

# ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ADMINISTRACION DEL TRABAJO

*Alfredo Mallet S.*

Experto de la OIT en Seguridad Social

Al intentar un examen de las relaciones entre la administración de la seguridad social y la administración central de Estado —en especial, la administración del trabajo—, se debe tener presente que en la organización superior de la gestión de la seguridad social en los países de las Américas, predominan dos modelos: a) *autonomía* de las instituciones gestoras de la seguridad social, si bien en la mayoría de los casos limitada por la supervigilancia que ejerce una entidad estatal, por lo general el Ministerio del Trabajo; b) *administración* por el Estado, por medio de un organismo especializado.

El primer modelo ofrece una gran variedad de realizaciones según los países, desde una muy amplia autonomía hasta un estrecho control, una intervención acentuada del Estado en los principales aspectos de las operaciones de los institutos gestores.

Durante las primeras décadas de desarrollo de la seguridad social en los países de América, prevaleció una notable autonomía, más o menos marcada según los países, según las categorías de personas protegidas y las contingencias cubiertas.

Paulatinamente el Estado, en numerosos países, ha ido limitando en mayor o menor grado esa autonomía y colocado a los institutos administradores bajo, cada vez, mayor control. No es un fenómeno peculiar de América; en casi todas partes del mundo el Estado se ha ido reservando mayor intervención en el funcionamiento de la seguridad social.

Se observa que en general se asigna una función de control o supervigilancia al Ministerio del Trabajo, cuando el campo de aplicación del régimen está determinado por la condición de trabajador —dependiente o no de un empleador— y que puede o no incluir a los miembros de la familia de tal trabajador.

La opción entre una gran autonomía, una muy limitada o una fuerte intervención estatal —sea o no por intermedio del Ministerio del Trabajo—, hasta la administración directa por el Estado, estará influida por las concepciones filosóficas, político-sociales, predominantes en cada país en una época determinada. Pero la ideología política, la forma de organizar la economía, no son determinantes y es así como en países tan distantes

en estos aspectos como Cuba y los Estados Unidos la gestión de la seguridad social está a cargo de entidades estatales<sup>1</sup>.

No parece que el criterio para decidir la opción sea el resultado de la gestión —autónoma o estatal—, pues existen experiencias muy positivas dentro de uno u otro de los modelos mencionados.

A continuación se intenta presentar muy a grandes rasgos una imagen de la situación en 24 países de las Américas en cuanto a las referidas relaciones entre la administración superior de la seguridad social y la central del Estado. Se advierte que la síntesis a continuación se refiere a la situación conocida a comienzos de 1982 y hasta donde se ha dispuesto de información. Es posible que en algún país, después de preparado el presente artículo, se hayan producido modificaciones en la modalidad de administración superior descrita o en general en las relaciones entre la seguridad social y la administración del trabajo. En países como Argentina, Bolivia, Chile, Perú y otros donde existe más de una institución gestora se ha tenido en cuenta sólo a la más importante por el número de sus personas protegidas.

#### I. INSTITUCIONES AUTÓNOMAS O SEMIAUTÓNOMAS

*Argentina.* El caso de este país es muy interesante por la evolución que se ha observado en las relaciones que estamos examinando y donde se ha advertido una oscilación entre absoluta independencia en la administración superior de la seguridad social y —en alguna época— una virtual gestión estatal.

Tradicionalmente, las numerosas instituciones —hubo hasta dieciséis regímenes nacionales diferentes además de unas 70 Cajas de retiro o de previsión de ámbito provincial, municipal o para ciertos grupos profesionales— gozaban de gran autonomía. La poderosas entidades gremiales eran muy celosas vigilantes de esa independencia y los empleadores apoyaban esa posición. En los Directorios de las Cajas junto a un representante de los empleadores se encontraba una mayoría de representantes de los trabajadores y *ningún representante del Estado*.

La Secretaría de Trabajo y Previsión creada en 1943 ejercía supervigilancia sobre las instituciones de seguros sociales por intermedio de la Dirección General de Previsión Social, más tarde Instituto Nacional de Previsión Social. Entre otras funciones, éste debía conocer los proyectos e iniciativas propuestos por las Cajas y resolver los conflictos planteados por ellas. El Instituto en una época fue previsto como órgano de *aplicación y ejecución* de la legislación de seguridad social mientras las Cajas se re-

<sup>1</sup> En lo que respecta a los Estados Unidos, cabe hacer una reserva en lo que se refiere a la protección de la salud y a los riesgos profesionales.

fundieron en el Instituto y pasaron a ser simples "Secciones" de él. Es decir, que se producía una virtual gestión del Estado a través del Instituto. Pero pronto presiones políticas suscitadas por las centrales gremiales devolvieron la autonomía a las Cajas y el Instituto conservó funciones generales, entre ellas las de asesoría. En principio, ciertas inversiones de las Cajas, tales como compra y construcción de inmuebles, préstamos, debían ajustarse al plan financiero del Gobierno.

En todo caso, se atribuían a un órgano estatal la tuición y supervigilancia sobre las instituciones gestoras. Esta intención de tuición se manifiesta hasta en la denominación misma de Secretaría o Ministerio "de Trabajo y Previsión" y, más tarde, de "Trabajo y Seguridad Social".

En 1970 se creó una Dirección Nacional de Previsión Social y en virtud de una ley de 1973 se *excluye* de la competencia del Ministerio del Trabajo la previsión social.

Actualmente, dentro del Ministerio de Bienestar Social existe una Secretaría de Estado de Seguridad Social que ejerce una orientación general y supervigilancia sobre el sistema de seguridad social, pero tanto las Cajas de Previsión como las de Asignaciones Familiares siguen gozando de autonomía.

*Bolivia.* Desde su creación, las diversas instituciones de seguro social han sido autónomas y operado con bastante independencia de los Ministerios de Trabajo u otros órganos gubernamentales. El Estado ha intervenido en el nivel superior, a través de organismos cuyos nombres han ido cambiando: Dirección General de Previsión Social, Dirección General de Investigaciones Sociales, Dirección de Seguridad Social. Se han situado en la estructura de un Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Trabajo, Salubridad y Previsión Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En los cuerpos directivos de las Cajas ha habido siempre representantes gubernamentales, pero sin perjuicio de esta superior tuición las Cajas se han manejado bastante libremente. La creación en 1949 del Instituto Boliviano de Seguridad Social limitaba esta autonomía y fortificaba la supervigilancia estatal. Entre las funciones del Instituto estaban las de organización, dirección superior, fiscalización de las Cajas de seguro social y las de previsión social. Se estableció que los organismos autónomos de seguro social serían *refundidos* en el Instituto como Cajas dependientes de él, correspondiéndole en todo caso la tuición superior de esos organismos y de los que se crearen en el futuro. Se observa una situación semejante a la que se estableció en Argentina con la creación del Instituto Nacional de Previsión y —pasajera— fusión en él de las autónomas Cajas Nacionales de Previsión.

La eliminación del Instituto de Seguridad Social devolvió una semi-autonomía a las Cajas, que empero siguieron bajo la tuición y supervigilancia del Ministerio de Trabajo.

En 1973 se creó una entidad que también se llama Instituto Boliviano de Seguridad Social. Entre sus funciones se hallan la planificación de la seguridad social, evaluación de sus actividades, aprobación de sus balances, control y supervisión. El Estado, además, por medio de la Contraloría General de la República, fiscaliza las actividades administrativas, económicas y financieras de las Cajas.

