

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIX

EPOCA III

Núm. 63

MAYO-JUNIO

1970

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 del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación 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

ESTUDIOS:	Pág.
Las actividades de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social desde el punto de vista de los trabajadores.	
Gerhar Weissenberg	9
La OIT y la seguridad social desde el punto de vista de los empleadores.	
Sven Hydén	29
La Organización Internacional del Trabajo y la Seguridad Social.	
Pierre Laroque	39
La OIT y la Seguridad Social: El desafío de la cooperación técnica.	
Giovanni Tamburi	53
Convenios sobre seguridad social y función de Establecimiento de Normas de la OIT.	
Carlos Martí Bufill	69
Orígenes y actividades de la Comisión de Expertos para la Seguridad Social de la OIT.	
Isabel Graig é Igor Tomes	85
El desarrollo de los Servicios Médicos por medio de los Convenios Internacionales de la OIT.	
Dr. Jerome Dejardin	121
La OIT y la prevención de los riesgos profesionales.	
Dr. Luigi Parmeggiani	141
Reflexiones sobre cincuenta años de Seguridad Social.	
Guy Perrín	165

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL⁽¹⁾

PIERRE LAROQUE

Presidente de la Sección Social del Consejo de Estado (Francia)

El preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en su redacción de 1946, incluye en el programa de la Organización “la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes de trabajo... las pensiones de vejez y de invalidez”. La Declaración de Filadelfia del 10 de mayo de 1944, que marca los objetivos de la OIT, señala “la obligación solemne de propugnar, en las diferentes naciones del mundo, programas que realicen... la extensión de medidas de seguridad social en vista de asegurar un ingreso básico a todos los que tengan necesidad de tal protección; cuidado médico completo; y una protección adecuada de la vida y de la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones”. La Organización Internacional del Trabajo no esperó el año 1944 para reconocer sus responsabilidades en el campo de la seguridad social. Si bien no estaba todavía en uso el término, la actividad de la Organización desde sus primeros años ha dedicado muchos esfuerzos para lograr avances en este campo.

La Organización Internacional del Trabajo también fue alentada por la colaboración internacional que, desde hace años, se organizaba espontáneamente entre los hombres y las instituciones preocupados con el progreso de los seguros sociales. En 1889, como resultado de una iniciativa francesa, un congreso internacional sobre accidentes de trabajo se reunió en París durante la Exposición Universal. De ese congreso se originó un Comité Permanente, cuya acción se extendió, en 1891, a los seguros sociales en general, bajo el nombre de Comité Permanente Internacional de Seguros Sociales. Este Comité, un organismo eminentemente privado, desempeñó, hasta la guerra de 1914,

(1) Artículo aparecido en la Revista francesa de cuestiones sociales No. 2. Abril-Junio 1966. p.p. 129-140.

una actividad importante de información e intercambio; se dedicaba principalmente a los accidentes de trabajo, pero daba un lugar creciente a los seguros de enfermedad, de vejez y de desempleo. Participaron personalidades eminentes. Uno de sus presidentes fué Raimond Poincaré. El Secretario General desde 1907 fue Edouard Fuster, Profesor del Colegio de Francia. La sede estaba en París. El Comité Permanente desapareció durante la guerra de 1914-1918, pero algunos de sus directores llegaron a ser consejeros expertos de la Organización Internacional del Trabajo cuando ésta continuó el trabajo, y formó su Sección de Seguros Sociales, dirigida por Adrien Tixier hasta la guerra de 1939.

Por la vía así trazada, la Oficina Internacional del Trabajo, por medio de sus estatutos oficiales y por los medios que le atribuía su Constitución, pudo ejercer actividades de mucha mayor amplitud.

LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

La Organización Internacional del Trabajo se concibió en un principio con la misión principal de promover, por medio de convenciones y de recomendaciones, una verdadera legislación internacional de trabajo. Esta actividad se manifiesta principalmente en el campo ahora conocido como la seguridad social.

