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

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 Perrin 165

ORIGENES Y ACTIVIDADES DE LA COMISION DE EXPERTOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA OIT

ISABEL CRAIG E IGOR TOMES

Antiguos Funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo

---

El 50º Aniversario de la Organización Internacional del Trabajo representa ciertamente una ocasión ideal para meditar sobre una de las contribuciones importantes de la Organización: el desarrollo y la promoción de la seguridad social en el mundo entero.

Es generalmente admitido que la OIT ha desempeñado un gran papel en la cristalización del concepto moderno de la seguridad social; que ha secundado de una manera eficaz, a los Estados Miembros en el establecimiento de su legislación social y que los ha orientado hacia el desarrollo de eficientes administraciones.

La Organización debe la eficacia de sus actividades normativas y de sus programas de investigación y de cooperación técnica, a una vasta experiencia en el plan internacional, y a los consejos de los más eminentes expertos nacionales, de los cuales se ha beneficiado.

El 50º Aniversario es, entonces, particularmente adecuado para trazar la historia del trabajo realizado por la Comisión de Expertos para la Seguridad Social (CESS) de la OIT y de su precursor, el Comité de Correspondencia para los seguros sociales.

El Comité de Correspondencia para los Seguros Sociales (1921 a 1940)

La CESS tiene sus orígenes en el Comité de Correspondencia para los seguros sociales compuesto de 15 Miembros, establecido en 1921. En esta época, existían varias comisiones *ad-hoc* creadas en virtud del artículo 312 del Tratado de Versalles para ayudar a ciertos gobiernos a fijar las modalidades para la transferencia de los fondos

de los seguros sociales [1], en 1921, se comprobó que además de los servicios otorgados a los gobiernos individuales sobre su petición, y que podrían considerarse como servicios de orden técnico y político, se imponía una cooperación internacional en gran escala. En la Octava Sesión del Consejo de Administración, el Director de la Oficina Internacional del Trabajo recordó las actividades de un Comité Permanente que se ocupaba de cuestiones de seguros sociales antes de la Primera Guerra Mundial, y a razón de los problemas que se esperaba surgieran antes de la Conferencia, propuso que se estableciera un Comité de Correspondencia para los Seguros Sociales, compuesto de un número reducido de expertos, para que la Organización pudiese contribuir, gracias a sus conocimientos y a su experiencia, a la solución de los problemas de seguros sociales, reforzando por medio de esta decisión la autoridad técnica de la OIT.

En esta misma sesión, el Consejo de Administración fue informado que algunas grandes asociaciones nacionales de inválidos habían solicitado que la OIT estableciera una Comisión encargada de estudiar los problemas de los inválidos. Se decidió entonces establecer dos comisiones internacionales, una para las cuestiones relativas a los inválidos, y la otra para los problemas de los seguros sociales.

La primera de esas comisiones debía estudiar los problemas de la posguerra que se presentaban de manera urgente a los inválidos de guerra o de trabajo, y en particular el problema de salarios y de pensiones. La segunda comisión tenía un programa más extenso y de mayor importancia: debía evaluar el desarrollo de los seguros sociales de la posguerra y orientar al Consejo de Administración si se confrontaba éste a dificultades técnicas en el establecimiento de nuevos instrumentos internacionales relativos al seguro social [2].

Conforme a la decisión del Consejo de Administración, el Director llamó a seis expertos a Ginebra para preguntarles cómo se podría establecer un Comité de Correspondencia para los Seguros Sociales. Esta consulta resultó finalmente en la creación en 1921 del Comité en cuestión y durante el período 1921 a 1926, la OIT recurrió a la ayuda de expertos ya sea consultándolos por correspondencia, o en raras ocasiones convocando a algunos de ellos. No hubo reuniones sino en diciembre de 1923, en marzo de 1925 y en julio de 1926.

---

(1) El Comité ayudó notablemente a los siguientes países en sus negociaciones: Polonia, Alemania, Austria e Italia.

(2) La Comisión sobre la Invalidez se puso a trabajar inmediatamente. En 1922 se le confió la elaboración de un proyecto para la Organización de una exposición internacional de la prótesis, y el estudio de la administración de la prótesis y de provisiones médicas que estaban entonces a la disposición de los inválidos en diferentes países.

La reunión de diciembre de 1923, tenía como meta estudiar el movimiento para la reconstrucción del seguro social después de la guerra, y de elaborar un programa de estudios para la Oficina. Los expertos prestaron una cooperación valiosísima a la elaboración de la estructura del informe técnico y del cuestionario relativos a los proyectos de instrumentos internacionales sobre la compensación de los accidentes de trabajo [1].

En marzo de 1925, los expertos examinaron un informe preparado por la Oficina, a petición del Consejo de Administración (1923), sobre los problemas generales del seguro social. Sus recomendaciones condujeron a la adopción por la Conferencia en 1927 de convenios y de recomendaciones sobre el seguro de enfermedad [2].

Aquí, conviene recordar que en la ocasión de la inscripción a la agenda de la Décima sesión de la Conferencia de la cuestión de la reglamentación a nivel internacional del seguro de enfermedad, la "Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Sociedades Mutuas y de Cajas del Seguro de Enfermedad" (luego conocida como la CIMAS) fue creada en octubre de 1927 en Bruselas. La idea fue sugerida por la necesidad que sentían las instituciones de seguros sociales de centralizar las experiencias nacionales y de poner a la disposición de las delegaciones nacionales una organización no gubernamental funcionando dentro del cuadro de la OIT y de su Constitución. Así, nació esta organización, precursora de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

En julio de 1926, con la iniciativa del Ministro de Trabajo de la Gran Bretaña, el Consejo de Administración pidió al Comité de Correspondencia que estudiara la posibilidad de efectuar una investigación sobre los cargos sociales existentes en los diferentes países y de comparar los resultados en escala internacional. Aunque los datos estadísticos incompletos volvían difícil, establecer una compara-

(1) Estos esfuerzos resultaron en la adopción del Convenio sobre la reparación de los accidentes del trabajo (No. 17), el Convenio sobre la reparación de enfermedades profesionales (No. 18) y del Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo) (No. 19), de la recomendación sobre reparación de accidentes de trabajo (monto mínimo de las indemnizaciones) (No. 22), la recomendación sobre la reparación sobre accidentes del trabajo (jurisdicción) (No. 23), la recomendación sobre la reparación de enfermedades profesionales (No. 24) y la recomendación sobre la igualdad de trato (reparación de accidentes de trabajo) (No. 25), adoptados por la Conferencia en su séptima Sesión de 1925.

(2) Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria) (No. 24) y Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura) (No. 25) y recomendación sobre el seguro de enfermedad (No. 29) adoptados por la Conferencia en su 10a. sesión en 1927.

ción precisa y científica, el Comité de Correspondencia propuso sin embargo, que la Oficina Internacional del Trabajo reuniera datos completos y precisos y que estudiara la posibilidad de unificar los métodos que establecen más fácilmente las comparaciones al nivel internacional. Sobre la base de un informe del Comité de Correspondencia, el Consejo de Administración constituyó su Comisión Tripartita sobre los cargos sociales, compuesta de seis miembros del Consejo de Administración. Esta estuvo en operación entre 1926 y 1936 y obtuvo muchos resultados interesantes; conviene mencionar particularmente el estudio titulado Los Servicios Sociales (1933) que despertó y sigue despertando hoy día el más grande interés.

En 1930, la Oficina Internacional del Trabajo planteó ante el Consejo de Administración una proposición de reorganización del Comité de Correspondencia. En esta época este Comité se componía de siete expertos elegidos en los departamentos gubernamentales de la legislación y/o de control del seguro social, de cinco expertos de instituciones del seguro social de los cuales dos eran de instituciones del seguro de accidentes y tres de las instituciones del seguro de invalidez y de vejez, de tres expertos de comisiones consultativas nacionales, dos actuarios, un estadístico, un médico y seis profesores de legislación social o de seguros sociales.

