

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.

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO I

FEBRERO DE 1952

NÚM. 3

ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
Las tendencias de la seguridad social en los países del Cercano y del Medio Oriente	3
La organización financiera de la seguridad social	23
La seguridad social	55
El seminario regional de seguridad social en Lima	75

LAS TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAÍSES DEL CERCAÑO Y DEL MEDIO ORIENTE

por el
Dr. FERIT H. SAYMEN

Profesor de Derecho civil y de Derecho del trabajo de la Universidad de Estambul

Este artículo es el tercero de la serie iniciada en el núm. 1, acerca de las orientaciones de la seguridad social en el mundo y continúa con el mismo espíritu regional que los que han aparecido en los números precedentes de la Revista, en relación con las orientaciones de la seguridad social en América Latina y en los países escandinavos.

Los países que se consideran formando parte del Cercano y Medio Oriente se encuentran todavía en la primera fase de su desarrollo en estas materias.

El medio económico, social, político y religioso, en el cual debe desarrollarse la seguridad social, es muy diferente del de otras regiones del mundo. Este estudio se refiere a 11 países de esa región para los cuales la Secretaría General de la Asociación Internacional de Seguridad Social proporcionó al autor la documentación necesaria, pero como en todos los artículos publicados en esta Revista por sus autores, las opiniones vertidas no comprometen ni a la Asociación Internacional de Seguridad Social ni a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, ya que la Revista deja plena libertad de opinión a los redactores de los artículos.

Al lado de la inseguridad política que reina actualmente en los países del Cercano y del Medio Oriente y que preocupa incluso a los espíritus menos avisados, la inseguridad social, no por ser menos visible es menos importante y su agudeza no es de carácter que pueda dejar indiferentes a los hombres y a los sectores interesados en la cuestión.

El interés del estudio de la seguridad social en los países del Cercano y del Medio Oriente no proviene solamente del número de trabajadores que están o que deberían estar protegidos por el seguro social, sino, sobre todo, por los grados tan diferentes de los sistemas que se hallan en aplicación en estos países. Antes de alcanzar su actual estado de desarrollo en los países muy industrializados, la seguridad social ha pasado por diversas etapas. En los países del Cercano y del Medio Oriente, esas diferentes etapas se encuentran, por decirlo así, en una misma extensión del espacio; dicho de otro modo, los aspectos cronológicos del desarrollo de la seguridad social en los países industriales están en toda la extensión geográfica de los diferentes países de esta región. Lo que corresponde al pasado en unos partes es en otros presente, y lo que es presente en otras partes es aquí futuro – próximo para los unos, más lejano para los otros – pero hacia el cual se orientan.

Estos aspectos actuales tan variados y sus tendencias son los que trataremos de examinar en la medida que nos lo permita nuestra documentación¹. Mas,

¹ En los países del Cercano y del Medio Oriente, constituidos por el Afganistán, la Arabia Saudita, Egipto, Grecia, el Irán, el Irak, Israel, Líbano, Siria, Transjordania y Turquía, la diversidad de las lenguas oficiales, el desarrollo rápido de las instituciones de la seguridad social, la lentitud de las comunicaciones y las dificultades de información directa nos han obligado a contentarnos para este estudio con la documentación que la Secretaría General de la A. I. S. S. ha tenido a bien facilitarnos. Sirvan estas líneas como expresión de nuestro reconocimiento.

antes de entrar en este estudio, es preciso que indiquemos los caracteres geográficos y sociales de la región.

LA REGIÓN

1. Los países que se acostumbra a agrupar, bajo los términos de Cercano y Medio Oriente están a caballo sobre Europa, Asia y África. Constituyen la región donde ha tenido su fuente la civilización europea, donde han nacido sus religiones, sus filosofías, sus ciencias y han alcanzado a veces un estado de perfección todavía inigualado.

La parte europea de la región comprende a Grecia y una parte de Turquía, donde nacieron tantos poetas, filósofos y artistas, y cuyas obras son aun unánimemente admiradas.

