

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

ESTRUCTURACION DE UNA SEGURIDAD SOCIAL
GUATEMALTECA

Tesis presentada a la Junta Directiva
de la Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad de San Carlos, por
José Guillén Villalobos al conferírse
le el Título de LICENCIADO EN ECONOMÍA

Guatemala, agosto de 1952.-

JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:

Decano : Dr. Gabriel Orellana
Vocal 1° : Ing. Jorge Arias B.
Vocal 2° : Lic. Jorge Barascuot
Vocal 3° : Lic. Gerardo Gordillo B.
Vocal 4° : Br. Pascual Méndez
Vocal 5° : Br. Pedro Novales
Secretario : Dr. Héctor Goicolea V.

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL --
PRIVADO:

Dr. Manuel Noriega Morales, Decano
Ing. Jorge Arias B.
Lic. Enrique Santa Cruz
Lic. Manuel Villacorta E.
Lic. Antonio Cerezo R.

DL
03
T (103)

Guatemala, 13 de agosto de 1952

Señor Doctor
don Gabriel Orellana h., Decano
Escuela de Ciencias Económicas
Presente.

Señor Decano:

En cumplimiento de lo dispuesto por esa Decanatura me es grato rendir el informe relativo al trabajo de tesis presentado por el señor José Guillén como paso previo a optar el título de Economista en el Grado de Licenciado.

No hay duda que el tema seleccionado por el Señor Guillén es de gran actualidad. Una de las metas que todo pueblo debe alcanzar dentro de su programa de mejoramiento social y económico, se encuentra en la creación de regímenes de seguridad social. El autor después de un esbozo histórico sobre el desarrollo de las ideas en el campo de la Seguridad Social, llega finalmente a tratar de señalar el contenido ideal de un plan completo de seguridad social, siguiendo en ello a los más modernos y avanzados tratadistas de la materia. Una vez planteado el problema, en forma general, pasa a hacer observaciones sobre el régimen de Seguridad Social de Guatemala, para poner de manifiesto, que aún cuando en la Ley de creación del mismo, sobre todo en sus considerandos, se advierte un deseo de crear un régimen de Seguridad Social mas que de Seguro Social, y sobre todo con un carácter eminentemente dinámico, el articulado de la Ley y la aplicación de la misma no parecen confirmar ese deseo, ya que en la práctica el Régimen Guatemalteco no se diferencia mayor cosa, a excepción de las normas financieras y algunos detalles de menor importancia de los regímenes corrientes de Seguridad Social. En esta revisión crítica posiblemente faltó al autor un análisis mas completo de los diversos obstáculos que en la iniciación del funcionamiento de un régimen de esta naturaleza, se oponían al implantamiento de un programa ideal de seguridad social (falta de recursos monetarios, humanos, físicos; celo de las autoridades administrativas para la restructuración del sistema asistencial, problemas étnicos, culturales, etc.); sin embargo sí recalca sobre los inconvenientes de estos programas, desde el punto de vista financiero, en los países subdesarrollados como el nuestro. No está de más mencionar el hecho de que el señor Guillén está capacitado para hacer un estudio crítico de nuestro régimen de seguridad social por haber participado en él desde su establecimiento, y por haber desempeñado diversos cargos en el mismo que le han permitido una visión bastante completa del funcionamiento del sistema, de sus ventajas y de sus desventajas, las que en términos generales deja señaladas en su tesis. Por tal razón es de esperarse que el señor Guillén no desmaye, y continúe como lo ofrece en su trabajo, investigando más detenidamente los problemas que desde diversos ángulos plantea, no solo nuestro régimen de seguridad social, sino también los posibles cambios que pueden derivarse de una restructuración del mismo.

Creo que el trabajo del señor Guillén constituye un trabajo de crítica valioso, motivo por el cual no vacilo en recomendar al Decanato que se le de la aprobación respectiva. Sin más sobre el particular soy del señor Decano con toda consideración, atento y seguro servidor. (f) Jorge Arias B.

C O N T E N I D O

INTRODUCCION.

I

ANTECEDENTES Y CONCEPTO DE SEGURO SOCIAL.

II

ACEPCIONES DEL TERMINO: SEGURIDAD SOCIAL.

III

OBJETIVOS DE LA LEY ORGANICA DEL IGSS, Y PRIMERA APLICACION DEL SEGURO SOCIAL EN GUATEMALA.

- i) Examen de los objetivos de la Ley.
- ii) La Ley Orgánica del IGSS es realmente de seguridad social o de seguro social ?
- iii) Desarrollo de los planes del IGSS hasta el 30 de junio de 1952.
 - a) Campo de aplicación.
 - b) Quién paga el Seguro Social?
- iv) La cobertura de los ocho riesgos sociales a que se refiere la Ley Orgánica del IGSS, dentro de la realidad guatemalteca.

IV

NECESIDAD DE LA ESTRUCTURACION DE UNA SEGURIDAD SOCIAL GUATEMALTECA.

CONCLUSIONES.

"Me limité a copiar algunas de sus gracias en un cuento que no debía salir del círculo de mis propios amigos, pues el estar impreso en un periódico de Guatemala es lo mismo que hallarse en un archivo privado."

José Batres Montufar

INTRODUCCION

Al escoger el tema sobre el cual se desarrollará la Tesis de licenciatura se presentan dos posibilidades: una, aprovechar la oportunidad para investigar en campos en los que no se tiene mayor conocimiento. Otra, la de empeñarse en seguir desarrollando ideas sobre temas que son conocidos, ya sea porque se considere más fácil la tarea o porque el tema constituya materia de preferencia.

Considero más fructuoso el que la Tesis Profesional verse sobre problemas con los que más contacto ha tenido el estudiante o sobre el tema de su íntima preferencia. En el caso de los egresados de la Facultad de Ciencias Económicas ha existido, por lo menos en los últimos tiempos, una inclinación a adoptar este criterio. Algunas de estas últimas tesis me han servido de estímulo para, a mi vez, enfocar el problema de la seguridad social desde el ángulo en que lo ve quien ha tenido la suerte de estar al servicio de la Entidad encargada de aplicar programas de seguro social y, simultáneamente, aprendiendo en las aulas de la Facultad de Ciencias Económicas.

Me consideraría muy satisfecho si lograra tener la capacidad de examinar y analizar el material que presento con estricta sujeción a la realidad y al razonamiento lógico; y, si el trabajo de tesis despertara interés por un estudio más intensivo de la materia entre los funcionarios conectados con estas actividades y entre nuestros economistas, puesto que, según he observado, los tratadistas de seguridad social, generalmente aprecian el problema como si no formara parte de un todo, olvidándose de la interrelación entre las diversas actividades económicas. Los economistas, desde luego, no cometen este error, pero sus aportaciones no son muy numerosas. Por otra parte, los problemas con que se enfrenta el seguro social o la seguridad social difieren de un lugar a otro y aún en un mismo lugar difieren de una época a otra, por lo que considero de primaria necesidad construir una doctrina apropiada a nuestro medio, como condición previa, antes de seguir poniendo en práctica sistemas utilizados en otros países en esta materia.

I

ANTECEDENTES Y CONCEPTO DE SEGURO SOCIAL.-

Es corriente encontrar, en los libros que tratan de la seguridad social o del seguro social, la afirmación de que en materia de asistencia mutua el sentido de colaboración del ser humano es tan antiguo como el mismo hombre. No parece que esta aseveración se ajuste a los hechos, tal como han de haber ocurrido.

El hombre, en estado primitivo, tiene un concepto del mundo completamente diferente del nuestro. Y el hombre vivió en estado primitivo muchos miles de años. Los restos hallados de la especie humana demuestran que el hombre ya existía hace unos treinticinco mil años. Durante un largo lapso, su percepción del mundo exterior estuvo condicionada por una lógica primitiva, el animismo, bajo cuyo influjo no distingue los efectos de las causas o bien no logra hilar la relación que existe entre la ocurrencia de un fenómeno y las causales que le dieron origen. Las enfermedades, los accidentes, la muerte, en fin, lo que hoy llamamos hechos contingentes suponíanlos originados por la voluntad de enemigos, hombres o espíritus. Su lucha contra las contingencias debió caracterizarse por actos de hechicería -- que, para S. Freud, "Totem y Tabú" Ed. Pax, Chile 1936; pag. 100, constituye la técnica del animismo y estriba esencialmente en el arte de influir sobre los espíritus, intimidándolos y despojándolos de su poder para someterlos a nuestra voluntad. De la hechicería ha de haber provenido inicialmente la institución de la limosna que sin duda tiene en su origen el deseo de influir sobre los espíritus para librarnos de la suerte del limosnero o de congradarnos con éste, para no ser objeto de su magia.

De la ayuda eventual en forma de limosna a la caridad organizada a través de instituciones religiosas pasó mucho tiempo. Antes, fué necesario que la humanidad creara nuevos conceptos religiosos. A falta de mayores datos sobre este asunto, podría afirmarse que los cambios fundamentales en la religión no ocurrieron sino hasta unos seis o siete siglos antes de Jesucristo, bajo el impulso de profetas judíos en el Asia menor, de Gautama Buda en la India y de Kung-Fu-Tseu y Lao-Tseu en China. Los profetas judíos lucharon por despojar a la religión de su lagre animista y crearon ya una religión de justicia, pero sus proyecciones no pudieron beneficiar directamente a la humanidad por ser exclusiva del pueblo Judío. Más tarde, bajo el manto del cristianismo, si pudo florecer ampliamente la caridad porque el cristianismo, religión universal, postulaba la ayuda a los necesitados como condición para hacerse grato a los ojos de Dios, aunque también enjugaba el sufrimiento de los desheredados al prometerles una compensación por los padecimientos terrenos, después de la muerte. Tanto en lo individual como a través de congregaciones religiosas, el socorro piadoso llegó a constituir una práctica constante por muchas centurias.

De la práctica de estos tipos de cooperación de raigambre sentimental y de la aplicación del raciocinio, surgieron las instituciones mutualistas en las que ya se nota una noción más avanzada de las ventajas de la dilución de los riesgos entre grandes grupos de personas. Las mutualidades, cuyo origen data de antes de la Era Cristiana, cobraron nuevo vigor durante el florecer del cristianismo y la diversidad de puntos de vista del elemento humano que las formaba las llevó a ofrecer prestaciones que variaban desde la ayuda religiosa hasta beneficios mate--

riales. Sin embargo, por el empirismo de su organización financiera, que siempre acompañó a estas mutualidades, su disgregación y su fácil caída en manos inexpertas nunca propiciaron su conversión en instrumentos eficientes para la lucha contra la necesidad.

Todavía después de haber hecho su apareamiento el gran Estado que hoy conocemos, las funciones de previsión social estaban en manos de la Iglesia. Pero, - las nuevas condiciones de vida hicieron imperativa la intervención del Estado en este campo y la consiguiente absorción de estas funciones por la nueva entidad. Así, funciones que antes habían estado a cargo de instituciones religiosas o de - las parroquias, como el cuidado de enfermos y de inválidos, fueron tomadas a su cargo por el Estado, si bien conservando, en general, su carácter religioso y hu- millante. En el estudio elaborado bajo los auspicios de la OIT, "Hacia la Seguri- dad Social", se dice que desde el Siglo XVI algunas ciudades liberales comenzaron a clasificar a sus pobres y a mantener la aplicación de métodos racionales y cons- tructivos, de los propuestos por Juan Luis Vives. También que, los sistemas de - asistencia social, en su mayor parte establecidos después de 1900, ofrecían casi sólo asistencia médica y hospitalaria. Desde la fecha anteriormente citada fue- ron apareciendo, novedosamente, subsidios y pensiones no contributivas. Pero se señala que las funciones previsoras del Estado tendieron a ser ampliadas conside- rablemente hasta después de la primera guerra mundial.

Sin embargo cabe señalar que estas funciones asumidas por el Estado tienen antecedentes que datan de la época de los romanos y aún de antes. José Michelet, en su "Historia de la República Romana" Tomo V, pag 42, según cita de "México y la Seguridad Social", publicación del IMSS, 1952; pag. 34, afirma que "todos los aspectos de la previsión social, de la beneficencia y de la salubridad públicas, tiene en Roma sus inicios." "César, al reorganizar la administración romana, li- mitó la libre distribución de cereales a la pleva que, desde Clodio, se hacía gra- tuitamente. De 320,000 romanos que antes eran alimentados por el Estado, queda- ron reducidos a 150,000, ordenándose censurar y revisar anualmente las listas."

La asistencia pública constituye solamente uno de los renglones en que el Es- tado gasta el producto de las contribuciones. En Guatemala las estimaciones para este egreso, durante el período presupuestario 1951-52 representaron un 8% del to- tal de egresos estimados aunque en ciertos rubros como el de Gastos Ordinarios su importancia relativa fué mayor, según puede juzgarse del cuadro No. 1.-

C U A D R O N° 1

GASTOS ESTIMADOS PARA LA SECCION III., RAMO IV, MI-
NISTERIO DE SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL Y RE-
LACION DE DICHO GASTO CON EL TOTAL DEL RUBRO. EJER-
CICIO FISCAL 1951-52

Rubro	Cantidad estimada	% del total
TOTAL:	Q. 4,546,443.32	8.0
Sueldos y salarios	1,656,912.00	8.0
Gastos ordinarios	2,530,140.00	33.5%
Presupuesto extraord.	659,391.32	2.0

Fuentes: Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Na-
ción.

Esto nos dice que en un mundo como en el que vivimos, los gastos de este rubro no están determinados por las necesidades asistenciales de la población sino por la presión de los demás gastos del Estado. Constituyendo esto, una de las limitaciones al desarrollo de la asistencia pública lo mismo que al del Seguro Social como señalaré oportunamente.

Por otra parte, los resabios denigrantes de la caridad que aún dan el carácter peculiar a la asistencia pública hacen de ésta el último refugio que cualquier persona, no importa su condición económica, trate de utilizar. Este concepto de lo gratuito no se lo otorgan solamente los necesitados del servicio sino también aquellos en cuyas manos está su aplicación, lo que al exteriorizarse hace más oprobioso el servicio. Sin contar, con que, generalmente, la organización del mismo no se encuentra a tono con nuestro tiempo y su instrumental es deficiente. Estos y otros defectos que podrían señalarse no pueden desaparecer, por más esfuerzos que se apliquen, debido a la vigorosa inercia de lo que ya es una institución definida en sus métodos y procedimientos.

En lucha por la superación de este estado de cosas en lo que a la previsión se refiere, surgió la idea del Seguro Social como elemento que resolvería de una vez por todas el problema de la necesidad.

El seguro social persigue luchar contra la necesidad. La misma necesidad que inspiró a la asistencia pública, mediante la adaptación de los principios científicos del seguro privado, que se aplican a eventualidades que producen situaciones del mismo género pero de diferente especie.

Tomando en consideración las graves limitaciones que siempre ha confrontado la Asistencia Pública y acaso comparando éstas con las posibilidades inmensas que parecía ofrecer la técnica del seguro privado, se consideró útil seguir el camino trazado por el último para resolver el problema de la necesidad que ya en el Siglo XIX involucraba problemas sociales, políticos y urgencias de diversa índole. La nueva modalidad se inició en Alemania, a mediados del siglo, aplicándose al riesgo de accidentes de trabajo de los laborantes de las minas, pero no pasaron muchos años sin que el seguro obligatorio se extendiera en la misma Alemania, Francia e Italia y abarcara a nuevos riesgos. Los rasgos más característicos que presentó durante los últimos decenios del Siglo pasado esta protección colectiva, fueron: a) seguro obligatorio, administrado o bajo la intervención del Estado; y b) seguro libre, con subvención del Estado para ayudar a los trabajadores al pago de la prima.

Las características que presenta en la actualidad comenzaron a definirse desde principios del presente Siglo.

Hace unos cincuenta años, la lucha por el seguro social ha de haber representado algo como lo que ha dado en llamarse de extrema izquierda. Según se refiere en la obra "México y la Seguridad Social" ya cit. pag. 228; el Congreso Internacional Socialista celebrado en agosto de 1904, en Amsterdam, tomó al seguro social como un objetivo de la lucha obrera: "Los trabajadores de todos los países deben exigir instituciones propias para prevenir en cuanto sea posible la enfermedad, los accidentes y la invalidez, y para darles, mediante leyes de seguro obligatorio, el derecho de obtener suficientes medios de vida y de asistencia durante el tiempo en que no les sea posible aprovechar su fuerza de trabajo, por razón de enfermedad, de accidente, de invalidez, de vejez, de embarazo, de maternidad o de paro-.