En su informe al Consejo de Administración, el Director explicó que cuando se estableció el Comité de Correspondencia (1921 a 1923), la OIT tenía necesidad sobre todo de ser aconsejada sobre los principios generales del seguro social para poder elaborar instrumentos internacionales, y por eso la OIT se esforzó en nombrar expertos competentes en los problemas generales presentados por el seguro social. En 1930, sin embargo, la situación había cambiado y las necesidades de la OIT eran diferentes. Además de la preparación de estudios y de informes de carácter internacional, la OIT desempeñaba nuevas actividades que los Estados Miembros y sus instituciones habían creado en sus peticiones de información y de ayuda. Estos ya no se limitaban, en efecto, en solicitar a la Oficina de indicar las soluciones que habían sido adoptadas para resolver varios problemas del seguro social, sino que querían que se les mostrase igualmente las ventajas y los inconvenientes de diferentes soluciones y que se les mencionara las dificultades prácticas que podrían encontrar, y, que hasta cierto punto, se les diera una apreciación de los resultados obtenidos por cada una de las soluciones adoptadas. Manifestaron el más grande interés en los problemas de cobro de cotizaciones, el pago de prestaciones, la organización de servicios médicos, la influencia de las crisis

financieras y monetarias, la política de inversión de los organismos del seguro social, los efectos de las cotizaciones del seguro social sobre los precios y el costo de vida, los derechos a pensión de los trabajadores migratorios, etc. Ciertos gobiernos o instituciones igualmente solicitaron a la OIT que diera su opinión sobre proyectos de ley antes de someterlos al Parlamento. Fue el caso por ejemplo del gobierno de Grecia y de Rumania, de la Federación Nacional de Mutualidades Socialistas de Bélgica, etc. Se comprobó que el análisis crítico era muy delicado y que la OIT no podría prescindir de la opinión de un gran número de expertos. La composición del Comité de Correspondencia fue enmendado de tal manera que tuviese un carácter internacional más extendido, y que le asegurase la asistencia de mayor número de expertos especializados en los diversos ramos de los seguros. En junio de 1930, 102 expertos de 25 países de Europa, del Canadá y del Japón fueron nombrados. Entre ellos había 20 expertos del seguro social en general, 23 expertos en materia de reparación de los accidentes de trabajo, 19 expertos del seguro de enfermedad, 19 expertos del seguro de pensión, 10 expertos de servicios médicos y 11 actuarios y estadísticos.

Aunque el método de trabajo del Comité de Correspondencia debía conservar la forma de consultas por escrito, se convocaron algunas reuniones limitadas. En 1931 la Oficina llamó a los expertos para que ayudasen, por correspondencia, a elaborar un informe y un cuestionario técnico sobre las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, y para que tratasen también el problema de la conservación de los derechos a pensión de los trabajadores migratorios. Para realizar este trabajo la Oficina reunió algunos expertos en junio de 1931 para que diesen una opinión sobre estas cuestiones, en vista de la elaboración de normas internacionales, y para que dieran consejos sobre la redacción del cuestionario sobre las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes. Asímismo, los actuarios fueron convocados en diciembre de 1931 para discutir las bases técnicas de diferentes métodos de conservación de los derechos a pensión de los trabajadores migratorios. Estas consultas resultaron en la adopción por la Conferencia de una serie de convenios y de recomendaciones [1], en 1933, y en la adopción en 1935 de un convenio sobre la conservación de derechos a pensión de migrantes (Número 48).

(1) Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.) (número 35); Convenio sobre seguro de vejez (agricultura) (número 36); Convenio sobre seguro de invalidez (industria, etc.) (número 37); Convenio sobre seguro de invalidez (agricultura) (número 38); Convenio sobre seguro de muerte (industria, etc.) (número 39); Convenio sobre seguro de muerte (agricultura) (número 40), y recomendación sobre el seguro-invalidez-vejez-muerte (número 43).

Además, ciertos expertos se reunieron durante el lapso de 1930 a 1940 para discutir las prestaciones de cuidados médicos otorgados dentro del cuadro del seguro de pensión (octubre 1932), de la administración económica y las prestaciones farmacéuticas (julio 1934), la evaluación de la incapacidad permanente en cuanto al seguro social (noviembre 1936) y de la inversión de los fondos de organismos de seguro social (diciembre de 1937 y diciembre de 1938). Después de estas discusiones la OIT publicó una serie de Estudios y Documentos que influyeron considerablemente en el pensamiento de los responsables del desarrollo del seguro social en el plan nacional de dicho decenio.

El papel del Comité de Correspondencia antes de la guerra corresponde muy bien a los esfuerzos desplegados por la OIT para extender la idea del seguro social europeo y para ayudar en la consolidación de sistemas del seguro social existentes. Los medios principales utilizados para estos fines fueron instrumentos internacionales que reinaban en la filosofía de la XIII parte del Tratado de Versalles y de la institución de la Organización Internacional del Trabajo.

En el transcurso de este mismo período, el Comité de Correspondencia, la comisión sobre los cargos sociales y la Oficina, reuniendo y extendiendo información sobre las diversas técnicas y desarrollo en el campo del seguro social, contribuyeron de manera activa a la promoción de un nuevo campo de actividades de la OIT que se transformó en un programa de ayuda técnica directa a los Estados Miembros. El trabajo de colección, de clasificación, y de comparación, en escala internacional, de información sobre la legislación y sobre las tendencias del seguro social efectuado por la OIT bajo la dirección del Comité, contribuyó, al igual que las actividades normativas, al desarrollo de los regímenes de seguro social en Europa y en ultramar.

La Transición a la Comisión de Expertos para la Seguridad Social

En los últimos años de los 1930, y en el transcurso de los años que siguieron inmediatamente a la segunda guerra mundial se ve una transición clara y progresiva del concepto del seguro social a una política social con objetivos más grandes designada con el nombre de "La Seguridad Social". Esta evolución apareció a la vez en nivel nacional e internacional. En Nueva Zelandia una nueva ley sobre la seguridad social fue adoptada en 1938. Después de la segunda guerra mundial muchos países europeos reorganizaron sus regímenes de seguro social para poder llenar las exigencias y las aspiraciones de la población activa. Este fue el caso por ejemplo de la Gran Bretaña que

siguió a grandes rasgos las recomendaciones formuladas por lord Beveridge en 1942; también en Checoslovaquia un régimen nacional unificado de seguro fue discutido entonces (1945 a 1948), etc.

En 1944 la recomendación sobre la garantía de los medios de existencia (número 67) y la recomendación sobre cuidados médicos (número 69) adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo clarificaron el campo de aplicación del nuevo concepto de la garantía de los medios de existencia y de los cuidados médicos presentada por la Organización como la base de una política de seguridad social nueva y más completa.

Esta nueva orientación exigía esfuerzos considerables e intensivos de parte de la Organización. Durante la guerra, las actividades de la sección de seguros sociales de la Oficina estaban muy restringidas; terminada la guerra, la OIT se embarcó en un programa substancial de estudios y de investigaciones teniendo en cuenta los nuevos desarrollos al nivel nacional e internacional en este campo. Como la Oficina buscaba los consejos autorizados de los expertos, el Director General presentó ante el Consejo de Administración en la 102a. sesión una proposición de reconstituir y de convocar el Comité de Correspondencia.

El Consejo de Administración decidió entonces reconstituir el Comité de Correspondencia para los seguros sociales para poder beneficiarse de los consejos de expertos en la solución de nuevos problemas técnicos de los cuales la OIT preveía que debería ocuparse para responder a las necesidades urgentes de los Estados Miembros.

Cuando fue necesario decidir la composición de la comisión futura, el Consejo de Administración se encontró con dos alternativas que habían sido adoptadas antes de la segunda guerra mundial, a saber:

(a) Crear una pequeña comisión de expertos con conocimientos y experiencia generales, como durante el período de 1921 a 1930; o

(b) Crear una comisión bastante grande constituída de muchos técnicos altamente especializados, sobre el modelo del Comité entre 1931 y 1940.

El Consejo de Administración fijó su elección sobre la base de las siguientes consideraciones:

Primero la recomendación sobre la garantía de los medios de existencia (No. 67) iba verosimilmente a engendrar la necesidad de que

la OIT continuara sus actividades normativas en el campo de la seguridad social de tal manera, que tendría sin duda que pedir consejos sobre las grandes cuestiones de la política de seguridad social en general.

En segundo lugar, una comisión compuesta de un número relativamente limitado de miembros sería preferible a una comisión de expertos más vasta porque permitiría a la mayoría de los miembros asistir a las reuniones de esta comisión, y la OIT podría recurrir a la opinión de la mayoría de los expertos durante su mandato.

En tercer lugar, al estudiar la dimensión y la composición del Comité de Correspondencia habría que tener en cuenta el nuevo papel desempeñado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y por el Comité Interamericano de Seguridad Social (CISS). La existencia de estas organizaciones a las cuales la OIT estaba estrechamente asociada, atenuaba la necesidad de la OIT de incluir a muchos especialistas en el Comité de Correspondencia reconstituído. Parecía igualmente deseable que el Comité de Correspondencia sirviera, hasta cierto punto, de lazo entre estas dos asociaciones.

Por todas estas razones, el Consejo de Administración decidió en 1947 que el nuevo Comité de Correspondencia se compondría de 22 expertos del seguro social en general y de 6 expertos en cuestiones actuariales.

Sería bueno recordar, que el Consejo de Administración tenía también ante sí, en este momento, un memorándum en el cual el gobierno de Francia proponía la convocación de una conferencia internacional de expertos de la seguridad social. El gobierno francés había formulado esta proposición porque pensaba que los desarrollos recientes requerían absolutamente una reunión de representantes de gobiernos y de organismos de seguridad social para que pudiesen proceder a un intercambio de puntos de vista sobre el método que mejor les permitiese coordinar sus actividades por el intermediario de la OIT y así, poder tratar los problemas de una manera más eficaz y poder establecer sistemas válidos de seguridad social.

