SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIII Núms. 26-27 *EPOCA III*

SUMARIO

ESTUDIOS:

LOS PROBLEMAS DE LA DECISION EN LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL
FRANCIS NETTER

EL COSTO DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL
FRANZ KORINEK

MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL:

PERU

LEGISLACION:

LA LEY DE REVALORIZACION DE PENSIONES. (CHILE)

NOTICIAS INTERNACIONALES:

O.I.T. REUNION DE LA SUBCOMISION ACTUARIAL DE LA COMISION DE EXPERTOS EN SEGURIDAD SOCIAL

A.I.S.S. DESIMOSEXTA REUNION DE LA MESA DIRECTIVA.

XV ASAMBLEA GENERAL DE LA A.I.S.S.

O.D.E.C.A. PRIMERA REUNION DE MINISTROS DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL EN CENTROAMERICA

NOTICIARIO DE LA PREVENCION DE LOS RIESGOS PROFESIONALES:

PRIMER CONGRESO INTERAMERICANO DE PREVENCION DE RIESGOS PROFESIONALES. II REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA DE PREVENCION DE RIESGOS PROFESIONALES.

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:

EL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN SU PRIMER AÑO DE ACTIVIDADES

MARZO - JUNIO

1964

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.

ÓRGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

INDICE

PÁG.

ESTUDIOS: —

Los problemas de la decisión en la administración de la Seguridad Social.
Francis Netter 7

El costo de la administración de la seguridad social.
Franz Korinek 19

MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL:

Perú 41

LEGISLACION:

Ley de Revalorización de Pensiones (Chile) 79

NOTICIAS INTERNACIONALES:

O.I.T. Reunión de la Subcomisión Actuarial de la Comisión de Expertos en Seguridad Social 103

A.I.S.S. Decimasexta Reunión de la Mesa Directiva..... 126

XV Asamblea General de la A.I.S.S. 129

O.D.E.C.A. Primera Reunión de Ministros de Trabajo y Previsión Social de Centroamérica 132

NOTICIARIO DE LA PREVENCION DE LOS RIESGOS PROFESIONALES:

Primer Congreso Interamericano de Prevención de Riesgos Profesionales. II Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de Riesgos Profesionales 147

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:

El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social en su primer año de actividades 161

NOTICIAS INTERNACIONALES

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

REUNION DE LA SUBCOMISION ACTUARIAL DE LA COMISION DE EXPERTOS EN SEGURIDAD SOCIAL

(Ginebra, 6-17 de abril de 1964)

Nota previa. El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, en su 159ª reunión (Ginebra, junio-julio de 1964), tomó nota del informe de la Subcomisión Actuarial de la Comisión de Expertos en Seguridad Social y autorizó al Director General "para que transmitiera dicho informe:

i) a los gobiernos de los Estados Miembros de la Organización, llamando su atención sobre las recomendaciones y sugerencias mencionadas en los párrafos 6, 7, 10 y 11 a 20 del documento de la Oficina [1] e invitándoles a comunicar el informe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores;

ii) a las organizaciones intergubernamentales interesadas, y

iii) a las organizaciones no gubernamentales que estuvieron representadas en la reunión mediante observadores".

El Consejo también tomó nota de las intenciones del Director General en el sentido de incluir las cuestiones mencionadas en los párrafos 6 a 10 del documento de la Oficina [1] en el programa de actividades de la Oficina.

En vista del interés general y de la importancia que tienen el informe de la Subcomisión y sus tres anexos, relativos a los tres puntos del orden del día, se publica su texto completo a continuación.

INFORME

1. De conformidad con las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración, se ha celebrado en Ginebra del 6 al 17 de abril de 1964 una reunión de la Subcomisión Actuarial de la Comisión de Expertos en Seguridad Social.

2. La lista de los miembros de la Subcomisión y la de los observadores que asistieron a la reunión figuran en el Anexo IV al presente informe.

3. El orden del día de la reunión, comprendía los puntos siguientes:

a) Aspectos financieros y actuariales del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

[1] El referido documento es el preparado por la Oficina Internacional del Trabajo para presentar el Informe de la Subcomisión a la consideración del Consejo de Administración. Los párrafos 6 a 10 del documento corresponden a los párrafos 10 a 14 del informe de la Subcomisión y en los párrafos 11 a 20 se resumen los resultados de los anexos I, II y III del informe.

b) Aspectos financieros y actuariales de las pensiones (de invalidez, de vejez y sobrevivientes) teniendo en cuenta especialmente la situación de los países en vías de desarrollo.

c) Problemas actuariales originados por la adaptación sistemática de las prestaciones a las fluctuaciones del nivel general de los salarios y del costo de la vida.

4. El señor W. Yalden-Thomson, Subdirector General de la O.I.T., abrió la sesión en nombre del Director General. Después de evocar los trabajos recientes de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (Ginebra, noviembre de 1962), el Sr. Yalden-Thomson hizo referencia a las consideraciones que condujeron al Consejo de Administración a la decisión de convocar la presente reunión y establecer el orden del día de la misma, que está estrechamente vinculado al conjunto de las actividades de la Organización Internacional del Trabajo en el campo de la Seguridad Social, tanto en lo que se refiere a las normas internacionales como a las actividades prácticas. El Sr. Yalden-Thomson subrayó, en particular, la interdependencia entre el primer punto del orden del día y la segunda discusión por parte de la 48ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de un nuevo instrumento internacional relativo a las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Hizo también referencia a la importancia del segundo punto del orden del día para la ejecución del programa de asistencia técnica que desarrolla la Oficina. El Sr. Yalden-Thomson hizo igualmente hincapié sobre el hecho de que la adaptación de las prestaciones de la Seguridad Social a las variaciones del nivel general de salarios o al costo de la vida es más y más frecuente en las legislaciones nacionales. La Subcomisión Actuarial ya tuvo la oportunidad de examinar esta cuestión en reuniones celebradas en Ginebra (1948) y Wellington (1950), pero la evolución observada a partir de esa fecha justifica nuevos estudios con el objeto de que la Oficina pueda aprovechar cabalmente en sus trabajos la experiencia práctica y las investigaciones teóricas más recientes.

5. La reunión eligió su mesa directiva en la forma siguiente:

Presidente: Sr. A. Wanatowski (Polonia).
Relator sobre el punto 1: Sr. V. R. Natesan (India).
Relator sobre el punto 2: Sr. R. González Bustos (Chile).
Relator sobre el punto 3: Sr. E. Kaiser (Suiza).
Relator general: Sr. A. Coppini (Italia).

6. Fueron distribuidos a los miembros de la Subcomisión los siguientes documentos de trabajo:

— CSSE/ACT.1.1964. Aspectos financieros y actuariales del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
— CSSE/ACT.2.1964. Aspectos financieros y actuariales de las pensiones (de vejez, de invalidez y sobrevivientes), teniendo en

cuenta especialmente la situación de los países en vías de desarrollo.