La parte asiática de la región comprende el Asia Menor (Anatolia), Siria, el Líbano, el Irak, el Irán, Israel y el Afganistán. En estas regiones es donde los profetas revelaron las grandes religiones : judaísmo, cristianismo, islamismo. Emplazada entre la India, cuya atmósfera espiritualista respira, y el mundo inculto de los países del Norte donde ella ha combatido y vencido al materialismo, esta región presenta actualmente, desde el punto de vista de las religiones, una diversidad muy acusada, aunque el islamismo constituye la religión principal. Si el cristianismo en Grecia y el judaísmo en Israel son las religiones dominantes, la religión de Mahoma es venerada en Afganistán, en Egipto, en el Irán, en el Irak, en el Líbano, en Siria y en Turquía. De Nazareth a la Meca, del Olimpo al Monte Sinaí, los sentimientos religiosos han guiado al hombre a hacer el bien y a huir del mal. Un concepto humanitario de ayuda mutua y de amor al prójimo constituye la base de esas religiones.

En fin, la parte africana de la región está constituida por Egipto, cuya contribución científica, filosófica y artística a la civilización moderna no hay por qué señalar. Allí también el islamismo es la religión dominante.

El Cercano y el Medio Oriente, espacio del globo, donde los intereses opuestos se entrechocan hoy, es también la cuna de las primeras leyes jurídicas. La ley de Moisés, la ley de Mahoma, que al lado de dogmas religiosos contienen preceptos de carácter jurídico; las leyes de Solón y de Licurgo, las codificaciones de Justiniano ; son los grandes monumentos sobre los cuales se ha elevado el Derecho moderno de los países de Europa continental'.

Estos varios ejemplos muestran que los países del Cercano y del Medio Oriente han sido, no solamente los propulsores de un espiritualismo religioso, sino también los fundadores de una legislación social. Añadamos que estos países eran el centro de una vida económica muy próspera y servían de unión, entre los otros pueblos de los tres grandes continentes.

2. Por razones muy diversas y muy complejas que no hemos de exponer aquí, estos países no han seguido el movimiento y el progreso que después del Renacimiento han hecho la actual civilización europea. Mientras maquinismo y la industria, con todo su sistema económico y jurídico, con todo su aparato técnico y científico, partía del vapor para expandirse en la energía eléctrica y llegar actualmente a la energía nuclear y revolucionaban la vida social sobre los continentes europeo y americano, los países del Cercano y del Medio Oriente continuaban apegados a sus viejos sistemas agrícolas y artesanos en

¹ L. de RIEDMATEEN, *Le problème social à travers l'histoire*, Versailles, 1945.

los que la energía humana no había cedido aún su lugar a la energía mecánica, en los que la herramienta se defendía valientemente contra la máquina.

Sin embargo, en el período entre las dos guerras mundiales tiene lugar un desarrollo apreciable de la industrialización de estos países ; pero si algunos de ellos están más avanzados que los otros, no es menos cierto que ninguno ha alcanzado el grado de la gran industria. La producción artesana y agrícola, juntamente con una actividad comercial, caracteriza la fisonomía económica de la región. Según los países, del 70 al 95 por ciento de los habitantes viven de la agricultura. Sólo en las ciudades o en las regiones mineras se manifiesta un movimiento industrial más o menos intenso desde hace un cuarto de siglo. « Pero las exigencias del medio son tales que los siglos pasan sin modificar profundamente la estructura social: de los países del Medio Oriente el Egipto de Mehmet Ali no es talmente distinto del de Ramsés II, y ha sido necesaria la introducción de las técnicas y del método europeo de los negocios para que nazcan, al lado de los campos milenarios de los « fellahs », las plantaciones de algodón, con su clase de grande propietarios y su proletariado de jornaleros y de pequeños cultivadores. »²

De otra parte «han sido aportados cambios inmensos a la vida indígena en los aspectos económicos y sociales en todas las zonas donde se encuentran oleoductos, centros de extracción de petróleo, gracias a distribuciones gratuitas de agua y de electricidad, a la atribución a los Estados de « royalties » generosas, a las cesiones de esencia para los automóviles y los motores de los habitantes »².

Aunque la producción industrial ocupe un plano completamente secundario con relación a la producción agrícola, ésta a pesar de su preponderancia se apoya todavía sobre métodos primitivos y se ejerce sobre tierras cuyo régimen inmobiliario está lejos de ser satisfactorio. La actividad industrial, asimismo, se ejerce en empresas poco extensas que ocupan un número de obreros restringido. Hay que exceptuar, no obstante, algunas industrias de Estado o las sostenidas por capitales extranjeros.