Los gastos de los SEGUROS y, en primer término, los de invalidez y de vejez, así como los de viudedad y huérfanos, se obtendrán mediante impuestos sobre el ca-

pital, la renta y las sucesiones. Donde esto no es posible, los gastos de seguros recaen sobre el obrero e incluso aunque los patronos aporten. - Es pues deber de los obreros reparar la pérdida de salarios reforzando sus organizaciones sindicales.

Los trabajadores deben exigir que las instituciones de SEGUROS sean confiadas a la administración de los propios asegurados, y que se concedan las mismas ventajas a todos los obreros del país y a los extranjeros que residan en él."

Como puede observarse en las frases subrayadas por mí, los obreros del Congreso de Amsterdam, proponían procedimientos racionales que aun en nuestros días no son precisamente los que caracterizan a muchos seguros sociales."

A pesar de haber quedado indirectamente definidas las funciones de los seguros sociales y de ser bastante conocidas, se debe insistir sobre el tema porque es necesario hacerlo así para exponer más adelante la diferencia entre el seguro social y la Seguridad Social y para poder explicar mejor en el último capítulo -- donde se hace referencia a la necesidad de estructurar una Seguridad Social Guatemalteca.

Sobre los fines del Seguro Social existe acuerdo unánime entre los tratadistas. Todos consideran que la institución tiene como única finalidad proteger a un determinado grupo de población contra los efectos de determinados riesgos. Véase como, desde hace algún tiempo y en diferentes lugares se mantiene idéntico criterio:

La Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en la Habana de noviembre 21 a diciembre 2 de 1939, opinó:

"FINES Y FUNCIONES DE LOS SEGUROS SOCIALES.-

- 1) Los seguros sociales, habida cuenta de que tienen que utilizar los recursos asignados del modo más racional y eficaz, están llamados:
 - a) A organizar la prevención de riesgos tales como la enfermedad, la invalidez y los accidentes del trabajo, cuya realización tiene como consecuencia quitarle al trabajador su capacidad de ganancia, privándole de la base económica de su existencia, acarreando privaciones y perjuicios para él y su familia, y disminuyendo la productividad de la comunidad;
 - b) A restablecer lo más rápida y completamente posible la capacidad de -- trabajo perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente, y a facilitar la ejecución de una función tan importante, biológica y socialmente, como es la maternidad;
 - c) A proporcionar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de paro involuntario, de vejez, de muerte prematura del jefe de la familia."

En la Novena Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social, (seguridad social ya se emplea como sinónimo de Seguro Social), celebrada en Roma del 3 al 8 de octubre de 1949, el Sr. Artur J. Altmeyer, Comisario de Seguridad Social de los Estados Unidos de América, Presidente del Comité Interame--

ricano de Seguridad Social, dijo en su discurso: "Los problemas de la Seguridad Social revisten un carácter universal, puesto que las necesidades a las cuales responden son igualmente universales. A través de todo el mundo se hallan las mismas necesidades de protección contra los mismos riesgos; se resumen en la necesidad de una protección mínima contra los riesgos comunes a los cuales está expuesto el hombre."

En forma similar se expresa la Federal Security Agency, de los Estados Unidos en su reporte: "Social Security Legislation Throughout the World" cuando dice en su introducción: "El objeto común de toda medida de seguridad social es la de asegurar a todos o a determinados miembros de la comunidad un ingreso básico cuando se interrumpe los ingresos o cesan como consecuencia de la vejez, enfermedad, desempleo o muerte del jefe de la casa, y acceso al cuidado médico".

El Dr. Rudolf Aladár Métall, funcionario de enlace entre la OIT y la ONU, y antiguo Secretario General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social expresa, en artículo que publicó en el número de marzo de 1951, del boletín de la AISS, pag. 83: "La tarea principal de todo régimen de seguridad social consiste, sin duda alguna, en la asignación de prestaciones. A este fin, se ha creado un mecanismo complejo personificado jurídicamente en el gestor de la seguridad social. Los gestores, denominados comúnmente instituciones o cajas de seguro social, organizan la masa de los que han de ser protegidos, perciben las cotizaciones e invierten sumas destinadas a costear el funcionamiento del seguro y a adjudicar las prestaciones."

Para no citar más opiniones puesto que todas las que el autor ha tenido oportunidad de conocer son fundamentalmente idénticas, se reproduce finalmente lo que dicen los técnicos que están elaborando la obra "México y la Seguridad Social", cuyo primer tomo ya citado con anterioridad contiene en la pag. 339, Cap. "Definición del Seguro Social", lo siguiente: "Al establecerse el seguro social se logró inicialmente una solución completa al problema de la asistencia de necesidades generales, que pueden resumirse en la incapacidad total o parcial, permanente o temporal, de los trabajadores, para desempeñar su trabajo y que trae como consecuencia la reducción de los medios de vida que puede disponer para sí y su familia."

Es pues, evidente, el acuerdo que existe entre los diversos tratadistas sobre los fines del seguro social. No es necesario señalar también el entusiasmo con que todos ellos acojen la idea del seguro social, entusiasmo que han logrado transmitir a las grandes masas y a los gobernantes.

El esquema expuesto en la exposición anterior tiene como objetivo, mostrar, en pocas palabras, la interpretación sobre un hecho fundamental en lo referente al tema: que, el hombre ha adoptado dos actitudes diferentes para hacerle frente a la necesidad. La primera, más antigua y poderosa es aquella irracional que debe su fuerza y supervivencia al pensamiento primitivo cuya lógica sui generis basada en lo que los psicoanalistas designan como omnipotencia de las ideas o la identificación entre la realidad externa y las elaboraciones mentales. Y, la segunda actitud, hija del raciocinio y de la elaboración científica.

Por efectos de la primera actitud frente a la naturaleza, el primitivo efectúa actos de magia para conjurar la peste y la sequía. La limosna y la caridad, a mi juicio, son expresiones de esa actitud en el terreno de la necesidad. En menor grado, ya que es una actitud mixta, el mutualismo también está afectado por aquella confusión entre lo real y lo ideal. Por ejemplo, se manifiesta el -

pensamiento primitivo en el mutualismo, entre otros casos, cuando, un grupo de -- personas deciden formar una asociación de esta clase para socorrer a los deudos -- de un socio fallecido y deciden financiar las prestaciones con el sistema conocido como: de llamamientos. Cuando ocurre el primer deceso la contribución recaudada es máxima, lo mismo que el entusiasmo de los asociados. Pero mientras el grupo tenga un carácter más cerrado, a medida que ocurran decesos la contribución -- con destino a los deudos será cada vez menor hasta convertirse en cantidades despreciables que no corresponden, ni con mucho, a la cantidad pagada en llamamientos por los más longevos. El pensamiento primitivo se pone de manifiesto en las esperanzas irracionales o irrazonables de los asociados, que causan su euforia al iniciarse el plan. Los jóvenes que se resisten a ingresar en las etapas decadentes de estas sociedades tienen justa razón de hacerlo y por contraste, su juicio aparece ajustado a una lógica racional.

Pero existe otra aceptación muy importante de los términos racional e irracional. Examinemos el sentido con que Karl Mannheim en su "Libertad y Planificación Social", Fondo de Cultura Económica, México, 1942; pag. 50, utiliza estas -- palabras. Afirma que los sociólogos las emplean en dos sentidos: SUSTANCIAL Y -- FUNCIONAL, explicando que:

"Entendemos por sustancialmente racional un acto de pensamiento que revela -- una visión inteligente de las relaciones que existen entre los hechos en una situación dada. Así, pues, el acto inteligente de pensamiento mismo se definirá como 'sustancialmente racional', mientras que todo lo demás que, con verdad o sin -- ella, sea un acto psíquico (como, por ejemplo, tendencias, impulsos, deseos y sentimientos, tanto conscientes como inconscientes) serán llamados 'sustancialmente irracionales'."

Y continúa: "Pero tanto en sociología como en el lenguaje diario, empleamos también la palabra 'racional' en otro sentido cuando decimos, por ejemplo, que tal o cual industria o personal administrativo han sido 'racionalizados'. En estos casos no entendemos por el término 'racional' el hecho de que una persona realiza -- actos de pensar y de conocimiento, sino más bien que una serie de actos está organizado de tal manera que conducen a un objetivo previamente fijado, recibiendo todos los elementos de esta serie de acciones una posición y un papel funcional. -- Esa organización funcional de una serie de acciones será más perfecta, respecto a la obtención del objetivo dado, cuando coordine los medios de la manera más eficiente. Sin embargo, en modo alguno es característico de la organización funcional en nuestro sentido que se logre este óptimo, o aun que el objetivo mismo sea -- considerado racional en cuanto medido por una cierta norma. Uno puede esforzarse por alcanzar un objetivo irracional escatológico, como la salvación eterna, organizando de tal modo la propia conducta ascética que conduzca a este fin o, en todo -- caso, a un estado de éxtasis irracional. Sin embargo, llamaremos a esta conducta racional, porque es organizada, ya que todo acto desempeña un papel funcional en -- la realización del objetivo último. Por dos criterios se determina si una serie de acciones es funcionalmente racional o no: a) organización funcional con respecto a un objetivo determinado; y b) un cálculo correspondiente cuando se considera desde el punto de vista del observador o de una tercera persona que trata de ajustarse al mismo." Y más adelante, demuestra ampliamente que "la racionalización -- funcional en modo alguno aumenta la racionalidad sustancial".

La salubridad y asistencia pública tienen una finalidad sustancialmente racional, cosa que en los actuales momentos es más fácil de probar de lo que lo era hace cien años con el análisis económico existente por entonces. Es producto del raciocinio tratar de aplicar los principios del seguro privado, eminentemente cientí

fico, para resolver técnicamente, algunos de los problemas de necesidades colectivas. En este sentido Bismarck, al establecer seguros obligatorios para los -- trabajadores, no importan las fallas iniciales del ensayo, explicables en todo -- caso por la falta de experiencia, obró racionalmente.

Pero más adelante, el seguro social, que emergió de aquel ensayo, se fué ha-- ciendo "sustancialmente irracional" cuando logró desviar la atención gubernativa de las necesidades fundamentales del pueblo como un todo hacia un sector de él y hacia necesidades complementarias sin antes llenar las primarias. Esto aconte-- ció en el momento en que la magia de la palabra atrajo hacia dicha institución -- una mayor concentración de recursos que los que ofrecía para otros fines de mayor utilidad relativa. Más adelante, en la parte que se dedica a un somero análisis del seguro social imperante en Guatemala, se ampliará el tema en lo que toca a -- nuestro país, puesto que es imposible, para el autor, entrar en consideraciones -- sobre lo que ha ocurrido en todos los países del mundo.

La naciente institución fué creando una élite de técnicos que se encargaron de racionalizar funcionalmente las entidades que aplican el seguro social. Esta diligencia de los funcionarios de los seguros sociales involucra siempre, aunque tal vez hoy más que nunca, las actividades de divulgación y propaganda de la ins-- titución hasta crear en la mentalidad de nuestros contemporáneos lo que llamaría el mito del Seguro Social. Mannheim, en la obra citada hace referencia a este fe-- nómeno, pag. 57 diciendo: "la persona corriente cede parte de su propia individua-- lidad cultural a cada nuevo acto de integración en un complejo de actividades fun-- cionalmente racionalizado, se acostumbra cada vez más a ser dirigido por otros y gradualmente va renunciando a su propia interpretación de los hechos para aceptar la que otros le dan". Sin perjuicio de lo que más adelante se expondrá puede ejem-- plificarse esta afirmación diciendo que en Guatemala, el proceso se ha operado en forma tan rápida y definitiva que ya se demuestra gran complacencia al afirmar que "contamos con la seguridad social", cuando en realidad solo existe un programa de seguro social aplicado a un sector de la clase trabajadora, contra accidentes en ge-- neral.

Haciendo una síntesis, se puede decir, para cerrar este capítulo, que el se-- guro social, como lo afirma la doctrina, es una institución por la que se dá a -- los miembros de un grupo el ingreso que sustituya lo que pudieron dejar de deven-- gar eventualmente por la ocurrencia de un riesgo, y los servicios indispensables para mantenerlos en el goce de su salud para lo cual toma del mismo grupo o de la comunidad los medios económicos indispensables para realizar sus fines. Las enti-- dades encargadas de aplicar el seguro social pueden actuar funcionalmente con ra-- cionalidad pero, por otra parte, por su falta de integración dentro de un plan ge-- neral dentro del cual constituyan solo un necesario complemento y por la falta de correlación entre sus posibilidades reales y el significado ideal que la comuni-- dad le asigna, tiende a constituirse en un elemento irracional.

El ejemplo de racionalidad del seguro social puede encontrarse, sin embargo, en los países de economía planificada, donde es natural que esta institución tie-- ne un carácter puramente complementario y los efectos de su costo están contempla-- dos dentro de la contabilidad general.

II

ACEPCIONES DEL TERMINO: SEGURIDAD SOCIAL.--

Antes de entrar a examinar lo que se ha dicho sobre la significación del --

términos Seguridad Social, debe advertirse que las incongruencias y la irracionalidad del Seguro Social mencionadas en el Capítulo anterior, han sido señaladas, en parte aunque vagamente, por los propios exdirigentes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, quienes, en repetidas ocasiones las pusieron de relieve - al contrastar los principios en que se basan la generalidad de los seguros sociales con los contenidos en la Ley Orgánica del IGSS. Pero los mismos exdirigentes cayeron a su vez en algunos de los errores que ellos mismos señalaban al seguro social, como podrá deducirse más adelante, del presente trabajo; eso tiene su explicación en la fuerza dominante que ejerce en todo el mundo el contenido mítico del Seguro Social.

Debemos reconocer, no obstante lo que pueda decirse en contra del seguro social, que ha desviado la ruta racional del seguro privado en que se inspirara, -- que con el transcurso del tiempo, las experiencias acumuladas en la aplicación -- práctica de las ideas que lo informaban exigieron la búsqueda de nuevas metas, -- dando origen al nacimiento de una serie de ideas que han ido integrando lo que ha dado en llamarse **SEGURIDAD SOCIAL**.

Desde 1942, un economista eminente, William Beveridge caracterizó al Plan de Seguridad Social propuesto al Gobierno Inglés como "un sistema de seguro social - contra la interrupción o desaparición de la posibilidad de ganar lo necesario para vivir, sistema que proporciona también los medios para atender los gastos extraordinarios que ocasionan el matrimonio, el paro y la muerte.", el cual estaría basado en determinados principios de aplicación y "en la combinación con la asistencia nacional y los seguros voluntarios, como método sub-sidiario, el plan de - seguridad social aspira a eliminar la necesidad en cualquiera circunstancia de la vida."

- Este concepto implicaba ya el reconocimiento de dos hechos fundamentales: --
- 1.- que en realidad existía un solo riesgo: la interrupción de la posibilidad de ganar lo necesario para vivir; y
 - 2.- que la asistencia contra aquel riesgo y contra los hechos biológicos que requieren asistencia médica tanto como las actividades preventivas de salubridad debían aplicarse en beneficio de toda la población.

Los tratadistas que han seguido la línea trazada por Beveridge, reconocen en términos generales esos principios aun cuando algunos como Pierre Laroque, Director General de Seguridad Social de Francia van más allá y reconocen implícita o - explícitamente que la seguridad social es un nombre con el que puede designarse - cierto tipo de intervención estatal o de planificación económica parcial. Así, - este autor se expresa de la manera siguiente al referirse al deber ser de la seguridad social, en su trabajo "Del Seguro Social a la Seguridad Social", publicado en la revista de la OIT de junio de 1948 pag. 661, al señalar tres objetivos concretos de la Seguridad Social: 1) La seguridad de empleo; 2) la seguridad de un ingreso; y 3) la seguridad de capacidad de trabajo. Afirmando que la ocupación debe ser garantizada a todos cuanto viven de su trabajo, que, además, la actividad desarrollada por cada trabajador le debe permitir recursos suficientes -teoría de la función social del salario- y que es preciso que el trabajador puede estar seguro de conservar su actividad profesional para lo que se le debe garantizar contra los factores que puedan hacerle perder su capacidad física de trabajo. Entonces, teniendo ya una visión tan amplia de los que puede implicar la seguridad so-

cial, es lógico que afirme: "las legislaciones sobre la propiedad comercial, sobre la protección de las explotaciones rurales, particularmente las de colonos y aparceros (leyes de reforma agraria), son en gran parte, legislaciones de seguridad social" y también: "así se integra en el régimen de seguridad social toda la política de salarios, en la medida en que esta política tiende a determinar los salarios, no ya por la productividad, por el rendimiento del trabajo, sino también en función de las necesidades del trabajador. La introducción de la noción de necesidad, del mínimo vital, en la determinación de las tarifas de salarios es un aspecto de la política general de la seguridad social.", consecuentemente "se integra en la seguridad social el problema de la organización médica, la asistencia médica misma y la prevención de las enfermedades y de la invalidez,".

