

# SEGURIDAD SOCIAL

---

*AÑO XVI*

*EPOCA III*

---

*NUMS. 46-47*

**JULIO-OCTUBRE**

1967

**MEXICO, D. F.**

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

## I N D I C E

XVI ASAMBLEA GENERAL DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
NUEVO PRESIDENTE DE LA A.I.S.S. ....	5
EL BOLETIN DE LA A.I.S.S. SE TRANSFORMA EN REVISTA INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL .....	7
SESION INAUGURAL .....	11
DESARROLLOS Y TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1964-1966)	39
LA ENSEÑANZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS UNIVERSIDADES	55
INFORMES Y LABORES DE LAS COMISIONES PERMANENTES:	
Comisión Permanente Médico Social .....	59
Comisión Permanente del Seguro de Desempleo .....	64
Comisión Permanente de Organizaciones y Métodos .....	73
Comisión Permanente de Actuarios y Estadísticos .....	79
Comisión Permanente de Asignaciones Familiares .....	80
Comisión Permanente del Seguro de Vejez, Invalidez y Supervivientes ..	90
Comisión Permanente del Seguro contra Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales .....	100
OTRAS REUNIONES CELEBRADAS EN OCASION DE LA XVI ASAMBLEA GENERAL:	
Comisión Ad Hoc sobre Rehabilitación y Evaluación de Invalidez .....	109
Mesa Redonda de Seguridad Social y Servicios Sociales .....	114
Mesa Redonda de Relaciones Públicas y de las Publicaciones de Seguridad Social .....	118
Grupo de Trabajo de la Comisión Permanente de la Mutualidad .....	120
Grupo de Trabajo sobre los Aspectos Jurídicos de la Seguridad Social ...	124
Pequeño Grupo de Trabajo sobre Seguridad Social para la Población Rural de Asia y Oceanía .....	126
Reunión de Directores de Instituciones Africanas de Seguridad Social ...	127
COMUNICACIONES A LA ASAMBLEA GENERAL REFERENTES A OTRAS ACTIVIDADES DE LA AISS	
I. Comisiones Regionales:	
Africa .....	129
América .....	139
Asia .....	150
II. Prevención de Riesgos Profesionales .....	158
III. Encuesta acerca de Seguridad Social para Trabajadores al Servicio del Estado .....	162
SESION DE CLAUSURA .....	167
XVIII Y XIX SESIONES DEL CONSEJO DE LA A.I.S.S. ....	171

## COMISION PERMANENTE DEL SEGURO DE VEJEZ, INVALIDEZ Y SUPERVIVIENTES.

La Comisión Permanente del Seguro de Vejez, Invalidez y Supervivientes tuvo su Cuarta Reunión el 12 y 13 de mayo de 1967, bajo la Presidencia del Sr. S. Hydén (Suecia).

La primera sesión fue dedicada a la presentación del informe "La Relación entre los Riesgos de Vejez e Invalidez" en la ausencia por razones de salud, del Ponente de este tema de la agenda, Sr. V. Vergeiner, jefe de la División de la Oficina Nacional de Seguridad Social (Checoslovaquia), el informe fue presentado por su colaborador, S.A. Bejblik. El Sr. Bejblik señaló que el informe tenía una naturaleza provisional y que trataba de examinar las características esenciales de las relaciones existentes entre estos dos riesgos sociales. El estudio estaba limitado a los siguientes aspectos fundamentales que integraban las tres partes principales del informe como sigue: (i) Relaciones pasadas entre los Dos Riesgos a considerar; (ii) Relaciones Actuales entre los Dos Riesgos; (iii) La Base Social de Cambios en las Dos Prestaciones y en sus Relaciones.

En la primera parte de su informe el Ponente hace notar que las prestaciones originales de Vejez e Invalidez tenían funciones idénticas y como un resultado de esto tienen por lo menos parcialmente las mismas condiciones de elegibilidad y eran otorgadas con tasas idénticas, pero en esto las similitudes y las características comunes terminaban.

