

# XIII ASAMBLEA GENERAL DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(LONDRES 12-22 DE MAYO DE 1958)

LA Asociación Internacional de la Seguridad Social que tiene por funciones coordinar e intensificar en el pleno internacional los esfuerzos para la instrucción, la defensa y el perfeccionamiento técnico-administrativo de la Seguridad Social en todo el mundo, ha celebrado en Londres del 12 al 22 de mayo del año actual, su XIII Asamblea General.

Las reuniones tuvieron lugar en el Gran Salón de la Church-House, con asistencia de unos 400 delegados pertenecientes a unos 60 países.

Igualmente estuvieron representados la O. I. T., la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Europa, la Comunidad del Carbón y del Acero, la Organización de Seguridad Social de las Democracias Populares, el Comité Interamericano de Seguridad Social y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social; Instituciones Internacionales interesadas todas ellas directa o indirectamente en los problemas de la Seguridad Social.

Las sesiones inaugural y de clausura de la Asamblea estuvieron presididas por el Ministro de Pensiones y del Seguro Nacional de Gran Bretaña, acompañado en el estrado por el Presidente de la Asociación Sr. Morelli y los miembros de la Mesa Directivos, en compañía del Secretario general, Sr. Wildman.

Se ha de destacar la altura de las intervenciones en los debates ha-

bidos tanto en las Sesiones Plenarias como en las Comisiones Permanentes; quedó patente el interés de los países allí representados por el desarrollo de la Seguridad Social, al ser éste uno de los medios más eficaces, de todos los puntos de vista, para la consecución de la paz y la justicia sociales.

A algunas sesiones asiste Lord Beveridge, que intervino en una de ellas.

El último día de la Asamblea tuvo lugar la reunión del Consejo de la A. I. S. S., bajo la presidencia del profesor Morelli, que por unanimidad fué reelegido para el siguiente mandato.

En dicha reunión se estudiaron y discutieron el informe del Secretario general sobre actividades de la A. I. S. S. durante el período 1957-58; el presupuesto para 1959 y las actividades futuras de la Asociación, acordando que la próxima Asamblea tenga lugar en el año 1961 en Estambul. Igualmente fué designada la Mesa Directiva que ha de regir en el siguiente trienio.

Durante los días de la Asamblea se llevaron a cabo distintas visitas con el fin de conocer el funcionamiento de Instituciones y Oficinas del Seguro Nacional y la Asistencia del Reino Unido. Finalmente y concluida la Asamblea se giró una visita con conferencias explicativas con la Oficina Central del Seguro Nacional y Pensiones que radica en Newcastle-On-Tyne, donde los delegados asistentes pudieron percatarse del desenvolvimiento y funcionamiento de los servicios de la Seguridad Social en Gran Bretaña.

Por primera vez asiste a las reuniones de la Asociación el Instituto Nacional de Previsión de España, que por unanimidad había sido admitido en la sesión del Consejo celebrado el pasado año.

En la orden del día de la Asamblea figuraban como temas a tratar en las sesiones plenarias los de «Desarrollo reciente de la Seguridad Social», «Seguro de Enfermedad» y «Seguro de Vejez».

#### DESARROLLO RECIENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como hasta ahora ha sido norma en todas las Asambleas Generales A. I. S. S. celebradas en la postguerra, figuraba en la orden del

día de ésta un informe sobre el desenvolvimiento de la Seguridad Social en el período de 1955-57.

Este informe elaborado por el ponente, el técnico chileno, señor Mollet, reúne un conjunto de informaciones recogidas de los resúmenes proporcionados por intermedio de la Secretaría general de la A. I. S. S., por las instituciones de Seguridad Social de treinta y un países.

El período a que se refiere este informe se caracteriza por la extraordinaria actividad legislativa recaída en materias de seguridad social, en la mayoría de los países. Si bien no han surgido nuevas concepciones doctrinarias —como la que en el momento oportuno introdujo el principio de la seguridad social para toda la población en contraste con la precedente teoría de los seguros sociales—, en cambio se observaban sostenidos esfuerzos para extender la protección a nuevos sectores de personas y en mayores extensiones geográficas. Además de las ampliaciones del campo de aplicación se mejoran los beneficios en numerosos regímenes y, en particular, los de pensiones para los casos de invalidez, vejez y muerte.

Puede observarse que en los países económicamente más desarrollados, muchos de los progresos significan garantizar los medios materiales de subsistencia y conveniente protección de la salud, a todos los habitantes. En este sentido pueden citarse, por ejemplo, las importantes reformas en los sistemas de seguridad social de Dinamarca, Finlandia, Holanda o la creación del Fondo Nacional de Solidaridad en Francia. La reforma del seguro de pensiones en la República Federal de Alemania, además del mejoramiento en las prestaciones y extensión de su campo de aplicación, introduce una nueva forma de mantener el valor real de las pensiones y ligarlo al ritmo del desarrollo económico.

En los países de economía insuficientemente desarrollada, los muchas veces ambiciosos programas de industrialización o de incremento de la agricultura no han sido obstáculo para la promoción de planes de seguridad social. Ello significa que las inmediatas necesidades económico-sociales de la población —en cuya satisfacción la seguridad social juega un papel tan importante— no son sacrificadas en favor de los planes económicos a más largo plazo. Es así como en este

período se señala la introducción de seguros sociales por primera vez en Irak y Nicaragua, la Unificación y notable ampliación de la seguridad social boliviana, una importante modificación del régimen de seguridad del Irán y la creación en Egipto de cajas de seguro y de previsión.

Finalmente, en los territorios dependientes se señalan también significativos avances, tales como la nueva legislación sobre pensiones del Congo Belga, la institución de regímenes de asignaciones familiares en numerosos territorios franceses de Ultramar, las mejoras en los sistemas de indemnización por accidentes del trabajo en varias regiones de dependencia británica.

Para el desenvolvimiento inicial de la seguridad social en las regiones insuficientemente desarrolladas, la A. I. S. S. ha considerado un medio eficaz la creación de mutualidades y ha emprendido un programa de actividades con tal finalidad.