Actualmente el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública tiene bajo su supervigilancia la seguridad social. No hay intervención del Ministerio de Trabajo. "La política de seguridad social será formulada por el Supremo Gobierno a través del Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, previo dictamen técnico del Instituto Boliviano de Seguridad Social". "El Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, mediante Resolución Ministerial homologará las resoluciones administrativas dictadas por el Instituto Boliviano de Seguridad Social".

*Barbados.* El Ministerio de Salud y Seguro Nacional ejerce la supervigilancia sobre el sistema de seguridad social, que funciona con relativa autonomía. El Departamento (Ministerio) del Trabajo no tiene funciones directas en la gestión del régimen, si bien existe el proyecto de darle intervención por medio de la División "Employment Exchange" de dicho Departamento.

*Brasil.* La orientación general, supervigilancia y fiscalización superior de las Cajas de Previsión semiautónomas —que fueran muy numerosas, llegando hasta 183 en 1937— han estado a cargo de Ministerios que han tenido diferentes nombres, organización y funciones.

El Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio al cual estaban subordinadas las administraciones del trabajo y de los seguros sociales contaba para la orientación y fiscalización de las Cajas con un Consejo Superior de Previsión Social, con la Procuraduría de la Previsión Social, el Departamento Nacional de Previsión Social y el Servicio Actuarial. Se ve, pues, que no obstante un grado apreciable de autonomía las Cajas estaban sujetas a supervigilancia estatal.

En los Consejos Directivos de las Cajas e Institutos, junto a representantes de trabajadores y de empleadores había miembros nombrados por el Estado. La autonomía de las Cajas quedaba limitada en su funcionamiento, inversión de las reservas, establecimiento de normas administrativas, por la tuición ejercida por el Ministerio de Trabajo.

En 1960 el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio se dividió en un Ministerio de Industria y Comercio y uno de Trabajo y Previsión Social;

a este último quedaban sometidas las administraciones tanto de asuntos del trabajo como de previsión social. En 1966 se creó el Instituto Nacional de Previsión Social, absorbiendo a los seis antiguos institutos de jubilaciones y pensiones. Se observa un proceso semejante al desarrollado en Argentina y Bolivia con la creación de sus respectivos Institutos de Previsión Social. En 1974 se separa la previsión social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

En 1977 se establece el Sistema Nacional de Seguridad Social (SINPAS), que ya no está bajo la tutela de un Ministerio de Trabajo y comprende varios organismos e instituciones, que se ocupan de la administración financiera de la seguridad social y la asistencia social, la asistencia médica, el bienestar de los menores, el procesamiento electrónico de datos de la seguridad social. El conjunto de estas entidades está orientado y controlado por el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, siendo semiautónomas aquéllas. En su gestión no está prevista la participación de representantes de trabajadores o empleadores. El Ministerio de Trabajo, conforme a su decreto orgánico de 1978, no interviene en la administración de la seguridad social, estando ella totalmente separada de la del trabajo.

*Colombia.* La seguridad social colombiana durante unos 30 años fue administrada con bastante independencia frente al Estado. El Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Seguros Sociales ha estado integrado por representantes gubernamentales, además de los de trabajadores, empleadores y cuerpo médico.

La supervigilancia sobre el Instituto y sobre sus Cajas Seccionales estuvo en un principio a cargo de un órgano estatal, la Superintendencia Bancaria. Ahora la anterior apreciable autonomía del Instituto se ve limitada en los nuevos organismos que han venido a reemplazarlo.

El Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios así como la Junta Administradora del ahora llamado Instituto de Seguros Sociales siguen teniendo representación tripartita. El Consejo formula, adopta, dirige y coordina las políticas de seguridad social, aprueba los proyectos de ampliación de los seguros sociales y extensión de la cobertura, así como los reglamentos generales; le corresponderá adoptar los cambios en el valor de las cotizaciones. Todas estas decisiones requieren para su validez la aprobación del Gobierno Nacional. Se observa pues una intervención estatal en importantes materias. El Consejo debe además aprobar el anteproyecto de funcionamiento y de inversión, aprobar u objetar los balances de ejecución presupuestaria.

El Instituto de Seguros Sociales es un establecimiento público con autonomía administrativa y patrimonio independiente. Le compete ejecutar la política general sobre seguros sociales obligatorios, efectuar la inscripción de los asegurados y recaudación de los aportes, prestar los servicios de

salud y pagar prestaciones económicas de orfandad y maternidad. El Instituto está adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su Junta Administradora es presidida por el Ministro de Trabajo o su delegado.

La Contraloría General de la República ejerce la vigilancia y control fiscal sobre el Instituto y la Superintendencia de Seguros de Salud debe efectuar un estricto control y una eficiente vigilancia de la administración de las prestaciones de salud así como supervisar y controlar la sujeción de las entidades administradoras de los seguros sociales a las políticas, planes y programas de salud. La Junta Administradora de los Recursos Económicos, integrada por una mayoría de representantes gubernamentales, además de representantes de trabajadores y de empleadores, debe dirigir, coordinar y controlar la administración financiera de los recursos para los riesgos profesionales y las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

Las Cajas de Subsidios Familiares son autónomas y en sus cuerpos directivos actúan representantes de los trabajadores y de los empleadores pero sin delegados gubernamentales. La Superintendencia de Subsidios Familiares ejerce cierta supervigilancia que no impide la independencia de las Cajas.

Conforme a la ley, corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo con el Presidente de la República, "la adopción, orientación y ejecución de las políticas laboral, de empleo, de promoción profesional, de productividad, de cooperativismo y de seguridad social del país...". Además del control y evaluación de la política de seguridad social, el Ministerio debe velar por la extensión de ésta a las zonas campesinas.

Dentro del Ministerio existen Divisiones Departamentales de Trabajo y Seguridad Social así como una Dirección General de la Seguridad Social, la que cuenta con una División de Estudios y Control de la Seguridad Social, que incluye en sus funciones el control sobre las Cajas de Subsidios Familiares y sobre las instituciones de previsión social.

Están vinculados al Ministerio de Trabajo el Instituto de Seguros Sociales, la Caja Nacional de Previsión y la Superintendencia de Subsidios Familiares.

*Costa Rica.* Aún antes de la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social (1941), ya se observa la intención de otorgar al Ministerio de Trabajo una intervención en la seguridad social. En efecto, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, desde 1928 tenía a su cargo el estudio y resolución de los asuntos relativos a la previsión social y al trabajo. Dentro del Ministerio existía la Dirección General de Previsión Social.

La Caja Costarricense de Seguro Social desde su creación ha sido una institución semiautónoma. Actualmente está dirigida por una Junta Directiva cuyos miembros son nombrados por el Consejo de Gobierno.

El Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, de 1971, asignaba a la Dirección Nacional de Seguridad Social "la programación, instrumentación y desarrollo de la acción política y administrativa en materia de seguridad social que, como función del Estado, corresponde al Ministerio; asimismo, le competen el estudio y las propuestas destinadas a incrementar la seguridad social".

En el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social existe la Dirección Nacional de Desarrollo y Asignaciones Familiares, con la cual coordina sus acciones la Caja Costarricense de Seguro Social en lo que se refiere a la gestión del régimen no contributivo de pensiones por monto básico así como del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Por Decreto de 1979 se determina que corresponde al Ministerio indicado la coordinación del sector trabajo y seguridad social.

El Consejo Nacional Sectorial de Trabajo y Seguridad Social está integrado, entre otras personas, por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguridad Social, el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Seguros y el Director General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Entre otras funciones corresponde al Consejo: "Analizar los problemas y proponer los lineamientos de política del Sector Trabajo y Seguridad Social, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con el Plan de Desarrollo del Sector";

"Coordinar los planes, programas y proyectos que presenten las instituciones involucradas en las actividades de Trabajo y Seguridad Social".