Dicho autor, que revela haberse sacudido de aquel criterio estrecho que ata a tanto especialista al concepto de Seguro Social explicado en el Capítulo anterior, nos señala, con su claro pensamiento una nueva característica por mucho tiempo ignorada de la seguridad social: su flexibilidad como instrumento económico. Pero el hecho a que obedece una visión tan amplia no puede sino ser originada por haber llegado al fondo de los problemas sociales, cuya manifestación superficial es la necesidad, por los vedados caminos del razonamiento. Reconoce finalmente -Laroque que la seguridad social resulta de la conjunción de tres políticas diferentes: "una política económica", "una política de salubridad y de organización médica" y de "una política de repartición de los ingresos y las ganancias, que tiende a corregir la que resulte del juego ciego de los sistemas económicos,".

No es necesario advertir que la seguridad social, considerada en este sentido amplio y racional sólo se puede concebir aplicada a la totalidad de la población de un país y que los medios que hagan posible su aplicación pueden ser tan propios y novedosos como la institución misma.

Sin embargo, no se crea que el pensamiento de este autor da la medida del criterio promedio que los diversos autores han expuesto como propias interpretaciones del significado del término SEGURIDAD SOCIAL. Sobre este asunto existe la mayor disparidad de opiniones. Más bien parece que en la actualidad la tendencia consiste en designar genéricamente como seguridad social cualquier sistema de seguros sociales; tal vez porque se supone que todos los caminos llevan a Roma y que cualquier seguro social tendrá que evolucionar hasta sobrepasar automáticamente esa etapa. El seguro social, por la finalidad que persigue y por los medios empleados para lograrla no es más que un afán autónomo en que se desperdician los factores empleados para tratar de suavizar los efectos de causas que se ignoran o parecen ignorarse. La Seguridad Social, al contrario, debe ser un afán integral y coordinado que enfoque ante todo las causas sin descuidar los efectos.

Sin conocer los principios básicos de un régimen de seguro social, no podría afirmarse que sus normas sean más o menos avanzadas que las de otro y mucho menos determinar si se trata de un régimen de seguridad social. Sin embargo, podemos observar que aún en la recientísima Trigésima Quinta Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra en 1952, encontramos como consecuencia de reuniones anteriores un análisis sobre los "Objetivos y Normas Mínimas de la Seguridad Social", Informe Va) y de los "Objetivos y Normas Avanzadas de la Seguridad Social", Informe Vb), que se basa principalmente en la amplitud de su campo de aplicación y de las prestaciones ofrecidas, en caso de la ocurrencia de riesgos, dando escaso valor a las cuestiones fundamentales de la seguridad social tal como la entiende Laroque y otras eminentes figuras.

Tienen una noción más clara del significado moderno del término los miembros

de la Comisión de Estudios y Planeación del IMSS, quienes, en la obra ya mencionada "México y la Seguridad Social", pag. 364, establecen una clara diferencia entre los objetivos de la seguridad social y los del Seguro Social al reconocer que: los factores productivos tienen por objeto la satisfacción de necesidades económicas, permanentes NO contingentes. El fenómeno central, fundamental, agregan, resulta ser la satisfacción de las necesidades permanentes. "Si tales necesidades permanentes estuvieran satisfechas siempre, siempre habría seguridad social, de manera continua. El concepto, pues de seguridad social tiene como contenido ese, la satisfacción de las necesidades permanentes. Los hechos contingentes (de cobertura típica por el seguro social) solo interesan en cuanto perturban la regularidad de ese fenómeno central", y añaden, "Es este el fenómeno principal, el permanente; el otro, el contingente es epifenómeno, no es principal." "Por -- esto todas las medidas, todas las estructuras, todas las actividades que tiendan a disminuir la perturbación del fenómeno principal, son medios de seguridad social, y a mayor abundamiento, no solo todo lo que tiende a eliminar perturbaciones, sino también lo que tiende directamente a la satisfacción de esas necesidades es -- también básicamente seguridad social. En definitiva, a la seguridad social se vincula la satisfacción de las necesidades permanentes; las necesidades contingentes, que son un obstáculo para satisfacer normalmente las permanentes, son materia y -- objetivo del seguro social."

Esto puede llevar a afirmar que una economía planificada, en cuanto tiende a lograr una utilidad más económica de los factores productivos y una mayor justicia en la distribución del producto, constituye una medida en grande, de seguridad social, siendo entonces, el seguro social, para este régimen sólo un complemento dentro de la planificación y por tanto un elemento racional dentro del todo.

No desempeña el mismo papel el seguro social en un país de régimen capitalista puro, porque aquí no podría ser nunca un complemento. Es necesario entonces, aplicar en él, medidas de seguridad social que pueden variar de acuerdo con las características o necesidades propias de cada Estado pero que convierten a éste -- en un elemento constructivo en el campo económico. Esto último tiene importancia por cuanto, entonces, no puede existir una institución de seguridad social con -- normas u objetivos concretos determinados internacionalmente sino una seguridad social guatemalteca, inglesa, norteamericana, mexicana, etc. E implica por lo mismo y desde luego, un tipo de planificación parcial.

III

OBJETIVOS DE LA LEY ORGANICA DEL IGSS, Y PRIMERA APLICACION DEL SEGURO SOCIAL EN GUATEMALA

Examen de los Objetivos de la Ley. De acuerdo con los considerandos de la Ley Orgánica del IGSS, el objetivo primordial que se perseguía al crear dicha Entidad fué el de elevar en forma paulatina y sistemática el nivel de vida de la población, mediante el establecimiento de un régimen de seguridad social obligatoria cuyo objetivo final sea el de dar protección mínima determinada por el "interés y estabilidad sociales" a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada uno.

Como medio para lograr ese objetivo, los considerandos establecen que dicho régimen de seguridad social, deberá normarse por los siguientes principios:

- a) Respeto a la libre iniciativa individual;

- b) Prudencia, para no dar soluciones parciales sino planes de largo alcance, con criterio de conjunto que abarque el problema en todos y en cada una de sus implicaciones;
- c) Proceder en forma gradual y científica, con el pensamiento en el conjunto de los intereses superiores y permanentes de la nacionalidad y no en otros que tengan carácter transitorio o circunstancial;
- d) Sujetarse a las posibilidades del medio donde se va a aplicar;
- e) No ofrecer demagógicamente beneficios, sin antes precisar los costos;
- f) Aspirar a unificar bajo su administración los servicios asistenciales y sanitarios del Estado con los beneficios que otorgue para evitar una duplicación de cargos;

Además, se asienta que para llenar idoneamente su finalidad, se debe invertir al Organismo encargado de aplicar el régimen de seguridad social de:

- "a) Un amplio margen de autonomía económica, jurídica y funcional;
- b) Las facultades y obligaciones necesarias para que sus gestiones no constituyan un hecho aislado dentro del conjunto de la política democrática y progresista del Estado, sino que, por lo contrario, se planeen en íntima armonía con las actividades asistenciales y sanitarias; con las actividades docentes y culturales; con la legislación del trabajo y con las directrices que para su correcta aplicación se trace el Organismo Ejecutivo; con los seguros privados; con la estructura y desarrollo crediticio, monetario, fiscal y tributario del país; con las estadísticas que lleven los diversos departamentos del Organismo Ejecutivo; con los estudios que sobre aspectos etnográficos, sociológicos y demográficos adelanten otras entidades, especialmente en lo que se refiere al problema indígena; con el adecuado desenvolvimiento de las profesiones médicas y de las relacionadas con éstas, y, en general, con las demás actividades de naturaleza económica o social con las que se deba mantener coordinación constante;
- c) De todas las garantías necesarias para que dicho Instituto sujete su acción únicamente a lo que la técnica indique y nó a los intereses de orden político-partidarista u otros extraños a su objetivo esencial de proteger al pueblo de Guatemala y de elevar gradualmente su nivel de vida, sin distinción de clases, ideas, grupos o partidos;
- d) De un sistema de organización interna eficaz, a base de un control recíproco entre los diversos órganos superiores que integran al referido Instituto, con el objeto de que sus dirigentes, personeros y asesores no incurran en acciones u omisiones perjudiciales al mismo; y
- e) De una Ley Orgánica muy flexible y dinámica para que, a través de sucesivas etapas que se irán venciendo paulatinamente, en el curso de muchos años de acción metódica y sostenida, esté el referido Instituto en capacidad de alcanzar las metas más nobles, más humanas y de mayor sentido social."

En contraste con estos principios podemos apreciar que los artículos de la -

Ley reducen el campo de acción del Instituto al de la pura protección contra los riesgos sociales y siguiendo una trayectoria fundamentalmente igual a la seguida por cualquier seguro social. Es cierto que se introducen cambios de terminología y procedimientos expeditos pero, no obstante, puede advertirse la identidad básica. Los artículos de cuya lectura podemos formarnos juicio completo sobre el contenido tradicionalista de la legislación de "seguridad social" guatemalteca son:

"ARTICULO 1.- Créase una institución autónoma, de Derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, con fundamento en el Artículo - 63 de la Constitución de la República, un régimen nacional, unitario y obligatorio de Seguridad Social, de conformidad con el sistema de protección mínima."

"ARTICULO 27.- Todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de Seguridad Social en proporción a sus ingresos y tienen el derecho de recibir beneficios para sí mismos o para sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el mínimum de protección que el interés y la estabilidad sociales requiera que se les otorgue.

A efecto de llevar a la práctica el objetivo final ordenado en el párrafo anterior, el Instituto goza de una amplia libertad de acción para ir incluyendo gradualmente dentro de su régimen a la población de Guatemala, de conformidad con las siguientes reglas:

- a) Debe tomar siempre en cuenta las circunstancias sociales y económicas del país; las condiciones, nivel de vida, métodos de producción, costumbres y demás factores análogos propios de cada región, y las características, necesidades y posibilidades de las diversas clases de actividades;
- b) Debe empezar sólo por la clase trabajadora y, dentro de ella, por los grupos económicamente favorables por razón de su mayor concentración en territorio determinado; por su carácter urbano, de preferencia al rural; por su mayor grado de alfabetización; por su mayor capacidad contributiva; por las mayores y mejores vías de comunicación, de recursos médicos y hospitalarios con que se cuente o que se puedan crear en cada zona del país; por ofrecer mayores facilidades administrativas, y por los demás motivos técnicos que sean aplicables;
- c) Debe procurar extenderse a toda la clase trabajadora, en todo el territorio nacional, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población, y
- d) Los reglamentos deben determinar el orden, métodos y planes que han de seguirse para aplicar correctamente los principios que contiene este artículo."

Luego, en el Capítulo IV, Beneficios, aunque bastaría reproducir el primer artículo es conveniente agregar los que lo complementan para permitir la formación de mejor juicio:

"ARTICULO 28.- El régimen de Seguridad Social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social:

- a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- b) Maternidad;
- c) Enfermedades generales;
- d) Invalidez;
- e) Orfandad;
- f) Viudedad;
- g) Vejez;
- h) Muerte (gastos de entierro); e
- i) Los demás que los reglamentos determinen."

"ARTICULO 29.- La protección relativa a accidentes de trabajo y a enfermedades profesionales, comprende los siguientes beneficios para el afiliado;

- a) En caso de incapacidad temporal; servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios; aparatos ortopédicos, y una indemnización en dinero, proporcional a sus ingresos;
- b) En caso de incapacidad permanente, parcial o total, las rentas que estimaciones actuariales determinen.

Mientras no se declare la incapacidad permanente, se deben dar los beneficios de incapacidad temporal que correspondan, y

- c) En caso de muerte, los causahabientes que hayan dependido económicamente del occiso en el momento de su fallecimiento, especialmente su esposa e hijos menores de edad, deben recibir las pensiones que estimaciones actuariales determinen, además de una suma destinada a gastos de entierro."

"ARTICULO 30.- La protección relativa a maternidad comprende los siguientes beneficios para la afiliada:

- a) Servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y hospitalarios durante el embarazo, el parto y el período postnatal, de acuerdo con lo que determine el reglamento.

Estos beneficios pueden concederse a la esposa del afiliado que dependa económicamente de él;

- b) Indemnización en dinero durante el período inmediatamente anterior y posterior al parto, fijada proporcionalmente a los ingresos del afiliado;
- c) Ayuda para la lactancia, en especie o en dinero, y
- d) Siempre que el riesgo de maternidad se transforme en enfermedad común o cause la muerte, se deben dar las prestaciones -- que indica el Artículo 31, en lo que sean aplicables."

"ARTICULO 31.- La protección relativa a enfermedades generales, comprende los siguientes beneficios para el afiliado;

- a) Servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos, y hospitalarios, durante el período y en la forma que indique el reglamento.

Estos beneficios pueden extenderse a los familiares del afiliado que dependan económicamente de él, principalmente a su esposa e hijos menores de edad;

- b) Indemnización en dinero proporcional a los ingresos del afiliado, durante el mismo período, y
- c) Suma destinada a gastos de entierro."

"ARTICULO 32.- La protección relativa a invalidez, orfandad, viudedad y vejez, consiste en pensiones a los afiliados que estos deben percibir conforme a los requisitos y a la extensión que resulten de las estimaciones actuariales que al efecto se hagan."

"ARTICULO 37.- El Instituto goza de una amplia libertad de acción, en armonía con lo dispuesto por el Artículo 27, para decidir:

- a) El orden y época en que deba asumir, total o parcialmente cada uno de los diferentes riesgos, de acuerdo con las posibilidades que haya de otorgar los correspondientes beneficios, y
- b) La fijación de la mayor o menor extensión que en cada caso proceda dar a los respectivos beneficios o a las diversas clases de éstos, de acuerdo con el nivel de vida, necesidades, posibilidades económicas y demás características de los distintos grupos de población.

Los reglamentos deben determinar los métodos, requisitos, definiciones y, en general, todos los otros detalles y normas que -- sean necesarios para aplicar técnicamente los principios que -- contiene este capítulo."

Finalmente, es necesario transcribir también un Artículo del Capítulo V, Re cursos y Sistema Financiero así como dos disposiciones importantes contenidas en los Artículos 39 y 40 de la Ley:

"ARTICULO 38.- El régimen de Seguridad Social debe financiarse así:

- a) Durante todo el tiempo en que sólo se extienda y beneficie a la clase trabajadora, o a parte de ella, por el método de triple contribución a base de las cuotas obligatorias de los trabajadores, de los patronos y del Estado;
- b) Cuando incluya a toda la población, a base del método de una sola contribución, proporcional a los ingresos de cada habitante que sea parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, conforme lo dispone el artículo 27; y también con los aportes del Estado, si estos fueren necesarios, y
- c) Durante las etapas intermedias no previstas en los dos incisos anteriores, por los métodos obligatorios que determine el Instituto de conformidad, tanto con sus necesidades financieras y de facilidad administrativa, como con las características y posibilidades contributivas de las capas de población que proteja."

Las otras disposiciones que conviene transcribir son las siguientes:

"En la etapa prevista por el inciso a) del artículo anterior, deben observarse las siguientes reglas:

- a) Las tres partes deben contribuir a sufragar el costo total de los beneficios que en determinado momento se den, en la siguiente proporción:

Trabajadores.....	25%
Patronos.....	50%
Estado.....	25%

"ARTICULO 40.- La cuota del Estado como tal y como patrono se debe financiar con los impuestos que al efecto se creen o determinen, los cuales han de ser disponibilidades privativas del Instituto."

Se examinarán por partes: 1) el objetivo que se tuvo en mente, según los considerandos, al crear el IGSS; y 2) el desarrollo de los planes del IGSS, basado en el articulado de la Ley especialmente en el Artículo 28. Consecuentemente, -- las conclusiones a que se llega, sobre la intervención del seguro social en la vida económica de Guatemala.

