

800 517

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Dr. Alfredo L. Palacios
Por la Facultad

Ernesto Malaccorto
Por el Centro de Estudiantes

Edmundo G. Gagneux
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Enrique Julio Ferrarazzo
Jacobo Wainer
Por la Facultad

Máximo J. Alemann
Por el Centro de Estudiantes

José Rodríguez Tarditi
Por el Centro de Estudiantes

Año XV

Julio 1927

Serie II N° 72

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS, 1835
BUENOS AIRES

Hacia el seguro social

I

Un actuario inglés, Gompertz, hizo notar, hace ya más de un siglo, que las causas de la muerte del hombre reconocen dos orígenes: el *azar*, independiente en absoluto de la edad, y el *desgaste físico*, que con la edad aumenta.

Es decir, que, desde que nace, el hombre está sometido a la influencia de factores adversos que más pronto o más tarde le han de vencer.

Y, en tanto, su influencia se hace sentir, en mayor o menor grado, según los casos, mediante algunos de esos trastornos del organismo que llamamos *enfermedades*, cuando revisten carácter agudo y pasajero; *invalides*, cuando adquieren un estado de permanencia.

Cuando en la producción del daño fisiológico interviene el azar, se dice que se trata de un *accidente*.

De remediar las consecuencias fisiológicas de la enfermedad, el accidente o la invalidez, se ha preocupado la humanidad desde temprano. Así nació la Medicina.

Pero no siempre bastan esas medidas. Si el *contratiempo* —para emplear la palabra menos hiriente— ha caído en una persona que trabaja y produce, a las consecuencias *fisiológicas* hay que agregar las *económicas*.

El trabajo cesa, y con él, la consiguiente retribución o utilidad.

También el hombre ha tratado—desde hace muchos años—de hacer frente a tales contingencias, valiéndose, para ello, de distintos medios que, en definitiva, como dice *Chauveau* (1), se reducen a uno: la solidaridad humana.

Por eso en los pueblos primitivos, en que el sentimiento de solidaridad está poco desarrollado, la protección que encuentran los individuos en tales casos es nula o poco menos;

(1) Dr. C. Chauveau. — Les Assurances Sociales. — Payot, Paris, 1926.

por eso las primeras manifestaciones orgánicas de medidas previsoras se encuentran en aquellos grupos de hombres, como las corporaciones y las órdenes religiosas, en que el espíritu de solidaridad es muy fuerte y los intereses de la comunidad prevalecen sobre los de los individuos que la componen.

Pero antes de ocuparnos de los remedios y de la forma de emplearlos, es necesario que enumeremos claramente las contingencias a que habrá que hacer frente.

Hemos hablado de *enfermedad* e *invalidez*. Pero desde el punto de vista económico, la *vejez* es también un acontecimiento adverso, puesto que impide la continuación de la producción.

No nos detendremos, ahora, a discutir a qué *edad* se llega a viejo, en el sentido en que estamos considerándolo aquí.

Eso depende de las condiciones del trabajo, de las del medio ambiente y hasta de las personales de cada individuo.

El hecho es que llega un momento en que el hombre debe abandonar la labor.

Si ha gozado durante su vida de perfecta salud, si ha formado un hogar honrado, si ha vivido en paz con los hombres y con su conciencia, el llegar a viejo no es para él un castigo; no es un desastre, no es ni siquiera un hecho lamentable. Es el término natural de una noble vida.

Pero no por eso es menos verdad que, a partir de un cierto momento, *dejará de producir*, para *seguir consumiendo*, solamente.

Luego, al prever las futuras contingencias desfavorables a que habrá que hacer frente, hemos de tener en cuenta la *vejez*.

No hemos de olvidar, tampoco, la *muerte*, que tiene consecuencias económicas de dos clases: los gastos que origina por sí misma (médico, entierro, lutos), y el desamparo en que puede dejar a una familia, si el muerto era el que proveía, o uno de los que proveían, a su sustento.

