

SEGURIDAD SOCIAL

II
Revista
de la

Asociación
Internacional
de la
Seguridad
Social



Conferencia
Interamericana
de
Seguridad
Social



PUBLICADA POR LAS SECRETARÍAS GENERALES
DE LA A.I.S.S. Y DE LA C.I.S.S.

154, rue de Lausanne
GINEBRA (SUIZA)

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.

LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (C.I.S.S.) tuvo su origen en el Comité Interamericano de iniciativas en materia de seguridad social establecido en Lima en 1940 y fué creada en Santiago de Chile el 16 de septiembre de 1942, bajo los auspicios de la O.I.T. y de los países americanos.

Es el organismo internacional de carácter permanente de los países americanos para desarrollar y facilitar la cooperación de las administraciones e instituciones de seguridad social.

MIEMBROS DE LA CONFERENCIA. — Forman parte de la Conferencia como elementos constitutivos de ella, los representantes de las administraciones centrales y departamentos ministeriales nacionales interesados en sus fines; las instituciones y cajas nacionales de seguridad, seguros y previsión sociales y los consejos centrales consultivos o técnicos en materias de seguridad y seguros sociales. Inspirándose en los principios de la Organización Internacional del Trabajo, procura dar participación a los representantes de patronos y obreros en sus actividades.

MEDIOS DE ACCIÓN. — Para cumplir su objetivo, la Conferencia organiza reuniones internacionales de sus miembros a fin de permitir a éstos el intercambio de informaciones y experiencias, y publica estudios o informes sobre la seguridad social, la medicina social y los servicios sociales. Toma la iniciativa en el análisis de problemas particulares de la seguridad social y organiza reuniones de comisiones técnicas para su discusión. Publica una « Crónica » mensual de información en inglés y español, « Cuadernos » de estudio y un boletín o Revista, además de los informes técnicos presentados a los diversos órganos de la Conferencia y que versan sobre cuestiones de la filosofía, la sociología, la teoría y la aplicación práctica de la seguridad social. Todas sus publicaciones son enviadas gratuitamente a las instituciones y los particulares interesados en estas materias.

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL. — La C.I.S.S. está constituida por los siguientes órganos:

- **la Asamblea Plenaria**: constituida por delegados de los miembros de la C.I.S.S.;
- **el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social**: constituido por un delegado titular y, por lo menos, un delegado suplente, designado por cada país, y por los representantes de los tres grupos del Consejo de Administración y del Director General de la oficina Internacional del Trabajo, del Secretario General de la Unión Panamericana y del Director de la Oficina Sanitaria Panamericana;
- **la Comisión Ejecutiva**: constituida por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro miembros, elegidos por y de entre los miembros del Comité Permanente y de la cual forma parte también el representante del país en el cual se celebrará la próxima reunión de la Conferencia;
- **el Secretario General**: designado por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, a petición de y de acuerdo con el Comité Permanente.

ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
A nuestros lectores	2
Orientaciones de la seguridad social en los países nórdicos	3
Una medida de previsión social en favor de los trabajadores migrantes.	16
Ventajas y desventajas de la « libre elección médica ».	22
Panorama de la seguridad social en 1951.	27
Noticias de la A.I.S.S. y de la C.I.S.S.	61

UNA MEDIDA DE PREVISIÓN SOCIAL EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES

por

RENATO CAMPOPIANO,

del Instituto Nacional de Previsión Social de Italia

Mientras la O.E.C.E. prosigue sus labores para la creación de una organización internacional para la emigración intereuropea y extraeuropea, no parece inoportuno prever los mejores medios de lograr una reglamentación sistemática y satisfactoria de las medidas de previsión capaces de garantizar a los emigrantes un régimen de pensiones — pensiones de vejez o pensiones de invalidez — que tome en consideración todos los períodos de trabajo por ellos efectuados, tanto en el país de origen como en los países sucesivos de sus migraciones.

Hasta el presente, la protección de los futuros derechos a pensión de que pueden beneficiar los migrantes está prevista por medio de acuerdos bilaterales internacionales vigentes en los países de origen de los migrantes y en los países a donde se dirigen pero, es evidente, — y la experiencia lo confirma — que este método es completamente inadecuado y que en modo alguno constituye una solución satisfactoria del problema que nos interesa.

Es necesario, en efecto, tener en cuenta los hechos siguientes:

1) Solamente aquellos países en donde existe una corriente migratoria considerable y más o menos constante tienen tendencia a adherirse a disposiciones de convenios de esta índole, de modo que los migrantes pertenecientes a países, para los cuales la emigración no representa un problema de masa, se ven privados de protección en este aspecto.