El carácter principalmente rural de la estructura económica, la carencia o la insuficiencia de los medios de transporte rápido y barato, la escasez de grandes capitales y la inestabilidad del valor monetario, tienen como resultados ineludibles un rendimiento muy bajo de los trabajadores y un bajo promedio del nivel de ingresos por habitante, « aparentemente pasivo, espantosamente ignorante, pero fundamentalmente demócrata y sometido a las rudas pruebas de una vida de miseria y, a menudo, de desesperanza ».

El nivel de vida en este ambiente es también muy bajo : « una gran parte de la población rural y una proporción bastante importante de la población urbana tienen apenas un mínimo vital. Subalimentado, mal alojado, poco instruido sobre las condiciones de higiene y de seguridad, poco experto en el trabajo que hace, el obrero se encuentra así muy vulnerable a las enfermedades y muy expuesto a los accidentes del trabajo. Si añadimos que la medicina preventiva y curativa son por completo insuficientes, la importancia del problema de la seguridad social y las grandes dificultades con que tropieza su realización en los países del Cercano y del Medio Oriente aparecen con mayor

¹ Pierre GEORGE, *Géographie sociale du monde*, París, 1949, pág. 82.

² R. MONTAGNE, *Politique de la Grande-Bretagne dans les pays arabes*, *Politique étrangère*, nov. de 1946.

a Pierre GEORGE, *Géographie sociale du monde*, París, 1949, pág. 86.

claridad. Aunque algunos países han registrado progresos importantes y otros realizan esfuerzos muy apreciables en el campo de la sanidad pública, no es menos verdad que el estado sanitario de la región no es muy satisfactorio. La insuficiencia del personal médico y el promedio muy elevado de la población con relación a las camas disponibles, la insuficiencia de los transportes, el carácter montañoso o desértico de ciertas regiones, el analfabetismo extremadamente elevado en la mayor parte de los países, hacen muy espinosa la solución del problema de la seguridad social »k

Es en este cuadro general y en este ambiente poco favorable donde los dirigentes nacionales y las autoridades internacionales se esfuerzan por construir sobre bases tan sólidas como sea posible un sistema de seguridad social. La estructura económico-jurídica y el desarrollo industrial son bastante diferentes, y los sistemas de seguridad social están lejos de ser uniformes; antes al contrario, parecen realizar en el plano del espacio lo que en los países de gran industria se halla en el plano cronológico. Pero antes de emprender el examen de esos diferentes sistemas convendrá decir algunas palabras a propósito de la historia de la seguridad social en el Cercano y Medio Oriente.

HISTORIA

Con los documentos conocidos, es difícil, trazar una historia de conjunto completa de la seguridad social en los países del Cercano y del Medio Oriente. Por otra parte, cada uno de esos países tiene su destino y su historia diferentes de los de los otros y en su historia se encuentran ciertos precedentes relacionados con la seguridad social. Pero no puede tratarse dentro de este estudio de bosquejar una historia para cada uno de los países en cuestión. Por tanto, trataremos de destacar algunas ideas generales relativas al problema de la seguridad social en la región.

Dos factores importantes nos permitirán descubrir instituciones bastante desarrolladas de seguridad social, aunque diferentes en cuanto a su estructura de los sistemas actualmente en vigor.

El primer factor es el islamismo que, como hemos dicho ya, es la religión dominante en esta comarca. Ella es principalmente la que dió su unidad a este mosaico de pueblos y de organizaciones sociales, y es sobre todo en su seno donde se desarrolló y se expandió la institución del *Wakouf*.

El segundo factor es la expansión otomana, que durante un bastante largo período de su historia tuvo bajo su soberanía a la mayor parte de estos países. Ahora bien, es dentro del marco del imperio otomano donde se desarrollaron las *corporaciones de oficios* con su sistema propio de ayuda mutua.

Las explicaciones siguientes, sin ser valederas para todos los países del Cercano y del Medio Oriente, lo son para la mayor parte de entre ellos, o lo son unas veces para los unos, otras veces para los otros.