Tenemos, pues, en resumen, como contingencias a afrontar:

- 1º — La enfermedad.
- 2º — La maternidad.
- 3º — La invalidez.
- 4º — La vejez.
- 5º — La muerte.
- 6º — Los accidentes.

Y todavía podemos agregar una clase especial de enfermedades que se contraen, precisamente, a causa de las condiciones del trabajo y que son lo que se llama

7o. — Las enfermedades profesionales.

Y aun agregaremos una causa de perturbación económica que no tiene un origen fisiológico sino puramente económico: la falta de trabajo, que se conoce normalmente con el nombre de

8º — Paro forzoso, o simplemente *paro*.

Para hacer frente a estas contingencias, ¿de qué medios se dispone?

Hemos hablado de solidaridad. Pero esta solidaridad puede afectar distintas formas, cuya eficacia—como todas las cosas en que interviene el hombre—depende, en parte, del amor y del empeño que se aporte a la tarea, pero, en parte también,—y, sin duda, esta parte es mucho mayor—depende de la *habilidad técnica* con que se lleva a cabo. Sabemos que hablar de técnica, en ciertas cuestiones, parece fuera de lugar. Hay a quien le crispa los nervios la palabra *técnica*; pero el mundo ha llegado a una época que puede llamarse, con razón, la edad de la técnica, pues sin ella en todo se fracasa y no hay orden de actividades que pueda prescindir de la técnica apropiada.

Pero antes de llegar a estas conclusiones, se han andado mil leguas de mal camino. Entre nosotros, sobre todo, en esta materia se ha prescindido de tal modo de técnica que casi podría decirse, sin exagerar, que se ha adoptado una técnica especial: la *técnica negativa*.

II

Volvamos a los remedios económicos que requieren las contingencias apuntadas.

En primer lugar, tenemos la caridad privada individual.

Digna de todo encomio, ciertamente, pero que no puede, en manera alguna, tomarse en cuenta como remedio social.

Viene en seguida la caridad privada, organizada por grupos determinados de personas. Algo, no mucho, más eficaz que la anterior, y que pierde, además, gran parte de su alcance porque está, por lo común, limitada por prejuicios de raza, de confesión, profesionales...

Y viene, al fin, la *caridad oficial*, o sea la caridad organizada por el Estado mediante leyes de asistencia pública, con un espíritu y un alcance mucho más amplio que las anteriores.

Todas estas formas—que se reducen, en resumen, a una que designaremos con el nombre genérico de *asistencia*, tienen, aparte de la enorme desproporción entre los medios de que disponen, y las contingencias que deben afrontar, una tara común. La depresión moral, que implica siempre para el hombre ser objeto de la caridad, por más *oficializada* que esté.

Y esto es tan cierto, que las leyes de asistencia de países tan respetuosos de la personalidad como son los anglosajones, no dejan de tener cláusulas y disposiciones que, directa o indirectamente, importan un vejamen o una incapacidad para el individuo socorrido.

III

Después de la asistencia, viene la *mutualidad*. Desde remotos tiempos, los hombres de una misma ocupación, vecin-

dad o creencia, han tratado de asociarse para hacer frente a algunas de las contingencias enumeradas más arriba.

Y así nacieron, en distintos países, instituciones como las *guildas*, las *friendly societies* y las *sociedades de socorros mutuos*. Asociaciones todas de un mismo carácter, bajo apariencias más o menos diversas, y que tenían por única finalidad la protección de sus miembros contra ciertos y determinados daños.

Hablando en el lenguaje de la *post-guerra*, se puede decir que dichas agrupaciones tenían por objeto la formación de un *frente único* contra la adversidad.