2) Además los países desde donde emigran grandes masas de trabajadores no concluyen acuerdos bilaterales más que con los países hacia los que se dirigen con preferencia los emigrantes, aunque no firman convenios con aquellos países a los que afluyen sus propios súbditos en número más restringido, o limitado a determinadas categorías, poco numerosas, de trabajadores.

3) Los acuerdos bilaterales, no denunciados o que no han caducado, pueden no tener eficacia con respecto a los migrantes individuales, cuando éstos se hallan en la necesidad de cambiar de nacionalidad — sea por propia

iniciativa o a consecuencia de convenios internacionales — como ha podido comprobarse y se comprobará aún, sin duda, en lo que respecta a grupos muy considerables de poblaciones, por ejemplo, a consecuencia de los acontecimientos de la última guerra.

Por lo tanto, el régimen de los convenios bilaterales es por completo inadecuado no sólo para garantizar a todos los migrantes el derecho a una pensión, tal como debería ser determinada en relación con los períodos de trabajo realizados por ellos en cualquier país, sino también cuando, a pesar de la existencia de un convenio, éste no tiene eficacia a causa de que el migrante, por propia iniciativa, ha cambiado de nacionalidad o se ha hecho, por la fuerza, súbdito de otro país.

Ahora bien, durante el período que, por lo menos en el mundo occidental, se trata de facilitar a los hombres, a los capitales y a las mercancías la posibilidad de pasar de un país a otro, parece oportuno estudiar los medios necesarios para que los trabajadores puedan dirigirse a cualquier lugar y, cuando lo deseen, poner a disposición de cualquier persona, en todo lugar, sus fuerzas y capacidad de trabajo, sin peligro de que disminuyan o se pongan en tela de juicio sus derechos a la pensión de vejez o de invalidez. Al proceder así se suprime otro obstáculo — y no el menor — que se opone a la libre circulación de las fuerzas de trabajo la cual, en general, está considerada como poderoso medio para acrecentar la riqueza de todos los países, reforzar los lazos de solidaridad entre estos y consolidar la paz.

La solución del problema que acabamos de plantear puede encontrarse creando una caja internacional de previsión social, (sea con este nombre o con otro, ya que lo mencionamos sólo como indicación), la cual sería instituida por acuerdos entre los Estados que proporcionan y reciben mano de obra, y tendría por misión recaudar las cotizaciones y tener al día las cuentas de cada trabajador que prestase sus servicios fuera de su propio territorio nacional.

De este modo el trabajador dispondría, cualquiera que sea el país en que haya estado ocupado durante su vida de trabajo y al término de ésta, de dos cuentas individuales como máximo; una de estas cuentas estaría en posesión del organismo asegurador de su país y la otra en poder de la caja internacional¹. En esta última cuenta se inscribirían las cotizaciones pagadas en los diferentes países — excepción hecha de su propio país — a los cuales se ha dirigido sucesivamente para efectuar un trabajo asalariado, a condición sin embargo de que haya estado sometido al seguro obligatorio estipulado por la legislación del lugar o del país de inmigración.

¹ Es evidente que, cuando hablamos, en esta exposición, de la nacionalidad del trabajador o del país al que pertenece, queremos indicar la nacionalidad o el país al que pertenece efectivamente el trabajador en el momento oportuno, es decir, la nacionalidad de origen, cuando el trabajador la ha conservado, o la nacionalidad que más tarde haya adquirido, sea por propia iniciativa u obligado por las circunstancias.

Se puede, pues, afirmar concretamente que la Caja internacional no modificaría el estatuto de los migrantes en modo alguno con respecto a ciertas obligaciones estipuladas, en materia de previsión social, por diversas leyes locales. La Caja se limitaría a percibir las cotizaciones y a constituir las reservas en las que se basa el derecho del migrante a beneficiarse ulteriormente de una pensión.

La Caja internacional debería poseer un régimen de pensiones propio, tanto de vejez como de invalidez, basado en un número mínimo de cotizaciones pagadas y en una duración mínima de seguro para los periodos de trabajo efectuados por los trabajadores en el extranjero. El cálculo de estas pensiones debería efectuarse según determinadas tarifas, a los efectos de la conversión en pensión de las cotizaciones percibidas por la Caja internacional, y teniendo en cuenta la edad del trabajador en la época de los diversos pagos y su edad en el momento en que debe pagarse la pensión. Este sistema de tarifas — que ha dado lugar en Italia a experiencias muy favorables en el campo del seguro facultativo — contribuiría a obviar las dificultades causadas por el hecho de que las cotizaciones que serían pagadas a la Caja internacional, procedentes de los diferentes países pertenecientes a la misma, serían fijadas no sólo por hipótesis dispares, en cuanto se refiere a los aspectos económico y actuarial, sino también por los salarios que, asimismo, pueden ser muy diferentes de un país a otro ¹.