Además, hay una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial de Trabajo y Seguridad Social y un Comité Técnico Sectorial de Trabajo y Seguridad Social.

Se observa, pues, una estrecha interrelación entre los sectores trabajo y seguridad social, en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de la semiautonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social.

*Chile.* Las numerosas entidades gestoras de la seguridad social siendo semiautónomas, han estado sujetas a la supervigilancia de alguna entidad estatal. Así, dentro del antiguo Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social existió una Dirección General de Previsión Social encargada de la orientación técnica y fiscalización de las Cajas de seguros sociales. Más tarde, en 1953, el Ministerio pasó a llamarse de Salud Pública y Previsión Social y la Dirección de Previsión Social fue reemplazada por la Superintendencia de Seguridad Social, dotada de mayor autoridad y muchas más atribuciones que aquella. Luego, el Ministerio se separó en dos: del Trabajo y Previsión Social, y de Salud Pública, correspondiendo al primero la orientación y supervigilancia de las instituciones de seguridad social, siempre a través de la citada Superintendencia.

La muy grande independencia inicial de las Cajas se fue limitando. Además de la Superintendencia, la Contraloría General de la República vela por el respeto de las numerosas disposiciones legales y reglamentarias que regulan el funcionamiento de las entidades gestoras. La Superintendencia y la Contraloría establecen normas a las que las instituciones deben sujetarse estrictamente. Estas normas se refieren a inversiones, ingresos, egresos, operaciones administrativas, movimiento de personal (nombramientos, promociones, permisos, término de servicios, etc.). El presupuesto de cada institución está sujeto a la aprobación de los organismos estatales nombrados. Las decisiones de los Consejos Directivos hasta pueden ser vetadas por la Superintendencia de Seguridad Social, uno de cuyos representantes asiste a las reuniones de cada uno de los Consejos Directivos.

La "privatización" del seguro de pensiones, ha dado lugar a la formación de las Administradoras de Fondos de Pensiones, organizadas como sociedades anónimas y controladas por una entidad estatal ad hoc, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

También se ha autorizado la creación de entidades privadas para suministrar asistencia médica y otras prestaciones del seguro de enfermedad, las Instituciones de Salud Previsional. Pueden ser de derecho público o de derecho privado y tener o no fines de lucro. Están controladas por el Fondo Nacional de Salud.

*Ecuador.* Los institutos y cajas de previsión fueron autónomos desde su creación. El Ministerio del Trabajo, más tarde (1945), llamado Ministerio de Previsión Social y Trabajo tenía a su cargo la superior supervigilancia, para llevar a cabo la cual se creó el Instituto Nacional de Previsión. Se encargaba de la dirección superior, fiscalización y aplicación del seguro social por medio de las Cajas de Pensiones y del Seguro. La creación de la Caja Nacional del Seguro Social y del Departamento Médico del Seguro Social no alteró esta situación desde el punto de vista de la autonomía. La supresión del Instituto Nacional de Previsión en 1970 vino a afianzar esa independencia.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que vino a reemplazar a la Caja y al Depto. Médico, está dirigido por un Consejo Superior donde hay integrantes gubernamentales junto a los representantes de empleadores y trabajadores.

Se asigna al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social la función de "Formular, dirigir y ejecutar la política social del Gobierno" y de "Supervigilar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social...", pero para ejercer estas funciones no se observa en el seno del Ministerio ningún departamento especializado en materia de seguridad social.

Puede concluirse, pues, que en el Ecuador la intervención del Estado en la gestión de la seguridad social ha sido muy limitada.

*El Salvador.* El Instituto Salvadoreño del Seguro Social ha sido considerado desde un comienzo una entidad autónoma, descentralizada, de derecho público, si bien el Ministerio de Trabajo y Previsión Social desde su creación en 1948 ha estado encargado del estudio y resolución de las materias relacionadas con el trabajo y el seguro social.

En el Consejo Directivo del Instituto hay miembros gubernamentales junto a los representantes de trabajadores y patronos. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social o el Subsecretario de esa cartera presiden el Consejo, pero ni la Dirección General de Previsión Social ni otra dependencia de ese Ministerio ejercen supervisión o control ni menos funciones de dirección sobre el Instituto del Seguro Social. La Dirección General de Previsión se encarga de regular y vigilar las condiciones de higiene y seguridad en las empresas y de la prevención de los accidentes del trabajo.

*Guatemala.* El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es una institución autónoma de derecho público, con una Junta Directiva que incluye un representante gubernamental, un trabajador y un empleador.

El Ministerio de Economía y Trabajo fue encargado de la implantación y funcionamiento de los sistemas de seguro social. Le correspondía aprobar los acuerdos de la Junta Directiva del Instituto. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social que reemplazó al antes citado, conserva esas atribuciones que en la práctica limitan poco la gestión autónoma del Instituto.

*Haití.* A la Secretaría de Trabajo correspondió inicialmente el estudio y solución de los asuntos concernientes a la seguridad social y al trabajo. Más tarde ésta se llamó Secretaría de Estado de Trabajo y Bienestar conservando las mismas funciones.

Actualmente el Departamento de Asuntos Sociales es el órgano con que el Estado ejerce supervigilancia sobre la Oficina del Seguro de Accidentes del Trabajo, Enfermedad y Maternidad, así como sobre la Oficina Nacional del Seguro de Vejez, cada una de las cuales está dirigida por un Consejo Directivo de composición tripartita. Una y otra Oficina mantienen cierta autonomía.

*Honduras.* El Instituto Hondureño de Seguridad Social se ha mantenido desde su creación como un organismo autónomo, dirigido por una Junta que preside el Ministro de Trabajo y Previsión Social. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social cuenta con una Dirección General de Previsión Social a la que, conforme al Código del Trabajo (1959), corresponde "coordinar las actividades de todas las instituciones de previsión y asistencia social que existan o lleguen a existir en el país, a fin de propender a su constante progreso y mejoramiento". El Ministerio de Trabajo ejerce una superior vigilancia sobre el Instituto de Seguridad Social.

*México.* El Instituto Mexicano del Seguro Social goza de gran autonomía. El Poder Ejecutivo puede ejercer cierta acción a través de los diez miembros estatales de la Asamblea General que es la autoridad suprema del Instituto y que cuenta con treinta miembros. En el Consejo Técnico hay cuatro representantes del Estado Federal entre doce, pero la ley no estipula que deban ser funcionarios o representantes de la Secretaría del Trabajo.

Esa Secretaría no tiene intervención en la administración de la seguridad social si bien, conforme a la ley, le corresponde "intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social". La Secretaría, entre otras funciones, vela por la seguridad e higiene en el trabajo, campo en que coordina su acción con la que corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social en relación con el seguro de riesgos profesionales.

*Nicaragua.* El Instituto Nacional de Seguridad Social, más tarde llamado Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, fue creado como una entidad dependiente de la Junta Nacional de Asistencia y Previsión Social. Esta era una entidad autónoma encargada de la orientación, coordinación y dirección de la seguridad social en tres aspectos: asistencia social, asistencia médica y seguros sociales. El Consejo Directivo del Instituto estaba integrado por representantes del Gobierno junto a los de los trabajadores, empleadores y otros.

