



ARTÍCULOS

Las reformas sociales en Estados Unidos

Paul Haensel

Revista de Economía y Estadística, Primera Época, Vol. 2, No. 1 (1940): 1º Trimestre, pp. 33-63.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3066>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Haensel, P. (1940). Las reformas sociales en Estados Unidos. *Revista de Economía y Estadística*, Primera Época, Vol. 2, No. 1 (1940): 1º Trimestre, pp. 33-63.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3066>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

LAS REFORMAS SOCIALES EN ESTADOS UNIDOS

La Ley Social Americana, votada en 1935, prescribe medidas de alto significado social y representa una gran innovación para América. Esta ley está consagrada a dos problemas: 1º) Socorro a los ancianos y seguro de ancianidad; y 2º) Socorro a los desocupados. Además, ella prevé subvenciones federales para los Estados (es decir a los 48 Estados de la Unión, Alaska, Hawai y el Distrito de Columbia) destinadas a sostener los niños menesterosos, a ayudar a los ciegos, lo mismo que a financiar la reeducación profesional de los inválidos, y los servicios de Salud Pública de los Estados individuales.

I. — Socorro a los ancianos

El socorro a los ancianos instituye dos sistemas de ayuda a las personas entradas en años: el primero, que se puede denominar Socorro de Caridad, consiste en permitir a los Estados el pago de una indemnización inmediata o de una anualidad regular a las personas ancianas necesitadas y que carecen de medios para mantenerse; el segundo ha introducido un seguro de vejez obligatorio para beneficio de personas de más de 65 años, sobre la base del monto de sus salarios y de las contribuciones realizadas por empleadores y empleados.

a) **El Socorro de caridad.**—

En lo que concierne al Socorro a los Ancianos necesitados en general, la ley federal invita a los Estados a someter a la aprobación de la Administración de Seguros Sociales (**The Social Security Board**) sus proyectos de organización de auxilio inmediato a las personas ancianas menesterosas.

Si el plan se aprueba (en lo que se refiere a las exigencias de edad, nacionalidad, residencia, etc.), el Estado que lo ha presentado recibe del Gobierno Federal un monto equivalente a las sumas por él gastadas en la ayuda de personas indigentes de 65 años o más, hasta la concurrencia de 20 dólares por mes y por persona (a partir desde el 1° de Enero de 1940 según la nueva ley del 10 de Agosto de 1939, y de 15 dólares antes de esa fecha); esto quiere decir que cada vez que una persona necesitada recibe del Estado 20 o más dólares por mes, el Gobierno Federal aporta una suma igual pero no superior a 20 dólares. Además, el Gobierno Federal contribuye con el 5 % de la suma acordada al Estado para socorrer a los ancianos, a fin de cubrir los gastos administrativos.

El número de beneficiarios del socorro de este género (es decir, de caridad), ha alcanzado a 1.888.057 personas, a quienes se abonó una suma de 36.548.078 dólares en Setiembre de 1939. El promedio de los pagos mensuales se eleva a 19.36 dólares. En California ha alcanzado a 32.46 dólares de los cuales la parte del Gobierno Federal era de 15 dólares por persona.

Alrededor del 24 por ciento de la población calculada, de 65 años o más, recibe esta clase de auxilio pecuniario en los Estados Unidos, y en algunos Estados como Oklaho-

ma y Utah más de la mitad de la población de 65 años y más la recibe (1).

b) **El Seguro obligatorio de ancianidad.** —

El Seguro obligatorio de ancianidad comprende en la actualidad a más de 35.000.000 de personas.

Todos los asalariados (excepción hecha de los obreros agrarios, domésticos, empleados del Gobierno y de los Estados, así como los empleados de establecimientos de caridad y de enseñanza) deben estar asegurados para poder gozar de una pensión de ancianidad a partir del día en que alcancen los sesenta y cinco años hasta su muerte. El pago de estas pensiones debía comenzar el 1° de Enero de 1942, pero una nueva ley ha adelantado esta fecha y los pagos han empezado desde Enero de 1940.

Según la ley original (votada en 1935) la tasa de la pensión se calculaba sobre la base del importe total de los salarios recibidos por el asegurado después del 31 de Diciembre de 1936. La tasa mensual de la pensión pagadera a la persona que hubiera alcanzado 65 años era de: $\frac{1}{2}$ % para los primeros 3.000 dólares del monto total de los salarios recibidos; $\frac{1}{12}$ % para los siguientes 42.000 dólares, y $\frac{1}{24}$ % para toda suma superior a 45.000 dólares. Los salarios anuales superiores a 3.000 dólares se estimaban en 3.000 dólares, el mínimo mensual de una pensión era de diez y el máximo de ochenta y cinco dólares. El pago de las pensiones finalizaba con la muerte del asegurado.

He aquí el barómetro completo según la ley del año 1935

(1) Social Security Bulletin, Octubre 1939, pág. 65.

Monto total de los salarios recibidos después del 31 de diciembre de 1936	MONTO MENSUAL DE UNA PENSION			
	½ % para los primeros 3.000 dólares	1/12 % para los siguientes 42.000 dólares	1/24 % para toda suma superior a 45.000 dólares	Total
\$ 2.000	\$ 10.00	.....	.....	\$ 10.00
„ 2.500	„ 12.50	.....	.....	„ 12.50
„ 3.000	„ 15.00	.....	.....	„ 15.00
„ 3.500	„ 15.00	\$ 0.42	.....	„ 15.42
„ 4.000	„ 15.00	„ 0.83	.....	„ 15.83
„ 4.500	„ 15.00	„ 1.25	.....	„ 16.25
„ 5.000	„ 15.00	„ 1.67	.....	„ 16.67
„ 10.000	„ 15.00	„ 5.83	.....	„ 20.83
„ 15.000	„ 15.00	„ 10.00	.....	„ 25.00
„ 20.000	„ 15.00	„ 14.17	.....	„ 29.17
„ 25.000	„ 15.00	„ 18.33	.....	„ 33.33
„ 30.000	„ 15.00	„ 22.50	.....	„ 37.50
„ 35.000	„ 15.00	„ 26.67	.....	„ 41.67
„ 40.000	„ 15.00	„ 30.83	.....	„ 45.83
„ 45.000	„ 15.00	„ 35.00	.....	„ 50.00
„ 50.000	„ 15.00	„ 35.00	\$ 2.08	„ 52.08
„ 60.000	„ 15.00	„ 35.00	„ 6.25	„ 56.25
„ 70.000	„ 15.00	„ 35.00	„ 10.42	„ 60.42
„ 80.000	„ 15.00	„ 35.00	„ 14.58	„ 64.58
„ 90.000	„ 15.00	„ 35.00	„ 18.75	„ 68.75
„ 100.000	„ 15.00	„ 35.00	„ 22.92	„ 72.92
„ 110.000	„ 15.00	„ 35.00	„ 27.08	„ 77.08
„ 120.000	„ 15.00	„ 35.00	„ 31.25	„ 81.25
„ 129.000	„ 15.00	„ 35.00	„ 35.00	(1) „ 85.00

A fin de constituir los fondos necesarios para el seguro de ancianidad todos los empresarios estaban obligados a abonar una contribución, a saber: 1 % del monto total de los salarios pagados en 1937 - 1939; 1½ % en 1940 - 1942; 2 % en 1943 - 1945; 2½ % en 1946 - 1948 y 3 % en 1949 y después. Al mismo tiempo los empleados debían deducir un monto igual de los salarios de sus

(1) Máximum de pensión mensual pagada.

empleados. Esto quiere decir que, en definitiva, una tasa del 6 % del total de los salarios debía ser percibida. El Tesoro no arriesgaba nada, sino al contrario.

