fijado de acuerdo con el "Sujeto al que dedica sus desvelos" teniendo -

como consecuencia en tanto al trabajador (protección de el ) sea su objeto principal, seguirá siendo considerada como previsión social, pero aún cuando su "objeto de eje de ser el trabajador y sea la comunidad comienza a configurarse la seguridad social", ya en la previsión se encuentra el gérmen de la seguridad social.

Motivado por la previsión social, se impuso un cambio de Estado con respecto a las relaciones obrero-patronales; Tuvo que dejar aquella actitud contemplativa y responder a los intereses de la comunidad vigilando el exacto cumplimiento de las obligaciones de los empresarios, presionado por la fuerza originada en una conciencia de clases, que podemos llamar, la hermandad de la miseria.

Aún cuando no está a discusión, diremos que ése cambio en la actitud de los detentadores del poder fué en ninguna manera concesión o dádiva graciosa, fué resultado de una verdadera lucha provocada por la exasperante situación a que había llegado el Estado en el régimen del liberalismo económico que tan pronto había -- engullido y superado orgulloso liberalismo político consagrado en la Revolución francesa.

El régimen de previsión social ocupa en el devenir histórico, el lugar de medio ideado por la humanidad pretendiendo aminorar los estragos que la lucha de clases ocasionaba y tal vez ( aunque no nació con esta idea ) crear las condiciones necesarias para la implantación de un régimen de justicia social.

Configurada ya la previsión social como forma de protección el Estado tuvo que reconsiderar las situaciones sociales y no dejar en tanta libertad el libre juego de las voluntades individuales, juego que había hecho que la explotación del hombre por el hombre llegara a la "sublime inmisericordia".

Comenzó a tomar forma el pensamiento, cien por ciento lógico de que el riesgo ha sido originado por las estructuras económico sociales imperantes, afectando la paz y el bienestar social, donde el evitar la causa del deshasociado social - el riesgo, es labor de la misma sociedad y no del individuo particularmente considerado; con esto queremos decir que deberá ser conjunto, comunitario.

Vemos el surgimiento, a consecuencia del desarrollo de las anteriores ideas de la teoría de la responsabilidad social y con ello, muy próximo el sistema de los Seguros Sociales.

Al igual que las demás formas de protección social, el Seguro Social surgió como una solución de los problemas humanos con pretensión de dar mejor respuesta a la imperante problemática.

El Seguro Social se hizo eco de aquella generalización de ideas. . . . . "tanto ciudadano tiene la obligación de trabajar en intereses de la sociedad todo el tiempo que pueda y cuando por cualquier motivo se quede sin trabajo, tiene el derecho de espe

rar una remuneración de cuantía apreciable que le permita man tener un razonable nivel de comodidades y dignidad . . . una re muneración que habrá de tener la condición de derecho inalienable, no sujeto a ninguna prueba acerca de sus posibilidades o sus ne - cesidades" ( 1 ).

La organización e institucionalización de los Seguros Sociales, se debe a Alemania.

El absoluto prusiano del siglo XVIII tomó la inspiración del nacio - nalismo Alemán y tuvo un hombre que con tales tendencias proyec - tó a Alemania hacia el porvenir llegando a consolidar el LL Reich, en donde el nacionalismo pierde su esencia, predominando el abso - lutismo prusiano "lo que quedo de pensamiento independiente indi - vidualismo y oposición contra la definición del estado y de las cla - ses que se personifican, fué destruido o corrompido por el genio - despiadado de Bismark , Este aplastó a estas clases que en cual - quier otra parte eran las más celosas y eficaces para impedir la intervención oficial en las vidas de los agentes". ( 1 \* )

---

( 1 ) K. de Schweinitz Inglaterra hacia la seguridad Social Méx. 1945 - Pag. 340.

---

( 1 \* ) Stolper. Historia económica Alemania Pag. 22 .

Una vez consumada la unidad Alemana sus constructores se preocuparon por intensificar y controlar el desarrollo de las fuerzas económicas al fin de procurar la prosperidad y el bienestar del Estado.

La situación de los trabajadores, fue fuente de preocupación para los artífices del recién nacido imperio considerando -- que representaba un foco de continua agitación.

Al notarse claramente el auge que estaba tomando en la clase proletaria, las ideas de la sociedad democrática, se dictó la ley Antisocialista, Octubre 21 de 1876 como legisla -  
ción de emergencia.



## C A P I T U L O I I .

### CONSIDERACIONES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- A) Generalidades y Conceptos de la Seguridad Social.
- B) Elementos de la Seguridad Social.
  - a)-Características
  - b)-Funciones
  - c)-Diferencias
- C) El Seguro Social, Instrumento Básico de la Seguridad Social.

Ninguna relación de convivencia podría entrar al terreno de la realidad si el ser humano no tuviese en sí mismo los poderes, las funciones que lo hacen ser social, el hombre lleva en su propia constitución la socialidad.

La vida humana es la vida social, no obstante la sociabilidad posibilidad de integrarse a los grupos de asimilarse y de participar en los procesos sociales, es diversa en cada persona y en cada pueblo; se entorpece y dificulta por su falta de cultivo y éste es uno de los más graves fenómenos en el mundo moderno.

Esto nos hace pensar en el ansia y la dificultad de interpretarse en los fenómenos sociales que "padece" el hombre de nuestra época, impresionado por los avances tecnológicos de los que él ha sido autor y desconcertado ante el discernimiento de los procesos sociales como si viviera inmerso en una maraña de relaciones que lo dispersan y superficializan, citando a "Sheler" en ninguna época de la historia ha resultado el hombre tan problemático para sí mismo.

Como en la actualidad (L).

Concluyendo; la esencia de lo social está en el hombre, es el hombre mismo. El fenómeno social se produce de las potencias y funciones del hombre, se enlaza y transforma con la convivencia y retorna enriquecida a la propia personalidad, que la reviste otra vez a la colectividad en sucesión infinita. Es afluencia y refluencia que no se detiene, marcha con el tiempo". (2)

La convivencia es más que coexistencia, es la puesta en práctica de lo social, adquiere realidad en el tiempo y en el espacio.

La convivencia propicia pues el nacimiento de múltiples relaciones entre los componentes de la sociedad, lo que a su vez es causa de que en no pocas ocasiones se creen conflictos entre ellos, conflictos para cuya solución se hace indispensable la creación

de un orden jurídico que regule las relaciones humanas de cuantos forman el grupo social garantizando la paz y la seguridad colectivas, bajo el amparo de la justicia y el bien común. Tal orden es el derecho y uno de los fines de él es precisamente la seguridad como lo reconoce la filosofía jurídica.

En su sentido más general, la seguridad de la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataque, si éstos llegan a producirse le serán asegurados por la sociedad, protección y prestación.

(1) "El puesto del hombre en el Cosmos", cuarta Edic. Pág. 26 Edit. Lozada B Aries.

(2) Mac. Iver R. " Causación Social " f. c. e. Pág. 12 Mex. 1949.

En otros términos está en seguridad aquél que tiene la garantía de que su situación no será modificada, sino por procedimientos societarios y por consecuencia regulares conforme a la regla, legítimos - conforme a la Ley".

( I ).

Si los procesos sociales se dan en la convivencia y ésta solo es tal cuando existe la seguridad, hagamos ahora, algunas reflexiones sobre esta última sin ajustarnos mucho al significado que la filosofía jurídica le da.

Al verse la criatura humana en el universo, perpleja ante los insolidables misterios para su precario conocimiento y temerosa ante las tremendas fuerzas que retaban su endémica naturaleza, el primer impulso a que obedeció fue el supervivir y supervivir equivalía a vencer las amenazas, superar la incertidumbre, es decir, tener seguridad.

A principio esa seguridad se cifraba en vencer amenazas a su integridad física, -  
obrando como animal puramente.

Al interesarse los pequeños grupos sociales nacieron las formas de la convivencia humana manifestándose a través de comunidades pequeñas en que los individuos - interrelacionándose directamente creaban un sentimiento común de seguridad cosmológicas en su pequeño mundo dentro del que se desplazaban firmemente en un medio de certeza.

Decíamos que la seguridad del hombre no era más que vencer las amenazas, ¿Hasta que junto las venció cuando se constituyó en elemento de un grupo social?

Cierto es que coexistía como ellos con él, ya hay un principio de identificación - que da nacimiento a la sociabilización..

Pero las amenazas a las que se sigue enfrentando son variadas y complejas y así también va cambiando el concepto de seguridad que ya es social, la seguridad en sociedad, vale decir, tiene que vencer las amenazas de su vida plena, socio-vital. Sin seguridad vegetaría a merced de la naturaleza; sin sociedad dejaría de ser - hombre.

Ahora bien, la amenaza a la que se enfrenta no es solo el daño del riesgo social, pues eso sería un accidente no lo propio ni lo esencial de su vida, es la eventualidad que puede impedir su autosuficiencia y el mejoramiento.

-----

(I) J. T. De los fines el Derecho Le Fuor De los Radbruc.

Carlyle U.N.A.M. Fac. Der. Pág. 47 Mex. 1967

# TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

39

Es el hombre, más no toda inseguridad del hombre, sino la que puede -  
efectuar y de hecho afecta la energía humana colectiva. A diferencia de -  
otras actividades referidas a los recursos naturales de un país, la seguridad  
social en un afán de proteger y mejorar la mayor riqueza del pueblo que es  
la energía humana, de la niñez hasta la senectud antes del nacimiento hasta  
la muerte, a fin de atenuar, mitigar, compensar, prevenir y si es posible -  
anular y superar los efectos nocivos de las contingencias en los grupos y en  
la estructura de la humanidad.

Contingencias que serían físicas, psicológicas debemos dar alguna definición  
del seguro social, la seguridad social, sus diferencias y así también hacer  
mención de algunos conceptos cuya cercanía a éstos provocan confusión.

Aceptamos la definición que el seguro social hace Emil Scioenbaum", parte -  
de la política social que se dirige a la protección contra las consecuencias -  
económicas, sociales y de salud de fenómenos más o menos causales cuyo -  
costo no puede cubrirse por los ingresos ordinarios.

Luego la seguridad social no busca únicamente proteger o remediar a conser-  
var (en esto se separa ya del riesgo y de su consecuente, el seguro), sino -  
también de prevenir los azares y de mejorar la energía humana colectiva eli-  
minando las contingencias de la vida común.

Lo social de la seguridad alcanza al individuo miembro de una colectividad, -  
tanto como el estado en cuanto pueblo, en cuanto sociedad. De todos proviene  
y a todos llega el hombre concreto que es el fundamento de lo social y en -  
cuya vida aparece la contingencia.

Por eso la contingencia es socio vital. Es la manifestación de aquella dicotomía existencial, de aquel integrante constitucional que hace social al hombre, la esencia misma sometida a la realidad con lo propio y lo accidental del ser. Y como en este caso es el ser del hombre, su vida en sociedad la contingencia es socio vital.

Parecería a primera vista que todas las inseguridades del hombre por tener un asiento general quedarían involucradas en la noción actual de la seguridad social, pero esta no es una panacea de males del hombre ni una enciclopedia que todo lo absorba y resuelva, debemos pues, adoptar un enfoque particularizado de su realidad dentro del presupuesto de un trabajador o de todo ciudadano fenómeno que con base en los datos de la Estadística, pueden ser valuados para una colectividad, amenazada por los mismos riesgos, siempre que esa colectividad sea lo suficientemente numerosa y obligada al aseguramiento por la Ley" ( I ).

Siguiendo a Velarde B. diríamos que este concepto reúne ciertos requisitos a saber; a).- Establece la estructura social de la institución, al decir que es una parte de la política social.

b).- Señala la intervención de una técnica especial actuarial en la organización y administración del mismo.

c).- Considera una relación económica, al fijar como finalidad del Seguro Social, la protección contra las consecuencias económicas, sociales, de salud y fenómenos causales.

d).- Establece una relación jurídica al hacer intervenir al Estado en las actividades del Seguro Social, intervención que necesariamente debe apoyarse en un nexo de orden jurídico.

El concepto mencionado es lo suficientemente elástico y general para que en el

tenga acomodo cualquier sistema de Seguro Social, no importando la extensión del campo de sus aplicaciones, ni los riesgos cubiertos, ni la forma de su organización y de su administración, ni los riesgos financieros introducidos.

Creemos conveniente insistir en algunas de las características del Seguro Social, aún corriendo el riesgo de la repetición de conceptos.

El Seguro Social es un servicio público sobre el concepto de servicio público citaremos algunas definiciones Hauriou: " Es un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública no lucrativa". ( 1 ).

Rafael Fleisa: "Es servicio público propia toda acción o prestación realizada por la administración pública activa directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía" ( 2 ).

Afirma León Duguit " Es servicio público toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulando y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental" ( 3 ).

Por último Gabino Fraga sostiene que: "Se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les impongan adecuación, regularidad y uniformidad". ( 4 ).

( 1 ). Transcrita por Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo

Mex. 1961. 2a. edic. Manuel Purrúa, S. A.

(2) Principio de Derecho Administrativo Edic. De Palma Buenos Aires 1966.

(3) Transcrita por Gavino Fraga en su obra Der. Administrativo Mex. 1966.

15 Edit. Purrúa, S. A.

(4) Gavino Fraga, Derecho Administrativo Pag. 22.

Edit. Purrúa, S. A. Mex. 1966.



Como vemos no existe respecto a este concepto un criterio uniforme, y tampoco podemos decir que reúna estrictamente tales y cuales características, sin embargo hay algunos elementos que configuren la noción de servicio público.

Encontraremos siempre la presencia de una necesidad colectiva, la distinguiremos de la necesidad general, pues mientras aquella presenta elementos no homogéneos positivos, y negativos, ésta es la suma de los homogéneos positivos a este servicio deben tener acceso todos los que estén en igualdad de condiciones respecto de la Ley.

La administración pública tiene siempre el control de este servicio, es decir, puede proporcionarlo a través de sus propios órganos, a través de una empresa mixta o particular, pero que invariablemente esté bajo un control.

Las normas deben aplicarse más allá de las simples normas de derecho privado. Debe adaptarse a la necesidad que pretende satisfacer en forma regular y durante el tiempo necesario.

Ahora bien, veamos si el Seguro Social reúne estas características.

Los que tienen como fuente de ingresos única el salario que perciben, sienten la exigencia de asegurar una fuente, que no es más que su capacidad de labor, ya que caerían en la más completa miseria al sobrevenir los riesgos - cesantía, vejez, enfermedad, luego esa es la necesidad colectiva que el Seguro Social tiende a satisfacer.

El Seguro Social mediante prestaciones concretas e individualizadas suple la carencia total o parcial del salario, prestaciones que se hacen en pensiones y

subsidios. A estas prestaciones tienen derecho los asegurados en las condiciones de igualdad fijadas por la Ley.

En su organización, siempre interviene el estado aún cuando la gestión consecuente se encomiende a un organismo autónomo.

Las normas que estructuran la institución y que regulan su funcionamiento son de derecho público.

Los fines del Seguro Social son del gran interés para el Estado, pues adelante -  
veremos que el riesgo es un producto de la vida en sociedad y sus resultados -  
afectan a la vida social de donde, la acción tendiente a evitarlo o a disminufr -  
sus estragos debe corresponderle a la sociedad.

Vimos como el Seguro Social se reúne los elementos que componen un servicio -  
público.

El servicio social es obligatorio.

Seguiremos a López Núñez " La previsión es una función social porque sin ella sería imposible la vida colectiva. Los hombres agrupados en colectividad no -  
tienen derecho a hacer imprevisiones, como no lo tienen en menospreciar las -  
reglas de la salud, si cuyo cumplimiento pelagra la vida física de la sociedad. Siendo pues, la previsión una función social e inevitable su cumplimiento por -  
parte de todos y la sociedad unificada, o sea el Estado, ha de procurar por -  
cuantos medios tenga a su alcance facilitar este cumplimiento y evitar su abandono. En este aspecto es como puede entenderse la obligación que no merece -  
estrictamente este nombre, sino en cuanto es una cierta acción natural o interna a la que la voluntad humana sólo puede oponerse por un verdadero desorden moral.

No es fuerza, pues la libertad humana obligando a los hombres al cumplimiento de estas funciones sociales; antes bien, lo que se hace con esta coacción es - mantener a la voluntad en la esfera de su racional ejercicio y evitar que por - circunstancias fortuitas y apartadas del recto camino, permanezca exéntrica al orden moral, sin el que sería imposible que el hombre cumpliera su misión - providencial en el mundo ( I ).

Es natural llegar a la conclusión que el Seguro Social es obligatorio porque - aún cuando los beneficios fines son vistos por todos los individuos, no todos en un momento determinado están dispuestos a proporcionar su aportación y si se dejan al arbitrio personal fracasaría el sistema pues una de sus bases son los cálculos sobre una población determinada y sobre ciertos riesgos también determinados o sea para su resultado cierto, tenemos que saber qué elementos son componentes y así prever ese resultado.

Administración en el estado actual de cosas, no es administrable que el Seguro Social no sea administrado por particulares es demasiado "Social" el interés - que persigue para confiar en la gestión privada, máxime que siendo precisamente su finalidad social, no vemos como se soslayaría el carácter lucrativo de - toda empresa particular.

En nuestro país creemos que se ha procedido acertadamente con la creación - para la administración de un organismo descentralizado al que no nos atrevemos llamar autónomo, en cuya dirección tenga intervención los patrones asegurados además de los representantes del poder público.

---

( I ) Citado por Carlos G. Posada en los seguros sociales obligatorios en España pag. 39 Madrid.

Así tenemos una descentralización administrativa con funcionarios especializados, estatuto legal aplicable a éstos la responsabilidad de los mismos, la existencia de un patrimonio propio y de una personalidad jurídica.

Como ventajas reconocidas del sistema así administrado, señalaremos :

Al dejar en manos de personas especializadas el manejo de la institución, se tiene una garantía de buen funcionamiento.

La administración central tiene un problema menos que atender al intervenir los interesados por medio de sus representantes y se realiza un ideal democrático con la consiguiente confianza.

Con la creación de su patrimonio propio, se ve más claro al fin que se dará a las aportaciones pues se sabe que irán a confundirse con las contribuciones que se dan al estado en general.

Refiriéndonos a las aplicaciones del Seguro Social, diremos que ésta se inicia con los asalariados urbanos, no precisamente por ser los más necesitados, sino porque además de estar entre los más necesitados, reúnan características tales que facilitaban su aplicación no siendo éste el caso, de los independientes a los asalariados del campo, claro está que esta aplicación tiende cada día a ser mayor hasta llegar a abastecer la población socialmente necesitada y no económicamente fácil de incorporar.

" La extensión a todos los ciudadanos de los planes de seguridad social correspondiente a la fundamentación civil o social se abre camino en las legislaciones con más lentitud y dificultad, debido a razones económicas más que motivos de criterio ". ( 1 )

Por último haremos referencias a las prestaciones.

Son aquellas acciones realizadas por el sistema para reparar las consecuencias nocivas que la actualización del riesgo produce, o para prevenir y evitar su acontecimiento. Es decir, hay dos formas de estas acciones; reparar y prevenir.

---

( 1 ) José Pérez Leñero Fundamentos de la Seguridad Social. Pág. 23

De la primera es sabido que ha caracterizado al Seguro desde sus comienzos, -  
no es el caso de la segunda que recientemente se ha adoptado en el sistema aún  
cuando va más de acuerdo con su tecnología.

La acción reparadora evita que el asegurado quede abandonado a sus propios -  
recursos cuando sobreviene el siniestro la preventiva va más allá a evitar lo -  
decíamos a impedirlo a través de medidas de higiene, seguridad, capacitación e  
implantación de bolsas de trabajo para los casos de cesantía.

Estas prestaciones son en dinero y especie: Subsidios, pensiones las unas, aten-  
ción médica y servicios de otras.

Fines y funciones de los Seguros Sociales.

A. - " Los Seguros Sociales, habida cuenta de que tienen que utilizar los recursos  
asignados del modo más racional y eficaz están llamados:

a). Organizar la prevención de riesgos tales como la enfermedad, la invalidez y  
los accidentes de trabajo, cuya realización tienen como consecuencia quitarle al -  
trabajador su capacidad de ganancia, privándolo de la base económica de su exis-  
tencia acarreando privaciones y perjuicios para él y su familia y disminuyendo la  
productividad de la comunidad.

b). Restablecer la más rápida y completamente posible la capacidad de ganancia,  
pérdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente y a facilitar la  
ejecución de una función tan importante como biológica y socialmente, como es la  
maternidad.

c). A proporcionar los medios de existencia necesarios en caso de interrupción -  
de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente de inva-  
lidez temporal o permanente, de para involuntario, de vejez, de muerte prematura  
del jefe de familia.

El Seguro Social obligatorio ofrece estas sustanciales ventajas sobre otros métodos de previsión colectiva, tales como la asistencia con los sistemas gratuitos de pensiones sostenidos exclusivamente por los poderes públicos.

- a). - Contribuye a asociar material y moralmente a los interesados que están en la obligación de realizar un acto de previsión, en la defensa de su salud y de su capacidad de ganancia.
- b). - Implica la creación de instituciones de seguro autónomas, llamadas exclusivamente a organizar la previsión y el servicio de prestaciones en especie y en metálico.
- c). - Concede prestaciones debidas en virtud de un estricto derecho y salva así el respeto a la personalidad del requirente, resguardándolo contra las decisiones arbitrarias del órgano encargado de la atribución de las prestaciones.
- d). - Garantiza el servicio de las prestaciones mediante recursos específicamente determinados y distribuyendo las cargas en largos períodos conforme a las previsiones establecidas según reglas técnicas.
- e). - La seguridad sanitaria exige la ejecución de un conjunto coordinado de prestaciones en especie, que tengan por objeto ofrecer a los asegurados y a los miembros de su familia, aquellos medios de acción de la medicina moderna, que pueden preservar la salud y permitan que se diagnostiquen y traten las afecciones desde su inicio.

A este efecto el Seguro debe prever especialmente las siguientes prestaciones :

Cuidados de medicina legal, servicio de medicamentos y de otros medios

terapéuticos, intervenciones quirúrgicas necesarias y servicios de especialistas; asistencia obstétrica, servicios dentales, hospitalización.

Al mismo tiempo que proporciona una asistencia individual, eficaz, el seguro - debe participar por el bien del grupo social cuya carga le incube, en la lucha - contra las enfermedades sociales generalmente frecuentes en la población asegu - rada y que no pueden ser ni combatidas ni prevenidas exclusivamente por el - tratamiento médico, sino que requieren una acción profiláctica metódica, apoyada por medidas médicas y sociales.

