

BREVES ANOTACIONES SOBRE SEGUROS SOCIALES

Por **RUBEN DARIO RESTREPO LONDOÑO**

CAPITULO III

Consideraciones Diversas

Nadie estaría dispuesto a negar que el Seguro Social es en la actualidad un elemento indispensable en la estructura económica de un país, pues esta institución garantiza el progreso social. Esta tesis que no es nueva, que ha sido traída por varios tratadistas de las cuestiones referentes al Seguro Social, la prueban las consideraciones de diverso carácter económico y social. Cuando se consulta con afiliados, con patronos, con los médicos que forman parte del Seguro o que están fuera de él, se presentan algunas observaciones sobre la marcha del sistema de tal modo importantes que es del caso considerar. De este aspecto tratará el presente capítulo, en lo cual hemos seguido muy de cerca, condensado a veces, el pensamiento del doctor Reinhold Melas, Director de la Federación de Instituciones del Seguro Social de Austria.

El Seguro Social como entidad de servicio público, es una institución que desempeña un importante papel en la vida económico-social de un país, ya lo hemos dicho y sobre ello hemos insistido varias veces. Ello es consecuencia de que por su importancia y por la trascendencia de su misión, se considere el Seguro en su conjunto como una institución indispensable desde el punto de vista económico y social. A pesar de lo anterior, es necesario persuadir a todas las personas que se preocupan por estos asuntos, ya desde el ángulo de simples afiliados o ya desde el punto de vista de su criterio como empleadores, de que se trata de una obra eficaz y de verdadera importancia para un núcleo económico. De ahí el por qué de una propaganda bien organizada en los seguros sociales, cuestión que ha sido criticada por muchos temperamentos refractarios a estas disciplinas, en razón de que consideran que la publicidad es innecesaria en tratándose de cuestiones de carácter obligatorio y legal como es el Seguro Social. A pesar

de ello, una propaganda bien dirigida, repetimos, debe orientarse para que los asociados adquieran una conciencia del valor real y de la importancia de esa institución social, para que se den cuenta qué verdadero significado tiene en la vida de un país, en la lucha por restablecer la salud, en la lucha por darle seguridad al trabajador y a su familia, y sobre todo, para que todos hagan uso adecuado, oportuno, y racional de las prestaciones y de la asistencia que les debe el Seguro Social. Esto tiene como consecuencia fundamental que los afiliados o interesados de una u otra manera en el Seguro, busquen el modo de no continuar su proceder de conseguir a todo trance el mayor número de ventajas personales, pues se darán cuenta de que obran dentro de un vasto grupo de intereses y de personas generales, siendo el factor preponderante puesto en juego la solidaridad. De tal modo que no es sólo el individuo el favorecido sino que se debe pensar en que lo puede ser toda la colectividad y ha de ser toda la colectividad la favorecida con un régimen de Seguro Social. De ahí porque al factor "propaganda", pudiéramos decir considerándolo desde el punto de vista comercial, debe agregársele la mayor vinculación entre los asegurados y las instituciones de seguros sociales para que quienes estén alejados de estas cuestiones se enteren de la efectividad de la obra realizada y del inmenso progreso que en estos campos se lleva a término.

Observaciones de Carácter Económico

No solamente los médicos, sino muchos empleadores tienen el criterio de que el Seguro Social es nocivo para la economía, arguyendo que las cotizaciones obtenidas por esta institución son demasiado costosas y que acumuladas bajo la forma de reservas son sacadas o sustraídas de la circulación normal de los fondos en detrimento de la economía general, siendo a la poster las empresas de Seguro Social, empresas capitalistas de tendencias autónomas; en una palabra, un estado dentro del estado.