El objetivo principal, que debe perseguir el IGSS, de acuerdo con los considerandos de su Ley Orgánica, es el de elevar en forma paulatina y sistemática el nivel de vida de la población única y exclusivamente a través de una protección mínima determinada por el "interés y estabilidad sociales" a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada uno.

Se diría que tal objetivo es congruente con algunos de los principios que se asientan en los considerandos de la Ley, puesto que la mayoría de tales principios podrían pertenecer a una ley de seguridad social, tal como el autor entiende este concepto. Sin embargo, si se toma en cuenta que la Ley misma ya no se caracteriza por establecer normas de seguridad social sino al contrario, es fundamentalmente una típica ley de seguros sociales que solo tiene por objeto la cobertura de riesgos, entonces, tal objetivo no tiene ninguna razón de existir, lo mismo que los demás principios que se encuentran en los considerandos. Así pues, basta hacer los siguientes comentarios:

En un sentido estricto, el nivel de vida de la población, como un todo, solo aumenta en términos absolutos cuando aumenta el Ingreso Nacional. Los seguros sociales no tienen la virtud de hacer aumentar el ingreso nacional. Los servicios asistenciales y las prestaciones económicas que los seguros sociales ofrecen a los afiliados tienen el carácter de contraprestaciones, es decir, se ofrecen en pago de las cuotas recibidas por la entidad encargada de administrar los diversos planes de seguros sociales. En otras palabras, del ingreso de la comunidad, determinado fundamentalmente por los factores que adelante se señalan, la comunidad toma una parte para utilizarlo en servicios asistenciales, subsidios y otras prestaciones que ofrecen los seguros sociales. En este sentido el problema fundamental que confronta o que debe tomar en cuenta un régimen de seguros sociales en Guatemala es el mismo que se plantea para las instituciones similares de cualquier parte del mundo o sea, determinar la parte del Ingreso Nacional que es económicamente aconsejable utilizar en seguros sociales. Sin embargo, como explicaré más adelante, casi todos los economistas de nuestro tiempo señalan como una de las funciones de los seguros sociales y de la seguridad social, la de redistribuir el Ingreso Nacional. Esto se logra haciendo incidir las cuotas sobre aquellos que tienen mayores ingresos y dando prestaciones relativamente mayores a su aporte a las personas de escasos recursos. Pero esta política redistribuidora parece negarse en los considerandos al establecer el inciso c) del décimo de los mismos -- que el objetivo es "elevar gradualmente su nivel de vida, (del pueblo de Guatemala) sin distinción de clases," etc; y en la misma ley cuando dispone que los contribuyentes, en último término, cuando el seguro sea universal, serán los habitantes que sean parte activa del proceso de producción, con lo que estarían exceptuados de contribuir precisamente los rentistas o clase ociosa.

No obstante que esto parece bastante obvio, se seguirá argumentando porque es necesario adelantar algunos conceptos para integrarlos más tarde a la última parte del Capítulo:

El Ingreso Nacional es igual al producto Nacional Neto, menos los impuestos indirectos. El Producto Nacional neto, por su parte, es el valor monetario de todas las mercancías terminadas y de los servicios producidos por la comunidad durante un período, usualmente un año, más la adición neta de capital.

El Producto Nacional es el resultado de la combinación de una serie de factores sujetos a cambios muy lentos como son: la cantidad y destreza del trabajo disponible; la cantidad y calidad del equipo y capital existente; el estado de la técnica; el grado de competencia; los gustos y costumbres de los consumidores; la resistencia al trabajo en sus diferentes clases, incluidas las actividades de organización y supervisión; y la estructura social, que abarca todas las otras fuerzas que determinan la distribución del ingreso nacional, o sea lo que Keynes llama las condiciones dadas, en combinación con lo que el mismo autor denomina las variables independientes y las dependientes: esto es, la propensión a consumir, las conjeturas sobre el rendimiento de los capitales; la actitud psicológica hacia la liquidez; la cantidad de dinero determinada por los bancos centrales. Estas variables independientes, determinan a las variables dependientes: el volumen de ocupación y el INGRESO NACIONAL.

Esquemáticamente explica Prebisch el funcionamiento de este instrumental teórico Keynesiano: la cantidad de dinero y la preferencia por la liquidez juntamente con las conjeturas sobre el rendimiento probable del capital determinan el volumen de las inversiones hasta que el tipo de interés y la eficiencia marginal del capital coincidan. La propensión marginal al consumo se conjuga con el multiplicador de inversiones para determinar el monto del INGRESO NACIONAL.

Desde luego, si las inversiones son el factor activo y determinante de la actividad económica y finalmente del Ingreso Nacional, lo cierto es que en Guatemala, por tratarse de una economía tan poco desarrollada, las variables del análisis Keynesiano no deben ser tan enfatizadas, más bien debemos darle mayor importancia a las adversas condiciones en que se desarrolla nuestra actividad económica, pudiendo agregar a las "condiciones dadas" de que nos habla Keynes, algunas peculiares a nuestro medio y que también están sujetas a cambios muy lentos, como: la ausencia de vías de comunicación, la existencia de grandes grupos de población de cultura primitiva, la conformación del suelo, las enfermedades tropicales, la ausencia de minerales y otras condiciones negativas que deberían ser, por lo menos neutralizadas antes de esperar cambios sustanciales en el monto de las inversiones.

Más adelante se agregarán algunas consideraciones sobre este asunto pero se quiere mostrar que el autor no es el primero en extrañarse de que en una Ley como la nuestra se presente como finalidad del régimen, la elevación del "nivel de vida en forma paulatina y sistemática". El Actuario Norteamericano W. Rulon Williams, quien estuvo en Guatemala como técnico consultor, expresó al referirse a este punto: pág. 7 de reproducción mimeográfica de su informe: "b) Objeto también que se incluyera en la definición de seguridad social el propósito de elevar los standards de vida, lo que me parece que es más bien un objetivo económico general, en tanto que Seguridad Social (usado el término como sinónimo de seguro social) es el reconocimiento de la necesidad de compartir los riesgos inherentes a la vida y al trabajo. La seguridad social puede, en ocasiones, reducir ciertos standards de vida para elevar otros, o por lo menos reducir ciertas ventajas relativas."

La Ley Orgánica del IGSS es realmente de Seguridad Social o de Seguro Social? Ya se explicó en el Capítulo I lo que se entiende en todo el mundo por seguro social, y, en el Capítulo II, lo que entienden por Seguridad Social algunos de los tratadistas más modernos de la materia. Basta entonces examinar lo que aquellos capítulos contienen para obtener una respuesta al encabezado de estas líneas.

Con independencia del criterio que nos hayamos formado sobre el asunto, debe buscarse la razón por la cual se dió el nombre de Seguridad Social al Régimen implantado en Guatemala. Y, en este caso, lo mejor es escuchar la palabra de los principales autores del proyecto de Ley y de la reglamentación de la misma. Se reproducen algunas de las últimas declaraciones de los señores Licenciado Oscar Barahona Streber y Actuario J. Walter Dittel.

El primero, en un discurso pronunciado en el seno de la Novena Conferencia de Seguridad Social celebrada en Roma en 1949, expresó, según reproducción mimeográfica de su discurso: "hay una diferencia doctrinaria básica entre Seguridad Social tal y como se practica en Guatemala y "SEGUROS SOCIALES". Los principios de los seguros NO son aplicables a un sistema de seguridad social OBLIGATORIA. Desde luego, algunos de los métodos y procedimientos de los seguros privados pueden ser seguidos o aplicados en una organización de Seguridad Social. Muchos países de nuestro Continente han establecido lo que nosotros llamamos en Guatemala "un sistema falto de equilibrio que no puede ser descrito usando el vocablo SEGUROS ni tampoco la expresión SEGURIDAD SOCIAL". La mayor parte de las veces los objetivos, procedimientos y métodos están en abierto conflicto con los principios, si es que realmente podemos encontrar principios congruentes en tales sistemas. En contraste, Guatemala ha establecido un régimen que se caracteriza por su bien delineada definición de objetivos y principios. Este es un sistema de Seguridad Social OBLIGATORIA. NO es un sistema de seguros sociales.

Si se piensa en la necesidad de hacer definiciones prácticas, podría decirse que la Seguridad Social Obligatoria es un sistema por el cual todos los ciudadanos de una nación determinada, sin discriminación de empleo u ocupación, sexo, raza, religión o situación económica, tienen derecho (adquirido mediante el pago de contribuciones proporcionales a sus ingresos) a un nivel UNIFORME Y MINIMO de protección contra el acaecimiento de los llamados "riesgos sociales". Estos riesgos son aquellos de naturaleza o consecuencia catastrófica, para protegerse de los cuales el individuo puede hacer nada o muy poco por sí mismo."

En parecidos términos se expresa el señor Dittel en su artículo "La Seguridad Social en Guatemala", publicado en el boletín de la AISS, de julio 1950, pag. 3: "Qué es Seguridad Social en Guatemala? Con el objeto de definir prácticamente lo que en este país se entiende por Seguridad Social, puede decirse que se trata de un sistema de contribución obligatoria bajo el cual todos los ciudadanos, sin distinciones por razón de ocupación, sexo, raza, religión o condiciones económicas, tienen derecho a un nivel mínimo y uniforme de protección contra la ocurrencia de un número especificado de riesgos sociales. Estos riesgos son preferentemente aquellos de naturaleza catastrófica, para protegerse de los cuales poco puede hacer cada persona."

Estas declaraciones arrojan bastante luz sobre nuestras dudas. En efecto, en ambas encontramos dos elementos: 1) nivel mínimo y uniforme de protección -- contra riesgos; y 2) universalización. No cabe ninguna duda que estos principios pertenecen a los regímenes de seguridad social porque la universalización tipifica el carácter eminentemente público del servicio, y, al mismo tiempo le dá a éste sus características cualitativas y cuantitativas que son comunes a todos los servicios públicos por razón de su indivisibilidad. Esto es, prestación uniforme porque, así como los servicios de policía se dan sin preeminencia a todo el mundo, las prestaciones que se ofrecen a cualquier miembro de la sociedad cuando ocurre el siniestro también deben ser iguales. Cuantitativamente se determinan -- como mínimas por razones de costo y justicia redistributiva.

Ahora bien, el hecho de que tales principios sean propios de la seguridad social no quiere decir que constituyan la esencia misma de la seguridad social o que su utilización como procedimiento expedito en un régimen de seguro social le de una calidad diferente a éste. Un ejemplo podría ayudar a explicar mejor esto. Supongamos dos familias idénticas de ocho miembros cada una, e imaginemos que -- sus componentes están dispuestos a compartir con los demás miembros de la familia, sus eventualidades. Sigamos suponiendo que la familia "A" tiene un ingreso mensual de ochocientos quetzales y la pérdida de la salud o del empleo de uno o dos de sus miembros signifique la disminución temporal de Q. 100.00 o Q. 200.00. La familia "B" tiene un ingreso de ochenta quetzales mensuales y la pérdida de la salud o del trabajo de uno o dos de sus miembros signifique la disminución -- temporal de Q.10.00 o Q.20.00. En el primer caso ya existe abundancia, "seguridad". En el segundo existe normalmente miseria e "inseguridad". La cooperación familiar para hacer frente a los siniestros que ocurran a sus miembros en los -- dos casos tendrá un gran valor ético, pero en el segundo caso, la cooperación familiar aumenta la miseria y la misma inseguridad para todo el grupo e incluso -- causará un desahorro que repercutirá en el futuro de la familia. Es un caso de simple compartición de riesgos; el Seguro familiar no aumenta la seguridad de -- sus miembros solo disminuye su nivel de vida. No sucedería lo mismo si la cooperación familiar se utiliza para luchar contra las causas primarias de la miseria aunque simultáneamente se use contra los efectos de las contingencias. De donde se deduce que el rasgo esencial de la seguridad social está en la búsqueda colectivamente organizada de la seguridad permanente a que se refieren los mexicanos, siendo un complemento puramente suplementario y posterior la colaboración social

contra los riesgos.

Por otra parte, nótese que las características que los autores señalados -- conceden al régimen guatemalteco se refieren a lo que será éste en su última etapa. Por el momento dista mucho de ser esta la realidad y ni siquiera podríamos encontrar la justificación que ellos dan, para convenir que se trata de un régimen de seguridad social.

Debemos acreditarles, empero, su empeño en buscar un tipo de seguro social más ajustable a nuestro medio o que lograra con mayor acierto proteger a los miembros de la comunidad contra los efectos extremos de los riesgos sociales, aunque sin salirse del molde clásico del seguro social. El seguir esta línea de pensamiento en el momento de plantear las normas legales por las que debería guiarse -- la institución explica la contradicción que se encuentra entre los principios de los considerandos de la Ley y la redacción final del articulado. A mi juicio se repitió el error de siempre, usar odres viejos para vinos nuevos.

Pero hay algo que dichos autores no señalaron y sin embargo merece apuntarse muy especialmente. Es la serie de normas contenidas en el Capítulo de Disposiciones Generales de la Ley que se refieren a la coordinación de las actividades del IGSS con actividades asistenciales y de previsión tanto públicas como -- privadas, con la Universidad, con la Dirección General de Estadística, con el -- Instituto Indigenista y en fin, con los Organismos del Estado y otras entidades autónomas para la resolución conjunta de diversos problemas. Disposiciones de -- este tipo son condicionantes de un verdadero régimen de seguridad social y en la práctica no fueron olvidadas del todo. El IGSS emprendió los primeros pasos para resolver el problema nacional de las clases pasivas así como propició un estudio completo del problema hospitalario con vistas no solo a sus propias necesidades sino también a las necesidades asistenciales del país. Casi nos atreveríamos a afirmar que estas últimas contribuciones son de lo más valioso que ha aportado -- el IGSS y constituyen verdaderas muestras de lo que debe constituir un régimen -- de seguridad social. Es una lástima que tales actividades se hayan visto neutra -- lizadas en parte por el enfoque de "seguro social" de que adolece fundamentalmen -- te la Ley.

Desarrollo de los planes del IGSS hasta el 30 de junio de 1952.-

Riesgos cubiertos, beneficios y cuotas.- De los riesgos sociales señalados concretamente en su Ley Orgánica, el IGSS solo ha empezado con el primero de ellos: accidentes de trabajo, si bien se cubre también el riesgo de Accidentes comunes, no determinado taxativamente en la Ley.

La protección comprende: beneficios en especie, esto es, servicios de: prevención de accidentes, médicos, hospitalarios, terapéuticos y de rehabilitación así como de transporte, cuando haya necesidad. Los beneficios en dinero llegan hasta dos tercios del salario por incapacidad temporal, indemnizaciones por incapacidad permanente y pensiones temporales por el mismo motivo, excepto los casos de incapacidad total permanente que dan origen a pensiones vitalicias bajo circunstancias muy calificadas; gastos para entierro en caso de muerte por accidentes y pensiones vitalicias o hasta la mayoría de edad para aquellos que dependen económicamente de un trabajador muerto en accidente.

Las pensiones que el Instituto otorga son del tipo conocido como "pensiones Sociales", esto es, pensiones que no se calculan con base en las contribuciones del afiliado causante de la pensión o sobre sus ingresos acostumbrados sino en -- forma convencional tomando como base factores de diversas órdenes.

La época en que se inició la cobertura por accidentes de trabajo y la de accidentes en general (que incluye de trabajo y comunes) así como la cuota correspondiente y los cambios ocurridos en ésta hasta el 30 de junio de 1952 se muestran en el cuadro No. 2.-

C U A D R O No. 2

CUOTA PAGADA AL IGSS COMO CONTRIBUCION AL SOSTENIMIENTO DEL REGIMEN DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y DE ACCIDENTES EN GENERAL, POR EL ESTADO, PATRONOS Y TRABAJADORES. 1948 EN ADELANTE.

Fecha y explicación	Sobre salarios pagados a trabajadores			
	Total	Patronos	Trabajadores	Estado
1o. de enero de 1948, Programa de Accidentes de Trabajo.....	3.0%	2.0%	0.0%	1.0%
1o. de agosto de 1949, ampliación a Accidentes en General.....	5.0%	2.5%	1.0%	1.5%
1o. de octubre de 1950, extensión a nuevos departamentos y preparación Programa Materno-Infantil...	6.0%	3.0%	1.5%	1.5%

Nota: Actualmente, la cuota de los trabajadores y del Estado se calcula sobre el monto X, del total de salarios cubiertos. La cuota de 3% de los patronos particulares, solo sobre el monto Y, de los salarios pagados por éstos. Como Y es menor que X, la suma de $1.5\% \times X + 1.5\% \times X + 3.0\% \times Y$, es menor que $6.0\% \times X$. En la práctica fluctúa alrededor del 5.5% del total de salarios cubiertos.

