

# SEGURIDAD SOCIAL E INGRESO NACIONAL

(Capítulo de una tesis de grado)

— José Alvear Sanín.

La clave de los problemas sociales estriba en el problema de la repartición del ingreso nacional. En los países insuficientemente desarrollados de la tierra se presenta el fenómeno común de una distribución profundamente inequitativa de la riqueza, que permite la coexistencia de impresionantes fortunas con la existencia de niveles de vida absolutamente incompatibles con la dignidad humana. La repartición del ingreso nacional se refleja en todas las facetas de la vida económica y social de un pueblo, estando estrechamente unida a los problemas de desnutrición, subnutrición y enfermedad, analfabetismo, atraso técnico y crecimiento desmedido de la población.

Siguiendo el esquema que se traza Louis - Joseph Le-bret (*Suicide or Survive de L'Occident, Les éditions ouvrières, París, 1.957*) los pueblos están muy desigualmente colocados frente a la enfermedad, a la nutrición, a la educación, a la propiedad, a la duración promedio de la vida, a la resistencia física. Los que mejor están son los que han logrado una organización colectiva de seguridad y precisamente son esos los que han realizado una distribución más o menos equitativa de sus ingresos nacionales.

Dentro de los países desarrollados hay profundas diferencias. El ideal de una apreciable igualdad está aún muy lejos, aún en los que más han avanzado por ese camino como la Gran Bretaña, gracias al gobierno laborista, o los Es-

tados Unidos, gracias a la creación de una economía de pseudo capitalismo popular. Mucho se ha conseguido en Alemania con la "Soziale Marktwirtschaft" o economía social del mercado. En todos esos países y en muchos otros ha coincidido la eliminación de la inseguridad y del paro con la creación de estructuras sociales más igualitarias, basadas en una repartición más equitativa del ingreso nacional. En los primeros años de este siglo no era mucho más correcta la distribución del ingreso europeo-occidental que la que ofrece ahora la República de Colombia. Según el Padre Leuret el 20% de los colombianos disponen del 60% del producto nacional, dejando para el 80% restante sólo el 20% de producto nacional. En muchas naciones atrasadas es aún mayor la desigualdad de tal repartición.

La redistribución de los ingresos no debe olvidar empero la necesidad de mantener el ahorro. De lo contrario no resulta ninguna riqueza colectiva, sino que el resultado ineludible es la repartición de la pobreza. Sin ahorro es imposible asegurar la necesaria expansión de la Economía nacional sobretodo en los países atrasados que requieren índices de crecimiento mucho mayores para no permanecer en un estado como el actual en que la rata de crecimiento casi nunca supera la de aumento vegetativo de la población, lo que ocasiona el estancamiento del ingreso por habitante.

Pero primero debemos disponer de una definición mínima de ingreso nacional. Para el profesor de la Universidad Libre de Berlín. Andreas Paulsen "el agregado de la actividad económica de un período o ejercicio (un año) se denomina producto social bruto". Al deducir las depreciaciones y el consumo de los bienes de capital y las existencias durante el período tenemos el producto social neto. (V. Teoría General de la Economía, A. Paulsen, Tomo I, pag. 43, UTEHA, — Méjico, 1.959).

El ingreso nacional se confunde con el producto nacional neto en vista de la correlación que existe entre pro-

ductores y consumidores. Lo que para unos es consumo es para otros ingreso. Esta ecuación fundamental se explica mejor en las siguientes frases del doctor Abel Cruz Santos: "Bajo la denominación de ingreso o renta nacional se comprende el producto total de la economía de un país en un período determinado, generalmente de un año. Ese gran total del trabajo y de la renta incluye la producción de materias primas, productos agrícolas, artículos de la industria fabril y manufacturera, el comercio, el transporte, la remuneración del trabajo, las empresas del Estado, los ingresos individuales". (Temas de Economía, Temis, Bogotá, 1.957, p. 271).

Uno de los factores a que hace referencia el expositor Cruz Santos dentro de su incompleta lista de actividades para calcular el ingreso, es el de la remuneración del trabajo. En Colombia, añade el profesor Cruz Santos, citando la indiscutible autoridad de Luis Angel Arango se fija en un 47,8% para 1.964 el porcentaje del ingreso nacional que pertenece al factor trabajo. Más adelante se apoya en Carlos Lleras Restrepo que afirmó en alguna ocasión: "Una de las características de la estructura económica de Colombia es el alto porcentaje nacional representado en utilidades, intereses y renta de los empresarios y capitalistas. Efectivamente, la remuneración del trabajo, que en 1.949 fué apenas del 48,8% y que en 1.950 subió al 54,6% es inferior a los índices que, por igual concepto, se registran en otros países".

Pero en los últimos años no parece haber habido ningún progreso. El retroceso que siguió a 1.950 se sostiene.