En una comunicación presentada en 1886, ante la sociedad actuarial de Edimburgo, un conocido y reputado actuuario, Mr. Archibaldo Hewat (1), al historiar el desarrollo de las *Friendly Societies*, hace alusión a una inscripción romana hallada a no mucha distancia de Roma, y que se refiere a una sociedad formada por obreros marítimos. Entre las reglas que contiene, se hallan las relativas a las *cotizaciones* que debían ser pagadas por los miembros de la Asociación, tanto a la entrada en ella como luego, durante su permanencia en la misma. Y, conjuntamente, se enumeran los beneficios a que tales cotizaciones daban derecho. Y entre estos beneficios se cuentan indemnizaciones para los casos de enfermedad y muerte.

Las sociedades de esta especie—cuya remota antigüedad queda comprobada con la cita anterior—han prestado, en todo tiempo, grandes servicios, y los han prestado mayores aun durante el siglo pasado, en que su desarrollo alcanzó grandes proporciones. Pero dejan, también, un gran vacío.

Para entrar en estas asociaciones hay que tener un espíritu amplio, generoso y comprensivo. Y justamente, son los que carecen de esas cualidades los que mayor protección necesitan.

Además, las sociedades de socorros mutuos no pueden, por lo común, prestar eficazmente más servicios que los que a la enfermedad se refieren. Y eso, gracias a que muchos de sus miembros—los de mejor situación económica—renuncian a los subsidios que les corresponderían en caso de enfermedad.

Tampoco la mutualidad resuelve, enteramente, la cuestión.

¿A qué recurrir, entonces? No queda más que el seguro.

El seguro, que posee una técnica muy elaborada y que puede encarar, por lo tanto, con criterio científico todas estas cuestiones.

Pero el seguro resulta demasiado caro.

Justamente, porque posee una técnica admirable, que le permite desmenuzar las contingencias adversas a que se debe oponer, y que en materia de seguros se llaman *riesgos*; el

(1) Archibald Hewat. — *Friendly Societies*. — C. and Layton, London, 1886.

seguro nos marca límites infranqueables cuando se trata de asegurarle a un hombre, que vive al día con el producto de su labor, una protección eficaz para los casos de enfermedad, de invalidez, de vejez o de muerte.

Las cotizaciones o cuotas—*primas*, en términos técnicos—que tendría que pagar para asegurarse tales beneficios, sobrepasan, evidentemente, sus medios.

IV

¿Es decir que nada se puede hacer? Si la asistencia, por exigua y deprimente; la mutualidad, porque sólo alcanza a una pequeña parte de los necesitados, y el seguro, por caro, nos resultan instrumentos igualmente ineficaces, hay que buscar una *nueva forma de protección* que tome de cada una lo que sea preciso para alcanzar el fin que nos proponemos.

Esa nueva forma de protección está hallada hace ya mucho tiempo.

Es lo que se llama el seguro social.

El seguro social que, por su técnica pertenece al seguro, por los sentimientos que estimula en los interesados, cae dentro de la mutualidad, y por la cooperación de terceros que reclama, conserva algo de la asistencia.

El Estado, en vista de la inutilidad de los esfuerzos que hacen los que, con González Posada (1) llamaremos *económicamente débiles*, para evitar que la miseria los amenace apenas dejen, por una causa o por otra, de trabajar, toma a su cargo vencer las dificultades de la empresa, convencido de que con ello no beneficia solamente a los propios interesados, sino que beneficia también a *toda la colectividad*, interesada en que desaparezcan el hambre y la ociosidad forzada.

Y el convencimiento de ese interés común en aumentar el bienestar general, en elevar el *nivel medio* de la vida, en desterrar las enfermedades, o por lo menos, en reducirlas considerablemente; en relevar de las tareas activas al hombre agotado por largos años de labor, o simplemente debilitado en su eficacia por accidentes o invalidaciones, hijos de la propia tarea; ese convencimiento, repetimos, que la conciencia colectiva adquiere de que la *asistencia*—bajo cualquiera de sus formas—más que una caridad, más que un deber de simple solidaridad humana, es un modo de mejorar totalmente el ambiente, y por lo tanto, de beneficiarse todos y cada uno, ese convencimiento es la piedra angular del seguro social.

Sobre esa base puede edificarse todo el soberbio edificio que nos dejan entrever las construcciones ya levantadas, en ejecución, o simplemente en proyecto.