Aunque el Consejo de Administración entendió la proposición francesa y aunque decidió modernizar LOS SERVICIOS SOCIALES, estudio internacional publicado en francés en 1936 (1933 en inglés) por la Oficina Internacional del Trabajo, todavía era de la opinión que los servicios que podían otorgarse sobre una base permanente por una comisión consultativa de expertos gozando de un pleno apoyo gubernamental, sería más eficaces y más útiles que los resultados de una

conferencia mundial organizada sobre una base *ad hoc*. Después de haber consultado al gobierno francés en este asunto, el Consejo de Administración decidió que en vez de organizar una conferencia mundial, la OIT debería convocar lo antes posible al Comité de Correspondencia para que examinara la posibilidad de establecer una Comisión Consultativa Permanente de Expertos para la Seguridad Social y para que expresara su punto de vista sobre la manera de llegar a una cooperación internacional eficaz para los problemas de la seguridad social. El Comité de Correspondencia fue convocado a una reunión para examinar la constitución y las funciones de una comisión de expertos para la seguridad social. Se reunió en Montreal en mayo de 1948: Recomendó el establecimiento de la nueva comisión de expertos para la seguridad social y formuló unas proposiciones relativas a la composición y las funciones de ésta. Entre estas proposiciones figuraba la de establecer una subcomisión de actuarios encargada de tratar las cuestiones financieras y los problemas actuariales que podrían ser sometidos al examen de la comisión. En esta misma reunión, el Comité de Correspondencia propuso la idea de que la tarea más importante y más urgente que esperaba a la Oficina, era el trabajo preparatorio en vista de la revisión de normas internacionales del seguro social del preguerra. En efecto, entre estos convenios y recomendaciones, muchos eran anticuados y había necesidad de reexaminarlos a la luz de los últimos desarrollos y sobre la base de las recomendaciones de Filadelfia. Entonces el Comité recomendó a la Oficina de preparar una nota preliminaria para que la CESS propuesta pudiese examinarla en su primera reunión.

El Comité de Correspondencia también hizo notar que las investigaciones y los estudios deberían concentrarse en el futuro sobre las nuevas tendencias de la seguridad social en el nivel nacional. Pensaba que la Oficina Internacional del Trabajo debería publicar dos series distintas de monografías; una trataría las cuestiones relativas a la legislación y la otra de técnicas administrativas. Además, entre los diferentes informes que la Oficina estaba preparando, debería darse prioridad a los problemas que se presentaban a las personas trabajando sin contrato, y en particular a los trabajadores independientes, mientras que el problema de la inversión a largo plazo de fondos de seguridad social parecía menos urgente. El Comité también era de la opinión que la tarea ardua de preparar una nueva edición del estudio internacional sobre Los Servicios Sociales también podría esperar hasta que las monografías nacionales estuvieran un poco avanzadas.

El Comité de Correspondencia estimaba que la OIT debería estudiar con atención los métodos que permitiesen establecer un progra-

ma internacional de formación de funcionarios nacionales a la vez sobre aspectos teóricos y prácticos de la seguridad social, y que esta cuestión debería ser inscrita a la agenda de la nueva comisión de expertos de la seguridad social.

En fin, en lo que concierne a los efectos de la inestabilidad monetaria, de la depreciación de la moneda sobre las prestaciones de seguridad social en muchos países, el Comité de Correspondencia hizo notar que la OIT debería emprender estudios sobre los métodos de ajustar las prestaciones a las tendencias económicas y pensaba que este trabajo incumbía particularmente a la Sub-Comisión de Actuarios que iba a ser establecida. Los actuarios, que se habían reunido en Ginebra en 1948, formularon su opinión en este asunto y también sobre la necesidad de crear una Sub-Comisión permanente de la CESS, encargada de dar opiniones sobre los diversos aspectos técnicos del financiamiento de la seguridad social.

Estas recomendaciones, fundadas en la evolución a la vez en nivel nacional e internacional inmediatamente después de la segunda guerra mundial, influenciaron el programa y la política de la OIT en el campo de la seguridad social durante muchos años.

Las recomendaciones y las proposiciones brevemente descritas anteriormente, tuvieron un efecto importante sobre las actividades ulteriores de la Oficina y podríamos decir ahora, que formaban el bosquejo del programa y de las medidas que la OIT debía emprender después de la guerra. El papel consultivo del Comité de Correspondencia pasó entonces a la CESS y fue claramente formulado que esta última tenía poderes y objetivos más vastos.

Establecimiento de la Comisión de Expertos para la Seguridad Social y de su Sub-Comisión de Actuarios

Cuando el Consejo de Administración consideró el establecimiento de la CESS para reemplazar el Comité de Correspondencia tenía ante sí las recomendaciones de este Comité que se había reunido en septiembre de 1948 en Ginebra. Conforme a las decisiones que había adoptado anteriormente cuando se reconstituyó el Comité de Correspondencia en 1947 y conforme a las recomendaciones antes mencionadas, el Consejo de Administración decidió en diciembre de 1948 crear una comisión consultiva permanente desempeñando las funciones de experto ante el Consejo de Administración y con el nombre de "Comisión de Expertos para la Seguridad Social" (CESS) e hizo provisión para la representación de la Asociación Internacional de la Se-

guridad Social (AISS) y del Comité Interamericano de Seguridad Social (CISS). Al mismo tiempo, conforme a su decisión de 1947, el Consejo de Administración aprobó la formación de un grupo de expertos en materia actuarial como Sub-Comisión de Actuarios.

El Consejo de Administración decidió que la CESS tendría como tarea ayudar a la OIT, sobre una base permanente, en el estudio de cuestiones de seguridad social, y en particular las cuestiones relativas a la colección y a la difusión de información y la documentación apropiadas, en la orientación de los trabajos de la Sección de la Seguridad Social de la Oficina, a los trabajos de preparación de reuniones del Consejo de Administración y de las sesiones de la Conferencia, y a los trabajos de coordinación de actividades de diversas instituciones y organismos internacionales que se ocupaban de los problemas de seguridad social.

Con la recomendación de la Sub-Comisión de Actuarios, el Consejo de Administración decidió que ésa tendría como función esencial el examen de todos los aspectos actuariales y financieros de los problemas de seguridad social sometidos por la Oficina y la CESS, 22 expertos generales y 6 expertos actuariales fueron seleccionados para obtener en la medida de lo posible, una representación equitativa de regímenes y de tipo de organización de la seguridad social. Se entendió que cuando se renovaran estas representaciones al término de tres años, se observaría cierta rotación de países. A este número de expertos se añadieron 2 expertos de la AISS y 2 expertos de la CISS.

Después de un período de prueba de tres años, en 1951 el Consejo de Administración juzgó que la CESS debería componerse de expertos nombrados con el acuerdo de grupos de empleadores y de trabajadores del Consejo de Administración. Se entendió que los miembros tendrían las funciones de expertos y que deberían poseer las calificaciones necesarias. Si surgían, en la Comisión, diferencias de opinión no deberían someterse a voto sino ser llevados al Consejo de Administración. El número de expertos designados por consulta con los grupos de empleadores y de trabajadores llegó a diez, es decir, a cinco por grupo.

En 1956, en ocasión del nombramiento de los miembros de la Comisión de Expertos para la Seguridad Social, el número de expertos gubernamentales se aumentó a 26 y el número de actuarios a 8. El objetivo de estos cambios era el de asegurar cada vez una repartición geográfica equitativa y una selección representativa de los

tipos de organización en una situación nueva donde por una parte más países habían llegado a ser miembros de la organización y donde por otra parte diversos países habían extendido sus actividades en el campo de la seguridad social.

Por esta misma razón, en 1961 el número de expertos gubernamentales se elevó a 30, de actuarios a 10, y de expertos nombrados en consulta con los grupos de empleados, a 8, luego a 10 por cada grupo en 1969. Para detalles más amplios sobre la evolución de la composición de la CESS, véase el anexo número I al final de este artículo.

Desde su creación, la CESS se ha reunido cuatro veces y la Subcomisión de Actuarios tres veces; detalles sobre la agenda de las diferentes reuniones se encuentran en el anexo II.

Apreciación del Trabajo de la Comisión

Para comprender mejor la contribución de la Comisión de Expertos para la Seguridad Social en la obra de la Organización, parece oportuno analizar aquí el trabajo de la Comisión relativo a las actividades normativas de la Oficina a su programa de estudios y de investigaciones, y también sus actividades prácticas, no solamente porque estos tres campos son interdependientes, sino porque también la Comisión los ha tratado en varias ocasiones en el transcurso de las cuatro reuniones que ha tenido desde su creación. Sin embargo, conviene subrayar desde el principio que si la función de la CESS es de asesorar al Consejo de Administración de la OIT sobre las cuestiones que ésta somete a su examen, eso no excluye el hecho de que la Comisión misma puede proponer a la Organización emprender el estudio de ciertos problemas que estima dignos de su atención particular.

a) Consejo de la CESS en lo que concierne a las normas internacionales.