A partir de su primera sesión en Washington en 1919, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó varios convenios y recomendaciones en este campo. El Convenio 2 sobre el desempleo contiene un artículo sobre la indemnización de los desempleados. En el Convenio 3 sobre el empleo de las mujeres antes y después del parto, se hizo provisión para cuidados médicos gratuitos, y para la indemnización de la mujer durante el período en que no trabaja. En 1921, la recomendación 17, invita a los Estados Miembros a extender, a los asalariados en la agricultura, prestaciones de enfermedad, de invalidez y de vejez, en condiciones equivalentes a las de los trabajadores en la industria y en el comercio. En 1921 y 1925, se adoptaron convenios y recomendaciones básicos sobre reparación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. En 1925 igualmente, la Conferencia Internacional adoptó una resolución de principios, proclamando la generalización de sistemas de seguros sociales contra riesgos profesionales o no profesionales, y definió un programa de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo para años venideros.

Los textos continuaron apareciendo con ritmo acelerado; el seguro de enfermedad en 1927, de vejez, invalidez y muerte, en 1933; és-

tos fueron objeto de importantes convenios y recomendaciones tanto para los asalariados de la industria y del comercio como para los trabajadores de la agricultura. Siguió otros, cubriendo progresivamente todos los aspectos de lo que a partir de 1945 se conocería como la Seguridad Social.

Esta legislación internacional consiste en dos aspectos esenciales:

A) En primer lugar establece las normas que los Estados Miembros son invitados a realizar. Inspirada en las experiencias de diversos países, constituye un reglamento tipo que corresponde no a un ideal, sino a lo que razonablemente se podría esperar de un Estado Miembro que haya logrado una evolución económica y social suficiente. La influencia de estos convenios y recomendaciones es considerable, sobre todo en el período anterior a la guerra de 1939-1945. Muchos países se inspiraron en ellos en la elaboración de su legislación. No debemos olvidar que en 1919 existían muy pocos sistemas completos de seguros sociales. La Francia misma no pone en vigor un régimen general para los asalariados sino hasta 1930. La legislación internacional entonces, es anterior a las legislaciones nacionales y en gran medida, determina su intervención y su orientación.

En este período, la Organización Internacional del Trabajo está influenciada principalmente por los países industrializados económicamente desarrollados y en su mayoría, europeos. Las normas internacionales entonces establecidas, se formaron teniendo en cuenta las condiciones económicas y sociales de tales países. Pero la reciente extensión del número de miembros, la incorporación de territorios hasta entonces coloniales, cambiaron profundamente el aspecto de la Organización Internacional del Trabajo, sobre todo a partir de 1945. Pronto llegó a ser aparente que los convenios y las recomendaciones del período anterior eran anticuados para los países desarrollados y mal adaptados a la situación de los nuevos Estados.

Los seguros sociales tienden más y más hacia regímenes de seguridad social más ambiciosos, acudiendo a mecanismos múltiples frecuentemente muy alejados del seguro, para asegurar una mejor repartición de ingresos y para garantizar a todos los elementos de la población una seguridad suficiente de nivel de vida. Respecto a esto, las recomendaciones de la Conferencia de Filadelfia en 1944 abren una nueva fase en la historia internacional de la seguridad social.

El conjunto de estos dos factores condujo a la Oficina Internacional del Trabajo a iniciar, desde 1948, paralelamente con la revi-

sión de convenios antiguos, el estudio de la elaboración de un nuevo tipo de convenio destinado a sobreponerse a los antiguos convenios renovados. Se trata de la definición global de la norma, o las normas, que cada Estado Miembro pudiese satisfacer, teniendo en cuenta su propia situación, por medio de medidas que involucren aspectos diferentes de la seguridad social. Según el pensamiento de los iniciadores de esta fórmula, el convenio debería establecer una norma mínima, al alcance de los países todavía poco desarrollados, y una norma superior, la cual podría realizarse en los países económicamente avanzados. Esta fórmula, de efecto dinámico, habría incitado a los diversos Estados Miembros al progreso de su legislación a la medida de sus medios. Pero esta innovación inquietó a una sección importante de los participantes en las Conferencias Internacionales de 1951 y 1952, que sólo aceptaron, finalmente, en la resolución 102, una norma mínima, y aún ésa con excepciones temporales para los países "cuya economía y cuyos recursos médicos no hayan adquirido un desarrollo suficiente". La fórmula así adoptada, a pesar de su relativa timidez, representa, sin embargo, un cambio profundo en la legislación internacional de la seguridad social, e introduce la idea totalmente nueva de un nivel general de seguridad social, el cual deben alcanzar los Estados Miembros, y que refleja el grado de desarrollo económico y social de estos países.