La obligación del Estado—como representante de la colectividad—de contribuir en mayor o menor grado, según sus medios económicos, a dar a las clases *económicamente*

(1) Carlos González Posada. — Seguros Sociales. — Imprenta del Asilo de Huérfanos, Madrid, 1926.

débiles, la seguridad de que el *fantasma* de la miseria no llamará nunca a las puertas de sus hogares, es de una evidencia aplastadora.

Por eso las leyes de seguro social empezaron en muchos países—en la mayor parte, sin duda alguna—por leyes que establecían el seguro de muerte, de vejez, de invalidez o de enfermedad, con carácter de *voluntario* para los asalariados de ciertas categorías, *premiando* la previsión de los que a tales seguros se acogían mediante *bonificaciones* que el Estado hacía a los asegurados. Es decir, que las primas que el propio interesado abonaba al seguro, eran mejoradas en una determinada proporción por un aporte hecho por el Estado. Con lo cual las sumas así aseguradas quedaban aumentadas del mismo modo.

Era el régimen que se llama de la *libertad subsidiada*, y que fué el que siguieron con entusiasmo las naciones latinas.

Alemania, en cambio, desde 1883, siguió otro camino. No creyó en la eficacia del seguro libre y entró desde un principio, y resultamente, en el camino de los *seguros obligatorios*.

El Estado *obligaba* a los obreros o empleados—dentro de ciertas categorías—a asegurarse contra determinados riesgos. Y, ante la imposibilidad de que el interesado mismo abonara íntegramente la cuota necesaria, hacía de ésta tres porciones que estaban, respectivamente, a cargo del asegurado, del *empleador* y del Estado.

Y aquí vemos aparecer una nueva entidad: el *empleador*.

Indiscutible es el interés del propio trabajador; hemos visto cómo se justifica, por razones de bienestar general—el *bienestar general* de que nos habla la Constitución Argentina—la intervención del Estado. Pero, ¿y los empleadores?

Varias consideraciones justifican la concurrencia de los empleadores al aporte común.

En primer lugar, es evidente que un hombre que dedica a una industria determinada todos sus esfuerzos, mientras conserva íntegra su capacidad, debe poder contar con que —en los casos en que por enfermedad, invalidez, vejez u otra causa cualquiera, se vea imposibilitado de trabajar, sus esfuerzos anteriores han de valerle algo. Y ese *algo* deberá provenir, naturalmente, del *empleador* que se ha beneficiado con su trabajo.

Esta consideración, inobjetable cuando se considera que el operario ha trabajado siempre con *un solo empleador*, conserva toda su fuerza si al empleador *único* oponemos la *masa de los empleadores* tomada como *unidad*.

Pero hay más. No se trata solamente de los derechos que pueda tener el asalariado hacia el empleador por los beneficios que con su labor haya producido.

El seguro social permite al empleador prescindir, con relativa facilidad, de obreros que por su edad o su precario estado de salud son poco eficientes en la labor. Puede reemplazarlos por otros más jóvenes o más capacitados, sin el

menor escrúpulo de conciencia, y en todo caso mucho más pronto, y con indiscutible ventaja en cuanto a los resultados obtenidos. Este es un beneficio directo e inmediato para el empleador, que no puede perderse de vista (1).

En fin, un sistema de seguros sociales bien organizados da a los asalariados una tranquilidad y una seguridad que se reflejan indudablemente en sus relaciones con el empleador; suavizando posibles asperezas, facilitando la solución armónica de desinteligencias accidentales, y aumentando la estabilidad y fijeza del trabajador en un puesto dado.

Que Alemania estaba en lo cierto, lo prueba el hecho de que todos los países que tenían el régimen de la libertad subsidiada lo han abandonado—o lo abandonan apresuradamente—para instituir, en su lugar, el *seguro obligatorio*.

V

Pero aun con la triple contribución del asalariado, el empleador y el Estado, financiar un plan de seguros sociales es ardua tarea.

