

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**

COMISION PERMANENTE DE LA MUTUALIDAD

La Comisión Permanente de la Mutualidad celebró su novena reunión el 21 y 22 de septiembre de 1970 bajo la presidencia del Sr. L. VAN HELSHOECHT (Bélgica), Presidente ad interim de la Comisión.

El primer punto del orden del día que había de examinar la Comisión se refería a *Las realizaciones de la mutualidad en los países en desarrollo*. Fueron sometidos a la Comisión cuatro informes sobre este tema, a saber un informe introductorio oral presentado por el Ponente Sr. P. AUBRY, Vicepresidente de la Federación Nacional de la Mutualidad Francesa, así como tres informes referentes a Africa, América Latina y Asia, preparados respectivamente por los Sres. HERVO-AKENDENGUE de la Secretaría General de la AISS, MOLES Asesor técnico de la AISS para América Latina y S. K. WADHAWAN Asesor técnico de la AISS para Asia y Oceanía.

Después de oír una breve introducción del Sr. R. AUBRY, la Comisión pasó a examinar el informe del Sr. A. HERVO-AKENDENGUE, titulado *Ojeada sobre la mutualidad como sistema de protección social en Africa*. Este estudio, que fue elaborado en parte con informaciones recogidas a raíz de conversaciones con los responsables de varias mutualidades de Africa, sólo tiene en cuenta casi exclusivamente los países de habla francesa, dado que los países de habla inglesa no disponen de mutuas de vocación social

estructuradas. Durante la presentación de su informe, el Sr. HERVO-AKENDENGUE expuso primeramente que en Africa, donde las medidas de seguridad social se aplican únicamente a los asalariados de la industria y del comercio y, a veces, de la agricultura, la mutualidad en sus formas antigua y moderna, continúa siendo una forma efectiva de protección social para las demás categorías socioprofesionales, entre otras las del sector agrícola y de los trabajadores independientes.

Exponiendo a continuación el origen de las instituciones mutualistas de Africa, el Ponente describió el funcionamiento y las actividades de las mutualidades de los países africanos comprendidos en la encuesta. Por ejemplo, pudo comprobar que, exceptuando a los países de Africa del Norte, y de manera especial a Argelia, no existe una legislación coercitiva que garantice a la población agrícola una protección para el conjunto de los riesgos sociales definidos en el Convenio Núm. 102 de la OIT relativo a la norma mínima de seguridad social. Por otra parte, la población agrícola, que constituye la mayor parte de la población de los países africanos e incluso de la población activa, no se halla cubierta sino en escasa proporción. En efecto, en lo relativo a los asalariados agrícolas, por ejemplo, es difícil evaluar correctamente los ingresos que se han de reemplazar, a causa de que estos asalariados son remunerados frecuentemente en especie; se plantea, pues, un problema para la financiación del régimen de protección social en favor del sector agrícola. Por último, la población agrícola de Africa, más que cualquier otra, carece de la necesaria formación y de mandos dirigentes. Necesita educación y asesoramiento para poder comprender la necesidad de unirse y organizarse, con el fin de concurrir de la manera más eficaz posible al desarrollo económico de su país que en definitiva constituye la garantía de un nivel de vida más elevado y ventajas sociales más cuantiosas.

En las consideraciones desarrolladas por el Ponente al terminar su exposición, insistió en el hecho de que el éxito de la acción de protección social en Africa no puede concebirse únicamente al exterior de este continente y por otras personas que no sean los nacionales de estos países. Ciertamente, la asistencia internacional es indispensable a Africa en la realización de sus proyectos de protección social, pero es indudable que la formación y la integra-

ción eficientes de las formas africanas constituyen la garantía de una mejor adaptación de las medidas de protección social en Africa.

Tomando seguidamente la palabra para presentar su informe sobre *El desarrollo y las tendencias de la mutualidad en América Latina*, el Sr. R. MOLES indicó que la importancia de las sociedades de socorros mutuos existentes en todos los países de América Latina varía considerablemente. En efecto, en su evolución histórica, la mutualidad latinoamericana ha conocido una expansión con relación al aflujo de las corrientes de inmigración de origen europeo, que han contribuido al incremento demográfico del continente. Este movimiento mutualista tradicional o clásico se ha reforzado por la tendencia que tienen las asociaciones profesionales de trabajadores a promover la ayuda mutualista entre sus miembros, con el fin de asegurar diversos servicios sociales en beneficio de ellos.

El limitado alcance de los regímenes de seguros sociales instituidos en América Latina atribuye a los organismos privados y, por ende a las mutualidades y a las organizaciones afines, una importante función precursora o complementaria de los regímenes obligatorios de protección social, o de los servicios públicos existentes en esta esfera. Por otra parte, únicamente la integración activa de lo económico y de lo social en el contexto filosófico de la mutualidad parece conferir a esta institución un nuevo dinamismo.