Desde entonces, los convenios y las recomendaciones sobre ciertos aspectos de la seguridad social se han inspirado en principios análogos, abriendo a los Estados Miembros sobre diversos puntos, opciones entre distintas soluciones que les permitiesen satisfacer las normas previstas y adaptarlas a su situación particular. Este es el caso especialmente del Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes (1967).

El cuerpo doctrinal que emerge de los convenios y recomendaciones así adoptados, expresa, como toda legislación internacional del trabajo, un esfuerzo constante hacia el progreso, de la mejoría de la condición humana, y también una preocupación, por medio de una uniformidad suficiente en las legislaciones nacionales, de excluir los factores sociales de la competencia económica. Al equilibrar el nivel general de seguridad social al grado de evolución económica de cada país, se coloca a éstos en una relativa igualdad con los demás en la competencia comercial internacional.

B) Pero la legislación internacional en materia de seguridad social, y he aquí su segundo aspecto, tiene otra ambición, la de asegurar una protección eficaz para los hombres y las familias obligados a pa-

sar de un país a otro y a estar sometidos sucesivamente a dos o a varias legislaciones nacionales diferentes.

La mayor parte de los convenios prevén la obligación de colocar en pie de igualdad a extranjeros y a nacionales en la aplicación de cada legislación nacional. Desde 1919 se ha planteado este principio por el Convenio 2 sobre el desempleo. Y una cláusula análoga se encuentra en casi todos los convenios ulteriores. Un convenio nuevo, el 118 de 1962, estableció de manera general el principio de igualdad de trato para nacionales y no nacionales en la seguridad social.

Pero el reglamento así fijado no asegura una protección eficaz al individuo o a la familia que, cambiando su residencia o su lugar de trabajo de un país a otro, corre el riesgo de perder todos los derechos que había adquirido. La solución de este problema esencial, se vuelve difícil sobre todo en cuestión de las pensiones de invalidez o de vejez, debido a la variedad de principios sobre los cuales se basan las diferentes legislaciones nacionales. Este problema ha dado lugar a convenios muy importantes: El convenio 19 de 1925, sobre accidentes del trabajo y el convenio 48, de 1935, sobre los derechos a pensión. Este último, propone una fórmula aparentemente sencilla, pero cuya implementación implica la organización de una colaboración estrecha entre las instituciones de los países interesados.

El número de ratificaciones a los convenios de seguridad social no reflejan una idea exacta de la influencia verdadera de esos convenios. Podríamos pensar por ejemplo, que el convenio 48 sobre la conservación de derechos a pensión de los trabajadores migrantes, con sólo 6 ratificaciones, no ha logrado su propósito.

De hecho, los principios que este convenio ha establecido constituyen la base de todas las relaciones internacionales establecidas en la seguridad social en el transcurso de los últimos años. Se encuentra la influencia de los principios y de las soluciones de estos convenios en todas las legislaciones nacionales, aún de los países que no han ratificado los convenios. Tal vez no exista un campo donde la influencia de la legislación internacional elaborada por la Organización Internacional del Trabajo haya sido más profunda y más duradera.

LA COLABORACIÓN CON LOS ESTADOS Y ENTRE LOS ESTADOS

El esfuerzo legislativo tan importante de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social, ha visto su trabajo apoyado y desarrollado por la cooperación que los servicios de la Oficina Internacional del Trabajo y en particular la sección ahora llama-

da de la Seguridad Social, ha llevado a los gobiernos y a las relaciones internacionales.