Ciertamente, contesta el señor Melas, el Seguro Social tiene necesidad para subsistir de una aportación de sumas importantes. Es fácil avaluar el monto basándose en el total de cotizaciones percibidas, según una escala determinada sobre los salarios. Las cotizaciones al Seguro Social, las de los asalariados así como las de los empleadores, constituyen, pues, una parte de los salarios. **Representan de hecho un salario colectivo para la fijación del cual se utilizan elementos diferentes de los que sirven de base a la repartición de los salarios.** El Seguro Social efectúa, por tanto, la repartición de una parte de los ingresos de los asalariados y de los empleados. Y la parte así reservada se destina a la cobertura de las necesidades de los asalariados según disposiciones previstas. Conviene tener en cuenta, por consiguiente, en la fijación de los precios, el valor de las sumas requeridas para los salarios propiamente dichos así como las sumas destinadas a la cobertura de las necesidades sociales.

"En la economía nacional, las cotizaciones del Seguro Social no constituyen sino cierta forma de repartición de una parte determinada del aporte nacional, a saber, de los salarios. Si no existiera sis-

tema de Seguro Social, la política de los salarios debería atender a la consecución de ganancias y sueldos bastante elevados para permitir a los asalariados y a los empleados proveer por sí mismos a su propia protección contra los riesgos de que están amenazados. Apenas es necesario insistir sobre las ventajas de tal método, menos eficaz que un sistema de Seguros Sociales. Señalemos igualmente que su aplicación entrañaría para la economía nacional gastos poco menos elevados que los del Seguro Social.

“Las cotizaciones pagadas al Seguro Social, representan realmente una carga para la economía nacional? Creemos poder responder negativamente a esta cuestión. En efecto, no podría tratarse de una carga, en el verdadero sentido de la palabra, puesto que las sumas destinadas a los asegurados contribuyen a mantener su poder de compra en caso de pérdida de ganancias y vienen a ser, por consiguiente, un medio de consumo. Los pagos efectuados a médicos, farmacéuticos, establecimientos hospitalarios, etc., con carácter de prestaciones en especie, implican una puesta en circulación de capitales que, sin ello, estarían bloqueados. En los países en donde la inflación no ha absorbido la totalidad de los capitales acumulados, las reservas del Seguro Social desempeñan el papel de un agente estimulador para la reanudación de la vida económica, por la concesión de créditos o por inversiones que ofrecen una seguridad completa. De ello resulta que en vez de hablar “cargas sociales”, sería más exacto mencionar la “cobertura de las necesidades sociales”.

Con los anteriores párrafos nos damos perfecta cuenta de que las objeciones contra el Seguro Social, desde el punto de vista económico, están desprovistas de fundamento real o de fundamento siquiera científico.

Las Objeciones de Carácter Sociológico

Quienes impugnan por este aspecto al Seguro Social, han pretendido asegurar que la institución tendría como una de sus consecuencias más letales debilitar en el asegurado su voluntad de lucha contra la adversidad y, como consecuencia, aniquilar sus fuerzas interiores, posponer su curación así como el restablecimiento de su capacidad laboral. Esta institución incitaría en los beneficiados el deseo de abusar de los privilegios y de las facilidades que le pone a su disposición y anularía la iniciativa particular, por cuanto se atendería a una renta en la cual está primordialmente interesado el estado y en la cual colaboraría de igual manera tanto el patrono que ya había colaborado y el asegurado. Este razonamiento sería valedero para referirse únicamente a aquellas personas que usan del Seguro sin ninguna consideración de solidaridad, ni de cooperación con el conglomerado social, sino que pretenden lucrarse exclusivamente para provecho propio de la institución. No se puede tampoco constituir en regla fija una excepción como ésta, integrada por individuos del género que hemos delineado, hecho que tampoco puede llevar al crítico o al estudioso de estas materias a condenar las instituciones del Seguro Social. Creemos que todo hombre, salvo casos patológicos excepcionales, que estando