Como consecuencia, este sistema llegó a ser objeto de las más vivas críticas: durante años las cotizaciones abonadas iban a producir sumas mucho más importantes que las necesarias para el pago de las pensiones.

Por otra parte, no se prestaba suficiente atención a los sobrevivientes de los pensionados ancianos. La nueva ley reformada del 10 de Agosto de 1939 introdujo, en consecuencia, los cambios siguientes.

Comenzando el 1° de Enero de 1940 las tasas impuestas a empleados y empleadores por partes iguales, serán percibidas al 1 % en 1940-42, y en 1943 y años posteriores se conservarán los tipos existentes, es decir, 2 % en 1943-45; 2,5 % en 1946-48 y 3 % en 1949 y después.

Desde la edad de 65 años un asalariado tiene derecho a recibir durante su retiro, un beneficio mensual sobre la base de sus ganancias de acuerdo a la siguiente fórmula:

40 % de los primeros 50 dólares de promedio de salarios mensuales ⁽¹⁾ más 10 % de los siguientes 200 dólares de promedio de salarios mensuales, más un aumento de 1 % sobre este importe por cada año en el que haya ganado 200 dólares al menos.

Además se han introducido beneficios suplementarios por la nueva ley, principalmente:

- (1) El salario mensual promedio se computa dividiendo el total de salarios pagados a un individuo hasta antes del trimestre durante el cual murió o llegó a la edad de 65 años (cualquiera que suceda primero), por tres veces el número de trimestres que median desde 1936 hasta el trimestre en el que o murió o llegó a la edad de 65 años, excluyéndose todo trimestre anterior al trimestre en que cumplió 22 años, durante el cual se le pagó menos de 50 dólares y todo trimestre posterior a aquél en que alcanzó los 65 años que hubiera transcurrido antes de 1939.

- 1) Para la esposa del trabajador asegurado, a la edad de 65 años o más.
- 2) Para los hijos solteros menores de 16 años que estén bajo dependencia (o menores de 18 si concurren regularmente a la escuela); en ambos casos los beneficios suplementarios son iguales a la mitad del beneficio propio del obrero.

El importe exacto de estos beneficios puede verse en el cuadro siguiente:

CUADRO I.

**BENEFICIOS MENSUALES DEL SEGURO DE ANCIANIDAD
(COMENZANDO EL 1° DE ENERO DE 1940)**

Años de aportes:	Soltero	Casado (esposa a los 65 años)	Soltero	Casado (esposa a los 65 años)
	Salario mensual promedio de \$ 50		Salario mensual promedio de \$ 100	
3	\$ 20.60	\$ 30.90	\$ 25.75	\$ 38.63
5	„ 21.00	„ 31.50	„ 26.25	„ 39.38
10	„ 22.00	„ 33.00	„ 27.50	„ 41.25
20	„ 24.00	„ 36.00	„ 30.00	„ 45.00
30	„ 26.00	„ 39.00	„ 32.50	„ 48.75
40	„ 28.00	„ 40.00(1)	„ 35.00	„ 52.50
Años de aportes:	Salario mensual promedio de \$ 150		Salario mensual promedio de \$ 200	
3	\$ 30.90	\$ 46.35	\$ 41.20	\$ 61.80
5	„ 31.50	„ 47.25	„ 42.00	„ 63.00
10	„ 33.00	„ 49.50	„ 44.00	„ 66.00
20	„ 36.00	„ 54.00	„ 48.00	„ 72.00
30	„ 39.00	„ 58.50	„ 52.00	„ 78.00
40	„ 42.00	„ 63.00	„ 56.00	„ 84.00

(1) Deberían ser 42 dólares pero el máximo de los beneficios totales no puede exceder del 80 % del salario mensual promedio.

Ninguna pensión puede exceder de 85 dólares o ser menor de 10 dólares por mes. Como regla general, la persona asegurada debe tener al menos cuarenta trimestres (10 años) de aportes con un sueldo no menor de 50 dólares en cada trimestre para estar completamente asegurada (o no menos de un trimestre de aportes por cada dos trimestres de los transcurridos desde 1936 hasta los 65 años o el fallecimiento). En consecuencia, un trabajador que ha estado recibiendo regularmente 100 dólares mensuales desde 1936, y que se retira a la edad de 65 años en Enero de 1942 (cinco años de aportes), tiene derecho a un beneficio mensual de 26.25 dólares, más 13.13 por su esposa cuando ella también alcance la edad de 65 años, y por cada hijo soltero menor de 18 años que de él dependa.

El beneficio de la esposa cesa cuando ella muere, o fallece su marido, o se divorcian, o ella llega a tener derecho a un beneficio mensual de seguro igual, o superior a la mitad del beneficio mensual de seguro de su marido. El beneficio de seguro de los hijos termina cuando ellos mueren, se casan, son adoptados, no concurren regularmente a la escuela a los 16 años, o alcanzan 18 años.

Debe hacerse notar, sin embargo, que el beneficio por causa de los hijos tendrá lugar solamente en raros casos, desde que relativamente pocas personas tienen hijos menores de 18 años, después de los 65 años. En estas circunstancias un obrero tendrá derecho a un beneficio suplementario para su esposa sólo cuando ella alcance los 65 años, o sea generalmente en una época algo tardía (y a veces considerablemente tardía). Por lo común, cuando los hombres tienen 65 años, la edad promedio de sus esposas es solamente de 58 años (1).

(1). American Labor Legislation Review, Setiembre 1939, pág. 105.

Esto significa que, en general, un matrimonio ha de esperar 7 años antes de que ambos reciban una pensión de las previstas para una pareja casada (p. e. $1\frac{1}{2}$ veces la pensión de una persona soltera). Por otra parte, para tener derecho a una pensión de ancianidad un trabajador debe retirarse del empleo; la nueva ley le permite ganar por medio de su trabajo salarios no mayores de 15 dólares mensuales, o la pensión le será cortada. La ley anterior (1935) privaba al obrero de su pensión en tanto permaneciera con empleo, aún recibiendo menos de 15 dólares mensuales. La nueva disposición comporta sólo una ligera concesión (1) desde que, en general, los beneficios para “una sola persona” (y es considerada una “sola persona” en tanto la esposa tenga menos de 65 años o no haya hijos menores de 18) son considerablemente inferiores a lo que eran según la ley de 1935 para aportes superiores a 20 años. Así, bajo la nueva ley, los trabajadores son decididamente alentados a conservar su ocupación usual después de alcanzar la edad de 65 años, contrariando todas las intenciones del legislador. El beneficio relativamente bajo, para “una sola persona” se disminuye aún más por el hecho de que (según el censo de 1930) de 100 hombres de 65 años de edad, nueve nunca se casaron, y veinte y ocho no lo están en esa época. Por consiguiente, los beneficios de ancianidad para el 37 % del total de casos de 65 años serán particularmente bajos, hasta el momento de sus muertes.