A) Esta cooperación se manifiesta en su forma más elemental por la difusión de información sobre los problemas de seguridad social y sobre las soluciones que se han encontrado en todo el mundo. Las numerosas publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo son, en este aspecto, la fuente esencial de la documentación de todos los que han de concebir e implementar la política de la seguridad social. Hay pocos campos donde los conocimientos de experiencias adquiridas en otras partes sean más útiles y más fecundos, debido a las características comunes, que las instituciones presentan en el plan técnico.

Pero los servicios de la Oficina Internacional del Trabajo no se limitan a reunir y a distribuir los datos que les proporcionan los Estados Miembros de la Oficina y las instituciones que dentro de estos Estados, participan en la función de los mecanismos de la seguridad social. Hacen un análisis comparativo de estos datos para así sacar conclusiones constructivas. Son múltiples los estudios, de un valor educativo profundo. Un ejemplo entre muchos, es el de los estudios comparativos sobre el costo de la seguridad social. Sobre este problema particularmente controversial y difícil, debido a la complejidad de los hechos que involucra, los estudios son especialmente necesarios porque gracias a ellos se puede apreciar exactamente tanto la incidencia de gastos de la seguridad social en la competencia internacional como el desarrollo económico de cada país, en relación al nivel ya logrado por éstos. El trabajo que la Oficina Internacional del Trabajo desempeña y continúa a desempeñar sobre la materia representa una importancia muy grande, no siempre suficientemente reconocida. Estos estudios, que forman parte de la larga lista de trabajos sobre los múltiples aspectos de nuestros problemas, atestiguan la amplitud y la eficacia de los esfuerzos logrados.

B) La cooperación que la Oficina Internacional del Trabajo lleva a los gobiernos en materia de seguridad social, sin embargo, va mucho más lejos. Durante todo el año, la Oficina Internacional del Trabajo recibe solicitudes de información y de consejos sobre cuestiones muy variadas, a veces sobre puntos menores, a veces sobre problemas fundamentales. Sería útil recordar que el Comité establecido en 1941 por el Gobierno Británico bajo la presidencia de Sir William Beveridge, cuyo informe sirvió de base a todo el esfuerzo en la seguridad social de la postguerra, contó con la colaboración de la Oficina Internacional del Trabajo y el beneficio de la ayuda efectiva de Oswald Stein y de

Maurice Stack, que siguieron a Adrien Tixier en la Jefatura de la Sección de Seguros Sociales. Su informe rinde un homenaje caluroso a la ayuda otorgada.

En el transcurso del período reciente, la ayuda especial proporcionada por la Oficina Internacional del Trabajo a los Estados Miembros en este campo, ha caído dentro del cuadro de la asistencia técnica solicitada por los países en desarrollo económico y social. Ya no es cuestión, en estos países, de introducir o de perfeccionar instituciones más y más refinadas, sino de encontrar soluciones adaptadas a las condiciones propias de cada uno, y de facilitar la solución de nuevas dificultades que el desarrollo económico trae consigo, no solamente sin crear obstáculos, sino favoreciendo ese desarrollo. La Oficina Internacional del Trabajo ha emprendido un vasto esfuerzo a este fin.

Primero toma la forma de seminarios, generalmente regionales, que proporcionan a los funcionarios responsables y a los técnicos de las instituciones de los países interesados la oportunidad de discutir los problemas a los cuales se enfrentan, de comparar sus situaciones respectivas, y de buscar soluciones con la ayuda de especialistas de la Oficina Internacional del Trabajo y de los expertos formados por ésta. Se han organizado muchos seminarios de este tipo y continuarán siendo organizados, asegurando una educación eficaz de los ejecutivos locales responsables. Los contactos establecidos en estos seminarios son con frecuencia el punto de partida de relaciones personales que favorecen el establecimiento de una cooperación regional fecunda entre las administraciones y las instituciones nacionales para el mayor beneficio de cada uno.