Campo de aplicación. Hasta el 30 de junio de 1952, el Instituto cubre a los asalariados de patronos particulares que ocupan a más de cinco trabajadores en nueve de los veintidos departamentos de la República: Guatemala, Izabal, Quezaltenango, Suchitepéquez, Sacatepéquez, Escuintla, Retalhuleu, Chimaltenango y en tres de los 29 municipios de San Marcos; y a la totalidad de los trabajadores del Estado en cualquier parte de la República. No obstante, también cubre a los trabajadores de un pequeño grupo de empresas instaladas en departamentos diferentes a los señalados anteriormente y a los trabajadores que laboran en cualquier parte de la República por cuenta de patronos inscritos en las regiones cubiertas.

Los últimos datos indican que el Instituto cubre aun poco más de 200,000 trabajadores, lo que representa entre el 7 y el 8% del total de la población.

Es de advertir que la protección del IGSS se reduce a los trabajadores ocupados, aunque también los cubre durante los dos meses posteriores a la fecha en que se inicie la cesantía.

Por lo tanto, en cuanto al campo de aplicación lo mismo que en lo que se refiere a los riesgos cubiertos, el Instituto, durante cuatro años y medio ha tenido avances muy limitados.

Quién paga el seguro social?.- Según el Reglamento sobre Protección Relativa a Accidentes en General y las reformas contenidas en el Acuerdo 152 de la Junta Directiva del IGSS, las contribuciones para financiar el "presupuesto social" de los programas en vigor y el estudio y preparación del Programa Materno-Infantil, se distribuyen así: Art. 26.

- a) Los patronos particulares declarados formalmente inscritos en el régimen de Seguridad Social deben pagar el tres por ciento del total de salarios que paguen o deban pagar a sus trabajadores;
- b) Los trabajadores afiliados al Régimen de Seguridad Social deben pagar el uno y medio por ciento del total de salarios que les paguen o deban pagarles sus respectivos patronos; y
- c) El estado como tal y como patrono, debe pagar el uno y medio por ciento del total de salarios que paguen o deban pagar a sus trabajadores el propio Estado y los patronos particulares a que se refiere el inciso a)."

Qué son las cuotas del IGSS, impuestos, tasas, o tienen o debe dárseles una categoría especial?. Sin duda sobre este asunto no podría encontrarse respuesta que satisficiera plenamente a todos los hacendistas. Algunos economistas de nuestro tiempo las denominan impuestos, pero, para evitar discusiones estériles llamémosles por su nombre legal: cuotas. En todo caso lo que interesa es conocer su incidencia y sus efectos sobre el sistema económico.

a) Las cuotas patronales.-

Las cuotas patronales obran como impuestos indirectos que gravan a los consumidores. Pesan sobre el costo de producción y se imponen en Guatemala directamente a los patronos que llegan a tener a su servicio cinco o más trabajadores, en los Departamentos cubiertos por el régimen. Se calculan como un porcentaje del costo de la mano de obra.

Según las antiguas teorías de Ricardo, "Los impuestos sobre los salarios harán que estos se eleven y por lo tanto, disminuirán el tipo de beneficios del capital." Este razonamiento ha generalizado la creencia que aún persiste en el -- vulgo, de que las cuotas al seguro social pagadas por los patronos constituyen -- en verdad un aumento al salario de los trabajadores, en detrimento de las ganancias de los empresarios. Nada más erróneo, puesto que, si bien constituyen un -- aumento al costo de producción, los empresarios transferirán, siempre que puedan, por lo menos el incremento en el costo de producción, causando una elevación en el costo de la vida y por lo tanto una disminución en el salario real de los trabajadores.

b) Las cuotas del Estado.-

El estado, para cubrir la cuota que le corresponde o que le vaya correspondiendo a medida que se pongan en vigor nuevos programas de seguros sociales, o -- aún a medida que el programa actual se vaya extendiendo a otros departamentos de la República, se verá en la necesidad de aumentar los impuestos que pesan sobre los contribuyentes, puesto que es imposible suprimir partidas ya existentes para transferir su monto al Instituto. Al contrario, mientras más ambiciosos sean -- los planes del Gobierno para apresurar el desarrollo económico del país, mayores sumas necesitará para realizar sus propósitos; y ya se sabe la rigidez que tie--

nen las fuentes de ingreso del Estado. Los economistas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, al analizar las posibilidades de incremento de los ingresos del Estado calcularon que, en nuestro país, una reforma tributaria para fines de desarrollo económico, apenas si nos proveerían de Q.7,200,00,00 descompuesto así:

Impuestos sobre utilidades de las empresas	Q. 500.000
Impuestos sobre licores.....	" 1,000.000
Impuestos exportación del café.....	" 4,000.000
Aumento impuesto sobre la propiedad.....	" 700.000
Impuesto sobre la renta (primer año).....	" 1,000.000
	<u>Q. 7,200.000</u>

En contraste con esta limitación de recursos, el Estado debería aportar, sólo para el actual programa de accidentes en general, en caso que se cubriera a to dos los asalariados de la República, la cantidad de casi cuatro millones de quetzales, calculando el 1.5% sobre salarios exclusivamente monetarios, según estimaciones que aparecen en pag. 38 del estudio sobre el "Ingreso Nacional de Guatemala" para 1949-50, del economista J. Antonio Palacios; publicación del Banco de -- Guatemala.

Los impuestos que el BIRF calculó son lo menos regresivos posibles, porque -- como es sabido ya las grandes masas de consumidores de nuestro país soportan la -- mayor parte del peso de los gastos públicos. Sin embargo, esta sana política no -- se ha seguido en los últimos años. Más bien parece existir una tendencia al au-- mento de los impuestos regresivos. En reciente investigación que el autor reali-- zó para el primer seminario de Política Fiscal, en esta Facultad de Economía, lle-- gó a establecer que en los últimos años ha existido una tendencia al aumento de -- los impuestos que inciden sobre los consumidores.

"Los impuestos típicamente transferibles estimados en el Presupuesto de la Na-- ción para 1943-44 fueron de Q. 5,973,700 que representaron el 56.6% del total de -- ingresos del Estado; y el 64.2% del total de ingresos en impuestos. Mientras que, -- en el Presupuesto para 1950-51, llegaron a estimarse en Q. 26,950,780 que repre-- sentaron el 59.9% del total de ingresos del Estado y el 73.9% del total de impues-- tos estimados."

De donde podrá inducirse el efecto que sobre las masas tienen los incremen-- tos de la cuota del Estado al seguro social.

c) Las cuotas de los trabajadores.-

También éstas obran como un impuesto. Un impuesto sobre los ingresos en sa-- lario que pesa sobre los trabajadores que laboran al servicio de patronos que o-- cupan más de cinco trabajadores en los departamentos cubiertos en la actualidad.

Precisamente como un impuesto, no solo por su obligatoriedad y generalidad -- sino también porque la contribución de cada uno va a formar parte de un fondo co-- mún de donde el IGSS, en quien el Estado delega ciertas atribuciones, con base -- en el Art. 63 de la Constitución, toma lo que estime conveniente para organizar -- sus servicios y ofrecer a cada trabajador afiliado o a sus causahabientes, llega -- do el caso, prestaciones en especie o monetarias que únicamente tienen relación -- a la cuota pagada por el trabajador cuando se trata de reponerle a éste el sala-- rio perdido por incapacidad temporal. En todos los demás casos, la cuota indivi-- dual no tiene ninguna relación con los beneficios directos que pueden recibirse

del Instituto. Esto es una consecuencia del sistema de beneficios uniformes que me parecería excelente si la protección fuera universal.

En todo caso, este impuesto a los trabajadores sirve para financiar en parte los beneficios que reciben, o dicho al contrario, los beneficios que reciben los trabajadores están siendo en parte pagados directamente por ellos. Esto significa que, si bien el jefe de familia cuenta con una nueva protección mediante el seguro social en forma similar a como lo lograría por medio de una cooperativa de asistencia contra accidentes, su familia y él mismo ven disminuir sus ingresos -- disponibles para los demás gastos del hogar. Sin contar, desde luego, con la disminución de su capacidad adquisitiva como resultado de la transferibilidad de la cuota patronal y del alza de los tributos.

Podría arguirse que la disminución del nivel de vida causada en la actualidad por el seguro social es puramente ficticio o más bien pasajero, porque ante la nueva situación, los trabajadores demandarán el aumento de sus salarios que compense el alza en el costo de la vida, y, que tal hecho debe tomarse como normal en una economía de empresa privada que funcione dentro de un régimen democrático. Y, que, por otra parte, los aumentos de salario que aun sin existir el seguro social demandan los trabajadores inducen a los empresarios a aumentar el precio de sus productos y servicios con lo que vuelve a disminuir el salario real de los trabajadores hasta quedar las cosas, en definitiva, como estaban al principio, con lo que empezaría de nuevo el ciclo de demandas.

Hay, sin embargo, una diferencia fundamental entre el aumento del costo de la vida provocado por el seguro social y el aumento del costo de la vida que puede provocar un aumento de salarios.

Cuando los trabajadores demanda aumentos de salario lo hacen porque los existentes no les permiten obtener los elementos vitales indispensables. Con el aumento obtenido se supone que tendrán esa posibilidad. En todo caso un incremento en los precios los colocaría en la situación inicial.

En cambio, el aumento del costo de vida causada por el seguro social no se origina por aumentos previos en los salarios sino por la creación de servicios adicionales o no existentes anteriormente. De tal manera, ahora los trabajadores tendrán que demandar aumentos de salarios, no para compensar los aumentos de los precios determinados por propias demandas anteriores sino por una causa externa a ellos y que constituye una masa monetaria que no está en sus manos sino le ha sido sustraída. Y los empresarios, al aumentar de nuevo sus precios para compensar la doble demanda de salarios no están haciendo volver las cosas a su estado primitivo porque una parte del costo de producción en mano de obra no está en poder de los trabajadores sino en poder del seguro social.

De donde puede deducirse que el seguro social de Guatemala, tal como se practica en la actualidad es causante de una disminución en el nivel de vida que no puede equilibrarse mediante demandas de aumentos de salario.

No parece necesario afirmar que, si bien para los efectos del cobro de las contribuciones destinadas al sostenimiento de los actuales programas del IGSS, y según el Art. 26 del Reglamento son los patronos, el Estado y los trabajadores afiliados los que pagan las cuotas, el costo del seguro social lo soporta en la práctica, toda la población del país, especialmente las grandes masas de consumidores. El análisis precedente no incluye los productos de exportación, para los cuales la cosa cambia.

Los cafetaleros no pueden cargarles a los consumidores extranjeros el monto de las cuotas del seguro social porque la elasticidad de la demanda de nuestro - café es infinita. Pero también las cuotas que pagan son muy bajas porque los sa larios monetarios que pagan también son bajos. Las cuotas de la UFCO la soporta la compañía o los consumidores extranjeros, pero es de advertir que el programa de accidentes del IGSS vino a beneficiar a esta compañía más que a afectarla por que el índice de accidentes que tiene es muy alto y la cuota que paga, por cada quetzal de salario, es idéntica a la que paga la propietaria de un colegio, por ejemplo.

Alguien podría decir aquí que el IGSS, devuelve con una mano a la comunidad lo que le quita con la otra y por tanto realmente no disminuye el nivel de vida de la población, sino la aumenta si se toma en cuenta el servicio social que pres ta.

Pero no es cierto que se devuelva a la comunidad, en prestaciones lo mismo que ella está aportando en sacrificios. En primer lugar el IGSS, solo está cubriendo contra accidentes a un 7 u 8 por ciento de la población de Guatemala. En segundo lugar a ese 7 u 8 por ciento le ha transferido en prestaciones, hasta la fecha, un porcentaje reducido del total percibido en cuotas. Véase el cuadro No. 3 que muestra el COCIENTE DE PRESTACIONES en el cual solo las cifras correspondiente al último ejercicio está sujeta a cambio por no haberse tomado de resultado finales sino del presupuesto de gastos del IGSS.

Y, en tercer lugar, ese por ciento todavía debemos analizarlo y comentarlo dentro del terreno de la economía casera. En efecto, incluye prestaciones en efectivo y prestaciones en servicios. Las prestaciones en efectivo son en su totalidad verdaderas devoluciones a la comunidad; no así las prestaciones en servicios. Constituyen prestaciones en servicios el total gastado en pago de salarios del personal médico, enfermeras, diversos técnicos y personal administrativo en general de todos los servicios: Médicos, Departamento de Prevención de Accidentes y del Departamento de Rehabilitación, así como todos los gastos generales como al quileres, papelería, medicinas, luz, etc. de esos servicios.

C U A D R O No. 3

POCIENTO SOBRE EL TOTAL PERCIBIDO EN CUOTAS DEVUELTO POR EL
IGSS EN PRESTACIONES: ENERO 1948-JUNIO 1952
(incluye prestaciones en efectivo y en servicios)

<u>EJERCICIO PRESUPUESTARIO DEL IGSS</u>	<u>%</u>
Enero-----Septiembre 1948	25
Octubre 1948-----Septiembre 1949	41
Octubre 1949-----Septiembre 1950	43
Octubre 1950-----Junio 1951	51
Julio 1951-----Junio 1952	51

Fuente: Boletín del Departamento Actuarial y Estadístico del IGSS, Dic. 1951; - pág. 42.-

Puesto que el IGSS está obligado a tener servicios asistenciales en varios lugares donde existan concentraciones de afiliados, ocurre que en algunas localidades, el número de accidentes entre los afiliados es tan bajo que los servicios en realidad se desperdician casi en la totalidad del tiempo causando un dispendioso pago en salarios y otros rubros cuya calificación de prestaciones en servicios es muy discutible.

Si fuera posible hacer una investigación objetiva sobre este desperdicio de esfuerzos tal vez se podría reducir aún más el total efectivo de prestaciones que el IGSS devuelve a un 7 u 8 por ciento de la población en compensación del sacrificio de toda ella, con cargo a una partida del Servicio Antieconómico. Vale la pena señalar que en todos los ejercicios presupuestarios del IGSS, las prestaciones en servicios han sido aproximadamente el doble de las prestaciones en efectivo, y que cualquier demanda de mejora en las condiciones de trabajo de los médicos o de cualquier grupo de trabajadores de los centros asistenciales, se traducirá en un aparente pero falso incremento de prestaciones en servicios.

Se debe hacer constar que esto último no debe tomarse de ninguna manera como crítica al IGSS, puesto que dicha entidad no está por ahora en capacidad de evitar el desperdicio que se señala ya que no puede dejar de instalar botiquines, centros de primeros auxilios, consultorios y centros hospitalarios; al contrario, más bien podría achacársele de tener un número menor de estos centros asistenciales que el indispensable para dar servicio oportuno y de la misma calidad a todos sus afiliados, cualquiera que sea el lugar de la República donde estén. Ni en este ni en cualquier otro lugar existe el deseo de criticar la organización administrativa y técnica del IGSS. Esto desde luego sería provechoso y en alguna oportunidad el autor lo ha hecho pero tal propósito está por completo fuera del presente trabajo. Lo que nos proponemos es examinar a la Institución en sus proyecciones generales dentro de una política de desarrollo económico-social del país y plantear la necesidad de crear un régimen de seguridad social dinámico y más flexible que al coordinarse con las demás actividades del Estado sea un elemento adicional para lograr el desarrollo integral de nuestro país a través de su desarrollo económico.

Por tanto, no tiene importancia, para los efectos del presente trabajo, que el IGSS esté realizando sus programas en forma excelente o en mala forma.

Ya se ha hecho un examen ligero de las finalidades nominales y efectivas del IGSS, de sus realizaciones hasta el momento y de algunas de los efectos económicos que dichas realizaciones están causando en nuestro país. Tratemos de encontrar una forma general de resumir los puntos de vista expuestos.

La cobertura de los ocho riesgos sociales a que se refiere la Ley Orgánica del IGSS, dentro de la realidad guatemalteca. Por determinismo histórico, Guatemala es un país pobre y atrasado. En lo internacional, constituimos un país dependiente, productor de artículos no elaborados. Un país periférico.

En términos absolutos, nuestra economía se caracteriza por la coexistencia de diversos tipos de producción que pueden agruparse en tres categorías que corresponden a otras tantas épocas por las que atravesaron desde tiempos remotos, otros países hoy más avanzados.