El Instituto Nicaragüense de Seguridad Social ha pasado a llamarse Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar, asumiendo las funciones y atribuciones del ahora suprimido Ministerio de Bienestar Social. Las prestaciones para protección de la salud están a cargo de un organismo estatal, el Servicio Nacional de Salud, dependiente del Ministerio de Salud. Las prestaciones monetarias (por enfermedad-maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, sobrevivientes) son administradas por el mencionado Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar, que sigue siendo semiautónomo y en cuyo Consejo Directivo, junto a representantes de los trabajadores y de los empleadores, hay dos gubernamentales, uno de los cuales es Presidente Ejecutivo del Instituto y tiene categoría de Ministro.

*Panamá.* La Caja del Seguro Social es una institución autónoma en cuya Junta Directiva hay un miembro gubernamental —el Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública—, quien la preside. La Junta se integra, además, con representantes de los asegurados, de los empleadores y otros. La Caja está sujeta a la supervigilancia general del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y sus operaciones quedan bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República. La ley orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de 1970 creó la Dirección General

de Bienestar Social señalándole entre otras funciones y atribuciones “orientar y coordinar todas las actividades de asistencia, previsión y servicios para el bienestar social de la población” y “armonizar la política social y planes del gobierno en materia de seguridad social, con la Caja de Seguro Social”.

*Paraguay.* El Ministerio de Salud Pública y Previsión Social tiene a su cargo el estudio y resolución —entre otras materias— de las concernientes a la previsión social.

El Instituto de Previsión Social es una entidad autónoma, regida por un Consejo Superior presidido por el Ministro de Salud Pública y Previsión Social y donde además de representantes de trabajadores y empleadores hay representantes estatales. Sin perjuicio de la autonomía del Instituto, el Ministerio de Salud Pública y Previsión Social ejerce una supervigilancia general y el Ministerio de Hacienda fiscaliza el movimiento financiero del Instituto.

*Perú.* Un órgano del Estado, el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, más tarde llamado Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, luego el Ministerio de Trabajo y Comunidades Indígenas y finalmente el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, han estado encargados de la orientación y control de las entidades autónomas gestoras de los seguros sociales. Las principales de éstas han sido: la Caja Nacional de Seguro Social, administrada por un Consejo Directivo presidido por el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social y con representantes de los empleadores, de los asegurados, de los médicos, además de otros miembros estatales. El Seguro Social del Empleado tenía a su frente un Consejo Superior integrado por representantes del Estado, de los empleadores, los empleados y las profesiones médicas. Ambas instituciones han sido reemplazadas por el Seguro Social del Perú, más tarde denominado Instituto Peruano de Seguridad Social, en cuyo Consejo Directivo hay representantes del Estado, de los asegurados y de los patronos. De los representantes estatales cuatro son nombrados a propuesta del Ministerio del Trabajo. Los miembros del Consejo Directivo son nombrados por resolución suprema refrendada por el Ministerio de Trabajo.

Entre las funciones señaladas al Ministerio están las de “diseñar y evaluar la política sobre seguridad social, en coordinación con el Instituto Peruano de Seguridad Social, supervisar, fiscalizar y controlar los regímenes especiales de seguridad social y otros organismos que administren fondos de previsión social”.

La Dirección General de Bienestar y Seguridad Social tiene precisadas sus funciones como sigue:

“a) Formular y evaluar las políticas de bienestar y seguridad social, de acuerdo a los lineamientos y objetivos de la política general del Estado y los planes de desarrollo nacional;

“b) Proponer la normatividad general de bienestar y seguridad social, y efectuar el reconocimiento, control, inspección e intervención en el funcionamiento de las Asociaciones de Auxilios Mutuos y Regímenes Especiales de Seguridad Social y demás organismos similares que presten servicios o administren fondos relativos a previsión social;

“c) emitir opinión sobre cualquiera modificación sustancial referente al Instituto Peruano de Seguridad Social y a los regímenes que administra”.

*República Dominicana.* La Secretaría de Estado de Previsión Social, creada en 1947 y luego llamada Secretaría de Estado de Previsión y Asistencia Social, estaba encargada de la supervigilancia del cumplimiento de la legislación sobre seguros sociales y de la supervisión administrativa, financiera y técnica de la Caja Dominicana de Seguros Sociales, que se denominó después Instituto Dominicano de Seguros Sociales. Más tarde correspondió a la Secretaría de Estado de Trabajo la indicada función de supervigilancia y orientación general, pero conservando el Instituto bastante independencia.

Este Instituto es una entidad semiautónoma, dirigida por un Consejo Directivo de composición tripartita. El Secretario de Estado de Trabajo o el Subsecretario de Estado en quien aquél delegue sus funciones es uno de los nueve miembros del Consejo, al que corresponde la dirección financiera, administrativa y técnica del Instituto.

*Venezuela.* Corresponde al Ministerio del Trabajo la supervigilancia de los seguros sociales y la orientación de la política al respecto. La gestión de estos seguros está a cargo del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, que es un organismo autónomo. Los miembros de su Consejo Directivo son designados por el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo. Junto a los representantes del Poder Ejecutivo elegidos por el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo el Consejo se integra con representantes de los trabajadores, los empleadores y los médicos.

El Ministerio del Trabajo no cuenta con una unidad especializada en materia de seguridad social.

## II. ADMINISTRACIÓN POR ORGANISMOS ESTATALES

*Canadá.* El Estado administra directamente la seguridad social. El Departamento (Ministerio) de Salud Nacional y Bienestar tiene la gestión del sistema de pensiones, de ámbito nacional, y el de asignaciones familiares así como —junto con las autoridades de las provincias— el pago de

las prestaciones médicas y hospitalarias. La administración de las prestaciones por riesgos profesionales está a cargo de Juntas de Indemnizaciones por accidentes del trabajo, en cada provincia. La Comisión del Seguro de Desempleo, bajo una dirección tripartita, administra esta rama de la seguridad social.

No han existido pues en el Canadá instituciones autónomas o semi-autónomas para la gestión de la seguridad social, si bien hospitales y clínicas independientes suministran los servicios médicos, cuyo costo es reembolsado por el Departamento de Salud Nacional. La administración del trabajo no interviene en la de la seguridad social.

*Cuba.* Antes de la Revolución la seguridad social estaba administrada por un gran número de entidades autónomas cuyos Directorios eran integrados por representantes de los trabajadores y empleadores y, en muchos casos, por representantes gubernamentales. Existió un órgano de orientación y supervigilancia, la Dirección General de Higiene y Previsión Social, dentro del Ministerio del Trabajo.

Después de la Revolución desaparecieron las numerosas Cajas o Seguros autónomos. El Estado asume la administración de todo el sistema de seguridad social por medio de la Dirección de Seguridad Social, existente primero dentro del Ministerio de Trabajo y después en el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social. Este Comité, que vino a reemplazar al suprimido Ministerio de Trabajo, entre otras atribuciones y funciones tiene las de "dirigir, administrar, aplicar y, en su caso, ejecutar los regímenes de seguridad social en coordinación con los organismos correspondientes"; "comprobar la aplicación de las disposiciones vigentes en materia laboral y de seguridad social".

Para el mejor cumplimiento de estas funciones existe una Dirección de Seguridad Social dentro del Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social.

En síntesis, el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social es el organismo encargado de dirigir y controlar la aplicación de la política del Estado y del Gobierno en materia laboral y de seguridad y asistencia social.

El sistema de administración del trabajo regula la seguridad social de los pequeños agricultores y cooperativistas.

*Estados Unidos.* El Ministerio del Trabajo —creado en 1913— no tiene ninguna intervención en la Administración de la Seguridad Social, la que es un organismo estatal federal separado. En cambio, el Ministerio ejerce control sobre el cumplimiento de la legislación concerniente al seguro de desempleo y a las prestaciones por accidentes del trabajo, legislación que es tanto federal como especial de cada Estado.