La asistencia técnica en el campo de la seguridad social toma también la forma de becas otorgadas a especialistas de los países en desarrollo para que estudien las instituciones de los países anteriormente desarrollados. Estos reciben cada año un gran número de becarios. Este es el caso de las instituciones francesas, aunque los becarios de la Organización Internacional del Trabajo no representan sino una minoría débil entre los que vienen a estudiar entre nosotros. La experiencia demuestra la dificultad que existe en sacar el máximo de provecho de esa fórmula. Las legislaciones y las instituciones de seguridad social de los países desarrollados por regla general no son susceptibles de ser introducidas en los países que empiezan su desarrollo económico. La complejidad de reglamentos y de mecanismos exigen de parte del personal que ha de manejarlos, como de parte de los usuarios, un nivel de educación que no se puede esperar que hayan logrado. Un becario que viene a estudiar estos reglamentos y estos

mecanismos durante algunas semanas o algunos meses corre primero el riesgo de asimilarlos mal, y sobre todo de no poder sacar la parte prácticamente transferible a su propio país. Esto explica el cuidado que tiene la Oficina Internacional del Trabajo en la selección de sus becarios, y su empeño en darles una mínima preparación anterior que les deje en condiciones de sacar todas las ventajas de su experiencia.

Un problema análogo se encuentra en el envío de expertos de los países antiguamente desarrollados a los países en desarrollo. Los especialistas de seguridad social de esos países frecuentemente no conocen sino las reglamentaciones y las instituciones que manejan diariamente. Fácilmente pueden suponer que es sencillamente cuestión de transponerlos al país de su misión, sin darse cuenta que los hechos económicos, psicológicos y sociales son totalmente diferentes. No hay nada más difícil que deshacerse de hábitos adquiridos, y de comprender en un tiempo muchas veces limitado, las condiciones propias de un país desconocido, y de definir las soluciones en función de estas condiciones.

No es suficiente para tener éxito ser un técnico excelente de la seguridad social. Hace falta una vasta cultura, un sentido psicológico agudo, facultades de adaptación y buenos contactos humanos. La Oficina Internacional del Trabajo se esfuerza en encontrar expertos que reúnan estas condiciones y en darles una formación anterior sobre los problemas que tendrán que resolver y las dificultades que habrán de vencer.

Es decir, que contrario a una opinión propagada con demasiada frecuencia, la implementación de la asistencia técnica no es, ni será, sobre todo en el campo de la seguridad social, un simple problema de hombres y de dinero. Implica la organización de toda una acción sistemática coordinada y controlada, a la cual la Oficina Internacional del Trabajo se ha consagrado desde hace largos años, aunque la opinión internacional no esté siempre suficientemente consciente de ello.

C) La ayuda contemporánea de la Oficina Internacional del Trabajo no está limitada a los países en desarrollo. Uno de sus aspectos importantes es la cooperación llevada a la cuestión de mejores relaciones internacionales entre los países antiguamente desarrollados, especialmente entre los países de Europa Occidental. Así, los representantes de la Oficina Internacional del Trabajo participan habitualmente en las reuniones que el Consejo de Europa destina a los problemas de seguridad social, y han proporcionado una colaboración muy valiosa en la elaboración de acuerdos europeos de seguridad social y

al "Código Europeo de Seguridad Social". Lo mismo sucede en cuanto a la comunidad económica europea. Así se trate de definir normas europeas o de elaborar reglas de coordinación entre legislaciones nacionales con mira de favorecer el traslado de trabajadores de un país a otro, y la conservación de derechos a las ventajas de regímenes nacionales, la experiencia de los especialistas de la Oficina Internacional del Trabajo les permite desempeñar un papel esencial. Sucederá lo mismo sin duda cuando se aborde seriamente el problema de la armonización de legislaciones nacionales de seguridad social.

La Oficina Internacional del Trabajo igualmente está siempre representada en las conferencias regionales sobre problemas de seguridad social, y sus delegados, a pesar de su discreción, naturalmente desempeñan un papel importante. Esto es sabido en las conferencias regionales europeas también, y también en las conferencias regionales de otros continentes en América, en África y en Asia. Las conferencias regionales de la Organización Internacional del Trabajo siempre dan un lugar importante a los problemas de seguridad social. Proporcionan la oportunidad de actualizar la evolución de los problemas y de las instituciones, y de coordinar los esfuerzos de asistencia técnica de la Organización.