Todas estas fallas son difíciles de explicar, pero los

(1) Esta concesión es aún demasiado estrecha, y todas las restricciones tendrán que ser abolidas en el futuro debido a la animadversión pública. Cfr. Douglas P. *Social Security in the United States*. — 2 nd. ed. 1938, pág. 171.

forjadores de la nueva ley deseaban ayudar principalmente a obreros que tuvieran a su cuidado una familia, y proteger a las de los trabajadores asegurados en caso de muerte prematura, sin aumentar las obligaciones financieras del Tesoro. En realidad, la ley originaria (1935), en caso de muerte, daba derecho a los sobrevivientes a un beneficio global, ridículamente pequeño, que importaba tan sólo el 3 ½ % de los salarios totales acumulados. Esto quería decir que si la muerte ocurría al cabo de 20 años con un salario mensual promedio de 100 dólares, la compensación alcanzaba a 840 dólares tan sólo, o sea considerablemente menos que la tasa potencial de 6 % (1440 dólares).

La ley reformada del 10 de Agosto de 1939 prescribe beneficios por muerte mucho mayores que los de la ley de 1935, si los sobrevivientes son: un hijo bajo dependencia menor de 18 años (o 16) o un progenitor dependiente, de 65 años o más, o una viuda de 65 años o más, o una viuda con un hijo menor de 18 años. Ellos reciben una pensión mensual que varía según el importe del salario mensual promedio, los años de aportes del obrero fallecido, y el grado de parentesco, como puede verse en el cuadro siguiente, y son pagados sin tener en cuenta la edad del individuo asegurado a la época de su muerte (los beneficios comienzan el 1° de Enero de 1940).

Aunque en muchos casos este es un excelente beneficio, produce, sin embargo, relativamente poco en aquéllos en que el obrero estuvo asegurado durante muchos años (por ejemplo, 30 y 40 años), cuando no sobreviven padres, dependientes por completo del trabajador, ni hijos menores de 18 años, lo cual sucede en la mayoría de los casos; todos saben que muy pocos obreros tienen padres de más de 65 años que

CUADRO II
BENEFICIOS MENSUALES DE LOS SOBREVIVIENTES

Años de aportes:	Un hijo (huérfano) o progenitor de 65 años o más	Viuda, 65 años o más	Viuda y un hijo
	Salario mensual promedio del causante 100 dólares		
5	\$ 13.13	\$ 19.69	\$ 32.81
10	„ 13.75	„ 20.63	„ 34.38
20	„ 15.00	„ 22.50	„ 37.50
30	„ 16.25	„ 24.38	„ 40.63
40	„ 17.50	„ 26.25	„ 43.75
Años de aportes:	Salario mensual promedio del causante 250 dólares		
5	\$ 21.00	\$ 31.50	\$ 52.50
10	„ 22.00	„ 33.00	„ 55.00
20	„ 24.00	„ 36.00	„ 60.00
30	„ 26.00	„ 39.00	„ 65.00
40	„ 28.00	„ 42.00	„ 70.00

dependan enteramente de ellos o hijos de menos de 18 años, después de 40 (y aún de 30) años de haber estado asegurado (1).

Esto significa también que habiendo sido abonada la tasa potencial del 6 % (p. e. 3 % mediante descuento y 3 % por el empleador) durante 40 años, o sean unos 2.880 dólares dentro del grupo de 100 dólares mensuales de salario, o unos 7.200

(1) Hay muchos otros requisitos de menor importancia necesarios para tener derecho al beneficio corriente o para el de los sobrevivientes: la esposa debe haberse casado antes que el asegurado alcance 60 años, y debe vivir con él a la época de su muerte; la viuda debe haber estado casada al menos 12 meses antes que él muriera; el hijo debe ser de matrimonio legal (o adoptado antes de estos términos), etc.

dólares en el grupo de 250 dólares de salario ⁽¹⁾, hay relativamente pocos casos de beneficio substancial para los sobrevivientes. Cualquier seguro en una compañía privada reportaría una suma considerablemente mayor pagadera de inmediato en caso de muerte, es decir, alrededor de 5.000 dólares en el grupo de 100 dólares, y de 12.500 dólares en el grupo de 250 dólares.

Por el contrario, cuando no quedan parientes de los grados mencionados en el cuadro, las sumas globales del beneficio por muerte para los sobrevivientes (viuda o viudo, hijo o hijos adultos o, si no quedan descendientes, los padres) son ridículamente pequeñas e importan sólo seis veces el beneficio mensual que se habría pagado al propio asegurado si hubiera alcanzado los 65 años de edad permaneciendo soltero. Por ejemplo, en el grupo de 100 dólares de salario mensual, el beneficio global para los sobrevivientes ascendería a sólo 180 dólares después de 20 años de aportes (seis veces 30 dólares; ver cuadro I) y a sólo 210 dólares después de 40 años de aportes, y en el grupo de 250 dólares mensuales de salarios, a 288 y 336 dólares respectivamente. Tal es la recompensa por unos 2.880 o 7.200 dólares de aportes pagados para asegurarse durante 40 años!

Un resultado aún más cruel se obtiene cuando no sobreviven ni viuda, ni hijos ni padres (por ejemplo, únicamente sobrinos, hermanas o hermanos); tan sólo los gastos de entierro del fallecido se cubrirían.

Consecuentemente, en caso de fallecimiento de una persona asegurada, sólo la viuda con un hijo pequeño obtiene un beneficio más o menos generoso para los años por venir, pero ello principalmente en el grupo de más bajos salarios y en casos de pocos años de aportes.

(1) Estos son casos algo excepcionales, sin embargo, desde que relativamente pocos obreros reciben 250 dólares de salario mensual a la edad de 21 años y continúan recibiendo ese salario o más durante 40 años.