Por una parte, se encuentra extendido el tipo de producción consuntiva o semiconsuntiva, principalmente entre los grandes núcleos indígenas que cultivan minifundios de tierras submarginales en las laderas de las montañas de Occidente de

la República. Esta producción se caracteriza por esperar de la misma, la satisfacción directa de las necesidades, no quedando para el cambio por otros satisfactores sino los excedentes inesperados. Por contraste con la economía monetaria que caracteriza a los sectores geográficos más avanzados, podría decirse que en este primer tipo predomina la economía natural. Este tipo de producción corresponde a los períodos más primitivos de la humanidad. Los países europeos lo conocieron por última vez, como tipo económico fundamental, hace cientos de años.

Por otra parte, subsiste en los terrenos más feraces y más comunicados con los mercados, un tipo de producción eminentemente feudal, con el que se logra la masa de nuestros productos de exportación y una parte de los artículos de consumo que necesitamos. Se han señalado como características de este régimen, entre otras, la servidumbre de hecho que causa una evidente sujeción personal de los campesinos al patrono o propietario; los salarios en especie que se transforman al final en una producción de tipo consuntivo; economía monetaria muy limitada que determina también contratos de arrendamiento en especie. Uso masivo de la mano de obra, y en general métodos primitivos de trabajo lo mismo que escasez de capitalización. Es bastante descriptivo el dato que nos trae el Mensaje Quincenal de la Dirección General de Estadística del 15 de junio del presente año, correspondiente a las tabulaciones del Censo Agropecuario de 1950, en el que reporta que, de 341 mil fincas censadas, solo 24,845 tenían algún equipo agrícola. Se reportan 31,709 arados de madera y solo 5,311 de hierro. En Europa, sistemas similares de producción fueron históricamente importantes hace cientos de años.

En un estrecho mercado interno, que no guarda relación con el número de habitantes de la República, trata de abrirse paso un tipo avanzado de producción capitalista. Aunque se asienta principalmente en la Capital, también se encuentra diseminado en otros lugares de nuestro país. Debido a la pequeñez del mercado y a la carencia de capitales, no existe, desde luego, la gran industria. Más bien, en un sentido extensivo, la técnica productiva puede caracterizarse como artesanal.

Así pues, aunque la estructura económica no es unitaria sino presenta diversas modalidades que van de los más primitivo a lo relativamente moderno, tomada en conjunto, nuestra economía aparece enormemente atrasada y los habitantes sumamente pobres.

Si este es el cuadro que presenta la actividad privada después de cierto treinta años de vida independiente de nuestra patria, durante los cuales fué propiciado el libre juego de las fuerzas económicas por las dictaduras conservadoras o liberales, abstencionistas, la obra colectivamente lograda a través de la intervención del poder público, es igualmente desoladora o más, si se quiere.

Ante una situación de tal naturaleza, es decir, ante el problema que presenta un pueblo económicamente atrasado, sujeto por esta razón a un nivel de vida miserable en todos sus aspectos, solo queda una alternativa que presenta a su vez innumerables problemas de orden técnico. Y esta alternativa no es otra que utilizar todos los medios modernos que están al alcance del Estado para impulsar el desarrollo económico del país aunque esto signifique barrer con intereses creados de carácter individual que han permanecido y permanecen en pugna con los intereses más altos de la colectividad.

Dadas las realidades, el objetivo debe ser ser el de transformar la producción de tipo consuntivo y feudal en una producción de tipo capitalista e impulsar a sus grados más altos posibles, la producción de tipo capitalista existente.

Pero esto, como he dicho, presenta innumerables problemas de orden técnico, el principal de los cuales es sin duda la insuficiencia de capital de inversión. Insuficiencia que no permite al Estado emprender las grandes obras de beneficio colectivo, ni a los particulares obtener, o mejorar su equipo productivo en beneficio directo de sí mismos e indirecto de la sociedad.

Ante este problema central, un Gobierno que pretenda resolverlo en Guatemala, solo cuenta con dos fuentes: el capital extranjero, y el producto de mayores impuestos; y, como condición, un uso racional de los ingresos provenientes de estas fuentes.

Por razones extraeconómicas, no es posible emplear la primera fuente al menos con la liberalidad que sería de desear. La segunda fuente tiene un límite precisado por nuestro mismo grado de desarrollo económico. Como todo pueblo atrasado, tenemos una alta propensión al consumo, lo que significa que, nuestro nivel de vida es tan bajo que cualquier ingreso adicional lo consumimos para satisfacer necesidades primarias. El Economista Antonio Palacios, en su "Ingreso Nacional de Guatemala", Ob. Cit., pág. 117 estimó para 1949-50 una propensión a consumir de 1.0933 entre el consumo Nacional y el Ingreso Nacional lo que prueba, hasta donde es posible hacerle, que consumimos más de lo que percibimos en ingresos por razones de nuestro mismo nivel de vida.

Ya en una investigación realizada por el Ingeniero Jorge Arias en 1946, bajo los auspicios de la Dirección General de Estadística, "Estudio sobre las Condiciones de Vida de 179 Familias en la Ciudad de Guatemala", Tip. Nac., 1948, pág. 46; se llegó a establecer que solo las familias con un ingreso superior a Q.180.00 al mes, comenzaban a presentar un superávit en su presupuesto. Los grupos formados con familias de ingresos menores resultaron con presupuesto deficitario. Este es otro camino que nos conduce a la conclusión de que somos un pueblo de gran propensión al consumo. Los países muy desarrollados económicamente, por otra parte, se encuentran con el problema inverso. Necesitan elevar su propensión al consumo para disminuir el monto de las inversiones necesarias para sostener y acrecentar su ingreso.

Por otra parte, los técnicos del BIRF afirman, como resultado de su estudio realizado en nuestro país, que "la disponibilidad de alimentos básicos per cápita, es pequeñísima. La producción para el consumo nacional en 1947-48, fué solo de Q.125,000.000.00 los que, para una población de 2,700.000 de habitantes, representa 46 quetzales per cápita." O sea, aproximadamente doce centavos y medio por persona al día. En otras palabras, con esta nueva información podemos darnos cuenta que no solo consumimos una cantidad mayor que nuestro ingreso sino que producimos solo parcialmente lo que necesitamos.

Todo lo anterior no viene sino a confirmar lo que teóricamente puede esperarse dado nuestro desarrollo económico. Por ejem. K. Mandelbaum en "La Industrialización de los Países Atrasados", Ed. Aguilar, 1950, pág. 14 dice: "La capacidad de desarrollo de los recursos naturales en un momento dado, se halla limitada por la cantidad de riqueza que la misma explotación de esos recursos ha creado con anterioridad. En los países agrícolas pobres, el promedio de los ingresos individuales es tan bajo, y la tendencia a consumir tan elevada, que es muy poco lo que se ahorra y queda disponible para inversiones. Y, sin embargo, no es posible dar empleo adecuado a la mano de obra disponible sin agregar grandes sumas al total del capital privado y del capital social... Para instalaciones, equipo, carreteras y canales y otros servicios colectivos similares. Si dejamos a un lado la ayuda financiera exterior, solo podrían tener lugar cam---

bios muy lentos, a menos de que el Gobierno impulse las inversiones más allá de las cantidades que los particulares desean economizar en cada nivel de renta."

Ante el problema abrumador que confronta el pueblo y el Gobierno de Guatemala, sin cuya solución no es posible apresurar el ingente desarrollo del país, el seguro social con las finalidades que se determinan en el artículo 28 de la Ley Orgánica del IGSS y que constituyen la única finalidad efectiva del IGSS, - entra en conflicto no solo con cualquier plan de desarrollo económico que quiera emprenderse, debido a la distracción de fondos para fines diferentes, sino - también con la realidad misma del país. Y, como la única razón para la existencia de una institución de esta clase es el cumplimiento de la finalidad para la que fué creada y que consiste en quitar a la comunidad una parte de su ingreso para transformarla en gastos administrativos, y prestaciones (monetarias y en - servicios); siendo esta finalidad antitética a la política económica y fiscal - que la ciencia económica aconseja para el Estado, tiene que ser sustancialmente irracional en el sentido que usan ese término los sociólogos, según definición de Mannheim que aparece en la págs. 6 y 7.

Para dejar una noción más clara de lo que se afirma en el párrafo que precede vale la pena insistir sobre el enorme costo que representa para Guatemala, hoy exhausta, el financiamiento de un programa de desarrollo económico.

Examinemos el Cuadro No. 4 que muestra el décimo cuadro del informe rendido por la Comisión de Técnicos del BIRF, ob. cit. donde aparece el cálculo de - lo que yo llamaría un modesto plan de inversiones, y que, sin embargo, ellos -- consideran máximo para Guatemala, dado el estado actual de pobreza del país. Pa - ra realizar dicho plan, no obstante las medidas que aconsejan para incrementar hasta el máximo los ingresos del Estado, incluyendo la posibilidad de pago de - impuestos por parte de la UFCO y la IRCA, todavía necesita para financiarse, de un préstamo exterior de veinte millones de quetzales.

C U A D R O No. 4

POSIBILIDAD No. 1: PROGRAMA MAXIMO DE INVERSIONES
(En millones de Quetzales)

Motivo de la inversión	Años fiscales						Total
	1951-2	1952-3	1953-4	1954-5	1955-6	1956-7	
Agricultura.....	1.2	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	8.3
Transportes.....	2.0	4.0	5.0	5.0	5.0	5.0	26.0
Telecomunicaciones....	0.0	0.3	0.5	1.0	0.6	0.6	3.0
Energía.....	0.2	1.0	2.0	3.0	3.0	2.8	12.0
Irrigación.....	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0	2.0
Sanidad.....	1.2	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	8.2
Costo total de los proyectos.....	4.6	8.2	10.3	11.8	12.4	12.2	59.5
Servicio de la deuda..	0.0	0.1	0.3	0.6	0.8	0.9	2.7
Inversiones totales...	4.6	8.3	10.6	12.4	13.2	13.1	62.2
Fuentes internas dis-- ponibles.....	2.0	4.0	5.0	7.5	10.0	13.1	41.6
Préstamo.....	2.6	4.3	5.6	4.9	3.2	—	20.6

Nótese que los técnicos del BIRF solo se refieren en su informe a gastos en sanidad a los que asignan en seis años un total de Q. 8,000.000 para luchar contra el paludismo, purificación de aguas y terminación del Hospital Roosevelt. En ningún momento hacen alusión a cuotas del Estado para financiamiento del Seguro Social, y no es precisamente por ignorar la existencia del IGSS. Es más, en el plan mediano que aconsejan, con un gasto total de Q. 55,400.000 corresponde al renglón de sanidad la disminución principal o sea de Q. 3,100.000 dejando intacto los renglones de transportes y el de energía. Ellos consideran que el problema económico más grave para Guatemala, es actualmente el de transportes.

Mucho más ambicioso es el Plan de Gobierno presentado por el actual Presidente de la República ante la opinión pública y el Consejo Nacional de Economía a mediados de 1951. En dicha exposición ratifica su declaración primera al recibir la Presidencia, cuando afirmó su propósito de promover el desarrollo económico de Guatemala para lograr tres objetivos fundamentales: "PRIMERO, convertir a nuestro país de una nación dependiente y de economía semicolonial, en un país económicamente independiente; SEGUNDO, transformar a nuestra nación, de un país atrasado y de economía predominantemente feudal, en un país capitalista moderno; y TERCERO, hacer que esta transformación se lleve a cabo de tal manera que traiga consigo la mayor elevación posible del nivel de vida de las grandes masas del pueblo."

En la práctica, el Gobierno actual ha emprendido dos tareas de gran magnitud que necesitan por sí solas de grandes sumas: la obra vial, con la Carretera del Atlántico como centro y la Reforma Agraria que implica indemnizaciones, ayuda económica a campesinos y otros gastos indispensables de gran importancia.

La política económica del Gobierno puede diferir del plan propuesto por los técnicos del BIRF, pero no fundamentalmente. La diferencia está en que los planes del BIRF fueron el resultado de la fría aplicación de los principios económicos, mientras, un Gobierno puede aplicar los mismos principios básicos de la ciencia, pero poniendo en juego otros importantes factores adicionales no sujetos a medición cuantitativa. De todas maneras lo importante es hacer notar la forma como convergen hacia una misma finalidad la opinión de un grupo de técnicos de una prestigiosa institución económica internacional y la opinión de un hombre público que preside un Gobierno. Y no puede ser de otra manera puesto que si se analiza la materia objetivamente la conclusión tendrá que ser igual. No obstante no poderse contar con estimaciones que el Gobierno haya hecho sobre sus necesidades de un futuro cercano, basta examinar las cifras calculadas por el BIRF para sacar en consecuencia que toda la capacidad tributaria del pueblo de Guatemala será escasa en relación a la magnitud de la obra emprendida si es que se ha de llevarla a cabo como merece.

Anteriormente se dijo que el seguro social con las proyecciones que se contemplan en el Art. 28 de la Ley Orgánica del IGSS era irracional para Guatemala, según la acepción del término que tienen los sociólogos, según explicación de Manheim. Pero además, el seguro social representa una supervivencia del pensamiento mágico porque no descansa sobre conclusiones realistas sobre nuestro medio. Podríamos afirmar que su introducción al país se apoya más en razones que no son el producto del análisis científico de nuestras necesidades. Porque:

PRIMERO.- Es cierto que, la población necesita ser protegida contra eventualidades, pero antes debe satisfacer sus necesidades primarias y continuas que no se llenan en Guatemala como las fundamentales de salubridad y asistencia pública.

SEGUNDO.- El seguro social necesita para financiarse, quitar a la comunidad una parte de su ingreso personal para convertirlo en gastos administrativos y -- prestaciones monetarias y en servicios. Esto puede constituir la médula de una política de dirección de la tabla de preferencias. Esto es, que si la comunidad gasta sus ingresos en ciertos bienes de lujo o no indispensable o hasta dafinos, el Estado le quita una parte de dicho ingreso para forzarla a utilizarlo en gastos de previsión. En Guatemala, no obstante no contar con estudios de curvas de indiferencia que nos muestren el camino que siguen las preferencias de los consumidores, basta conocer que apenas contamos con el equivalente de 12 centavos y -- medio diarios per cápita para alimentarnos y que la mayor parte de la población camina descalza para darnos cuenta, sin necesidad de estudios exhaustivos que el problema NO es el de dirigir el consumo hacia gastos de previsión sino de INSUFICIENCIA DE PRODUCCION Y CONSECUEMENTEMENTE DE INSUFICIENCIA DE INGRESOS PARA SATISFACER NUESTRAS NECESIDADES VITALES.

TERCERO.- Guatemala cuenta con alrededor de 460 médicos en toda la República y con una población mayor de los 2,800,000 habitantes. O sea más de 6,000 personas para cada médico. En la capital el problema no es tan grave porque aquí -- radican la mayor parte de profesionales pero en los departamentos el problema adquiere caracteres trágicos. Si el Instituto demanda este factor para cubrir sus necesidades de protección a un grupo de población, dada la inelasticidad en la -- oferta de médicos, encarece este servicio para el resto de la población o hasta puede llegar a sustraerlo completamente sin tener ninguna posibilidad de diluir el servicio por medio de una protección universal debido a la escasez de este -- factor.

CUARTO.- Aunque la Ley no lo dice, una de las funciones que los tratadistas consideran propias del seguro social es la de redistribuidor del ingreso. Esto supone hacer incidir las cuotas en los grupos de población que ya tenga cierta -- capacidad de ahorro para revertirlas en forma de prestaciones en aquellos cuyo -- último centavo tiene un gran valor marginal. No cabe duda que esta es una excelente política pero ya quedó explicado que el régimen de Guatemala hace incidir el costo sobre las masas de consumidores de limitados recursos. Aún suponiendo que el régimen fuera universal y el sistema financiero empleado lograra la redistribución del ingreso, no será conveniente por el momento, porque tal política disminuiría la capacidad de ahorro de la comunidad y por tanto, su capacidad de inversión, y ya se ha visto que todavía no tenemos sino una capacidad de ahorro muy reducida; lo que constituye, precisamente, la causa de nuestro estancamiento.