Es interesante observar que las nuevas Constituciones políticas —proclamadas en estos años por varias naciones—, incorporan entre sus principios fundamentales la seguridad social como una de las obligaciones del Estado. En este sentido se expresan las constituciones recientes de Egipto, Guatemala, Pakistán, Viet-Nam y República Dominicana.

La trascendencia cada vez mayor de la seguridad social en el plano internacional se manifiesta por los numerosos tratados bilaterales suscritos, por nuevas ratificaciones de convenios de la O. I. T. y, en especial, por la activa preocupación en esta materia no sólo de las organizaciones especializadas sino por otras entidades internacionales de toda índole.

#### SEGURO DE ENFERMEDAD

Como consecuencia de la discusión de este tema en la XII Asamblea General celebrada en Méjico, se decidió seguir el estudio de este importantísimo punto de seguridad social, y se encomendó a la Comisión Médico-Social la preparación del correspondiente informe, debiendo ser los temas a tratar como más importantes los de asis-

tencia médico-general, hospitalización y financiamiento del Seguro de Enfermedad.

El señor Dejadín, ponente general de la Comisión Médico-Social, preparó un informe preliminar que fué objeto de examen en la reunión de la Comisión Médico-Social en junio de 1957 en Helsinki.

Como continuación de este trabajo, el doctor Dejadín presentó un completísimo informe general, en el que previa la relación de problemas que el Seguro de Enfermedad plantea, se estudia los de el costo de la medicina y la evolución del nivel sanitario, la actitud del cuerpo médico, la actitud de los asegurados, la eficacia de los regímenes del Seguro de Enfermedad, importancia relativa de los gastos en los diversos sectores de prestaciones en especie, unidad de medida de los gastos del Seguro de Enfermedad, evolución de los gastos para las prestaciones en especie, evolución de los gastos para la asistencia de médicos y dentistas, evolución de los gastos para medicamentos, evolución de los gastos para hospitalización, frecuencia de la incapacidad de trabajo y necesidad de un plan internacional de estadística.

Las contestaciones solicitadas por la A. I. S. S. a las distintas naciones sobre un conjunto de puntos en relación con el tema del Seguro de Enfermedad, proporcionó al ponente la oportunidad de establecer una serie de cuadros comparativos que dan en su conjunto una clara idea del desarrollo de este Seguro en el campo general de la Seguridad Social.

Después de una larga discusión en la que intervinieron la casi totalidad de los países representantes, y en la que se fueron matizando todos y cada uno de los aspectos que en el informe se trataba, se llegaron a las siguientes:

#### *Conclusiones*

Habiendo examinado el informe que le ha sometido el ponente de la A. I. S. S. sobre el Seguro de Enfermedad.

Observa:

1. Que las medidas que requiere la lucha contra las enfermedades, sobre todo a raíz de los importantes pro-

## CRÓNICAS

gresos de la medicina, tanto desde el punto de vista preventivo como curativo, elevan el nivel sanitario de las poblaciones y aumentan sus posibilidades de supervivencia, pero exigen, al mismo tiempo, inversiones financieras cada vez más considerables.

2. Que, en general, cualesquiera que sean los regímenes de Seguro de Enfermedad o los servicios de asistencia médica, el aumento de los gastos, si bien no siempre compromete su equilibrio financiero o su funcionamiento, no deja por lo menos de suscitar problemas financieros.

3. Que el Seguro de Enfermedad o los servicios de asistencia médica, sea cual fuere su forma, constituyen en la mayoría de los casos el único medio de que dispone el ciudadano para aprovechar los recursos de esta medicina cada vez más costosa, dando así un verdadero sentido social y humano a los progresos científicos; que, por estas razones, el Seguro de Enfermedad o los servicios de asistencia médica garantizan más eficazmente las posibilidades de evolución de la medicina y los medios de vida de los médicos.

Considera, por consiguiente, desde ahora, y sin perjuicio de estudios ulteriores :

A) Que los órganos legislativos o de gobierno o los demás órganos competentes, teniendo en cuenta las consecuencias que tiene necesariamente la organización sanitaria sobre el funcionamiento y eficacia del Seguro de Enfermedad, deberían tomar todas las medidas pertinentes para infundir mayor conciencia sanitaria a las poblaciones y permitirles beneficiarse al máximo de las importantes adquisiciones de la medicina preventiva y curativa ; estas medidas deberían tender más especialmente :

1. A mantener la medicina en su nivel tradicionalmente elevado desde el punto de vista técnico

## CRÓNICAS

y a conservar el carácter de servicio desde el punto de vista social.

2. A mejorar las relaciones entre los organismos administradores de los regímenes de Seguro de Enfermedad o de los servicios de asistencia médica y los facultativos, quienes, al constituir el elemento esencial del fomento de la salud, deben prestar su completa colaboración a todo lo destinado a poner la medicina al alcance del enfermo.

3. A repartir racionalmente los servicios sanitarios, tanto el personal médico o de asistencia como el material de asistencia y hospitalarios.

4. A dar al Seguro de Enfermedad o a los servicios de asistencia médica los medios de desplegar su mayor eficacia, especialmente garantizando a las personas protegidas el beneficio, en las mejores condiciones posibles, de las técnicas más recientes de la medicina.

B) Que deben garantizarse a los regímenes de Seguro de Enfermedad y a los servicios de asistencia médica un volumen de recursos adaptados constantemente a la evolución de sus gastos, teniendo en cuenta, entre otros factores, el aumento de la renta nacional.

C) Que es conveniente desarrollar paralelamente el sentido de responsabilidad de cada uno dentro del propio régimen de Seguro de Enfermedad.

La Asamblea general decide que la A. I. S. S. prosiga, por una parte, el estudio de la evaluación de la eficacia del Seguro de Enfermedad o de los servicios de asistencia médica, en relación con la frecuencia y el costo de la utilización de la asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria, y, por otra, el estudio de la financiación del Seguro de Enfermedad o de los servicios de asistencia médica.