En varias ocasiones, el Consejo de Administración ha invitado a la CESS a expresar su opinión sobre las actividades normativas de la OIT. La opinión de los expertos ha influido considerablemente en el establecimiento del orden de prioridades en esta materia y más generalmente ha influido en la determinación de criterios sobre los cuales los instrumentos internacionales han sido establecidos. A veces, los expertos también han ayudado a la Oficina en la elaboración de los cuestionarios que son sometidos a los Estados Miembros que hayan ratificado los convenios de la OIT, para que así, se tenga in-

formación sobre la conformidad de las legislaciones nacionales con las normas internacionales.

Fue el Comité de Correspondencia que, por la primera vez en 1948, había propuesto la idea de una revisión sistemática de los convenios internacionales de la preguerra sobre el seguro social, porque estimaba que estos instrumentos ya no correspondían a las nuevas legislaciones nacionales ni a las nuevas definiciones de los objetivos de la seguridad social incluidos en las recomendaciones de Filadelfia.

Los miembros de la CESS se reunieron en 1949 para examinar los convenios sobre la seguridad social en vista de su revisión eventual, como había sugerido el Comité de Correspondencia en 1948. Propusieron la idea de que además de la revisión de los instrumentos de la preguerra, habría que adoptar un convenio general sobre las normas óptima y mínima de la seguridad social. Tal convenio precisaría la importancia de la seguridad social y serviría de base para una política moderna tanto al nivel nacional como internacional. Este convenio guiaría a los Estados Miembros en la creación o la reconstrucción de su sistema de seguridad social y constituiría la trama de una serie de nuevos convenios y de convenios revisados que establecieran los principios generales relativos a las ramas particulares de la seguridad social. El orden propuesto para revisión de los convenios de la preguerra era el siguiente: (a) Convenios sobre enfermedad y maternidad, (b) Convenios sobre desempleo y (c) Convenios sobre accidentes de trabajo. Los convenios (No. 19) y (No. 48) relativos a los derechos de los trabajadores migrantes en lo que concierne a la seguridad social, deberían ser revisados hasta el último porque esto permitiría la adquisición de cierta experiencia en la aplicación de los convenios y de los tratados bilaterales de seguridad social.

El Consejo de Administración sancionó la recomendación anteriormente mencionada e inscribió el punto de normas mínima y óptima en la agenda de la XXXIV sesión de la Conferencia (1951). También invitó a la CESS a expresar una opinión más precisa en cuanto a las normas internacionales que la Conferencia debería adoptar y en cuanto al proyecto del cuestionario elaborado por la Oficina.

La CESS se reunió en Wellington en 1950. Expresó sus ideas sobre la estructura y el contenido posibles de un instrumento general relativo a la seguridad social. En 1949, los miembros de la Oficina del Comité habían propuesto que dos normas internacionales (óptima y mínima) fuesen adoptadas teniendo en cuenta la inquietud expresada por la XXXII sesión de la Conferencia a propósito del

retraso y de las dificultades con las cuales se enfrentaban la ratificación de los convenios por ciertos Estados Miembros.

La norma mínima, respetando de una manera general las normas establecidas por los convenios existentes, permitiría derogaciones en casos particulares con vista de remediar las dificultades que pudiesen encontrar los países en desarrollo. Las normas superiores, por otra parte, deberían reflejar el nivel ya logrado por los regímenes de seguridad social más avanzados. Así, fue propuesta la idea de una ratificación en diversos grados.

Un instrumento flexible y dinámico debería reemplazar a los convenios rígidos de la preguerra basados en los aspectos técnicos del seguro social. El nuevo concepto del instrumento internacional debía permitir la omisión de muchos detalles de orden administrativo y técnico, de ofrecer diferentes alternativas para lograr el mismo objetivo, de prever una extensión progresiva del campo de aplicación de la seguridad social, de juntar ratificaciones más numerosas gracias a la introducción de derogaciones temporales para los países en las primeras etapas de desarrollo de su legislación social. Las proposiciones elaboradas por la Oficina, aprobadas por los expertos, sugerían por ejemplo, ya no formular las normas al respecto, de las categorías de personas protegidas y del nivel de las prestaciones en dinero como se hacían tradicionalmente, sino de introducir criterios estadísticos que justificaran la norma exigida, es decir, de formularla con referencia a las proporciones dadas de personas cubiertas y a un nivel de prestaciones en proporción a los medios de existencia de beneficiarios-tipo.

La Conferencia obedeció a esta idea cuando estableció y adoptó el convenio (No. 102) sobre la norma mínima de la seguridad social en su XXXV sesión (1952). En esta misma sesión, la Conferencia estimó que el establecimiento de un instrumento referente a los objetivos y las normas superiores de la seguridad social iba a presentar problemas todavía más complejos y sugirió al Consejo de Administración postergar el examen de esta cuestión.

En esta época había diferencias de opinión en cuanto a la inclusión del principio de la igualdad de trato en el convenio número 102. La mayoría de los expertos no obstante se expresaron en favor de la inclusión de tal norma en el convenio. Se comprobó sin embargo, que esta primera tentativa de reglamentación de la cuestión de la conservación de los derechos de los trabajadores migrantes en todas las ramas de la seguridad social, figurando simultáneamente en la

parte XII del Convenio No. 102, no era suficiente. Consciente de este hecho, la Conferencia en su XXXI sesión (1952) adoptó una resolución relativa a la situación de los extranjeros y de los trabajadores migrantes en el campo de la seguridad social.

El Consejo de Administración le pidió a la CESS una opinión detallada sobre esta cuestión presentada por la Conferencia. Los expertos, que se reunieron en 1959, recomendaron insistentemente que la resolución adoptada por la Conferencia se pusiera en efecto lo antes posible. La CESS se declaró en favor de un instrumento internacional susceptible de reglamentar la situación de los no nacionales y de los migrantes en el campo de la seguridad social.

También expresó una opinión detallada sobre los principios, los cuales deberían regir el establecimiento de este instrumento [1]. La diferencia esencial entre el concepto de posguerra y preguerra es que el primero, retenía el principio de la reciprocidad convencional más bien que el de la obligación unilateral de los Estados Miembros que preferían el segundo principio en cuanto a los no nacionales. La segunda novedad importante en relación con las ideas del Convenio No. 102 consistía en que se quería abolir el requisito de residencia porque parecía insuficiente limitar la aplicación del principio de la igualdad de trato a las personas residentes en el territorio, (con ciertas derogaciones en lo que se refiere a prestaciones de los regímenes no contributivos). La tercera innovación significativa, era de que todo el mundo reconocía, que por razones sociales no había que excluir a los refugiados y a los apátridas de la aplicación de los instrumentos.

La cuestión de la revisión de los convenios de la preguerra relativos a la seguridad social a la luz de las disposiciones del Convenio No. 102, fue llevada una vez más a la atención del Consejo de Administración, esta vez por la Comisión de Reglamentación y Aplicación de Convenios y Recomendaciones del Consejo de Administración. Sobre la recomendación de esta Comisión, el Consejo de Administración convocó a la Comisión de Expertos para la seguridad social para que expresara su opinión respecto a este asunto.

Fue por eso, que en su reunión de 1959, la Comisión de Expertos para la seguridad social examinó igualmente los convenios de la pre-

---

(1) Ver CIT 45a. sesión, 1961, 8a. cuestión de agenda, Informe VIII. (1): Igualdad de trato de nacionales y de no nacionales en materia de seguridad social, páginas 88-91.

guerra en todos sus aspectos incluyendo la extensión de su ratificación y de su aplicación, y las dificultades que los Estados Miembros encontraban en conformarse a las disposiciones de los convenios ratificados, cuando ya habían modificado sus propios regímenes en vista de ponerlos en armonía con el nuevo concepto de la seguridad social.

Después de este examen, la Comisión llegó a la conclusión de que, razones primordiales instaban en favor de la revisión, o enmienda de los instrumentos de la preguerra. Entre estas razones figuraban las siguientes: a) Los convenios de pre-guerra sobre la seguridad social no respondían en su conjunto a la evolución de muchos sistemas de seguridad social; el concepto de la seguridad social y su aplicación práctica se han desarrollado a una medida y en un sentido que no podrían haber sido previstos cuando la Conferencia adoptó los convenios de la seguridad social de la preguerra; b) La mayoría de los convenios de la preguerra sobre la seguridad social contienen disposiciones detalladas que los hacen rígidos y obstaculizan su ratificación en muchos países:

c) Los convenios de la preguerra sobre la seguridad social no han establecido normas internacionales relativas al nivel de prestaciones que deberían ser garantizadas en las diversas eventualidades;

d) Los convenios de la preguerra sobre la seguridad social carecen de dinamismo para guiar y alentar a los países que empiezan a establecer sus programas de seguridad social.

e) En el período de la posguerra y sobre todo en el transcurso de la última década, las legislaciones nacionales de diferentes países han añadido a las ramas existentes de seguridad social, nuevas categorías de prestaciones.