En escala internacional al igual que nacional, la Oficina Internacional del Trabajo es así el consejero normal y natural a quien acuden todos cuando se busca un concepto competente y desinteresado sobre un problema de seguridad social.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El desarrollo del papel de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social y la misma evolución de la seguridad social conducen, sin embargo, sin que se dé uno cuenta siempre de ello, a volver a poner en cuestión la estructura misma de la Organización Internacional del Trabajo. Esta estructura, basada en la colaboración de organizaciones obreras, patronales y gubernamentales, está concebida en el concepto de misiones que fundamentalmente interesen las relaciones entre empleadores y asalariados. Los Seguros Sociales, durante toda la primera fase de su historia, habían sido organizados para beneficio solamente de los asalariados. Aparecen entonces como un elemento del *status* de estos asalariados y porque generalmente requerían contribuciones de los interesados y de sus em-

pleadores, naturalmente se consideraban dentro del cuadro de actividades de la Organización Internacional del Trabajo.

La situación se encuentra totalmente cambiada con la transformación de los seguros sociales a la seguridad social. Esta se extiende por definición a todos los sectores de la población, tanto a los trabajadores independientes como a los asalariados, a los granjeros, artesanos, comerciantes, obreros, empleados y ejecutivos de todas las ramas de actividad, y aún a las personas sin ocupación profesional. Forma parte de una política económica y social general de distribución de ingresos. Tiende de manera muy general a abolir la necesidad y a garantizar a todos la seguridad del futuro. Sin embargo, la Oficina Internacional del Trabajo desde la Conferencia de Filadelfia de 1944 no ha dejado de reafirmar su competencia sobre todos los problemas de seguridad social. ¿Es compatible esta competencia con la estructura de la Organización? ¿No excede la propia misión de la Oficina Internacional del Trabajo?

A) A primera vista parece que la estructura tripartita está mal adaptada al estudio y a la solución de problemas que van mucho más allá de las relaciones entre empleadores y asalariados. ¿Con qué derecho pueden las organizaciones patronales y obreras legislar para categorías sociales ajenas a ellos? Sin embargo, faltando la constitución de una nueva organización, sigue siendo la Oficina Internacional del Trabajo la que se preocupa hoy en día, en el plan internacional de la seguridad social en su conjunto. Se consagra a ello, solicitando la cooperación de organismos representantes de los interesados, por lo menos por medio de sus trabajos de estudio. Participa en este conjunto también gracias a la intervención de organismos anexos que le aseguran la base técnica y representativa que podría necesitar.

Es así que, después de largos años, un comité de expertos de la seguridad social reúne personalidades particularmente calificados de todas las partes del mundo y teniendo todas responsabilidades importantes en sus administraciones e instituciones de seguridad social, para discutir en común los problemas esenciales con los cuales la Oficina Internacional del Trabajo se enfrenta y para plantear las bases de convenios y recomendaciones en seguida sometidas a la Conferencia Internacional del Trabajo. Este comité de expertos desde 1950 ha determinado las primeras bases de texto que más tarde se convirtieron en el Convenio 102 sobre la norma mínima de seguridad social.

Por otra parte, y tal vez sobre todo, la Oficina Internacional del Trabajo se ha beneficiado de la cooperación de una organización re-

representativa de administraciones e instituciones de seguridad social cuya importancia y cuyo papel siguen creciendo. El Comité Permanente Internacional de Seguros Sociales desapareció con la guerra de 1914. Pero en 1927 la adopción por la Décima Conferencia Internacional de Trabajo de dos convenios sobre el seguro de enfermedad condujo a cierto número de personalidades dirigentes de sociedades mutualistas y de cajas del seguro de enfermedad que habían ayudado a los delegados de la Conferencia, a pedir la constitución de una organización internacional con el propósito de propagar y de reforzar el seguro de enfermedad en el mundo. Así, con el apoyo de Albert Thomas y de Adrien Tixier, se fundó a fines de 1927 la "Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Sociedades Mutuas y de Cajas del Seguro de Enfermedad", que se transformó en 1933 en la "Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales" CIMAS. El Secretariado fue encabezado por Adrien Tixier y su adjunto Oswald Stein, es decir, por la sección de seguros sociales de la Oficina Internacional del Trabajo.