Con este fin, insiste en que la Mesa Directiva de la

## CRÓNICAS

A. I. S. S. tome las medidas del caso para estudiar detalladamente y poner en vigor un plan internacional de estadísticas, después de un estudio realizado de mancomún por la Comisión Permanente Médicosocial y por la Comisión Permanente sobre los Problemas Actuariales y Estadísticos de la Seguridad Social.

### SEGURO DE VEJEZ

Por los señores Saxer, Director de la Oficina Federal del Seguro Social de Suiza, y Rjmyers, Actuario Jefe de la Administración Social de Estados Unidos, fueron estudiados un conjunto de problemas en relación con el Seguro de Vejez en todo el mundo, circunscribiéndose el primero de Europa, Africa y Oriente Medio, y el segundo de América, Asia y Oceanía.

En relación con este tema, se fueron observando a lo largo de las instrucciones de los Delegados las distintas tendencias que en la actualidad surgen en torno a los problemas de Vejez e Invalidez, formulándose por parte de los ponentes, y en torno a cada uno de los aspectos por ellos estudiados una serie de conclusiones generales que a continuación se transcriben (1):

#### *Europa, Medio Oriente y Africa*

1. El acelerado *desarrollo de la legislación*, registrado en los últimos años en la esfera del Seguro de Vejez, tiende claramente hacia el obligatorio *abarcamiento de toda la población o, en todo caso, a las categorías de población necesitadas de protección*. Cuando un régimen de seguro obligatorio de toda la

---

(1) Estas conclusiones de los ponentes se sometieron a la Asamblea General, la cual no adoptó, sin embargo, decisión alguna respecto a las mismas. Las conclusiones en cuestión serán objeto de examen más tarde por un grupo de trabajo, recibirán su forma definitiva y se someterán en esa forma a la XIV Asamblea General de la A. I. S. S.

población no es suficiente, se le completa con un seguro facultativo.

El Seguro de Vejez se halla casi siempre *relacionado con otras contingencias cubiertas* (sobre todo con la «muerte del sostén de la familia» y la «invalidez»).

2. *La afiliación con arreglo a grupos económicos* muestra que el asalariado está asegurado de una manera casi completa. En cambio, la afiliación de los asalariados independientes, de los obreros agrícolas y de las personas sin actividad presenta todavía, en parte, algunas lagunas.

En cuanto a la *afiliación individual*, existen, lo más frecuente, condiciones relativas a la edad mínima, la residencia en el país o en el lugar de trabajo, y en casos aislados la condición de los ingresos. La nacionalidad sólo es determinante en casos excepcionales.

3. Las *prestaciones normales* de índole fundamentalmente periódica y pagadas en metálico, respecto a las cuales existe el derecho de adquisición y el de apelación garantizados por la ley, se conceden tanto a las personas solas como a los matrimonios. A éstas se añaden con frecuencia suplementos en concepto de las personas a cargo de los derechohabientes.

Entre las más frecuentes *condiciones de atribución de las prestaciones normales*, los regímenes presentan grandes diferencias en lo que concierne a los *límites de edad* y a la *duración del período de espera*. Los límites de edad para las mujeres se establecen a menudo de manera disminuída en comparación con los hombres; por otra parte, algunos regímenes permiten la anticipación del disfrute de las prestaciones y otros su aplazamiento voluntario. Salvo pocas excepciones, se establece solamente un tipo único de período de espera (afiliación al régimen, duración mínima de residencia, período mínimo de cotización o de actividad); dándose así, en general, la posibilidad de cumplir el período de espera después de alcanzar el límite normal de edad.

Asimismo, se condiciona con frecuencia el pago de las pres-

taciones a límites de ingresos o al cese en toda actividad regular remunerada.

La nacionalidad raras veces excluye el derecho a las prestaciones de los extranjeros, aunque a menudo sí excluye el pago de pensiones en el extranjero y muchas veces conduce a una reducción de las prestaciones a estas personas.

Las formas de cálculo de las pensiones y prestaciones son sumamente variadas. Sin embargo se pueden clasificar, en lo que respecta a las condiciones de percepción de ingresos regulares del trabajo, en dos principales grupos:

- las prestaciones únicas, y
- las prestaciones dependientes del salario.

Siendo las primeras enunciadas las normales en los seguros populares, mientras que las segundas predominan en los regímenes de los asalariados.

Las prestaciones dependientes de los salarios corresponden quizá en igual proporción a los regímenes proporcionales clásicos (porcentajes de salarios fijos) y a las pensiones de forma más o menos de porcentaje degresivo no proporcionales a los salarios.

El escalonamiento de las prestaciones con arreglo al período de cotización o de empleo se basa, tanto en lo que respecta a las prestaciones únicas como a las dependientes de los salarios, en el procedimiento de prorrata.

La cuantía de las prestaciones es también muy variable. Se ponen de relieve en este caso dos conceptos. En los seguros generales populares se puede hablar de prestaciones básicas. En cambio la mayoría de los regímenes de los asalariados tienden a garantizar por sus prestaciones mismas un mínimo normal de existencia. Son frecuentes los pagos de prestaciones de 60 hasta 80 por 100 del salario.

El Seguro Social de Vejez justifica su atributo de «social» sobre todo por el hecho de que el cálculo de las pensiones no se base en el principio de la equivalencia de las cotizaciones y

de las prestaciones, sino en el *principio social*, según el cual las personas económicamente débiles resultan favorecidas en este cálculo. Esto se manifiesta en forma diversa.

— en el *Seguro popular*, mediante la concesión de prestaciones únicas, con frecuencia relacionadas con cotizaciones en función de los ingresos sometidos a impuestos, y

— numerosos *regímenes de asalariados*, por el hecho de que las prestaciones expresadas en porcentajes del salario son más favorables para las personas a cargo pertenecientes a las categorías de ingresos bajas y medias que para las demás personas o bien para la garantía de prestaciones mínimas.