en situaciones deficientes por merma en su capacidad laboral por incapacidad parcial, por cualquier consecuencia de enfermedad o de un accidente de trabajo cualquiera, un trabajador en tales condiciones, salvo rarísimas excepciones, no tiene el ánimo de restablecerse corporal y espiritualmente y así restablecer la capacidad de ganancia para beneficio de su propia familia. El interés del trabajador no consiste principalmente en mantenerse en estado precario con relación al Seguro Social sino en conservarse sano, en recobrar su vitalidad, y por tanto, su capacidad de trabajo. Como en el punto anterior, este caso puede presentarse excepcionalmente, es decir, el de que aniquilar el espíritu de lucha o el estímulo de luchar por la vida, no puede llevar a sentar una regla inflexible de carácter general. Las prestaciones del Seguro si tienen la virtud de garantizar cierta seguridad mínima para el individuo permitiéndole hacer frente a sus necesidades y a las de su familia, se entiende que a las necesidades más urgentes, no le impiden ni le cohiben el vuelo de su imaginación ni las alas de su espíritu para que renuncie su aspiración a ingresos más satisfactorios.

El Seguro Social y Ciertas Categorías Económicas

Algunas categorías profesionales, médicos en especial, sostienen que el Seguro Social es causa de una disminución de sus ingresos y que de no existir, por razón del hecho de que ellos podrían exigir directamente a sus enfermos honorarios apropiados a su condición, se hallarían en circunstancias de ganar mayores sumas. "Tal razonamiento no tiene valor y testimonia una estrechez de espíritu singular. Incluso suponiendo que ciertos médicos —no existiendo el Seguro Social— diesen pruebas de grandeza de alma respecto de los enfermos indigentes o de muy modesta condición y llegasen hasta a cuidarles gratuitamente, es permitido dudar de que la asistencia prestada en esos casos fuese equivalente a la que recibiera la clientela que paga. De hecho, los médicos no tardarían en darse cuenta de que la desaparición del Seguro Social les causaría una disminución de ingresos más bien que un aumento. Los progresos de la medicina, en efecto, han tenido como consecuencia un encarecimiento considerable de sus servicios, en una medida tal que los trabajadores que viven solamente de su salario apenas están ya en condiciones de pagar de su bolsillo los onerosos tratamientos modernos de que pueden tener necesidad. Solamente una organización colectiva como el Seguro Social, por la acumulación de las prestaciones, es capaz de procurar a sus miembros la asistencia médica correspondiente a la atapa actual de la evolución médica, hallándose en condiciones de garantizar a los médicos ingresos de un nivel, si no exageradamente elevado, por lo menos razonable.

"Bien al contrario, el Seguro Social representa para los médicos una fuente de ingresos con la cual no podrían contar si esta institución llegara a ser abolida. Indudablemente, existe una categoría de especialistas de reputación internacional que, por su parte, no se ven obligados a vivir de los pagos del Seguro, pero el número de esos facultativos constituye una minoría en el cuerpo médico y de todos modos no reclutan su clientela habitual en el círculo de las personas su-

jetas al seguro. La actitud de los médicos que se oponen al principio del Seguro Social —por razones, desde luego inexactas, de interés personal— elevando protestas de carácter moral contra esta institución no descansa en ningún fundamento serio ni se justifica en manera alguna. Existen otros de mentalidad más moderna, y también más amplia, que no dudan en reconocer el mejoramiento considerable que se ha producido en el campo de la higiene pública por el Seguro Social. Si se comprueba una prolongación de diez o quince años de la longevidad media con relación a la generación anterior, este resultado se debe no sólo a la evolución sin precedentes de la medicina y de la cirugía y a los esfuerzos realizados en el transcurso de las últimas décadas en el terreno de la política social, esfuerzos de los que se ha beneficiado la población trabajadora, sino también, y muy especialmente, a la organización y a la extensión del Seguro Social. Sin embargo, sería injusto no subrayar el hecho de que los médicos que están día y noche a la disposición, los médicos que, muy frecuentemente, sacrifican sus conveniencias personales para socorrer a sus enfermos y que, de este modo, por su saber y la abnegación en su tarea, contribuyen al mejoramiento de la salud pública, que esos médicos tienen derecho a recibir del Seguro Social una remuneración que corresponda plenamente a la importancia de sus servicios. Y es una grave falta, desde el punto de vista psicológico, una falta cometida frecuentemente por el Seguro Social, el fijar los honorarios de los médicos a una tasa insuficiente, lo que implica que se considere el trabajo realizado por ellos como un trabajo en serie. No está el interés del Seguro en llevar a los médicos, rebajando sus honorarios, a hacer efectivamente trabajo en serie, como no es tampoco provechoso para esta misma institución alterar por ese hecho las relaciones de confianza que deben crearse entre los médicos y sus enfermos. Dentro de sus medios financieros, el Seguro Social debe remunerar según una tasa conveniente a los facultativos que le prestan su colaboración y que merecen ver su actividad recompensada justamente. Una de las condiciones esenciales del éxito del Seguro Social es precisamente el establecimiento de una colaboración inteligente y sin sombras con el cuerpo médico en su totalidad”.