QUINTO.- Puedo resumir lo anterior diciendo que la idea de establecer el seguro social en Guatemala se identifica con el pensamiento infantil llamado por -- los psicólogos "principio de placer" o sea la tendencia de preferir un pequeño -- beneficio presente a costa de uno mayor en el futuro. O sea, que hoy se trata de emplear una parte del miserable ingreso de la comunidad para fines de previsión, sacrificando con ello lo que con esa parte del ingreso puede lograrse en un futuro, acaso cercano, si dicha parte se emplea para fines de desarrollo económico. Más adelante, con un ingreso mayor puede considerarse indispensable el estable-- cimiento de amplios programas de seguro social.

En el Informe que el Actuario Norteamericano, Sr. Williamson rindió al IGSS, citado anteriormente, a pesar de su obligada discreción, dicho profesional no -- pudo menos de expresar su duda ante las proyecciones de una cosa que ya estaba -- en marcha cuando dijo⁽⁵⁾ Guatemala en 1946-47, tienen la oportunidad de revisar todas estas experiencias pasadas (de seguros sociales de otros países) desde dos puntos de vista ventajosos: A) vivir en un mundo industrial del presente pero b) estar por su parte, apenas en el principio de una economía de producción cuanti-

tativa. Con sus raíces tan profundamente enclavadas en la artesanía primitiva de los indios, con la herencia de una colonización española pintoresca pero estéril en muchos aspectos, parecería una anomalía recurrir a un esquema de seguridad social que es el producto del desarrollo industrial moderno. Sin embargo, hay la ventaja de proponerse soluciones conscientes ya desde ahora, a los problemas que el desarrollo de su economía empieza a acentuar." Es de advertir que aunque hombre de amplia cultura, el señor Williamson no es un economista.

El mismo Presidente de los Estados Unidos en su informe anual al Congreso - expresaba en enero de 1947, al referirse al seguro social limitado que existe en ese país; "Nuestro sistema actual de seguro social está funcionando por las contribuciones de los empleados y los patronos. Sin embargo, debemos reconocer que la contribución de los empleados y el impuesto sobre los sueldos patronales, reduce el poder adquisitivo de las masas e incrementa los costos de los hombres de negocios."

Podemos preguntarnos a que se debió que la idea del seguro social prendiera con tanta fuerza en Guatemala y fuera aceptada sin someterla a ningún análisis por los hombres de Gobierno, por los dirigentes de trabajadores, por los políticos, y, que entre los economistas se dijera bien poco de sus inconvenientes momentáneos. Parece que la respuesta correcta debe tomar en cuenta tres elementos: el contenido mitológico del seguro social que nos indujo a aceptarlo sin análisis; la ignorancia que sobre tal asunto existía en Guatemala y, como elemento catalítico, la psicología colectiva que imperaba en el período subsiguiente a 1944.

En ningún pueblo hubiera podido ser aceptada esta idea con tanta solicitud - como en Guatemala, que se empeñaba en hacer desaparecer las graves injusticias - que a diario se denunciaban contra los regímenes de Gobiernos anteriores y de cuya abominable existencia todo el mundo se sentía culpable. El seguro social que se ofrecía como un cuerno de la abundancia que repartía "beneficios" y "protegia" contra los riesgos "sociales" a las masas desamparadas incluso aumentado su nivel de vida fué considerado como un medio para la reivindicación de éstas y un "descargo de conciencia."

IV

NECESIDAD DE LA ESTRUCTURACION DE UNA SEGURIDAD SOCIAL GUATEMALTECA

La idea de que las actividades económicas están dominadas por principios similares a los que rigen en el orden natural y por tanto nada debe hacerse para cambiarlas, es tan antigua como otras tantas ideas que sin base científica aún perduran. En los tiempos modernos recibió su consagración al encontrarse en los escritos de Adan Smith, considerado como el padre de la Economía y creador de la fórmula "dejar hacer, dejar pasar", tan fácil de gravar en la mente. Probablemente a la misma conclusión hubieran llegado en aquel tiempo los economistas que hoy propugnan por la planificación, si, desprovistos de las experiencias actuales, hubieran observado que, en términos generales, la comunidad parecía resolver sin intervención de una mente coordinadora los tres problemas económicos que enfrenta toda sociedad, de que nos habla Samuel son; QUE bienes y en que cantidad deberán producirse; COMO o con que medios técnicos se producirán; y PARA QUIEN - o quien disfrutará de los bienes obtenidos, en lugar de imperar el caos económico, o más bien en vez de ser evidente. Consecuentemente aquellos autores acaso hubieran sido paladines de la libre competencia y del abstencionismo.

Lo cierto es que estas ideas abstencionistas pasaron a la historia y solo-- quedan como reliquia guardada celosamente por las más conservadoras mentalidades. Con ellas pasó a la historia el capitalismo puro, si alguna vez existió. Hoy al referirnos al capitalismo, lo concebimos como al capitalismo moderno, aquel que admite como norma o por necesidad la intervención creciente del Estado. Aun un Estado que pretenda ser abstencionista no puede dejar de cobrar impuestos y de -- gastar sus ingresos en la forma que crea más conveniente de acuerdo con las finalidades para las que existe, convirtiéndose en el empresario principal del país y cuyas decisiones económicas influirán profundamente en la actividad económica global. Ni podría dejar de controlar el sistema monetario ni de tomar actitud -- directa en caso de alguna calamidad. Pero este extremo más bien es raro y tiende a desaparecer. Al contrario, lo que caracteriza a nuestro tiempo es la tendencia de trazarse metas concretas y tratar de realizarlas mediante programas de acción, generalmente a corto plazo. Los problemas que cada uno trata de resolver pueden ser diversos y los fines también, pero la técnica es la misma y solo difiere en grado. No hay diferencia fundamental entre un plan quinquenal ruso, el plan Marshall o un plan de desarrollo económico que se trace un país atrasado para llegar al capitalismo. El denominador común a todos ellos es el de esperar determinados efectos de la intervención directa del Estado en la vida económica, aunque los propósitos de cada uno varíen. Y, si las cosas deben llamarse por su nombre, esta nueva técnica debemos llamarla en todos los casos: PLANEACION ECONOMICA.

En una obra reciente: "Planeación Económica", de Seymour Harris, Fondo de -- Cultura Económica, 1952, donde el autor examina los diversos grados de planificación en quince países: Argentina, Australia, Bélgica, Canadá, Checoeslovaquia, -- Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, India, Japón, Noruega, Polonia, Suecia y la URSS, reconoce que la planificación está en marcha y que una vez sugerida su necesidad no nos salvará de la misma ponernos vendas en los ojos. Y afirma (pag. 10) que en "1913 la economía planificada existía sólo en la mente o en los desmañados escritos de los teóricos izquierdistas. En fecha tan reciente como 1930 -- la generalidad de los economistas reaccionó violentamente ante la idea de que una economía sometida a programa pudiera tener alguna lógica. Pero desde 1930 -- han pasado muchas cosas. El mundo ha observado que tres planes quinquenales en la URSS realizaron una industrialización y una expansión sin paralelo, así como el poderío de su maquinaria militar. Durante el mismo período los países capitalistas estuvieron sufriendo una parálisis o, en el mejor de los casos, una quiebra temporal de sus sistemas, con la proliferación de malestares sociales: caída de precios, desocupación y obstrucción al comercio.... con el advenimiento de la guerra, se puso en primer plano la planeación al modo de Rusia..... En verdad un número de destacados teóricos y analistas del sistema ruso y de otras economías planificadas había demostrado que una economía de esa clase podía funcionar (Landauer, Longe, Lorwin, Pigou, Schumpeter y Wooton); otros examinaron la economía rusa con el fin de descubrir cómo había funcionado, (Baykov, Bergson, C.-- Clarck, Dobb, Gerschenkron, Sweezy); todavía otros más --aunque admitían la posibilidad teórica de una economía bien planificada-- eran extremadamente exépticos en cuanto a la posibilidad de encontrar los cerebros que dirigieran los tableros de la economía sin producir un corto-circuito, (Hayek)."

Y más adelante, pag. 15, advierte que pocos son los países que carecen hoy día de planes. Refiriéndose al grado de planificación dice: "en un extremo está el plan quinquenal (1946-50) de la URSS, que controla la utilización de casi todos los recursos y el trabajo en el país.... En el otro extremo están los Estados Unidos, que tienen un plan para la obtención y el mantenimiento de altos niveles de ocupación con el mínimo de intervención del Estado.... Entre los dos, -- hay una variedad de economías planificadas y semiplanificadas."

En lo que se refiere a la América Latina, podemos decir, que no es una casualidad encontrar corrientemente y en casi todos los números de las revistas de Economía que se publican, estudios sobre problemas concretos que se presentan al plantear la aceleración del desarrollo económico de nuestros países. Porque también es una preocupación nuestra, resultante de uno de los hechos históricos más importantes que registrará la historia como es el nacimiento de la preocupación por encontrarnos a nosotros mismos; buscando nuestros propios caminos de progreso, sacudiéndonos la fatal dependencia que siempre hemos mantenido de otros países no latinoamericanos y utilizando para el efecto la experiencia del mundo.

En el caso de Guatemala, que es lo que por el momento interesa examinar, -- cualquier medida que pretenda utilizarse para impulsar el desarrollo económico integral del país debe ser tomada directamente por el Gobierno y por tanto implica forzosamente un grado al menos de planificación.

Puede afirmarse que en Guatemala el desarrollo económico del país no puede ser logrado y mucho menos acelerado sin la acción directa del Gobierno porque la presión que ejercen las instituciones derivadas directamente del tipo de producción colonial han hecho subsistir fuertes intereses de tipo personal que paralizarían cualquier tentativa de la actividad privada a menos que por encima de aquellos intereses se imponga la fuerza del Estado. Por otra parte, solo los gobiernos pueden contar con los medios técnicos indispensables para apreciar los problemas con una visión de conjunto que los lleve a lograr beneficios generales. Solo el Gobierno puede lograr obtener los medios indispensables para suplir nuestra falta de capitales, no solo por el empleo de los medios ordinarios de ingreso sino también por su propio crédito derivado de la continuidad del Estado.

Antes de 1944, los gobiernos no solo eran en Guatemala, sumamente abstencionistas sino que entendían su función como una actividad puramente de orden. Fueron tan celosamente guardianes de este orden que no permitían la libre discusión de los problemas socio-económicos por temor a engendrar reclamos masivos o luchas reivindicatorias. Desde fines de 1944, y con motivo de un hecho social de gran trascendencia se realizó un cambio completo en la actitud de los nuevos gobiernos. La Constitución de la República, en vigor desde marzo de 1945, dejó a los hombres de Gobierno cierta amplitud para la acción directa del Estado en beneficio colectivo, dentro de un sistema de libertad de empresa y propiedad privada, que constituyen la médula de un régimen capitalista moderno.

Con ese instrumento en sus manos y sin extenuar ni mucho menos las posibilidades que su amplitud permite, se logró en pocos años la introducción de nueva legislación y nuevas instituciones en las que se manifiesta la acción directora del Estado. Se creó el Ministerio de Economía, se emitió una nueva Ley Monetaria, de Bancos, la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, el Código de Trabajo, la Ley Orgánica del IGSS, (que hoy se comenta); la legislación cooperativa, el Instituto de Fomento de la Producción y otras leyes e instituciones de similar tendencia. Se iniciaron en este breve tiempo la investigación estadística y la investigación económica; tuvo libre acceso al país la producción científica del mundo sin pasar por el torpe cedazo de la censura; fundamento todo ello de una sana intervención estatal.

En términos numéricos pueden darse las siguientes cifras que muestran los cambios ocurridos de 1944 a 1950. El producto Nacional Bruto que en 1944, fué de Q. 152,483,900, llegó a Q. 522,165,000, en 1951, según estimaciones del Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala; nuestras importaciones de maquinaria y equipo ascendieron en valor de Q. 1,899,200, en 1944, a --

Q. 16,963,200, en 1950, según datos de boletines de la D. G. E. Las exportaciones totales subieron de Q. 23,827,000, en 1944, a Q. 67,605,000, en 1950, según boletines del Banco de Guatemala. Todas estas cifras sin deflatar.

Los anteriores guarrismos aunque halagadores no pueden acreditarse a un solo factor, porque intervinieron muy diversos elementos de carácter nacional e internacional para hacerlas posibles, pero nos orientan sobre las grandes posibilidades para nuestro país, si, en vez de una política de intervencionismo sin planificar, existe una política definida en planes concretos de trabajo.

Este es el enorme valor que se puede encontrar a la declaración inicial, -- posteriormente ampliada, del segundo Gobierno después de 1944. Ya en el Capítulo anterior reproduje los tres postulados del plan de Gobierno. También se hizo referencia a la forma como se ha comenzado a poner en práctica dicho plan. No resta sino hacer algunas consideraciones muy generales sobre un aspecto de esta materia: LA LEY DE REFORMA AGRARIA, Decreto 900 del Congreso de la República.

Mucho se discutió en torno a la Ley de Reforma Agraria cuando el proyecto -- fué enviado al Congreso el 9 de mayo del corriente año para su discusión, como iniciativa del Ejecutivo. Durante varias semanas se llenaron diariamente páginas enteras en los periódicos, se dieron muchas conferencias y se improvisaron seminarios en toda la República. No es necesario ni procedente entrar a examinar lo que entonces se dijo. Pero sí considero útil, para los efectos de este Capítulo, comentar someramente aquellos aspectos de la Ley que involucran una acción directa del Estado en los bajos cimientos de nuestra economía.

Los primeros artículos nos dicen claramente que con la Ley se trata de: "liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originan para desarrollar la forma de explotación capitalista de producción en la agricultura y preparar el camino para la industrialización de Guatemala". Esas y otras disposiciones contenidas en otros artículos nos indican la obligación del Estado de utilizar toda su fuerza coercitiva para transformar el COMO de que nos habla Samuelson. Existiendo también determinado el objetivo final: DARLE A LA PRODUCCION UN CARACTER DEL CAPITALISMO MODERNO, o sea, uso de grandes capitales (maquinaria y equipo, fábricas, almacenes, capitalización en suma); división del trabajo y más que eso, especialización de la mano de obra; y, uso amplio del dinero.

El Artículo tercero señala los objetivos esenciales de la Reforma Agraria:

- "a) Desarrollar la economía capitalista campesina y la economía capitalista de la agricultura en general;
- b) Dotar de tierra a los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas que no la poseen, o poseen muy poca;
- c) Facilitar la inversión de nuevos capitales en la agricultura mediante el arrendamiento capitalista de la tierra nacionalizada;
- d) Introducir nuevas formas de cultivo, dotando, en especial a los campesinos menos pudientes, con ganado de laboreo, fertilizantes, semillas y asistencia técnica necesaria; y
- e) Incrementar el crédito agrícola para todos los campesinos y agricultores capitalistas en general."

Puede inferirse de este mandato, que también se trata de lograr mediante la intervención del Estado, una mayor productividad que se deriva del mayor uso del factor tierra y de la ayuda económica y técnica del Estado, así como la diversificación de la agricultura.

El Estado se decide a intervenir en Guatemala, para lograr el sueño dorado común a todos los países del mundo: intensificar y diversificar la producción - para dotar a los consumidores de un volumen mayor de artículos de consumo y a los productores de un ingreso monetario mayor por cuanto, dado nuestro exiguo consumo queda amplio margen para nuestra demanda interna, y la externa es infinitamente elástica dada nuestra pequeñez territorial. Es evidente que con este objetivo se trata de modificar el QUE de que nos habla Samuelson. Además no solo se trata de aumentar la producción, sino de algo adicional muy importante como es transformar el valor en uso que hoy tiene la mayor parte de nuestra producción en un valor de cambio. Sweezy aprobaría esta medida como condición para el desarrollo del capitalismo a juzgar por su afirmación página 77, "Teoría del Desarrollo Capitalista", fondo de Cultura Económica: "En realidad, un alto desarrollo de la producción de mercancías es un pre-requisito necesario para la aparición del capitalismo."

Desde luego, la Ley en su integridad trata de lograr una mayor justicia social proveyendo de factores productivos que hoy se desperdician a quienes los necesiten y determinando la forma y condiciones en que deben retribuirse ciertos actos, (Art. 2°). Quiere decir que también, entre los objetivos concretos de la Ley se persigue modificar la distribución del ingreso proveniente de la actividad económica o sea el PARA QUIEN, tantas veces mencionado.