Al establecer el seguro, se tropieza, y se tropezará siempre, con una dificultad inicial.

El seguro está planeado de modo que tome a los asegurados en edad temprana—cuando entran al taller o a la oficina—y los vaya siguiendo durante toda su vida.

Encarando así el seguro, el sacrificio que requiere es relativamente pequeño. El asegurado cotizará durante 30, 35 ó 40 años—los mejores de su vida—y los riesgos, cuyo costo es más elevado: las pensiones o rentas de invalidez y de vejez, empezarán a pesar en una época lejana. Por lo tanto, las leyes de la *mortalidad* y del *interés compuesto*, cooperarán para que con un desembolso anual poco sensible se obtengan resultados estimables.

Pero al implantarse un sistema de seguros sociales hay que comprender en él a una masa de población de *todas las edades posibles*. En esa masa están comprendidas personas a quienes habrá que acordar pensión de retiro en el acto, otras que se retirarán al cabo de 1, 2..., etc., años.

Las cotizaciones que se perciban de esas personas serán, a todas luces, insuficientes para costearse sus propios seguros. ¿Cómo proceder en tal caso?

Antes de seguir adelante hemos de examinar los tres sistemas que hay para equilibrar un seguro de esta naturaleza.

Consiste el primero—y es el verdaderamente racional—en hacer tal como queda bosquejado someramente más arriba, que las cotizaciones que paga cada asegurado *representen*, en el momento de contratarse el seguro, un valor actual *igual* al que *representan* los futuros beneficios que se le pro-

(1) Luther Conant, Junior. — A Critical Analysis of Industrial Pensions Systems. — Mc. Millan, New York, 1922.

meten. Y al fin de cada ejercicio (anual, trienal, quinquenal), al hacer el balance, el equilibrio *debe subsistir*.

Como, sin duda alguna, al principio los riesgos son mucho menores que al final del seguro, resulta que la institución aseguradora (es indiferente que sea un instituto particular o un establecimiento oficial), debe ir *acumulando* gruesas sumas de dinero con destino a cubrir los riesgos futuros.

Es el sistema llamado de la *capitalización*: el único racional, según ya queda dicho.

El segundo sistema consiste en lo que podríamos traducir por la frase corriente *vivir al día*. Es decir, cobrar las cuotas de los asegurados durante el año, e invertirlas, en el acto, en los beneficios (prestaciones) concedidos. Es el sistema del *reparto* o del *amillaramiento*.

Sin grandes esfuerzos se ve, en seguida, lo imperfecto del sistema. Los jóvenes de hoy están pagando los beneficios acordados a los que llegaron a la vejez. Cuando ellos, a su vez, alcancen la edad requerida, serán los jóvenes del futuro los que paguen por ellos. Y, ¿qué ocurrirá el día en que por una o por otra razón se interrumpa el servicio del seguro? Habrá una gran cantidad de personas que habrán estado pagando para otros y que no recibirán en cambio nada. Esto, aparte del peligro de que los egresos crezcan en una progresión superior a la en que crecen los ingresos, lo que implica, necesariamente, la quiebra del sistema.

Un procedimiento intermedio consiste en lo que se llama la *capitalización parcial*.

El profesor Pablo Medolaghi (1), director general de la Caja Nacional para los Seguros Sociales, de Italia, ha explicado en un lúcido estudio, en qué consiste el procedimiento.

“Repartir una parte de la carga inicial sobre los asegurados de las generaciones futuras.”

Para lo cual basta cobrar cuotas *levemente superiores* a las necesarias, excluyendo, en el plan del seguro, todo exceso de optimismo respecto a las leyes de la mortalidad y del interés. Los *desvíos favorables* que por eso se produzcan, compensarán, en un número limitado de años, la carga inicial. El profesor Medolaghi, refiriéndose a la caja que dirige y que ha sido establecida con tales bases, confía en que en el breve plazo de 15 años, la caja podrá amortizar la deuda inicial, que estima en 1.500 millones de liras, ateniéndose a que los cinco primeros años han dejado ya una *utilidad líquida* de 510 millones, utilidad que proviene de las fuentes antes indicadas: diferencia del interés, diferencia de la mortalidad, economía en los gastos de administración...