El Seguro de Enfermedad y sus Críticas

Por la forma como la atención médica se presta, por la frecuencia con que el afiliado apela a los servicios en el seguro de enfermedad y por los múltiples factores y elementos que entran en estas relaciones, a saber: médicos, enfermeras, empresarios de establecimientos clínicos, de un lado, y los asalariados o afiliados al Seguro, otro, se provocan multitud de problemas en la institución. De ahí la necesidad potente de que el Seguro tenga cierta flexibilidad para permitir frecuentes y variadas adaptaciones a las exigencias de la realidad diaria, elasticidad que debe estar registrada tanto desde el punto de vista legal como de los reglamentos internos y de los medios de ejecución de sus diferentes obligaciones.

Estos roces y estas dificultades no ocurren con la misma frecuencia, antes por el contrario son escasas y muy eventuales, cuando

se trata del seguro de pensión, porque en el seguro de enfermedad se adquiere el derecho a utilizarlo con breves cotizaciones previas, al paso que para tener derecho a cualquiera de los riesgos a término no se adquiere de manera general sino después de un período prolongado de cotizaciones y después de una cierta espera.

El asegurado que cotiza se inquieta del valor de su contribución al seguro solamente cuando está obligado a pagar. Por obra de mala información, de prejuicios adquiridos en el medio en que trabaja, ignorante completamente del Seguro Social y de lo que significa como solidaridad humana, protesta generalmente por la tasa que considera siempre demasiado elevada. De ahí por qué este momento es el más oportuno para hacerle conocer al asegurado por medio de una propaganda bien dirigida las perspectivas y las significaciones del Seguro Social.

Para evitar estas mortificaciones y ciertas circunstancias desagradables en el cotizante que protesta, algunos han obviado o han preferido la línea de menor resistencia diciendo que se debe eliminar la cotización del asalariado y hacer recaer únicamente las cargas del Seguro Social sobre el Estado y los empleadores. Esta política es equivocada, pues necesario resulta hacer cotizar al afiliado porque "el hecho de pagar cotizaciones a la institución de seguros, además de que refuerza en el cotizante el sentimiento de su derecho a las prestaciones, le hace más conciente de su papel". En los casos en que el Seguro Social se nutre exclusivamente por los impuestos o por las cotizaciones a cargo de los empleadores, el asegurado corre el riesgo de ser llevado a considerar esta institución como naturalmente puesta a su disposición, sin que le sea pedido ningún sacrificio como contrapartida de los beneficios que recibe de ella y no hay que decir que tal opinión es poco adecuada para darle el sentido de la responsabilidad. Pero creemos poder afirmar, sin que ello sea una ley absolutamente general, que el hecho de liberar a los asegurados de toda obligación contributiva encierra el riesgo de favorecer su codicia.