El seguro interviene igualmente en las medidas preventivas generales y contri - buye al mejoramiento de las condiciones de vivienda de la población asegurada.

B. - Las prestaciones metálico del seguro garantizan la subsistencia del asegurado y de su familia en caso de incapacidad de trabajo resultante de enfermedades, o en caso de paro involuntario.

Para acrecentar la seguridad económica de los trabajadores resulta esencial ins - tituir tensiones de invalidéz, de vejez, de viudas y huérfanos, pensiones que - preven un mínimo garantizado y fijo, teniendo en cuenta el nivel habitual de exis - tencia y las cargas de familia del pensionado.

Hemos hecho un señalamiento aunque no exhaustivo de las características del - Seguro Social que es una institución realmente moderna, parte de la política social y general y que inclusive puede dejar de existir.

El Seguro Social parte de la seguridad que es una institución que ha existido - desde muy remotos tiempos en la sociedad organizada, la seguridad social es - una de las funciones del estado, al planear, organizar su política social, enten - diendo por el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objeto es -



regular las relaciones de las clases entre sí, y con respecto a los poderes públicos según ciertas ideas estimativas, especialmente la equidad.

Y bajo este denominador común seguridad social los Estados modernos establecen diferentes y complejos servicios públicos, sujetos a administraciones centralizadas o descentralizadas, partes todas ellas de su política social. Notamos que el Estado es el sujeto activo de la política social.

Entre las dos expresiones enunciadas, Seguro Social y seguridad social, existe una clara diferenciación, la de seguridad social es amplia, vaga, de una institución cuyos medios de acción se extienden cada vez más como razón de ser o como actividades parciales de diversidad de organismos y de entidades más o menos complejas según la organización y estructura de los Estados. El Seguro Social es institución más concreta, es más delimitada, es un medio para alcanzar la seguridad social.

Reconocemos cuan difícil es poder dar una definición de estas expresiones que contengan también sus diferenciaciones puesto que entre ellas se establece el "horizonte", no podríamos decir donde se acaba y donde empieza la otra.

Decía Altneyer: "La seguridad social es el deseo de todos los seres humanos, por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro".

Por nuestra parte, diremos que es la erradicación del humano temor al infortunio, es la suprema muestra de solidaridad social.

Se inspira en el profundo deseo del hombre para librarse del temor de la nece -

alidad para realizar tal idea, es preciso eliminar hasta donde sea posible las causas de inseguridad y asegurar al individuo la protección contra los riesgos comunes de la vida, a los que no puede subvenir por sus propios esfuerzos.

El Seguro Social presenta la contribución más importante - Hasta ahora - a la seguridad social pero no es toda la seguridad social.

Así concebido el seguro social se encuentra en un plan intermedio entre el seguro comercial "pasado en la equivalencia de la prima pagada por el individuo y la indemnización prometida" y la asistencia social" que expresa la comunidad de la sociedad hacia sus miembros necesitado".

La fuerza incontrastable del seguro social radica en su expresión natural de obligatoriedad en la asociación la solidaridad de los presentes y de los futuros asegurados y patronos, en la responsabilidad financiera, en el carácter no lucrativo y permanentemente de sus instituciones y en la especialización de ellas para el otorgamiento de prestaciones en dinero y en especie, en su acción preventiva.

La protección que deviene a la seguridad social, aparte de ser un estado de ánimo de confianza, de creencia y de protección debe estarse conciente en que las prestaciones estarán disponibles en el momento en que se les requiera, la protección debe ser adecuada cuantitativamente y cualitativamente.

La Seguridad Social contiene pues dentro de su estructura al Seguro Social pero sin que se agote la primera, ya que dentro de ellas se encuentra la asistencia social que también se forma parte de la política social del Estado.

Hemos tomado un aspecto que se presenta a confusión con el Seguro Social, asistencia social.

La asistencia social es un sistema que otorga beneficios a las personas de escasos recursos, beneficios en cuantías suficientes para satisfacer un estándar mínimo de necesidad y financiado por impuestos: El Seguro Social es un sistema que otorga prestaciones como derechos y en un momento que combina el esfuerzo contributivo del asegurado con las cuotas de patrón y el subsidio del estado.

Los dos sistemas se complementan y cada día se acercan más para fundirse en una sola institución.

La asistencia social se ha dirigido principalmente a las esferas de servicio en donde el interés público es mayor, hospitales generales, dispensarios de tuberculosos, servicios médicos escolares, oficinas de colocaciones, etc. Concretando ambos sistemas forman una seguridad social.

Complementa el Seguro Social debe otorgar las prestaciones necesarias que en especie que él no proporciona sustituir las prestaciones del Seguro Social cuando el individuo no cumpla con las condiciones requeridas o ha agotado sus derechos.

La asistencia social se interesa especialmente en los servicios de salubridad e higiene de la nación. ( I ).

La integración del Seguro Social y la asistencia social en un solo sistema, tiene ventajas como son la simplicidad, economía en la administración, garantía para el beneficiario de un mayor aprovechamiento de los recursos con que se cuenta. Para esta integración hay que superar ciertos obstáculos de los que tal vez el mayor sea el Seguro Social en casi todos los países, tiene como campo de acción las personas empleadas (asalariados) y la asistencia social a todos aquellos que tienen necesidad de sus servicios.

Creemos conveniente señalar algunas ideas expuestas por Pierre Laroque, en -  
cuanto a Seguridad Social ( 2 ).

Dice este autor que fueron muchos y diferentes motivos y causas las que impul-  
san a los pueblos y gobiernos en esta materia, pero independientemente de esas  
diferencias en motivaciones, la finalidad es común pues se trata de garantizar -  
a cada hombre, que en todas circunstancias tendrá la posibilidad de asegurar en  
condiciones convenientes su subsistencia y la de las personas a su cargo.

Los alcances de esta concepción de la Seguridad Social son amplísimos, veamos  
en primer lugar, la seguridad del empleo: A todos cuantos vienen de su trabajo  
y solo pueden vivir de él, ha de procurarse una actividad remunerada, lo que -  
impone la eliminación del paro forzoso.

Eso presupone la organización económica que permita evitar las crisis y garan-  
tizar en todas las circunstancias, la plenitud del empleo, lo que implica una -  
organización de la mano de obra con adaptación constante y tan perfecta como  
sea posible de las ofertas de las demandas de trabajo por medio de una política  
coordinada de la colocación de la orientación y deformación profesional.

Esa política del pleno empleo debe tender a ocupar, no solamente los asalaria-  
dos, sino también a todos los trabajadores independientes: Artesanos, comercian-  
tes, cultivadores, agrícolas, etc.

En segundo lugar, la Seguridad Social es la Seguridad de su ingreso es necesa-  
rio que la actividad de cada trabajador le procure recursos suficientes; se fija  
así la política de salarios no en el puro sentido del rendimiento o productividad  
sino en función de necesidades del trabajador y sus familiares.

---

( 2 ). Revista Internacional de Trabajo Agosto de 1948.

En tercer lugar la Seguridad Social es la seguridad de capacidad de trabajo, es decir, si el trabajador tiene un trabajo que le procura la totalidad de medios de subsistencia, él debe permanecer apto para ejecutar ese trabajo, y para ello es preciso contar con una organización mecánica que lo preserve de enfermedades o invalidéz o sean medidas de higiene y seguridad para prevenir accidentes en el trabajo y evitar enfermedades profesionales algunas pérdidas de ingresos por interrupciones del trabajo como la maternidad, la vejez, la muerte, deben ser reemplazados por el sistema de seguridad social.

La política de la seguridad social resulta de la conjunción de tres políticas de acuerdo con lo que hemos visto.

Una política económica impuesta por la necesidad de la plenitud del empleo.

Una política de organización médica.

Una política de reparación de los ingresos y garantías.

Tendiente a corregir la resultante del juego ciego de los sistemas económicos para adaptar los riesgos de cada individuo a las necesidades de él.

Los planes de Seguridad Social difieren de los regímenes de Seguridad Social en primer lugar por el hecho mismo de la diversidad de elementos económicos, técnicos, sociales que ponen en juego, no pueden ser parciales y se han de aplicar necesariamente a la totalidad de la población.

No existe política económica de la plenitud del empleo ni una organización sanitaria, ni una reparación de los riesgos que pueden limitarse a ciertas categorías de trabajadores, unos y otros han de extenderse necesariamente a todo el país.

Por esa razón la Seguridad Social no se acomoda a una simple Yuxtaposición de sistemas diversos, independientemente unos de otros originados por principios

diferentes y tratando cada uno de desarrollar un solo aspecto de Seguridad Social.

Esta unidad fundamental de Seguridad Social es tal vez el elemento esencial que se deduce a la evolución seguida por la política social en todos los países.

Lo concluiremos, tomando en cuenta los conceptos emitidos que la Seguridad Social es la meta final del Seguro Social integral combinado con acción de política social - los riesgos sociales a cubrir en un plan de amplitud nacional, son los mismos que tradicionalmente cubre el Seguro Social, y las diferencias que se advierten entre - ese y la Seguridad Social no son más que consecuencias necesarias de su extensión, diferencias que a medida que se perfeccione el sistema irán desapareciendo.

Si en las primeras etapas del desarrollo de un país se limita la acción del Seguro - Social a cierto grupo de la población, por ejemplo los trabajadores asalariados es - evidente que la forma de organización y administración de la entidad asegurada debe adaptarse a las condiciones del grupo protegido así en la medida que se vaya exten- diendo al campo de la aplicación a otros sujetos a otras circunscripciones territoria- les, la política de organización y administración se irá modelando hasta llegar a - nuevas formas del Seguro Social Integral.

A reserva que más adelante señalaremos con mayor profundidad los elementos de un verdadero Seguro integral. ahora haremos alusión a determinados "mínimos" de ese Seguro apegándonos al plan Beveridge :

Extensión del Seguro Social a la totalidad de la población.

Económicas, sociopsíquicas.

Contra esta marea de contingencias socio vitales se yergue la apetencia de la segu- ridad del hombre y en cuanto advierte que para él solo sería imposible encontrarles remedio, busca una coordinación entre la acción individual con la de los pequeños - grupos y la de estos con la de otros mayores hasta alcanzar al estado, de modo -

que el aprovechamiento de la energía resulte colectiva, completo y más extenso - porque su fin es la protección y mejoramiento del hombre de toda la humanidad. Fue pues la solidaridad y la existencia de ese afán de seguridad las bases que le dieron dimensión universal y permanente.

Hablar de seguridad social es hablar de la cristalización de un afán esencial del hombre.

Reconocimiento de la esencial de funciones de garantía de los medios de existencia.

Reconocimiento de la unidad esencial en los servicios de salud, tanto preventivos como curativos.

Otorgamiento de prestaciones, a lo menos iguales a los mínimos vitales, comprendiendo asignaciones familiares.

Mantener los principios del seguro, particularmente el de la cotización de los asegurados.

Reconocer a la seguridad social es imposible si una política de pleno empleo.

Reconocer a sí mismo que la seguridad social constituye una parte de la lucha para la liberación de la necesidad.

Previsión de servicios complementarios de asistencia social, a efecto de cubrir las necesidades que el Seguro Social nos satisface.

## C A P I T U L O    I I I

ANALISIS COMPARATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LATINO  
AMERICA.

- A)        Estado Actual de la Planificación de las Instituciones de -  
            Seguridad Social en CUBA.
  
- B)        Estado Actual de las Instituciones de Seguridad Social en  
            COSTA RICA.



ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACION DE LAS INSTITUCIONES DE  
SEGURIDAD SOCIAL EN CUBA.

## ANTECEDENTES

Hasta el 31 de diciembre de 1958, las instituciones de Seguridad Social en Cuba se caracterizaron por nacer al calor de cruentas luchas obreras y por circunscribirse a la protección monetaria, cubriendo los riesgos de vejez, incapacidad (parcial o total) y muerte.

El bajo nivel de vida y la brutal explotación a que estaba sometida la clase obrera cubana, sin derechos laborales, sin la esperanza de aspirar al disfrute de una vejez tranquila después de haber contribuido con su esfuerzo y energía durante largos años al enriquecimiento de una exigua minoría, fue creando una conciencia de lucha que se iba materializando a medida que se organizaban los sindicatos. A través de las luchas sindicales se fueron obteniendo reivindicaciones, unas de carácter laboral y otras de carácter social, constituyendo el clímax de estas últimas la promulgación de leyes creando Cajas de Retiro sectoriales.

De esta forma fueron surgiendo instituciones enteramente sectoriales, cuyo único objetivo era brindar prestaciones económicas ante los riesgos de vejez, incapacidad o muerte; prestaciones que, incluso, tendían a robustecer la división de la clase obrera fomentada por los explotadores, ya que las cuantías y requisitos se encontraban en relación directa con el nivel de vida y poder adquisitivo del sector laboral de que se tratara. De esta forma, por ejemplo, no era posible comparar los beneficios que obtenían los trabajadores bancarios o de la industria eléctrica, con los que obtenían los trabajadores azucareros o tabacaleros, por citar sólo dos sectores.

En sentido general, salvo uno que otro sector privilegiado, la enfermedad, común o profesional, no estaba amparada por las leyes de retiro y el accidente de trabajo estaba enteramente bajo la égida de compañías de seguros, en su inmensa mayoría de origen extranjero.

No obstante, la creación de estas cajas de retiro, aún con estas contradicciones, significaban el término de largos años de luchas y por tanto un triunfo inobjetable de la clase trabajadora.

De igual forma y con similares características, surgió la Caja de Salud y Maternidad, Organismo Autónomo cuyo objetivo era la atención médica y hospitalaria de la trabajadora o la esposa del trabajador, ante la maternidad.

Durante el período comprendido de 1930 a 1950 fueron constituidas la mayoría - de las Cajas de Retiro obreros, ya que en el sector público (Empleados, trabajadores y obreros del Estado) venían funcionando algunas instituciones con análogos fines, siendo la última en constituirse la "Caja de Retiro y Asistencia Social de los Trabajadores de la Construcción", cuya ley creadora se promulgó en septiembre de 1954.

Al producirse el triunfo de la Revolución Cubana el 1° de enero de 1959, se encontraban funcionando unas 55 Cajas de Retiro, de las cuales 23 eran obreras y el resto Profesionales, Estatales y Privados.

Las principales características de las mismas en ese momento eran :

- a) Disimilitud de requisitos y derechos.
- b) No computación de los años de servicios prestados en sectores ajenos al de la Caja por la que se cotizaba al momento de la solicitud de jubilación.
- c) Fondos saqueados.

En estos dos últimos aspectos la situación más crítica se presentaba en las Cajas del sector obrero, por lo que la primer medida dictada por el Gobierno Revolucionario en materia de Seguridad Social fué la de aplicar los postulados de la Constitución de 1940 y crear el "Rando de Seguros Sociales de Cuba", institución orientada a la unificación de las Cajas de Retiro obreras del país.

De igual forma se creó la Dirección de Seguros Sociales del Sector Público, que con sede en el antiguo Ministerio de Hacienda, tuvo a su cargo la unificación de las Cajas de Retiro de este sector.

En septiembre de 1960 se promulgó la ley 381, que unió bajo un mismo cuerpo legal todas las instituciones del Sector Público, rigiendo a partir de entonces los derechos y requisitos de estos trabajadores.

Por su parte, el Banco de Seguros Sociales de Cuba comenzó su labor de integración paulatina de las Cajas de Retiro obreras, mediante la unificación física de estas instituciones, fase que se ejecutó utilizando el edificio del Capitolio Nacional, a la vez que organizaba la administración y dirección única, aunque manteniendo vigentes las distintas leyes orgánicas.

En septiembre de 1959 se dictó la ley 677, primera emanada del Bando de Seguros sociales y que, entre otras medidas, fijó en \$ 40.00 mensuales el mínimo para las prestaciones monetarias de los retiros obreros. Esta medida significó una erogación de varios millones de pesos mensuales, pues la mayoría de las Cajas pagaban prestaciones inferiores a esta cifra. Siguiendo con los ejemplos ya mencionados, basta señalar que la Caja de Retiro Azucarero, que era la de mayor población pasiva, pagaba retiros de \$ 30.00 mensuales a la inmensa mayoría de sus beneficiarios; y la Caja de Retiro Tabacalero tenía prestaciones monetarias concedidas por cuantías inferiores a \$ 1.00 mensual.

Bajo estas condiciones inició el Bando de Seguros Sociales los estudios para la planificación integral de la Seguridad Social en Cuba.

### FACTORES EXTERNOS

La existencia todavía del sistema capitalista de producción y por tanto la propiedad privada sobre los medios de producción, obligó a prestar especial atención al sistema de contribución e inversiones, recayendo en la Dirección de Tesorería la orga-

nización y control de todo el aspecto financiero.

Paralelamente, la gran masa de población no asegurada, una parte importante, de la cual vivía en la más espantosa miseria, requería urgente atención económica y social, así como los familiares (esposas, madres, hijos) de los combatientes caídos en la guerra civil y los mutilados de guerra, tanto del ejército rebelde como del ejército de la tiranía derrocada.

Para la atención a los primeros se creó el Ministerio de Bienestar Social, el cual desde su fundación se concibió con una vida limitada, pero dada la envergadura y amplitud de sus funciones fué preciso dotar de las máximas facultades y poder de decisión; de ahí la jerarquía de Ministro del Gobierno Revolucionario de que se envistió al máximo dirigente de este Organismo.

En cuanto a los segundos, dadas las características específicas de los problemas a tratar, se encomendó al Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, a cuyo efecto se creó dentro de dicho Ministerio el Departamento de Atención a las Víctimas de la Guerra y sus Familiares.

#### FACTORES INTERNOS

Las medidas ya adoptadas de integración de las Cajas de Retiros de los sectores obrero y público, conllevaba la reorganización de todo el aparato administrativo y la adopción de sistemas de organización más acordes con la nueva estructura funcional y las perspectivas inmediatas de ampliar el campo de aplicación de la Seguridad Social. No era racional mantener un ejército de 10,000 trabajadores administrativos y decenas de edificios y de más bienes inmuebles ya una vez aplicada una política integracional. La creación del Banco de Seguros Sociales redujo a 2,000 trabajadores y/a un sólo edificio la administración de todos los seguros obreros; y la Dirección de Seguros Sociales del Sector Público ocupó a unos 500 trabajadores y un local en el entonces Ministerio de Hacienda.

Con estas medidas se cumplía la primera fase del plan de reorganización de la Seguridad Social en Cuba.

Se inició entonces la etapa más difícil en todo el proceso de organización administrativa. Los principales objetivos de esta etapa pudieran clasificarse de la siguiente forma :

- a) Redistribuir la fuerza de trabajo excedente de las extinguidas Cajas de Retiro.
- b) Consolidación y perfeccionamiento de la efectividad de funcionamiento de los Seguros ya integrados.
- c) Concluir los estudios para la integración plena de la Seguridad Social, incluyendo los Seguros Profesionales y privados, y promulgar una legislación única que amparara a todos los trabajadores del país.

Baste señalar, en cuanto al primer aspecto, que la Revolución asumió las riendas de un país hundido en el más profundo caos económico. La deuda pública alcanzaba proporciones nunca antes experimentada y la Tesorería General de la República había sido completamente saqueada. Durante todo el período de tiranía las oportunidades de trabajo para la población, ya de por sí precarias en un país subdesarrollado, de economía agrícola, fundamentalmente cañera, y totalmente dependiente de los Monopolios norteamericanos, fueron haciéndose más escasas. A tal extremo que en los últimos años del poder tiránico el ejército de desocupados absolutos estaba integrado por 700,000 hombres, en un país que apenas alcanza los siete millones de habitantes.

De esta forma, el primer gran problema que fué preciso afrontar por la administración revolucionaria consistió en la rápida creación de fuentes de trabajo. En tal virtud, la redistribución de la fuerza de trabajo excedente, que primeramente comprendía a los trabajadores de las Cajas de Retiro y después se amplió a todo

el aparato administrativo estatal, se llevó a cabo mediante un plan a largo plazo que incluía la capacitación para los nuevos puestos de trabajo. En todo el país se crearon escuelas cuyos programas comprendían desde la elevación del nivel escolar hasta la adquisición de nuevos oficios.

En octubre de 1960 se produjo la nacionalización de todas las empresas extranjeras y las grandes empresas nacionales, Anteriormente (1959) se había promulgado la Ley de Reforma Agraria. Con estas trascendentales medidas, la economía del país quedaba prácticamente por entero en manos del Estado Revolucionario y se daban pasos firmes y seguros hacia la instauración de la Dictadura del Proletariado.

En estas condiciones el plan prospectivo de la Seguridad Social adquirió perfiles más definidos. A fines de 1960 se creó la Dirección Nacional de Seguridad Social, adscrita al Ministerio del Trabajo y en el mes de enero de 1961 se comenzó la integración progresiva de todas las instituciones de Seguridad Social existentes.

El plan se llevó a cabo de acuerdo con el siguiente programa :

- 1) Disolución del Banco de Seguros Sociales de Cuba y traslado al -  
Ministerio del Trabajo de los Seguros Sociales del sector obrero.
- 2) Disolución de la Dirección de Seguros Sociales del sector público  
asumiendo igualmente el Ministerio del Trabajo la administración  
y Dirección de estas instituciones.
- 3) Intervención de las Cajas de Seguros Profesionales y privados, -  
organizando su integración progresiva a la Dirección de Seguri -  
dad Social del Ministerio del Trabajo.
- 4) Cese de las funciones del Departamento de Asistencia a las Vic -  
timas de la Guerra y sus Familiares, trasladando sus responsa -  
bilidades a la mentada Dirección de Seguridad Social.
- 5) Integración de la Caja de Salud y Maternidad a la Dirección de -  
Seguridad Social.
- 6) Creación de la Dirección Nacional de Círculos Infantiles (Guar -  
derías ), también bajo la égida del Ministerio del Trabajo, para  
la organización y fomento de Círculos infantiles en todo el país.
- 7) Creación de la Dirección Nacional de Círculos Sociales Obreros ,  
adscrita al Ministerio del Trabajo, con la nacionalización de los  
clubes, centros de recreación, etc. para ponerlos a disposición  
de los trabajadores y población en general en forma gratuita.
- 8) Creación de la Dirección Nacional de Protección e Higiene del -  
Trabajo, rectora de la política de prevención de accidentes del  
trabajo y mejoramiento ambiental de los centros de trabajo.