- CSSE/ACT.3.1964. Problemas actuariales originados por la adaptación sistemática de las prestaciones a las fluctuaciones del nivel general de los salarios y del costo de la vida.
- CSSE/ACT.4.1964. Observaciones presentadas por dos miembros de la Subcomisión de Actuarios (Estados Unidos y Francia) acerca de los documentos de trabajo CSSE/ACT.1.1964, CSSE/ACT.2.1964 y CSSE/ACT.3.1964.
- CSSE/ACT.5.1964. Un método para la construcción de una escala de tasas de cotización según el riesgo para el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- CSSE/ACT.6.1964. Problemas actuariales originados por la adaptación sistemática de las prestaciones a las fluctuaciones del nivel general de los salarios y del costo de la vida: Ejemplos numéricos.
- CSSE/ACT.7.1964. Comparación de tasas de pensión de vejez, índices del costo de vida y nivel general de los salarios para algunos países seleccionados.

La Subcomisión expresó su entera satisfacción con respecto a las informaciones que figuran en los documentos de trabajo y a la excelente formulación técnica de la síntesis contenida en los mismos sobre los aspectos principales de los problemas tratados.

Varias observaciones formuladas por escrito por los miembros de la Subcomisión o por los observadores, así como distintas publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo y de la Asociación Internacional de la Seguridad Social han sido distribuidas en el curso de la reunión como documentos técnicos auxiliares.

7. La Subcomisión examinó y discutió los diversos puntos del orden del día. La Subcomisión adoptó un informe especial para cada uno de los puntos del orden del día, informes que figuran en los tres anexos siguientes:

Punto 1 del orden del día: Anexo I.
Punto 2 del orden del día: Anexo II.
Punto 3 del orden del día: Anexo III.

La Subcomisión formuló además las conclusiones y sugerencias que se detallan a continuación.

8. La Subcomisión subrayó la importancia siempre mayor que reviste la Seguridad Social en los distintos países y señaló el hecho de que los sistemas de Seguridad Social absorben una parte apreciable y frecuentemente creciente del ingreso nacional y desempeñan un papel importante en la redistribución del mismo.

La Subcomisión hizo hincapié en los vínculos estrechos que existen entre las operaciones financieras de la Seguridad Social y el conjunto de la economía nacional y estimó que la coordinación y la planificación

del desarrollo económico no podría realizarse sin tomar en cuenta las exigencias en el campo de la Seguridad Social así como sus repercusiones financieras.

Al efecto, la Subcomisión subrayó la importancia de los estudios tendientes a proporcionar datos estadísticos completos sobre las operaciones financieras de los sistemas de Seguridad Social y sobre sus consecuencias económicas.

Tales estudios, cuya realización implica conocimientos actuariales y económicos, deberían llevarse a cabo sistemáticamente, tanto en el plano nacional como al nivel internacional.

9. La Subcomisión señaló, asimismo, la conveniencia de que la evolución financiera de un régimen de Seguridad Social sea analizada periódicamente con el objeto de comprobar que no se aparte sensiblemente de las previsiones y, si fuere necesario, proponer oportunamente las medidas del caso.

Para efectuar trabajos de esta naturaleza es necesario contar con la colaboración de técnicos calificados así como con un sistema de compilación periódica de datos estadísticos mediante métodos adecuados.

10. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, la Subcomisión estimó oportuno referirse a la encuesta periódica de la Oficina Internacional del Trabajo: *El Costo de la Seguridad Social.*

La Subcomisión opinó que sería particularmente deseable que la Oficina Internacional del Trabajo continúe realizando esta encuesta y asegure la rápida publicación de la misma a intervalos regulares, y solicitó a los gobiernos de los Estados Miembros de la O.I.T. que continúen proporcionando los datos requeridos en el marco de dicha encuesta.

11. La Subcomisión, convencida de la importancia que revisten, para fines actuariales, la recopilación y el análisis de las estadísticas de la Seguridad Social al nivel nacional e internacional recordó las conclusiones formuladas en este campo por la Novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (Ginebra, mayo de 1957) así como por la Comisión de Expertos en Seguridad Social (Ginebra, enero-febrero de 1959) y por la Subcomisión Actuarial de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (Ginebra, octubre de 1960), tendientes a que la Oficina Internacional del Trabajo establezca un programa mínimo de estadísticas de la Seguridad Social.

La Subcomisión tomó nota con satisfacción de los trabajos ya realizados en este campo por la Oficina Internacional del Trabajo y en particular del establecimiento del *Programa Mínimo de Estadísticas de la Seguridad Social* (documento CSSE/ACT.1.1960) y del *Esquema de Cuadros Estadísticos para la Aplicación del Programa Mínimo de la Seguridad Social* (documento ACT./1961/D.1) cuya dfiusión ha sido también facilitada gracias a la colaboración prestada por la Asociación Internacional de la Seguridad Social y por la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social.

La Subcomisión invita a la Oficina a continuar sus esfuerzos con miras a la aplicación práctica del Programa Mínimo de Estadísticas de la Seguridad Social en los diferentes países y en particular en los que han introducido recientemente sistemas de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

La Subcomisión solicita a los gobiernos de los Estados Miembros que tomen las medidas pertinentes a fin de que los organismos nacionales encargados de la administración de la Seguridad Social apliquen el citado Programa.

12. La Subcomisión constató que, cumpliendo con una sugerencia formulada por la Comisión de Expertos en Seguridad Social en su reunión de 1959, la Oficina Internacional del Trabajo ha emprendido la recopilación y la publicación de informaciones estadísticas sobre la amplitud de la protección brindada por los regímenes de Seguridad Social. Un primer estudio estadístico relativo a la protección bajo los regímenes de vejez ha sido publicado en la *Revista Internacional del Trabajo* (diciembre de 1960), mientras que un estudio análogo concerniente a los sistemas que brindan asistencia médica, será publicado en un próximo número de dicha Revista. (junio de 1964).

La Subcomisión subrayó la utilidad de efectuar estudios de esta naturaleza y expresó el deseo de que sigan realizándose y publicándose en forma sistemática.

13. Considerando la naturaleza técnica de los problemas actuariales referidos en los anexos II y III del presente informe y la conveniencia de proporcionar una contribución fructuosa a aquellos que se dedican al estudio de los problemas vinculados con el financiamiento de la Seguridad Social, la Subcomisión invita a la Oficina Internacional del Trabajo a incluir en su programa de actividades futuras la elaboración y publicación de un estudio consagrado a los aspectos financieros y actuariales de las pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

Un estudio de esta índole sería particularmente útil en cuanto los instrumentos matemáticos de análisis de todos los problemas técnicos de la Seguridad Social todavía exigen un examen detallado y continuado.

14. La Subcomisión tomó nota de las actividades desplegadas por la OIT, al prestar asistencia técnica en materia actuarial a los países que desean introducir regímenes de Seguridad Social o que se hallan en las primeras etapas de aplicación de tales regímenes. Reconoció la gran utilidad de la asistencia prestada hasta ahora en ese sector y expresó la esperanza de que la OIT, siga atendiendo a las solicitudes de los países que la pidan en el futuro. Solicita a los gobiernos de los Estados Miembros que acojan favorablemente los pedidos de la Oficina poniendo a la disposición de la misma, los expertos nacionales necesarios para ejecutar los proyectos de asistencia técnica.