Estas deberían ser tomadas en consideración en los nuevos instrumentos internacionales.

Además de esto, los expertos eran de opinión que había que adoptar una serie de convenios internacionales uniformes y coordinados, paralelamente al convenio No. 102. Cada uno de los nuevos convenios debería tratar de una rama o de un grupo de ramas figurando en el convenio 102, teniendo en cuenta la evolución de los regímenes nacionales de seguridad social; estos convenios podrían ser superiores a las normas del convenio 102.

Después de hacer observaciones de orden general, los expertos estudiaron cada convenio por separado, y formularon observaciones

específicas sobre los convenios números 12 y 17, 24 y 25, 35 a 40, 44 y 56. Modificaron ligeramente también el orden de prioridad que los miembros de la Oficina del Comité habían recomandado en 1948; si todos los convenios no podían ser enmendados inmediatamente, propusieron el siguiente orden para la revisión de los convenios de la preguerra:

a) Prestaciones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;

b) Prestaciones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes:

c) Prestaciones de enfermedad;

d) Prestaciones de desempleo.

La importancia general de las normas de los nuevos instrumentos fue objeto de nuevos debates. En conclusión la Comisión expresó la opinión, de manera general, que las normas no deberían ser inferiores a las que habían sido fijadas en los convenios de seguridad social de la preguerra, y que ciertas disposiciones inútilmente detalladas de estos últimos convenios deberían ser descartadas, que las normas deberían estar en armonía con las del Convenio No. 102 y no ser inferiores a éstas, sino que deberían preverse derogaciones temporales para los países en las primeras etapas de desarrollo de su legislación de seguridad social. La Comisión opinó que las nuevas normas deberían ser en general más favorables y en ningún caso menos favorables que la norma mínima del Convenio 102; algunos expertos subrayaron sin embargo, que no sería oportuno insistir sobre tasas de prestaciones superiores a las de este Convenio.

El Consejo de Administración aceptó estas recomendaciones. Recurrió a los consejos de los expertos sucesivamente en 1962 y en 1967 a propósito de las cuestiones siguientes:

a) Posibilidad de revisar las disposiciones del Convenio número 42 (revisado) de enfermedades profesionales, (1934) sobre cuestiones que los otros convenios de seguridad social tratan por igual.

b) Principios de los instrumentos internacionales sobre prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.

c) Principios de los instrumentos internacionales de prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes.

d) Principios de los instrumentos internacionales de enfermedad y maternidad, incluyendo los cuidados médicos.

e) Principios de los instrumentos internacionales de prestaciones de desempleo.

En la Conferencia de la OIT la Comisión competente tomó en cuenta la opinión de los expertos cuando estableció y adoptó el convenio sobre la igualdad de trato (Número 118), en 1962, del convenio sobre prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales (Número 121), en 1964, del convenio sobre las prestaciones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes (Número 128) en 1967, y del convenio sobre los cuidados médicos y las indemizaciones de enfermedad (Número 130), en 1969.

En 1967, la CESS abordó la cuestión de las prestaciones familiares. Sugirió que sería deseable establecer un convenio internacional sobre las prestaciones familiares para tomar en cuenta el progreso efectuado por muchas legislaciones nacionales, y porque también consideraba que un instrumento separado debería establecer una norma superior para cada eventualidad cubierta por el Convenio sobre la norma mínima (No. 102).

Los expertos recomendaron que el campo de aplicación de las prestaciones fuera definido de manera flexible, e insistieron otra vez que el nuevo instrumento debería, en principio, establecer normas tanto para el sector agrícola como para el sector no agrícola a condición de que la protección de los asalariados trabajando en el primer sector pudiese ser objeto de una ratificación separada.

Los expertos estimaron que la Conferencia Internacional del Trabajo debería dar prioridad a la consideración de un nuevo instrumento de prestaciones familiares y que podría posponer la revisión del Convenio de la preguerra sobre las prestaciones de desempleo.

Podemos notar que los expertos, por decirlo así, habían invertido el orden de prioridades que habían propuesto en reuniones anteriores, pero su nueva proposición era motivada por el desarrollo bastante importante de la asignación familiar y de los regímenes de prestaciones relativos, aun en los países en desarrollo, mientras que los países más desarrollados todavía no podían adoptar la técnica del seguro de desempleo ni, en el inmediato, de considerar regímenes de prestaciones de desempleo; esto debido al desempleo y del subempleo que todavía reinaba en gran escala en muchas regiones.

A la medida que avanza el trabajo de revisión y de moderniza-

ción de los convenios sobre el seguro social elaborados por la OIT antes de la guerra [1], parece más y más claro que la Comisión de Expertos en todos los años que siguieron a la guerra, fue la fuente principal de consejos y la inspiración de la obra de la Conferencia Internacional del Trabajo en el campo de las nuevas normas internacionales de seguridad social..

Bajo la dirección de los expertos, la Conferencia Internacional del Trabajo aplicó soluciones nuevas e imaginativas a los numerosos problemas difíciles presentados por la adaptación de las normas internacionales a los diferentes tipos de sistemas de seguridad social existentes en diversos países. Los expertos igualmente han subrayado la importancia de dar una mayor flexibilidad a las disposiciones de los convenios, flexibilidad que permitiese, tanto como fuese posible, una adaptación de éstos a los diferentes grados de desarrollo económico y social de los Estados Miembros.

También conviene decir que la Comisión de Expertos se ha dado cuenta rápidamente de que el establecimiento de normas internacionales no era un procedimiento estadístico y que —reconociendo la necesidad de cierta estabilidad— la Organización debería beneficiarse de la experiencia del pasado, de analizar las nuevas necesidades, y estar dispuesta a una revisión y una modernización de las principales normas internacionales que había elaborado.

La obra realizada por la Conferencia Internacional del Trabajo en los últimos ocho años es una prueba tangible de la ayuda constructiva y positiva llevada por la Comisión de Expertos a la promoción y a la mayoría de las normas internacionales de seguridad social.

b) *Consejos de la CESS en lo que concierne a la promoción y el desarrollo del programa de estudios y de investigaciones de la OIT.*

La OIT desempeña estudios e investigaciones sobre el asunto muy vasto de la seguridad social —sobre sus fundamentos, sobre los problemas técnicos que presenta, sobre la evolución de las leyes y prácticas en vigor en los diversos países, etc.— y esto lo realiza, no solamente como trabajo de documentación preliminar al establecimiento de normas internacionales, sino igualmente como un servicio permanente a la disposición de los investigadores académicos, de los políticos y de los administradores.

Era natural que la CESS se interesara vivamente en los progra-

(1) Quedan por revisar: El convenio sobre la igualdad de trato (No. 19), de 1925 y el convenio sobre la conservación de los derechos a pensión de los migrantes (No. 48) de 1935.

mas de investigaciones y de estudios de la OIT y que tratase de establecer los grandes rasgos de su desarrollo.

En el transcurso de los años, naturalmente hubo un cambio de énfasis.

Mientras que en los años 1930 la OIT se dedicaba sobre todo a los estudios sobre técnicas y regímenes específicos del seguro social, el Comité de Correspondencia comenzó en 1948 a preconizar investigaciones sobre asuntos más generales, tales como: la seguridad social para los trabajadores independientes, y de una manera general, los estudios que pudiesen aportar utilidad a los programas de formación de cuadros dirigentes y del personal de la seguridad social.

Fue recomendado que la OIT publicara monografías sobre los sistemas nacionales de seguridad social o sobre problemas técnicos específicos. En el transcurso de los años siguientes la Oficina preparó diferentes tipos de manuales y de monografías que tuvieron una difusión muy grande. Entre éstos se encuentra: La Seguridad Social, Curso de Educación Obrera, publicado en varios idiomas, que llegó a ser, al igual que otros manuales de técnicas administrativas de seguridad social para lectores más especializados, un instrumento útil de formación.

En su tiempo la Comisión había propuesto que la OIT publicara una revista de seguridad social en la cual figurarían no solamente los análisis de métodos legislativos o de información estadística sino también un análisis crítico de los resultados obtenidos por cada sistema, lo cual permitiría a los otros países sacar conclusiones prácticas para la elaboración de su propio plan de seguridad social. Este proyecto no se inició directamente por la OIT sino por la AISS que publica regularmente la Revista Internacional de Seguridad Social.