Es evidente que, al final de su vida de trabajo, los trabajadores emigrados serían con frecuencia titulares de dos cuentas distintas, una de las cuales estaría en poder del organismo del seguro de su país y otra en poder de la Caja internacional. En tales condiciones es necesario determinar qué organismo ha de pagar la pensión y el importe de la misma, siendo posible hallar una solución racional de este problema si se adopta el principio de que la pensión sea, en cada caso, una pensión única. Así, pues, si el trabajador adquiere el derecho a la pensión, de conformidad con las disposiciones vigentes en su propio país, la Caja internacional deberá transferir al organismo nacional de seguro las reservas correspondientes a las cotizaciones percibidas por la Caja por cuenta del interesado, mientras se procede a una operación inversa en la hipótesis contraria. Si al llegar a la edad prescrita o en el momento de sufrir una invalidez el trabajador no ha adquirido el derecho a la pensión cerca del instituto de previsión de su propio país ni cerca de la Caja internacional, será menester establecer para dicho trabajador una cuenta individual unificada en el organismo asegurador nacional de su país, y que sus derechos presentes o futuros se reglamenten por la legislación nacional del mismo. Asimismo,

¹ Por analogía con las disposiciones estipuladas en la ley italiana sobre el seguro facultativo, y como elemento correctivo necesario del sistema previsto por el reglamento de las cuentas individuales, la Caja internacional debería crear un fondo particular para completar las pensiones de invalidez en el caso en que éstas no fuesen lo suficientemente elevadas y, en consecuencia, inferiores a un monto que debería ser determinado.

se habrá de proceder a unificar las pensiones (transfiriendo la reserva) cuando el trabajador haya adquirido el derecho a la pensión que deba pagarle uno u otro de los organismos (organismo asegurador de su país y Caja internacional).

La transferencia de las reservas no ofrecería excesivas dificultades desde el punto de vista de su reglamentación. Las reservas transferidas a la Caja internacional serían establecidas de acuerdo con las cotizaciones debidas a esta caja. En lo que concierne a la transferencia de las reservas efectuada por la Caja internacional a los organismos nacionales, cada país, parte en el acuerdo, debería fijar la norma que reglamentase su conversión en pensión, adoptando medidas legislativas internas y teniendo en cuenta la legislación nacional en la materia.

El sistema, así esbozado, aportaría indudablemente ventajas muy importantes al trabajador migrante, dado que todo período de trabajo, dondequiera que éste se realice, sería incorporado siempre a la cuenta de la pensión, independientemente incluso de que puedan existir convenios *ad hoc* entre los países de origen y los países de las migraciones sucesivas, e independientemente aún del cambio voluntario o forzado de nacionalidad del trabajador.

Además, la aplicación práctica del proyecto obligaría a los empleadores — que habrían de pagar las cotizaciones — a efectuar un pago diferente de las cotizaciones debidas por los trabajadores inmigrantes extranjeros. Es evidente que esto representa un inconveniente cierto para los empleadores; pero sin duda este inconveniente es mínimo y no podría ser obstáculo a la aplicación de nuestra proposición.

Por otra parte, las cotizaciones para los trabajadores extranjeros serán pagadas directamente a los organismos aseguradores nacionales, quienes los inscribirán en el crédito, en cuenta corriente, de la Caja internacional y proporcionarán a ésta, periódicamente, listas nominativas de los trabajadores asegurados y de las sumas pagadas para cada uno de ellos.

Finalmente, los organismos aseguradores de un país procederán no sólo a percibir las cotizaciones por cuenta de la Caja internacional, sino que podrán también asumir la misión de pagar las pensiones debidas por la Caja, inscribiendo los gastos en la misma cuenta corriente que se inscriben las cotizaciones percibidas.

Una organización como la que acabamos de describir obtendrá su eficacia máxima cuando se adhieran a ella todos los países del mundo (o por lo menos la mayoría de ellos) garantizándose así, en cada caso, la posibilidad de acumular los periodos de trabajo, para la constitución de la pensión. Convendría que la Caja internacional fuese un organismo afiliado a la Oficina Internacional del Trabajo y que se constituyera por la intervención de todos los Estados Miembros de dicha Organización. Sería incluso preferible que la Oficina Internacional del Trabajo tomase dicha iniciativa, ya que su autoridad serviría para llevar a bien la creación de la Caja internacional. La sede de la

Caja internacional podría establecerse cerca de la Oficina Internacional del Trabajo, es decir, en Ginebra, de modo que la actividad y, en consecuencia, la contabilidad de la Caja se base en el franco suizo, moneda que, en el mundo moderno tan agitado, ofrece, si no la certidumbre, por lo menos la mejor posibilidad de una estabilidad suficiente del poder adquisitivo.