Anexo I

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Aspectos financieros y actuariales del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

1. La Subcomisión examinó los diferentes tipos de regímenes que proveen prestaciones en caso de lesiones profesionales. Encontró que, a *grosso modo,* se pueden distinguir dos tipos principales: por una parte, los regímenes basados en la responsabilidad del empleador, en los cuales las prestaciones son otorgadas como una obligación legal del empleador; para cubrir su responsabilidad el empleador puede tomar un seguro ya sea con una compañía de seguro comercial o con una institución pública de seguro; este seguro puede ser voluntario u obligatorio. Por otra parte, las prestaciones en caso de lesiones profesionales pueden ser proveídas por un régimen de seguro social, en cuyo caso el empleador o sus trabajadores deben ser asegurados obligatoriamente por una entidad pública de seguro, o el Estado asume la responsabilidad por las prestaciones.

La Subcomisión señaló que, en la cobertura de riesgos profesionales, existe una tendencia general para pasar de regímenes basados en la responsabilidad de los empleadores hacia regímenes basados en los principios del seguro social. En consecuencia, la financiación de las prestaciones en caso de lesiones profesionales se basa actualmente, en la mayoría de los países, en los principios del seguro social. Cuando los regímenes están basados en la responsabilidad del empleador, con o sin seguro obligatorio, la financiación está determinada por una serie de factores que, en gran medida, quedan al margen de la competencia de la Subcomisión. Anotó, por ejemplo, que cuando el régimen es administrado a través del seguro comercial, la competencia constituye un elemento importante en la determinación de la financiación.

La Subcomisión limitó sus consideraciones principalmente a los regímenes basados en el seguro social.

2. La Subcomisión señaló que en algunos países los regímenes de seguro de riesgos profesionales están administrados por una institución especial, o como una rama separada del sistema general de Seguridad Social, en cuyo caso la financiación de esta rama presenta problemas particulares. En otros países, sin embargo, las prestaciones en caso de lesiones profesionales están integradas en el régimen general de Seguridad Social y son suministradas con las prestaciones o como parte de las prestaciones de otras ramas; por ejemplo, la rama de enfermedad, la rama de pensiones, etc. En este caso, no existen problemas particulares de financiamiento de las prestaciones en caso de lesiones profesionales, porque la financiación se hace dentro de la estructura general del régi-

men de Seguridad Social sin identific en particular la de las prestaciones por lesiones profesionales.

3. Al examinar los sistemas que se aplican para garantizar el equilibrio financiero de los regímenes del seguro de riesgos profesionales, la Subcomisión encontró que los sistemas más frecuentemente aplicados son el de reparto simple y el sistema de reparto de capitales constitutivos. Bajo el sistema de reparto, las cotizaciones se fijan de tal manera que se establece un equilibrio entre los ingresos y los egresos de cada año o de otro período especificado. Por otra parte, el sistema de reparto de capitales constitutivos tiene por objeto establecer un equilibrio, ya sea por año o por períodos especificados, entre los ingresos para el período y el valor actual de las prestaciones originadas por contingencias ocurridas durante el período en cuestión.

La Subcomisión señaló que también se aplican diferentes sistemas mixtos entre estos dos sistemas básicos, con un alto o bajo grado de acumulación de reservas. Además, anotó que el sistema financiero aplicado en la práctica puede no estar siempre de acuerdo a una estricta definición teórica. Por ejemplo, bajo los regímenes basados en el principio de reparto puede haber alguna acumulación de reservas y bajo el sistema de reparto de capitales constitutivos la reserva efectivamente acumulada quizás no sea, en ningún momento, igual a la reserva matemática, aunque la tendencia ulterior sea la de alcanzar ese nivel.

La Subcomisión señaló que la elección del sistema financiero debe ser hecha tomando en cuenta una serie de consideraciones de orden económico, social, político, etc.; pero admitió que la mayoría de estas consideraciones quedan probablemente fuera de los términos de referencia de la Subcomisión. Sin embargo, hizo hincapié en que una de las condiciones más importantes que debe cumplir el sistema financiero, es la de garantizar una tasa de cotización relativamente estable. Se observa que bajo un nuevo régimen de seguro social, que no se hace cargo de las obligaciones de un régimen previo, en general, los gastos por prestaciones aumentarán continuamente durante un largo período de años. En tal régimen, la adopción del sistema de reparto de capitales constitutivos resultaría en una tasa de cotización comparativamente más estable que bajo el sistema de reparto. Lo mismo es válido para un régimen donde el número de personas protegidas decrece substancialmente en el futuro. En este aspecto, también se anotó que en el seguro comercial se aplica usualmente el sistema de reparto de capitales constitutivos.

La Subcomisión anotó que el sistema de reparto de capitales constitutivos conduce a una acumulación considerable de capital, lo cual implica los mismos problemas que los tratados por el Subcomité en el segundo punto del orden del día.

4. En lo que concierne a las cotizaciones, la Subcomisión anotó que se podrían distinguir tres sistemas diferentes para fijar las tasas de cotización de un régimen de seguro de lesiones profesionales:

a) tasas uniformes;
b) tasas diferenciadas, según la industria o clase de riesgo, y
c) tarifas individuales (tasas de experiencia individual).

En el sistema de tasas uniformes, las tasas de cotización son fijadas sin tomar en cuenta el riesgo o peligrosidad específica del establecimiento o empresa o de la industria a que pertenece o las actividades a que se dedica.

En el sistema de tasas diferenciadas, según la industria [1] o la clase de riesgo, la tasa de cotización o la prima es fijada para cada grupo de industria o clase de riesgo. Un establecimiento o empresa determinada es asignada a uno de los grupos de acuerdo con la industria a la cual pertenece o con las actividades que efectúa, sin tomar en cuenta ni la experiencia de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, ni las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, ni cualquier otra medida de seguridad existente.

En el sistema de tarifas individuales, las tasas de cotización o primas son fijadas según la experiencia de los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales registrados en cada establecimiento o empresa individualmente considerado.

Cada uno de estos tres sistemas puede ser complementado por ajustes o factores de corrección, con el objeto de conceder rebajas o recargos de primas, de acuerdo con los riesgos producidos o con las medidas de prevención que han sido adoptadas en los establecimientos o empresas en cuestión.

5. La Subcomisión anotó que el sistema de tasas uniformes es de aplicación sencilla y no ofrece ningún problema particular de administración diferente a los que se presentan en las otras ramas de la Seguridad Social. También hizo notar que el costo de la administración es probablemente más bajo que el de los otros sistemas de tasas de cotización. Algunos miembros señalaron que bajo este sistema, la coordinación o combinación de las operaciones de recaudación de las cotizaciones con las de otras ramas, así como la distribución de las cotizaciones entre las diferentes ramas, es más fácil que bajo los otros sistemas.

Algunos miembros advirtieron que este sistema no establece equidad en la distribución de las cargas, porque las industrias o establecimientos de poco riesgo tendrían que soportar las cargas de aquellas de mayor riesgo. Otros miembros, en cambio, señalaron que la financiación de la Seguridad Social debe basarse en el principio de la solidaridad colectiva. Ellos hicieron hincapié en que en otras ramas de la Seguridad Social (por ejemplo, enfermedad, desempleo, invalidez) donde la incidencia de la contingencia puede variar entre las industrias y establecimientos, se aplican normalmente sistemas de tasas uniformes.

[1] Véase "Clasificación Internacional Tipo, por Industria de todas las Ramas de Actividad Económica", adoptada por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas en su séptimo período de sesiones, el 27 de agosto de 1948, modificada.