En 1947, la CIMAS se transformó en la Asociación Internacional de la Seguridad Social AISS e incluyó entre sus miembros las administraciones estatales que dirigían directamente regímenes de seguridad social. Sus nuevos estatutos determinan que el Secretario General sea nombrado después de previa consulta con el director general de la Oficina Internacional del Trabajo, lo cual establece el vínculo que se quería mantener entre las dos organizaciones.

Si la Asociación Internacional de la Seguridad Social, por sus mismas atribuciones y por su vitalidad, ha tomado una gran independencia en cuanto a la Oficina Internacional del Trabajo, de todas maneras conserva una vinculación estrecha con ésta. Tiene su sede en la Oficina Internacional del Trabajo y su Secretariado está formado por miembros del personal de esta Oficina.

La Oficina Internacional del Trabajo así dispone de la cooperación de un organismo representativo del conjunto de administraciones e instituciones que dirigen los regímenes de seguridad social. El carácter un poco disparejo de la composición de la Asociación Internacional de la Seguridad Social y de los Comités o distintos grupos que constituye, no parece crear dificultades serias dado que la misión de esta Asociación es de carácter totalmente técnica. Según el país, los funcionarios públicos, los administradores de grupos mutualistas o de Cajas de Seguros Privados, semi-públicos o públicos trabajan conjuntamente. La "Política de la Seguridad Social" así queda dentro del dominio exclusivo de la Oficina Internacional del Trabajo. La Confe-

rencia Interamericana de Seguridad Social y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social desempeñan un papel análogo en un sector geográfico más limitado.

Así, se encuentran aligerados, por lo menos, en cierta medida, los inconvenientes de la inadaptabilidad de estructuras de la Organización Internacional del Trabajo, a la evolución contemporánea de la seguridad social.

B) Otro aspecto de esta falta de adaptación, consiste en el hecho de que los problemas de seguridad social interesan hoy en día a muchas otras instituciones internacionales.

La Seguridad Social, entendida como la abolición de la necesidad y la garantía de la seguridad a la existencia, por medio de una distribución consciente de ingresos, concierne sobre todo a la política económica y social general, que es una función del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La asistencia, en todas sus formas, es un instrumento normal igual que el Seguro Social, y pertenece, en el plan internacional, al Departamento de Asuntos Sociales de la Organización de las Naciones Unidas. Los problemas de organización médica no pueden separarse de la seguridad social, de la cual constituyen un aspecto esencial: son una función de la Organización Mundial de la Salud. En la medida que los problemas de la Seguridad Social incumben a los trabajadores en la agricultura, interesan a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Como la seguridad del futuro es en gran parte una cuestión de educación y de formación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) también tiene su palabra en la materia, y no es cuestión, como en el Seguro Social de otros tiempos, de problemas técnicos precisos y bien delineados, el estudio de los cuales podría monopolizarse por el servicio de la seguridad social de la Oficina Internacional del Trabajo, sino más bien de problemas estrictamente entrelazados con las relaciones internacionales.

En este aspecto, las antiguas estructuras tampoco están perfectamente adaptadas. Debe establecerse una colaboración constante entre las diversas organizaciones internacionales para que los problemas sean tratados en toda su amplitud y para que reciban soluciones teniendo en cuenta todos los factores involucrados. No es, sin duda, una cosa totalmente nueva. Desde antes de 1939 se habían establecido vínculos entre la Sección de Seguros Sociales de la Oficina Internacional del Trabajo y la Oficina de Higiene de la Sociedad de Na-

ciones. Pero las exigencias contemporáneas de la colaboración tienen una amplitud bien distinta. Con frecuencia se establecen Comités Comunes para el examen de problemas de múltiples aspectos. Un ejemplo es el Comité de Expertos reunidos en 1956 para el examen de los problemas que plantea la definición de una política coordinada a nivel de vida familiar, y en el cual, participaron expertos de la Organización de las Naciones Unidas, la Oficina Internacional del Trabajo, la FAO, la Organización Mundial de la Salud y la UNESCO.