Según puede verse en el cuadro II, la viuda con un hijo tiene derecho, como sobreviviente, a un beneficio mensual de 32,81 dólares después de 5 años de aportes, (y sólo a 43,75 dólares después de 40 años de aportes) en el grupo de 100 dólares de salario mensual; y a sólo 52,50 dólares (70 dólares después de 40 años) en el grupo de 250 dólares. Tomando una anualidad al 3 % de interés compuesto el beneficio por causa de muerte (siempre que la pensión continúe por 15 años como promedio, en el caso de 5 años de aportes) importaría 4.700 dólares en el grupo de 100 dólares y 7.560 dólares en el grupo de 250 dólares. Esta es una posición más conveniente para el grupo de 100 dólares, pero menos provechosa para el grupo de 250 dólares, que la que podría obtenerse con un seguro de vida ordinario de una compañía privada de seguros, por una prima anual de 72, o 180 dólares ⁽¹⁾ (pagaderos bajo la forma de tasa del 6 % respectivamente). El grupo de salarios más bajos y, particularmente, el breve tiempo de aportes están colocados en una situación más favorable no sólo con respecto a los beneficios por causa de muerte sino con referencia a todos los beneficios por razón de ancianidad. Por ejemplo, un trabajador soltero o casado con una mujer menor de 65 años recibe, después de 10 años de aportes, un beneficio mensual de ancianidad de 22 dólares en el grupo de 50 dólares de salario; de 27,50 dólares en el grupo de 100 dólares; de 33 dólares en el grupo de 150 dólares y de 44 dólares en el grupo de 250 dólares, aunque en 10 años la prima del seguro habrá importado (potencialmente, después de 1949 al tipo de 6 %): 36, 72, 108 y 180 dólares al año, respectivamente. Esto significa que pagando una prima cinco ve-

(1) Podemos suponer que a la edad de 22 años una póliza total de seguro de vida privada bajo condiciones similares costaría un 2 % o unas 50 avas. partes del seguro y garantizaría un seguro de 3.600 y 9.000 dólares respectivamente. La prima corriente es aún más baja o sea sólo alrededor del 1,6 %, es decir, unas 60 avas partes del seguro.

ces mayor en condiciones exactamente similares, el beneficio final será sólo dos veces mayor tanto en el grupo de 250 dólares como en el de 50.

Por supuesto, ninguna compañía de seguros hace nada de esto, y nuestra Ley de Seguro de Ancianidad simplemente está imponiendo una contribución injustificable a los salarios más altos (dentro del nivel de 250 dólares mensuales) con el objeto de proporcionar mayores pensiones de ancianidad a los asalariados menos afortunados.

De acuerdo a los términos de una anualidad de vida ordinaria de una compañía privada de seguros, la desventaja en el monto del seguro (para el grupo de 250 dólares en comparación con el de 50 dólares de salario), importa 9.243 dólares después de 10 años de aportes y 11.763 después de 40 años. Esta es la contribución final que el grupo de 250 dólares en realidad paga (recibiendo una anualidad vitalicia de un valor de 7.842 dólares en lugar de 19.605 dólares, que es como debería ser).

Si suponemos que la pensión normal en el grupo de 250 dólares de salario, después de 40 años de aportes, debería ser de 56 dólares mensuales durante toda la vida después de los 65 años de edad (como sucede ya en nuestra ley, lo que importa un precio de compra de 7.842 dólares, y es sin duda una compensación muy baja) entonces, una anualidad cinco veces menor para el grupo de 50 dólares de salario tendría un valor de sólo 1.568 dólares y únicamente reeditaría 11,20 dólares mensuales por vida (1). De cualquier modo, esto demuestra la enorme importancia financie-

(1) Todos estos cálculos se basan en la suposición de que una anualidad vitalicia de 100 dólares se adquiriera, según el American Standard Annuity Schedule (Best's 1939 Illustrations, pág. 623) por 1167 dólares a la edad de 65 años. En consecuencia, una anualidad de 22 dólares mensuales podría decirse que vale 3081 dólares y una de 28 dólares mensuales 3291 dólares. La anualidad cinco veces mayor tendría que ser 15.405 dólares (en lugar de los actuales 6.162 dólares) y 19.605 dólares (en lugar de los actuales 7.842 dólares).

ra de diferencias, aún pequeñas, en el monto del beneficio mensual.

En consecuencia, bajo las prescripciones vigentes, una desventaja considerable, o más bien una penalidad pecuniaria y un impuesto, pesa sobre los grupos de salarios más elevados, principalmente en caso de aportes prolongados y pensiones inmerecidas, extremadamente generosas, se conceden a los grupos de más bajo salario, fuera de toda proporción con sus contribuciones mensuales, particularmente en los casos de corto tiempo de aportes. La ley de 1935 era algo menos generosa para con el grupo de más bajos salarios y substancialmente más justa para con el de salarios más altos (1).

Un cambio tan sorprendente como el introducido por la ley de 1939 y particularmente la actitud liberal hacia el breve tiempo de aportes, puede explicarse por varios motivos.

Los más importantes fueron las consideraciones políticas: en un país como los Estados Unidos, donde grupos grandes e influyentes aclamaban la Pensión Townsend de ancianidad de 200 dólares mensuales, o las pensiones "Ham and Egg" de California (30 dólares semanales para los ancianos), y proyectos fantásticos análogos, era necesario crear pensiones de ancianidad liberales, tan pronto como fuera posible. Por ello, el año en que el sistema de la pensión de ancianidad tenía que entrar en pleno vigor se adelantó de 1942 a 1940, y sucede que este último es año de elecciones presidenciales. La estabilidad financiera del plan íntegro estaba, sin embargo, en peligro, y se buscó una solución estableciendo beneficios relativamente bajos para la clase de salarios más elevados (dentro del límite de 250 dólares mensuales).

El criterio apuntado todavía está en un extraño con-

(1) La ley anterior acordaba una pensión de sólo 17,50 dólares en el grupo de 50 dólares después de 10 años de aportes, de 37,50 en el de 250 y 32,50 y 81,25 dólares después de 40 años de aportes respectivamente.

flicto con las prescripciones de la asistencia a la ancianidad (el socorro de caridad, descripto más arriba): una persona soltera, asegurada, con un salario promedio de 50 dólares, después de haber pagado seguro durante 40 años, tiene derecho a una pensión mensual de sólo 28 dólares (32,50 dólares bajo la antigua ley), mientras que personas ancianas necesitadas reciben ahora (septiembre de 1939), en California, sin haber pagado nunca la tasa de seguro, una ayuda mensual de 32,46 dólares, como se expresa más arriba. Esto demuestra concluyentemente que cualquier socorro caritativo "de asistencia" no debería nunca sobrepasar límites muy estrechos, pues de lo contrario crearía un explicable resentimiento en las personas coercitivamente aseguradas. Este aspecto del problema total es, extrañamente, mal comprendido por todos los demagogos que bregan por elevados socorros de asistencia a la ancianidad, mucho más allá del promedio corriente de 20 dólares. Fué decididamente una equivocación de la nueva ley (1939) acrecentar la porción federal para este objeto elevando el socorro de ancianidad a 40 dólares.

Con esto quiero decir que elevar la contribución del Gobierno Federal del máximo de 15 dólares al máximo de 20 dólares mensuales (como se indica más arriba, según la ley de 10 de agosto de 1939) en la asistencia de ancianidad, dará por resultado subsidios mensuales anormalmente elevados (en comparación con las pensiones de los seguros de ancianidad) en estados ricos como California, y aliviará muy poco la situación en estados relativamente pobres que no pueden hacer frente al pago de adecuadas asignaciones a su población necesitada (1).

(1) Tales Estados pobres como Mississippi, Carolina del Sud y Georgia, pagan sólo alrededor de ocho dólares mensuales (de los cuales el 50 % soportado por el gobierno Federal) en concepto de subsidio para asistencia a la ancianidad.