El Ponente entonces expuso los desarrollos y cambios que han ocurrido en las pensiones de vejez e invalidez, como se manifiesta por las contestaciones al cuestionario. A este respecto, se nota un desarrollo que pide una reconsideración del asunto, esto es, las múltiples indicaciones de diferenciación entre riesgos de invalidez y el riesgo de vejez. La pensión de retiro ha dejado de ser otorgada sobre una base uniforme, porque varía de acuerdo con las condiciones y circunstancias o aun de acuerdo con la opción personal del beneficiario. Mayor análisis de las prestaciones de vejez muestran que hay un claro retroceso de la anterior concepción de que las pensiones de retiro solamente son concedidas en caso de pérdida total de ingresos. En cuanto a la invalidez, se nota que las prestaciones frecuentemente son conce-

didadas sin tomar en cuenta el grado de pérdida de capacidad. Mientras que las pensiones de invalidez permanecen, en general, como prestaciones compensando pérdidas de ingresos, es decir, manteniendo exclusivamente su función social, las pensiones de vejez amplían el radio de acción del individuo, otorgándole medios alternos para suplementar sus ingresos aunque no haya ocurrido ninguna pérdida en reducción de ingresos. En otras palabras, las pensiones de vejez en los planes de seguridad social con las características citadas, asumen la función de una remuneración por el trabajo de toda una vida, reprimiendo su concepto original basado sobre la compensación por pérdida de ingresos. Se necesita un estudio más profundo de las diferencias y cambios que se notan. El informe provisional contiene anexas varias tablas que tienen que ser completadas.

En el curso de las discusiones que siguieron a la presentación del informe, se consideró que en cuanto a las relaciones entre las dos formas de prestaciones sería aconsejable que el informe incluyera información sobre la formación de pensiones en varios países. El método de cálculo de edades promedio dando derecho a las pensiones de vejez e invalidez es de mayor importancia y debería de ser materia de un estudio detallado. También sería útil estudiar la relación entre el número de pensiones de invalidez y el número de pensiones de vejez.

La Comisión consideró la pregunta de que si es necesario colocar sobre una base racional las relaciones entre las pensiones de vejez e invalidez o si el asunto puede retener su característica empírica de cierta legislación nacional. Evidentemente, la elección debe ser por medio de consideraciones científicas. En cuanto a los principios sobre los cuales deben de definirse las relaciones entre las dos prestaciones, pueden darse dos contestaciones. En algunos países la pensión de invalidez es considerada como una pensión anticipada de vejez. En otros países la invalidez es considerada como una enfermedad prolongada. De hecho la invalidez tiene la naturaleza tanto de enfermedad como de retiro. Pero en la mayor parte de los casos la invalidez es más bien una enfermedad crónica que una incapacidad. Este es un argumento fundamental para asociar la invalidez con la enfermedad. Además, el admitir que una persona incapacitada tiene derecho a una pensión anticipada, es admitir que su invalidez es permanente y condenarla a una inactividad por el resto de su vida, lo cual es una cosa seria desde el aspecto psicológico. Al contrario, es importante alentar

a una persona incapacitada para que haga un esfuerzo de reintegrarse a la vida social y no tratarlo como a un enfermo. Se hizo la observación de que el período de invalidez debería de ser considerado como un período de pago (de prestación); así una pensión de vejez de una persona incapacitada debería por esto, ser considerada como una pensión normal.

En cuanto a este asunto, el Ponente sugirió que debe ser estudiado en cooperación con la Comisión Permanente Médico-Social.

Un número de delegados dijeron que la idea de unificar las diferentes ramas del seguro afectando a personas incapacitadas, sin importar la causa de su invalidez, era de alto interés y valía la pena estudiarlo; consideraron que la pensión de invalidez no debería de ser considerada como una substitución del ingreso perdido por el individuo, pero como una compensación para el estado presente de invalidez. Otros delegados dieron informes detallados sobre los diversos planes de seguro de vejez e invalidez y también llamaron la atención a la importancia de la rehabilitación.