Antes de describir brevemente las realizaciones de la mutualidad en cierto número de países escogidos, el Ponente precisó que en todos estos países, la mutualidad está reconocida y reglamentada jurídicamente por los poderes públicos, mediante normas que, por cierto, las reclaman las asociaciones mismas, que garantizan el mantenimiento de su autonomía financiera y administrativa.

Además, el Ponente puso de relieve la tendencia que se manifiesta en cierto número de programas mutualistas de los países de América Latina, a coordinar las iniciativas, los servicios y las prestaciones mutualistas. Este esfuerzo ha de conducir al fomento de cierta reciprocidad internacional en el sector de la asistencia médica, del turismo social y de otros servicios más.

En conclusión de su descripción, el Ponente insistió una vez más en la función subsidiaria y complementaria de la mutualidad con relación a los regímenes obligatorios. Además, por los servicios sociales que anima y de los cuales se beneficia finalmente toda la colectividad, la mutualidad constituye igualmente un factor de cooperación a la promoción de una política de bienestar social. El concepto de la mutualidad evoluciona rápidamente, y los programas de acción de las instituciones se adaptan constantemente a las nuevas exigencias. Si bien, a veces, la acción mutualista parece estancarse, e incluso retroceder, no es menos evidente que la tendencia progresista que anima a los dirigentes atribuye a la mutualidad un papel cada vez más importante para la puesta en práctica de la política social.

Al presentar su informe sobre *Las realizaciones de la mutualidad en Asia*, el Sr. WADHAWAN puso de relieve que si en la mayoría de los países de Asia, los regímenes de seguridad social son gestionados por el Estado, existen no obstante algunos países donde la seguridad social se basa en los principios de la mutualidad aplicados por asociaciones de tipo voluntario que ejercen sus actividades, ya sea como únicas concededoras de prestaciones de seguridad social, o bien a título de complementos de los regímenes administrados por el Estado. Como ejemplos, el orador citó a Israel, Corea, Japón, Turquía e India, cuyas realizaciones de la mutualidad analizó brevemente. Como complemento de su descripción que no comprendía los países de Oceanía, el Sr. Wadhawan informó además a la Comisión acerca de las características esenciales de los regímenes voluntarios del seguro de enfermedad en Australia.

Para terminar, el Ponente insistió en las numerosas posibilidades que se ofrecen a la acción mutualista de completar los regímenes de seguridad social existentes, ya sea encargándose de algunas prestaciones ignoradas, o bien en provecho de ciertos sectores delimitados de la población no cubierta. Por último, quiso demostrar la función de precursora que puede desempeñar la mutualidad en los países donde, por falta de recursos, o por otros motivos, no se ha tomado todavía ninguna iniciativa.

Por último, el Presidente concedió la palabra al Sr. P. AUBRY para que hiciera la síntesis de las precedentes intervenciones. Este

señaló en primer lugar la complejidad del problema, teniendo en cuenta las necesidades sumamente variables y la manifiesta imposibilidad de aplicar soluciones únicas y generales en todos los casos. Las dificultades se derivan también a veces de las legislaciones existentes o inexistentes. En el primer caso, la mutualidad puede actuar con mayor eficacia y desarrollarse con más normalidad, mientras que en el segundo, sólo puede fundamentarse acaso en otras legislaciones (la cooperación, por ejemplo), o bien actuar fuera de toda legislación. Además, el orador puso de relieve los problemas que plantea una organización racional de la acción mutualista, dada la falta de cuadros dirigentes y la dispersión de las poblaciones financieras, pues es evidente que las necesidades son tanto más importantes cuanto que los recursos materiales son más modestos.

Después de señalar los elementos favorables a una acción mutualista, entre los cuales indicó la facultad de adaptación de la mutualidad a todas las situaciones, el Ponente aclaró que dada la diversidad de las situaciones encontradas, no se puede proponer un programa tipo de protección social por la mutualidad para el conjunto de los países en desarrollo. Por el contrario, conviene presentar a estos países un catálogo que reproduzca todas las fórmulas ofrecidas por la mutualidad y que pueden satisfacer todas las necesidades tanto en el plano sanitario como en el social, habida cuanta que incumbe sólo a los interesados, en definitiva, la elección de las fórmulas que estimen más juiciosas y eficaces.

El debate que tuvo lugar a continuación permitió a los ponentes reunir algunas informaciones complementarias de gran interés, que se tendrán en cuenta en la redacción final de los informes presentados. Se puso particularmente de relieve la necesidad de desarrollar, junto a toda acción sanitaria o social, la instrucción pública y la formación social. En efecto, sólo la formación apropiada de todos los interesados les permitirá tomar iniciativas personales, indispensables para el éxito de una acción de tal índole.