La solución correcta estriba pues en una asistencia de ancianidad para todos los ciudadanos (salvo que les corresponda pagar un impuesto a los réditos) no superior a 25 dólares mensuales, a la edad de 60 años (mujeres) o 65 (hombres) provenientes de fuente estadual, o Federal, o de ambas. Tal asistencia sería de pleno derecho y los solicitantes no habrían de sufrir el procedimiento actual, algo humillante, de probar su real "necesidad". Los fondos necesarios para esa asistencia serían recaudados mediante un impuesto más o menos universal, por ejemplo un impuesto general a las ventas (1).

Tal providencia comprendería a todas y cada una de las ramas y a todos los empleos y de este modo acrecentaría grandemente el grupo beneficiado por la legislación de protección social. Además un sistema coercitivo de pensiones de ancianidad, se aplicaría sobre la base de los principios del seguro común y con tiempo de aportes limitado. Este sistema se combinaría con un plan compensatorio de la desocupación como el que se esboza más abajo.

Toda tasa sobre el salario, para protección a la ancianidad, es simplemente un sistema de ahorro compulsivo: las características puramente impositivas son ajenas a la verdadera idea de seguro de ancianidad. En el presente, en que las primas son bajas, hay muy escasa oposición, pero en el futuro cuando la tasa suba al 6 % y los beneficios para mucha gente sean absolutamente inadecuados y mucho menores que los que podrían lograrse (al 6 %) en una compañía de seguros, la "tasa" injusta será, seguramente motivo de oposición. Al mismo tiempo, para muchas personas aseguradas, todas las acumulaciones serán casi por com-

(1) Una justificación de tal impuesto para las pensiones de ancianidad está dada en mi informe al *Committee on Ways and Means, House of Representatives*, 76 Congress, March 7-1939, *Social Security Hearings*, y en el *Tax Magazine*, abril 1939.

pleto pérdidas o representarán una compensación ridículamente pequeña; por ejemplo: en caso de fallecimiento, para personas solteras, para personas sin hijos menores de 18 años o hijos próximos a esta edad; para los que permanecen empleados después de los 65 años; para aquéllos que mueren al poco tiempo de retirarse, etc.

Es difícil comparar los beneficios de la Ley Social con las prescripciones de las compañías privadas de Seguros que proporcionan indemnizaciones ordinarias por muerte, redención de pólizas, pago de pólizas cubiertas, participación en las utilidades, etc., pero muchos de los participantes en el seguro de la Ley Social encontrarán que las compañías privadas son más equitativas para con ellos que lo que es el tipo de 6 % de la Ley Social, particularmente si consideramos que las compañías privadas tienen que pagar pesados impuestos, deben gastar sumas considerables en publicidad y agentes, están obligadas a limitar sus inversiones a ciertos tipos especiales, etc.

Mientras el seguro obligatorio de ancianidad represente ahorro obligatorio con adecuada compensación, no podrán darse consecuencias económicas desfavorables en las relaciones entre trabajo y capital, y se producirá un natural reajuste de los salarios en la economía nacional. En tal caso es indiferente quién pague las contribuciones y sólo es necesario un período de transición suficientemente largo, con tasas temporariamente más bajas y más bajos beneficios, para un ajustamiento adecuado. El tratamiento injusto de algunos grupos de salarios es probable que provoque efectos perjudiciales, como ha sucedido generalmente con todo impuesto injusto sobre cualquier fuente particular de la renta nacional, y tal falta de equidad probablemente despertaría oposición. Con respecto a los ahorros debemos siempre tener en cuenta que la nación está vitalmente interesada en promover su estímulo y debe compensar de manera crecida los

esfuerzos de los pequeños ahorradores, como a menudo se hace en un sistema de bancos de ahorro gubernamentales: para un hombre pobre el ahorro de unos 50 dólares al año es frecuentemente un gran sacrificio, y para él, el 1 ó 2 % de interés anual no significa ningún atractivo en comparación con un depositante bancario de 20 o 30 mil dólares. En consecuencia, todo verdadero sistema de protección social por pensiones de ancianidad debe basar los beneficios de ancianidad sobre una escala de al menos 3 % de interés acumulativo, con reembolso de primas, o sobre alguna especie de principio de redención de la póliza, en caso de muerte prematura o inhabilitación. Si esto amenaza ser demasiado costoso para el Tesoro, es entonces mejor limitar el seguro a los primeros 1.600 o 2.000 dólares de salario anual que declarar comprendidos todos los salarios hasta 3.000 dólares anuales como se hace ahora. Una nación necesita regularmente fondos para inversiones, nuevos edificios, proyectos de urbanización, etc. Los ahorros de la población son un recurso adecuado para tales erogaciones que difícilmente llegarán a ser causa de molestias financieras futuras, si los gastos se aplican a proyectos racionales que se costeen por sí mismos. La política del crédito y de los déficits presupuestarios es extremadamente imprudente y debe ser evitada a toda costa, particularmente en épocas de depresión, cuando, por lo general, son necesarios estímulos adicionales para la inversión privada, y el gobierno como regla no debe competir con ella; sobre todo, durante un descenso. Y ¿por qué han de pedir prestado los gobiernos? Ellos crean una clase holgazana de cortadores de cupones e impiden que fondos ociosos se inviertan en el comercio y la industria! La sola excepción para la suscripción de préstamos al gobierno podría tener lugar en caso de financiación de pequeños ahorros en masa y pensiones de ancianidad y fondos similares, como política de Protección So-

cial. El sistema "pagar en la medida de los recursos" ("pay as you go" system) debería aplicarse en este caso, y los inversores (los ahorradores en masa) deben tener una garantía precisa de pronto reembolso de las sumas que se les deben:

- 1°.) El Tesoro debería estar autorizado a emitir moneda adicional para dicho reembolso; y
- 2°.) Todo déficit en estos planes requeriría inmediato arreglo de las finanzas públicas y la apertura de fuentes impositivas adicionales.

El método ingenuo y reputado "seguro" que consiste en invertir los fondos de pensiones en títulos gubernamentales, es una política similar a la del avestruz: la razón por la cual el interés de los títulos del gobierno se considera como una garantía "más segura" que una obligación gubernamental directa a través del Social Security Board escapa a mi comprensión... Toda omisión en el pago de pensiones de ancianidad y de los depósitos de ahorro, es un acto mucho más peligroso para cualquier gobierno que la falta de pago de cupones (particularmente sobre títulos depositados en la reserva de Protección Social!) (1)

Aunque sólo 35.000.000 de personas están comprendidas al presente en el sistema de Seguro de Ancianidad, el número de cuentas abiertas en relación con este sistema, desde el comienzo de las operaciones, alcanzó a 46.200.000 (2).