Conviene a este efecto tener en cuenta el hecho de que un organismo de previsión con carácter internacional siente la necesidad de asegurar sus capitales contra los riesgos de una inflación y de una devaluación monetaria mucho más fuertemente que los organismos análogos con una esfera de acción limitada a un sólo país.

En efecto, en el caso de estos últimos organismos, pueden tomarse disposiciones legislativas (como ya se ha hecho), para eliminar o atenuar las consecuencias de una devaluación monetaria con respecto a los pensionados. Pero, en el caso de un organismo internacional, no es tan fácil disponer de un remedio inmediato para combatir dichos efectos, dado que estas reservas experimentarían una reducción muy importante a consecuencia de la devaluación de la moneda particular en que se base su funcionamiento.

Las cuentas individuales de los diversos trabajadores deberían llevarse por la Caja internacional a base de una moneda única (para continuar con la hipótesis que acabamos de sugerir sería el franco suizo). Naturalmente, se plantearían problemas técnicos en cuanto a la transferencia de los fondos, los cambios aplicables, las pérdidas o las ganancias de la Caja internacional, pero es evidente que tales problemas no son, ni con mucho, insolubles.

Podrá presentarse una dificultad especial por parte de aquellos países que acogerán grandes contingentes de trabajadores extranjeros y que deberán forzosamente prever una transferencia anual considerable de valores a la Caja internacional. Pero esta dificultad podría igualmente salvarse por medio de una disposición que obligue a la Caja internacional a invertir una cuota de las cotizaciones que posee en bienes de seguridad o en participaciones en sociedad por acciones, en cada uno de los países de que emanan las propias cotizaciones.

Por otra parte, aquellos países que deberán prever desembolsos considerables para la transferencia de las cotizaciones tendrán que tener presente el hecho de que, pagando las cotizaciones, se verán libres de pagar las pensiones en el extranjero. Así, pues, los países que, llegado el caso, sufran un perjuicio inmediato por tener que exportar sus divisas, se beneficiarán de la ventaja de la reducción de sus exportaciones futuras, lo que en definitiva representa un elemento apreciable de compensación.

Se puede objetar a la presente proposición que no se basa en un estudio técnico y actuarial relativo a la posibilidad del funcionamiento de la Caja internacional, y es evidente que esta objeción tiene cierto fundamento. Sin embargo cabe observar que, en razón de las premisas aquí adoptadas, la posibilidad del

funcionamiento de la Caja puede asegurarse incluso antes de haber llevado a bien los estudios de naturaleza técnica que, por lo demás, serán indispensables cuando llegue el momento de ejecutar el proyecto.

Finalmente, dado que sólo en los países europeos el movimiento de personas que emigran por razones de trabajo se eleva cada año a unas 500.000, es evidente que la primera condición necesaria para el desarrollo satisfactorio de una institución de mutualidad — es decir, la existencia de un gran número de participantes en la mutualidad — puede tenerse por cumplida. En lo referente a las pensiones, se ha dicho que las que están a cargo de la institución internacional deberán ser calculadas a base de tarifas que aseguraran en todos los casos el equilibrio del balance de la Caja internacional, puesto que tales tarifas deberán calcularse a base de hipótesis demográficas y financieras justificadas y probables. Por último, en lo concerniente a las reservas que la Caja internacional deberá transferir a los organismos aseguradores de los diferentes países, los problemas particulares de carácter técnico relacionados con estas transferencias deberán ser reglamentados sistemáticamente por disposiciones legislativas que los países participantes deberán adoptar, como hemos dicho anteriormente.

La proposición que acabamos de presentar no es, evidentemente, más que un esbozo muy aproximado. Contiene, sin embargo, las ideas esenciales para facilitar la constitución de un organismo internacional capaz de garantizar una pensión de vejez o de invalidez al gran número de trabajadores que, con creciente frecuencia, se expatrian para buscar en tierra extraña el sustento propio y el de sus hijos y contribuyen, con sus sacrificios, al bienestar de su país y también al progreso de los demás países. Esperamos que aquellos que tienen la posibilidad de obrar adoptarán las ideas que hemos enunciado y que el organismo internacional que acabamos de trazar podrá, en breve, ser una realidad.



« El sistema de gobierno más perfecto
es aquél que produce mayor suma de
felicidad posible, mayor suma de **SEGURIDAD SOCIAL**
y mayor suma de estabilidad política »

SIMÓN BOLÍVAR
(Discurso de Angostura, febrero 1819)