El Representante de la O.I.T., Sr. P. Thullen, informó de la revisión sistemática de los Convenios de Seguridad Social pre-guerra, que está haciendo la O.I.T. a fin de adaptar estos convenios a los desarrollos que han ocurrido en los planes de seguridad social.

Finalmente, el Presidente señaló la naturaleza provisional del informe de "La Relación entre los Riesgos de Vejez e Invalidez", y comentó que la discusión había dado a luz nuevos principios de dirección que deberían ayudar al Ponente en la preparación de la versión final de su informe, que será presentado en la siguiente reunión de la Comisión Permanente.

\* \* \*

En la Segunda Sesión de la Comisión se pidió a los delegados que examinaran el informe de servicios sociales otorgados por las agencias del seguro de vejez, preparado por el Sr. G. Van't Hull, Director de la Administración Central del Seguro Social (Países Bajos).

Durante la presentación de su informe, el Ponente explicó que las contestaciones al cuestionario muestran que las organizaciones responsables de la administración del seguro de pensiones de vejez no ejer-

cían funciones idénticas en todos los países. En general, puede hacerse una distinción entre los países donde las prestaciones en dinero y otros servicios son otorgados por diferentes instituciones y los países en donde un solo instituto es responsable tanto del pago de prestaciones en dinero como el servicio de prestaciones en especie. Las contestaciones indicaron que en algunos países las agencias del seguro de vejez otorgan directamente los servicios sociales, mientras en otros países las instituciones tienen el carácter de intermediarios en dirigir a las personas que necesitan de asistencia a las organizaciones que se especializan en el otorgamiento de servicios sociales. Un número de instituciones miembros contestaron que no se ocupan con el otorgamiento de servicios sociales, pero esto no significa que servicios sociales para los de avanzada edad no exista en su país. En muchos países, las instituciones del seguro de pensiones de vejez están limitadas al pago de prestaciones en dinero, mientras que organizaciones públicas o privadas son responsables de los servicios sociales. En cuanto al financiamiento de servicios sociales, las contestaciones recibidas indican que en algunos países el instituto del seguro paga directamente el costo de sus servicios sociales. En otros países, las instituciones del seguro de pensiones de vejez paga a un fondo especial el costo de los servicios sociales que de hecho provienen de otro organismo público, semipúblico o privado.

Para el otorgamiento de toda la escala de servicios sociales, se requiere un personal calificado y especializado. Instituciones de seguro de pensiones de vejez, sin embargo, no disponen de los servicios de este tipo de trabajadores, porque al tiempo que sus actividades empezaron solamente eran responsables del pago de prestaciones en dinero y sus trabajadores solamente se especializaban en administración, asuntos actuariales o estadísticos. Además, en los últimos años la geriatría y la geriontología han tenido gran desarrollo y especialistas en estos aspectos evidentemente no se encuentran contratados en las instituciones de seguridad social. Hace 50 años solamente era cuestión de dar a las personas de avanzada edad el ingreso requerido para un mínimo nivel de vida. Las contestaciones al cuestionario indican que ahora, en muchos países, el cuidado disponible para las personas de avanzada edad ha alcanzado un alto nivel que se hubiera pensado utópico hace pocos años. En el curso de la discusión que siguió a la presentación del informe, varios delegados dieron detalles adicionales sobre la organización de los servicios sociales en sus países y enfatizaron la creciente importancia de establecimientos de rehabilitación de diversos tipos.

Finalmente, en vista del hecho de que algunos delegados habían propuesto modificaciones en el texto de las conclusiones, se formó una Comisión de reducción para enmendar las conclusiones. Entonces el informe fue aprobado por la Comisión. Las conclusiones que abajo se citan conjuntamente con el informe, fueron presentadas en la XVI Asamblea General en Sesión Plenaria el 16 de mayo de 1967 y fueron aprobadas por unanimidad.