(1) La nueva ley (Agosto 10 de 1939) ha creado un "Federal Old Age and Survivors Trust Fund" hacia el que afluye todo ingreso proveniente de contribuciones del seguro de ancianidad. La porción de la Caja de Depósitos innecesaria para las operaciones corrientes o para fines administrativos, será invertida por el Secretario del Tesoro en obligaciones, a interés, de los Estados Unidos (adquiridas a la par o al precio de mercado) y devengarán interés al tipo corriente de todas las obligaciones a interés en circulación que integran la deuda pública. El Secretario del Tesoro puede emitir obligaciones especiales exclusivamente para el "Trust Fund".

(2) *Social Security Bulletin*, Noviembre 1939, pág. 59.

Estas cuentas son llevadas por el gobierno Federal del modo más eficaz y cualquier referencia puede obtenerse en pocos minutos. Un servicio tan eficiente es posible, en gran parte, debido a la utilización de máquinas especiales provistas por la International Business Machines Corporation, de Washington D. C.

II. — Socorro a los desocupados

El seguro de ancianidad está confiado a las Oficinas Federales y se efectúa por ellas sobre bases uniformes. En cuanto al Socorro de Desocupación, se ha juzgado necesario organizarlo sobre la base de la autonomía de los Estados. En principio, cada Estado es libre de establecer su propio sistema de socorro a los desocupados, pero mediante medidas fiscales el gobierno Federal ha podido obligar a todos los Estados a adoptar sistemas más o menos similares.

Todos los empleadores que hayan ocupado a ocho o más personas durante veinte semanas o más durante el curso del año, están sujetos (a partir de 1938) a una tasa fijada en el 3 % del monto total de los salarios por ellos pagados. A partir de 1940 los salarios anuales superiores a 3.000 dólares son considerados como de 3.000 al igual que en la ley sobre Seguro de Ancianidad. Los agricultores, el servicio doméstico, los establecimientos públicos y de caridad, lo mismo que las instituciones científicas y de enseñanza (1) están exonerados

(1) Se trata en la actualidad de incluir, en un plazo más o menos próximo, a estas instituciones sin fines lucrativos dentro del plan general y, al mismo tiempo, de extender la aplicación de la tasa de desocupación a todos los empleadores y no solamente a aquéllos que ocupan a ocho personas o más, como ahora sucede, desde que muchos Estados ya lo practican. V. *Significant Provisions of State Unemployment Compensation Laws*, Febrero 15 de 1939, publicado por el *Social Security Board*, Washington, D. C. — Los ferrocarriles tienen un sistema especial independiente de seguro de desocupación (para detalles ver *Social Security Bulletin*, Octubre 1939).

de esta tasa, como en el Seguro de Ancianidad, y naturalmente sus empleados no se benefician del seguro de desocupación.

La tasa federal (3 %) pagada por los empleadores es inmediatamente transferida —hasta la concurrencia del 90 %— a beneficio de la Oficina de Socorros a los Desocupados de su Estado. En otros términos, 2,7 % de la tasa percibida van a este Estado y 0,3 % es retenido por el gobierno Federal. El sistema de sòcorro a los desocupados adoptado por el Estado debe ser sometido a la aprobación del gobierno Federal, en cuyo caso los gastos administrativos del Estado son reembolsados mediante subsidios federales.

A fines de 1938, 31 Estados pagaban ya indemnizaciones de desocupación, de un monto promedio de 10,85 dólares semanales, elevándose el total a 400 millones de dólares y cubriendo tres millones y medio de desocupados. En el mes de Octubre de 1939, cerca de 2.613.000 pagos han sido realizados en calidad de seguro de desocupación, ascendiendo su importe a 26.700.000 dólares. Al presente, alrededor de 27.800.000 personas están incluidas en el sistema de socorro a los desocupados.

Las leyes sobre socorro a los desocupados votadas por los diferentes Estados varían sensiblemente en cuanto a los detalles pero el tipo que predomina es el siguiente.

En general, todos los Estados han creado fondos de desocupación por medio de la centralización (**pooling**) de las contribuciones de los empleadores. Asignaciones hebdomadarias a los desocupados son extraídas de estos fondos. Estas asignaciones generalmente se elevan a la mitad del salario que ganaba el beneficiario antes de perder su trabajo; con todo, ellas no pueden ser superiores a 15 dólares ni inferiores a 5 dólares por semana.

Como regla general, la persona que acaba de perder su trabajo debe informar inmediatamente a la oficina de colo-

caciones correspondiente y no es sino después de un período de espera de tres semanas, que ella tiene derecho a percibir una indemnización de desocupación (1). El beneficio de la indemnización de desocupación se rehusa a toda persona que haya abandonado el trabajo por su propia voluntad, sin razón plausible, o que haya sido despedida como consecuencia de mala conducta, o que, en fin, haya rehusado un trabajo conveniente que le haya sido propuesto por la agencia de colocaciones. El trabajo no puede ser considerado como conveniente si el puesto ofrecido está vacante por causa de una huelga, o de un lock-out, o si el salario, las horas de trabajo u otras condiciones son sensiblemente menos favorables que las que predominan en la localidad, o si, en fin, la situación ofrecida no puede ser obtenida sino a condición de adherir a una organización de patrones o abandonar una asociación de trabajadores *bona fide*.

En línea general, las indemnizaciones de desocupación no son pagadas ni a los obreros que están en huelga ni a los que han perdido su ocupación como consecuencia de un conflicto de trabajo (*labor dispute*).

El período durante el cual se paga una indemnización de desocupación no puede generalmente ser superior a 14-16 semanas (112 días) y existe un cierto número de condiciones (a menudo muy complicadas) a las que es necesario responder para tener derecho a esta indemnización. Así, por ejemplo, se exige que el salario ganado por el desocupado durante los tres primeros trimestres sobre cuatro que han finalizado, no sea inferior al monto de la indemnización hebdomadaria multiplicada por diez y seis. Después de haberse beneficiado de la indemnización de desocupación durante diez y seis sema-

(1) El Estado de Illinois ha sancionado el 18 de Mayo de 1939 una ley según la cual el período de espera se reduce a dos semanas, el mínimo de compensación por desocupación está fijado en 7 dólares y el máximo en 16 por semana; y todos los empleadores de 6 ó más obreros están sujetos al seguro contra la desocupación.

nas el desocupado está a menudo obligado a recurrir a la beneficencia o a los Trabajos Públicos, cuando se le suspende el pago de la indemnización.

La pérdida del trabajo como consecuencia de enfermedad no da derecho a una indemnización de desocupación. He aquí una regla dura, pero en los Estados Unidos no existe aseguración social que cubra los riesgos de enfermedad.

La desocupación parcial da derecho igualmente a una indemnización, pero de monto restringido, que se eleva alrededor de dos dólares por semana o a una sexta parte del salario (1). Esta disposición crea dificultades considerables para la administración; sucede lo mismo en lo que concierne a la emigración de los obreros de un Estado a otro, porque la legislación es más o menos diferente en cada Estado.

La gran mayoría de los Estados han adoptado lo que se llama la "estimación de los empleadores según su mérito". Esto quiere decir que los empleadores que, durante tres años, no han licenciado a ningún obrero o sólo a un número insignificante, tienen derecho a una reducción de la tasa de desocupación por haber obtenido "buenas notas". En ciertos Estados los empleadores con "malas notas" pueden aun ser obligados a una tasa más elevada.

