

# SEGURIDAD SOCIAL

Año XX

Epoca III

Núm. 68

MARZO-ABRIL

1971

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS  
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.  
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO  
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

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

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

Comisión Permanente sobre los Aspectos Jurídicos de la Seguridad Social	75
Comisión Permanente del Seguro de Desempleo .....	81
Conclusiones relativas a los aspectos particulares de los Regímenes de Protección contra el Desempleo para los Trabajadores ocupados en la Carga y Descarga de Buques .....	83
Conclusiones relativas al Financiamiento de los Regímenes de Protección contra el Desempleo .....	87
Comisión Permanente de la Mutualidad .....	97
Comisión Permanente de Actuarios y Estadígrafos .....	105
Conclusiones relativas a los Estudios Actuariales y Estadísticos en el Marco del Seguro de Enfermedad .....	109
Comisión Permanente de Organización y Métodos .....	119
Conclusiones relativas a la encuesta sobre el Costo de la Administración de la Seguridad Social: Actividades Administrativas de la Seguridad Social .....	121
Conclusiones relativas a la encuesta sobre el Costo de la Administración de la Seguridad Social: Informaciones Administrativas Básicas de los Seguros de Vejez, Sobrevivientes y Desempleo y las Asignaciones Familiares .....	125
Conclusiones sobre el Carácter y Funciones de los Servicios que se ocupan de manera específica de Organización y Métodos y de la Introducción de nuevas Técnicas de Dirección .....	131
Conclusiones sobre la Modalidad de Remuneración del Personal Asociado al Tratamiento de Datos .....	135

**OTRAS REUNIONES CELEBRADAS DURANTE LA XVIIª ASAMBLEA GENERAL DE LA AISS.**

Grupo de Estudio sobre la Readaptación .....	141
Mesa Redonda sobre las Investigaciones en Materia de Seguridad Social	147
Reunión de Mesa Redonda común de las cajas de Previsión en Africa, Asia y Oceanía .....	159

**ACTIVIDADES REGIONALES 1967-1970**

Africa .....	165
América .....	171
Asia y Oceanía .....	181
Europa .....	189
Previsión de los Riesgos Profesionales .....	195
Vigésima Reunión del Consejo de la Asociación Internacional de la Seguridad Social .....	201

**INFORMES Y TRABAJOS DE LAS  
COMISIONES PERMANENTES**

## **CONCLUSIONES RELATIVAS AL FINANCIAMIENTO DE LOS REGIMENES DE PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO**

La XVIIª. Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, reunida en Colonia del 21 al 30 de septiembre de 1970.

Habiendo tomado nota del informe sobre "El financiamiento de los regímenes de protección contra el desempleo", que le ha sometido la Comisión Permanente del Seguro de Desempleo.

**Adopta las siguientes conclusiones:**

- 1 Las modalidades de financiación de los regímenes de protección contra el desempleo guardan estrecha relación con la estructura administrativa y la organización de los regímenes de protección y, en particular, con el hecho de si se trata de un régimen general o especial, de un régimen obligatorio o facultativo.**
- 2 Por regla general los regímenes de protección contra el desempleo tienen también la responsabilidad de la gestión de los servicios del empleo o bien existe entre ellos una coordinación y colaboración; no obstante, se ha comprobado que en algunos países solamente los gastos administrativos respecto a los servicios del empleo se sufragan con los recursos que en principio se destinan al pago de las prestaciones del seguro.**

- 3 Las reglas que definan el campo de aplicación de los regímenes de protección y las condiciones de cobertura ejercen una influencia indiscutible en la procedencia de los recursos, la distribución de las cargas entre las partes interesadas y la recaudación de las cotizaciones.
- 4 Se comprueba a este respecto que:
  - a) ciertas categorías de trabajadores que, por sus condiciones de empleo se hallan expuestos al riesgo de desempleo y que, por ese hecho, deberían en principio estar cubiertos por los diversos regímenes de protección, quedan excluidas, sin embargo, por razones de índole técnica relativas al cálculo y a la recaudación de las cotizaciones;
  - b) si bien las reglamentaciones de cierto número de países prevén para determinadas categorías de trabajadores condiciones de cobertura restrictivas o formalidades particulares, tales reglas excepcionales se justifican por el hecho de que las condiciones de empleo de estos trabajadores, a las cuales han de adaptarse las modalidades de cálculo y de recaudación de las cotizaciones, son también particulares.
- 5 Para hacer una estimación de las tasas de cotizaciones en vigor y compararlas de un régimen a otro, parece indispensable tener una visión completa de las prestaciones concedidas y, en general, de los servicios otorgados por cada uno de ellos, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.
- 6 En lo que atañe a la relación entre las prestaciones y la financiación, conviene señalar que:
  - a) en general, según las reglamentaciones nacionales relativas al derecho a las prestaciones, no es necesario que las cotizaciones correspondientes al período de calificación exigido sean efectivamente pagadas, sino que basta haber cumplido y debidamente atestiguado el período de trabajo requerido;