Algunos miembros subrayaron que el sistema de tasas uniformes, en sí, no ofrece un incentivo para la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Otros miembros señalaron que la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales puede ser promovida por otros medios, diferentes de los que se obtienen a través del sistema de la tasa de cotización; como por ejemplo, multas con o sin reembolso del costo estimado de la prestación o pérdidas, bonos especiales, establecimiento de servicios independientes para imponer la adopción de medidas de prevención y de seguridad e higiene en el trabajo, etc.

6. Algunos miembros de la Subcomisión expresaron la opinión de que el sistema de tasas diferenciadas según la industria o clase de riesgo, proporciona mayor equidad en la distribución de las cargas entre los diferentes sectores industriales, que el sistema de tasas uniformes. También se expresó la opinión de que este sistema puede ser adaptado con el fin de efectuar transferencias entre diferentes ramas de la industria. Algunos miembros, sin embargo, consideraron que un régimen de seguridad social no debería ser empleado para este propósito.

La Subcomisión consideró que si el número de clases fuese relativamente pequeño y cada clase estuviese claramente definida, la administración de este sistema sería relativamente sencilla.

Algunos miembros de la Subcomisión opinaron que este sistema puede ser adaptado para formentar la prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, mediante la introducción de un sistema de rebajas y de recargos de primas.

7. Algunos miembros de la Subcomisión opinaron que la tarificación individual ofrece mayor equidad que el sistema de tasas uniformes en la distribución de las cargas entre los sectores industriales. Este sistema puede también ser adaptado para el objeto de efectuar transferencias entre las diferentes ramas de la industria. Algunos miembros de la Subcomisión consideraron, sin embargo, que la aplicación del sistema era difícil. También se expresó la opinión de que si la tarificación es hecha a base de la experiencia establecida estadísticamente (frecuencia y/o costo), ella sería automática y basada en criterio objetivo. Además, se pensó que otros métodos, donde la tarificación se hace en base a la operación de medidas de prevención y condiciones de seguridad e higiene de trabajo prevalentes en el establecimiento, envolverían elementos subjetivos.

Si la tarificación está basada en experiencia, los miembros de la Subcomisión encontraron que podría ser aplicada solamente en establecimientos a partir de cierto tamaño, el que puede depender del tipo de estadísticas que se usen; el tamaño debe ser mayor si la estadística se refiere a los costos y menor si se refiere a las frecuencias. Esto se aplica también respecto de la tarificación basada en las condiciones de seguridad e higiene, y medidas de prevención, porque la inspección, que es

un elemento importante en este sistema, no puede efectuarse en los establecimientos pequeños con la misma frecuencia y eficiencia que se aplica en el caso de los grandes establecimientos. Algunos miembros señalaron también, que este sistema es aplicable solamente donde las industrias están relativamente concentradas.

Algunos miembros de la Subcomisión expresaron la opinión, de que la tarificación individual tiene un efecto favorable para la prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En efecto, el análisis de las estadísticas —especialmente de las estadísticas de frecuencias— permite seguir el efecto de las medidas de prevención adoptadas. En esta conexión, señalaron la importancia del efecto psicológico de la tarificación individual, pues puede contribuir a fomentar la prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

8. En estas circunstancias, la Subcomisión no se pronunció en favor de uno u otro sistemas de las tasas de cotización. Algunos miembros expresaron la opinión de que la tarificación individual, así como el sistema de tasas diferenciadas, si es combinado con rebajas y recargos de primas, en vista de los efectos sobre la prevención y también de los efectos sobre la distribución de las cargas, podrían ser ventajosamente aplicados donde los servicios de estadística e inspección fuesen suficientemente desarrollados.

Otros miembros pensaron que el sistema de tasas uniformes era preferible, porque produce una distribución uniforme del costo y requiere una administración relativamente sencilla. Se señaló también, que este sistema facilita la unificación de la financiación de los regímenes de Seguridad Social. Recordaron que la prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales puede ser completamente encarada, ya sea mediante devoluciones o recargos adicionales de primas, o con la asesoría de los servicios de seguridad e higiene del trabajo.

9. La Subcomisión opinó que el sistema de tarificación individual es, a veces, de difícil aplicación en regímenes nuevos que se introduzcan en países en vías de desarrollo industrial, a menos que contaren con el número suficiente de personal calificado y pudieren afrontar el costo administrativo relativamente mayor que puede involucrar. Además, como la Subcomisión ha expresado la opinión de que este sistema se puede aplicar principalmente en establecimientos grandes, consideró que, por el momento, este sistema no sería el más apropiado para muchos de los países en vías de desarrollo industrial. Hizo notar en este sentido, que la estructura de la economía de muchos de los países en vías de desarrollo industrial está, actualmente, caracterizada por sólo unas pocas industrias dominantes, primordialmente de producción de materias primas y explotadas por un número pequeño de grandes, en general modernos establecimientos, en que las regulaciones de seguridad se suelen observar con fidelidad. Aunque en la mayoría de estos

países existe un número creciente de empresas medianas, una parte importante de la actividad económica se está todavía realizando a través del artesanado, de pequeñas industrias y de pequeñas granjas, donde cada unidad es relativamente pequeña y las medidas de seguridad no son bien observadas y donde la inspección no puede efectuarse frecuentemente.

Los miembros de la Subcomisión pensaron que un sistema de tasas uniformes, o un sistema de tasas diferenciadas con un número limitado de clases bien definidas, o una combinación de ambos sistemas, era preferible para los nuevos regímenes en muchos de los países en vías de desarrollo industrial. En relación con esto, se llamó la atención sobre la dificultad de obtener datos estadísticos adecuados para establecer las estimaciones actuariales para los nuevos regímenes. Referencia particular se ha hecho al peligro del uso directo de la experiencia de regímenes previos, basados en el seguro comercial o usar datos proporcionados por los servicios de inspección (es decir, inspección de fábricas), o por otras autoridades competentes (por ejemplo, "Workmens's Compensation Commissioners"); pues la experiencia muestra que el número de accidentes declarados e indemnizados bajo un régimen de seguro social recién implantado, es, por regla general, substancialmente más alto que el número de accidentes declarados e indemnizados bajo un sistema anterior, basado en la responsabilidad del empleador.

10. La Subcomisión, en cuanto a medidas de prevención, se remite a la reunión de 1962 de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, la cual señaló la enorme importancia que reviste el "factor humano", en la prevención de accidentes, tanto en relación con el interés que el empleador conceda a la necesidad de promover la aplicación de medidas adecuadas de seguridad en su establecimiento, como en relación con la actitud del trabajador hacia el trabajo y hacia las medidas de prevención o, finalmente, con la selección y el adiestramiento de personal de inspección especializado en la prevención de accidentes. Esa Comisión consideró que uno de los medios más eficaces de prevenir los accidentes y las enfermedades profesionales lo constituye la educación preventiva de los trabajadores. Los miembros de la Subcomisión suscriben estos puntos de vista expresados por la Comisión de Expertos en Seguridad Social.

La Subcomisión afirmó que, cuando la legislación nacional encarga a la institución de Seguridad Social que administra el seguro de riesgos profesionales, la responsabilidad de la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la rehabilitación, entonces la legislación también debe dotar a estas instituciones con los recursos financieros necesarios para cumplir dichas funciones adecuadamente.