En el Ministerio existe una unidad de Programas de Indemnizaciones por accidentes del trabajo ("Workers Compensation Programs"), dentro

de la "Administración de Normas del Empleo". Otra unidad, la "Administración de la Seguridad y Salud en el Empleo", tiene programas para estimular a trabajadores y empleadores a participar en las actividades para la seguridad y salud ocupacionales.

En el marco del Ministerio de Trabajo existe un Consejo Consultivo para el Bienestar y Planes de Pensiones para los trabajadores, presidido por un Administrador de programas de pensiones y prestaciones de bienestar social. Las pensiones aludidas no son las del sistema federal de seguridad social sino aquellas establecidas en ciertas empresas o grupos de empresas, por lo general como resultado de negociaciones colectivas entre trabajadores y empleadores.

Un Consejo Consultivo para el Seguro de Desempleo se ocupa dentro del Ministerio de Trabajo de revisar el programa de prestaciones por desempleo y de formular recomendaciones para perfeccionar el sistema. Para estudiar y evaluar los actuales programas de indemnizaciones por desempleo y recomendar eventuales cambios funciona, además, una Comisión Nacional de Prestaciones de Desempleo.

Se observa, pues, que tal como en Canadá y en Cuba, es el Estado el que se encarga de la gestión de la seguridad social. La Administración de la Seguridad Social depende del Departamento (Ministerio) de Salud y Servicios Humanos.

*Jamaica.* El Seguro Nacional es administrado por el Estado por medio del Ministerio de Pensiones y Seguridad Social. El Ministerio de Trabajo no tiene intervención en la administración de la seguridad social.

*Uruguay.* Las Cajas de Jubilaciones y Pensiones gozaron durante largos años de mucha autonomía. El Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, creado en 1935, tenía entre otras funciones las de supervigilancia sobre las instituciones de seguros sociales. Más tarde el Banco de Previsión Social efectuaba la coordinación entre las numerosas Cajas así como cierta orientación y supervisión. El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social ejerció también supervigilancia.

Toda la estructura de la seguridad social uruguaya ha cambiado fundamentalmente, pasándose a una gestión estatal. En efecto, la Dirección General de la Seguridad Social, como dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, está encargada de otorgar las prestaciones del sistema, administrar los recursos del mismo y proceder a su recaudación, y coordinar, en lo pertinente, la actividad de las personas no estatales que actúen en el campo de la seguridad social.

El otorgamiento de las prestaciones que cubren las contingencias protegidas por la seguridad social se efectúa por ciertas unidades administrativas subordinadas a la Dirección General de la Seguridad Social del Ministerio

de Trabajo. Ellas son: Dirección de Asignaciones Familiares, Dirección de los Seguros Sociales por Enfermedad, Dirección de los Seguros por Desempleo, Dirección de las Pasividades Civiles y Escolares, Dirección de las Pasividades de la Industria y Comercio, Dirección de las Pasividades Rurales y del Servicio Doméstico, Centro de Procesamiento de Datos, Unidad de Recaudación y Fiscalización.

Suprimidas las antiguas entidades gestoras, subsisten, sin embargo, Cajas de Jubilaciones y Pensiones para pequeños grupos (notarios, bancarios, profesionales universitarios) administradas por un Director nombrado por el Poder Ejecutivo.

Además de la Dirección General de la Seguridad Social existe dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social una Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social que vigila el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias tanto en materia laboral como de seguridad social.

### III. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACIÓN

La sintética reseña precedente permite de inmediato una observación: en todos los casos se advierte una intervención del Estado en la gestión de la seguridad social.

El tipo de estructura que se encuentra en el mayor número de países de las Américas es el de entidades autónomas o semiautónomas. Pues bien, como ya se señaló antes, en todas ellas el Estado se reserva alguna forma de orientación, supervigilancia, control.

La intervención se manifiesta en diversas formas: en la planificación del subsector seguridad social integrado en la planificación del sector social y de la planificación nacional en general; en la orientación superior o fijación de la política de seguridad social el establecimiento de normas administrativas, financieras y otras; la determinación de las formas de invertir las reservas técnicas, disponiendo la inversión en determinados valores, en ciertos bienes y no en otros (en algunos países, es ya la legislación la que ha fijado la política inversionista); la participación de representantes del Estado en los Consejos y otros cuerpos directivos de las instituciones; la fiscalización y control en general o hasta en detalle de las operaciones financieras y administrativas de los organismos gestores, quedando estas operaciones sujetas a una auditoría, revisión y eventual ratificación o reprobación; la limitación de los gastos y otros egresos a ciertos límites; la extensión de los Servicios conforme a un programa dado.

Una Recomendación de la Primera Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo propició ciertas formas de intervención al expresar: "que los Ministerios de Trabajo se esfuercen en acelerar la extensión, adopción y mejoramiento de sistemas de seguridad social".

En la mayoría de los países el órgano para la intervención del Estado, bajo al menos algunas de las formas antes indicadas, es un Ministerio de Trabajo, si bien en algunas partes existen unidades técnicas especializadas, no integradas en ese Ministerio.

#### IV. EXPLICACIONES DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

La evolución desde una muy amplia independencia de las administraciones de la seguridad social hasta una pronunciada intervención del Estado se explica por varias razones, que aparentemente han pesado más que las invocadas en apoyo de una absoluta autonomía.

Empezando por estas últimas: se aduce que así se infunde en las personas protegidas mayor confianza en la institución gestora y que se sustrae a ésta de influencias políticas. Como los cuerpos directivos de las entidades autónomas suelen ser de composición tripartita o aun, en ciertos casos, sólo integrados por representantes de trabajadores y empleadores, se estima que tales representantes velarán por una administración más eficiente, más económica, interpretando los deseos de los propios interesados.

La intervención creciente del Estado, hasta llegar a la gestión directa por éste en diversos países, tiene varias explicaciones:

##### a) *La magnitud de la población protegida*

Reconociendo que en América Latina hay países donde la seguridad social comprende a sólo una pequeña minoría de la población económicamente activa y menor aún de la población total, hay numerosos otros donde es muy elevado el número de personas protegidas y representa más del 50% de la población económicamente activa. Para corroborar lo dicho, a continuación se anota el número de asegurados en diez países latinoamericanos:

País	Año	Nº Asegurados	País	Año	Nº Asegurados
Argentina	1979	6.948.793	Guatemala	1980	1.031.820
Brasil	1976	97.320.211	México	1980	42.854.303
Costa Rica	1978	1.522.303	Panamá	1980	988.943
Chile	1976	3.951.535	Uruguay	1980	991.200
Cuba	1978	9.738.560	Venezuela	1981	7.119.403

En el total de personas se ha incluido tanto a los asegurados directos como a los miembros de la familia protegidos.

*Fuentes:* Argentina, Chile, Uruguay encuesta directa de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Brasil, I.M.S.S., "Aportaciones a la XI Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social".

Costa Rica, Anuario Estadístico de la Caja Costarricense de Seguro Social, 1978.  
Cuba, "La Seguridad Social en Cuba", Comité Interamericano de Seguridad Social, junio de 1979.

Guatemala, Informe Anual de Labores, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 1980.

México, Memoria Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1980. Informe 1979-1980 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Panamá, Caja de Seguro Social, Memoria 1978-1979.

Venezuela, "La Seguridad Social en Venezuela", revista "Estudios de la Seguridad Social" N° 43, 1982.