Después de haber discutido las medidas que debían tomarse en la promoción de la resolución sobre el desarrollo de las actividades de la Organización Internacional de Trabajo en materia de seguridad social, adoptada por la Conferencia en junio de 1962, la Comisión propuso, cuando estableció el orden de prioridad, que la OIT emprendiera estudios e investigaciones sobre los asuntos siguientes: La seguridad social para los trabajadores en la agricultura, la seguridad social para las mujeres casadas, la protección otorgada por regímenes complementarios, y la organización de servicios médicos.

El programa de investigaciones de la OIT ha respetado las opi-

niones de los expertos. Un informe sobre la seguridad social en el sector agrícola ha sido publicado y un gran estudio internacional sobre la protección de las poblaciones agrícolas saldrá pronto.

Ultimamente se ha logrado un vasto programa de investigación con la publicación de un importante estudio sobre la organización de servicios médicos, incluyendo varias monografías nacionales y un análisis general al nivel internacional (1). Esta publicación siguió a un estudio anterior de la Oficina, conforme a los puntos de vista expresados por la CESS, sobre el costo de los servicios médicos en el cuadro de la seguridad social.

La Comisión igualmente propuso que además del estudio de este asunto, la OIT desarrollara investigaciones sobre dos cuestiones importantes.

De una parte, debería estudiar el papel de la seguridad social en la evolución económica y social en general, e igualmente en el caso particular de los países en desarrollo. Los estudios regionales permitirían, por ejemplo, establecer comparaciones útiles y ayudarían a los responsables del plan de seguridad social a tomar sus decisiones (2).

Por otra parte, la CESS dio gran importancia a los estudios sobre el papel de la seguridad social a la luz de los cambios de estructura, a los estudios sobre las nuevas necesidades sociales resultado de esos cambios, y sobre la manera de satisfacerlas por medio de prestaciones sociales.

Desde entonces la Oficina ha iniciado diversos estudios sobre estos dos asuntos; examinan los aspectos teóricos y generales de algunos y se concentran sobre los problemas regionales de otros, como por ejemplo, en un estudio reciente sobre la garantía de los medios de existencia a la luz de los cambios de estructura.

Conviene aquí recordar que en 1962 los expertos llamaron la atención sobre la importancia de efectuar un estudio sobre los métodos de evaluación de la pérdida de capacidad de trabajo (invalidez), por-

(1) La Organización de los Servicios Médicos en el Cuadro de la Seguridad Social por Milton I. Roemer, Ginebra 1969.

(2) La Comisión recomendó al Consejo de Administración de la OIT que considerara la posibilidad de incluir en la agenda de una próxima sesión de la Conferencia un asunto de seguridad social, de extensión y de importancia generales, como por ejemplo el papel de la seguridad social en la evolución social y económica, de tal manera que una Comisión tripartita de la Conferencia para la seguridad social pudiese discutirlo y que eventualmente la Conferencia misma pudiese discutir las conclusiones susceptibles de orientar la acción de los gobiernos y de la misma OIT en cuestiones de seguridad social.

que esto permitiría encontrar medios adecuados de compensación de la invalidez por medio de prestaciones de seguridad social. La OIT fue invitada también a emprender, en colaboración estrecha con la Organización Mundial de la Salud, estudios sobre la prevención de enfermedades y de invalidez y sobre los problemas de la readaptación de los inválidos y de los incapacitados. Los expertos juzgaron también que la OIT debería, en estrecha colaboración con la AISS y la CISS, proseguir sus estudios con miras a buscar los métodos administrativos y técnicos más apropiados a la situación particular de cada país.

En 1967, cuando examinó los resultados obtenidos, la CESS expresó su satisfacción con el trabajo ya efectuado por la Oficina e hizo notar que en un futuro inmediato debería proseguir sus investigaciones según las directrices ya mencionadas, a saber: los métodos y la política de la extensión de la protección por medio de la seguridad social a las zonas rurales, las relaciones entre la seguridad social y la evolución económica, y la organización de servicios de cuidados médicos en el cuadro de la legislación de seguridad social.

Desde el establecimiento de la CESS, cierto número de cuestiones relativas a la organización del financiamiento de los regímenes de seguridad social han sido abordadas en nombre de la CESS por la Sub-comisión de actuarios.

Ya desde 1948 los problemas presentados por la transición del financiamiento del seguro social al de la seguridad social fueron sometidos al examen de la Sub-comisión de actuarios. Se considera que la evolución de las técnicas actuariales utilizadas para las previsiones y las relaciones existentes entre el financiamiento de la seguridad social y los efectos de redistribución de ingresos de los programas de prestaciones sociales ameritaban ser objeto de estudios y de investigaciones de la Oficina.

Posteriormente, los actuarios efectuaron cierto número de estudios relativos a los asuntos ya mencionados. Indicaron los criterios a seguir para el análisis y la presentación de las evaluaciones actuariales, insistiendo sobre el valor de las proyecciones actuariales en complemento a un balance actuarial clásico.

Revisaron las dificultades presentadas por la agrupación de las bases actuariales en los países en desarrollo y propusieron métodos y criterios que permitiesen vencer estas dificultades.

Una de las contribuciones esenciales de la Sub-comisión de ac-

tuarios concierne a los sistemas de financiamiento de los regímenes del seguro social, de los cuales la Sub-comisión discutió y aclaró el concepto moderno.

Las aclaraciones sobre estas cuestiones eran bienvenidas después de años de discusión entre los defensores de la capitalización o de técnicas de consolidación, y los que creían que estas técnicas ya no tenían ningún valor y que ya no se justificaban en cuanto al financiamiento de los regímenes nacionales y universales de pensión. La Sub-comisión aprobó un estudio efectuado por la Oficina que señalaba los méritos respectivos de los sistemas de consolidación y de reparto en casos particulares y examinó además qué métodos de financiamiento convenían más a los países en desarrollo. Después de estos debates la Sub-comisión sancionó una nueva técnica llamada "prima escalonada" que permitiría asegurar el equilibrio financiero de las economías en evolución rápida, así como de los países que estaban en las primeras etapas de la introducción del seguro de pensión para la población activa.

En estos últimos años, en el cuadro de los consejos que prodiga a los países en desarrollo en el dominio actuarial, la OIT ha formulado otra vez, recomendaciones sobre el método de financiamiento de los regímenes de prestaciones a largo plazo; es gracias a esto, que el valor técnico de la prima escalonada aplicada en este campo ha podido ser verificado en cierto número de casos concretos.

Enfatizando el problema del ajuste de las prestaciones a las fluctuaciones de las condiciones económicas, la Sub-comisión, en colaboración con los servicios técnicos de la OIT, aportó una nueva contribución importante al análisis teórico de las relaciones existentes entre el equilibrio financiero de un régimen de seguro de pensión, su organización financiera y las posibilidades de adaptar las prestaciones a las fluctuaciones del costo de la vida y del nivel general de salarios.

En fin, conviene mencionar aquí la participación de la Sub-comisión de actuarios, en las actividades internacionales de la posguerra en el campo del desarrollo y de la normalización de las estadísticas de seguridad social, que varias Conferencias han discutido a nivel internacional desde 1944. Después de una resolución adoptada por la XI Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, la Sub-comisión de actuarios adoptó en 1960 un programa mínimo de estadísticas de seguridad social de la OIT, incluyendo las definiciones, los métodos y las clasificaciones standard.

El objetivo de la Sub-comisión era de asegurar que la OIT: a) estableciera una serie de conceptos estadísticos base, definiciones y una clasificación destinadas a satisfacer las exigencias mínimas de cada régimen de seguridad social, y que fomentara la coordinación de las estadísticas de seguridad social al nivel nacional; y b) estableciera una base mínima que permitiese una comparación sistemática a nivel internacional.

Paralelamente a la formación de conceptos y de definiciones, la OIT desarrolló un ESQUEMA de cuadros estadísticos para la aplicación práctica de un plan mínimo de estadísticas de la seguridad social. Más y más organismos nacionales siguen el modelo de la clasificación standard de la OIT mejorando así el grado de comparabilidad de las estadísticas de seguridad social a la vez a niveles nacional e internacional.

c) *Consejos de la Comisión en lo que concierne a las actividades prácticas de la OIT.*

Como hemos mencionado cuando examinamos las actividades de la OIT en el transcurso de los años entre las dos guerras, a veces sucede que los Estados Miembros piden la opinión de la OIT sobre proyectos de ley relativos al seguro social, antes de discutirlos en el Parlamento Nacional. Esta función consultiva se transformó en un programa de asistencia directa a los gobiernos y a las instituciones de seguridad social y finalmente tomó la forma de un programa universal de actividades prácticas ligado al esfuerzo de las Naciones Unidas, procurando una asistencia técnica para los países en desarrollo de todo el mundo.