\* \* \*

### **CONCLUSIONES REFERENTES A LOS SERVICIOS SOCIALES OTORGADOS POR LAS AGENCIAS DEL SEGURO DE VEJEZ.**

La XVI Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social, reunida en Leningrado del 10 al 20 de mayo de 1967, tomando nota del informe presentado por la Comisión del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes referente a los Servicios Sociales otorgados por las Instituciones del Seguro de Vejez, y tomando nota de la siguiente definición:

Se considera como plan de seguro de vejez cualquier plan que otorga prestaciones bajo la legislación general para las personas que han alcanzado cierta edad. Los siguientes tipos de planes son excluidos. Planes de asistencia pública; planes de asistencia privada y de seguros, incluyendo cajas de pensiones para estas finalidades, por último, planes separados de seguro para trabajadores al servicio del Estado,

Se adoptan las siguientes conclusiones:

1.—De las 53 organizaciones que participaron en la encuesta, 46 contestaron que se ocupan de una manera u otra, con uno o más de los servicios sociales; 7 manifestaron que no otorgan servicios sociales en conexión con el seguro de vejez o que las pensiones de vejez son pagaderas únicamente a los trabajadores del Estado.

Sin embargo, no debe concluirse que en estos últimos países no hay servicios sociales para personas de edad avanzada. De hecho, en muchos de aquellos países en que las instituciones del seguro de vejez únicamente pagan prestaciones en dinero, los servicios sociales son otorgados por otras organizaciones privadas o públicas.



2.—La encuesta mostró que 37 organizaciones prevén el pago de prestaciones a otras personas distintas a los beneficiarios en los casos donde el beneficiario está incapacitado para manejar sus propios asuntos.

3.—En cuanto a la pregunta de que si las instituciones del seguro de vejez autorizan o formulan una orden de admisión a una institución, la encuesta mostró que 10 instituciones contestaron en forma afirmativa a esta pregunta.

4.—En contestación a la pregunta de que si el monto de prestaciones se cambia cuando el beneficiario es admitido a una institución la encuesta mostró que 25 organizaciones contestaron en sentido negativo.

5.—Se mostró que en 11 de los 37 países, las instituciones del seguro de vejez directamente dan subsidios u otorgan los servicios sociales mencionados en la encuesta, más o menos directamente.

6.—Solamente hay 6 instituciones que participan en servicios de salud, independientemente de aquellos otorgados bajo el plan de seguro de enfermedad o del servicio nacional de salud. En la mayoría de los países las personas de edad avanzada están cubiertas por el plan de seguro de enfermedad o por el servicio nacional de salud.

7.—La encuesta también mostró que el estudio no solamente había examinado ciertos aspectos del cuidado de personas de edad avanzada. Cuando los servicios sociales están unidos a los problemas médicos, que son ambos física o psicológicamente inherentes en el proceso del envejecimiento, parece necesario que la Comisión examine estos problemas médicos con el objeto de tener un panorama general a este respecto, comparando las estipulaciones jurídicas en el campo médico social.

8.—Los resultados de la encuesta sugieren que además de la protección económica concedida a las personas de edad avanzada bajo seguros obligatorios o voluntarios y planes de asistencia, deben tomarse medidas útiles para garantizar a las personas de edad avanzada todo el cuidado social y médico necesario para hacerles posible una seguridad en su vejez. En la aplicación de tales medidas, la estructura de la economía, el carácter social de los planes de seguridad social y la estructura de los servicios sociales de asistencia generales, deben ser tomados en cuenta.

9.—En los casos donde los esfuerzos hechos a favor de las personas de edad avanzada son efectuados por varias instituciones, sería útil asegurar la coordinación de tales esfuerzos a niveles locales, regionales y nacionales.

10.—El desarrollo de esfuerzos hechos a favor de las personas de edad avanzada, debería de estar basado en datos de mayor precisión posible. Para este fin las actividades de investigación deberían de ser efectuadas por las instituciones especializadas.