El problema de la *adaptación de las prestaciones en curso y de las prestaciones futuras a las condiciones económicas* adquiere creciente importancia en nuestro tiempo. Un tiempo de los regímenes considerados prevé la adaptación automática, mientras que muchos otros realizan esta adaptación mediante revisiones de la legislación.

4. El seguro *se administra*, en la mayoría de los casos, por intermedio de órganos independientes de la administración del estado en todas las partes.

5. Los *recursos financieros* proceden principalmente de tres fuentes primarias:

- las cotizaciones de las personas protegidas,
- las cotizaciones de los empleadores,
- las contribuciones de las autoridades públicas.

Solamente en cinco de los regímenes analizados las personas protegidas no pagan cotizaciones. En general se prevén también cotizaciones de los empleadores, correspondiendo a éstos una carga mayor que a los asalariados.

Las dos tendencias extremas: la financiación autónoma por

cotizaciones de las personas protegidas y de sus empleadores, por por una parte, y financiación exclusiva por las autoridades públicas por otra parte, sólo se dan en casos aislados.

El mantenimiento del equilibrio financiero se logra en la inmensa mayoría de regímenes mediante un *procedimiento mixto de financiación*, en el cual, el sistema de inversiones de capitales excede por lo general al de cobertura de capital. La tendencia a una aplicación más vasta del sistema de inversiones de capitales se manifiesta también por el hecho de que un cuarto de los regímenes considerados se financian según el sistema puro de inversiones de capital. Estos sistemas de financiación son posibles únicamente en los regímenes obligatorios de prestaciones, los cuales ofrecen la garantía de una renovación duradera de la estabilidad de los deberes de cotizar.

6. La *coordinación internacional* de las prestaciones concedidas en los diversos regímenes se basa en una amplia red de convenios bilaterales y multilaterales entre Estados que protegen de una manera especial los intereses de los trabajadores migrantes.

#### *Asia y Oceanía*

1) *Tendencias que se manifiestan en el desarrollo del Seguro de Vejez*.—En años pasados, y aun en la actualidad, ponen de manifiesto el dinamismo de los regímenes del Seguro de Vejez las modificaciones y mejoras de que éstos han sido objeto para lograr hacer frente a los cambios ocurridos en los respectivos países, y para proporcionar mayor bienestar a los asegurados. Parece seguro que esta tendencia seguirá manifestándose. Algunos regímenes fueron creados hace poco tiempo, mientras existen otros desde hace ya décadas y siguen estudiándose continuamente para tratar de cumplir los propósitos fundamentales que se señalaron a estos regímenes.

2) *Características básicas*.—El informe abarca casi todos los tipos de regímenes, desde aquellos que exigen una prueba de recursos para la población entera hasta aquellos que fijan

unas prestaciones uniformes, sin prueba de recursos, pagaderas a toda la población, y, por fin, hasta los regímenes del tipo del «seguro clásico». Estos regímenes también difieren mucho unos de otros, aun cuando se fundan en el mismo principio. Algunos abarcan virtualmente a la población entera, mientras que otros sólo amparan a ciertas categorías profesionales o a la población de determinadas regiones territoriales. Por otra parte, los regímenes del tipo «seguro clásico» también son muy diversos por la importancia que conceden al principio de que las prestaciones han de hallarse directamente relacionadas con el importe total de las cotizaciones pagadas. En casi todos los casos, el sistema de «seguro clásico» se empleó para los regímenes de pensiones de sobrevivientes e invalidez, mientras que el sistema de las prestaciones de una cuantía uniforme es el que se aplica para los sobrevivientes en la vejez. La tendencia general es claramente la de amparar a la mayor parte posible de la población y la de proporcionar unas prestaciones más eficaces fijadas teniendo presentes consideraciones de índole social y no principios teóricos de equidad.

3) *Condiciones de afiliación.*—En general, la afiliación es obligatoria, salvo para ciertas categorías de menor importancia, para las cuales por motivos administrativos o de política general, se admite la afiliación voluntaria aplicándose, sin embargo, ciertas disposiciones de salvaguardia. A ciertos regímenes pueden afiliarse únicamente determinados gremios o profesiones, o las poblaciones de determinadas regiones territoriales. Con pocas excepciones, en la mayor parte de los países el Seguro de Vejez no ampara a los trabajadores independientes, agrícolas y domésticos. A pesar de ello, la legislación prevé, en general, que el régimen ampare a dichas personas cuando ello sea factible administrativamente. La nacionalidad no constituye limitación alguna a la afiliación, salvo en casos en que el período de afiliación no resultara lo bastante largo para que el interesado pudiera adquirir el derecho a cobrar prestaciones.

4) *Categorías de prestaciones.*—Algunos regímenes pagan prestaciones más cuantiosas a los matrimonios, y otros no. Los

últimos son los que aplican más estrictamente el principio de que cabe calcular el importe de las prestaciones fundándose en el período de tiempo durante el cual se han venido pagando las cotizaciones.

5) *Requisitos para que sea pagadera la pensión.*—La edad mínima en que es pagadera la pensión es muy distinta de un régimen a otro, y no corresponde sino parcialmente a las diferencias entre las tasas de mortalidad de los respectivos países. Tampoco hay criterio uniforme respecto de la diferencia entre la edad mínima fijada para los hombres y para las mujeres. Algunos regímenes fijan una edad mínima inferior para aquellos cuyo trabajo entraña más riesgos, pero la mayor parte de los regímenes no estipulan diferenciación alguna entre los asegurados por conceptos de esta índole. Todos los regímenes exigen un período de afiliación de diez años o más, y algunos hasta de veinte, con la excepción de unos cuantos que han fijado unos requisitos con carácter transitorio de suma importancia y cuyos efectos, aun siendo distintos, según los regímenes, permiten alcanzar el resultado tan apetecido de proporcionar una seguridad económica a aquellos que se hallan cerca de la edad en que es pagadera la pensión cuando entra en vigor el régimen.

6) *Requisito del cese de la actividad profesional.*—Algunos regímenes pagan automáticamente la pensión en cuanto el asegurado cumple la edad mínima prevista, pero la mayor parte de los regímenes exigen que el asegurado cese su actividad lucrativa, por lo menos en el sector profesional amparado por el régimen.