La OIT no desarrolló su cooperación técnica de una manera empírica, sino a la medida que la experiencia se acumulaba, la oficina consultaba en muchas ocasiones a la Comisión de Expertos para la Seguridad Social, para que ésta le diera su opinión sobre los métodos que permitiesen otorgar la ayuda más eficaz a los países en desarrollo y sobre los criterios que deberían servir de base para la planificación y la aplicación de los regímenes de prestaciones según las condiciones existentes en estos países.

Desde 1948 el Comité de Correspondencia llamó la atención de la Oficina sobre la necesidad de elaborar un programa internacional de formación de personal de la seguridad social. Pensaba que era deseable examinar, en primer lugar, las necesidades reales de los diferentes países así como los servicios de formación disponibles a los Ministerios, Universidades y otras Instituciones nacionales e interna-

cionales competentes. Propuso facilitar becas de las Naciones Unidas a personas, que efectuaban un trabajo relativo a la seguridad social.

En 1950, cuando discutió las disposiciones relativas a la formación administrativa de la seguridad social, la CESS subrayó que si la formación pre-empleo y la del personal reclutado por vías ordinarias incumbía de preferencia a las administraciones nacionales, en cambio la formación de los cuadros superiores, dispensada esencialmente por el intermediario de la coperación técnica, sería más eficaz, porque esta formación esencialmente requería una experiencia y comparaciones al nivel internacional. Las ideas expresadas entonces aceleraron la promoción de un programa de formación de seguridad social aplicado con éxito por la FIT en estos últimos años.

Posteriormente, en 1962, la Comisión abordó la cuestión de la contribución de la OIT a la planificación y a la aplicación de los regímenes de seguridad social en los países en desarrollo, y estableció los principios directrices de una acción al nivel internacional y nacional. Desde un punto de vista económico podríamos decir que las medidas de seguridad social representaban a fin de cuentas los recursos generales de los países consagrados al consumo y que por consecuencia no se les debería atribuir más que un grado débil de prioridad; los expertos reconocieron que la seguridad social cuando estaba bien concebida y coordinada, incidía favorablemente en el rendimiento de los trabajadores y la estabilidad de la mano de obra, lo que a su vez debería promover la productividad que contribuiría tanto al desarrollo económico. Las CESS tomó nota de los resultados alentadores obtenidos por las actividades prácticas de la OIT en este campo, y expresó el deseo de que el programa de la OIT continuase y se extendiese. Además, la Comisión formuló recomendaciones y proposiciones sobre el nombramiento de los expertos, el programa de becas para la formación del personal de la seguridad social, los ciclos de los cursos y los grupos de estudios sobre una base regional, así como sobre la ayuda que debería llevar la OIT a las instituciones nacionales que forman los cuadros de la seguridad social.

La Sub-comisión de Actuarios contribuyó también a estas actividades prácticas, secundando a la OIT en su asistencia técnica a los países en desarrollo. Además de los trabajos efectuados sobre los sistemas financieros del seguro de pensión, y de los consejos que ha dado en lo que concierne al ajuste de las prestaciones en épocas de depreciación monetaria, la Sub-comisión se ha ocupado de la colección y de la utilización de las bases actuariales necesarias en el esta-

blecimiento de las evaluaciones de costos en cuanto a los regímenes de prestaciones a corto plazo que están siendo introducidos rápidamente en los países en desarrollo.

Después, la Oficina se interesó particularmente en la reunión y en la clasificación de estas bases que pueden servir de instrumento práctico en el trabajo que los Consejeros de la OIT efectúan con su programa de actividades prácticas en los países en desarrollo.

Nuevas Tareas para el Futuro

Cualquiera que sea la forma que toman las actividades de la OIT, la de establecer normas internacionales de seguridad social, la de una contribución a la promoción de investigaciones, o la de servicios consultivos directos procurando a los Estados Miembros la solución a los problemas técnicos específicos, es evidente, que la eficacia de la acción de la OIT depende en gran parte de un trabajo laborioso, asiduo y absorbente fundado en el análisis de tendencias nacionales, en las comparaciones internacionales y en el estudio de las necesidades de seguridad social de las diferentes categorías de población en todas las etapas del desarrollo económico y social. Los estudios, las investigaciones, y la preparación de informes son los trabajos a los cuales la Oficina ha consagrado, de una manera constante, gran parte de su tiempo.

El breve examen que hemos hecho, de las actividades del Comité de Correspondencia y de la Comisión de Expertos aclara de todas maneras que el trabajo básico de la Oficina ha sido efectuado con la dirección del Comité y de la Comisión, y que gracias a sus consejos, el trabajo de peritaje técnico a nivel nacional, de gran valor y altamente calificado, ha evolucionado hacia una acción internacional y hacia una cooperación técnica.

El trabajo de la Comisión de Expertos no ha terminado; queda mucho por hacer. Su tarea de consejero en materia de la revisión de las normas establecidas por la OIT antes de la guerra llega a su fin, pero otras tareas no menos importantes y tal vez aún más arduas la esperan.

La Organización Internacional del Trabajo debe ocuparse de la extensión de la garantía de los medios de existencia y de los servicios médicos a una proporción más y más grande de la población, y para estas cuestiones consultará todavía a la Comisión de Expertos en años futuros. También existen muchas razones para pensar que podría recurrir a los consejos de la Comisión en lo que concier-

ne a los problemas generales de orden técnico presentados en la aplicación de las medidas de seguridad social en las áreas rurales. El campo entero de las actividades de la OIT a favor de los países en desarrollo se ofrece a nuevos estudios e investigaciones en los cuales los expertos serán invitados a dar su opinión.

En los países industrializados, la definición y el campo de acción de la seguridad social están sufriendo poco a poco modificaciones en su adaptación a una evolución hacia condiciones y relaciones sociales nuevas. Los cambios tecnológicos pueden engendrar nuevas necesidades de protección social. Cada país, y también las organizaciones internacionales, prevén programas de bienestar social y de seguridad social de una extensión más grande y más satisfactoria. La Conferencia de las Naciones Unidas en lo relativo a Los Derechos del Hombre (1968) participó en el punto de vista que la cooperación técnica debería promover los derechos del bienestar social y de la seguridad social de los individuos del mundo entero, y podemos pensar que la Organización Internacional del Trabajo, incluyendo la Comisión de Expertos para la seguridad social, participará otra vez en esta acción internacional.

Es más y más evidente, que la interdependencia estrecha entre la seguridad social y la economía nacional requiere una planificación más detallada y más completa de la seguridad social, y que trae consigo la necesidad de investigaciones sobre la contribución de la seguridad social a la redistribución de ingresos y sobre sus efectos en otros factores económicos.

Muchos otros asuntos se presentan a la mente: las relaciones entre la política de recursos humanos y la de la seguridad social, la necesidad de armonizar la política demográfica y los regímenes de prestaciones familiares, las técnicas que permitiesen asegurar una protección eficaz contra el desempleo, y muchas otras cuestiones. Podemos esperar que los consejos fructuosos y constructivos de la Comisión de Expertos continuarán, en los próximos años, a orientar y a sostener los esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo para promover y desarrollar la Seguridad Social en el mundo entero.

ANEXO I

A. Composición de la Comisión de Expertos para la Seguridad Social

1. *País de origen de los expertos gubernamentales generales*

PAIS	AÑO				
	1947	1956	1961	1965	1969
AFRICA					
Argelia	—	—	—	—	x
Congo (Kinshasa)	—	—	x	—	—
Malí	—	—	—	x	—
Mauritania	—	—	—	—	x
Nigeria	—	—	—	x	—
RAU	x	x	x	x	x
Senegal	—	—	x	—	—
Tanzania	—	—	—	—	x
Togo	—	—	—	—	x
Túnez	—	—	x	x	—
TOTAL	1	1	4	4	5
AMERICA					
Argentina	x	x	x	x	—
Brasil	x	x	x	x	x
Canadá	x	x	x	x	x
Chile	x	—	—	—	x
Colombia	—	x	—	—	—
Costa Rica	—	—	x	—	—
Ecuador	—	—	—	x	—
Estados Unidos	x	x	x	x	x
Guatemala	—	—	—	x	—
Jamaica	—	—	—	x	—
México	x	x	x	—	—
Panamá	—	—	—	—	x
Perú	x	x	—	—	x
Trinidad y Tobago	—	—	—	—	x
Uruguay	—	—	x	—	—
Venezuela	x	—	—	—	—
TOTAL	8	7	7	7	7