1. El Wakouf

El Wakouf (o Habous), cuyos orígenes son muy discutidos, es una fundación piadosa por la cual el fundador, dedicando su propiedad a Dios y desti-

¹ O. I. T., *Sécurité sociale, Conférence régionale pour le Proche et le Moyen Orient, Rapport III*, Ginebra, 1950, págs. 49 y sigtes.

nando sus rentas a los hombres, impide a perpetuidad la circulación o la transferencia de un bien mueble o inmueble¹.

Siendo poco menos que desconocida la noción de personalidad moral, el derecho islámico, para llegar a afectar un bien a un fin perpetuo, rodea la dificultad dedicando, por decirlo así, su propiedad desnuda a Dios y su uso o sus rentas a los hombres. Esta afectación perpetua es la base del Wakouf y la que le confiere su carácter piadoso ; pues crear una fundación es hacer acto de caridad y por consecuencia, merecer bien de Dios. De donde resulta que los beneficiarios de un Wakouf no pueden ser en principio más que los pobres y los necesitados.

Su carácter religioso, aunque inseparable de la institución, no impidió jamás a ésta constituir un sistema de entreeyuda social. Así es como vieron el día sobre todo el territorio del imperio otomano un gran número de hospitales y de dispensarios, de casas de salud, de hospicios, y de *imarets*².

Cierto número de ellos funcionan aún ; otros han venido a añadirse a ellos.

Pueden clasificarse los Wakoufs en dos grandes categorías: la primera comprende aquellos cuyo beneficio consiste en el uso directo del bien afectado y no en su renta ; son denominados «instituciones de beneficencia» (*mouassassat-i khayriyé*). Así, algunas de esas instituciones de beneficencia, como una mezquita, un cementerio, una biblioteca, una fuente pública, etc..., estaban afectadas al beneficio de una persona cualquiera, sin distinción de condición ; mientras que algunas otras, tales como hospitales, hospicios, refectorios populares, etc..., sólo estaban destinados a los necesitados, hubiéralo o no prescrito el fundador.

Al lado de estas instituciones de beneficencia, la segunda categoría de Wakoufs comprende aquellos cuyos beneficiarios no disfrutaban por el uso del propio afectado, sino de su renta. El bien afectado es, por ejemplo, alquilado a particulares, y la renta sirve para el mantenimiento de una obra pía. Esto es lo que se ha llamado los «*moustagilat-i wakfiyé* ». Entre ellos conviene citar el « *guédik* ». Éste está constituido por el material de un taller, o la instalación de una tienda, o también por el derecho de ocupar un inmueble para ejercer en él un oficio contra el pago de un alquiler. Esta forma particular de la fundación permitía al artesano instalarse con facilidad y ejercer su profesión. Lo cual era una ventaja apreciable en un régimen de corporación.

«El régimen del Wakouf, implantado por el Islam como una institución social y favorecido por el carácter teocrático de la propiedad territorial, se ha enraizado profundamente en el derecho y en las costumbres y se ha desarrollado hasta comprender más de los tres cuartos de los terrenos edificados o cultivados; incluso ha sido adoptado por las comunidades no musulmanas y por colonias extranjeras.³»

2. Caja de ayuda mutua de las corporaciones

Si el Wakouf está fuertemente impregnado de carácter piadoso y se aproxima más a la caridad que a la ayuda mutua, por el contrario, la Caja de ayuda

¹ La afectación de un bien a Dios se encuentra igualmente en las fundaciones piadosas del mundo cristiano. Véase de LAPRADELLE, *Théorie et pratique des fondations perpétuelles*, Paris, 1895, pág. 414.

² Especie de hospicio destinado a los estudiantes de las escuelas y seminarios, y que distribuía también regularmente comida a los pobres.

a George YOUNG, *Corps de d'oli ottoman*, Oxford, 1906, vol. VI, págs. 113-114 y nota 4.