11. La Subcomisión examinó los problemas de la adaptación de las prestaciones por lesiones profesionales al costo de vida o al nivel general de los salarios. Señaló que este problema se presenta principalmen-

te con respecto a las prestaciones a largo plazo, a saber, pensiones de incapacidad permanente y de sobrevivencia. Si el régimen se basa en los principios del seguro social, los problemas de la adaptación de las prestaciones corresponden a los que se presentan en regímenes de pensiones y, por regla general, pueden ser resueltos de la misma manera que éstos. Por consiguiente, se remite en este aspecto al Anexo III.

Por otra parte, la Subcomisión señaló que, si el régimen se basa en el principio de la responsabilidad del empleador, el problema de la adaptación es diferente y que no ha sido abordado en todos los países. Asimismo anotó que, cuando el régimen se basa en el seguro comercial, la adaptación no podría ser efectuada por las compañías mismas y que, por ende, la solución debería ser buscada fuera del ámbito del seguro comercial. Observó que un método factible es el de imponer una prima especial o adicional a los empleados asegurados. Estas primas se acumularían en un fondo común —administrado usualmente por las autoridades públicas— con cargo al cual se pagan prestaciones de las compañías de seguro. El sistema financiero aplicado a este fondo es, por regla general, el de reparto. Otro método podría ser el de financiar las adaptaciones mediante subvenciones de autoridades públicas. La Subcomisión anotó, sin embargo, que las adaptaciones son tanto más difíciles cuanto más rápido sea el aumento del costo de la vida o del nivel general de salarios.

12. Con relación a las prestaciones suministradas por los regímenes basados en la responsabilidad del empleador, la Subcomisión señaló la importancia de establecer una garantía adecuada para el pago de las prestaciones. Esto se aplica particularmente a los regímenes en que el seguro no es obligatorio, y más particularmente con respecto a pequeños establecimientos que no se encuentran en posición de cubrir el riesgo, o donde la obligación del seguro no se cumple completamente. En tales casos, puede ocurrir que la víctima o sus sobrevivientes, no obtengan prestaciones debido a la insolvencia del empleador o porque el empleador no tomó un seguro adecuado. En estos casos una garantía para el pago de las prestaciones puede obtenerse por el establecimiento de un fondo común, financiado por contribuciones especiales o adicionales de los empleadores, o por subsidios de parte de las autoridades públicas.

La Subcomisión constató, sin embargo, que una repartición equitativa de las cargas de la garantía no es posible más que en el cuadro de un régimen de seguro obligatorio.

13. La Subcomisión también señaló la importancia de adoptar medidas adecuadas para garantizar la financiación de los seguros de riesgos profesionales. Recomendó particularmente:

a) compilación y presentación de estadísticas adecuadas;

b) revisiones actuariales periódicas;

c) presentación de balances, informes anuales, etc., al gobierno y al parlamento;

d) cuando sea apropiado, reglamentación de la inversión de los fondos.

Con respecto a las estadísticas, la Subcomisión llamó la atención sobre la importancia del "Programa mínimo de estadísticas de Seguridad Social", preparado por la O.I.T., que fue considerado en la reunión anterior de la Subcomisión Actuarial, Ginebra, 1960.

14. Además, subrayó la importancia de las estadísticas con fines de la prevención, pues ellas permiten, por ejemplo, registrar las tendencias en los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y constituyen, al nivel de dirección de la empresa, un medio importante para precisar las causas de las lesiones profesionales y para controlar la eficacia de las medidas de prevención adoptadas.

Anexo II

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Aspectos financieros y actuariales de las pensiones (de vejez, invalidez y de sobrevivientes), teniendo en cuenta especialmente la situación de los países en vías de industrialización

1. La Subcomisión examinó detenidamente diferentes formas de la ecuación general del equilibrio financiero de un régimen de pensiones y reconoció que es posible establecer una fórmula general —y hay varias— comprendiendo todo régimen financiero del seguro de pensiones y permitiendo así establecer una teoría completa de todo régimen financiero, incluso el de reparto.

La presentación y el estudio de modelos teóricos del equilibrio financiero tiene el interés de permitir conocer la aptitud del sistema para hacer frente a sus obligaciones en toda circunstancia. Asimismo estos modelos muestran la interdependencia y la influencia recíproca entre los factores que condicionan el equilibrio financiero, tales como la tasa de interés, las variaciones del nivel general de salarios, la renovación del efectivo sujeto al régimen, etc.

2. Los expertos discutieron en particular los métodos matemáticos más adecuados para medir la importancia de la acumulación de capitales en un sistema de pensiones; bajo hipótesis dadas se destacaron las ventajas de diferentes definiciones del grado de capitalización en relación con los objetivos perseguidos.

3. Se reconoció que en la práctica la elección del régimen financiero en un caso dado no depende solamente de los factores técnicos, sino también de una serie de circunstancias nacionales que reflejan la evo-

lución histórica y las tendencias que dominan la evolución económica y social.

4. En todo caso la Subcomisión afirmó que cualquiera que sea el método escogido para lograr el equilibrio entre ingresos y egresos del régimen en diferentes épocas de su funcionamiento, la evolución satisfactoria de un sistema de pensiones depende de la evolución de la economía del país en su conjunto, es decir, de un adecuado nivel de actividad productiva y por consiguiente de un nivel satisfactorio de empleo y de salarios.

La inestabilidad de las tasas de cotizaciones del seguro de pensiones no permitiría ni a las empresas ni a los trabajadores darse cuenta de sus incidencias económicas y sería un obstáculo para el desarrollo económico. Por lo tanto, un objetivo importante del régimen financiero es lograr la estabilidad de las tasas de cotización para períodos suficientemente largos.

Se ha reconocido que en ciertos casos específicos los períodos pueden ser más cortos, pero en todo caso es importante que las tasas respectivas se conozcan de antemano.

5. Al elegir el régimen financiero es preciso tomar en cuenta, en primer lugar, la perennidad del sistema de pensiones —es decir: la supuesta permanencia indefinida de una población de cotizantes y la obligación de ésta de afiliarse al sistema— y, por otra parte, sus perspectivas de desarrollo futuro y en particular la extensión del campo de aplicación.

6. En los países en que exista escasez de capitales para financiar las inversiones que contribuyen al desarrollo económico, la determinación del régimen financiero de un sistema de pensiones debería hacerse teniendo también en cuenta esta circunstancia.

7. La Subcomisión constató que en los países que cuentan con una larga tradición de seguro social y donde los sistemas de pensiones de invalidez, vejez y muerte se han extendido a una parte importante de la población activa, los inconvenientes de la gran acumulación de fondos en los seguros de pensiones han conducido, por razones económicas y financieras, a las legislaciones nacionales, a abandonar o a reducir sensiblemente la capitalización en favor de fórmulas de organización financiera que obedecen en forma más o menos acentuada al régimen de reparto.

8. La Subcomisión constató también que, en los países donde el sistema de pensiones cubre el conjunto o la casi totalidad de la población económicamente activa, las reservas técnicas que se obtendrían aplicando, por ejemplo, un sistema de capitalización individual, alcanzarían a una fracción muy importante de la riqueza nacional. Si, en cambio, se aplicara el régimen financiero de la prima media general constante se constituirían reservas menos importantes, pero siempre ingentes. En consecuencia, el problema de la inversión de fondos de tal tamaño plantearía dificultades considerables de todo orden.