7. *Tipos de prestación.*—Hay dos tipos fundamentales distintos de prestaciones; aquellos cuyo importe es uniforme para todos los asegurados y aquellos cuyo importe depende del salario medio del asegurado. En este último también depende, en general, el importe de la pensión del número de años de afiliación, concediéndose mayor importancia al período inicial de calificación. La mayor parte de los regímenes cuyas prestaciones varían según los salarios no pagan prestaciones mayores a los

asegurados con salarios bajos que aquéllos con altos salarios, sino como resultado de disposiciones que fijan la cuantía de las prestaciones mínima y máxima. El nivel de las prestaciones es muy distinto según los regímenes. En general, aquellos que exigen un período de calificación largo suministran pensiones relativamente elevadas, ascendiendo hasta el 80 por 100 ó más de las ganancias, en el lejano porvenir cuando el período de afiliación sea largo. Por otra parte, los regímenes que pagan pensiones a una gran proporción de la población anciana, porque las condiciones de calificación son muy generosas, proporcionan, y seguirán proporcionando, pensiones relativamente bajas.

8) *Ajuste de las prestaciones según la variación de la situación económica.*—Ninguno de los regímenes prevé un ajuste automático de las prestaciones cuando varía el costo de vida o el nivel de los salarios, salvo un régimen cuyas disposiciones a este respecto no son generalmente aplicables. En la mayor parte de los regímenes se realizan, sin embargo, ajustes para corresponder a las variaciones pasadas. Ciertos regímenes toman en consideración, en cierta medida, para el cálculo de las prestaciones, las ganancias del interesado correspondientes a sus últimos años de actividad.

9) *Organización administrativa.*—Existen dos tipos distintos de regímenes según su administración: las instituciones independientes fiscalizadas en diversos grados por el Estado y los organismos puramente estatales.

10) *Financiamiento.*—Los regímenes que suministran unas prestaciones de la misma cuantía para toda la población son financiados por los impuestos recaudados que se observan a este efecto, e igualmente por ingresos generales. Por otra parte, los regímenes de «seguro clásico» están financiados con las cotizaciones pagadas por los asegurados, sus empleadores, y en la mayor parte de los casos, los gobiernos. La cuantía de la cotización del empleado varía desde una completa igualdad con la del empleador hasta constituir sólo la mitad de esta última. La mayor parte de los regímenes no prevé ninguna modificación del importe de las cotizaciones actuales, en el supuesto de que

no resulte imprescindible modificarlas, aunque algunos reconocen que así será menester fijar cotizaciones de un importe superior en el porvenir. Con la excepción de los regímenes universales con prestaciones de la misma cuantía para todos los asegurados, los demás regímenes funcionan a base del sistema modificado de las reservas, muy diverso según los regímenes. La intención general es, sin embargo, que los regímenes de seguro social de tipo clásico han de ser viables actuarialmente en el sentido de que el importe de las cotizaciones sumadas a los fondos existentes permitan abonar a largo plazo las prestaciones previstas.

11) *Indole de las inversiones.*—Los haberes de los diversos regímenes son objeto de inversiones muy diversas en la mayor parte de los casos, pero unos cuantos regímenes invierten sus fondos únicamente en obligaciones del Estado, lo que entraña la consecuencia de que en realidad es el legislador más bien que el instituto del seguro social quien ejerce un control sobre todas las inversiones de carácter social económico.

12) *Disposiciones referentes a la reciprocidad.*—Se han concertado relativamente pocos Convenios bilaterales y multilaterales; acaso ello se deba al hecho de que los movimientos migratorios de los trabajadores de un país a otro han sido de menor cuantía.

13) *Conclusiones generales.*—Los regímenes varían muchísimo de un país a otro. Esto se debe, en gran parte, a las diferentes condiciones económicas, sociales y políticas de cada país. Además, esta diversidad pone de manifiesto lo fundamentado que es el principio general, que no ha de perderse nunca de vista, de que un régimen o método de funcionamiento que sea adecuado y satisfactorio para un país no ha de serlo fatalmente para otro. En cambio, ningún plan nunca es perfecto, y, por consiguiente, cada uno puede perfeccionarse según el resultado conocido de la experiencia de otros regímenes.

Las estadísticas referentes al funcionamiento de los diversos sistemas fueron bastante desalentadoras en algunos casos, por ser incompletas. Parece esencial que en la administración, y

## CRÓNICAS

acaso aún más cuando se desarrollen y amplíen los regímenes, haya un programa de trabajo referente a estadísticas para que éstas permitan alcanzar conclusiones valederas y llevar a cabo un análisis actuarial del funcionamiento del régimen.

La amplitud de este estudio, basado en las respuestas del cuestionario, era sin duda esencial para esta primera discusión en el seno de la Asociación Internacional de Seguridad Social. Parece evidente que todo estudio ulterior referente a las pensiones de vejez debería enfocarse en aspectos específicos en dichos regímenes como en el cálculo de las prestaciones, el requisito del cese de todo trabajo profesional o lucrativo, la diferencia entre la edad mínima que han de cumplir los hombres y las mujeres para cobrar sus pensiones. Los estudios intensivos de esta índole redundarán en beneficio de todos nosotros y nos permitirán hallar soluciones a los problemas tan importantes a que hemos de hacer frente cuando nos esforzamos por proporcionar la seguridad económica más cabal a aquellos que no pueden trabajar, siendo ya de edad, en el entendido de que habremos naturalmente de tener en cuenta tanto las necesidades de los asegurados como las responsabilidades financieras que recaen sobre la población trabajadora.

## COMISIONES PERMANENTES

Funcionaron dentro de las sesiones en cuatro Comisiones permanentes, al objeto de tratar aquellos aspectos de la Seguridad Social que por su interés y por criterio de la A. I. S. S. merece consideración continua.