Asimismo, como Organismos complementarios para la aplicación de la política laboral y de Seguridad Social, formando parte de la nueva estructura orgánica del Ministerio del Trabajo, se crearon las Delegaciones Provinciales y Regionales, cuyas principales funciones son las de dirigir y aplicar las medidas emanadas del Organismo Central y tramitar en segunda instancia los conflictos laborales y las solicitudes de prestaciones monetarias a largo plazo con cargo a la Dirección Nacional de Seguridad Social.

Como órganos de primera instancia se constituyeron las Comisiones de Reclamaciones, más tarde convertidas en Consejos del Trabajo.

Estos órganos, que funcionan en todos los centros de trabajo que cuentan con más de 25 trabajadores, le integran 5 trabajadores elegidos en asamblea general por sus compañeros de trabajo. uno de los cuales funge de Presidente, otro de Secretario y tres vocales, este órgano, asesorado por el Ministerio del Trabajo, resuelve en primera instancia los conflictos laborales que surgen en sus centros de trabajo y en los centros cercanos que cuentan con menos de 25 trabajadores y tramitan las solicitudes de prestaciones monetarias por vejez, invalidez y muerte de los trabajadores.

#### FUNCIONAMIENTO DE LA DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL.

Una de las primeras medidas emanadas de la Dirección de Seguridad Social fué la promulgación de la ley 950 de 1961, instituyendo un régimen especial de prestaciones monetarias para los miembros de las Fuerzas Armadas y Milicias Nacionales Revolucionarias y sus familiares, caídos o mutilados como consecuencia del cobardoso ataque mercenario de "Bahía de Cochinos", en abril de 1961, aventura armada organizada, financiada y dirigida por el imperialismo norteamericano con el concurso lacayuno de algunos gobiernos latinoamericanos, que culminó con la PRIMER

DERROTA DEL IMPERIALISMO EN AMERICA LATINA , pero que costó preciosas vidas de trabajadores cubanos , que escribieron con su sangre una de las páginas - más bellas de heroísmo y amor patrio de toda la América.

Seguidamente se aceleraron los estudios para la elaboración del Proyecto de Ley - que uniformaría los regímenes de Seguridad Social. Así, en el año de 1962 quedó redactado el primer Ante-Proyecto, el cual se propuso por el Gobierno Revolucionario fuera discutido, analizado y enriquecido por todos los trabajadores del país. De esta forma, después de un proceso asambleario en el que intervinieron todos - los trabajadores, incluyendo los campesinos de las zonas más apartadas, se analizaron las sugerencias e ideas aportadas y se redactó el Proyecto definitivo. El 1° de mayo de 1963, fiesta de los trabajadores, se promulgó la Ley 1100 de Seguridad Social, cuyas medidas fundamentales son :

- a) Amplía el campo de aplicación a todos los trabajadores asalariados, tanto del sector estatal como del privado.
- b) Fija como únicos requisitos para la obtención de la Jubilación o Pensión por Muerte, los siguientes :
  - 1) JUBILACION POR VEJEZ  
Tener 60 años de edad el hombre y 55 la mujer , haber prestado 25 años de servicios y encontrarse en servicio activo al momento de la solicitud. Cuando se trate de trabajos en condiciones nocivas o peligrosas, la edad para el hombre se de 55 años y para la mujer 50, requiriéndose que hayan trabajado el 75% del tiempo acreditado en trabajos de esta categoría.
  - 2) JUBILACION POR INVALIDEZ  
Encontrarse en servicio activo al momento de sobrevenir la incapacidad - para el trabajo.

3) PENSION POR MUERTE

Encontrarse el trabajador en servicio activo al momento del fallecimiento.

- c) Elimina el descuento del salario de los trabajadores para los fondos del Seguro, quedando solamente gravada la parte patronal con el 10% sobre el total de los salarios que se abonen mensualmente.
- d) Unifica el cómputo de los servicios prestados (años trabajados) eliminando el concepto sectorial; de modo que a los trabajadores les sea acreditable todo el tiempo trabajado, independientemente de la época o sector de la economía en que haya trabajado.
- e) Establece por primera vez en Cuba el Seguro por Enfermedad, garantizando al trabajador los siguientes beneficios:
  - 1) 50% del salario diario o 40% si se encuentra hospitalizado, durante 26 semanas, prorrogables 26 semanas más de acuerdo con el dictamen médico, en los casos de enfermedad o accidente común.
  - 2) 70% del salario diario o 60% si se encuentra hospitalizado, durante igual período que el señalado en el apartado anterior, cuando se trate de enfermedad o accidente del trabajo.
  - 3) Prestaciones en servicios, consistentes en la atención médica y hospitalaria, preventiva o curativa, que requiera el trabajador.
  - 4) Prestaciones en especies, consistentes en la entrega de medicinas, aparatos de prótesis y ortopedia, etc., hasta la total curación o rehabilitación del trabajador.
- f) Establece una escala única para la determinación de las cuantías de las prestaciones monetarias a largo plazo, la cual se basa en aplicar al pro

medio anual de salarios devengados en los últimos 5 años, el 50% por los primeros 25 años trabajados, incrementándose en 1% por cada año de -- servicio en exceso de 25. Cuando se trate de servicios prestados en -- puestos de trabajos nocivos o peligrosos, el tiempo en escesc de 25 años se incrementará a razón de 1.5% por cada año de servicio.

- g) Incrementa el 10% de su propio monto, las cuantías de las prestaciones -- monetarias como consecuencia de accidentes del trabajo o enfermedad -- profesional.
- h) Fija en un 90% del salario las prestaciones monetarias de los trabajadores que por laborar jornadas cortas (menos de 8 horas ) o irregulares, devengan salarios inferiores al mínimo establecido por la ley.
- i) Incluye el subsidio por maternidad, ampliando los beneficios y campo de -- aplicación del extinguido Seguro de Salud y Maternidad.

Desde el punto de vista institucional, la aplicación de la ley 1100 y por consiguiente -- la Seguridad Social en Cuba, quedó dividida en dos grandes ramas :

Ministerio del  
Trabajo.

Prestaciones Monetarias.

Protección al trabajador y prevención  
de accidentes del trabajo.

Ministerio de  
Salud Pública

Prestaciones en servicios y en especies

Higiene y Medicina del Trabajo

Hogares de Ancianos. permanentes y de -  
tránsito.

### REGIMENES COMPLEMENTARIOS

La aplicación de la ley 1100, aunque significó todo un vuelco en la Seguridad Social, no resolvió todos los problemas latentes en la población trabajadora. Fue en realidad el gran primer paso hacia delante, pero los estudios debían continuar para ir adoptando las medidas complementarias oportunas, de forma tal que paulatinamente se fuera conformando todo un sistema integral capaz de atender las necesidades de toda la población. Así por ejemplo, por medio de leyes y resoluciones Ministeriales, se fueron incorporando a la ley 1100 situaciones que por una u otra causa no habían podido contemplarse en el contexto de dicha ley tales como :

-- Ley 1165, que estableció un régimen especial de prestaciones para los profesionales y sentó las bases para un futuro tratamiento sobre Asistencia Social desde el punto de vista económico. al dotar de facultades especiales al Ministro del Trabajo para conceder prestaciones económicas sin sujeción a los requisitos establecidos por la ley, cuando exista total desamparo económico.

Resolución 200, que incorporó como beneficiarios de la Seguridad Social a más de 7,000 Haitianos, que aunque totalmente desvinculados del trabajo, habían sufrido una larga y brutal explotación en nuestros campos cañeros,

llegando a la vejez solos sin recursos y rodeados de la más espantosa miseria.

-- Protección a los trabajadores de la Base Naval Norteamericana de Guantánamo, que víctimas de una de las tantas agresiones, fueron desplazados o suspendido el pago de las jubilaciones que disfrutaban con cargo al Gobierno Americano.

-- Protección económica a los trabajadores que se dedicaban al expendio de Bonos de la Lotería Nacional, mediante el pago de prestaciones vitalicias con cargo a los fondos de la Seguridad Social.

-- Incorporación al régimen de Seguridad Social, mediante el pago de prestaciones monetarias vitalicias, a los propietarios de los pequeños establecimientos nacionalizados en 1968, como parte final del plan de estatización de la economía nacional, que por razón de su edad o estado físico no podían dedicarse a otras labores.

-- Resolución Ministerial 083, que establece una ayuda económica con cargo a los fondos de la Seguridad Social, con carácter provisional, para los familiares de los jóvenes llamados al Servicio Militar Obligatorio, cuando éstos constituyen parte o único sostén familiar.

-- Resolución Ministerial 258 que dispone la liberación de los trabajadores que estudian carreras universitarias y establece una ayuda económica para él y sus familiares mientras duren sus estudios.

-- Resolución 675, que establece el tratamiento obligatorio de los trabajadores enfermos de Tuberculosis Pulmonar, garantizando la Dirección de Seguridad Social el pago del 100% del salario mientras dure el tratamiento y posterior rehabilitación.

- Resolución No. 30, que establece la exoneración en el pago de la renta, para los trabajadores de bajos ingresos cuyas entradas, divididas entre el número de integrantes de su familia, arroje una cantidad por persona inferior a \$ 25.00 mensuales.
- Resolución No. 88, que establece la exoneración del pago del comedor, para los trabajadores que reúnan los requisitos enumerados en el párrafo anterior.
- Establecimiento de un régimen de prestaciones económicas para los campesinos que venían percibiendo cantidades mensuales del Instituto Nacional de Reforma Agraria, por la compra de sus tierras y que al liquidarse dicha deuda por el Estado, carecen de entradas económicas.

#### PLAN ASISTENCIAL

Aún cuando forma parte de los Regímenes Complementarios de la Seguridad Social las características que rodean el funcionamiento del Plan Asistencial, requieren una explicación detallada.

Una vez cumplidos los principales objetivos de su creación (eliminación total de la mendicidad; tratamiento a la niñez desvalida, etc) el Ministerio de Bienestar Social fue disuelto, quedando vigentes algunas de sus funciones en los Departamentos de Asistencia Social de las JUCEI ( Poder Local ) Municipales, Regionales y Provinciales, quienes a través de sus trabajadoras sociales siguieron prestando a los casos más críticos de cada localidad.

El 28 de septiembre de 1965, en el discurso pronunciado con motivo de celebrarse un aniversario más de la creación de los Comités de Defensa de la Revolución, el Comandante Fidel Castro orientó la creación de un aparato que se dedicara a estudiar y darle solución adecuada a la problemática social de la población, a fin de evitar que existiera un solo cubano que careciera de la protección adecuada o del tra

tamiento de su problema. En tal virtud se orientó no la creación de un Organismo administrativo, si no la coordinación de esfuerzos y recursos de todos los Organismos vigentes, que de una forma u otra tenían funciones inherentes a la problemática social y asistencial nacional. De esta forma surgió la comisión Nacional del Plan Asistencial y con ella Comisiones homólogas en Provincias, Regiones, Municipios y Distritos, compuestas por los siguientes Organismos :

- I. Coordinación Nacional de Administraciones Locales (Poder Local ) que las preside.
- II. Ministerio del Trabajo, que funge de Secretario y Dirige la política de prestaciones monetarias.
- III. Ministerio de Salud Pública.
- IV. Ministerio de Educación.
- V. Ministerio del Interior.
- VI. Instituto Nacional de la Infancia.
- VII. Banco Nacional de Cuba (Política Financiera)
- VIII. Federación Nacional de Mujeres Cubanas.
- IX. Comités de Defensa de la Revolución.
- X. Central de Trabajadores de Cuba
- XI. Asociación Nacional de Agricultores Pequeños.

Estas Comisiones, que se reúnen periódicamente, están regidas por un sistema de Normas Generales y su función principal es detectar, investigar y resolver, de acuerdo con sus características, los casos de extrema necesidad que presente la población, fundamentalmente aquellos que se refieren a esposas abandonadas con prole numerosa, ancianos solos sin protección familiar, inválidos sin vínculo laboral, etc.

Las soluciones que ofrecen estas Comisiones son :



PRESTACIONES EN SERVICIOS

- Servicio Médico y Hospitalario, becas en Círculos Infantiles, Escuelas Primarias y Secundarias, Semi-Internados, trabajo adecuado, hogares de ancianos, casas-cunas, escuelas talleres, etc.

PRESTACIONES EN ESPECIE

- Aparatos electro-domésticos, muebles, aparatos de prótesis y ortopedia, sillas de ruedas, ropa, calzado, alimentos, medicinas, etc.

PRESTACIONES MONETARIAS

- Eventuales : Constituyen ayudas económicas por una sola vez y se conceden para la satisfacción de una necesidad urgente.
- Temporales : Ayudas económicas que se conceden por tiempo limitado -- ( 3 ó 6 meses ) mientras se logra la solución definitiva del caso: trabajo, becas u otra solución.
- Permanentes : Ayudas económicas vitalicias que se conceden, únicamente, cuando no es posible la solución del caso por otra de las vías señaladas y siempre que los integrantes del núcleo familiar que estén en edad de trabajo, se encuentren impedidos física y mentalmente para cualquier labor.

Como puede apreciarse, cada Organismo, de acuerdo con sus funciones en la economía nacional, aporta sus recursos para la solución de los problemas. De esta forma, en los talleres del Poder Local se elaboran cunas, camas y muebles en general, así como otros utensilios de utilidad doméstica; el Ministerio de Educación resuelve las becas y así sucesivamente.

Por medio de los activistas que aportan las Organizaciones de Masa, tales como Federación de Mujeres Cubanas, ANAP, CTC y los CDR, se lleva a cabo todo el proceso de investigación y posterior atención de los casos protegidos por el Plan.

## SITUACION ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

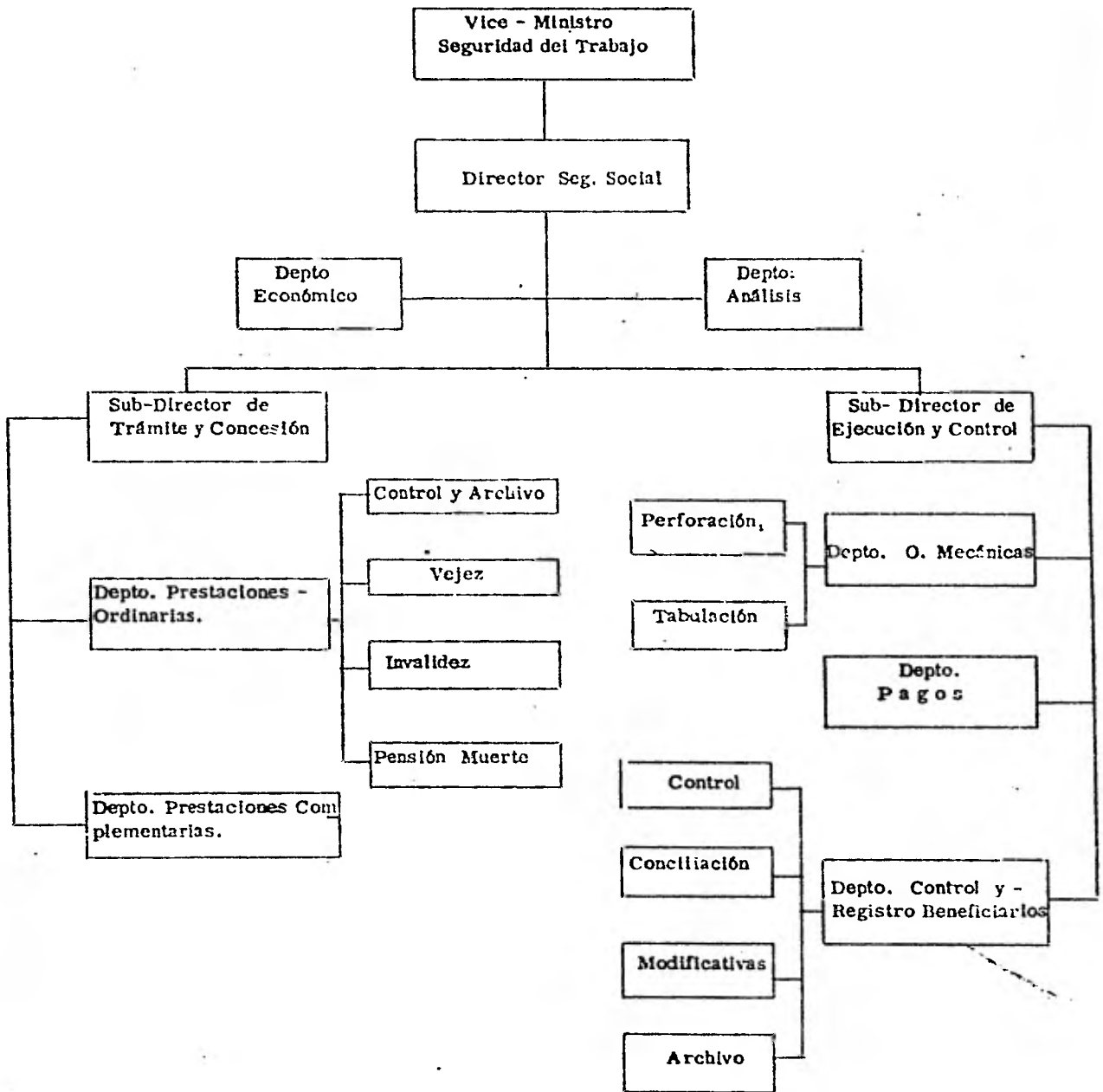
La organización progresiva del aparato Estatal Cubano fue dictando reformas estructurales en los Organismos, a fin de utilizar más racionalmente nuestros recursos y esfuerzos, a la vez que garantizar un mejor servicio a la población. En tal virtud surgieron nuevos Organismos, se fusionaron otros y se redistribuyeron funciones. Así por ejemplo, de las funciones inicialmente encomendadas al Ministerio del Trabajo, se segregaron las siguientes :

- Con la creación del Instituto Nacional de la Industria Turística, la Dirección de Círculos Sociales Obreros pasó a formar parte del mismo.
- La Dirección de Círculos Infantiles se convirtió en Organismo Nacional y después se fusionó al Instituto Nacional de la Infancia, al cual pertenece actualmente.
- La Comisión Nacional del Plan Asistencial asumió las funciones que en un tiempo dirigiera el Ministerio de Bienestar Social, así como las de carácter asistencial que llevaba a cabo la Dirección de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo.
- Se creó el Departamento de Control de viviendas, que primeramente bajo la dirección de la Central de Trabajadores de Cuba y actualmente como parte del Poder Local, y en coordinación con la Reforma Urbana - dependencia del Ministerio de Justicia redistribuye las viviendas disponibles de acuerdo con las necesidades de la población.
- Para el fomento de las nuevas construcciones (viviendas, centros escolares instalaciones agropecuarias) se constituyó el Departamento de Edificaciones Sociales y Agropecuarias (D.E.S.A.) segregado del antiguo Ministerio de la Construcción, que con carácter y jerarquía de Organismo Nacional, dirige toda la política de construcciones del país.

En consecuencia, la Dirección Nacional de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo, tiene actualmente como función general la planeación, programación y control de la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social, incluyendo los regímenes complementarios y prestaciones a corto plazo y, específicamente, el trámite, concesión, ejecución y control de las prestaciones monetarias a largo plazo.

Su composición estructural es la siguiente ( Ver anexo ).

A N E X O



## RESULTADOS:

En los 11 años de aplicación de la ley 1100 se ha logrado la integración total de la Seguridad Social, protegiendo a los 3 millones de trabajadores con que cuenta el país. - actividad que se lleva a cabo con sólo 200 empleados y funcionarios en el Organismo Central más los responsables de Seguridad Social de las regiones y provincias.

Actualmente los planes y presupuestos anuales están coordinados con el Plan de Trabajo y Salarios Nacional, de forma tal que cada año se programan las prestaciones a largo plazo que se concederán, por Organismos y Sectores de la Economía. Esta programación garantiza, en primer lugar, la sustitución de los trabajadores que salen de la producción por jubilación y, en segundo lugar, que esta sustitución se produzca en los períodos del año que menos afecte a la producción o el servicio a la población. Así, por ejemplo las jubilaciones programadas para el Sector Azucarero se conceden en los meses posteriores al ciclo de zafra y las del Sector Educativo, una vez finalizado el año escolar. En uno y otro caso, la fuerza de trabajo necesaria se garantiza para el comienzo del nuevo ciclo de trabajo. De la misma forma se procede con los demás sectores de la economía.

El Plan de 1974 contempla la concesión de 44,000 nuevas jubilaciones y un estimado de 10,000 pensiones por muerte, además de las obligaciones de los regímenes complementarios, tales como la atención a familiares de jóvenes que pasan el Servicio Militar Obligatorio; trabajadores que son liberados del trabajo para cursar carreras universitarias, Plan Asistencial, etc.

## PERSPECTIVAS.

El creciente desarrollo económico repercute directamente en la Seguridad Social. Una de las tesis más discutidas en el XIII Congreso Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba, celebrando en noviembre de 1973, fué la referida al sistema de Se-

guridad Social, habiéndose adoptado acuerdos que proponen el estudio y adopción de medidas reformativas del sistema, acordes con la realidad económica cubana actual.

En consecuencia la primer medida dictada fue la promulgación de la Ley de Maternidad, la cual segrega de la ley 1100 lo referente al subsidio por Maternidad, ampliando la protección de la madre trabajadora y su prole, a la vez que unifica las distintas disposiciones de carácter laboral dictadas al respecto.

En igual forma se proyectan los estudios económicos y actuariales con respecto a los restantes regímenes que componen el Sistema de Seguridad Social Cubano.

**B) ESTADO ACTUAL DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN COSTA RICA.**

La Seguridad Social en Costa Rica se maneja a través de Instituciones Autónomas, Semiautónomas y algunas dependiendo directamente del Estado, así tenemos la Caja Costarricense del Seguro Social que maneja los regímenes de Enfermedad y Maternidad, Invalidez Vejez y Muerte y el régimen no contributivo de pensiones por monto básico, luego tenemos el Instituto Nacional de Seguros que maneja el Seguro de Riesgos Profesionales y el Seguro Obligatorio de Automóviles, por otro lado tenemos el Instituto Mixto de Ayuda Social que se encarga de resolver problemas económicos y de viviendas, de familias de escasos recursos, el Ministerio de Salubridad Pública y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo que programa y confecciona viviendas, las que otorga a precios muy bajos y con muchas facilidades de pago para familias que no posean casa de habitación propia.