### b) *Los elevados recursos financieros asignados a la seguridad social*

Para financiar la protección de un número tan grande de personas hacen falta cuantiosos recursos, que en no pocos países de las Américas ya representan una proporción considerable del Producto Interno Bruto (a precios de comprador). A continuación algunos datos que ilustran lo dicho:

País	Ingresos en porcentaje del P.I.B.	Año	País	Ingresos en porcentaje del P.I.B.	Año
Argentina	8,0	1975	Costa Rica	7,4	1977
Barbados	7,9	1977	Chile	13,2	1977
Brasil	6,2	1977	EE. UU.	14,8	1976-77
Canadá	16,4	1976-77	Uruguay	11,3	1977

Fuente: OIT. El costo de la seguridad social, 1975-1977.

En la mayoría de los países el Estado contribuye al financiamiento y en algunos éste corre totalmente a su cargo.

Las cifras indicadas muestran que en cada país hay centenares de miles o millones de personas afectadas directamente por la administración de la seguridad social, pues de ella dependerá que obtengan una asistencia médica adecuada y ciertos ingresos en caso de pérdida temporal o definitiva de la capacidad de ganar. Ahora bien, proteger la salud de la población y garantizarle medios para una subsistencia decorosa han llegado a ser una función del Estado moderno, a parecido título que facilitar la educación pública, contar con una seguridad interior y exterior, mantener vías de comunicación, servicios de correos, etc.

Por otra parte, la enorme masa de recursos que manejan los institutos de seguridad social tiene diversos efectos de orden económico. Conocidas son las relaciones entre la seguridad social y la economía nacional, el papel de aquella como instrumento de redistribución del ingreso nacional, sus efectos sobre los salarios, los precios, los consumos, el ahorro y la inversión nacional a través de la inversión de las reservas técnicas

c) *La necesidad de planificación de la seguridad social*

El Programa de Ottawa de Seguridad Social<sup>2</sup>, establece en su punto primero: "Los programas de seguridad social deben ser integrados en la planificación económica general del Estado".

Progresivamente los países de América han ido incorporando el subsector seguridad social en la planificación del sector social y del desarrollo económico y social en general. Durante décadas los regímenes de seguridad social se habrían creado a impulsos de grupos de presión, de pasajeras circunstancias políticas, de preferencias de uno u otro gobernante, sin sujeción a un plan preciso, sin tener en vista objetivos establecidos con claridad, y sin prever cabalmente las incidencias económicas de la seguridad social.

Puede estimarse sobrepasada esa época; la planificación por un Ministerio u otro organismo a nivel superior implica, como es obvio, limitar la anterior autonomía de los cuerpos directivos de las instituciones en cuanto a sus programas de desarrollo, a la inversión de sus capitales, ya que todo ello deberá ajustarse a los planes nacionales. Hasta los más celosos guardianes de la autonomía de las instituciones han debido aceptar esta realidad.

En resumen, considerando el gran número de personas protegidas, los cuantiosos recursos que maneja la seguridad social y la necesidad de planificar su desarrollo se explica que se haya reconocido al Estado una responsabilidad en la correcta operación de la seguridad social y, por lo menos, una acción planificadora, orientadora, una vigilancia sobre su buena marcha. Cuando el Estado aporta al financiamiento, se encuentra una razón más para su intervención en la gestión, ya que contribuye representando a toda la comunidad nacional que es la que por la vía de los impuestos que paga hace posible tal aporte.

Se han expresado otras razones para justificar la intervención estatal. Así, en una publicación de la Organización de los Estados Americanos ("La Seguridad Social en América Latina"), se lee: "¿Cuál debe ser la relación entre las instituciones de seguro social y el gobierno?", y más adelante, ese documento agrega: "Aparentemente, se está tratando de lograr una independencia absoluta del Gobierno, lo que no es deseable ni posible, ya que el seguro social constituye un servicio público; fue creado por ley; está respaldado por el Gobierno; está libre de impuestos y de derechos de importación, y tiene muchos privilegios, exoneraciones e inmunidades como entidad gubernamental. Lo que realmente debe buscarse es una autonomía funcional que va a resultar en agilizar los procesos administrativos, y que constituyen un paso intermedio en materia de

<sup>2</sup> Adoptado en 1966 por la Octava Conferencia de los Estados de América, Miembros de la OIT.

autonomía y tal vez una solución más práctica que tratar de que una entidad creada por ley y respaldada por ella en todas sus acciones goce de una independencia completa del mismo Gobierno que le ha dado todos estos privilegios”.

Con las reservas que puedan merecer aspectos de esta argumentación, constituye otro punto de vista en apoyo a la intervención estatal.

#### V. LOS CONVENIOS DE LA OIT Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Se observa una evolución en las normas de los Convenios de la OIT con respecto a la autonomía o la intervención estatal en la gestión de la seguridad social.

Los más antiguos Convenios, Nos. 24 y 25 sobre el seguro de enfermedad en la industria y agricultura, respectivamente, datan de 1927 y estipulan: “el seguro de enfermedad deberá ser administrado por instituciones autónomas que estarán sujetas al control administrativo y financiero de los poderes públicos...”, y agregaba. “*Sin embargo* la administración podrá ser asumida directamente por el Estado durante todo el tiempo que la administración de las instituciones autónomas resulte difícil, imposible o inadecuada...”. Es decir, que la autonomía se consideraba como normal, natural y la administración por el Estado como excepción, en circunstancias determinadas.

Los Convenios siguientes, Nos. 35, 36, 37, 38, 39 y 40, sobre seguros de vejez, invalidez y muerte, aplicables a los trabajadores de la industria, comercio, profesiones liberales, etc., todos ellos de 1933, ya implican un cambio en la doctrina. En efecto, expresan: “El seguro se administrará por instituciones que no persigan ningún fin lucrativo, creadas por los poderes públicos o por cajas de seguro de carácter público. *Sin embargo*, la legislación nacional podrá igualmente confiar la administración del seguro a instituciones creadas por iniciativa de los interesados o de sus agrupaciones y debidamente reconocidas por los poderes públicos”. “Las instituciones autónomas de seguro estarán sujetas a la vigilancia financiera y administrativa de los poderes públicos”.

El Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 expresa: “Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella”.

## VI. LOS ÓRGANOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

La intervención del Estado en la gestión de la seguridad social se opera mediante diferentes organismos. Entre los 24 países de América de que se hizo breve reseña (partes I y II), hay 10 en que corresponden a un Ministerio de Trabajo tareas de orientación, tuición o supervigilancia (o todas esas funciones reunidas): Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. En Uruguay el Ministerio de Trabajo es el que efectúa la gestión, a través de su Dirección General de Seguridad y Direcciones especiales que la integran. Teniendo en cuenta que en Cuba el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social es un organismo con ciertas funciones parecidas a las de un Ministerio de Trabajo, resulta que en la mitad de los países examinados en ese Ministerio el encargado de intervenir en la administración de la seguridad social o de efectuarla directamente.

En los demás países de América se ha confiado esta función a un Ministerio con otras denominaciones: de Bienestar Social (Argentina), de Previsión Social y Salud Pública (Bolivia), de Salud y Seguro Nacional (Barbados), de Previsión y Asistencia Social (Brasil), de Asuntos Sociales (Haití), de Salud Pública y Previsión Social (Paraguay), de Salud Nacional y Bienestar (Canadá), de Salud y Servicios Humanos (Estados Unidos), de Pensiones y Seguridad Social (Jamaica).