b) en general, las solicitudes de prestaciones se tramitan —por lo que respecta al número de jornadas de trabajo requeridas o el importe del salario percibido— a base, no ya de los documentos relativos a las cotizaciones percibidas, sino más bien de las declaraciones presentadas por el empleador con respecto a cada caso; de ello resulta que las condiciones exigidas para el pago de las prestaciones no pueden influir en modo alguno en la modalidad de financiación.

7 En cuanto a la modalidad de financiación adoptada los problemas generales relativos a los regímenes de protección contra el desempleo no difieren apenas de los que han de resolver las otras ramas de la seguridad social; a este respecto, conviene, sin embargo, distinguir los regímenes con modalidad de financiación propia de aquellos cuya financiación se realiza juntamente con otras ramas de la seguridad social o con la financiación del presupuesto nacional.

8 Cuando la recaudación de las cotizaciones se confía a un organismo o servicio que no sea el que gestiona el régimen de protección, no parece originarse ningún problema en lo relativo a la matriculación del asegurado, la conservación de las cuentas individuales y los justificantes que se han de presentar para obtener las prestaciones; a tal efecto no se exigen estas condiciones ni estos justificantes, ya que los documentos de que dispone el organismo que recauda las cotizaciones son considerados también válidos para los regímenes que aseguran los pagos de las prestaciones.

9 En cambio se plantea un problema de reparto adecuado de los fondos percibidos conjuntamente, cuando el campo de aplicación de las otras ramas de la seguridad social no coincide con el del seguro de desempleo; por causa de dificultades de orden técnico, parece ser que el reparto ha de efectuarse con arreglo a un sistema preestablecido, atribuyendo partes alicuotas determinadas en función de la tasa de las cotizaciones y del número de los asegurados cubiertos por cada rama.

- 10 Como modalidad de financiación de los regímenes de protección, el método de aplicación más generalizado es el consistente en la creación de un fondo particular al cual se adjudican determinadas sumas.

En esta modalidad de financiación, conviene distinguir:

- a) los regímenes financiados por una subvención del Estado, las cotizaciones de los empleadores y las de los trabajadores;
  - b) los regímenes financiados con las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores;
  - c) los regímenes cuya financiación se realiza únicamente con las cotizaciones, sea de los empleadores o de los trabajadores, y a veces, con una subvención del Estado.
- 11 La tasa o cuantía de las cotizaciones y el porcentaje de distribución entre los cotizantes, así como la cuantía de la subvención eventualmente concedida por el Estado, varían de un país a otro; lo mismo ocurre en lo relativo a la modalidad de cálculo de las cotizaciones (que pueden ser de cuantía uniforme o fijarse en función de la remuneración o del período de servicio del interesado, o bien en función del conjunto de sueldos pagados por cada empleador o mediante una combinación de esos sistemas). Conviene tomar en consideración a este respecto las ventajas y los inconvenientes que el límite o tope de los sueldos sometidos a las cotizaciones pueden tener sobre el propósito distributivo que da origen a todo régimen de protección y sobre su equilibrio financiero.
- 12 Para fijar la tasa de las cotizaciones, algunos sistemas se basan en la teoría de los ciclos, en tanto que otros buscan más bien empíricamente un equilibrio financiero. Aun cuando no son aplicables los métodos actuariales en materia de organización financiera a los regímenes de protección, en particular cuando las reglamentaciones en vigor prevén un período de indemnización ilimitado, parece ser que, en este caso, la fórmula más apropiada consiste en fijar la tasa



de manera que puedan facilitarse a los regímenes de seguro los recursos necesarios para cubrir los gastos de un índice medio de desempleo y constituirse un fondo de reserva suficiente que —si es necesario con el concurso del Estado— se destine en particular a cubrir las pérdidas originadas en años desfavorables y a dar a los regímenes el tiempo necesario para proceder a las adaptaciones de la tasa de las cotizaciones que sean necesarias y posibles a largo plazo.