Ante este nuevo tipo de actividad estatal no empleado nunca en Guatemala, - que se tenga noticias; y en el supuesto que no se pretenderá mas tarde desviar tan trascendentales y encomiables propósitos, no se puede menos de querer darle un nombre apropiado. Un político la denominaría actividad revolucionaria, empero, esa denominación es muy vaga y poco técnica. Podría llamársele actividad gubernativa en pro del desarrollo económico, pero si tal cosa se hiciera, podría dar origen a que un economista liberal la interpretara como una actividad de dejar hacer y dejar pasar del Estado, y, de todas maneras resultaría muy poco compreensiva. Por nuestra parte, la llamamos actividad planificadora del Estado a la cual solo falta fijar etapas definidas de realizaciones.

También consideramos que este ensayo de planificación, que satisfaría, como está planeada, los ideales de libertad con planificación de Landauer, Wooton y otros más, no debe depender del margen de recursos que otras actividades desarrolladas por el Estado y por sus instituciones buenamente le permitan, sino al contrario, esta actividad de planificación parcial debe ser el centro al que otras actividades estén coordinadas y hasta cierto punto sujetas. O, en otras palabras, debe aprovecharse esta extraordinaria oportunidad para construir alrededor de la Reforma Agraria una planificación sustancialmente racional.

Luego, si se acepta la posibilidad de que estamos comenzando a vivir un período de intervención estatal racionalizada, es indispensable que asignemos a la Entidad encargada de realizar programas de seguridad social un papel dentro del plan general del Estado. La idea no es novedosa. Beveridge, en sus primeras dos de los tres principios básicos de su famoso plan decía hace diez años:

"1° UN PERIODO REVOLUCIONARIO EN LA HISTORIA DEL MUNDO ES EL MOMENTO DE HACER REVOLUCIONES, Y NO EL DE PONER PARCHES Y REMIENDOS A LO VIEJO.

2° LA ORGANIZACION DEL SEGURO SOCIAL DEBE SER CONSIDERADA TAN SOLO COMO PARTE DE TODA UNA POLITICA DE PROGRESO SOCIAL."

Ahora bien, Beveridge, a continuación presentó un basto plan de beneficios sociales que, sin discusión o sin ella, podríamos aceptar como ajustable a las condiciones del grado de desarrollo de la Gran Bretaña pero inaplicable a Guatemala por razones que no es necesario repetir.

En nuestro país, lo procedente está constituido en estos momentos por un elemento complementario a la planificación que encierra la Ley de Reforma Agraria. La Ley Orgánica del IGSS determina taxativamente el campo de aplicación y los beneficios que se deben establecer para cubrir riesgos sociales. Esto define objetivos precisos para un régimen de Seguro Social pero al mismo tiempo limita las funciones de la Entidad. En contra de esto, una legislación de seguridad social no puede ser limitativa, ni siquiera a su campo de aplicación porque es posible realizar programas que beneficien a la población futura. Mucho menos puede serlo en lo que se refiere a los programas concretos de beneficio puesto que si su finalidad inmediata no debe ser la de aplicar todos los programas de seguro social posibles contra todos los riesgos sociales conocidos, sus fines tampoco pueden limitarse a esa simple y por ahora imposible función. Entonces, las funciones que la Ley debe darle a una Institución de seguridad social deben ser muy comprensivas. Es decir, se debe dotar a la institución de normas efectivamente flexibles que le permitan adaptar su acción a las necesidades del momento. Esto tiene que ser así porque algunas necesidades que se presentan son imprevisibles aun cuando otras sean previsibles.

Por ejemplo, es previsible la necesidad de aplicar en un futuro próximo una campaña de carácter nacional contra flagelos colectivos (programa previsto por el Instituto) como el paludismo, el parasitismo intestinal y otros males del trópico con objeto de complementar las medidas originadas con motivo de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. Pero no es posible determinar de inmediato la necesidad económica de emprender programas temporales de seguro social contra enfermedades generales en nuevas zonas de producción que aparezcan como consecuencia de migraciones originadas por la legislación agraria.

No es posible, sin basarse en estudios previos, determinar la necesidad económica y el beneficio social que podría derivarse de un programa de desayuno infantil como medio para despertar el interés de las clases campesinas más atrasadas y elevar su nivel cultural y lograr su aporte como elemento más productivo en beneficio del desarrollo económico del país.

En cambio es previsible en términos cuantitativos, decir a cuanto ascenderá dentro de diez años la demanda de profesionales médicos por una población de un mayor nivel económico. Y, por tanto un amplio programa de becas puede constituir ya un excelente principio para una posible expansión de los servicios médicos ofrecidos por la institución o bien, una medida para disminuir el costo de dicho servicio, como consecuencia de una oferta ampliada, y por tanto un elemento positivo en la elevación del nivel de vida.

No menos importante parece la posibilidad de centralizar en la entidad la investigación económico-social que se efectúe en el país. Pero esto solo puede ser aceptado por aquellos que tenemos confianza y fé en la utilidad de la investigación científica como base sobre la que debe descanzar la acción.

Es imposible descorrer el velo del futuro y asentar en una Ley de seguridad social, tal como se concibe el término, las aplicaciones que pueden hacerse en el futuro de este instrumento. Pero debe reconocerse que no existe ninguna razón para agotar de inmediato las diversas posibilidades de aplicación ni siquiera

ra como complemento directo de la reforma agraria. Al contrario, si tomamos en cuenta los limitados recursos del país bastaría un plan inicial de lucha contra el paludismo y el parasitismo intestinal en la costa del Pacífico tendiente a - facilitar el asentamiento de la desbordante población de los altiplanos de occi- dente en esta rica zona susceptible de mecanización agrícola para absorber una parte considerable de los recursos con que podría contar la Institución. Según cálculo aproximado sometido a la Misión del BIRF, por especialistas competentes de la Oficina Sanitaria Panamericana, un saneamiento permanente de la menciona- da circunscripción geográfica, sin incluir viviendas, ascendería a un costo de Q. 29,577,000, cantidad que no podría ser invertida sino a través de unos cinco o seis años. Se comprende que todos los habitantes podrían soportar el costo - de un programa de este tipo sin que esto significara injusticia alguna porque - los beneficios derivados de una abundante producción de esta zona se revertirían en toda la República elevando el nivel de vida de toda la población. Aquí resul- ta evidente que una institución de seguridad social puede elevar el nivel de vi- da pero esto depende de la racionalidad de sus proyectos.

En cuanto a los programas de seguro social vigentes y el de protección Mater- no-Infantil que está por iniciarse, representan un problema que necesita investi- gación específica para lograr que se sigan realizando con el máximo de economía y de beneficio colectivo, pero en este caso, lo cierto es que su aplicación debe ser universal, esto es, a toda la población. A menos que se pretenda seguir la práctica primitiva de que nos habla Frazer, de transferir los males a otra perso- na, animal o cosa; pero esta vuelta al pasado es aún más injusta que la práctica primitiva porque en ésta los males solo se transmitían imaginariamente mientras la transferencia del costo del seguro social a toda la población es real.

El autor es el primero en reconocer que no ha hecho más que tratar de acer- carse al verdadero camino por donde debe seguir aplicándose la seguridad social en Guatemala puesto que ir más allá implicaría extensas investigaciones sobre - el mismo campo de los hechos. Enfrentar el problema en otra forma sería ir con- tra los principios que ha creído aprender en la Universidad. Más adelante se- guiré desarrollando este tema para propia satisfacción y una suspensión tempo- - ral espero que sea provechosa.

Se sabe que en la mayoría de los casos es más fácil destruir que crear. Pe- ro también es cierto que para crear es necesario destruir antes, y es muy difí- cil destruir los mitos.

La racionalización sustancial del régimen tradicional del seguro social para convertirlo en lo que será en el futuro una seguridad social, está siendo ya vis- lumbrado por aquellos que, en otros países, se interesan en estos problemas. E- llo permite esperar que en Guatemala, pronto pueda hacerse consciencia para que sea posible contar con una política de seguridad social muy propia a base de es- tudios realistas de nuestras peculiaridades y necesidades, integrada dentro de - la general del Estado. Es halagador que en la Quinta Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, realizada en - Río de Janeiro en abril de 1952, segundo punto del orden del día, "SEGURIDAD SO- CIAL: RESULTADOS LOGRADOS Y POLITICA FUTURA", no se haga referencia como políti- ca futura de la seguridad social a los tan llevados y traídos riesgos sociales - sino a otras actividades acaso no bien definidas pero que parecen más racionales como fines inmediatos de la Institución en nuestros países. Véase lo que dice - el Informe II, de esa conferencia, Pub. de la OIT, 1952, pág. 108: "LA POLITICA FUTURA. Algunas de las experiencias ya efectuadas por diversos países, comunica- das en diversas reuniones internacionales, pueden ser de utilidad para la orien-

tación general de la obra futura. Así por ejemplo, el conocimiento más completo y exacto posible de los métodos de creación y habilitación de la cadera de hospitales del seguro social en Perú, de la extensión progresiva de la atención médica a los centros urbanos en Brasil o a las zonas rurales en Chile, y del empleo de servicios en automóviles especialmente equipados como unidades móviles en la República Dominicana, pueden-junto con planes efectivos de saneamiento público, de mejoría de la atención profesional, de aumento progresivo del número de profesionales médicos y de las profesiones conexas y de inversión de recursos apropiados- contribuir a la solución de las deficiencias y problemas actuales de orden médico social..... Una política de seguridad social estrechamente vinculada a una política económica nacional sana de pleno empleo, de aprovechamiento de los recursos nacionales al máximo posible, de aumento de la capacidad técnica profesional del trabajador, en buenas condiciones, físicas y psíquicas, de adaptación a su trabajo, de buen sistema fiscal, de útiles inversiones de los recursos, de constante estudio de las bases económicas y demográficas de la seguridad social, tanto en los planos nacionales como en los regionales, deben proponerse, en el orden económico, los países americanos..... En materia de extensión de la seguridad social a las poblaciones indígenas y a las poblaciones rurales en general, la política futura debe tener por objeto, como lo dice la resolución de la Comisión de expertos en trabajo indígena, antes que nada, iniciar investigaciones sistemáticas sobre la vida real de dichas poblaciones, procurando, en cuanto a los problemas del campo se refiere, vincular el desarrollo de sistemas de seguridad social contra las fuerzas de la naturaleza a la obra de las cooperativas de producción y distribución, sin olvidar las estrechas relaciones que hay entre asegurar medios de subsistencia del trabajador agrícola y las formas de producción y de trabajo agrícolas."

CONCLUSIONES

- 1.- EL SEGURO SOCIAL ES UNA INSTITUCION QUE TIENE COMO FINALIDAD LA COBERTURA DE RIESGOS A GRANDES GRUPOS DE POBLACION O A LA POBLACION ENTERA DE UN PAIS, FINANCIADO GENERALMENTE MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO MIXTO QUE COMPRENDE LA FORMA USUAL EN EL SEGURO PRIVADO Y LA UTILIZADA POR EL ESTADO PARA COSTEAR LA SALUBRIDAD Y ASISTENCIA PUBLICA.
- 2.- EL SEGURO SOCIAL FORMA EN GENERAL UN ELEMENTO AUTONOMO QUE OPERA Y SE DESARROLLA OLVIDANDO INTEGRARSE AL TODO ARMONICO DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS DE LA SOCIEDAD DONDE EXISTE, - ABSORBIENDO FACTORES QUE PUEDEN SER UTILIZADOS CON UNA MAYOR UTILIDAD RELATIVA EN OTRAS DE LAS ACTIVIDADES FUNDAMENTALES DEL ESTADO.
- 3.- EL SEGURO SOCIAL NO ES ACONSEJABLE PARA PAISES POCO DESARROLLADOS.
- 4.- SEGURIDAD SOCIAL ES EL NOMBRE CON QUE SE HA PROCURADO DESIGNAR LA SITUACION IDEAL DE BIENESTAR CRECIENTE DEL CONGLOMERADO LOGRADA POR LA INTERVENCION DIRECTA DEL ESTADO, PERO UTILIZADA TAMBIEN PARA LOS MAS VARIADOS PROYECTOS Y PARA DESIGNAR GENERICAMENTE AL SEGURO SOCIAL.
- 5.- DE MOMENTO NO PUEDE DESARROLLARSE EL SEGURO SOCIAL A TODOS O GRAN PARTE DE LOS PROGRAMAS QUE LA LEY ORGANICA DEL IGSS SEÑALA, SIN GRAVE PERJUICIO AL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS, QUE NECESITA DE TODOS LOS RECURSOS DISPONIBLES.
- 6.- ES NECESARIO REPLANTEAR EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL - EN GUATEMALA, OLVIDANDO DE MOMENTO LAS METAS QUE SE TRAZAN - INSTITUCIONES SIMILARES O YA HAN SIDO ACEPTADAS POR OTROS -- PAISES, PARA BUSCAR LA SATISFACCION DE LAS MAS PERENTORIAS - NECESIDADES PROPIAS. LA REFORMA AGRARIA DE 1952, VIENE A - PONER ENFASIS EN LA NECESIDAD DE ESTRUCTURAR UNA SEGURIDAD - SOCIAL GUATEMALTECA QUE LA COMPLEMENTE DENTRO DE UN PLAN GENERAL DE ACCION DEL ESTADO.

B I B L I O G R A F I A

- LA RAMA DORADA. J. G. Frazer. Fondo de Cultura Económica. Mex. 1950.
- EL MITO DEL ESTADO. E. Cassirer. Fondo de Cultura Económica. Mex. 1949.
- TOTEM Y TABU. S. Freud. Ed. Pax, Chile 1936.
- BREVE HISTORIA DEL MUNDO. H. G. Wells. Ed. Zig-Zag, Chile; 1949.
- MEXICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL, Tomo I. Publicación del IMSS; 1952.
- SOCIAL SECURITY LEGISLATIONS THROUGHOUT THE WORLD. Publicación de la Federal Security Agency. EE UU; 1949.
- LIBERTAD Y PLANIFICACION SOCIAL. K. Mannheim. Fondo de Cultura Económica. México; 1942.
- EL SEGURO SOCIAL EN INGLATERRA, PLAN BEVERIDGE, Resumen. Ed. Minerva S. R. L. México.
- ESTUDIO HOSPITALARIO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA. Publicación del IGSS. 1949.
- INFORME SOBRE EL PROBLEMA DE LAS CLASES PASIVAS EN GUATEMALA. Publicación del IGSS. 1948.
- BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN GUATEMALA. O. Barahona S. & W. Dittel. Centro Editorial, Guatemala; 1946.
- BASES DEL PROGRAMA DE ACCIDENTES DE TRABAJO EN GUATEMALA. O. Barahona & W. Dittel; Unión Tipográfica, Guatemala 1948.
- TEORIA GENERAL DE LA OCUPACION, EL INTERES Y EL DINERO. J. M. Keynes; Fondo de Cultura Económica, México; 1945.
- INTRODUCCION A KEYNES. R. Prebisch. Fondo de Cultura Económica; México; 1947.
- INGRESO NACIONAL DE GUATEMALA. J. A. Palacios; Publicación del Banco de Guatemala; 1951.
- EL DESARROLLO ECONOMICO DE GUATEMALA, Resumen del Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Tip. Nac. Guatemala; 1951.
- LA INDUSTRIALIZACION DE LOS PAISES ATRASADOS. K. Mandelbaum. Ed. Aguilar. México. 1950.
- PROGRAMA DE GOBIERNO, Exposición del Presidente Jacobo Arbenz ante la Opinión Pública y el Consejo Nacional de Economía. Tip. Nac. Guatemala. 1951.
- CURSO DE ECONOMIA MODERNA. P. Samuelson. Ed. Aguilar; Madrid, 1950.
- PLANEACION ECONOMICA. S. Harris. Fondo de Cultura Económica. México 1952.
- TEORIA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA. C. Landauer. Fondo de Cultura Económica. 1949.-
- ESTUDIO SOBRE LAS CONDICIONES DE VIDA DE 179 FAMILIAS EN LA CIUDAD DE GUATEMALA. J. Arias. Tip. Nac. Guatemala. 1948.
- EVOLUCION DEL VOLUMEN Y DE LA COMPOSICION DEL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DE LA NACION. GUATEMALA 1943-44 y 1950-51. José Guillén, -- 1951.
- EL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA ELEVACION DEL NIVEL DE VIDA DE LA POBLACION DE ESCASOS RECURSOS A TRAVES DE LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO. José Guillén, 1951.
- REVISTAS Y PUBLICACIONES;
- De la Oficina Internacional del Trabajo.
- De la Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Dirección General de Estadística de Guatemala.
- Banco de Guatemala.
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- LEY ORGANICA DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL, y sus reglamentos.