Las Comisiones permanentes que se reunieron en esta ocasión fueron:

- a) Sobre problemas actuariales y estadísticos de la Seguridad Social.
- b) Sobre organización y método.
- c) Del Seguro de desempleo.
- d) Médico-Social.

a)

En la reunión del Consejo de la A. I. S. S. de mayo de 1957 se decidió establecer una Comisión Permanente de Actuarios y Estadígrafos, a fin de permitir a la Asociación consagrar, de manera continuada, una parte de sus actividades al estudio de los aspectos técnicos actuariales y estadísticos de la Seguridad Social. Como consecuencia de ello y por el grupo de trabajo reunido en Ginebra en enero de 1958 se establecieron una serie de puntos que formaron con una serie de índice de temas a tratar por la Comisión. Se decidió igualmente que a la primera reunión que se celebró durante esta Asamblea se aportase por los señores Coppini y Brancoli, de Italia, un informe de introducción sobre el tema «compilación, elaboración y utilización de las estadísticas de accidentes del trabajo».

En este informe se trataron los puntos de metodología, de la recogida de datos, esquema de un plan de continuación nacional, estimándose que en principio estas compilaciones deberían permitir obtener:

- a) Estadísticas descriptivas.
- b) Estadísticas técnicas.
- c) Estadísticas que interesan a la prevención.
- d) Estadísticas accesorias.

Siguiendo el orden del día, se acordó para la próxima reunión de la Comisión que se ha de celebrar en Roma, tratar el tema de «los problemas planteados por la adaptación de las prestaciones de Seguridad Social a los factores de la evolución económica».

b)

Por primera vez se reunía la Comisión de organización y métodos creada a propuesta del señor Patterson, miembro de la Mesa de la A. I. S. S. y Secretario adjunto del Ministerio de Pensiones y Seguridad Nacional de Gran Bretaña.

En esta primera reunión se propusieron como temas de estudio los siguientes:

- a) Métodos para obtener y conservar informaciones sobre las personas que deben protegerse al iniciarse un régimen de Seguridad Social.
- b) Métodos de matriculación e identificación de las personas protegidas.
- c) Métodos de percepción de las cotizaciones del Seguro social.
- d) Métodos de pago de las prestaciones (de enfermedad, desempleo, etc.).
- e) Métodos de registro de los períodos de seguro y de los salarios correspondientes a éstos para la concesión de las prestaciones, en particular en el Seguro de Vejez-Invalidez.
- f) Experiencia y campo de aplicación de los medios técnicos modernos (mecanografía, electrónica, etc.).
  - I. Cálculo y contabilidad de las cotizaciones.
  - II. Registro de los períodos de seguro y de salarios.
  - III. Cálculo de las prestaciones.
  - IV. Pago de las prestaciones.
- g) Las *public relations* en la Seguridad Social.
- h) La formación de los especialistas en la administración de la Seguridad Social.
- i) Métodos de control en la Seguridad Social.
- j) Métodos para reunir los datos estadísticos por vía administrativa.
- k) Experiencias sobre la centralización y descentralización en la administración de la Seguridad Social.
- l) Estudio preliminar del costo de la administración de la Seguridad Social.

Del último tema quedó encargado como ponente para la próxima reunión el Instituto Nacional de Previsión de España.

c)

Fué el objeto de estudio en el seno de esta Comisión Permanente, y actuando como ponente el Sr. Schmidt, Director del Instituto de Mediación y Seguro Alemán, el tema «Problemas administrativos de los regímenes de protección contra el paro de los trabajadores de la construcción».

A lo largo del informe se estudiaron y discutieron los puntos de afiliación, prestaciones, financiamiento, administración y medidas destinadas a promover una actividad continua en la industria de la construcción.

Tras de una laboriosa discusión se llegó a las siguientes conclusiones:

1. Todos los trabajadores ocupados en la industria de la construcción (industria de la construcción, trabajos de terminación de los edificios, industrias accesorias y fabricación y preparación de los materiales de construcción) se hallan tan expuestos al peligro de desempleo como los trabajadores de las demás ramas de la economía; por consiguiente, éstos deben beneficiarse de una protección contra el desempleo.

2. Esta protección contra el desempleo puede facilitarse dentro de un régimen general, o en un régimen de protección especial para los trabajadores de la construcción.

Teniendo en cuenta la situación actual, la protección contra el desempleo de los trabajadores de la construcción se concede, en principio, dentro del régimen general de protección.

3. La exclusión del régimen general del riesgo de desempleo debido a las intemperies (desempleo de temporada) de los trabajadores de la construcción, no es satisfactoria si se observan los resultados obtenidos. El desempleo debido a las intemperies no debería considerarse, en cambio, desde el punto de vista del derecho a las prestaciones, de manera distinta al desempleo debido a otras causas.

4. Por todo el tiempo y en tanto que el desempleo en la

industria de la construcción esté condicionado por las influencias atmosféricas, no parece injusto someter a los trabajadores de la construcción, para evitar que el principio de solidaridad se lleve a un extremo, a disposiciones especiales, desde el punto de vista del derecho a las prestaciones. Estas disposiciones especiales se pueden aplicar :

- a) A la adquisición del derecho a las prestaciones.
- b) Al período de espera.
- c) A la duración de las prestaciones.
- d) Al monto de las prestaciones.

5. Las faltas de trabajo y las pérdidas de salario de los trabajadores de la construcción debidas a causas económicas (por ejemplo, falta de pedidos o penuria de capitales) se compensan en el régimen general de protección, por regla general como en el caso de los demás trabajadores. Lo mismo sucede si estas pérdidas se producen durante el alquiler de servicios.

6. La compensación de las faltas de trabajo y las pérdidas de salario de que sufre el trabajador de la construcción durante el alquiler de servicios como consecuencia de *intemperies* (helada, nieve, lluvia) se regula de manera independiente entre las partes contratantes, mediante convenios colectivos. Parece justo que las dos partes contratantes soporten los riesgos de estas faltas de trabajo y pérdidas de salario. Sin embargo, no deben excluirse las subvenciones del Estado.