- 13 Para establecer las reglas aplicables a la tasa y al reparto de cargas de los regímenes de protección entre el empleador, el trabajador y la colectividad, se han de tomar en consideración los principios tales como el de la redistribución de la renta nacional y de compensación de la pérdida de ingresos individuales propio de todo régimen de protección, así como las prioridades establecidas entre los gastos de consumo y las inversiones por la planificación nacional, la extensión del campo de aplicación del régimen de protección y la situación económica de las personas protegidas frente a las personas excluidas y, por último, la función de la transferencia de las cargas, teniendo en cuenta las condiciones de la producción y del consumo, así como el proceso predominante de formación de los precios en cada país.
- 14 En lo que atañe más particularmente a la participación del Estado en la financiación de los regímenes de protección, si bien se expresa a veces el temor de que esta participación afecte la independencia o la autonomía de estos regímenes, o de lugar a una intervención en cuanto a los criterios de concesión de las prestaciones (por ejemplo, comprobación de los recursos de la familia), esta participación no deja de ser deseable de una manera general, si no en aplicación de los principios de la solidaridad social, por lo menos para hacer frente, en particular, a los gastos importantes de los regímenes de protección en período de baja coyuntura.
- 15 En cuanto a la constitución de fondos de reserva, además de los puntos mencionados en el párrafo 12, conviene tam-

**bién tener en cuenta los aspectos de la economía nacional y de una política activa del empleo.**

**16 En lo que respecta a la inversión de los fondos de reserva, conviene que la política practicada por los regímenes de protección:**

**a) tienda a velar por que se respeten los principios de garantía, de disponibilidad y de rentabilidad y utilidad pública en la medida de lo posible;**

**b) se ejerza bajo el control de las autoridades competentes o, dado el caso, en el marco de la política del Estado, de órganos de gestión paritarios en materia de inversiones, teniendo en cuenta especialmente los objetivos de una política activa del empleo.**

**17 En lo que respecta a las modalidades prácticas de recaudación de contribuciones, conviene subrayar la importancia del progreso técnico y el papel que desempeña la automatización en la administración, incluido el tratamiento electrónico de datos, siempre que dichas modalidades y la reglamentación misma se adapten a las exigencias y posibilidades del material utilizado.**

\*

\* \*

La Comisión pasó luego a considerar un informe relativo a una "Encuesta estadística sobre el costo de la protección del desempleo en varios países", preparado por el Sr. R. L. Beatty (Canadá).

El Ponente se refirió a los diferentes capítulos de su informe que comprendía, aparte la introducción, un resumen de las respuestas recibidas de cada país, cuadros comparativos que presentaban una visión conjunta de las actividades de los regímenes de seguro de desempleo en vigor en los distintos países, y una última parte en la que el autor se esforzaba por formular algunas conclusiones preliminares de orden general. Al pasar revista a los resultados de su encuesta, el Ponente puso de relieve las dificultades muy serias con que había tropezado, las cuales procedían sobre todo de las diferentes nociones e interpretaciones que se dan en los diversos países a ciertos términos, como, por ejemplo, "costo de la protección", "gastos de administración", "población activa",

“personas protegidas”, etc. Por consiguiente aconseja la mayor prudencia en la interpretación de los cuadros comparativos, dado que las variaciones observadas según el país en el porcentaje de la población protegida, los costos por unidad, etc., no reflejan siempre la situación real y pueden incluso hallarse en contradicción con los datos contenidos en el informe sobre “La financiación de los regímenes de protección contra el desempleo”, adoptado recientemente por la Comisión. Para eliminar en la medida de lo posible toda divergencia, imprecisión o error de esta índole, el Ponente indicó que los datos contenidos en los cuadros serían revisados cuidadosamente a base de definiciones uniformes y muy precisas con todas las explicaciones necesarias.

Por su parte, el Presidente confirmó que toda encuesta de este carácter tropieza con enormes dificultades, a causa de las diferencias de terminología de un país a otro, de las distintas bases de cálculo empleadas, etc. Las interpretaciones inexactas y los errores son, por lo tanto, inevitables, por lo que invitó a los delegados a enviar al Ponente, por escrito, todas las precisiones y modificaciones necesarias. El Presidente no estimó deseable someter el informe a una discusión general, dado que ya había sido examinado detalladamente en la Undécima Reunión de la Comisión en Ginebra, en 1969.