El Seguro de Enfermedad y Maternidad lo mismo que el de Vejez Invalidez y muerte es obligatorio para todas las zonas que en este momento esté cubriendo la Caja Costarricense Social, quedan algunas zonas que ya son muy pocas por cubrir, pero que de conformidad a los planes se estarán cubriendo para finales del año 1976. Al 30 de junio de 1975 en el régimen de Enfermedad y maternidad se está cubriendo el 53.7% de los asegurados directos con respecto a la po-

blación económicamente activa y un 64.4% de la población total con respecto a la población económicamente activa. En el régimen de Invalidez, Vejez y muerte se esta cubriendo al 48.1% del asegurado directo con respecto a la población económicamente activa y el 57.7% de la población total con respecto a la población económicamente activa.

El seguro social obligatorio comprende los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y desempleo involuntario; además comporta una participación en las cargas de maternidad, familia, viudedad y orfandad y el suministro de una cuota para entierro, de acuerdo con la escala que fije la Caja, siempre que la muerte no se deba al acaecimiento de un riesgo profesional.

La Junta Directiva fijará la fecha en que entrará en vigencia el Seguro Social de los trabajadores independientes y las condiciones de este seguro; sin embargo, todos aquellos trabajadores independientes que en forma voluntaria desearan asegurarse antes de entrar en vigencia el Seguro Social en forma general para ese sector podrán hacerlo mediante la solicitud correspondiente a la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual, para tales efectos dictará la reglamentación pertinente. Los trabajadores independientes estarán exentos de pago de la cuota patronal.

La junta Directiva queda autorizada para tomar las medidas tendientes a-



coadyuvar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva.

La Caja determinará reglamentariamente los requisitos de ingreso a cada régimen de protección, así como los beneficios y condiciones en que estos se otorgarán.

La Junta Directiva tomará los acuerdos necesarios para extender progresivamente sus servicios a todo el país conforme lo permitan sus recursos materiales y humanos.

No se consideran asegurados obligatorios :

Los miembros de la familia del patrono que vivan con él, trabajen a su servicio, y no perciban salario en dinero;

Los trabajadores que reciban una pensión o jubilación del Estado, sus Instituciones o las Municipalidades.

Los trabajadores que a juicio de la Junta Directiva no deban figurar en el seguro obligatorio.

Los casos comprendidos en los anteriores incisos serán excluidos de oficio o por gestión de parte interesada en su caso.

El Seguro Social será facultativa sólo para el trabajador que por cualquier circunstancia deje de ser asegurado obligatorio y que voluntariamente desee continuar con el goce de los beneficios de la Ley Constitutiva.

La Caja será dirigida por una Junta de nombramiento del Poder Ejecutivo compuesta de siete miembros propietarios que no tendrán suplentes, así:

El estado estará representado por dos miembros :

uno de ellos deberá ser el Ministro de Trabajo y Bienestar Social , quien presidirá la Junta Directiva.

Los otros cinco miembros serán : un médico; dos representantes de la - clase patronal aseguradora; un trabajador que sea miembro de un sindi- cato ; y un representante de la asociación de trabajadores intelectuales.

Para el nombramiento de los representantes de la clase trabajadora, el Poder Ejecutivo, con treinta días de anticipación a los respectivos nom- bramientos, hará publicar en el diario oficial solicitud de nóminas, con número no menor de cinco personas, a las confederaciones y federacio- nes de trabajadores y a las asociaciones de trabajadores intelectuales.

Los directores durarán cinco años en sus funciones y podrán ser reelec- tos.

En lo sucesivo, los miembros serán répuestos individualmente en la misma forma, al vencer su respectivo período de cinco años y respe- tando al sector que representan.

Regirán respecto de dicha Junta, las siguientes disposiciones:

Sus miembros deberán ser personas caracterizadas por su honorabilidad y competencia, versadas en materias económico-sociales, y costarricenes naturales o naturalizados con un mínimo de diez años de residencia en el país; y

No podrán formar parte de ella :

1. Los miembros o empleados de los Supremos Poderes, ni el Gerente, - Subgerente, personeros o empleados de la Caja.

2. Los directores, Gerentes, Subgerentes, personeros, empleados o -  
dueños de la mayoría de las acciones de algún Banco;
3. Los que estén ligados entre sí por parentesco de consanguinidad o -  
de afinidad hasta el tercer grado inclusive; y
4. Los que estén declarados en insolvencia o quiebra, o sean deudores de  
la Caja.

Los miembros de la Junta Directiva desempeñarán sus funciones con absoluta independencia del Poder Ejecutivo, y serán, por lo mismo, - los únicos responsables de su gestión. Por igual razón, pesará sobre ellos cualquier responsabilidad legal que pueda atribuirseles. Serán - inamovibles durante el período de su cometido, salvo que llegue a de- clararse en su contra alguna responsabilidad legal.

Cesará de ser miembro de la Junta Directiva :

- El que se ausente del país por más de tres meses sin autorización de la Junta, o con ella por más de un año.
- El que sin causa justificada, o juicio de la Junta, falte a seis sesiones ordinarias consecutivas;
- El que infrinja o consienta infracciones a la Ley de Seguro Social;
- El que por incapacidad física o moral no haya podido desempeñar sus - funciones durante un año ; y
- El que renuncie a su cargo o se incapacite legalmente, En el primer - caso la renuncia deberá ser presentada a la Junta.

En todos estos casos y en el de muerte de un miembro de la Junta, esta dará cuenta al Poder Ejecutivo para que proceda a declarar la separación y a hacer el reemplazo respectivo, sin que la pérdida de su puesto libre a la persona separada de las responsabilidades en que hubiere podido incurrir.

La reposición se hará dentro de los quince días siguientes a aquel - en que ocurrió la vacante y el nuevo nombrado ejercerá el cargo por el resto del período legal .

**DISPOSICIONES GENERALES.**

Mientras no se hayan establecido de modo definitivo los servicios de la Caja, esta gozará de una amplia libertad de acción en cuanto al orden y época en que deba asumir los riesgos, y queda autorizada para limitar la prestación o prestaciones a las zonas de territorio y categorías de trabajadores que estime convenientes, en atención a los recursos con que cuente, facilidades para el establecimiento de los servicios, población que gozará de ellos, desarrollo económico de cada región, medios de comunicación y cualesquiera otras circunstancias que puedan influir en el buen resultado del implantamiento de los seguros sociales.

Se conceden a la Caja los siguientes beneficios.

Exoneración de derechos de importación y sus recargos y de servicio de muellaje sobre las mercaderías u objetos que importe la Caja exclusivamente para su servicio y funcionamiento. También exoneración de toda clase de impuestos directos o indirectos, inclusive de las contribuciones municipales, presentes y futuras :

Exoneración del uso de papel sellado, timbre y derechos de registro.

Este beneficio comprenderá también a los particulares respecto de aquellos contratos que celebren con la Caja siempre que no se trate de colocación de fondos;

Exención de prestar fianzas de costas y de hacer depósitos para obtener embargos :

Inembargabilidad de sus bienes, fondos y rentas ;

Franquicia postal de y para la institución y telegráfica sólo en favor de esta.

Libre transporte en las empresas del Estado para los Directores, Gerentes, Subgerentes y personal de la Caja, y exención del pago de fletes en las mismas, siempre que viajen al servicio de la Institución y en el ejercicio de sus funciones ; y

Iguales facilidades que las otorgadas a Bancos del Estado para la cancelación de créditos hipotecarios.

Las prestaciones en dinero acordadas a los asegurados no podrán cederse, compensarse ni gravarse ni son susceptibles de embargo, salvo en la mitad por concepto de pensiones alimenticias.

Ni los patronos ni los asegurados podrán en ningún caso alegar derechos adquiridos con motivo de las modificaciones, alteraciones o cambios que se introduzcan por disposiciones legales, reglamentarias o de la Junta Directiva en relación, únicamente, con la modalidad y extensión de los beneficios y el monto de las cuotas asignadas para cubrirlos.

El derecho para reclamar el otorgamiento de las pensiones de invalidez en dos años, y para las de muerte en diez años. El derecho para reclamar las pensiones de vejez, es imprescriptible.

El derecho de cobrar las rentas ya acordadas, prescribe en dos años, a partir de la fecha de su otorgamiento. en los casos de vejez; en un año, en los casos de invalidez y muerte, y en seis meses, tratándose

de todas las prestaciones en dinero que concede el Seguro de Enfermedad y Maternidad. La prescripción a que se refiere éste párrafo afecta solamente a las cuotas ya acumuladas en los periodos citados.

Las Juntas de Protección Social tendrán la obligación de prestar los servicios hospitalarios, médicos y quirúrgicos que en la Caja necesite, pero esta deberá cubrir el costo de ellos, cuyo valor se fijará de común acuerdo. A falta de este el precio y condiciones serán fijados por la Secretaría de Salubridad Pública.

Las instituciones, oficinas y funcionarios que dictaren disposiciones o resoluciones que se refieran a la aplicación del Seguro Social respecto de su personal subalterno asegurado, deberán enviar a la Gerencia una transcripción de ellas.

La Gerencia no podrá divulgar ni suministrar a particulares, salvo autorización expresa de la Directiva, los datos y hechos referentes a asegurados y patronos de que tenga conocimiento en virtud del ejercicio de sus funciones; pero podrá publicar cualquier información estadística o de otra índole que no se refiera a ningún asegurado o patrono en especial.

Los bancos y las empresas particulares cuyo capital sea mayor de un millón de colonos y que al 14 de noviembre de 1941 hubieran establecido en favor de sus trabajadores un servicio social que comprenda beneficios iguales o mayores, en conjunto, a los acordados por esta Ley, podrán mantenerlo con autorización de la Junta Directiva de la Caja.

y en tal caso, los patronos y trabajadores respectivos quedarán exceptuados de las obligaciones del Seguro Social mientras los beneficios no fueran disminuidos en perjuicio de estos.

Los trabajadores al servicio del Poder Judicial, de la Secretaría de Educación Pública, de las Municipalidades, del Ferrocarril al Pacífico, del Registro Público, de la Imprenta Nacional, de las Bandas Militares, y de Correos, Telégrafos y Radios Nacionales, que hubieren sido nombrados antes del 14 de noviembre de 1911 y que en la actualidad estén cotizando para sus respectivos regimenes de previsión particulares tendrán derecho a seguir gozando de los beneficios que les confieren las leyes de jubilaciones y pensiones promulgadas en su favor, o bien el derecho de ingresar al Seguro Social Obligatorio -- el cual tendrá carácter irrenunciable. Si dichos trabajadores fueron nombrados con posterioridad a la fecha indicada, quedarán sometidos a la obligatoriedad del Seguro Social.

Las disposiciones del párrafo anterior se aplicarán también a los trabajadores al servicio de la Secretaría de Hacienda y Comercio y sus dependencias, de la Secretaría del Congreso Constitucional y del Centro de Control, siempre que hubieren sido nombrados antes de la fecha de la vigencia de la presente ley.

No obstante, los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública que estuvieren amparados por la respectiva ley de Jubilaciones y pensiones y que por cualquier causa hubieren cesado en sus funciones antes del 14 de noviembre de 1911 pero que posteriormente, en virtud de



nuevo nombramiento, volvieran a formar parte del personal de ese despacho, tendrán el derecho de optar entre continuar acogidos a su régimen especial de previsión, o de ingresar al Seguro Social obligatorio.

Si los trabajadores a que ese texto se refiere, desearan continuar en el régimen de pensiones y jubilaciones respectivas y a la vez quisieren gozar de algunos o de todos los beneficios del Seguro Social obligatorio, podrán ingresar a este mediante el pago de la cuota que señale la Junta Directiva tal cuota se destinará única y exclusivamente a cubrir los beneficios que para esos trabajadores señale dicha Junta.

En el mes de enero de cada año, la Gerencia pedirá al Centro de Control - que proceda a practicar, en relación con el año anterior, arqueo de los valores de la Caja de la institución y una revisión de las cuentas y comprobantes de la misma, así como del sistema de contabilidad. El resultado de ese arqueo y revisión deberá ponerlo la Gerencia en conocimiento de la Junta -- Directiva, en la próxima sesión ordinaria que esta celebre.

La Caja publicará antes del 31 de marzo de cada año, una Memoria Anual - que, por lo menos, contendrá los balances mensuales de la contabilidad, el presupuesto general de la institución, y el informe del Centro de Control.

El servicio y cuerpo médico de la Caja actuarán con absoluta independencia de cualquier otra entidad administrativa ajena a esta, salvo que la Junta -- Directiva, o en su caso la Gerencia disponga lo contrario.

Los asegurados que desearan ser asistidos por otro médico u ocupar los servicios de otra Farmacia que no sea la de la Caja, podrán hacerlo libremente, bajo el control de la Caja, pero en ese caso la Institución no estará obligada a pagar los respectivos gastos sino de acuerdo con la tarifa de asistencia médica y de servicios farmacéuticos que elaboren las secciones médica y farmacéutica, con aprobación de la Junta Directiva de la Caja.

Cualquier diferencia que resulte entre estos precios y los cobrados por los médicos o farmacias particulares, será pagada en cada caso por los asegurados.

Créase la Carrera Administrativa de la Caja Costarricense de Seguro Social para regular la cual, la Junta Directiva establecerá las condiciones referentes al ingreso de los empleados al servicio de la institución, garantías de estabilidad, deberes y derechos de los mismos, forma de llenar las vacantes, promociones, causas de remoción, escala de sanciones, trámite, para el juzgamiento de las infracciones y demás disposiciones necesarias.

Los fondos disponibles de la Caja Costarricense de Seguro Social, logrados una vez que la Caja separe los montos necesarios para atender sus inversiones, planes de crédito internos y sus gastos de operación, únicamente podrán ser canalizados a través del Banco Central de Costa Rica. Anualmente el Banco Central y la Caja Costarricense de Seguro Social firmarán el contrato de préstamo correspondiente, fijándose la tasa mínima actuarial de interés que indique la Caja Costarricense de Seguro Social de acuerdo con sus cálculos actuariales.

El Banco Central canalizará a través de los bancos comerciales los recursos de la Caja Costarricense de Seguro Social. Estos recursos han de emplearse en crédito de mediano y de largo plazo.

Cuando por razones imprevistas la Caja Costarricense de Seguro Social, se vea necesitada de fondos, el Banco Central deberá atender la demanda de esa institución con el fin de resolver temporalmente el desajuste de efectivo que pudiera haberse presentado. En el contrato de préstamo del período siguiente, la Caja cancelará al Banco Central el monto que se haya visto obligado a solicitar temporalmente. La tasa de interés que cobrará el Banco a la Caja Costarricense de Seguro Social será la misma que este haya cobrado a aquel en sus operaciones anuales.

## CAPITULO IV

### PROBLEMATICA DEL DESARROLLO Y LA PLANEACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA.

- A) Recursos Básicos de la Seguridad Social.
  - a) Recursos Humanos
  - b) Recursos Materiales
  - c) Recursos Financieros
  
- B) Análisis Financiero de la Seguridad Social en América Latina.

## A) RECURSOS BASICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### INTEGRACION

"Es la actividad tendiente a proveer a las Unidades Administrativas de los Recursos Humanos, Materiales y Financieros en el momento oportuno con el objeto de asegurar el eficiente cumplimiento del objetivo.

Elementos que integran la función de Integración :

- 1) Administración de Recursos humanos
- 2) Administración de Recursos Materiales
- 3) Administración de Recursos Financieros.

### ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

Es la actividad tendiente a proveer a las unidades administrativas del personal idóneo.

Esta actividad es determinante para el cabal cumplimiento del objetivo, - pues es importante detectar perfectamente las características personales particulares que satisfagan las demandas de los puestos.

Ahora bien, la administración de personal es una actividad permanente en toda institución. La adecuación del personal a las necesidades del puesto dependerá de la eficiente capacitación y adiestramiento que realice por un lado la unidad que administra el personal y por el otro cada uno de las unidades en línea.

### ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES

El tipo, la calidad y la cantidad de los recursos materiales entendidos éstos como planta y ubicación tipos de instalación, etc. , serán determinados exclusivamente por las funciones que deban realizar cada una de las Unidades Administrativas que integren el organismo.

### ADMINISTRACION DE RECURSOS FINANCIEROS

Es la actividad administrativa encaminada a proveer a la institución de recursos monetarios para el eficiente cumplimiento del objetivo.

En este elemento entonces tenemos que detectar las fuentes de aprovisionamiento, la forma como vamos a obtener los recursos monetarios y sobre todo la asignación juiciosa de estos recursos para realizar las funciones de las unidades administrativas.

## A) RECURSOS BASICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL..

RECURSOS. La disponibilidad de los recursos tiene influencia definitiva en el proceso de planeación.

### RECURSOS HUMANOS

Falta de atención médica y personal de atención y mala distribución de éste.

"Preparación poco uniforme y deficiente".

### RECURSOS MATERIALES.

Adquisición costosa.

Distribución inoportuna.

Falta de Estandarización.

### RECURSOS FINANCIEROS.

Incapacidad de los sectores populares para contribuir.

Falta de sector patronal en algunos sectores populares.

Limitados Recursos Gubernamentales.

Dispersión de Recursos y esfuerzos.

Cuando se va a asignar los daños a la salud para que no haya casos.

P. Ejemplo.- De Salmonela.

Protección contra la enfermedad.

El aprovechamiento de Recursos, es algo fundamental para llevar a cabo una buena Planificación de la Seguridad Social.

Nuestros Recursos Humanos no están siendo aprovechados como debería ser.

Por Ejemplo: Una Trabajadora Social está de recepcionista de un médico familiar, siendo que están preparadas para otras actividades. O sea que no estamos planeando nuestros Recursos.

### La Gestión Económica.

En el preámbulo se enfoca la organización como la adecuación coherente y equilibrada de una serie de recursos, con un propósito determinado.

#### LOS RECURSOS

Materiales

Humanos

#### SU ORGANIZACION

Combinación Armónica

y Productividad.

Planeación,  
Estructuración,  
Técnicas y procedimientos.

Un factor común para lograr éste, es decir, adquirir, mantener, capacitar ( o - potenciar ) y operar esos recursos y combinarlos en términos orgánico-fun - cionales, es el recurso Financiero.

	Búsqueda	
	Consecución	
ADMINISTRACION FINANCIERA	Programación	DEL RECURSO MONETARIO
	Distribución	
	Aplicación	
	Control	
	Evaluación	

La administración financiera adopta diversas técnicas que repasamos.

Para nuestro efecto, ellos se denominarán respectivamente, así :

- Recursos Humanos
- Materiales
- Recursos Financieros

#### Recursos Humanos:

Comprende a todo el personal que exclusiva o parcialmente interviene directamente en el proceso de producción referido a la unidad de producción que se intenta - costificar (producto final: Un día-hospitalización, una consulta externa, etc.).

#### Materiales:

Comprende a todos los insumos directos adjudicables a la unidad de producción - (medicamentos y otros perecibles que se consumen en el departamento de produc - ción: El servicio de pediatría, el de cirugía, etc.).



### Recursos Financieros :

Son otros costos indirectamente adjudicables , que corresponden a partes de la organización que no constituyen el departamento de producción en sí mismo, sino el conjunto de una infraestructura necesaria al funcionamiento de los departamentos de producción. Aquí entra la administración general; dirección, contaduría, almacenes, talleres, lavandería, transportes, calefacción, etc. Por este conducto también deben adjudicarse los costos correspondientes a activos fijos.

Los recursos humanos deben ser pagados, mantenidos y capacitados; los recursos materiales (edificios, instalaciones, equipos, maquinaria, materiales, etc.) hay que adquirirlos y mantenerlos, y todo ELLO SE HACE POR MEDIO DEL DINERO.

### Planeación de los Recursos:

La combinación armónica de los recursos (organización), se hace para un determinado fin. Esto involucra necesariamente entonces una noción de :

De las actividades para llegar al fin.

#### PLANIFICACION

De los recursos que hagan posibles dichas actividades.

La planificación según noción científica de administración encierra los conceptos de PREVISION - PRONOSTICO - PROYECCION.

EL RECURSO HUMANO EN EL PROCESO DE PRODUCCION.

Las entidades de salud constituyen empresas creativas de producción de servicios.

El proceso de producción se asienta entre vigas maestras que son sus Recursos Básicos :

Recurso Humano - Recurso Financiero - Recurso Material.

Entre ellos asume especial característica de complejidad el recurso humano, por tratarse de un ente dinámico compuesto de personalidades y talentos diferentes, que por ello, tienen distintas reacciones y comportamientos difícilmente previsibles.

En efecto el hombre tiene sus personales aspiraciones, motivos, ideas, pasiones, defectos y su conducta será promovida por esos condicionantes.

LA PRODUCTIVIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS

Para poder hablar de la productividad de los recursos humanos, es indispensable empezar poniéndonos de acuerdo sobre el significado del término "Productividad"; si bien hay personas que le dan otro significado, nosotros entenderemos por Productividad, la relación simple que existe entre el volumen de producción de servicios y los recursos aplicados para la producción de los mismos. Para representar esta relación, usamos la fórmula :

$$P = \frac{\text{VOLUMEN DE PRODUCCION (buena calidad)}}{\text{RECURSOS APLICADOS}}$$

Hablaremos de la necesidad de mejorar nuestra productividad, queriendo decir con ello, que estamos en busca de los métodos que permitan hacer un uso cada vez más racional de nuestros recursos, lo que redundará en un mejor aprovechamiento de los mismos, que a su vez, permitirán que la Institución amplíe su campo de acción hacia el logro de los fines que se ha propuesto.

El mejoramiento de un índice de productividad desde su punto de vista cuantitativo, debe lograrse sin menoscabo del aspecto cualitativo, y este doble propósito, no va reñido entre sí, sino por el contrario se complementa. La combinación del mejoramiento de un índice de productividad y la consiguiente mejoría en la calidad del servicio, es lo que debe conocerse como eficiencia, y es el incremento en eficiencia, la meta de toda institución.

Podemos considerar como ejemplo de un indicador de productividad de recursos humanos, la comparación que existe entre el volumen de consultas otorgadas y las horas médico contratadas para el otorgamiento de dichas consultas.

La productividad puede ser alta o baja. Si otorgamos 500 consultas con 500 horas médico contratadas, tendremos una productividad de una consulta por hora médico, que comparada con los estándares teóricos de productividad, resultaría baja. Por el contrario, podemos otorgar 500 consultas con la utilización de 100 horas médico lo que nos daría un índice de 5 consultas por hora médico, que comparado contra el ideal establecido, resultaría alta.