Según la ley existente sólo el empleador debe soportar la tasa de desocupación y le está prohibido deducirla de los salarios pagados a los empleados (2).

Los autores de esta regla compartían, sin duda, la opinión según la cual únicamente los empleadores son responsables del crecimiento de la desocupación.

Si se toma en consideración esta regla y el sistema de la estimación de los empleadores de acuerdo a sus méritos, apa-

(1) Los Estados de Massachusetts, Mississippi, Montana, New York, New Jersey y Pennsylvania no pagan indemnización alguna en caso de desocupación parcial.

(2) Solamente en seis Estados (de 52 estatutos en vigencia) se exige una contribución suplementaria (de 1/2 o 1%) a los obreros asegurados.

rece claro que la idea según la cual “el capitalista empleador es responsable del crecimiento de la desocupación, mientras los obreros son simples víctimas y no deben contribuir en nada”, ha triunfado. Había todavía quienes afirmaban ingenuamente que cualquiera que sea la tasa de desocupación ella recae siempre finalmente sobre los empleados. Si esto es así ¿por qué no deducirla simplemente de los salarios?

Este punto de vista de la responsabilidad absoluta de los empleadores es tanto más sorprendente para América que para los Estados Unidos donde está estrictamente prohibido a los empresarios, por la ley contra los truts, concluir toda convención tendiente a reglar los precios, y a protegerse contra la concurrencia. Por otra parte, la ley denominada “**Wagner Act** de 1935” ha aumentado considerablemente la influencia de las trade unions, de los contratos colectivos, etc.

En realidad, la organización del socorro a los desocupados presenta entre nosotros dificultades considerables. La disposición según la cual el monto de la indemnización debe ser igual o más o menos la mitad del salario regular del beneficiario, complica el cálculo de estas indemnizaciones.

En lugar de garantizar un cierto *mínimum standard* (por ejemplo de 5 a 10 dólares por semana según la localidad y el costo de la vida) que habría podido preservar al desocupado de las consecuencias desastrosas y molestas de la pérdida del trabajo, el principio de la aseguración ha sido adoptado juntamente con la centralización (*pooling*) de los fondos y aún la estimación de los empleadores según sus méritos, lo que ha vuelto todo el sistema extremadamente complicado. Las empresas industriales que no tienen desocupación pagan, merced al sistema de “*pooling*” de fondos, por aquéllas en que los casos de desocupación son frecuentes. Los litigios en lo referente al derecho de indemnización a la desocupación, y en cuanto al monto de dicha indemnización, pre-

sentan igualmente un problema difícil de resolver y el número de pleitos es considerable (1).

Las condiciones a que debe responder un obrero para tener derecho a la indemnización por un monto definido son de tal manera complicadas y embrolladas que, por ejemplo, según la expresión de un autor, "sobre cien obreros en Michigan ninguno las entiende" (2).

Sin embargo, no es de temer que este sistema pueda fracasar o que los fondos de desocupación puedan agotarse fácilmente, y ello por las siguientes razones:

1°.) Durante dos años la tasa de desocupación impuesta a los empleadores ha sido percibida sin que ninguna indemnización haya sido abonada. Por consiguiente, una reserva considerable está ya constituida.

2°.) El pago de las indemnizaciones está limitado a diez y seis semanas por año y la tasa percibida las cubre ampliamente.

3°.) Los Estados Unidos han comenzado a aplicar este sistema en el momento en que la desocupación había casi alcanzado su punto culminante y es poco probable que aquélla pueda acrecentarse sensiblemente en un futuro próximo.

4°.) Solamente aquellos que durante una cierta parte, suficientemente larga, del año han estado realmente empleados, tienen derecho a la indemnización de desocupación; los que no han estado empleados jamás en las ramas de la industria asegurada o aún no han estado empleados regularmente son, por lo común, excluidos.

(1) El número total de sentencias dictadas por la primera instancia de apelación durante el primer semestre de 1938 era de 3272 en quince Estados, la mayor parte en Pensylvania, donde todos los empleadores sin excepción (y no solamente aquéllos que han ocupado a ocho personas o más, según se prescribe como mínimo por la ley federal) están sujetos, por disposición de este Estado a la Ley de Socorro a los Desocupados; (*Third Annual Report of the Social Security Board, 1938, pág. 188*).

(2) *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Marzo 1939, pág. 25.

Desgraciadamente los Estados Unidos han sido incapaces de resolver de manera conveniente este problema: cómo ayudar a los que se verán forzados a recurrir a la beneficencia después de haber cobrado durante diez y seis semanas la indemnización de desocupación, o aún a los que han perdido su trabajo de resultas de una enfermedad prolongada, o, en fin, a aquéllos que al presente y desde hace años han estado sin trabajo regular?

Es ésta una terrible cuestión que gravita sobre América. A pesar de todas las medidas del "New Deal" el número de desocupados, durante cinco años, permanece al mismo nivel —10 a 11 millones—. Para comprender mejor lo que representa este número imaginad que estos desocupados están colocados uno al lado del otro, hombro contra hombro. La línea viviente que ellos formarían así, sería de 5.000 kms., es decir más larga que cualquier distancia en Europa.

La "sangría de los ricos" —(**Soak the Rich**)— mediante la política fiscal, y los impuestos extremadamente pesados para los ricos recientemente introducidos, la emisión incesante de bonos del Tesoro, el presupuesto deficitario, la intimidación de la clase capitalista por una legislación obrera drástica, y muchas otras medidas de coerción creadas por el "New Deal", han estropeado todo espíritu de empresa, y la desocupación no disminuye ⁽¹⁾. La terrible carga de la beneficencia y de los trabajos públicos permanece tan pesada

(1) Yo he tratado este aspecto de nuestra política económica en mis artículos "*Les travaux publics aux Etats Unis*" en "*Travaux du Congrès International des Sciences Economiques*", t. IV París 1937, y "*Public Debt of the United States*" en "*Travaux de l'Institut International de Finances Publiques*" Primera sesión 1938, lo mismo que en mi folleto "*Die Wirtschafts und Finanzpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika*", Berlín, *Deutsche Wirtschaftswissenschaftliche Gesellschaft: Kohlhammer* 1938. En 1938 sólo 64.000.000 y en 1939 sólo 92.000.000 de dólares de nuevas acciones fueron emitidas en Estados Unidos en comparación con 1.503.000.000 de dólares en 1930 y 5.924.000.000 en 1929!

y desastrosa como lo estaba en 1933 al comenzar la política del "New Deal".

Personalmente no apruebo el sistema del seguro contra la desocupación tal como ha sido adoptado en los Estados Unidos. A mi entender la desocupación no es un riesgo que pueda ser asegurado, y por ello es que ninguna compañía privada de seguro lo cubre. ¿Por qué en estas condiciones, obstinarse en tratar este problema como un seguro?

A menos que admitamos este hecho, arriégamos encontrarnos frente a grandes dificultades técnicas y financieras que presenta el "seguro contra la desocupación" (1).