\* \* \*

La Comisión entonces estudió durante su tercera sesión, el informe preparado por el Sr. H. E. Liebing, Director de la Federación de Institutos del Seguro de Pensiones (República Federal de Alemania), intitulado: "La Inversión de Fondos del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes", (estudio comparativo de estipulaciones legislativas).

El Ponente explicó que su informe era provisional y que un asunto tan importante requería mayor estudio. Debido a la complejidad de las estructuras de seguridad social se encuentran diferencias en la legislación y los reglamentos relativos a la inversión de fondos. Sin embargo, un análisis de las contestaciones al cuestionario enviado a los miembros de la AISS hace posible el formular conclusiones preliminares. Se notará que en la mayor parte de los países, la inversión de fondos es regulado por la legislación. La inversión de fondos debe tomar particularmente en cuenta, la rentabilidad, la seguridad y la utilidad social, especialmente el mejoramiento de la salud pública. Los fondos generalmente están invertidos en valores gubernamentales o en proyectos de vivienda. En cerca del 50% de los países, la inversión de fondos de instituciones de seguridad social está sujeta a la aprobación de alguna autoridad oficial. Para la mayoría de las instituciones miembros las decisiones referentes a la inversión de fondos está sujeta a una autoridad especial. La mayor parte de estas organizaciones tienen forma tripartita.

Una parte importante del capital total de las instituciones de seguro de pensiones se dedica principalmente a la inversión en viviendas para trabajadores. En algunos países, las instituciones del seguro de pensiones conceden préstamos a corto plazo sin reducción a los fines de su uso.

Durante la discusión que siguió a la presentación del informe, varios delegados explicaron la política de inversiones de sus países en

cuanto a los fondos de pensiones. Dieron informes, entre otros asuntos sobre el fenómeno de inflación que es aparente en todos lados y al cual los fondos invertidos por las organizaciones de seguridad social son muy vulnerables. Se expresó el sentimiento general de que sería aconsejable proceder a un intercambio de informes entre las instituciones miembros respecto a este importante problema.

Algunos delegados señalaron que la mayoría de los países han adoptado el sistema de valuación; en su opinión, sería aconsejable estudiar la cuestión de volver a un sistema racional de capitalización haciendo posible la protección de los fondos contra el peligro de inflación. Otros delegados consideraron que la seguridad social esencialmente un medio para la redistribución del poder adquisitivo. Por lo tanto, sería ilusorio introducir un sistema de capitalización permitiendo el pago de capital valorizado a los 30 o 40 años de su inversión. En vista de la situación económica del mundo moderno, una devaluación del 1 al 3% anual es generalmente aceptado. Todas las medidas para contrarrestar esta devaluación están condenadas al fracaso. Es de importancia primaria considerar la seguridad social como un medio para la distribución del ingreso nacional para que puedan las personas activas siempre mantener a aquellas que están inactivas. El problema esencial del seguro de pensiones de vejez no es así un problema de acumulación de capital. Las instituciones deberán de retener sus reservas pero únicamente las reservas de seguridad.

La Comisión entonces discutió el proyecto de conclusiones, que fueron ligeramente enmendadas.

El Informe y las conclusiones que a continuación se citan, fueron presentadas a la XVI Asamblea General en Sesión Plenaria el 16 de mayo de 1967 y fueron unánimemente aprobadas.

\* \* \*

## **CONCLUSIONES REFERENTES A LA INVERSION DE LOS FONDOS DEL SEGURO DE VEJEZ, INVALIDEZ Y SOBREVIVIENTES.**

**(Estudio Comparativo de las Estipulaciones Legislativas).**

**La XVI Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social, reunida en Leningrado del 10 al 20 de mayo de 1967,**

tomando nota del informe presentado por la Comisión del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes referente a la inversión de los Fondos del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes (Estudio comparativo de las Estipulaciones Legislativas).