- 2 -

### COMO SE PUEDE INCREMENTAR CUANTITATIVAMENTE LA PRODUCTIVIDAD

Partiendo de una productividad actual formada por un volumen de producción igual a 100 dividida entre recursos aplicados de 5, tendríamos un índice de productividad igual a 20.

Para incrementar cuantitativamente la productividad, tenemos 4 diferentes alternativas que serían :

- 1.- Incrementar el volumen de producción, con el mismo volumen de recursos aplicados.
- 2.- Disminuyendo los recursos aplicados y logrando el mismo volumen de producción.
- 3.- Aumentando el volumen de producción y disminuyendo los recursos aplicados simultáneamente.
- 4.- Incrementando ambos factores en distinta proporción.

### NECESIDAD DE AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD

Los países en vías de desarrollo, requieren fórmulas que incrementen constantemente su productividad a fin de lograr la ansiada meta del bienestar común.

En Instituciones como la nuestra en donde se tiende a cubrir bajo el régimen de seguridad social, a un porcentaje cada vez mayor de la población de nuestro país, resulta fácil observar estas situaciones :

- 1.- La población derecho-habiente va creciendo a un ritmo tal, que a la vuelta de 10 años, deberá duplicarse.
- 2.- Los recursos que la Institución recibe tanto de la cuota obrero-patronal, como de la participación estatal, están directamente relacionados con la capacidad económica y los ingresos de los trabajadores asegurados.

Los trabajadores y otros núcleos de población pendientes de incorporar al régimen de seguridad social, son en su mayoría aquéllos que tienen un nivel de ingresos más bajo, y por lo tanto, su capacidad de contribuir al régimen de seguridad social, es muy limitado.

Esta situación hace que la tendencia de crecimiento de los recursos, no vaya en la misma proporción con el crecimiento que muestra la población derecho-habiente.

- 3.- La brecha que va quedando entre la tendencia en el incremento de recursos y la tendencia en el incremento de derecho-habientes, deberá irse cubriendo mediante el incremento en la productividad general del sistema. De otra manera, los recursos que proporcionalmente podrían destinarse a cada derecho-habiente, irían en disminución y de esta manera la población estaría cada vez más desamparada.

### PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD

Para mejorar la productividad, en primer lugar es necesario conocer la productividad actual del sistema. Esta tarea se lleva a cabo mediante un proceso básico de EVALUACION a través de la investigación.

En segundo lugar, debe contarse con un parámetro ideal contra el cual comparar la realidad. Este proceso consiste en determinar INDICES o estándares ideales de actuación, después de contemplar la posibilidad de rendimiento de los recursos tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo.

En tercer lugar, hay que ACTUAR en busca del ideal. Este proceso de acción corresponde precisamente a la tarea de administrar recursos.

### FORMULA PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD

Para mejorar la productividad de los recursos humanos, se recomienda una fórmula que consiste en mejorar la TECNICA mediante el aprovechamiento de sus avances; dar la atención debida al HUMANISMO y a las relaciones que de él se desprenden, y por último, actuar con ENTUSIASMO. Considerar el entusiasmo como un estado de ánimo constante que al imperar en cada uno de los que tenemos personal bajo nuestra responsabilidad, pueda servir de modelo a ser imitado, y contagie optimismo en el desarrollo de la labor cotidiana.

### TECNICA

Por lo que respecta al mejoramiento de la técnica que ayuda al incremento en la productividad de los recursos humanos, podemos mencionar 5 factores esenciales:

- 1.- Seleccionar y preparar al personal a todos los niveles de la tarea que realicen las instituciones de seguridad social en este capítulo, depende en buena medida, la calidad de los servicios que presten. La adecuada selección de recursos humanos será la materia prima indispensable para desempeñar acciones de capacitación y desarrollo del personal tendientes a lograr que su tarea sea gratificante y no enajenante.
- 2.- Revisar y mejorar los procedimientos de trabajo. La experiencia acumulada en la prestación de servicios, necesariamente pone a los directivos de instituciones de seguridad social, en condiciones de revisar sus procedimientos de trabajo, con el fin de mejorar los actuales y evitar que se repitan lamentables errores ocurridos con anterioridad. En suma las experiencias son capitalizables para el mejoramiento de los sistemas establecidos de trabajo.
- 3.- Proporcionar los elementos necesarios para el trabajo. Todo individuo podrá mejorar sus resultados si encuentra a su alcance todos los elementos que requiere para trabajar eficientemente. Tanto en este punto como en el anterior, son aplicables los tradicionales estudios de sombra o de tiempos y movimientos así como los modernos análisis de flujos, de redes de distribución o de camino crítico para concretar lo que el trabajador debe hacer para optimizar su rendimiento.
- 4.- Investigación e innovación. Los adelantos logrados por el hombre hasta nuestros días, no son sólo el fruto de experiencias vividas, sino también el resultado de profundas investigaciones, encaminadas siempre a conocer algo más de lo que ya domina. La investigación es la que elimina el miedo al cambio. Por tanto, facilita la innovación que asegura un avance continuado.

El contentarse con realizar las cosas como hasta ahora se vienen haciendo, sin - intentar nuevos procedimientos, equivaldría a estancarse irremediamente.

### RECURSOS BALANCEADOS

Recursos balanceados. Si estamos concientes de que la estructura funcional de toda institución de seguridad social se encuentra sustentada en unidades para la presta - ción de servicios médicos, los recursos humanos que manejan dichas unidades debe - rán estar balanceados en tal forma que los servicios se presten adecuadamente.

Ninguna cadena es más fuerte que su eslabón más débil.

Si en una clínica contamos por ejemplo con personal médico, de enfermería, de ar - chivo, de intendencia, de farmacia, de medicina preventiva, etc., suficiente para - dar servicio a 100,000 derecho-habientes, pero el personal de recepción sólo tiene capacidad para atender la demanda que generan 50,000 derecho-habientes, de acuerdo con los índices de productividad establecidos, el resultado será que la productividad se reduce al nivel del elemento de menor rendimiento o de más bajos recursos, por esto es que se necesitan recursos balanceados.

- 8 -

### HUMANISMO

El individuo busca en el trabajo su autorealización que le proporcionará una satis - facción total.

Los factores que llevan al hombre hacia una satisfacción total en busca de la mayor productividad, se pueden clasificar según Maslow en factores de higiene y factores - motivacionales.



Si en una escala en la que pudiéramos medir la satisfacción del hombre partiéramos de la insatisfacción total, los factores de higiene irían absorbiendo dicha insatisfacción hasta llegar a un punto de no insatisfacción, pero tampoco de satisfacción total; los factores motivacionales serían los que impulsarían el punto neto hacia la plena satisfacción del individuo.

Entre los factores de higiene, tenemos el salario justo y remunerador entendiendo por justo el que vaya como una contraprestación adecuada al servicio del trabajador y entendiendo por remunerador el que dicho salario sea suficiente para cubrir las necesidades primarias del individuo y de la familia que de él depende. Tenemos también como factor de higiene la supervisión que el individuo necesita para sentirse seguro de su realización en el trabajo, dentro del mismo trabajo también requiere el individuo de seguridad y prestigio, de condiciones adecuadas de trabajo, de políticas administrativas acordes con sus convicciones personales, de buenas relaciones interpersonales, etc.

Dentro de los factores motivacionales, se clasifican el gusto que el individuo tenga por el trabajo que desempeña; la sensación de progreso; el reconocimiento a su labor por parte de sus compañeros de trabajo y principalmente por parte de sus superiores; la posibilidad de desarrollo dentro de la empresa o institución para la que trabaja; la posibilidad de logro y el logro mismo; la responsabilidad compartida que le sea delegada, etc.

B)

## ANALISIS FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA.

El presente reporte de los aspectos más importantes seleccionados de los problemas financieros de las instituciones de seguridad social en América Latina, constituye un resumen parcial que abarca a Centroamérica y Panamá, de un estudio más detallado que todavía se encuentra en proceso de elaboración. La finalidad de dicho estudio consiste en establecer las características similares y diferentes del financiamiento, por lo que se refiere a su impacto sobre las estructuras económicas, inicialmente distintas, de aquella parte del mundo que los cuantitativos disponibles permiten analizar.

La característica esencial en el aspecto financiero de los sistemas de seguridad social es el crecimiento de todos sus elementos, los cuales interrelacionan con los desarrollos económico, político y social tan intensamente, que su conocimiento amplio es cada vez más indispensable para localizar posibles fuentes de financiamiento.

"Las funciones básicas de los sistemas de seguridad social tienen efectos económicos significativos, acerca de los cuales no existe un pleno conocimiento entre los administradores, ni los planificadores nacionales de los países en desarrollo". 1/

### 1. Sistemas financieros .

Las instituciones de seguridad social contemplan dos alternativas financieras, cuyas diferentes modalidades perfilan en gran parte su estructura administrativa; la capitalización y el reparto. El equilibrio ingresos-gastos de las instituciones se obtiene de esta manera mediante una relación individual o colectiva respectivamente. El dilema es cuenta individual y crecimiento restringido o planeación presupuestal y expansión manejable. Los sistemas financieros actuales oscilan en torno a estas dos concepciones indistintamente y según las presiones que se derivan de una imagen institución-individuo y las presiones de los núcleos asalariados y no asalariados.

---

1/ Lucila Leal de Araujo. Revista Mexicana de Seguridad Social. Febrero 1972.

aunque solamente pueda evaluarse en forma de valores imputados, la productividad por hombre ocupado tiende a aumentar como lo demuestran las disminuciones en las tasas de morbilidad de la población general.

Naturalmente que las anteriores consideraciones son puramente teóricas y tienen que ser comprobadas mediante el análisis empírico, lo cual en parte es el propósito del presente trabajo. Sin embargo tales consideraciones se presentan en este apartado como hipótesis a comprobar posteriormente, pero es conveniente anticipar que el hecho de formar reservas para contingencias futuras tiene diferentes efectos en los países según las condiciones económicas imperantes en cada uno de ellos; por ejemplo, pueden ocasionar repercusiones económicas negativas para las instituciones en aquellos países que enfrenten graves presiones inflacionarias.

2) Los beneficiarios de las prestaciones concentran su descontento hacia las instituciones de seguridad social. El origen de ese malestar en contra de los organismos que proporcionan los beneficios, en buena parte proviene de una mala interpretación de lo que significa la seguridad social y la solidaridad que trae aparejada, pero los sistemas financieros son también culpables de la mala imagen que se proyecta en ese sentido. En efecto, originalmente los esquemas financieros están contruidos para conseguir el financiamiento individual y para proporcionar las prestaciones en dinero, esencialmente en forma también individual. Sin embargo las prestaciones en especie (atención médica principalmente), se otorgan de manera colectiva. No obstante prevalece en el ánimo de los derechohabientes la misma palabra empleada para nombrar a los beneficiados lo indica el sentimiento de exigencia terminante de un derecho adquirido. Por lo tanto el derecho a percibir una prestación en dinero, que puede ser computada mediante una cuenta individual, es de naturaleza diferente a la prestación en especie, la cual tiende a ser más un servicio público y en vez de tener en cuenta factores individuales, como son el monto de los aportes individuales, considera requerimientos correspondientes a necesidades colectivas. A nadie se le ocurre pensar en evaluar el monto límite de prestación médica a que tiene derecho un beneficiario. A pesar de esto, en el caso de prestaciones en especie, los beneficiarios a toda costa tratan de rescatar el importe de las cuotas, que les han descontado para aportarlos a la seguridad social, ocasionando con ello, la mayoría de las veces, saturaciones en los servicios y fricciones con los encargados de los mismos. Es posible decir que la actual estructura financiera determinada por la legislación vigente, transfiere fricciones existentes entre los núcleos asalariados y las organizaciones privadas hacia las instituciones de seguridad social. Suavizar las fricciones implica desvanecer la opinión asalariada de obtener una relación y ventajas individuales en los institutos de seguridad pública. Corresponde a la planeación futura de la seguridad social, conseguir el equilibrio armónico entre una absorción de fondos financieros individuales y una prestación de servicios sociales colectivos. Obviamente como en el caso del punto anterior se debe anticipar, que las consideraciones anteriores son variables según se refieran a organismos con prestaciones en especie de mayor o menor importancia relativa, frente a las prestaciones en dinero concedidas por ellos mismos.

En resumen se puede concluir, que lo importante en la práctica financiera de las instituciones de seguridad social no es elegir un sistema teórico en vez de otro, sino la interpretación y el interés que las instituciones pongan en llevarlos a cabo adecuadamente. Los mecanismos con que cuentan las organizaciones de seguridad social, como son los ajustes en las tasas y su progresividad y también las economías de escala que deben conseguirse, son instrumentos suficientemente poderosos para mantener el equilibrio financiero. La flexibilidad de los sistemas es la condición que debe buscarse en vez de la ortodoxia de sus planteamientos, ya que en el caso de la seguridad social, las necesidades reales y las diferentes modalidades que se han adoptado, no pueden adaptarse a los esquemas rígidos elaborados para otras condiciones. " Conviene reexaminar la utilidad, en las condiciones latinoamericanas actuales, de las normas tradicionales de seguros y financiamiento de beneficios a través de la capitalización. Estas normas han resultado ineficaces en todos los sistemas sociales más antiguos de la región". 4/

Esta última afirmación, proveniente de un altofuncionario de la CEPAL, confirma la preocupación existente originada por la mala aplicación de teorías financieras que ya no son válidas cuando hay un cambio de la realidad en que se opera.

## 2. Relaciones con el crecimiento económico.

Las características generales del análisis que se presenta en este trabajo serán presentadas en el siguiente orden: a) tendencias comparativas de los ingresos de seguridad social con los incrementos del PIB; b) dimensión o escala de los sistemas; c) relaciones con el proceso ahorro-inversión y d) productividad de los sistemas.

El período que abarca el estudio se sitúa en los años 1960-1970, aunque no en todos los casos se dispone de la información completa, en tales casos se hacen inferencias de acuerdo con las tendencias observadas. Otro obstáculo que se presenta son las diferencias en la forma que adoptan los datos cuantitativos en los anuarios estadísticos de donde se ha recopilado la información disponible. Se considera sin embargo, que con los ajustes respectivos, será posible efectuar comparaciones y correlaciones que conduzcan a las explicaciones y conclusiones respectivas.

---

1/ Marshall Wolfe. La seguridad social y el desarrollo: La experiencia latinoamericana. Noviembre de 1967.

También es importante mencionar el límite que se impone al establecimiento de conclusiones definitivas, ocasionado por ser un análisis referido a unas cuantas instituciones de seguridad social, en este caso Centroamérica y Panamá. A medida que se presenten, en reportes posteriores, los datos para otros países, será posible extraer una gama más rica de conclusiones y explicaciones de los factores determinantes del financiamiento de seguridad social.

## 2.1 Tendencias comparativas de los ingresos de seguridad social con los incrementos del Producto Interno Bruto.

Es interesante comparar las tendencias de los ingresos que han venido observando las instituciones con los incrementos del producto interno bruto del país, a fin de cuantificar la relación entre ellos y tratar de explicar las fluctuaciones y cambios observados. Del análisis del cuadro 1 se destaca la importancia del ritmo de crecimiento anual que en todo el período supera ampliamente al aumento del Producto Interno Bruto de cada país. En los primeros cinco años del decenio considerado, Guatemala fue el país de la región con incrementos mayores de los ingresos con respecto al producto bruto interno, sin embargo debe señalarse que el crecimiento del PIB fue el segundo más bajo de la región en el mismo período con 5.5 por ciento de aumento. También debe observarse que los crecimientos de las tasas de ingresos brutos a precios constantes además de ser elevadas en todos los países, entre el 13 y 16 por ciento de aumento, son uniformes a excepción de Honduras cuyo crecimiento del ingreso de seguridad social excedió solamente 1.21 por ciento al crecimiento del PIB.

En el mismo primer quinquenio, Nicaragua con incremento promedio de 9.6 del PIB, el más alto de la región, tuvo también un incremento del ingreso importante con 15.12, el segundo más alto entre los mismos países. En términos generales en la región de 1961 a 1965, tres países: Nicaragua, El Salvador y Panamá, con 9.6, 7.7 y 7.6 registraron incrementos altos del PIB; en esos mismos países el ritmo de crecimiento del ingreso fue alto en tasas de incremento con 15.12, 13.40 y 15.10 respectivamente; pero las diferencias de tasas de incremento del ingreso de seguridad social con respecto al PIB fueron medias con respecto a otras de la región con 5.52, 5.70 y 7.50 también respectivamente.

En el mismo sentido los dos países con crecimientos del PIB medios y que fueron Costa Rica con 5.7 y Guatemala con 5.5, también tuvieron como los tres países anteriores, tasas de incremento del ingreso de seguridad social altas de :

## CUADRO 1

Comparación de los incrementos del Producto Interno Bruto y los ingresos de las instituciones de seguridad social.

	Tasas	PIB	Tasas de ingresos brutos a precios - corrientes.		Tasas de ingresos brutos a precios - constantes.		Diferencias	
	1961-65	1965-70	1961-65	1965-70	1961-65	1965-70	1961-65	1965-70
Costa Rica	5.7	6.9	16.70	11.62	14.10	9.28	8.40	2.38
El Salvador	7.7	4.7	13.58	29.98	13.40	28.93	5.70	24.23
Guatemala	5.5	5.0	16.10 <sup>a</sup>	14.08	15.91	12.72	10.41	7.72
Honduras	4.9	5.5	6.45 <sup>a</sup>	9.27	6.11	7.12	1.21	1.62
Nicaragua	9.6	4.4	16.96	18.73	15.12	16.62	5.52	12.22
Panamá	7.6	7.8	16.40 <sup>a</sup>	13.31	15.10	11.46	7.50	3.66

Nota: Las tasas se refieren a incrementos promedios anuales.

Fuente: Tasas de incremento del PIB de CEPAL y BID. Los datos de ingreso elaborados en base a los anuarios y reportes estadísticos de los organismos de cada país. Los ingresos deflacionados con los índices de precios del International Financial Statistics, junio de 1972. Fondo Monetario Internacional.

1963-65

14.10 y 19.91 respectivamente; sin embargo las diferencias de tasas de incremento de los ingresos de seguridad social con respecto al PIB fueron las más altas en la región con 8.40 y 10.41 respectivamente.

Por último el país con el incremento del PIB más bajo que fue Honduras con 4.9 por ciento, tuvo también la tasa de incremento de ingresos de seguridad social más baja con 6.11 por ciento, y también el diferencial más bajo con respecto al PIB con 1.21 por ciento.

La misma relación se observa cuando se consideran los resultados obtenidos para los siguientes cinco años 1965-1970 pero en forma más acentuada. Es decir, en aquellos países en donde las tasas de crecimiento del PIB fueron altas como Panamá y Costa Rica con 7.8 y 6.9 respectivamente, los incrementos de las tasas de ingreso bruto a precios constantes alcanzaron promedios altos, con respecto a la región considerada, respectivamente de 13.31 y 11.62. Por otra parte Guatemala, El Salvador y Nicaragua con las tasas más bajas de PIB en el quinquenio con 5.5, 4.7 y 4.4 obtuvieron tasas de incrementos del ingreso de seguridad social altas, es decir, Nicaragua con la tasa más baja de incremento del PIB le correspondió tasa alta de crecimiento de ingreso con 16.62; el siguiente país El Salvador acusó la misma relación 4.7 y 28.93; igual que Guatemala con 5.0 y 12.72.

La diferencia esencial que caracteriza a los dos sistemas reside en la forma de enterar los aportes o cotizaciones a la seguridad social y que en términos actariales se denomina prima. " La prima se considera nivelada cuando es constante con el tiempo, y media cuando es uniforme en el espacio, es decir, la misma para individuos contemporáneos de diferentes clases de riesgos (por ejemplo de diferentes edades). Es decir, el régimen habitual de repartición es un régimen financiero de prima media, aunque no nivelada; el régimen de capitalización individual se puede considerar como un régimen de prima nivelada, aunque no media, mientras que el régimen de prima por generación es un régimen de prima media y nivelada pero no general". 2/

La discusión acerca de los sistemas financieros convenientes para las organizaciones de seguridad social, ha traído como consecuencia numerosos ataques a las propias instituciones, algunos de ellos válidos, pero la mayoría no indiscutibles. A reserva de volver a tratar tales críticas con suficiente detalle se citan dos de las que han ocasionado mayores daños a las instituciones de seguridad social debidas, principalmente, a la innecesaria insistencia de elegir alguno de los sistemas clásicos de capitalización o reparto.

1) Los sistemas de seguridad social deben de estar incrementando sus reservas. Este argumento se emplea para referirse a toda la seguridad social, como lo demuestra el siguiente párrafo :

" En un continente en donde únicamente el 13.1 por ciento de la población total estaba protegida por los sistemas de seguridad social....., se debería esperar que una fracción importante de los ingresos obtenidos se destinaran a formar reservas para una etapa posterior". 3/

Sin embargo, esta afirmación no es completamente válida ya que las instituciones pueden encontrarse operando en estricto equilibrio financiero, esto es, gastando todas las sumas que perciben como aportes, sin crear reservas para otorgar las prestaciones diferidas, en la inteligencia que, cuando estas se presenten, la recaudación se habrá incrementado lo suficiente para poder cubrirlas. Esto se fundamenta porque en periodos futuros de cotización, a causa del desarrollo económico, la ocupación y la distribución del ingreso tenderán a mejorarse, el monto de los salarios en el conjunto de la economía aumentará y por lo tanto las recaudaciones también se verán incrementadas, logrando de esta manera cubrirse las obligaciones contraídas en el pasado. Por otra parte, las inversiones en capital fijo tienden a ser menores proporcionalmente al conseguirse economías de escala. Y todavía más,

2/ Pinto de Moura. Métodos de financiamiento de la Seguridad Social. 1960.

3/ Laurence Whitehead. Financing Development in Latin America. Macmillan. 1971.

Una vez más, como en el quinquenio anterior, Honduras constituyó la excepción pues con una tasa media de crecimiento del PIB de 5.5 registró una tasa de ingreso bruto a precios constantes de solamente 7.12 por ciento.