No se puede pretender, de ninguna manera, que el Seguro Social semestral o anualmente entregue a cada afiliado una cuenta, a modo de extracto bancario en que figuran un activo y un pasivo de cotizaciones y de servicios prestados, pues no obedece el Seguro Social a un criterio personal de conveniencia individual, sino a un criterio de salud y de beneficios colectivos. Vuelve a presentarse de una manera más real la conveniencia que existe de que el Seguro Social informe por medio de sus vehículos naturales en forma conveniente y detallada de las realizaciones que adelanta, de los programas que cumple y de las etapas que va llenando en su carrera de beneficio social colectivo.

El cotizante que no ha recibido atenciones y el cotizante que ya ha apelado a los servicios del Seguro Social se distinguen diametralmente. Anota muy sagazmente el señor Melas que si jamás se ha presentado el caso de un asegurado que se queje del nivel demasiado bajo de las cotizaciones, ocurre en cambio, con frecuencia, que las prestaciones se juzgan insuficientes por el asegurado. También se presenta el caso de afiliados y muchos, por cierto, que consideran insignificantes las sumas pagadas frente a la magnitud e importancia de los servi-

cios que le ha proporcionado ya personalmente, ya a su esposa o a determinados miembros de su familia. Para disipar el descontento del caso traído por el señor Melas es preciso explicar que el Seguro Social es una organización colectiva y no una empresa de carácter privado y de beneficio personal, ya que la tasa de las prestaciones no está determinada solamente por el monto de las cotizaciones pagadas, sino también limitada y circunscrita a las exigencias de la solidaridad.

El Patrono y el Seguro Social

Es de importancia apreciar la actitud del empleador con relación a la institución del Seguro Social, pues los intereses económicos de quien ocupa uno o más trabajadores están en juego en la institución de que venimos hablando. "El empleador debe ser llevado a comprender que esta institución no se ha creado únicamente para la protección de los trabajadores, sino que desempeña un papel importante en la economía nacional y está destinada a mantener en el país un equilibrio social. El empleador está, por tanto, interesado de manera directa en su buen funcionamiento, y es necesario convencerle de ello proporcionándole con regularidad los esclarecimientos necesarios a este respecto. La participación del empleador en el Seguro Social no tiene en efecto, un carácter puramente pasivo, y su papel no se limita a pagar la cuenta del seguro las cotizaciones deducidas de las ganancias de sus empleados al propio tiempo que de las suyas propias". Lo más importante es persuadir al empleador de que la institución del Seguro Social, constituida para favorecer a los asalariados, actúa en beneficio del productor, más concretamente, del patrono, pues el pronto restablecimiento del asalariado, después de una enfermedad o de un accidente, tiene como consecuencia la reanudación de su trabajo, lo cual incide sobre la economía de la empresa; es más conveniente el pronto restablecimiento cuando se trata de trabajadores técnicos, de trabajadores especializados o calificados en determinadas ramas de la industria y del comercio, cuya incapacidad y cuya ausencia del trabajo ocasiona grandes pérdidas económicas y trastornos de mucha significación para la economía.

El hecho de que el Seguro Social continúe pagando prestaciones en especie y prestaciones en dinero al trabajador incapacitado mantiene, por decirlo así, la capacidad de compra en el afiliado enfermo, lo cual no le deja perder su calidad de consumidor, circunstancia esta que no deja de ser favorable a la economía del país.

El seguro de accidentes, muy particularmente, constituye una garantía de los intereses del empleador, pues en los países donde existe un sistema de seguros de accidentes obligatorio, el empleador se ve aliviado parcial o totalmente de su responsabilidad. Por la organización colectiva del seguro de accidentes, el patrono incluso está obligado a pagar a esa institución mientras dura la incapacidad de ganancia del accidentado, el monto total de la cotización, asumiendo un gasto menos elevado al que si debiera indemnizar de su propio peculio al accidentado o que si estuviera asegurado por una compañía privada.