En algunas partes existen, además, otras entidades estatales con responsabilidades de vigilancia y control sobre los institutos de seguridad social: la Contraloría General de la República, como en Bolivia, Colombia, Chile, Panamá. Además, en Colombia la Superintendencia de Seguros de Salud, en Chile la Superintendencia de Seguridad Social, en Paraguay el Ministerio de Hacienda.

## VII. COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Aparte de la función de supervigilancia que, según se ha visto, se asigna en numerosos países al Ministerio de Trabajo, parece conveniente y hasta necesaria cierta coordinación entre las administraciones del trabajo y de la seguridad social en diversos aspectos:

### 1. *Los convenios colectivos de trabajo y la seguridad social*

En los convenios colectivos aparecen en numerosos casos cláusulas que comprometen a los empleadores a otorgar directamente a sus trabajadores prestaciones del tipo de aquellas que es corriente suministrar los regímenes de seguridad social.

En octubre de 1970 la Oficina Internacional del Trabajo, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y la Asociación Internacional de la Seguridad Social celebraron una Mesa Redonda sobre "Seguridad Social y convenios colectivos". Como base para la reunión esas organizaciones examinaron muchos centenares de convenios colectivos, celebrados en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela <sup>3</sup>.

La investigación demostró la gran frecuencia con que en los convenios figuran cláusulas para suplir la carencia o complementar las prestaciones institucionales de la seguridad social.

No hace falta recalcar la intervención que de hecho tienen los Ministerios de Trabajo en el curso de las negociaciones y de la conclusión de contratos colectivos. Ahora bien, hasta donde se ha dispuesto de información no parece que se produzcan contactos, pedidos de opinión, consultas, de la administración del trabajo a la administración de la seguridad social en lo que se refiere a las cláusulas tocantes a esta última.

El contenido de esas cláusulas puede ser signo de que hay vacíos o deficiencias en los regímenes de seguridad social correspondientes, para suplir o corregir, los cuales hubo que recurrir a los contratos colectivos. Ello debería guiar a los responsables de la elaboración de la legislación de seguridad social; los responsables de su aplicación —vale decir, los institutos respectivos— pueden encontrar una útil orientación. Para aprovechar tal orientación hace falta un contacto, una coordinación entre las administraciones a las que ello concierne.

Se ha dicho que las cláusulas de seguridad social de los convenios colectivos pueden ejercer un papel de precursoras en el desarrollo y perfeccionamiento de la seguridad social. Para que este resultado se obtenga satisfactoriamente conviene, por cierto, la consulta recíproca, la coordinación aludida.

Dada la multiplicación en los convenios colectivos de disposiciones concernientes a la seguridad social, se observa gran heterogeneidad en cuanto a las prestaciones estipuladas. No se puede limitar la libertad de negociación de las partes interesadas, pero en consulta, las administraciones del trabajo y las de la seguridad social podrían orientar y evitar confusión y situaciones comparativamente no equitativas entre diversas clases de trabajadores.

Una de las Consideraciones Finales de la Mesa Redonda OIT-CISS-AISS de que antes se hizo referencia expresa: "Al advertir la gran diversidad en las características de las prestaciones contenidas en la contratación

<sup>3</sup> Reseña sobre esa Mesa Redonda, informes presentados y conclusiones obtenidas fue publicada en la revista *Seguridad Social* N° 70, julio-agosto, 1971, México, D.F.

colectiva, se considera que sería conveniente el asesoramiento de los organismos técnicos competentes en el curso de la negociación, de conformidad con las partes”.

Parece estar aquí implícita la afirmación de que conviene la coordinación entre las administraciones del trabajo y de la seguridad social, que son, para estos casos, los organismos técnicos competentes.

## 2. *La prevención de los riesgos del trabajo*

Los códigos del trabajo y otra legislación prescriben reglas para la higiene y seguridad en el trabajo. Por otra parte, los regímenes de seguridad social que cubren los riesgos profesionales se preocupan y sustentan medidas para la prevención de tales riesgos (En más de un país, también los Ministerios de Salud Pública desarrollan actividades para la higiene y seguridad en el trabajo).

Aparece obvia la conveniencia de mutua colaboración entre las administraciones del trabajo y de la seguridad social en varios aspectos. Por ejemplo, para emprender campañas de educación de trabajadores y de empleadores para una mayor seguridad en el trabajo y para fortalecer una mejor conciencia de unos y otros en este sentido.

Las inspecciones del trabajo y los cuerpos de inspectores de los institutos de seguridad social deberían coordinar sus tareas de vigilancia sobre las empresas para verificar sus condiciones de higiene y seguridad y en general el cumplimiento de las normas reglamentarias al respecto.

## 3. *Prestaciones a cargo de los empleadores en virtud de la legislación laboral*

La legislación laboral de casi todos los países latinoamericanos obliga a los empleadores a otorgar a sus trabajadores ciertas prestaciones al acaecer determinadas contingencias cuando éstas no se hallan cubiertas por los regímenes de seguridad social. Por lo general se trata de prestaciones en caso de accidentes del trabajo, de enfermedad o de maternidad, si bien en algunos países y épocas se impuso a ciertas categorías de empleadores pagar pensiones por años de servicios o por vejez.

En aquellos países donde, en virtud de la ley o en la práctica, se aplica la política de extensión gradual de la seguridad social, van quedando regiones hasta donde todavía no se ha aplicado ésta o quedan clases de trabajadores aún no cubiertos por la seguridad social. En estos casos rige la legislación laboral en lo que se refiere a las nombradas contingencias de accidente del trabajo, enfermedad y maternidad. La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los empleadores corresponde a las inspecciones del trabajo.

Dado que las instituciones de seguridad social cuentan también con un servicio de inspección, acuerdos entre las dos administraciones interesadas podrían conducir a un mejor rendimiento de los inspectores. Por ejemplo, confiar a las administraciones de la seguridad social la fiscalización de las obligaciones en referencia en zonas donde haya pocos empleadores sujetos a ellas. En este mismo orden de ideas, a la recíproca, los inspectores del trabajo podrían controlar el pago oportuno y fiel de las cotizaciones de la seguridad social en algunos sectores. Constituye función de la administración del trabajo velar por el correcto pago de las remuneraciones de los trabajadores.

Ahora bien, éstas comprenden no sólo los salarios sino prestaciones, servicios o formas especiales de retribución originadas en el hecho del trabajo. Entre ellas, los beneficios de la seguridad social y las cotizaciones que los financian<sup>4</sup>.

#### 4. *Política del empleo y seguridad social*

Cada vez en mayor grado los gobiernos toman conciencia de los problemas relativos al empleo, de la necesidad de definir políticas tendientes a mantener el empleo, a crear nuevos empleos, a dar alguna organización al mercado del empleo. La OIT lanzó el Programa Mundial del Empleo cuyos objetivos son definir políticas y medios que permitan mejorar la situación del empleo, ayudar a los países a aplicar estas políticas y medidas, para alcanzar un pronto y cuantioso aumento del empleo en los países en vías de desarrollo.

En consonancia con esta preocupación por las cuestiones del empleo, en numerosos países de América Latina se han creado organismos encargados de estudiar una adecuada política del empleo, de evaluar las necesidades y disponibilidades de los recursos humanos, de mantener oficinas de colocaciones. Casi sin excepciones, estos organismos forman parte o dependen de los Ministerios de Trabajo. Sólo algunos ejemplos: la Dirección del Empleo en Bolivia, el Departamento Nacional de Mano de Obra en Brasil, la Dirección General de Empleo y Promoción Social en Colombia, la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos en Ecuador, el Servicio Nacional del Empleo en Guatemala, la Dirección General del Empleo en el Perú, la Dirección de Economía y Empleo en Venezuela, etc.