Confesamos que, a pesar de la agudeza y brío con que expone sus argumentos el profesor Medolaghi, seguimos creyendo preferible el primer sistema: el de la capitalización

(1) Paolo Medolaghi. — Il Sistema Finanziario della Assicurazione Obbligatoria della invalidità e vecchiaia. — Roma, 1925.

pura y simple (o capitalización total). Pero si no se deja ese margen de riesgo al implantar el seguro social, ¿cómo implantarlo? ¿Excluyendo de él a todos los que pasen de una cierta edad? Sería malograr la iniciativa. ¿Haciendo cargar al Estado con la enorme deuda inicial? ¿Pero el Estado es, en definitiva, el pueblo contribuyente! ¿Cómo extraerle esa enorme masa de capitales?

Y, después de meditar el asunto largamente, tiene uno que decidirse por lo *menos malo de todo*, por la *capitalización parcial*. Al fin y al cabo, es el Estado quien garantiza todas las operaciones y si su *aval* vale algo menos que el dinero contante y sonante, el beneficio que resulta de no substraer ese dinero de la circulación vale infinitamente más.

Claro que esto sólo puede aceptarse tratándose de seguros de Estado y cuando los cálculos iniciales han sido hechos ajustándose a normas de exagerada prudencia.

Todo cuanto queda dicho, se aplica y debe aplicarse a toda clase de seguros. No obstante esto, en Francia, en el proyecto de ley que está discutiéndose en el Senado—fué sancionado ya por la otra Cámara—se prevé que el sistema de la capitalización *sólo* se aplicará a los seguros a *largo plazo*, es decir, a los de invalidez y ancianidad. Para los otros: enfermedad, maternidad, etc., se prevé el sistema del *reparto* (1).

Y es que, como hemos ido viendo a lo largo de esta exposición, hay que tratar de hacer lo menos pesado posible el gravamen inicial. Luego, paulatinamente, si la organización técnica es buena, irán ajustándose todos los resortes.

VI

Antes de terminar, echemos una mirada a nuestro alrededor para ver lo que ocurre entre nosotros.

En las publicaciones extranjeras que se ocupan de seguro social, se incluye, entre las leyes de esa clase dictadas últimamente, nuestra 11.289.

Pero la 11.289 es una ley de *jubilaciones*: no es una ley de *seguro social*.

El seguro social, ya lo hemos visto, se destina a la *clase económicamente débil*; a los obreros y empleados cuyos salarios y sueldos no pasan de un máximo dado—nunca muy alto—variable, desde luego en cuanto al monto, de acuerdo con el poder adquisitivo de la moneda de que se trate, pero que nunca excede de lo que gana un empleado de menos que mediana categoría. La ley 11.289 *jubilaba a todo el mundo*. Las leyes del seguro social marcan como un límite de edad que rara vez es inferior a los sesenta años. La ley 11.289 no

(1) Jacques Ferdinand Dreyfus. — Les Previsions Statistiques et Financieres des Assurances Sociales. — Les Presses Universitaires de France. París, 1923.

era tan previsor. ¿Para qué seguir? Las leyes de seguro social tratan de evitar que la miseria llegue a los hogares trabajadores. La ley 11.289 pretendía convertir esta tierra de labor en un país de rentistas. Las leyes de seguro social estimulan el trabajo. La ley 11.289 estimulaba el holgorio.

No era, pues, una ley de *seguro social*, y debemos felicitarnos de que haya sido suspendida. Pero esperemos que nuestros legisladores nos den, en cambio, la ley de Seguro Social que reclama el adelanto institucional de la República.

JOSÉ GONZÁLEZ GALÉ.

Profesor de Matemática Financiera de
la Facultad de Ciencias Económicas