7. Siempre que el desempleo de temporada debido a *intemperies*, en algunos países, dentro de la industria de la construcción, adopte una amplitud particularmente vasta, se podrá tener en cuenta este riesgo mayor por la fijación de primas más elevadas y de mayor movilidad para los trabajadores y las empresas de la construcción.

8. Los servicios administrativos competentes, en especial en los países en que el desempleo condicionado por las *intemperies* alcanza proporciones particularmente grandes en invierno, deberían adoptar, en interés de las personas bajo su protec-

ción, todas las medidas necesarias para gestionar las solicitudes de prestaciones lo más rápidamente posible, así como pagar el monto de las mismas a su debido tiempo.

Los servicios de colocación competentes deberán esforzarse, con prioridad, en reducir el desempleo de los trabajadores de la construcción en invierno, dándoles, a ser posible, un «empleo de sustitución» apropiado y aceptable, y en la primavera volver a emplear inmediatamente a los trabajadores de la construcción en sus trabajos profesionales tan pronto como lo permitan las condiciones atmosféricas y si no existen otros impedimentos.

9. La garantía de una actividad continua, a ser posible todo el año, constituye la protección más eficaz de los trabajadores de la construcción contra el desempleo. Las prestaciones del régimen de protección y las demás prestaciones sociales que puedan existir en favor de los trabajadores de la construcción deberían fijarse en lo posible de manera que se pueda alcanzar este fin. Además, convendría examinar, en los países cuyas condiciones climáticas son desfavorables y donde la construcción en invierno supone gastos suplementarios, si se pueden adoptar, sugerir o apoyar medidas destinadas a fomentar la construcción en invierno.

Como quiera que el régimen general de protección contra el desempleo quedaría aliviado desde el punto de vista administrativo y técnico, en el caso de que se llegara a lograr una actividad continua, a ser posible durante el año, en la industria de la construcción, parece ser aceptable la participación con ayuda de recursos del régimen de protección en los gastos suplementarios de la construcción de invierno. Habida cuenta de las razones que afectan a la economía pública y a la explotación de las empresas, no parecía injusto prever igualmente una participación parcial en los gastos suplementarios del Estado, el contratista y el encargado.

Para poder garantizar una actividad continua en la industria de la construcción y siempre que las condiciones de orga-

nización, de política y de psicología sean favorables en los países interesados, se pueden considerar las siguientes medidas:

- a) Distribución regular de los pedidos públicos y privados sobre las diferentes estaciones.
- b) Planificación en lo que respecta a la concesión de permisos para construir, de manera que se garantice en lo posible el empleo de los trabajadores en la construcción durante todo el año.

Tomando acta del informe sobre los problemas administrativos de los regímenes de protección contra el desempleo de los trabajadores agrícolas que le fué presentado por la Comisión Permanente del Seguro de Desempleo de la A. I. S. S.

Refiriéndose a las resoluciones relativas a los problemas administrativos de los regímenes de protección contra el desempleo, adoptadas en Méjico por el Consejo y la Asamblea General de la A. I. S. S.

Observa:

1) Que las dificultades de registro, de percepción de las cotizaciones y de prevención de los abusos no podrían justificar la eliminación de los trabajadores agrícolas de los regímenes de protección contra el desempleo, y que pueden superarse mediante medidas apropiadas, así como por una información sistemática de las partes interesadas.

2) Que las dificultades administrativas pueden, sin embargo, ser tales que justifiquen:

- a) La aplicación de medidas restrictivas en la concesión de prestaciones en los casos de trabajadores agrícolas que habiten con la persona propietaria de la explotación o que estén emparentados en línea directa con dicha persona.
- b) La exclusión del régimen de protección en el caso de trabajadores agrícolas emparentados en línea directa con la persona propietaria de la explotación y que habiten con ella.

3) Que los trabajadores asalariados agrícolas que exploten asimismo pequeñas propiedades agrícolas deberían incluirse en los regímenes de protección contra el desempleo.

4) Que las personas empleadas en trabajos de recolección o en otros trabajos ocasionales puedan ser excluidas del régimen de protección en la medida en que no estén habitualmente ligadas por un contrato de alquiler de servicios.

5) Que, asemejándose los problemas administrativos de la protección de los trabajadores ocasionales de la agricultura al problema de los trabajadores de temporada de otras industrias, convendría consagrarles un estudio distinto.

Y después de un estudio detenido de los temas que se propusieron para ulterior estudio, la Comisión se decidió por los de «problemas administrativos del desempleo parcial».

La Comisión médico-social ha estado ocupándose en estos últimos años del Seguro de Enfermedad, en un estudio detenido de todos y cada uno de los aspectos del mismo, cifrándose de tal interés el tema que pasó a constituir uno de los de las sesiones plenarias en esta Asamblea de Londres.

Se ciñó en esta ocasión la Comisión a la consideración de cuál podría ser el tema que al margen de los especificados en el informe del Dr. Dejardín podría llevarse a cabo en trabajos posteriores de esta Permanente, decidiéndose después de una larga y laboriosa discusión por abordar el tema de «Funciones de la Seguridad Social en la Medicina preventiva».

#### *Resolución sobre la colaboración mutua*

La XIII Asamblea General de la A. I. S. S., congregada en Londres del 12 al 22 de mayo de 1958:

Considerando que el artículo primero de la Constitución de la A. I. S. S. asigna a ésta, entre otras finalidades, la de coordinar los esfuerzos para extender, defender y perfeccionar técnica y administrativamente la seguridad social en el ámbito internacional.