En resumen, sin querer decir que exista una relación de causalidad, se puede apreciar una relación entre los incrementos del PIB y los incrementos de los ingresos brutos de seguridad social a precios constantes en el período comprendido de 1961-1970 de tal manera que a) aquéllos con altas tasas de crecimiento del PIB obtuvieron tasas de crecimiento de los ingresos brutos a precios constantes que son medias con respecto a los otros países; b) los países con bajas tasas de incremento del PIB (5.0 ó menos) arrojaron correlativamente muy altas tasas de crecimiento en el ingreso de seguridad social; c) solamente en un país de la región considerada, los incrementos del ingreso bruto de seguridad social son relativamente reducidos, aunque d) en todos los países considerados los incrementos en las tasas del ingreso superaron las tasas de crecimiento del PIB.

Por lo que respecta a la tendencia del cambio observado del primero al segundo quinquenio del Cuadro 1 se puede apreciar que un grupo de países, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá manifiestan una relación indirecta respecto al sentido de los crecimientos de los dos conceptos analizados, ya que en el primero de ellos, Costa Rica, cuando la velocidad del crecimiento aumentó de 5.7 por ciento en el primer quinquenio a 6.9 en el segundo, la tasa de crecimiento del ingreso de seguridad social experimentó un cambio negativo, es decir, disminuyó de 14.10 a 9.28. El Salvador, Nicaragua y Panamá acusaron la misma tendencia al pasar respectivamente de 7.7 a 4.7 y 13.40 a 28.93, 9.6 a 4.4 y 15.12 a 16.62, 7.6 a 7.8 y 15.10 a 11.46.

Por lo contrario en Guatemala y Honduras la tendencia fue una relación directa pues en el primero el PIB disminuyó en ritmo de crecimiento de 5.5 en el quinquenio inicial a 5.0 en el siguiente y la tasa de crecimiento del ingreso de seguridad social también decreció de 15.91 a 12.72. Similarmente Honduras pasó de 4.9 a 5.5 y de 6.11 a 7.12.

Por último se puede apreciar que las variaciones en los precios tuvieron un efecto reducido en los cambios observados, lo cual queda de manifiesto cuando se comparan las columnas del cuadro 1 referentes a tasas de ingresos brutos a precios corrientes y tasas de ingresos brutos a precios constantes.

## 2.2 Dimensión o escala de los sistemas.

Hasta aquí se ha analizado las tendencias del crecimiento de los ingresos de seguridad social, en este apartado se determinará comparativamente la importancia que tales ingresos juegan con respecto al volumen del Producto Interno Bruto en cada país.



Para ello se consignan en el Cuadro 2 el porcentaje que representan los ingresos de seguridad social con respecto al PIB en el período considerado. Con el objeto de conseguir unas cifras más indicativas se consideraron ambos importes, ingresos y PIB, a precios corrientes, lo cual sugiere una mayor confiabilidad en relación al Cuadro 1 en donde los ingresos de seguridad social fueron deflacionados utilizando los promedios de los incrementos de precios al consumidor.

## CUADRO 2

### Porcentaje de ingresos de seguridad social al PIB

	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Honduras	Costa Rica	Panamá
1960	0.350*	0.437	1.066		1.7900	3.827*
1961	0.455*	0.474	1.085*		1.9676	3.885*
1962	0.557*	0.495	1.115*		2.1167	3.964*
1963	0.655	0.488	1.159	0.368	2.2432	4.112
1964	0.761	0.501	1.220	0.360	2.4468	4.772
1965	0.837	0.575	1.353	0.365	2.6122	4.676
1966	0.835	0.565	1.803	0.473	2.9297	4.842
1967	0.908	0.501	1.947	0.405	2.9874	4.868
1968	0.940	0.570	2.094	0.451	3.1334	4.908
1969	1.196	0.936	2.213	0.387	3.1696	5.065
1970	1.201	1.526	2.165	0.388	3.4361	5.143*

\*Valores obtenidos mediante interpolaciones.

Fuente: Las mismas del Cuadro 1.

En el cuadro 2 destaca la diferencia en magnitud que han alcanzado los seguros sociales de Costa Rica y Panamá con respecto a los demás países de la región; de acuerdo con los datos del cuadro, la organización panameña de seguridad social es mayor por más de tres veces respecto a su equivalente hondureña, siendo esta última la de menor escala entre las demás consideradas. Del mismo modo Panamá es 4 veces mayor en seguridad social que Guatemala y además 3 y 2 veces más grande que El Salvador y Nicaragua respectivamente. Por su parte Costa Rica es en este concepto 9 veces mayor que Honduras y 3, 2.3 y casi 2 veces mayor que Guatemala, El Salvador y Nicaragua respectivamente.

¿Qué significado tiene relacionar el crecimiento de los ingresos con respecto al crecimiento del PIB en la apreciación de la escala de los sistemas? Se considera que la respuesta a esta cuestión debe ser la siguiente: La importancia reside en el hecho de cuantificar la porción de la riqueza generada anualmente que va a parar a la seguridad social, la cual a su vez se revierte en el sistema económico en forma de adiciones a los salarios. En el problema que se analiza, la estructura ocupacional tiene un papel relevante en un doble sentido: a) Los ingresos de las instituciones de seguridad social adicionan los salarios reales y b) Las cotizaciones son calculadas como porcentaje de los salarios nominales.

De este modo, simplificando el problema, los sistemas de seguridad social - teóricamente trasladan la cuota patronal y la del Estado a los salarios; a - medida que las cotizaciones de seguridad social representen un porcentaje más elevado del PIB, los salarios reales serán mayores. En este sentido se ha - argumentado que "las contribuciones de los empleadores son trasladadas en - precios más altos en lugar de reducciones en los ahorros de la compañía, y - los precios altos probablemente disminuyen el consumo en vez del ahorro". 5/ Sin embargo el análisis que se presenta en este reporte se enfoca no hacia - los efectos en la economía vía precios, sino que se ha considerado de mayor importancia destacar las modificaciones en la estructura del PIB.

Dado que la cuota que se aporta a las instituciones de seguridad social es proporcional, es decir, que se cotiza siempre un porcentaje igual cualquiera que - sea el ingreso percibido. La forma que adoptaría una gráfica donde se expre - sara la relación ingresos de seguridad social a PIB anualmente, sería una línea recta horizontal si todos los factores determinantes del PIB permanecieran - constantes. Es decir, que la población aumente pero la proporción de los sa - larios en el PIB permanece constante.

Por el contrario si en la gráfica se observa que las cotizaciones aumentan su peso relativo en relación al incremento del PIB, significa - si no hay incremen - to de tasas de cotización, o de nuevos cotizantes - que la proporción de los - salarios aumenta su peso relativo en la Economía. A la inversa, cuando en - la gráfica la proporción de ingresos de seguridad social a PIB tiende a decre - cer entonces los salarios reales pierden su peso relativo y también decrecen.

El problema principal para efectuar este análisis comparativo reside en que - los factores mencionados y algunos otros han sufrido modificaciones en el lapso de tiempo investigado.

De esta manera los datos consignados en el Cuadro 2, la proporción que repre - sentan los ingresos de seguridad social respecto al PIB, están determinados por los siguientes conceptos :

1. Incorporación de nuevos cotizantes.
2. Modificación de tarifas.
3. Ampliación de los riesgos cubiertos
4. Modificaciones en la participación de los salarios como parte del PIB.
5. Incrementos naturales de la población asegurada.

---

5/ Laurence Whitehead. op. cit.

Si se analiza comparativamente la forma que han adoptado las series estadísticas anuales que aparecen en el Cuadro 2, se tiene en el punto más bajo de la gráfica a Honduras, con una pendiente casi horizontal alrededor de 0.4 por ciento del PIB con débiles intentos de recuperación en los años de 1966 y 1968, pero que en los dos últimos años del período analizado vuelve al nivel que tenía al inicio de la operación de la institución en 1963, el decreto de reglamento fue publicado con fecha de marzo de 1962, este hecho debe tenerse en cuenta toda vez que la institución hondureña de seguridad social es la única de la región que empieza su operación en la década de 60. En un reporte del BIRF se afirma que el Instituto Hondureño de Seguridad Social protege a los trabajadores aunque de manera limitada geográfica y ocupacionalmente. 6/. A causa de ello y además de no haberse implantado todavía el régimen de prestaciones diferidas, ocasionan la reducida participación del PIB que tienen los ingresos de seguridad social en ese país.

Con objeto de analizar la influencia que han tenido las fluctuaciones de la población cotizantes y compararla con los datos del Cuadro 2, se anota en el Cuadro 3 el comportamiento que ha sufrido ese concepto en el período analizado.

En la composición del crecimiento del número de cotizantes están incluidas dos características principales, el concepto que se apuntó como 1. Incorporación de nuevos cotizantes y el número 5. Incrementos naturales de la población asegurada. En el caso de la institución hondureña puede apreciarse una suave tendencia rectilínea ascendente con un pequeño incremento en 1967, lo cual implica que el incremento natural de cotizantes (concepto 5) es el dominante en el período considerado. Esto significa que la institución hondureña de seguridad, al mantener estable sus ingresos en relación al PIB, protege a un grupo asalariado estable en su participación del PIB y además que las ampliaciones en la cobertura de nuevos grupos ha sido hasta 1970 muy reducida ó casi nula.

El siguiente país en la escala es El Salvador cuya institución de seguridad sigue un comportamiento similar a Honduras en cuanto que mantiene una proporción igual de ingresos de seguridad social a PIB desde 1960 a 1968, sin embargo el-

---

6/ Current Economic Position and Prospects of Honduras. International Development Association. Sept. 1969.

## CUADRO 3

## Número de cotizantes anuales en miles

	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Honduras	Costa Rica	Panamá
1960	245.0 *	34.7*	27.5		94.3	74.2*
1961	255.0 *	38.6	28.4		105.6	78.8*
1962	264.9	40.5	30.5		111.3	83.5*
1963	274.8	44.4	35.2	21.3	118.4	89.0
1964	332.3	50.4	38.4	22.7	126.4	95.0
1965	345.5	62.1	47.3	24.1*	131.9	
1966	366.9	68.5	65.6	25.5	138.5	108.5
1967	367.4	72.2	77.1	28.1	152.3	
1968	397.3	74.3	86.6	30.0*	176.1	124.8
1969	437.0	83.8	91.7	32.0*	194.9	131.1
1970	448.3	92.9	95.0	33.9	202.3	136.6*

\* Valores obtenidos mediante interpolaciones.

Fuente: Anuarios Estadísticos y Memorias de las Instituciones.

crecimiento del número de cotizantes no es una línea recta, como en el caso de Honduras, sino de forma exponencial de 1960 a 1965, para después disminuir su tasa en los años de 1966 a 1968 y finalmente incrementar la tasa en los años 1969 y 1970. Sin embargo la forma del crecimiento de la curva de cotizantes permite su poner, como en el caso de Honduras, que los incrementos de la población asegurada han sido naturales (concepto 5). La pérdida en el ritmo de crecimiento de los años 1965-1968 puede deberse a disminuciones en la población ocupada. De cualquier manera las ampliaciones o incorporación de nuevos cotizantes (concepto 1) se han mantenido reducidas, es decir, geográfica y ocupacionalmente. Correlativamente a la baja en la ocupación ocurrida en los años 1965 a 1968, la proporción de ingresos de seguridad social a FIB también disminuyó como puede apreciarse en el Cuadro 2. Por lo tanto los fuertes incrementos de cotizaciones de los años 1969-1970 se deben fundamentalmente a la ampliación del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte de septiembre de 1968.

Con el fin de poder apreciar el grado de cobertura de las instituciones, se presenta en el Cuadro 4 los índices de población cotizante a población total que permite apreciar comparativamente el grado de cobertura alcanzado por las diferentes instituciones comprendidas en este reporte.

## CUADRO 4

## Porcentaje de población cotizante a población total

	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Honduras	Costa Rica	Panamá
1960			1.95		7.39	
1961		1.48	1.95		7.99	
1962	6.50	1.51	2.04		8.14	
1963	6.53	1.61	2.29	0.99	8.37	7.85
1964	7.67	1.77	2.41	1.03	8.63	7.85
1965	7.74	2.12	2.86		8.71	
1966	7.98	2.27	3.82	1.08	8.83	8.43
1967	7.77	2.33	4.33	1.15	9.43	
1968	8.15	2.33	4.69		10.58	9.10
1969	8.59	2.55			11.40	9.25
1970	8.52	2.63	4.75		11.48	

Fuente: Anuarios Estadísticos y Memorias de las instituciones de seguridad social - y Guatemala en cifras, Panamá en cifras, Anuarios y Boletines Estadísticos de El - Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica.

Aún cuando en el Cuadro 4 no se consignan todos los datos para algunos años por falta de información disponible, sí puede apreciarse el peso relativo que tienen los cotizantes en cada organización de seguridad social. De esta manera puede notarse, por una parte, la escasa participación de la ocupación incorporada a la seguridad social en Honduras y El Salvador y por otra parte la tendencia característica de crecimientos naturales de esos mismos grupos (concepto 5). Esto implica que en estos últimos países las ampliaciones geográficas y ocupacionales de la seguridad social han sido todavía débiles, aunque también debe anotarse que El Salvador protege una parte más extendida de su población, pero la diferencia principal entre ellos se refiere al concepto 3, porque cuando El Salvador ha cubierto el riesgo de invalidez, Vejez y Muerte, sus ingresos han aumentado hasta un poco más de uno por ciento con respecto al PIB, mientras que Honduras aún no comprende esa protección.

De esta manera utilizando el mismo análisis, se encuentra Guatemala como siguiente en la gráfica de ingresos de seguridad social - PIB que hipotéticamente se ha considerado; en este caso el Instituto Guatemalteco inicia el período considerado con ingresos relativos similares a los de El Salvador con incrementos sostenidos, principalmente en el año de 1969 en el cual se generaliza la aplicación de la protección de enfermedad. Los datos de los cuadros 3 y 4 indican incrementos importantes de número de cotizantes, hasta llegar a 8.52 por ciento de la población total, cifra que contrasta con lo reducido de los ingresos obtenidos, lo cual se ha debido a

varios factores entre ellos, los más importantes han sido: a) Las bajas tasas de imposición sobre los salarios que alcanzarán a solamente 11%; b) La limitación en los riesgos cubiertos, fundamentalmente la carencia de cobertura de riesgos de invalidez, vejez y muerte; c) El diferimiento en el pago de las cotizaciones por parte del Estado. De esta forma en la institución Guatemalteca el concepto 1. Incorporación de nuevos cotizantes ha representado un factor positivo del incremento de ingresos, pero los conceptos 2 y 3 modificación de tarifas y ampliación de riesgos cubiertos, han actuado en forma negativa para conservar a la relación de ingresos percibidos a PIB en un nivel bajo en compañía de las dos instituciones anteriormente mencionadas: La Hondureña y la Salvadoreña. En Guatemala, al aplicarse el seguro de enfermedad general en 1969, tiene lugar una elevación sustancial de los ingresos de la institución aseguradora con respecto al año anterior, sin embargo el incremento únicamente recupera la tendencia que se había deteriorado o disminuido de 1966 a 1968 y en 1970, a pesar de haberse incrementado el número de cotizantes (concepto 5. incrementos naturales), la parte de ingresos con respecto al PIB se mantiene igual que en 1969. Esto último refuerza lo anteriormente dicho en relación a que los incrementos relativos de ingreso de la institución han sido causados principalmente por nuevos cotizantes (factor 1.)

Por lo que se refiere al factor 4, que no se ha mencionado, se puede afirmar que en Honduras es difícil apreciar su importancia por las fluctuaciones que se observan en las tendencias analizadas, en El Salvador los salarios como parte del PIB tiende a disminuir y por último en Guatemala la misma relación es estática.

El siguiente país en la gráfica corresponde ser a Nicaragua quien en el período analizado ha incrementado la relación ingreso - PIB de 1 a 2%. La gráfica de ingresos de la institución Nicaraguense ha seguido, en el período considerado, una trayectoria suave, sin los cortes que caracterizan a las tres anteriores instituciones. Esto debido a la carencia del concepto 3. Ampliación de los riesgos cubiertos, que como se anotó, afectaron de manera importante las relaciones analizadas en Honduras, El Salvador y Guatemala.

De 1960 a 1965 existe una estrecha correlación entre el aumento del número de cotizantes y el aumento de ingresos de la institución como porcentaje del PIB, aunque en los tres últimos años el aumento de ingresos fue menos que proporcional al aumento de cotizantes; por la forma de los incrementos del número de cotizantes se desprende que el factor 5. Incrementos naturales ha sido de mayor importancia con pequeñas ampliaciones (factor 1) en los años de 1963 y 1965. Por lo que respecta al período 1966-1970, en la institución Nicaraguense, se acentúa la pérdida del ritmo de crecimiento que se había observado en 1963-64 y 65, esto debido fundamentalmente a: 1) La disminución de las tasas de cotización (factor 2) ocasionada por el Decreto de 1965 y 2) el deterioro de los ingresos causados por el tope de los grupos de cotización. A este respecto debe anotarse que en la región, la institución Nicaraguense es la única que aplica el

sistema de cobrar las cotizaciones según grupos de salarios con un tope máximo, más allá del cual, la cotización es una cantidad fija. Por ello al elevarse los salarios nominales la tasa de ingresos de la institución tiende a decrecer. A pesar de todo lo anterior la institución Nicaraguense mantiene un ritmo creciente de ingresos, debido a que en 1966 tienen lugar importantes incorporaciones de nuevos cotizantes (factor 1), el ritmo de crecimiento del ingreso respecto al PIB se continúa elevando hasta el año de 1970 en el cual decrece como puede observarse en el Cuadro 2. Esto último a pesar del incremento en el número de cotizantes (concepto 5); por lo tanto puede decirse que la baja en las tarifas de cotización (concepto 2) y posiblemente el efecto de los topes de salarios cotizables han ocasionado en 1970, por única vez en la década, el decrecimiento del ingreso de la institución como porcentaje del PIB.

En contraste Costa Rica ha experimentado una tendencia creciente sin mayores altibajos en el período considerado, principalmente de 1960 a 1966, en estos años se observa una tendencia no observada en las instituciones anteriormente analizadas, ésta es que los ingresos aumentan a un ritmo mayor que los aumentos del número de cotizantes (concepto 5), no hay cambios bruscos en el número de cotizantes, lo cual implica que el concepto 1. Nuevos cotizantes no influye de modo perceptible en la tendencia de los ingresos de la institución. Aunque debe notarse, como se observa en el Cuadro 4, los niveles de cobertura de la población, los mayores para la región considerada. Esto significa que los incrementos sostenidos de ingresos provienen de una relación positiva del concepto 4, modificaciones en la participación de los salarios como parte del PIB. No obstante estas favorables tendencias, que implican políticas redistributivas del ingreso, en los siguientes años 1967-68 y 69 se pierde el ritmo de crecimiento de los ingresos de seguridad social a pesar de registrarse los incrementos mayores de número de cotizantes, es decir, en este caso la relación anteriormente descrita se invierte y a incrementos mayores de cotizantes (concepto 1) corresponden bajas en el ritmo de crecimiento de los ingresos con respecto al PIB. De nueva cuenta la explicación a este fenómeno característico debe ser atribuido al factor 4, modificaciones en la participación de los salarios.

De esto último parece desprenderse una consideración importante: En instituciones con apreciables niveles de cobertura de seguridad social en la población, las fluctuaciones en la participación de los salarios o fluctuaciones en la ocupación, tienden a repercutir de manera más apreciable en los ingresos de las mismas instituciones que los demás conceptos analizados. Por lo contrario para las instituciones que protegen a un número reducido de habitantes, las fluctuaciones del empleo tienen poca significación en sus resultados financieros debido a la tendencia de proteger inicialmente a los trabajadores con ocupaciones más estables en la economía.

Por último, en la posición más alta de la gráfica de ingresos de seguridad social a PIB, se encuentra la institución Panameña de seguridad social; dos características principales se desprenden del análisis de la información disponible; una

tasa uniforme , sin fluctuaciones con ascenso continuo en el número de cotizantes; y una tendencia fluctuante de la relación consignada en el cuadro 2.

La continuidad del crecimiento de cotizantes supone una política de ampliaciones (concepto 1) moderna con los crecimientos naturales (concepto 5) como factor dominante. Las fluctuaciones observadas en la tasa de crecimiento del ingreso en relación del PIB se explican en los años iniciales del periodo comprendido por el factor 2 modificación de tarifas las cuales se incrementaron por decreto de Agosto de 1962, aún cuando el efecto parece reflejarse solamente hasta 1964.

Es necesario también mencionar otro factor especial que contribuye a las fluctuaciones observadas y que se refiere a los ingresos percibidos por la Institución panameña del Estado, los cuales tienen la forma de impuestos a la fabricación de vinos y cerveza. Esto último y posiblemente el factor número 4 aplicación de los salarios como parte del PIB, explican las fluctuaciones observadas en el cuadro 2 donde se nota una baja en el año de 1965 después del fuerte incremento del año de 1964, para posteriormente estabilizarse en los años 66 a 68 y aumentar en 1969 y 1970.

Es interesante comparar el comportamiento de los datos analizados para las instituciones panameñas y costaricenses. En ambas las tasas de cotizaciones son similares, las protecciones en la población también son semejantes en ambas también la rama de riesgos profesionales es cubierta financieramente por los patrones y sin embargo el nivel alcanzado de ingresos cotizados es sensiblemente mayor en Panamá como se desprende del cuadro 2. La diferencia esencial se debe atribuir a los importantes ingresos que recibe esta última proveniente de las ganancias de capital.

No está por demás insistir, como se señala en el título de este reporte, que las conclusiones obtenidas hasta aquí por el análisis son preliminares en razón de haberse obtenido de una región considerada con características económicas similares, sobre todo en lo que se refiere al tamaño de sus economías particulares; sin embargo también se puede afirmar que en principio como lo afirma reconocido autor,



el tamaño de una economía no debe considerarse como factor predominante del crecimiento y a un determinado nivel de efectividad económica la estructura tiende a ser la misma. 7]

### 3. Relaciones con el proceso ahorro - inversión.

En la obra preparada por el Banco Interamericano del Desarrollo 8] se clasifican a los sistemas de Seguridad Social como ahorros contractuales que movilizan recursos nacionales para la inversión. A menudo se ha objetado que las instituciones de Seguridad Social contribuyan escasamente a la capacitación de ahorro y su inversión y capital productivo, Sin embargo, como se han mencionado anteriormente, la contribución a la formación de capital no debe considerarse exclusivamente, en el caso de los seguros sociales como un resultado de la acumulación de reservas proveniente de los resultados de operación, este criterio puede ser válido para las Compañías de seguro privadas las cuales canalizan sus recursos principalmente hacia la compra de valores creditos hipotecarios o colocación en bienes raíces, buscando un rendimiento que asegure las obligaciones contraídas a futuro, más un remanente de utilidades.