El Asegurado y el Empleado del Seguro Social

Por cuanto en nuestra gestión como administradores de una caja de seguros sociales hemos propugnado por la política de un acercamiento y de una compenetración entre el afiliado y el patrono y los empleados del seguro, creemos indispensable, para tratar este punto, transcribir los siguientes párrafos del señor Melas al hablar del asegurado frente a los empleados de los servicios del Seguro Social. Dice así:

“Es importante que el asegurado no resulte decepcionado cuando se pone en contacto con los empleados de los servicios del Seguro. Estos deben dar prueba, en el cumplimiento de su deber, de cierto tacto para no herir inútilmente a quienes se dirigen a ellos. Al mismo tiempo, deben estar perfectamente al corriente de las disposiciones de la ley y realizar un trabajo concienzudo. Las quejas de los asegurados, cuando ocurre que no se les informa exactamente, y que se ven obligados a ir de una oficina a otra antes de obtener satisfacción, son legítimas. Es necesario tener también en cuenta el hecho de que los asegurados recurren generalmente a los distintos servicios del Seguro Social en circunstancias especiales (consecuencias de enfermedad, de accidente), y que a veces manifiestan una impaciencia irrazonable. Es justamente entonces cuando el empleado encargado de recibirlos debe mostrarse comprensivo y poseer cierta experiencia de las reacciones humanas. Si la petición del solicitante es injustificada, el empleado está obligado a exponerle las razones y a asegurarse de que es comprendido. Debe darle la impresión de que su caso se examina con todo el cuidado requerido a fin de que el asegurado, convencido de su error, no se vaya amargado. Según nuestra experiencia, la mayoría de los asegurados dan prueba de buen sentido y están dispuestos a aceptar las razones que se oponen a sus reivindicaciones cuando ellas son mal fundadas. Pero una negativa seca y no razonada les indisponen.

“Del mismo modo, el personal de los hospitales, sanatorios y centros sanitarios debe ser particularmente amable, a fin de que los enfermos que acuden en busca de socorro encuentren moralmente el consuelo que esperan. Es un hecho reconocido que el asegurado es más exigente con respecto a sus propias instituciones que con las instituciones privadas. Conviene proporcionarle las prestaciones a que tiene derecho no de manera indiferente, sino con dulzura y bondad, y, a menudo, dar pruebas de paciencia.

“La obra de las personas laicas empleadas por los organismos del Seguro Social para ejercer un control de los enfermos es especialmente ardua. Sin embargo, no sería posible prescindir de sus servicios, puesto que se trata de vigilar personalmente el comportamiento de los enfermos, los cuales están obligados a respetar las órdenes del médico (horas de salida, duración del tiempo en cama, etc.). No hay que decir que el enfermo es hostil al principio de tal control. Por tanto, debe ejercerse con discreción, tanto en interés de los asegurados como en interés del Seguro. No debe tampoco tener un papel predominante entre las diferentes tareas del Seguro. En realidad, debería tratarse más bien de una “asistencia a los enfermos” efectuada por

un personal especialmente calificado. En América existe la organización de los "social works", que comprende un equipo de empleados con una formación apropiada y aptos para aportar una ayuda eficaz a los organismos del Seguro. Debería imitarse el ejemplo, especialmente por lo que concierne al personal directamente dedicado al cuidado de los enfermos. El Seguro Social, para llevar a bien su amplia labor, tiene necesidad de un gran número de empleados y de funcionarios. Sus cualidades profesionales y morales, su sentido de la cosa social, pueden contribuir grandemente a rehabilitar esta institución en el espíritu público. Es, pues, indispensable formar este personal de manera particular y continua".

El señor Reinhold Melas concluye así su importante estudio: "Los resultados materiales y morales obtenidos por el Seguro Social desde su creación son considerables. Esta institución no solamente ha contribuido a elevar el nivel general de la sanidad pública, sino que ha procurado a las clases trabajadoras la independencia económica y social. Por sus realizaciones, ha venido a ser un verdadero instrumento de la democracia. Pero su obra no será verdaderamente completa sino cuando resulte posible reemplazar el postulado "la paz por la libertad" por otro axioma: "la paz por la previsión".