Habiendo tomado conocimiento de la resolución sobre el fomento de las relaciones personales entre expertos en cuestiones sociales, que fué adoptada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su 24° período de sesiones y que recomienda a los Gobiernos que desarrollen la colaboración internacional, y especialmente que estimulen el desarrollo de las relaciones personales y del intercambio de experiencia entre los expertos en seguridad social:

Recordando que la resolución núm. XIII sobre la cooperación administrativa internacional para promover la seguridad social, adoptada por la 26ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Filadelfia, 1944), señalaba la importancia de tomar medidas para que los Estados miembros pudieran sacar provecho de la experiencia administrativa adquirida por los organismos de seguridad social de otros países;

Convencida de que el intercambio de experiencia y la relación personal entre expertos que posibilita la A. I. S. S. permitirán alcanzar los objetivos que se ha fijado esta Asociación, según lo dispuesto por su Constitución,

Invita a todas las organizaciones afiliadas a intensificar su colaboración mutua en materia de seguridad social, de nación a nación, ayudando así a lograr resultados óptimos en cuanto al perfeccionamiento de la seguridad social en el mundo.

Encarga a la Mesa Directiva de la A. I. S. S. que someta en 1959 a la reunión del Consejo de la A. I. S. S. sugerencias concretas para tomar medidas que faciliten las relaciones entre expertos y el intercambio directo de su experiencia administrativa conforme a las necesidades o a los deseos de los organismos administrativos de la seguridad social.

*Resolución sobre la creación de Mutualidades en las regiones  
insuficientemente desarrolladas*

La XIII Asamblea General de la A. I. S. S., reunida en Londres del 12 al 22 de mayo de 1958.

Tomando acta del deseo manifestado por la XI Asamblea General de la A. I. S. S.

Considerando que las Mutualidades constituyen un medio de lograr ciertos objetivos en el campo social.

Considerando que pueden desempeñar una función de precursoras en la creación de regímenes completos de seguridad social.

Resalta nuevamente que la cuestión de si estas Mutualidades deben constituir una forma final de regímenes de seguridad social depende no sólo de las condiciones existentes en un país determinado, sino también de la política seguida por ese país en lo que respecta a la protección social.

La Asamblea General,

Después de tomar nota del informe sobre los resultados de la encuesta emprendida por la A. I. S. S. con miras a promover una eficaz protección social, mediante la ayuda mutua en las regiones insuficientemente desarrolladas, que le fué presentado por la Comisión Permanente de la Mutualidad de la A. I. S. S.

Comprueba que los resultados de esta encuesta demuestran con certeza que conviene proseguir la campaña emprendida entrando en la vía de las realizaciones.

Estima que conviene, dada la naturaleza de esta acción y los recursos que requiere, apelar a la Oficina Internacional del Trabajo y a otras organizaciones especializadas de las Naciones Unidas dentro del programa ampliado de Asistencia Técnica.

Pide insistentemente a la A. I. S. S. que adopte por sí misma las medidas necesarias para promover la mutualidad cuando no intervenga el Programa de Asistencia Técnica.

Estima que para evitar una dispersión de esfuerzos conviene, sin dejar de acudir a las llamadas dirigidas a la A. I. S. S., proceder primeramente a una experiencia sobre el terreno que pueda renovarse luego en otras partes.

Recomienda la adopción de las diferentes medidas enumeradas a continuación:

- 1) Llamar la atención de los interesados sobre la posibilidad para los Gobiernos de su país de recurrir, dentro del Programa Ampliado de Asistencia Técnica, a la asistencia técnica

de la Oficina Internacional del Trabajo o de las organizaciones especializadas de las Naciones Unidas.

2) Determinar la selección de regiones en donde se podría desarrollar la acción de la A. I. S. S. con las mayores probabilidades de éxito.

3) Designar a un experto procedente de la región escogida, que representaría a la A. I. S. S. y se encargaría de realizar la acción en el plano local.

4) Designar a uno o dos expertos familiarizados con el funcionamiento de las mutualidades y encargarles que se dirijan al lugar mismo para determinar, en común acuerdo con el representante local, las medidas susceptibles de promover la creación de instituciones mutualistas en la región escogida.

5) Ponerse en contacto con los medios o personas interesados en la creación de mutualidades y, si ha lugar, ayudarles a organizar dichas mutualidades.

6) Proceder a la creación de un fondo especial destinado a costear la campaña, nutrida en especial por contribuciones voluntarias de las agrupaciones afiliadas a la A. I. S. S. y de cualquiera otra agrupación interesada.

7) Instituir padrinazgos ejercidos por las agrupaciones mutualistas experimentadas, con miras a apoyar los primeros resultados obtenidos por los expertos.

8) Establecer con las organizaciones internacionales interesadas los contactos necesarios para lograr su colaboración en la acción práctica emprendida en las regiones insuficientemente desarrolladas.

*Conclusiones sobre la función del niño en la adquisición del derecho a las asignaciones familiares*

La XIII Asamblea General de la A. I. S. S., reunida en Londres del 12 al 22 de mayo de 1958.

Tomando acta del informe sobre la función del niño en la adquisición del derecho a las asignaciones familiares, que le fué pre-

sentado por la Comisión Permanente de Asignaciones Familiares de la A. I. S. S.

Comprueba que el derecho a las asignaciones familiares está subordinado en general al hecho de que el jefe de la familia asuma el sustento de los niños para quienes se han de pagar las asignaciones. Se debe al sentido de esta preocupación el que:

— Se impongan raramente condiciones de nacionalidad y que cuando se impongan sean objeto sistemáticamente de medidas para hacerlas más leves en casi todos los países, mediante la consideración del concepto de residencia en el territorio nacional.

— La existencia de un lazo de derecho entre el niño y el jefe de familia (parentesco, decisión de carácter judicial o administrativo) se requiere en principio para adquirir el derecho a las asignaciones familiares.

Las excepciones a este principio motivan el que en definitiva se retenga en general el concepto de carga efectiva.

Comprueba que cada país se esfuerza, teniendo en cuenta sus propios problemas, en establecer una reglamentación que otorgue a las asignaciones familiares la función de contribución a los gastos de sustento de los niños.

Considera que la evolución comprobada es satisfactoria y confía en que, en lo sucesivo, se realice un esfuerzo en este sentido para tener en cuenta, al fijar el monto de las asignaciones familiares, las circunstancias, tales como la edad del niño, sus estudios, el aprendizaje, la imposibilidad de trabajo remunerado de los niños.

JESÚS COBETA ARANDA