Ahora bien, dentro de una visión global de la política del empleo y de su ejecución la administración del trabajo debe tener muy en cuenta el papel de la seguridad social y sus efectos sobre la situación del empleo.

<sup>4</sup> Véase al respecto Jorge Rendón Vásquez, "La seguridad social como objeto de la administración del trabajo", Centro Interamericano de Administración del Trabajo, CIAT/DT/79/2, Lima, 1979.

Sería demasiado extenso explicar aquí todas las formas en que la seguridad social en su funcionamiento puede influir sobre el empleo. Unos ejemplos pueden bastar para ilustrar esta interrelación entre empleo y seguridad social:

a) los sistemas de pensiones por vejez o simplemente por años de trabajo (como los ha habido en algunos países latinoamericanos), ya sea elevando o disminuyendo la edad mínima para el retiro, pueden influir para mantener en actividad o por el contrario desplazar hacia el sector pasivo a las personas de cierta edad; las disposiciones sobre compatibilidad o incompatibilidad entre trabajo y goce de toda o parte de la pensión pueden tener resultados semejantes. Naturalmente, estos efectos dependerán de la mayor o menor cuantía de la pensión comparada con la actual ganancia del trabajador. Según la situación de un país en cuanto a recursos humanos se buscará estimular el retiro de los trabajadores de edad avanzada para abrir más oportunidades de empleo a los jóvenes y en general disminuir la presión de quienes buscan empleo o, en algunos países y circunstancias, procurar que sigan trabajando por más tiempo las personas de cierta edad para enfrentar una escasez general de mano de obra o un déficit de mano de obra calificada.

b) la edad máxima para que los huérfanos puedan gozar de pensión de sobrevivientes o de los hijos para causar asignaciones familiares puede en alguna medida influir en que los jóvenes prolonguen sus estudios o, por el contrario, entren a competir en el mercado del empleo.

c) las inversiones de las reservas de los institutos de seguridad social pueden crear empleos. Estas reservas llegan a ser muy cuantiosas y se invierten en diversas formas, no siendo indiferente la elección de estas formas desde el punto de vista del empleo. Si se garantizan las condiciones que se exigen para las inversiones de esas reservas técnicas: seguridad, rendimiento y liquidez, cobran interés las inversiones que, además, son capaces de crear muchos empleos. La OIT efectuó una investigación en Chile en 1968 que mostró que gracias a la inversión de las reservas de la seguridad social en la construcción de habitaciones se generaron 30.000 empleos para obreros y empleados<sup>5</sup>.

d) el seguro de desempleo mediante el pago de subsidios permite dotar de algunos ingresos al desocupado, manteniéndole así cierta capacidad de compra y de consumo y, por ende, evita que el desempleo se propague más aún por la falta notable o disminución brusca de demanda de

<sup>5</sup> Véase al respecto la revista *Seguridad Social* Nos. 74-75, marzo-junio, 1972, México, D.F., que contiene una reseña de la Mesa Redonda OIT-CIIS-AISS, sobre "Relaciones entre las políticas del empleo, el desempleo y la seguridad social". Allí, junto al resultado de la investigación aludida, se reproducen otros estudios sobre el tema mismo de la Mesa Redonda.

bienes y servicios por parte de los desempleados. Cuando este seguro entrega pasajes para desplazar desempleados hacia zonas con oportunidades de empleo o contribuye a financiar cursos de formación o de recalificación, ayuda a aliviar una situación de desempleo.

e) se puede desechar la hipótesis de que una cotización demasiado elevada para la seguridad social, al encarecer la mano de obra, podría llegar a ser disuasiva de la creación de empleos. El costo de la seguridad social es apenas una fracción, no predominante, en el costo de la mano de obra y a su vez éste representa sólo una parte del costo total de un producto, dependiendo naturalmente de que se utilicen tecnologías con mayor intensidad de capital o de mano de obra.

Desde luego, en aquellos numerosos países latinoamericanos donde la seguridad social se ha ido extendiendo poco a poco, de una región a otra, no se ha observado una diferencia en la situación del empleo entre zonas con y sin aplicación de la seguridad social.

No obstante todo lo dicho, tasas exageradas de cotización —como las ha habido en el pasado, por ejemplo, en Bolivia, Chile, Uruguay—, agregadas a las otras cargas sociales, podrían aumentar el costo de la mano de obra hasta llegar a desanimar la creación de empleos.

En resumen, todos los aspectos mencionados parecen suficientes para poner de manifiesto los efectos de la seguridad social sobre el empleo, las interrelaciones entre empleo y seguridad social. Es pues de interés para las administraciones del trabajo y de la seguridad social un contacto constante y una adecuada coordinación a estos respectos.

##### 5. *Los convenios internacionales del trabajo con normas en materia de seguridad social*

Los Estados Miembros de la OIT que ratifican alguno de sus Convenios tienen la obligación de presentar Memorias periódicas sobre la forma en que los están cumpliendo. Las Memorias son examinadas en las unidades técnicas de la Oficina y de la confrontación de la legislación y práctica nacionales con el texto de un Convenio pueden surgir las llamadas “observaciones” o los “pedidos directos” de mayor información formulados por la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

Tanto para la elaboración de las Memorias periódicas como para las respuestas a las observaciones o pedidos directos es el Ministerio de Trabajo el responsable, incluso cuando se trata de convenios con normas en materia de seguridad social. Para estos efectos parece indispensable que el Ministerio mantenga conexiones y pida las informaciones apropiadas a la administración de la seguridad social, lo que en algunos casos no parece haber ocurrido.

Por otra parte, varios convenios de la OIT relativos a la seguridad social contienen una cláusula que estipula que al efectuar la ratificación el Estado Miembro debe asumir una responsabilidad general tanto en lo que se refiere al suministro conveniente de las prestaciones previstas en los convenios como respecto de la buena administración de las instituciones y servicios encargados de la aplicación de la seguridad social.

Ahora bien, no se ve cómo podría el Estado asumir satisfactoriamente la responsabilidad general y responder de la buena administración de las instituciones sin contar con instrumentos apropiados de orientación, supervigilancia y control sobre las administraciones de la seguridad social. Ya se indicó en la reseña por países, al comienzo de este documento, que en varios de ellos existe dentro del Ministerio de Trabajo una unidad especializada para cumplir las funciones señaladas.

Puede suponerse que esa unidad se pondrá en contacto con las autoridades de la seguridad social cuando se trata de elaborar Memorias para la OIT o contestar a la misma sus observaciones o pedidos de mayor información. Probablemente también tal unidad asesorará en sus actuaciones a los representantes gubernamentales en los Consejos Directivos de las instituciones gestoras.

#### VIII. CONCLUSIONES

El examen de las relaciones entre la administración de la seguridad social y la administración central del Estado, junto al estudio de las causas de la intervención estatal en aquélla, permite concluir en que la existencia de instituciones autónomas —sujetas a cierta orientación y supervigilancia del Estado— es útil y conveniente para las personas protegidas.

El grado de autonomía y de intervención estatal estará influido por las tradiciones en cada país, por los conceptos políticos imperantes, por la fuerza y acción de las organizaciones de trabajadores.

Es adecuado y conveniente que el órgano del Estado para tal intervención sea el Ministerio de Trabajo, dado que por la naturaleza misma de sus funciones está en contacto continuo con los sectores de trabajadores y de empleadores a quienes interesa la buena marcha de la seguridad social.