PAIS	AÑO				
	1947	1956	1961	1965	1969
ASIA					
Birmania	—	—	x	—	x
Ceilán	—	—	—	—	x
China (Taiwan)	x	—	—	—	—
Chipre	—	—	—	x	—
India	x	x	x	x	x
Irán	—	—	—	—	x
Israel	—	—	x	x	—
Japón	—	x	x	x	x
Líbano	—	—	—	—	x
Malasia	—	—	—	x	—
Filipinas	—	—	x	x	—
TOTAL	2	2	5	6	6
EUROPA					
Alemania (Rep. Fed.)	—	x	x	x	x
Austria	—	x	—	—	x
Bélgica	x	x	x	x	—
Dinamarca	x	x	x	—	—
España	—	—	x	x	—
Finlandia	—	—	—	x	—
Francia	x	x	x	x	x
Grecia	x	—	—	—	x
Hungría	—	—	—	x	—
Irlanda	—	—	—	—	x
Italia	—	x	x	x	—
Noruega	—	x	—	—	x
Países Bajos	x	x	x	x	x
Polonia	x	x	—	—	x
Rumania	—	—	x	—	—
Reino Unido	x	x	x	x	x
Suecia	x	—	x	x	—
Suiza	—	x	—	—	—
Checoslovaquia	x	—	x	—	—
Turquía	x	x	x	—	—
Yugoslavia	—	x	—	x	x
TOTAL	10	13	12	11	10

PAIS	AÑO				
	1947	1956	1961	1965	1969
OCEANIA					
Australia	—	x	x	—	x
Nueva Zelandia	x	x	—	x	—
TOTAL	1	2	1	1	1
URSS	—	x	x	x	x
TOTAL	—	1	1	1	1

2. Repartición Geográfica — Expertos Gubernamentales Generales

PAIS	AÑO				
	1947	1956	1961	1965	1969
Africa	1	1	4	4	5
América	8	7	7	7	7
Asia	2	2	5	6	6
Europa	10	13	12	11	10
Oceanía	1	2	1	1	1
URSS	—	1	1	1	1
TOTAL	22	26	30	30	30

3. País de Origen de los Actuarios

PAIS	AÑO				
	1947	1956	1961	1965	1969
Austria	—	—	x	—	—
Bélgica	—	—	—	—	x
Brasil	x	x	—	—	—
Chile	—	x	x	x	—
Ecuador	—	—	x	—	—
España	—	—	—	—	x
Estados Unidos	x	x	x	x	x
Finlandia	—	—	—	—	x
Francia	x	x	x	x	—
India	—	—	x	x	x
Italia	x	x	x	x	x
México	—	—	—	x	x
Noruega	—	—	x	x	—
Polonia	—	—	x	—	—
Reino Unido	x	x	—	x	x
Suecia	—	x	—	—	—
Suiza	x	—	x	x	x
Checoslovaquia	—	—	—	x	x
URSS	—	x	—	—	—
TOTAL	6	8	10	10	10

4. Representación de los Grupos en la CESS

DECISION TOMADA		A nombre de:				Actuarios
		Grupo gubernamental	Grupo de los empleadores	Grupo de los trabajadores	OTROS	
1947	(102a. y 107a. Sesión del Consejo de Administración)	22	—	—	2 AISS	6
1951	(115a. Sesión)	22	5	5	2 CISS 2 AISS 2 CISS	6
1956	(131a. Sesión)	26	5	5	2 AISS 2 CISS	8
1961	(150a. y 152a. Sesión)	30	8	8	2 AISS 2 CISS	10
1965	(161a. Sesión)	30	8	8	2 AISS 2 CISS	10
1969	(174a. Sesión)	30	10	10	2 AISS 2 CISS	10

B. País de los Expertos Generales (Gubernamentales) que han Participado en las Reuniones de la CESS

Primera Sesión (1950)	Segunda Sesión (1959)	Tercera Sesión (1962)	Cuarta Sesión (1957)
AFRICA	AFRICA	AFRICA	AFRICA
—	RAU	Congo (Kinshasa)	Malí Nigeria RAU
AMERICAS	AMERICAS	AMERICAS	AMERICAS
Argentina Brasil Canadá Estados Unidos México Perú	Canadá Colombia Estados Unidos	Brasil Canadá Estados Unidos	Argentina Canadá Ecuador Estados Unidos
ASIA	ASIA	ASIA	ASIA
—	Japón India	Japón	India Israel Japón
EUROPA	EUROPA	EUROPA	EUROPA
Dinamarca Francia Países Bajos Reino Unido Suecia	Alemania (R. F.) Dinamarca Francia Italia Países Bajos Polonia Reino Unido	Alemania (R. F.) Francia Italia Rumania Reino Unido Suecia	Alemania (R. F.) Bélgica Finlandia Francia Reino Unido Yugoslavia
OCEANIA	OCEANIA	OCEANIA	OCEANIA
Nueva Zelandia —	Nueva Zelandia URSS	— USRR	Nueva Zelandia URSS

ANEXO II

I. Reunión de la Comisión de Expertos para la Seguridad Social.

Reunión de los Miembros de la Oifcina de la Comisión, Ginebra 24-27 octubre 1949.

Agenda: Examen de los convenios sobre la seguridad social en vista de su revisión eventual.

Informe sometido a la 110 sesión del Consejo de Administración, diciembre 1949.

Primera Reunión de la Comisión, Wellington, del 8 al 20 de febrero 1950.

Agenda:

1. Objetivos y normas mínimas de la seguridad social; cuestionario.
2. Medidas de formación del personal de la administración de la seguridad social.
3. Aspectos actuariales del ajuste de las prestaciones al costo de vida.
4. Interpretaciones divergentes de la primera fase del párrafo 2 del artículo 1 del Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1929.
5. Observaciones sobre las resoluciones trasmitidas a la Comisión por el Consejo de Administración sobre: 1) La cooperación, 2) La agricultura, 3) Las estadísticas.

Informe sometido a la III sesión del Consejo de Administración, marzo 1950.

Segunda Reunión de la Comisión, Ginebra, del 26 de enero al 6 de febrero 1959.

Agenda:

1. Posibilidad de establecer un instrumento internacional sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes y estudio de un proyecto de instrumento concerniente a la igualdad de trato de los nacionales y de los no nacionales en materia de seguridad social.
2. Posibilidad de revisar los convenios internacionales relativos a la seguridad social (Números 17, 24, 25, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 48 y 56) teniendo en cuenta las disposiciones del Con-

venio número 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952.

3. Posibilidad de revisar las disposiciones del Convenio número 42 (revisado) de las enfermedades profesionales, 1934, sobre cuestiones tratadas igualmente en otros convenios de seguridad social.
4. Estudio del progreso realizado en el desarrollo de las estadísticas de la seguridad social y examen de programas de trabajos futuros.

Informe sometido a la 141 sesión del Consejo de Administración, marzo 1959.

Reunión de la Comisión, Ginebra, 26 de noviembre a 8 de diciembre de 1962.

Agenda:

1. Principios en los que se inspiran los instrumentos internacionales sobre las prestaciones de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.
2. Principios en los que se inspiran los instrumentos internacionales sobre pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes.
3. Planificación de la seguridad social y su aplicación práctica en los países en desarrollo.
4. Resolución sobre el desarrollo de las actividades de la Organización Internacional del Trabajo para la seguridad social (adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1962).

Informe sometido a la 154 sesión del Consejo de Administración, marzo 1967.

Agenda:

1. Principios de los instrumentos internacionales sobre la enfermedad y la maternidad, incluyendo los cuidados médicos.
2. Principios de los instrumentos internacionales sobre las prestaciones de desempleo.
3. Posibilidad de adoptar un instrumento internacional sobre las prestaciones familiares.
4. Examen de las actividades de la OIT en la seguridad social.

Informe sometido a la 169 sesión del Consejo de Administración, junio 1967.

II. Reuniones de la Sub-comisión de Actuarios de la Comisión de Expertos para la Seguridad Social.

Primera Reunión, Wellington, 15 de febrero 1950.

Agenda:

Aspectos actuales del ajuste de prestaciones al costo de la vida.

Informe sometido a la III sesión del Consejo de Administración, marzo 1950.

Segunda Reunión, Ginebra, del 11 a 17 de octubre de 1960.

Agenda:

1. Establecimiento de un programa mínimo en materia de estadísticas de la seguridad social incluyendo las definiciones y los métodos, teniendo en cuenta los resultados de la novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
2. Aspectos actuariales de los convenios internacionales sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes, en particular del mantenimiento de los derechos en curso de adquisición bajo regímenes del seguro de pensión.
3. Recopilación de datos actuariales apropiados para los países que acaban de establecer sus planes de seguridad social.

Informe sometido a la 147 sesión del Consejo de Administración, noviembre 1960.

Tercera Reunión, Ginebra, 4 a 17 de abril de 1964.

Agenda:

1. Aspectos financieros y actuariales del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
2. Aspectos financieros y actuariales de pensiones (vejez, invalidez y sobrevivientes), teniendo en cuenta especialmente la situación de los países en vía de industrialización.
3. Problemas actuariales que resultan de una adaptación sistemática de las prestaciones a las fluctuaciones en el nivel general de salarios y en el costo de la vida.

Informe sometido a la 159 sesión del Consejo de Administración, junio 1964.