Las instituciones de seguridad social por su parte, emplean sus recursos principalmente para proporcionar directamente servicios médicos, por tanto incrementando inversiones en forma de capacidad instalada para otorgar dicho servicio. Que lo anterior sea una inversión no está sujeto a discusión, aunque algunas veces se argumenta que no se representa una inversión productiva, afirmandose que los hospitales deben cobrar una cuota económica por los servicios que proporcionan - o por lo contrario los cotizantes como un todo están en la mayoría consumiendo sus beneficios en la actualidad en vez de ahorrar para futuros beneficios 9]. Sin embargo se tratará de aclarar este punto a continuación, analizando la tendencia y magnitud del crecimiento de los activos totales y fijos de las instituciones que comprende este reporte, comparándolas con los datos relativos a los ingresos de las propias instituciones. Pero antes se debe mencionar otra dife -

rencia importante con respecto a los seguros privados, en los cuales, los beneficios otorgados son proporcionales a las aportaciones entregadas más un rendimiento, mientras que la tendencia en los seguros sociales es en el sentido de reducir la proporcionalidad de los beneficios a medida que aumenta el tamaño de las aportaciones, es decir implica un efecto redistribuidor de los beneficios y no solamente repartidor como se desprende de los sistemas de financiamiento privado.

Cabe señalar la falta de datos para algunos años de las instituciones que dificultan un tanto el análisis, sin embargo se puede apreciar claramente ciertas características bien marcadas de los diferentes sistemas de seguridad social. De este modo se observan las tasas más altas de crecimiento anual de los activos correspondientes a Costa Rica y Nicaragua en donde los crecimientos demuestran estables al rededor del 20 %. Honduras demuestra un crecimiento negativo y el Salvador, Panamá y Guatemala una tendencia errática,

La tasa de crecimiento de los activos de la institución guatemalteca es ligeramente superior a la tasa de crecimiento de los ingresos, lo cual explica una firme tendencia hacia la capacitación de la institución como se demuestra en la columna del cuadro 5 en donde aparece el activo, total como porcentaje del PIB sin embargo la proporción de los ingresos que se capitaliza mediante la formación de activos es proporcionalmente menor que en los demás países de la región, ya que el diferencial de tasas de activo respecto al PIB menos las tasas de ingresos respecto al PIB es menor que en los demás. Por ejemplo Honduras que tiene una tasa de ingresos al PIB muy reducida de 0.388 (cuadro 2) posee sin embargo un porcentaje de activos totales al PIB de 1.09 lo que implica un diferencial de tasas mayor que Guatemala para el año de 1970 de este modo se puede afirmar que la política seguida en las dos instituciones es sensiblemente diferente, conservadora en Honduras y arriesgada en Guatemala en donde prácticamente de todas las cotizaciones se destinan al consumo y solo una parte reducida se invierte en la institución.

CUADRO 5

Activos totales. tasas de crecimientos anuales y porcentajes  
con respecto al Producto Interno Bruto.

	Guatemala		El Salvador			Nicaragua		Honduras			Costa Rica		Panamá		
	tasa anual activo/		tasa anual activo/			tasa anual activo/		tasa anual activo/			tasa anual activo/		tasa anual activo		
	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1960			0.60			1.36					5.15				
1961		111.2	1.42		32.5					25.1	6.10				
1962		23.5	0.97		27.0					18.4	6.64				
1963	0.1	0.71	7.2	1.01	22.8	2.11		0.36		21.3	7.38				
1964	13.0	0.78	13.8	1.02	21.9	2.33	115.3	0.71							
1965	9.3	0.83	33.2	1.27	20.7	2.42	41.7	0.91		9.51				18.54	
1966	9.9	0.87	21.1	1.49	24.8	2.90	21.2	1.04		22.2	10.86		7.7	18.20	
1967	27.7	1.06	9.8	1.55			2.2	.95		22.7	12.29		10.7	18.04	
1968	29.0	1.28	9.8	1.68						19.4	13.34		3.6	17.04	
1969	12.3	1.33	32.3	2.12						18.8	14.14		6.3	16.52	
1970	7.0	1.35	49.8	2.95					19.099	18.2	15.64		8.8		

Fuente Anuarios y Memorias Estadísticas de las Instituciones.

Como se desprende del cuadro 5, las instituciones más capitalizadas son las de Costa Rica y Panamá en las cuales las tasas proporcionales de los activos son - considerablemente altas; pero en el periodo el porcentaje del activo, en el caso de Costa Rica aumenta constantemente hasta llegar a 15.64 % del PIB en 1970; a diferencia de Panamá en donde la tasa de formación de capital representada como la relación de activos totales a PIB, tiende a decrecer en los años con información disponible de 1965 a 1969. Las causas de esto último podrían implicar que las adiciones al acervo capital representada por tasas más altas de formación de capital son todavía necesarias en el caso de la institución costarricense pero en cuanto se trata de la institución panameña se ha llegado a un avance tal que se ha completado la estructura básica de la inversión de capital de larga vida útil 9], y en éste caso se pueden estar logrando ahorros importantes en la utilización de capital. Sin embargo analizando la composición de los activos de la institución panameña es notable la proporción representada por los préstamos a largo plazo incluidos y quizá esto influya, por debilitamiento en las repercusiones, al decaimiento de la tasa de formación de capital

---

7] Simón Kutznets. Aspectos cuantitativos del desarrollo económico. CEMLA 1959.

8] Antonin Basch y Milic Kybal. Recursos Nacionales de Inversión en América Latina CEMLA 1971.

9] Laurence Whitehead. op.cit.

9] Simón Kutznets., op.cit.

El siguiente País para el que se dispone información es Nicaragua, aunque desafortunadamente solamente comprende hasta 1966 en el cual la tasa llega a 2.90 como se demuestra en el cuadro 5 y 2.42 en 1965 lo que implicaría en términos de proyección, que esta institución se encuentra aproximadamente a mitad del camino en ese año 1965 del que estaba Costa Rica en 1960. Sin embargo desde el punto de vista de la utilidad social no debe perderse de vista otra consideración que apunta Kuznets en la obra citada 10 y que se refiere a la siguiente cita textual "muchos de los usos que se le pueden dar al producto corriente, además de los incluidos en la formación de capital tal como se ha definido anteriormente, contribuye al crecimiento económico, y mejorando la calidad y la habilidad de la fuerza de trabajo y permitiendo un funcionamiento más eficiente del complejo sistema productivo. Por lo menos una parte de los gastos de educación, investigación (por instituciones no lucrativas), salubridad, diversión e incluso algunas partidas de alimentos vestido, vivienda y servicios -- personales (todos incluidos actualmente en los egresos del consumidor) pertenecen a dicha categoría". Todavía más quizá el mismo argumento podría aplicarse a las bajas tasas de formación de capital observadas para las otras instituciones analizadas, concretamente la guatemalteca y hondureña en las cuales podría corresponder a decisiones de política buscar preferentemente beneficios inmediatos a la fuerza de trabajo a expensas de la tasa de formación de capital. En el mismo sentido cabría mencionar que dado los substanciales montos de los activos dedicados a préstamos a largo plazo en Costa Rica y sobre todo en Panamá, una proporción mayor de dichos ahorros podría ser invertida con fines poco productivos como la compra de artículos de lujo o gastos suntuarios.

---

10] Ibid.

Por último ,aunque ya se mencionó que la institución salvadoreña presenta una tendencia errática en la tasa anual de crecimiento de los activos, sobre todo al principio del período analizado, el comportamiento de los datos al final de la década permite afirmar las conclusiones anteriormente mencionadas para esta institución, la cual ha fortalecido su posición financiera e iniciado un acelerado crecimiento hacia la capitalización a partir de las últimas modificaciones introducidas en un sistema que se reflejan a partir de 1969. Aunque también puede observarse que el nivel de capitalización alcanzado en 1970 es aproximadamente igual al logrado por la institución nicaraguense desde 1966.

A fin de apreciar desde otro aspecto la tasa de ahorro anual generado por las instituciones , en el Cuadro 6, se incluye a continuación (ingresos menos egresos) en relación del monto de cotizaciones obtenido.

Del análisis del cuadro anterior es posible confirmar que, al menos en esta región que comprende Centroamérica y Panamá, las afirmaciones acerca de la imposibilidad de parte de las instituciones de financiar siquiera el nivel de gastos corrientes 11], no es aplicable, toda vez que solamente en la institución guatemalteca en un solo año, el de 1963, se operó con pérdida. Todavía más, la misma institución guatemalteca de Seguridad Social es la única de la región en estar por abajo de la relación de ahorro interno bruto para América Latina. Es decir si se considera que los datos del Cuadro 6 se deben equiparar proporcionalmente a la relación existente entre el ahorro interno bruto como porcentaje del Producto Interno Bruto en América Latina, entonces se tiene que esa relación fué en promedio de 17.3 % entre los años de 1960-1968 12]. Y a excepción de algunos años en El Salvador, Nicaragua y Honduras en los que se han obtenido porcentajes de ahorros inferiores a 17.3, en general en todas las instituciones es

-----  
11] Laurence Whitehead. op.cit'

12] Antonín Basch y Milic Kibal. op. cit.

## CUADRO 6.

Porcentaje de ahorro anual.

	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Honduras	Costa Rica	Panamá
1960		14.9	43.1			
1961		14.3	39.7		37.2	
1962		21.7	40.1		37.2	
1963	-4.5	17.7	35.9	29.7	39.7	37.8
1964	10.3	25.2	29.4	25.2	40.7	37.3
1965	7.7	31.7	29.8	34.9	40.0	31.2
1966	4.4	22.9	31.9	48.8	39.4	27.5
1967	12.7	3.4	26.4	44.7	34.4	26.3
1968	14.9	6.4	25.5	52.6	35.9	21.1
1969	12.4	35.0	29.7	25.7	28.4	21.5
1970	11.8	52.1	3.0	14.4	27.8	20.9

Fuente; Anuarios y Memorias y Estadísticas de las Instituciones.

Notorio el acelerado crecimiento resultado de políticas de ampliación de la Seguridad Social. La tendencia a la disminución de los porcentajes correspondientes a Costa Rica y Panamá que se señalan en el cuadro 6 y su posible estabilización al rededor del 20 % en los últimos años, quizás sean los indicios de la madurez obtenida por esos sistemas a reserva que los comentarios mencionados anteriormente en el cual las obligaciones contraídas con los asegurados comienzan a materializarse.

## CAPITULO V

EL CONTROL Y LA EVALUACION DEL PROCESO DE  
PLANIFICACION EN MEXICO Y LOS PAISES LATINOQ  
AMERICANOS.



## I. CONSIDERACIONES GENERALES:

### 1. Intervención del Estado en la economía .

La Economía de los países Latinoamericanos, con la excepción de Cuba, se caracteriza por ser "mixta". Definir este concepto no es fácil, aunque se identifica con las economías en donde el Estado tiene un grado mayor de intervención que el establecido por la vieja teoría liberal ya superada en todos lados, que exige que "El Estado se limite a la prestación de servicios públicos esenciales (así por ejemplo, justicia, defensa, orden interno, etc.) . que en último término tienden a una organización social en donde el mercado, que se supone de competencia perfecta, es el principal orientador de las decisiones económicas".

El concepto de "Economía mixta" tiene muchos matices en función del grado y forma de la intervención del Estado. En Latinoamérica, con la excepción de Cuba, la intervención estatal en la economía varía en grado y forma, tanto en la producción de bienes y servicios como en la regulación de la actividad económica.

### Desarrollo económico y Desarrollo social' .

El crecimiento y la complejidad de los Sectores Públicos Latinoamericanos durante los últimos años ha planteado la necesidad de que el Estado utilice los instrumentos racionales modernos para la organización eficiente de sus actividades y para tratar de alcanzar, con diferentes enfoques políticos y económicos, un desa

rrollo económico, social y político equilibrado.

El desarrollo económico es un proceso cuantitativo, cualitativo y distributivo.

En el proceso cuantitativo deben considerarse los incrementos en el ingreso real, las inversiones, el consumo per-capital, el valor y volumen del comercio exterior, etc.

En el proceso cualitativo deben examinarse los cambios en la estructura del sistema económico, en la producción, en la población, en la organización productiva, en la tecnología, en el comercio exterior, etc. por lo que hace al proceso distributivo cabe analizar los cambios en la distribución del ingreso, en la magnitud destinada al consumo y al ahorro, la distribución geográfica de la población, etc.

El desarrollo social es un proceso que busca mejorar las condiciones sociales de la población en los aspectos culturales, -- educativos, de seguridad social, de desarrollo de la comunidad, y en general la satisfacción de necesidades no estrictamente materiales.

En nuestra época no podemos desligar el concepto de desarrollo económico con los objetivos sociales. El desarrollo económico no puede ser un fin en sí mismo. El concepto económico debe estar íntimamente ligado al concepto de desarrollo social. "Los hombres desean planear el desarrollo material de su comunidad para alcanzar, en los plazos más breves, el bien colectivo, la abundancia y la tranquilidad. Pero esta meta general del desarrollo, que nadie objeta, requiere a su vez, en el desenvolvimien

to concreto de la historia, de una planeación social orientada por dos motivaciones esenciales. La primera consistiría en ligar las posibilidades del bienestar con las características y perspectivas del desarrollo económico, y la segunda buscaría alcanzar, con base en los recursos materiales y humanos disponibles, el máximo de productividad social".

El concepto de "desarrollo equilibrado" ha sido precisado por las Naciones Unidas en el sentido que "significa claramente, para la mayoría de aquéllos que se valen de la expresión, el establecimiento de una relación adecuada entre los factores económicos y los sociales - en la que se dé la merecida atención a cada campo o sector de desarrollo dentro del todo"

#### Planificación de desarrollo económico y social.

Los esfuerzos para alcanzar el "desarrollo equilibrado" debemos racionalizarlos. Martner afirma que "la idea central de la planificación es la racionalidad".

La planificación del "desarrollo equilibrado" debemos identificarla con la racionalización del camino a ese desarrollo, con la lucha contra el subdesarrollo, que implica dependencia económica, política, cultural y tecnológica. Por la complejidad de nuestras sociedades el "desarrollo equilibrado" tiene que ser producto de un esfuerzo planeado. El concepto y el proceso de planificación no implican necesariamente revolución pero sí un espíritu revolucionario, propicio a las innovaciones y modificaciones a la estructura económica, política y social.

La planificación del "desarrollo equilibrado", es decir, desarrollo económico y desarrollo social que implican un desarrollo político, debe hacerse en base a las características y condiciones existentes en cada país.

Para los fines de esta plática, de aquí en adelante identificaremos el concepto planificación del desarrollo con planificación del "desarrollo equilibrado".

El proceso de planificación del desarrollo requiere eficiencia en el empleo de los recursos y medios, y en la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos a largo, mediano y corto plazo.

La planificación del desarrollo necesita, para su éxito, de una planificación administrativa ligada y coordinada a sus etapas y plazos.

#### Planificación Administrativa.

Es importante evitar la confusión del término, hoy tan de moda, de reforma administrativa.

Todos conocemos la oposición tradicional que se presenta a la innovación a la modernización, a lo desconocido. Este concepto despierta sospechas e intereses muchas veces contrapuestos. Sin embargo, trataremos de definir y clarificar su sentido.

Sólo es válido hablar de una efectiva reforma administrativa, cuando pensamos en un proceso racional y permanente de planificación administrativa a nivel macro, y micro, que esté ligada y que corresponda a las etapas y tiempos de un proceso de planificación del desarrollo. Esto no quiere decir que no sea posible reformar, modernizar o actualizar la administración pública. De hecho permanentemente se está reformando y actualizando a pesar de que no existan procesos de planificación ad -

ministrativa y del desarrollo en la mayoría de nuestros países.

Los objetivos generales de la planificación del desarrollo son muy amplios, por lo que debemos coadyuvar a su logro instrumentando una planificación administrativa de apoyo, para lo cual debemos pensar la reforma administrativa con un contenido más amplio, en términos políticos y sociales. - Debemos concebir la reforma administrativa como un proceso racional, -- permanente, que busca no sólo la eficiencia y la eficacia del aparato administrativo, sino que lo convierta en un agente de cambio social, en un instrumento conciente y activo del desarrollo económico, político y social del país. La modernización y actualización que parcialmente han logrado algunas administraciones públicas de América Latina ha permitido lograr eficacia y efectividad en las acciones y objetivos del aparato administrativo, pero carecen definitivamente de un contenido político y social en la lucha contra el subdesarrollo y la dependencia.

#### La planificación expresada en cifras.

Uno de los instrumentos de la planificación es el presupuesto por programas y actividades. Los estudiosos de estos temas y los planificadores coinciden en que el presupuesto es la presentación de planes en términos numéricos - para un período determinado. Es la planificación expresada en cifras.

Es todavía común ver en la mayoría de los países el uso del concepto tradicional del presupuesto, y su aplicación a la administración pública se entiende como una simple cuenta anual de ingresos y egresos.

En el mundo moderno de la administración se entiende el presupuesto por programas como la técnica que presenta un nuevo enfoque para la elaboración, manejo, control y evaluación del presupuesto de ingresos y egresos de un gobierno.

Este novedoso sistema consiste, como todos ustedes saben, en separar la actividad económica y social gubernamental en programas específicos de acción poniendo especial atención a los objetivos y metas que se pretenden alcanzar a través de la ejecución del presupuesto operativo anual, y a los costos totales y unitarios que implican.

El presupuesto por programas se convierte así en un eficaz instrumento de política económica y social, en un confiable sistema de administración, en un instrumento de programación y en un instrumento de control.

#### Concepto de Control

La palabra control nos provoca muchas posibles acepciones. Para unos el control de tutela, supervisión, autoridad Jerárquica, evaluación, participación efectiva de la autoridad en la acción de los organismos públicos. Los franceses lo utilizan como revisión a inspección.

Para otros tiene un sentido de autoridad, de poder, de vigilancia.

Para esta plática he preferido la utilización del concepto control como revisión e inspección, que emana de una autoridad formal y real.

Es importante diferenciar, cuando menos para el propósito de estas notas, el concepto de control del concepto de evaluación.

#### Concepto de Evaluación.

Algunos tratadistas y estudiosos de estos temas consideran a la evaluación como sinónimo de control.

Evaluación de acuerdo al diccionario de la lengua castellana significa fijar valor a una cosa, valorar.

Aquí vamos a usar el término evaluación con un significado diferente al de control. Aunque aceptamos que en un sentido evaluar, es controlar.

Para los propósitos de esta plática la significación de evaluación en térmi-

nos económicos no tiene grandes complicaciones. Estas empiezan cuando queremos valorar las categorías y conceptos del desarrollo social y político. ¿Cómo podemos medir lo inmensurable?, ¿Con qué elementos contamos? , ¿Será confiable la "medición" que podamos realizar?

Deseo repetir que para los fines de esta plática, de aquí en adelante identificaremos el concepto de planificación del desarrollo con planificación del "desarrollo equilibrado", es decir, desarrollo económico y desarrollo social que implican un desarrollo político.

Por otra parte, si la reforma administrativa corresponde a un proceso de planificación administrativa, vinculado en etapas y tiempos a la planificación del desarrollo, la administración pública se convierte en un instrumento de cambio, de transformación.

Podemos hablar entonces de la Administración Pública como administración de Programas de Desarrollo o Administración para el Desarrollo.

Son ustedes conocedores de los diversos enfoques y teorías sobre la administración pública, la planificación, al presupuesto por programas la reforma administrativa, el control y la evaluación. En esta claría voy a hacer referencias más específicas sobre estos conceptos que nos permitan precisar algunas ideas y centrar la discusión del tema que hoy nos ocupa.

## 2. Notas sobre la Planificación.

### - Esquema de un proceso de Planificación del Desarrollo.

El concepto de planificación está nuevamente de boga en América Latina y a que se le considera un instrumento a través del cual se pueden resolver los problemas del desarrollo.

La Planificación es la primera de las cinco funciones del proceso administrativo. Koontz y D'Donnell señalan que "planificar es decidir por anticipado que hacer, como hacerlo, cuando hacerlo y quien lo va a hacer. La planificación llena el vacío entre donde estamos y a donde queremos ir."

Todo acto administrativo requiere planificación y se necesita en todos los niveles y sectores de la administración.

El proceso de planificación permite hacer explícito un razonamiento lógico de análisis, toma de decisiones y selección de medios para el logro de objetivos predeterminados. Esta manera de hacer las cosas permite evaluar las acciones y actuar con eficiencia.

Antes de exponer a ustedes algunas ideas sobre el proceso de planificación quisiera señalar que el punto de partida para diseñar un proceso es precisamente el que no existe un método ideal de planificación, ya que la planificación es un proceso de racionalización de diversas medidas que actúan sobre un conjunto dinámico-político, económico y social hacia la optimización. A cada país, según sus características, corresponde adaptar y no adoptar métodos que permitan el diseño, formulación y ejecución de un proceso de planificación de acuerdo a las condiciones y circunstancias políticas, ideológicas, sociales, económicas e institucionales existentes.



Los métodos y técnicas que deban usarse; la definición de objetivos y metas la determinación de alternativas y prioridades; la organización para el diseño, la implementación y el control; entre otros, dependerá de las condiciones ideológicas, políticas, económicas, sociales e institucionales de cada país. La planificación requiere un enfoque interdisciplinario que utilice los instrumentos analíticos necesarios para abordar las condiciones sociales, políticas, ideológicas, económicas, institucionales y ecológicas del país.

Los objetivos y metas serán viables en la medida en que han considerado los medios para su ejecución, ya que éstos están íntimamente ligados a los factores políticos, económicos y sociales.

El Gobernante debe estar en aptitud de superar los obstáculos a la planificación, pues se afectarán intereses solidamente establecidos.

En los países de "economía mixta" la planificación es indicativa y en los países socialistas es compulsiva. La planificación indicativa define y obliga al Sector Público (normativa) y es orientadora para el Sector Privado. Los grupos sociales del país deben estar sensibilizados y participar en la planificación para que ésta trascienda a todos los niveles de la vida económica y social.

La planificación debe aplicarse de manera que sea viable en las condiciones existentes, es decir, debe considerar los factores ambientales, las características y necesidades de cada país y, especialmente, la multiplicidad de centros de decisión, los cuales deben ser movilizadas y coordinadas por las más altas autoridades políticas, asesoradas por el organismo central de planificación.