En el curso del debate que siguió a la excelente presentación del informe, varios delegados pusieron de relieve la necesidad de adoptar, a los fines de la encuesta, definiciones muy claras y precisas de los diferentes epígrafes comprendidos en los cuadros comparativos, con el fin de asegurar, en la medida de la posible, la validez de los datos y la comparación de un país a otro. Se indicó que ante todo convenía definir de manera precisa lo que se entiende, en la encuesta, por: a) “población activa” (algunos países la interpretan como “toda persona que ejerce una actividad profesional”, mientras que otros excluyen a determinadas categorías tales como los trabajadores independientes; b) lo que se entiende por “persona cubierta”; c) lo que se entiende por “gastos administrativos” (algunos países incluyen los gastos del pago de las prestaciones exclusivamente, mientras que otros agregan los gastos de la recaudación de las cotizaciones, así como los originados por los servicios del empleo, de la formación profesional, etc.). Al terminar el debate, se examinó la posibilidad de actualizar los

cuadros, dado que el informe revisado sería sometido a la Asamblea General de 1973 y que los datos de los cuadros no pasan del año 1968.

Por último, la Comisión se expresó en favor de la revisión del informe a la luz de las sugerencias formuladas durante la discusión y, en particular, para la adopción de definiciones muy precisas. La Comisión decidió igualmente la actualización de los cuadros a base de los datos correspondientes a los años 1968, 1969 y 1970. A tal fin, la Secretaría General enviará, en 1971, una nota a todas las instituciones miembros interesadas rogándoles que aporten las necesarias precisiones y los datos más recientes posible. El informe una vez completado y puesto al día será sometido a la próxima reunión de la Comisión y, posteriormente, a la XVIII Asamblea General, para su adopción definitiva.

\*  
\* \*

La Comisión discutió a continuación el programa de sus actividades futuras. El Presidente recordó que la Mesa Directiva de la AISS, en su Vigésimoprimera reunión, en Ginebra (diciembre de 1968), había adoptado un programa a largo plazo de actividades futuras. En consecuencia, propuso incluir en el orden del día de la próxima reunión de la Comisión los puntos 1 a 8 del programa mencionado y combinarlos en un solo estudio, lo que daría el siguiente título "La evolución de los regímenes de protección contra el desempleo durante los quince últimos años y el fomento por estos regímenes de medidas y disposiciones tendentes a prevenir el desempleo o a poner fin al mismo". El Presidente recordó, asimismo, que en 1955 había preparado por su cuenta un informe sobre "Los problemas administrativos del sistema de garantía contra el desempleo" que contenía monografías nacionales y que fue adoptado por la XII Asamblea General. Desde entonces, se habían producido considerables cambios en los regímenes en cuestión y, en consecuencia, convenía ahora examinarlos. A su juicio, para la encuesta, sería preferible no recurrir al procedimiento habitual basado en un cuestionario que, a veces, es demasiado rígido, sino que sugirió que se invitara a cada institución a redactar una descripción de la evolución de su régimen, mencionando los motivos que han determinado estos cambios y los medios empleados para llevarlos a

cabo. Este documento debería describir asimismo las medidas tendientes a prevenir al desempleo y poner término al mismo, problema que constituye una de las mayores inquietudes de nuestra época. En cuanto a la designación del Ponente sobre este tema, el Presidente sugirió confiar esta misión a la Secretaría General; la Comisión aprobó las propuestas del Presidente.

La Comisión Permanente del Seguro de Desempleo procedió por último a la elección de su Mesa.

El Presidente, Sr. Raymond Etienne, presentó la dimisión declarando que había tenido el honor de presidir la Comisión durante quince años y estimaba que la función de presidente no debía constituir una institución permanente, sino que convenía renovarla de vez en cuando. Seguidamente presentó a la Comisión la siguiente propuesta: Presidente: Sr. Walter HENKELMANN (República Federal de Alemania); Vicepresidente: Sr. Robert L. BEATTY (Canadá); Ponente general: Sr. Fotis HADJIDIMITRIOU (Grecia).

Varios delegados manifestaron, en nombre de la Comisión, su sentimiento por el cese en el cargo de su Presidente y le expresaron la más viva gratitud por la magistral forma en que había presidido los trabajos de la Comisión durante tantos años.

El Secretario General de la AISS, expresó al Sr. Etienne el profundo reconocimiento de la Asociación por los 15 años de inapreciable colaboración que había aportado, tanto como Presidente de la Comisión Permanente del Seguro de Desempleo como en su calidad de miembro de la Mesa Directiva de la Asociación. En todo el transcurso de este largo período, se habían apreciado por su sumo valor, sus excepcionales cualidades profesionales, su comprensión y sus muestras de paciencia. No obstante, el Sr. Etienne continuará colaborando estrechamente con la AISS, puesto que como nueva prueba de su dedicación había aceptado el ocuparse de una nueva rama de actividades de la Asociación en vías de organización: el servicio de la información. Así la AISS espera beneficiarse todavía por muchos años de su estimable colaboración y competencia.

Por último, la Comisión eligió su Mesa según la propuesta formulada por el Presidente cesante.