Yo considero que solamente un sistema que fuese una combinación del seguro de ancianidad con el de la asistencia de desocupación resolverá el problema. Este sistema que propugno desde hace años está así concebido: Cada trabajador, al entrar en servicio, recibiría una póliza de seguro de vida que le dará derecho a una renta vitalicia (no menos de 144 pagos mensuales) después de 35 años de trabajo y cuando tenga 60 años como mínimum. Las primas serán pagadas mitad por los empleadores y mitad por los empleados. La tasa será fijada al 10 % (5 % para cada una de las partes) y no se deberán sino sobre los primeros 2.000 dólares de salario anual. Esta tasa es un poco superior a la fijada por la Ley Social Americana existente, que instituye una tasa de ancianidad que se eleva en definitiva a 3 % para cada una de las partes y una tasa de desocupación de 3 % a la que sólo los empleadores están sujetos —en total 9 %.— Pero, de acuerdo a mi plan, las sumas producidas por estas primas retornarían eventualmente al individuo por quien han sido abonadas y, por otra parte, tan sólo los primeros 2.000 dólares de salario

(1) V. mi "Rapport sur les Assurances Sociales al Committee on Ways and Means, House of Representatives, 76th Congress, primera sesión, Hearings, Washington D. C. Marzo 7/1939, pág. 1351, al igual que en la revista "Taxes" abril 1939.

anual están sujetos a tasas en mi proyecto en lugar de 3.000 dólares en la ley existente.

El gobierno deberá igualmente contribuir, pero bajo la forma de pagos de interés a un tipo elevado (por ejemplo un interés compuesto del 7 %) sobre las sumas acumuladas.

Tomemos un ejemplo. Si la prima anual abonada por el empleador y el empleado es de 100 dólares (lo que tendrá lugar si el salario anual es de 1.000 dólares siendo la prima de 10 %) después de 35 años ella produciría a un interés compuesto del 7 %, un importe de 13.824 dólares (1) lo que permitirá al asegurado percibir una renta vitalicia de alrededor de 105 dólares mensuales, si a esa época ha alcanzado 60 años, y si ha estado empleado durante todo ese tiempo.

Según mi proyecto, en caso de desocupación, el asegurado puede pedir prestado sobre la póliza hasta la concurrencia de las sumas por él pagadas, pero la parte abonada por el empleador quedará para constituir la pensión de ancianidad y no será reembolsable antes que el asegurado haya alcanzado 60 años. La tasa de interés pagada por el gobierno será reducida, en caso de préstamo, al 2 %. Una reducción semejante es necesaria para volver menos provechoso la disipación de los fondos acumulados.

Tal sistema protegerá al trabajador durante la desocupación y le asegurará una pensión de ancianidad; eliminará la necesidad de toda medida de control, tan dañosa bajo el "régimen de aseguración" y funcionará automáticamente. El trabajador tendrá interés en conservar su trabajo y en restituir las sumas tomadas en préstamo durante la desocupación, en vista de los intereses elevados pagados por el gobierno. Ningún fondo especial será necesario y el sistema funcio-

(1) Si el interés compuesto se acepta al 6 % el importe acumulado será de 11.143 dólares y al 5 % será de 9.032 dólares.

nará sobre la base del principio "no percibir sino lo que es necesario" (pay-as-you-go) merced a la afluencia constante de las primas.

En cuanto a la parte del gobierno, le será necesario recurrir a un impuesto para pagar el interés elevado. Pero el pago de un alto interés, (la tasa puede ser cambiada dentro de ciertos límites después de una notificación) sobre el ahorro de los trabajadores (hasta la concurrencia de los primeros 200 dólares por año y por persona) es justificada, siendo una medida destinada a estimular y recompensar el instinto de ahorro entre las masas. Los gastos administrativos de este sistema serán incomparablemente más bajos que los del sistema de seguro contra la desocupación existente en la actualidad en los Estados Unidos, y la protección contra los riesgos de desocupación será mayor y más eficaz. Todo impuesto de carácter general, que golpee a todas las clases, un impuesto general sobre las ventas, por ejemplo, podrá servir a este propósito y será perfectamente justificado ya que la gran masa de trabajadores se aprovechará de él.

Es absolutamente irracional comprender dentro del sistema, como inevitablemente sucede en una **aseguración** de los desocupados, todos los casos anormales de desocupación, poner en común todos los fondos y tratar sobre el mismo plan a todos los obreros, incluso a aquellos que sufren desocupación frecuente o tienen un empleo de un tipo arriesgado. Sería lo mismo que incluir en un sistema de **aseguración** sobre la vida, en las mismas condiciones, a todos los casos de personas tuberculosas, etc. Cada caso de desocupación debe ser tratado particularmente, y se debe basar sobre las **acumulaciones individuales de cada trabajador acordando una ventaja para el trabajo permanente o de larga duración**. Sin esto, vamos a aplastar a las industrias sin desocupación o con poca, y a alentar la simulación o las pretensiones exageradas por parte de los obreros. Las industrias con desocupación

frecuente o de tipo arriesgado, deben pagar salarios más elevados en lugar de dividir sus azares y sus riesgos de desocupación con las demás.

Mi sistema es, al mismo tiempo, más justo: un empleo de larga duración protege a un trabajador más allá de 16 semanas y éste puede hacer efectiva su póliza en caso de enfermedad o desgracia.

Por esta razón opino que solamente la combinación del seguro de ancianidad a un interés bastante elevado, con el derecho a percibir, en caso de desocupación, los fondos acumulados para la pensión futura, puede resolver el problema de asistencia a los desocupados de manera racional. Ni el sistema contra los azares de la desocupación ni aún el sistema de aseguración de ancianidad adoptado por los Estados Unidos proporcionan una solución satisfactoria o irreprochable.

Nuestras condiciones políticas presentes, la insuficiente confianza y estabilidad económicas, y la lucha de clases han creado una especie de estancamiento que puede, en cierto grado, ser evidenciado por el enorme número de personas que dependen de la ayuda gubernamental en la actualidad. Hay unas 16.900.000 personas, comprendidas en 5.975.000 familias, que reciben alguna clase de ayuda pública: ancianos, ciegos, niños, ayuda a los agricultores, Cuerpo Civil de Conservación (empleo de jóvenes para fines de "conservación", p. e. contra incendios forestales, roedores e insectos destructivos, erosión del suelo, etc.) administración juvenil, proyectos de obras públicas, y otros trabajos federales. La suma total gastada para todos estos fines de asistencia fué de 268.000.000 dólares en Octubre de 1939 ⁽¹⁾, o unos 3.200.000.000 anuales.

(1) Para más detalles ver *Social Security Bulletin*, diciembre 1939, pág. 531.

Así es como el Gobierno norteamericano cuida a su población necesitada, y esto demuestra asimismo, cuán rica es la nación americana que puede permitirse, sin ninguna dificultad, tan tremendo desembolso para su Protección Social.

PAUL HAENSEL

Profesor de la Northwestern University. Evanston III. U.S.A.