### Organización de la Planificación.

El proceso de planificación requiere de una organización que haga posible la aplicación de los métodos y sistemas para su diseño, formulación, ejecución, control y evaluación.

¿Qué tipo de órganos deben crearse ?

¿En que nivel de la estructura política - administrativa deben ubicarse estos organismos ?

¿Qué facultades, atribuciones y responsabilidades deben tener ?

¿Cual debe ser su organización interna ?

La concepción de los órganos responsables del proceso de planificación - debe estudiarse y meditarse cuidadosamente ya que muchos esfuerzos de planificación han fracasado por haber creado organismos de planificación sin considerar las condiciones políticas, ideológicas, constitucionales y - jurídicas, sociales, económicas e institucionales existentes en el país . En los países en vías de desarrollo, particularmente en Latinoamérica, la estructura administrativa del Poder Ejecutivo es el elemento más rígido del Sector Público. Un aparato exclusivamente burocrático jamás - podrá llevar a buen término una política de desarrollo equilibrado que - debe ser producto de un esfuerzo colectivo planeado. El fracaso de la planificación en un país en vías de desarrollo puede preverse cuando las autoridades político-administrativas encargen la elaboración de planes a un grupo de técnicos, los implementan y los ejecuten. Es posible que una - concepción como ésta lleve a resultados limitados, lentos o insuficientes, pero nunca llevará a una verdadera lucha contra el subdesarrollo y la dependencia, ya que ésta exige una movilización colectiva que implica una - participación activa y consciente de la población.

En la mayoría de los países latinoamericanos no existen esfuerzos sostenidos de planificación. Los pocos intentos serios que se han hecho, con la excepción de Cuba, han sido en el campo del desarrollo económico, con cepto que muchas veces se ha confundido con el de crecimiento económico.

El diseño de un proceso de planificación no establece rígidas ni secuencia terminante ya que todas sus etapas se interfluyen y deben permitir reformas y ajustes.

El proceso de planificación que voy a exponer comprende las etapas, siguientes: Decisión de planificar; organización de la planificación; El diagnóstico; la Planeación propiamente dicha; la discusión y aprobación; la ejecución; el control y la evaluación.

#### Decisión de Planificar. -

Planificar es la expresión de la decisión de romper con moldes tradicionales en forma articulada. Implica un espíritu revolucionario y nacional.

El proceso de planificación no puede crearse por espontaneidad, debe nacer de una decisión política al más alto nivel. Esto implica acción sistemática y continuada y voluntad para vencer las resistencias al proceso. La planificación podrá realizarse si existen condiciones sociales, económicas, políticas e institucionales adecuadas.

La planificación requiere de una administración pública capaz de satisfacer las exigencias del cambio inherentes a ese proceso.

Es indispensable la decisión para llevar a cabo programas de modernización y de reforma en la Administración Pública que corresponda a un proceso de planificación administrativa.

Primeramente se requiere que el aparato político-administrativo responda a los intereses nacionales y que no sea instrumento de los intereses privados, nacionales o extranjeros. Además, deben tener conciencia clara de los objetivos y de las metas, de las prioridades para el desarrollo y de los medios indispensables para su realización.

Se necesita definir el nivel superior de decisiones políticas de acuerdo a las estructuras jurídico-políticas de cada país. Estas atribuciones generalmente recaen en el titular del Poder Ejecutivo quien puede realizarlas a través de una comisión interministerial o intersecretarial con los responsables de las carteras económicas y sociales, para analizar con criterio político-técnico las proposiciones de planes, programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo y presentarlas para su aprobación, en su caso, al jefe del Poder Ejecutivo, quien, de acuerdo a las normas constitucionales las presentaría al Congreso o a la Asamblea Legislativa ó elaboraría los Decretos o Acuerdos necesarios para su ejecución. En este nivel se deben dar las condiciones para la coordinación, el control y la evaluación de todo el proceso.

Los cuadros político-administrativos deben establecer una estrecha vinculación con los grupos populares y los sectores organizados de la población, para suscitar y provocar iniciativas que lleven el mismo sentido que el desarrollo que se aspira alcanzar.

Debe crearse un organismo de información y orientación, que tendría a su cargo la intercomunicación, el diálogo permanente de los funcionarios político-administrativos con los técnicos y expertos en planificación, con los representantes de las organizaciones del sector privado, partidos políticos, grupos sociales y ciudadanos en general, así como con los órganos centrales, sectoriales, institucionales y regionales de planificación y las autoridades político-administrativas de los estados y municipios.

También debe crearse un organismo central de planificación responsable de la formulación, control y evaluación de los planes, programas y proyectos, así como de la elaboración del presupuesto. Es criterio generalizado de los estudiosos y expertos en la planificación que este organismo, integrado por grupos profesionales interdisciplinarios, debe estar ubicado en el más alto nivel como dependencia directa del titular del poder ejecutivo.

El organismo central de planificación tendría a su cargo importantes tareas del proceso de planificación: la elaboración del diagnóstico; la formulación de planes, programas y proyectos a largo, mediano y corto plazo; el análisis de los recursos y medios disponibles y su programación; la elaboración del presupuesto, el control y evaluación de cada una de las etapas del proceso y la evaluación de resultados.

El establecimiento de un proceso de planificación del desarrollo implica la necesidad de realizar reformas estructurales e institucionales, de acuerdo a las normas constitucionales vigentes.

Es imprescindible planificar las actividades del Estado y diseñar los sistemas de control y evaluación de las mismas. Así mismo, una reforma presupuestal para que el presupuesto, expresión numérica de la planificación, refleje los costos, los programas y las actividades del Sector Público.

Una planificación administrativa ligada y coordinada a las etapas y plazos de la planificación del desarrollo económico y social garantizaría la realización de cada una de las etapas de este proceso y la coordinación necesaria e imprescindible de todos los organismos del Sector Público en la implementación, ejecución, control y evaluación de resultados de los planes, programas y proyectos programados a largo, mediano y corto plazo. Permitiría además, la organización de sistemas de apoyo; de información, de recursos humanos, -

de contabilidad, de presupuesto, de adquisiciones.

De acuerdo a las ideas de algunos estudiosos y expertos en planificación es necesario el establecimiento de unidades de programación en cada dependencia y organismos del Sector Público con los que se constituirían comités interorgánicos para cada área de programación y sectoriales cuya tarea fundamental sería el trabajar en las decisiones de la planificación del desarrollo y administrativa y no en las de ejecución. Estos comités estarían presididos por un representante del órgano central. El ministerio o la Secretaría de Hacienda o de Finanzas conservaría sus funciones fundamentales de captación de los recursos fiscales y la ejecución del presupuesto.

El órgano central de planificación estaría organizado en 2 departamentos; el de planificación y el de programación, control y evaluación.

El Departamento de planificación tendría a su cargo el diseño y elaboración de planes a largo, mediano y corto plazo, del plan global o general, de los planes y programas sectoriales, institucionales y regionales y los proyectos concretos. Presidiría a través de representantes, los comités interorgánicos y sectoriales integrados por las unidades de programación y mantendría una coordinación con los órganos regionales de planificación.

El Departamento de Programación tendría a su cargo la función de "traducir" los planes a largo, mediano y corto plazo al lenguaje del presupuesto por programas, realizando una función de coordinación entre el plan general y los programas sectoriales y regionales con el presupuesto anual. Se encargaría también de promover la transformación al sistema presupuestal por programas de todos los presupuestos "tradicionales" de las dependencias y organismos del Sector Público. Así mismo, la elaboración de manuales, la preparación de instructivos, etc. Elaboraría también las políticas para el control y evaluación de los planes.

### Diagnóstico. -

El diagnóstico es propiamente la base de la planificación, ya que ésta requiere de un amplio y profundo conocimiento de la realidad económica, política y social del país, de un análisis de su funcionamiento y evolución - de la proyección de las tendencias de esa realidad para prever su comportamiento futuro. (PROGNOSIS)

El diagnóstico implica el análisis retrospectivo, y presente de la realidad y el diseño de un perfil o modelo del país que se pretende alcanzar en el futuro, cuantificando y clasificando la problemática nacional.

Son necesarios, además, los diagnósticos a nivel sectorial y regional.

El diagnóstico debe contemplar una evaluación de esa realidad, de los recursos materiales y humanos, y de las perspectivas y restricciones de carácter económico, político, ideológico, social, institucional, jurídico, administrativo, informativo, ecológico, etc. Los juicios que contenga, producto del análisis de las consideraciones técnicas en los niveles políticos serán las orientaciones generales para la formulación de objetivos y metas.

### Planeación. -

La planeación comprende la definición de objetivos y determinación de metas, el balance de los recursos disponibles, la selección de alternativas, - la evaluación de alternativas, la determinación de prioridades y la formulación de planes, programas y proyectos.

La elaboración de planes no es solamente un problema técnico ya que la planificación implica decisiones políticas por lo que la elaboración de planes, programas y proyectos debe contemplar las actividades sociales y - la actividad gubernamental.

En esta etapa del proceso se requiere no solo la participación interdisciplinaria de profesionales y técnicos sino que también la de los cuadros políticos y administradores públicos y de todos los sectores de la población.

El diseño de la planeación implica una evaluación previa de las posibilidades de acción.

Con base en el diagnóstico se formulan objetivos generales, metas específicas de acción y se asignan los recursos que permitan el logro de los objetivos establecidos.

Finalmente, "en un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alternativas y buscando la combinación óptima de los recursos, con el objeto de maximizar su uso y aumentar el margen de cumplimiento de las metas".

La definición preliminar de objetivos y la determinación de metas "hace explícitas decisiones de tipo político, que, por la índole misma de la planificación, se apoyan en criterios e investigaciones técnicas".

La definición de objetivos generales y la determinación de metas específicas y detalladas, con las cuales se medirá si se tiende hacia los objetivos debe estar íntimamente relacionada a los recursos y medios disponibles.

Para que los objetivos se puedan manejar dentro del proceso se requiere que aseguren varias condiciones:

- a) deben ser coherentes, es decir, que los múltiples objetivos sean competibles y complementarios.
- b) deben ser viables en la realidad y disponer de recursos y medios.
- c) deben contemplarse dentro de un marco de eficiencia, garantizando el mejor empleo de los recursos y los medios.



Al analizar la viabilidad de los planes se requiere estudiar con cuidado - - los elementos que pueden obstaculizar su realización, como son la capacidad política y administrativa del sector público, el exceso de controles centralizados, la estructura jurídica y los reglamentos vigentes, la carencia de - mano de obra especializada, la falta de elementos que permitan una coordinación adecuada, la insuficiencia de los recursos, etc.

Una de las tareas importantes de la planeación es la transformación de los planes en programas operativos y proyectos realistas, que son hechos a - través de la programación.

La planificación tiene diferentes dimensiones: La nacional o integral, la sectorial, la institucional y la regional.

La planificación nacional o integral establece metas y fija recursos para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

La planificación sectorial, institucional y regional complementan a la planificación integral, siendo los instrumentos de su acción y dándole un sentido - material.

Los planes sectoriales detallados deben expresar la integración de las inversiones públicas y privadas ya que se debe provocar la movilización de éstas últimas.

Los planes regionales deben traducirse en proyectos concretos y específicos.

La planificación al traducirse en programas operativos y proyectos concretos se clasifica en largo, mediano y corto plazo.

Los planes a largo plazo, que implican 2 o 3 décadas, sirven como marco de referencia a los planes más cortos. Deben plantear distintas opciones de desarrollo en una formulación global.

Los planes a mediano plazo deben contener objetivos generales y metas - - específicas a nivel nacional, sectorial, institucional y regional; proyectos - - específicos y concretos; y la programación de recursos humanos y materia - - les para el logro de las metas y objetivos en ese período. Aunque se pre - - cisan distintas duraciones para estos planes, 4 a 6 años, la realidad polí - - tica de la mayoría de los países latinoamericanos obliga a ajustar este pe - - ríodo al período constitucional de funciones del Poder Ejecutivo.

La planeación a corto plazo generalmente relaciona sus planes detallados - - y específicos a nivel nacional, sectorial e institucional al presupuesto a - - nual. Son los instrumentos de ejecución de los planes a mediano plazo.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) propone que la planificación a corto plazo adopte planes operativos anua - - les, que son la resultante de un proceso mediante el cual se establecen, - - para el corto plazo y dentro del marco de planes de desarrollo de largo - - y mediano plazo, las metas que cumplirá el Sector Público (de carácter - - obligatorio) y se orienta la acción del Sector Privado a través de medidas directas e indirectas del Estado. (Reglamento, fijación de precios, tributa - - ción, financiamiento, etc.). Además, el plan anual operativo establece los requisitos financieros y materiales y de recursos humanos para el cumpli - - miento de las metas.

#### Discusión y aprobación. -

La idea de planificación supone un ambiente político propicio, no solo de - - los gobernantes, los políticos y los técnicos sino que también de los gober -

nados, es decir, una adhesión a los principios fundamentales del proceso y a los planes, programas y proyectos resultantes.

Los planes, programas y proyectos deben tener un alto contenido social que contemple el desarrollo armónico de la comunidad y de sus recursos, y esta misma comunidad debe estar dispuesta a pagar la aspiración de sus metas al decidir entre la alternativa consumo o inversión.

La discusión de los planes, programas y proyectos y los recursos y medios necesarios para su realización formulados por los técnicos puede realizarse en múltiples formas, dependiendo de la forma y estructura política y de gobierno del país.

En algunos países existen consejos nacionales de asuntos económicos integrados por representantes de los factores de la producción; en Estados Unidos se convocan audiencias públicas en los Comités del Congreso para la discusión del presupuesto por programas que prepara anualmente el Poder Ejecutivo; en los países socialistas los planes, programas y proyectos se discuten por los trabajadores de las unidades de producción.

El proceso de planificación implica cambios y consecuentemente resistencias por parte de grupos sociales que se sienten afectados o que lo son.

Esto impide pensar en un proceso que obtenga una aprobación general.

Sin embargo, el éxito del proceso obliga a conseguir una amplia aceptación social.

#### Ejecución. -

Una vez que han sido aprobados los planes, programas y proyectos, que se ha hecho la asignación de recursos y que se han suprimido los obstáculos jurídicos y administrativos, viene la etapa de la ejecución a través

de los órganos centrales y paraestatales del Sector Público así como - -  
la inversión privada nacional y extranjera.

A la administración pública corresponde la ejecución de la planeación y -  
las múltiples decisiones cotidianas que es preciso tomar para asegurar  
su realización.

## CONCLUSIONES GENERALES

- 1.- Las Instituciones de Seguridad Social deben iniciar, continuar o impulsar sus actividades de planeación y evaluación de sus operaciones, basándose en el análisis de sus propias informaciones estadísticas y en aquellas de orden Nacional, para así ampliar la base informativa que se requiere para la programación de todos los Recursos básicos y así poder integrar las actividades a nivel de Planeación Nacional.
- 2.- El mayor aprovechamiento de los Recursos traerá como consecuencia, la integración absoluta de la Seguridad Social.
- 3.- La Meta final de todo Seguro Social Integral, es la Seguridad Social, combinado con acción de Política Social y Asistencia.
- 4.- En un País, existe Seguridad Social cuando la extensión del Seguro Social cubra la totalidad de la Población y la Política de Empleo sea plena.
- 5.- Comunmente los planes son "No funcionales" en la medida en que no contienen los elementos esenciales para su implementación.
- 6.- Existe la tendencia a la Macro-Planificación mientras haya una común y evidente ausencia de buenos proyectos específicos.
- 7.- Problemas administrativos de la previsión de datos evitan poder planificar realísticamente.
- 8.- La "toma de conciencia" de los beneficios de la planificación con los altos niveles de dirección y gerencia administrativa del Estado, la anuencia a una Auto-disciplina de gestión para lograr una acción global unificada.
- 9.- En America Latina para que se pueda decir que existe Seguridad Social, es necesario cubrir en cada País las necesidades mínimas del Modus Vivendi de cada habitante, es decir que cuando haya verdadera solidaridad, y se cubran todos y cada uno de los integrantes de un Pueblo, podremos decir que

existe en toda la extensión de la Palabra Planificación de la Seguridad Social.

- No podrá existir Seguridad Social, mientras falte alguno de los factores Es -  
cenciales, es decir alguno de los Recursos básicos de la Planificación de la  
misma.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Sunkel, Osvaldo. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, 1971, p. 39
- 2.- García Ramos, Domingo, Planeación, Planificación y Urbanismo. - s.l., s.f., p.21
- 3.- Ibid., p. 22
- 4.- Ibidem, p. 24
- 5.- Evaluación de la experiencia planificadora en América Latina, "Comercio Exterior," Vol. XXII, No. 12, diciembre de 1972, p. 1090
- 6.- Idem
- 7.- Idem
- 8.- Cardoso, Fernando Henrique y Fallto, Enzo. Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, - 1971, p. 15
- 9.- Idem
- 10.- Bourricand, Francois. "Notas sobre la oligarquía peruana," en - - La Oligarquía en el Perú. (Perú Problema 2), Instituto de Estudios Peruanos, Moncloa-Campodonico, Lima, 1969.
- 11.- Bravo Bresani, Jorge. "Mito y realidad de la oligarquía peruana," en la Oligarquía en el Perú (Perú Problema 2,) op. cit.
- 12.- Favre, Henri. "El desarrollo y las formas de poder oligárquico en el Perú" en La Oligarquía en el Perú. (Perú Problema 2,) op. cit.
- 13.- Cardoso, op. cit., p. 16
- 14.- Quijano Obregón, Anibal. "Tendencias in Peruvian Development and Class Structure," Apareció en: Retras, James y Seitlin, Maurice, - Latin America, Reform or Revolution? Fancett World Library. - - New York, 1968, p. 292
- 15.- Cardoso, op. cit., p. 19

- 16.- Jaguaribe, Belio. "Dependencia y Autonomía en América Latina" - en La Dependencia político-económica de América Latina, Siglo - - Veintiuno Editores, S.A., México, 1971, p. 7
- 17.- Ibid., p. 11
- 18.- El Antidesarrollo de América Latina, Siglo Veintiuno, Editores, -- S.A., México, p. 93
- 19.- Idem
- 20.- El dilema de América Latina, Siglo Veintiuno Editores, S.A., - - México, p. 109
- 21.- Jaguaribe, op. cit., p. 13
- 22.- Bourricaud, op. cit., p. 41
- 23.- Jaguaribe, op. cit., p. 14
- 24.- Ibid. p. 15
- 25.- Wionczek, Miguel S., "El Endeudamiento Público Externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera en América Latina," en La Dependencia político económica de América Latina, - Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, 1971, p. 117
- 26.- Ibid., p. 123
- 27.- Ibidem, p. 129
- 28.- Ibidem, p. 135
- 29.- Jaguaribe, op. cit., p. 17
- 30.- Ianni, Octavio, Imperialismo y cultura de la violencia en América - Latina, Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1970, p. 76
- 31.- "Evaluación de la experiencia planificadora en América Latina," - op. cit., p. 1091
- 32.- Idem
- 33.- Paz, Octavio. Posdata, Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, - 1970, pp. 13-14



- 34.- Cibotti y Enrique Sierra, Ricardo. "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo". Siglo XXI, México, 1973, p.7
- 35.- Labastida, Horacio. "Programación Social", en Bases para la Planificación Económica y Social de México. Siglo XXI, México, 1973, p.177.
- 36.- Informe Sobre la Situación Social en el Mundo. Naciones Unidas, Nueva York, 1961, p. 22.
- 37.- Martner, Gonzálo. "Planificación y Presupuesto por Programas". Siglo XXI, México, 1967, p.45.
- 38.- García Cárdenas, Luis. Apuntes de Clase. División de Estudios Superiores F.C.P. y S., UNAM, México, 1971.
- 39.- La Función de Control en la Administración Pública, en Revista de Administración Pública, IMAP, México, Enero-Abril 1973, No. 24, p. 177.
- 40.- Idem
- 41.- Koontz y O'Donnell. "Curso de Administración Moderna". Mc Graw Hill, México, 1971. p.89.
- 42.- Muños Amato, Pedro. "Introducción a la Administración Pública" FCE México, 1963, V2, p-105.
- 43.- Aspectos Administrativos de la Planificación. Documentos de un Seminario, Naciones Unidas, Nueva York, 1968, p.7
- 44.- Idem.
- 45.- Martner, Gonzálo. Op cit, p.48.
- 46.- Cibotti y Enrique Sierra, Ricardo. Op cit. p. 187.
- 47.- Aspectos Administrativos de la Planificación. Op cit, p. 17.

- 48.- Jiménez Castro, Wilburg. "Introducción al Estudio de la Teoría - -  
Administrativa". FCE, México, 1965, p.318.
- 49.- Duhalt Krauss, Miguel. "El control de la suficiencia como comple -  
mento de la Reforma Administrativa", en Administración Pública y  
Desarrollo, FCP y S, UNAM, México, 1970, p.123.
- 50.- García Cárdenas, Luis. Op cit.
- 51.- Se tomaron algunas ideas sobre clasificación del Lic. García Carde -  
nas ( op cit) y del Lic. Alejandro Carrillo (ver nota 19).
- 52.- Carrillo Castro, Alejandro. "La función del Control en la Adminis -  
tración Pública Mexicana". Revista de Administración Pública, No.-  
24, México, Enero-Abril 1973, p.110.
- 53.- Chanes Nieto, José. "Control Político de la Administración Pública".  
Revista de Administración Pública.  
Op cit, p. 152.
- 54.- Duhalt Krauss, Miguel. Op cit, p. 187.
- 55.- La Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo. -  
Naciones Unidas, Nueva York, 1978, p. 87.
- 56.- Potencialidad. Posibilidad, capacidad posible, que puede existir.  
Diccionario Larousse.
- 57.- Etzioni, Amital. "Organizaciones modernas". UTHEA, México, 1965,  
p. 15.
- 58.- Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México".  
IAP, México, 1974, p. 19.
- 59.- Revista Productividad y Desarrollo. - Centro Nacional de Productivi -  
dad, México, Enero-Febrero 1973, p. 2.

- 60.- Reta Martínez, Guillermo. " Metodología y evaluación de proyectos de inversión ". Tesis para obtener la licenciatura en economía, UNAM, F.N.E. México, 1972.
- 61.- Duhalt Krauss, Miguel. " La Administración Pública y el Desarrollo en México". ANAP, México, 1970, p. 87.