Los inconvenientes de una gran acumulación de fondos por parte de los seguros de pensiones en caso de disminución del poder adquisitivo de la moneda se tratan en las conclusiones formuladas por la Subcomisión respecto al punto 3 del orden del día.

9. Cuando se trata de introducir por primera vez un sistema de pensiones en los países en vías de industrialización, la elección del régimen financiero debe tomar en cuenta el hecho de que los egresos por concepto de prestaciones aumentan rápidamente de año en año durante un período relativamente largo, aun si se preveen medidas transitorias para otorgar las prestaciones.

La adopción del régimen de reparto simple conduciría necesariamente a frecuentes y sensibles aumentos de la tasa de cotización y no permitiría entonces lograr la estabilidad de dichas tasas, lo que no es de desear.

Por otro lado, los inconvenientes que presentaría la acumulación de grandes capitales, que resultarían necesariamente de la capitalización completa o de la adopción de la prima media general constante, han conducido a la Subcomisión a la conclusión de que el régimen financiero de la prima escalonada ofrece una solución intermedia que —mientras garantiza la estabilidad de las tasas de cotización durante lapsos suficientemente largos— evita la formación de capitales demasiado grandes.

La Subcomisión opinó que la adopción del régimen financiero de la prima escalonada presenta ventajas considerables a condición de que las reservas técnicas puedan ser invertidas a largo plazo.

10. El régimen financiero de la prima escalonada se caracteriza por las siguientes condiciones:

- la tasa de cotización se determina de manera tal que, durante un "período de equilibrio", el total de las entradas corrientes probables del organismo asegurador sea igual al total de los egresos corrientes probables;

- sin embargo, la tasa de cotización, determinada según el párrafo anterior, se aplica solamente hasta el momento en que los ingresos por concepto de cotizaciones más el producto de los intereses de las reservas técnicas ya no sean suficientes para hacer frente a los egresos por concepto de prestaciones y por gastos administrativos, momento a partir del cual se aplica una nueva tasa de cotización para un nuevo "período de equilibrio";

- el "período de equilibrio" tiene una duración limitada, pero suficientemente prolongada (por ejemplo: 10, 15 y hasta 20 años);

- este régimen financiero no prevé el recurso de la utilización de los capitales acumulados, de manera que para cubrir los gastos

corrientes sólo se utilizan los intereses producidos por dichos capitales, permitiéndose así la inversión a largo plazo de los capitales, lo que es particularmente provechoso;

— no obstante, este régimen financiero no conduce sino a una acumulación relativamente reducida de capitales y además el volumen de las reservas puede regularse de antemano escogiendo un "período de equilibrio" más o menos largo.

11. En lo que se refiere a la inversión de los fondos acumulados por los seguros de pensiones, la Subcomisión consideró útil hacer referencia a las conclusiones formuladas en 1937 por un grupo de expertos reunido en Ginebra por la Oficina Internacional del Trabajo[1].

Inspirándose en esas conclusiones, la Subcomisión estimó que las condiciones generales que deben ser tomadas en consideración para la elección de las inversiones son, en el orden siguiente: la seguridad, la utilidad económica y social y la rentabilidad, y, si es posible, la liquidez.

Considerando que el equilibrio financiero de los sistemas de seguros de pensiones, en que el rendimiento de las reservas está llamado a desempeñar un papel importante en el plan financiero, es sensible a las fluctuaciones monetarias, la inversión de los capitales plantea el problema de la seguridad real, es decir, del mantenimiento del valor real del capital y de los intereses. En ciertos países y en épocas determinadas, la posibilidad, y hasta la obligación, de invertir los capitales en valores reajustables satisface a estas preocupaciones.

12. A la luz de las experiencias, la Subcomisión formuló la conclusión de que sería conveniente que el régimen financiero del seguro de pensiones prevea la constitución de una reserva mínima para hacer frente a desviaciones imprevistas de los ingresos o de los egresos.

13. La Subcomisión tomó nota de las dificultades particulares que los actuarios deben superar en los países que sólo recientemente han implantado —o que se proponen hacerlo— un sistema de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes, debido a la insuficiencia casi absoluta de bases apropiadas de orden demográfico, biométrico y económico.

En los países que proyectan por primera vez la implantación de dichos sistemas, los datos existentes se limitan generalmente a los derivados de los censos de la población o de censos nacionales específicos, posiblemente acompañados de estadísticas fragmentarias provenientes de alguna otra fuente, datos que no son generalmente suficientes para determinar todas las estimaciones actuariales con la precisión que sería de desear.

---

[1] Bureau internationale du travail: *L'investissement des fonds des institutions d'assurances sociales.* Etudes et documents, Série (Assurances Sociales), n. 16, Genève, 1939 (no existe en español).

Cuando, en cambio, ya existe en el país alguna otra rama de Seguridad Social, sus datos estadísticos complementados, si es el caso, con encuestas especiales, pueden ser útiles para obtener informaciones para el actuario.

La Subcomisión estimó que cuando se carece de datos propios del país, las estimaciones actuariales deben efectuarse recurriendo extensamente a bases técnicas resultantes de los regímenes vigentes en otros países. Esta práctica se justifica siempre que la experiencia extranjera se seleccione, interprete y adapte cuidadosamente para tener en cuenta, en lo posible, la situación que presumiblemente se presentará en el régimen para el cual se hacen las estimaciones.

14. La Subcomisión afirmó que en todo caso la falta de estadísticas nacionales completas y adecuadas no debería ser motivo para posponer o demorar la introducción de programas de seguridad social en el campo de la invalidez, vejez y muerte.

Los expertos subrayaron, sin embargo, la urgente necesidad de mejorar la recopilación de informaciones estadísticas que se requieren para fines actuariales, tanto al nivel nacional, como respecto al mismo régimen de Seguridad Social.

15. La Subcomisión consideró a propósito de esto, que la aplicación y desarrollo por parte de los organismos responsables de la gestión de la Seguridad Social del *Plan mínimo de estadísticas de Seguridad Social* recomendado por la O.I.T., contribuiría eficazmente a mejorar la calidad y la cantidad de las estadísticas básicas que presentan un interés para los trabajos actuariales relativos a sistemas de pensiones de invalidez, vejez y muerte.

Se subrayó también la utilidad de enfocar la recopilación y la elaboración de datos estadísticos de la Seguridad Social, no solamente en el plan nacional, sino también en el ámbito regional, conjugando los esfuerzos de países y de instituciones internacionales interesadas.

16. La Subcomisión consideró de primordial importancia que la presentación de los resultados de los estudios actuariales a las autoridades nacionales continúe siendo mejorada y que ella se haga en forma clara y accesible.

17. La Subcomisión constató que las justificaciones del equilibrio financiero del sistema de pensiones pueden presentarse según dos métodos diferentes: el que consiste en comparar, en la fecha del cálculo, los valores actuales probables de las obligaciones y de las esperanzas del sistema, y el llamado de las "proyecciones" que consiste en establecer estimaciones anuales de los ingresos y de los egresos futuros del sistema.

Se ha constatado también que los resultados obtenidos con la aplicación de ambos métodos coinciden, siempre que se utilicen las mismas bases técnicas.