De todas maneras, a pesar de todos los esfuerzos logrados, no podemos estar seguros que se hayan encontrado hasta ahora soluciones totalmente satisfactorias a este problema esencial. La diversidad de organizaciones y la pesadez de sus mecanismos administrativos tiene efectos nocivos sobre la eficacia de los trabajos emprendidos. A pesar del papel de coordinación que desempeña, o debería desempeñar, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, parece que no ha sido posible hasta ahora ni definir los criterios de las prioridades que deberían adoptarse para la aplicación de una política social de conjunto, ni de coordinar suficientemente los esfuerzos de la asistencia técnica en el dominio social. Es el precio del universalismo de las organizaciones internacionales y de la amplitud creciente de las exigencias y de las ambiciones. La Oficina Internacional del Trabajo, debido a su fuerte estructura, sus tradiciones, y la cualidad de su personal, sin duda sufre menos en este aspecto que otras instituciones internacionales especializadas, pero siente su efecto de todas maneras.

La distancia entre el Seguro Social de los años 1919-1930, y la Seguridad Social de los años 1960-1970 es considerable. No es menos la distancia entre el papel desempeñado por la Oficina Internacional del Trabajo en cuanto al primero, y el que asume en cuanto a la segunda. Sin embargo, la Oficina Internacional del Trabajo, con medios apenas mayores y los cuadros jurídicos y administrativos apenas transformados, no ha dejado de enfrentarse con los problemas. No podría existir mayor testificación del valor de la fórmula concebida en 1919. Es la mejor indicación del porvenir de la Institución. Sin embargo, no se puede desconocer el hecho de que el peso creciente de los mecanismos ya no permite a la Oficina Internacional del Trabajo desempeñar en nuestro campo su papel animador al mismo grado que en el pasado. Mientras que, como se ha visto, la legislación internacional en materia de seguros sociales ha precedido en muchos casos a las legislaciones nacionales y ha determinado su dirección, los convenios y las recomendaciones del período reciente se han limitado, y muchas

veces con timidez, a fórmulas en su mayoría ya inscritas en las leyes nacionales.

No es que el dinamismo de otros tiempos haya desaparecido. Se vuelve a encontrar en las reuniones del Comité de Expertos de la Seguridad Social de la Asociación Internacional de la Seguridad Social y en general en todas partes donde los responsables de la administración y de las instituciones de la seguridad social se encuentran reunidos para confrontar sus experiencias y sus esperanzas. No son siempre los representantes de los países menos desarrollados que demuestran menos ambición y valentía. Pero este dinamismo se transmite en forma considerablemente debilitada a las conferencias internacionales del trabajo. La legislación internacional es, de este hecho, menos progresivo que en el pasado, y tal vez por eso haya perdido por lo menos una parte de su valor.

El desarrollo de la seguridad social en todos sus aspectos ha causado, después de medio siglo, una transformación profunda en la condición humana, en las condiciones materiales de la existencia, y también en las condiciones psicológicas y morales. Lo ha logrado por medio de la seguridad del futuro, mayores oportunidades y las perspectivas nuevas que se han abierto a los interesados. La Oficina Internacional del Trabajo tiene gran parte del mérito de esta transformación, aunque no siempre se le haya reconocido.

La evolución, sin embargo, está lejos de ser lograda y sin duda nunca lo será. Muchas poblaciones en todo el mundo todavía no gozan completamente de la seguridad social, y la seguridad social aun en los países más desarrollados es incompleta y no siempre igualmente eficaz. Si nuevos progresos son más lentos y más difíciles, los esfuerzos para promoverlos son más necesarios.

La Oficina Internacional del Trabajo en este campo tiene que desempeñar un papel esencial y es el único poder en condiciones de asumirlo. Se podría esperar que por medio de una adaptación de estructuras dando por ejemplo mayor lugar al nivel de decisiones, y a las responsabilidades de la seguridad social se le den los medios para perseguir la tarea con la misma eficacia y el mismo éxito.