Al finalizar las discusiones, la Comisión solicitó de los Ponentes que procedieran a la ultimación de sus informes, teniendo en cuenta las intervenciones de los delegados y las informaciones complementarias que recibieran posteriormente. Una vez completados, estos informes serán transmitidos a los servicios competentes de

la OIT, la cual decidirá el curso práctico que deba darse a estos estudios, informándose de ello a la Comisión. Por último, se decidió revisar periódicamente los cuatro informes.

*
* *

En la segunda sesión, los delegados pasaron a examinar un informe sobre *La protección social de la población agrícola por la mutualidad*, preparado por el Sr. P. MOREAU, Director general de la Unión de Cajas Centrales de la Mutualidad Agrícola (Francia). Con anterioridad, ya se había presentado a la Comisión, en su octava reunión celebrada en Ginebra, en octubre de 1969, un informe oral preliminar sobre este tema. Ahora bien, teniendo en cuenta el número muy limitado de respuestas recibidas por la Secretaría de la AISS, la Comisión decidió difundir nuevamente el cuestionario, con el fin de que el Ponente pudiera preparar un informe más completo.

Así, pues, el Ponente, sin entrar en detalles de lo que había expuesto anteriormente, analizó brevemente las diversas posibilidades de intervención de la mutualidad desde el punto de vista de la protección social, ilustrándolas con ejemplos concretos escogidos particularmente entre los países que no habían contestado todavía al cuestionario al celebrarse la octava reunión de la Comisión. Aludiendo a continuación a las realizaciones de la mutualidad en el sector sanitario y social, el orador estimó que la mutualidad implica en cierto modo el ir más allá del pago de prestaciones, para contribuir así al ambiente social de los afiliados. Por lo demás, a su juicio, esta actividad es, precisamente la que deja, en caso de gestión de régimen de coercitivo, el mayor campo libre a las iniciativas.

En las consideraciones finales que, a su entender, se desprenden de este primer enfoque de conjunto, el Sr. MOREAU señaló en primer lugar que si la mutualidad se encarga en relativamente pocos países de la gestión de un régimen coercitivo, ella ha demostrado gran valor en general y ha beneficiado a la población agrícola protegida. En segundo lugar, las instituciones mutualistas parecen ocupar un lugar más importante en la protección complementaria de los agricultores, a medida que se eleva el nivel de vida de estos

últimos y las necesidades consecuentes. Además, debe observarse que la mutualidad registra una intensificación de actividad en los países en desarrollo donde la protección obligatoria social de los agricultores todavía es inexistente, incipiente o insuficiente. Por último, se ha comprobado que las instituciones mutualistas, cada vez que las legislaciones les dan la posibilidad, se esfuerzan por desarrollar una acción sanitaria y social que por su conocimiento del medio rural pueden adaptarla a las necesidades de los agricultores.

Al terminar su intervención, el Sr. MOREAU expresó la esperanza de que cada aspecto del tema en el curso de los años venideros, pudiera ser, estudiado nuevamente de manera más profunda con datos más detallados. De este modo, el lugar que ha de ocupar la mutualidad y su progresión como cobertura complementaria de los regímenes sociales aplicables al sector agrícola podrían ser objeto de nuevos estudios.

Durante el debate que tuvo lugar a continuación, varios delegados hicieron una amplia descripción de los medios puestos en juego para asegurar la protección social de las poblaciones agrícolas en sus respectivos países. Al redactar el estudio en su forma definitiva el Ponente tendría en cuenta todas estas observaciones.

En conclusión, la Comisión decidió incluir el informe completado y acompañado de un proyecto de conclusiones en el orden del día de su próxima reunión. De este modo se podrá someter finalmente para adopción a la XVIII Asamblea General de la AISS.

*
* *

En cuanto al tercer punto del orden del día relativo al establecimiento de un nuevo programa de actividades futuras, la Comisión aprobó una proposición de la Secretaría General de la AISS de incluir en el orden del día de su próxima reunión un estudio relativo a *las incidencias de la mutualidad en el desarrollo económico y social*. En esta decisión se tiene en cuenta el deseo expresado por la Mesa de la Asociación de pasar de la fase de los estudios descriptivos, realizados hasta entonces, a la de los estudios analíticos de largo alcance.

La Comisión Permanente de la Mutualidad procedió por último a la elección de su Mesa que se compuso de los siguientes miembros: Presidente: Sr. L. VAN HELSHOECHT (Bélgica); Vicepresidente: Sr. D. MUTOMBO (República Democrática del Congo); Ponente general: Sr. P. AUBRY (Francia).