Adopta las siguientes conclusiones:

I.—Referente a las medidas legislativas que regulan la inversión de fondos:

Las medidas legislativas son muy diversas en su naturaleza, debido a las diferencias de los sistemas gubernamentales y administrativos de los países y en los tipos de la estructura de organización de las instituciones miembros. Las tendencias generales que siguen se notaron en varios países y por lo tanto están sujetas a ciertas excepciones:

El cuestionario del informe fue contestado por 58 instituciones miembros en 39 países.

- 1.—Medidas legislativas regulan la inversión de fondos de la mayoría de las instituciones miembros.
- 2.—La inversión de fondos está generalmente basada sobre los siguientes principios: rendimiento, seguridad, liquidez y utilidad (promoción de salud pública).
- 3.—Los fondos son principalmente invertidos para constituir una reserva actuarial o una reserva de contingencias.
- 4.—Los fondos disponibles a la inversión son normalmente invertidos en valores de rentas fijas.
- 5.—La inversión de fondos en el extranjero es únicamente permitido por pocas instituciones miembros.
- 6.—Las medidas legislativas fijan que los fondos en primer término deben de ser invertidos en valores del estado y en bienes inmuebles.
- 7.—Cerca del 50% de las instituciones miembros requieren la aprobación de autoridades gubernamentales para la inversión en ciertos valores. Esta aprobación se requiere en particular para bonos, acciones y ciertas transacciones de bienes inmuebles.

8.—En la mayoría de los casos, las decisiones acerca de la inversión de fondos son tomadas por organismos especiales. En la mayoría de estos organismos, representantes de trabajadores y empleadores sesionan con otros representantes.

9.—La mayoría de las instituciones miembros están sujetas a la supervisión o control de una autoridad gubernamental en materia de inversiones. Esto usualmente está restringido a supervisión por medio de cumplir con las medidas legislativas.

## II.—Referente al financiamiento de viviendas para trabajadores:

Trece instituciones miembros contestaron. Sus contestaciones revelan lo siguiente:

1.—Una proporción considerable del total de los fondos de las instituciones de seguro de pensiones es invertido en viviendas (cerca del 25%).

2.—Las inversiones de las instituciones del seguro de pensiones en viviendas, son casi exclusivamente de viviendas de trabajadores (cerca del 98%).

3.—La promoción por instituciones del seguro para pensiones de viviendas para trabajadores se efectúa en la gran mayoría de casos por préstamos directos a los trabajadores.

4.—En general, las hipotecas son requeridas como seguridad de los préstamos hechos por las instituciones del seguro para pensiones para promover las viviendas de trabajadores; la tasa de interés es más baja que la tasa del mercado.

III.—Referente a la concesión de préstamos a trabajadores sin restricción a los fines de su uso.

Contestaron 8 instituciones miembros. Puede llegarse a la siguiente conclusión:

En cierto número de países, las instituciones del seguro de pensiones conceden préstamos a corto plazo a trabajadores sin restringir los fines de su uso (plazo hasta de 5 años). En general, la garantía es requerida en la forma de transferencia de salarios o de documento.

**También se menciona que una póliza suplementaria de seguro puede ser requerida para cubrir el riesgo de la muerte prematura de un trabajador.**

\* \* \*

La Comisión entonces discutió su trabajo futuro y formuló el siguiente programa de actividades:

1.—La relación entre los riesgos de “vejez” e “invalidez” (continuación).

2.—Encuesta sobre las relaciones entre pensión e ingreso y entre contribución y salarios.

3.—Seguro de pensiones para trabajadores independientes (a) en agricultura, (b) para trabajadores independientes.

Finalmente, la Comisión procedió a renovar su Mesa Directiva que se formó como sigue: Presidente, Sr. S. Hydén (Suecia); Vicepresidente, Sr. F. Molnar (Hungría); Ponentes Generales, Sr. A. David (E.U.A.) y Sr. H. E. Liebing (República Federal de Alemania).