Se observó ante todo que no se trata sino de métodos de cálculo y de presentación de los resultados, que no debe confundirse con el modo de financiamiento, o sea con el régimen financiero de un sistema de pensiones.

18. La Subcomisión recomendó que las estimaciones actuariales enfoquen de preferencia la evolución financiera probable relativa a los primeros años venideros.

Consideró también necesario que se proceda periódicamente, por ejemplo cada cinco años, a un análisis actuarial del sistema de pensiones para ajustar progresivamente las bases técnicas y evaluar nuevamente las perspectivas del equilibrio financiero conforme a la experiencia adquirida y a la evolución observada o previsible de los factores demográficos y económicos.

19. La Subcomisión estimó que las bases actuariales biométricas y económicas no son invariables, sino que acusan variaciones a largo plazo; lo mismo vale para las bases económicas que son sujetas además a fluctuaciones imprevisibles.

En lo que se refiere a las bases biométricas y demográficas, y especialmente las tasas de mortalidad, natalidad e invalidez, puede ser útil recurrir a hipótesis sobre las variaciones de esas bases a largo plazo. En lo posible conviene hacer varios cálculos basados en hipótesis alternativas, particularmente con respecto a las bases económicas.

20. Considerando que se observa actualmente una acentuada movilidad de la mano de obra y un desplazamiento de trabajadores de un país a otro, y que la conservación de los derechos a pensiones adquiridos o en curso de adquisición por parte de los trabajadores migrantes son el objeto de garantías basadas en instrumentos bilaterales o multilaterales, la Subcomisión afirmó que sería útil para los sistemas de pensiones reunir datos estadísticos en los países interesados, que permitan medir la importancia y las consecuencias de dichos movimientos de trabajadores.

21. La Subcomisión afirmó nuevamente en esta oportunidad que la tarea que consiste en estimar lo más exactamente posible los ingresos y los egresos probables de un sistema de pensiones, con el objeto de fundarlo en bases financieras sólidas, continúa a ser la tarea principal del actuario. La importancia de las previsiones para el futuro desarrollo del sistema de pensiones no es menor cuando se aplica el régimen de reparto o un régimen mixto que cuando se adopta otro régimen financiero.

Las autoridades responsables de la legislación deberían siempre disponer de todas las informaciones que les permitan darse cuenta de las repercusiones financieras y económicas a largo plazo de todo proyecto de implantación o de revisión de un sistema de pensiones.

Anexo III

TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Problemas actuariales originados por la adaptación sistemática de las prestaciones a las fluctuaciones del nivel general de los salarios y del costo de vida

1. La Subcomisión ya había iniciado el examen del problema aquí planteado en sus dos primeras reuniones, de 1948 (Ginebra) y 1950 (Wellington). Posteriormente, el carácter dinámico de la economía no solamente se ha acentuado sino que constituye en muchos países un factor esencial *a priori* de la planificación económica. La evolución económica se manifiesta, ante todo, por un crecimiento continuado del producto nacional *per capita,* en particular del nivel general de salarios, y frecuentemente por un aumento de precios. Con el fin de mantener el nivel de la protección social, la mayoría de los países ha introducido medidas tendientes a la adaptación de las prestaciones de Seguridad Social a esta evolución económica. En el plano internacional, el principio de la adaptación ha sido consagrado por el Convenio sobre Seguridad Social (norma mínima), 1952. La evolución económica, así como los problemas resultantes de la adaptación, se manifiestan no solamente en los países altamente industrializados, sino también en los países en vías de desarrollo industrial.

2. Los aspectos actuariales inherentes al problema de la adaptación de las prestaciones de Seguridad Social han sido objeto, especialmente en los últimos años, de numerosas investigaciones teóricas, como lo prueban los trabajos presentados sobre el particular a las Conferencias Internacionales de Actuarios y Estadígrafos de Seguridad Social, organizadas por la Asociación Internacional de Seguridad Social en colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo, y a los Congresos Internacionales de Actuarios. En cosecuencia, los actuarios disponen hoy de un instrumento matemático sólido para abordar en la práctica el análisis de los problemas financieros que implica la adaptación de las prestaciones.

3. Las posibilidades, así como los métodos de adaptación de las prestaciones, dependen en alto grado de la estructura del régimen de Seguridad Social (campo de aplicación, sistema de cotizaciones y contribuciones, sistemas de prestaciones) por una parte, y del sistema financiero del régimen, por otra.

4. En lo que concierne al campo de aplicación, procede distinguir principalmente entre regímenes que cubren:

a) la población entera;

b) la población económicamente activa;

c) al conjunto de salarios o solamente a ciertas categorías de los mismos, o

d) a los trabajadores independientes o a ciertas categorías de los mismos.

Esta distinción permite tomar en consideración, entre otros factores, las variaciones del efectivo de las personas protegidas y la disparidad de los ingresos.

5. En cuanto al sistema de cotizaciones y contribuciones, importa, ante todo, saber si éstas son de cantidades fijas o de cantidades que dependen de los ingresos o de los salarios y que siguen, por ende, automáticamente la evolución de estos elementos. Una adaptación de las prestaciones está necesariamente ligada a una adaptación de los recursos, lo cual, en ciertos casos, implica también una adaptación de topes o de "forfaits", existentes para los ingresos o salarios sujetos a cotización, así como una adaptación de las contribuciones a cargo de los poderes públicos.

6. La cuestión de la adaptación se presenta de una manera diferente, según se trate de prestaciones a corto plazo (por ejemplo, subsidios diarios), o de prestaciones a largo plazo (pensiones). En el primer caso el problema no implica, generalmente, dificultades actuariales especiales; sin embargo, cuando se produce una inflación monetaria demasiado acentuada, pueden presentarse dificultades de tesorería.

El presente informe se limita a los problemas relativos a la adaptación de las pensiones.

7. El mecanismo de la adaptación de prestaciones a largo plazo depende de la fórmula de pensión, pudiendo distinguirse las pensiones de cuantía fija, las pensiones determinadas exclusivamente en función de los salarios (ingresos) individuales, y las diferentes fórmulas de tipo mixto. En los dos últimos casos se produce de un modo directo cierta adaptación de las pensiones nuevas (pensiones consideradas en el momento de su concesión) al nivel general de los salarios (ingresos); el grado de adaptación depende, en particular, del período de referencia del salario base sobre el cual se computa la pensión. La adaptación de las pensiones nuevas es prácticamente total cuando la pensión depende sólo del último salario (suponiendo que se realice, en caso dado, también la adaptación del tope de salarios y/o del tope de las pensiones). En los otros casos, se plantea el problema de la adaptación de los salarios anteriores que intervienen en el cálculo del salario base.

El problema de la adaptación se presenta generalmente bajo un doble aspecto: la adaptación de las pensiones nuevas, y la de las pensiones en curso de pago. Esta distinción juega un papel menos importante cuando se trata de pensiones de monto uniforme, o en los casos en que la fórmula para determinar el monto de la pensión contiene elementos cuyo valor nominal puede variar posteriormente a la atribución de la pensión (por ejemplo, sistema de puntos, o salario base ligado al puesto o al rango jerárquico).