Por ejemplo, en el Reino Unido el trabajo absorbe el 73% del ingreso nacional, en los Estados Unidos el 72%. En algunos países latinoamericanos, como Venezuela, la participación del trabajo alcanza el 70%, en el Brasil solamente alcanza el 50%. El promedio, según el "Yearbook of National Accounts Statistics", para un grupo de once países representativos, significa un 62% del ingreso por el factor trabajo.

Habla el profesor Currie, también citado por Cruz Santos, de la "Gran disparidad existente en los niveles de renta entre un pequeño grupo adinerado y la gran masa de la población colombiana. Casi una tercera parte del ingreso nacional fué recibida en 1.947 por menos de 100.000 habitantes..." A pesar de esa situación alarmante, corroborada por Le Bret en 1.956, dice Currie que "el problema de la distribución del ingreso nacional no reside, precisamente, en la distribución en sí misma, sino en lo reducido de la renta por distribuir".

Pero quizá más ilustrativo es presentar una descarnada comparación entre los ingresos por habitante de algunas naciones. En los Estados Unidos (en dólares de 1.950) el ingreso per cápita es de unos U.S. \$ 2.000.00, mientras en el Canadá es de U.S. \$ 1.200.00, en Suecia U.S. \$ 1.000.00 y en el Reino Unido de U.S. \$ 900.00. En toda Latinoamérica el ingreso por habitante, salvo Argentina y Venezuela, no excede de los U.S. \$ 200. En Colombia no alcanza ahora, sobre un producto nacional de unos \$ 24.000 millones y una población de 14.481.301 (como lo calcula el Dpto. de Investigaciones Económicas del Banco de la República para Enero de 1.963), a los U.S. \$ 160 per cápita.

Para asegurar la igualdad (postulado democrático fundamental) los gobiernos han apelado a diferentes maneras de redistribuir los ingresos para evitar tan escandalosos contrastes. Se ha ensayado una elevación del nivel de salarios, que es el sistema que mejores resultados ha dado. O se ha recurrido al control totalitario de la Economía nacional mediante la dictadura o la exacción desconsiderada de los impuestos, especialmente sobre la renta y las sucesiones, para encargar al gobierno, dentro de un plan orgánico de seguridad social, de la redistribución de los ingresos.

Esto último fue el cambio empleado por los laboristas británicos en los años de 1.945 y 1.951 y que tuvo singular éxito en lo referente a la redistribución del ingreso, pero que fue señaladamente equivocado al producir un debilitamiento alarmante de la producción, un estancamiento

del ingreso nacional y una permanente debilidad para la economía en general.

“El experimento socialista —escribe Johannes Messner— tenía por objetivo principal el aumentar el nivel de vida de las clases más pobres que constituían el 80% de la población”. Y, apoyado en los estudios estadísticos de Seeböhm Rowtree, cuenta cómo en 1.936 el 31.1% de la población de las islas vivía por debajo de ese mínimo de subsistencia que (convencionalmente) dividía la pobreza de la miseria. En 1.951 sólo el 2,77 por ciento de la población vivía por debajo de ese mínimo (V. Johannes Messner, *El Experimento Inglés del Socialismo*, ediciones Rialp, Madrid, 1.957, pag. 33 y ss.).

Los laboristas británicos lograron la creación de un estado benefactor fundado sobre el pleno empleo, los seguros sociales y la redistribución de los ingresos, en muchos aspectos el más avanzado del mundo y del cual nos ocuparemos detalladamente. Pero no lograron conservar un equilibrio que permitiera la capitalización, conduciendo a su país a un estancamiento del que aún padece. Ni lograron, en los años de su gobierno, crear las condiciones para un sano crecimiento de la economía.

Los impuestos llegaron a absorber el 40% del producto nacional, porcentaje increíble que colocó a la nación en bancarrota.

Esta es una enseñanza de validez para todos los países. En los pueblos subdesarrollados, con razón mayor, hay que tener un cuidado extremado al tratar el Estado estas materias. Estos países carecen del acervo gigantesco de bienes de consumo de que disponen otras naciones y aquí las disminuciones en la inversión se traducen en circunstancias mucho más dolorosas.

La seguridad social ocasiona ingentes gastos, sobretudo en los países en vía de desarrollo, donde debe orientarse primero por los aspectos que entrañan una capitalización. En primer lugar la construcción de viviendas en países atrasados constituye una nueva fuente de trabajo (que no exi-

ge especial capacitación) y soluciona una gran cantidad de problemas relacionados con la higiene, la salud y la protección de los salarios, que se traduce, ésta última, por un aumento del valor real de la retribución del trabajo. Este es un programa más accesible que otros y no expone a situaciones financieramente insostenibles.