8. Desde el punto de vista legislativo se pueden distinguir, *a grosso modo,* tres modalidades de adaptación:

a) adaptación *ad hoc:* la ley no contiene disposición alguna relativa a la adaptación;

b) adaptación por principio: la ley dispone el examen periódico del problema de la adaptación de las pensiones a la evolución económica, sin establecer ni el procedimiento ni el mecanismo y sin precisar el grado de la adaptación;

c) adaptación sistemática y aun automática: la ley prescribe el procedimiento, el mecanismo y el grado de la adaptación.

Se constata que, entre otros elementos, la velocidad (intensidad) de la evolución económica —en particular de la variación del nivel de los salarios o del costo de vida— influye en la elección de la modalidad de la adaptación. Si bien dicha elección no es de la competencia del actuario, éste puede proporcionar a las autoridades correspondientes los elementos que les permitan apreciar las ventajas y desventajas de cada una de esas modalidades o de sus combinaciones.

9. La adaptación de las pensiones se basa, generalmente, sobre un indicador (índice) económico. Cuando la elección del índice se hace según un criterio social, se aplica muy frecuentemente, ya sea un índice de costo de vida (mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones), ya sea un índice relativo al nivel de salarios o ingresos (mantenimiento del nivel relativo de vida). Cuando los recursos principales de un régimen provienen de cotizaciones sobre salarios (ingresos), un índice que refleja la evolución de los salarios podrá facilitar la adaptación de las pensiones, debido al hecho de que los egresos por concepto de pensiones y los ingresos por concepto de cotizaciones siguen las mismas variaciones.

La Subcomisión estimó que conviene evitar el basar la adaptación de las pensiones sobre valores numéricos fijados *a priori.*

Cualquiera que sea el índice elegido, debe velarse por que la diferencia de tiempo entre el momento en que se produce la variación del índice elegido y el en que se efectúa la adaptación correspondiente de las pensiones, sea lo más corto posible.

La Subcomisión llamó la atención sobre la situación especial de una legislación que no conoce sino la adaptación *ad hoc.* En este caso, la diferencia de tiempo entre el momento en que se produce la variación de la evolución económica y el de la adaptación de las pensiones, puede resultar relativamente importante, de modo que las dificultades financieras se acumulan.

10. Como se ha mencionado en el punto 4, las posibilidades y los métodos de adaptación dependen también del sistema financiero del régimen de pensiones. El documento de trabajo elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo (C.S.S.E./ACT.3.1964) contiene a este respecto un análisis matemático detallado para el caso en que los recursos siguen automáticamente la evolución del volumen de salarios. Se trata aquí del caso más importante que, al mismo tiempo, podrá servir de modelo aproximado para la mayoría de los demás casos. Resulta de este análisis

que una adaptación de los recursos al nivel de los salarios permite una adaptación al menos parcial de las pensiones. La adaptación podrá ser total, tanto para las pensiones nuevas así como para las en curso de pago, cuando el sistema financiero es de reparto. En los demás sistemas, la adaptación, solamente parcial, tendrá que ser tanto más débil cuanto más importante sea la acumulación de las reservas.

Con todo, conviene anotar que la mera existencia de una reserva técnica no impide proceder a una adaptación completa de las pensiones (nuevas o en curso de pago) siempre que sea posible aumentar inmediata o progresivamente las cotizaciones. Los recursos adicionales podrán ser extraordinariamente elevados y aun exceder las posibilidades financieras, cuando se aplica el sistema de capitalización individual; podrán ser menos importantes, pero todavía apreciables en un sistema de prima media general. En particular, durante períodos de depreciación monetaria, cuando la intensidad del aumento del nivel de salarios fuere igual o superior a la tasa de interés, se puede llegar a la situación paradójica de que el rendimiento de las reservas no juega ya ningún rol en el financiamiento efectivo de las pensiones. En efecto, el rendimiento total y, en caso dado, aun una parte de las cotizaciones mismas serían entonces absorbidas por el restablecimiento de las reservas técnicas. Este ejemplo muestra que una intensidad acentuada de la evolución económica, puede llevar a la necesidad de adoptar un sistema financiero más flexible, como lo es el sistema de primas escalonadas (véase Anexo II).

En un sistema de capitalización total o parcial, los problemas financieros de la adaptación de pensiones pueden presentarse bajo un ángulo diferente cuando se logra mantener el valor real aproximado de las inversiones y de su rendimiento, o en particular cuando unas y otro se reajustan automáticamente de acuerdo con un índice establecido.

11. La Subcomisión prestó una atención particular a los problemas de adaptación que se presentan en los regímenes de Seguridad Social de los países en vías de desarrollo industrial. Muy frecuentemente se trata de regímenes de reciente creación o de regímenes que se encuentran en un proceso intenso de expansión. Es evidente que en estos casos la aplicación del sistema financiero de reparto simple no sería recomendable, a causa de la intensidad demasiado marcada del aumento de los egresos anuales. De conformidad con el punto anterior, es el sistema de primas escalonadas el que entonces ofrece la flexibilidad deseable. Como ya se ha dicho, la adaptación de las prestaciones de Seguridad Social a la evolución económica es tan importante en esos países, como lo es en los países altamente industrializados. Sin embargo, a este respecto conviene tener en cuenta la infraestructura económica y administrativa de los países en vías de industrialización; en efecto, la adopción de un mecanismo enteramente automático de adaptación de las pensiones podría resultar arriesgada, de suerte que en este caso parece apropiado que la legislación básica retenga únicamente el principio de adaptación sin fijar *a priori* todos los detalles.

12. Lo dicho en puntos anteriores prueba que el actuario de la Seguridad Social no podrá cumplir con su tarea sin el conocimiento profundo de la interdependencia de los fenómenos económicos y sociales. Así, él se verá obligado, en sus evaluaciones, a tomar en consideración el carácter dinámico de la economía, y en particular los elementos dados *a priori* por la planificación económica. Esta planificación puede expresarse, bien destinando a la Seguridad Social recursos preestablecidos, que en consecuencia delimitan el margen de su progreso o de su adaptación a la evolución económica, o fijando, entre los objetivos de la planificación, los niveles de las prestaciones a alcanzar y separando a este fin la parte necesaria de renta nacional.

El método actuarial que mejor permite poner en evidencia la evolución de los ingresos y egresos de un régimen de Seguridad Social, dentro de una economía dinámica, es el de proyecciones. Es evidente que en tales proyecciones —pero también cuando se aplica cualquier otro método actuarial— las hipótesis relativas a la evolución económica no permiten una extrapolación desmesurada y, por ende, deben limitarse a un período de tiempo relativamente corto. Las proyecciones establecidas para algunos años próximos reflejan con una exactitud satisfactoria la evolución futura; pero las proyecciones relativas a períodos más largos, deberán considerarse solamente como un modelo que permite apreciar las consecuencias probables de ciertas hipótesis económicas. Además, la evolución dinámica no debería aparecer únicamente de lado de los ingresos, sino también ser reflejada de lado de los egresos.

13. El carácter dinámico de la economía acentúa, aún más, la necesidad de efectuar periódicamente revisiones actuariales de los regímenes de Seguridad Social; estas revisiones deberán basarse no solamente sobre estadísticas internas detalladas al régimen de Seguridad Social, sino también sobre estadísticas de los fenómenos económicos que influencian la evolución financiera de la Seguridad Social.