El peso que representa la seguridad social sobre la economía nacional es muy variable. Getting lo calcula en el 35% del ingreso francés, cifra ciertamente inflada, a pesar de las peculiares características de la "securité sociale" en ese país, basada en organismos descentralizados, en un recargo de la contribución patronal y en un nivel bajo de salarios que busca compensarse con grandes prestaciones familiares. En esa hipótesis casi todo el total de gastos sociales dentro de la renta puede considerarse como "retribución del trabajo".

El costo de la seguridad colectiva es muy elevado, pero se traduce generalmente en una mejoría de la productividad. La salud pública es uno de los bienes sociales más estimables. Es de advertir aquí que la seguridad social ocupa un puesto secundario, en relación al salario, como medio de conseguir la productividad y la mejor distribución del ingreso Nacional.

Los datos que siguen, tomados de la obra "Aspectos Económicos de la Seguridad Social en Colombia", de Jorge Restrepo, Hoyos, deben mirarse con cuidado. En cada país se han adoptado diferentes instituciones de seguridad social y no hay acuerdo sobre muchas de ellas en lo referente a su imputación, sea como remuneración del trabajo o como costo social de la seguridad.

Sin embargo, es obvio que los gastos de seguridad social deben considerarse como remuneración del trabajo en lo relativo a los gastos de subsistencia, como es el caso de los subsidios familiares o los seguros de desempleo, que consumen porcentajes muy grandes de los gastos sociales en los países donde se han organizado.

En Australia la seguridad social representa el 8.1% del Ingreso Nacional.

En Austria el 17%.

En Bélgica el 18,2%.

En Checoslovaquia el 11,6%.

En los Estados Unidos el 5,2%.

En Francia el 18,5%.

En la República Federal Alemana el 19,2%.

En el Reino Unido el 10%.

En Italia el 19,5%.

En lo referente al bajo porcentaje (5,2%) registrado en los Estados Unidos, hay que anotar que es debido a no existir en esa Nación ningún programa de subsidio familiar y ningún sistema gubernamental de asistencia médica, estando restringida la "social security" a los seguros de desempleo y reducidos grupos obreros están amparados por el seguro de enfermedad no-profesional. Los norteamericanos confían más en un alto salario que en sistemas nacionales de salud pública.

En los países subdesarrollados los programas de seguridad social son muy restringidos: Restrepo Hoyos señala para el Perú un 1.9% del Ingreso Nacional y para Guatemala el 2.2%.

La incidencia de los costos de la seguridad colectiva es un problema que debe ocupar la atención de las autoridades. En cierto sentido pueden considerarse los gastos sociales como análogos a los impuestos: Su percepción se realiza por entidades que disponen de jurisdicción coactiva en la mayor parte de los países y los cotizantes no pueden sustraerse a sus obligaciones.

Los empresarios realizan una labor de recaudación y cargan a los productos el importe de los gastos sociales, lo cual se traduce en un encarecimiento de las mercancías, operándose un fenómeno similar al de la translación de los impuestos. Es el consumidor el que paga la seguridad social, de ahí la importancia de que los gastos sociales no superen los aumentos nominales de los salarios. El problema

se plantea, pues, en el campo de los salarios reales. La translación del costo puede ser muy grave en la economía interna de un país, pero los resultados pueden ser más graves en lo relativo al intercambio con el exterior. Los países concurrentes pueden tener programas menos costosos de seguridad, o carecer de ellos.

La incidencia real de las contribuciones para la seguridad social tiene un aspecto social en ciertos países, como Colombia, donde los gastos que nos ocupan están de cargo de algunos grupos únicamente. Estos empleadores se encuentran con un recargo que dificulta su progreso ya que se ven obligados a cierto encarecimiento del producto, trasladando al consumidor en general la protección de sus empleados. En los programas modernos se soluciona esta desigualdad con un régimen universal de protección que evita los privilegios y las translaciones de un grupo económico a otro, haciendo pesar igualmente los costos sociales sobre toda la comunidad nacional.

Restrepo Hoyos ha sintetizado el fenómeno cuando dice: "Lo que generalmente ocurre en nuestro país es que una alta proporción de los beneficios sociales, de acuerdo con la actual reglamentación legal, cubre solamente a un limitado sector de asalariados, de más altos ingresos, de ciertos centros urbanos. Los asalariados de menores ingresos y los dueños de rentas fijas sufren las consecuencias, que agravan su situación, de los mayores precios de artículos que consumen a causa de los más altos costos de la producción". (Aspectos económicos, Aedita Editores, Bogotá, 1.960, p. 60).

En el mismo sentido se pronuncia Carlos Mario Londoño cuando dice: "En el sistema imperante de seguro gana más el empresario y pierde más el consumidor... En el fenómeno del alza de precios, debido a la elevación del costo de la producción, se ha visto siempre que los productores dejan un margen superior de rendimiento, comparado con las utilidades que percibían, por ejemplo antes del impacto de un impuesto o del pago de una prestación social". (Economía Social Colombiana, Carlos Mario Londoño, Imprenta Nacional, Bogotá, 1.953, pag. 122).