mutua de las corporaciones de oficios es principalmente laica y presenta grandes afinidades con la asistencia social. En sus comienzos, la corporación de oficios, bajo el nombre de cofradía estaba también dominada por el carácter religioso, a veces incluso místico, en las que el trabajo se mezclaba íntimamente a la plegaria y la profesión a la religión. Pero, a partir del siglo XV, aparece una tendencia cada vez más marcada hacia el laicismo y llega a su punto culminante en el siglo XVIII. En esta época, la cofradía mística ya no es otra cosa que una corporación laica cuyo fin es defender contra todos los peligros exteriores los intereses de sus miembros y los del oficio. Para esta obra, cada corporación está provista de una caja de ayuda mutua administrada por su preboste (presidente de la corporación), asistida por el Consejo de administración. La caja es nutrida principalmente por las cotizaciones de sus miembros, a las cuales se añaden las tasas percibidas de los aprendices y compañeros después de sus exámenes de oficial o de maestro, así como por el salario de dos semanas de un novicio admitido al aprendizaje y, en fin, por las donaciones y legados.

En cuanto a los beneficiarios, se dividen éstos en dos categorías según sean, « activos » o « inactivos ».

Los primeros son los miembros de corporación que se hallan en actividad, que continúan ejerciendo su arte oficio ; mediante un débil interés pueden recibir de la caja, como préstamo, las sumas necesarias para el mejoramiento de su comercio, para la ampliación de su industria o para la renovación de su herramental. El préstamo sólo se concede después de una encuesta hecha por el preboste, relativa al destino real de ese préstamo, a la situación moral, económica y, sobre todo, a la solvencia del peticionario.

Los beneficiarios inactivos de la caja son los antiguos compañeros y maestros de la corporación que por causa de enfermedad, de invalidez o de vejez están incapacitados para ejercer su industria. La caja les concede entonces una renta que presenta los caracteres de una verdadera asistencia. De este modo, la Caja garantiza una cierta seguridad contra la enfermedad, la invalidez y la vejez.

La Caja subviene también a las necesidades de sus miembros y de sus familias que caen en la indigencia o son incapaces de trabajar, y concede una ayuda a los enfermos, paga cierta suma para los gastos funerarios y cierta cantidad para la maternidad.

El compañero y el maestro están así cubiertos contra los riesgos de desempleo, de enfermedad, de maternidad y de muerte. Pero es preciso poner de relieve que este sistema de ayuda mutua de carácter social es de orden privado, y la intervención estatal se halla totalmente excluida.

Aspecto actual de la seguridad social en la región.

Del sistema inicial de la falta delictiva al sistema moderno de la seguridad social, se encuentran todos los regímenes, con algunas variantes y ciertas combinaciones, en los países del Cercano y del Medio Oriente. Esas variaciones y esas combinaciones se explican, de una parte, por el deseo de adaptación de las exigencias de la seguridad social a las exigencias del medio ambiente, y de otra parte, por la evolución inevitable a que cada sistema se halla sometido.

Por esto, al lado del sistema del riesgo creado, por ejemplo, se encuentra el sistema del seguro obligatorio ; o al lado de los seguros para los riesgos profesionales, se observa un sistema de seguro de pensiones muy extendido. No

hay que extrañarse de ello, pues en los países del Cercano y del Medio Oriente las industrias nacionales están en sus comienzos y los problemas de la seguridad social son nuevos ; por lo tanto, se recurre a lo más urgente, con la esperanza de llegar a una mayor justicia social, sea por medio de tanteos, sea por la aplicación progresiva de planes racionales previamente establecidos.

Sin entrar en los detalles, y únicamente con el fin de señalar las tendencias de la región¹, partiremos del sistema basado sobre la falta para llegar al de la seguridad social, pasando por las diferentes gamas expuestas en el párrafo precedente.

1. Sistema de la falta de la responsabilidad civil.

Es muy probablemente el único que se aplica actualmente en la Arabia Saudita y en Transjordania, pues los informes que hemos podido obtener no indican la existencia de ninguna legislación de seguridad social en estos dos países. De ello concluimos que los trabajadores, de cualquier categoría que sean, no podrán reclamar a su empleador una indemnización por un perjuicio sufrido en el ejercicio de su empleo sino en el caso de que pueda imputársele una falta al empleador. Es el régimen común de la responsabilidad civil el que debe por tanto aplicarse ; esta responsabilidad será en ciertos casos delictiva, y el obrero deberá probar la falta de su empleador ; en otros casos será contractual, y corresponderá entonces al empleador presentar la prueba de su no culpabilidad.

2. Sistema del riesgo con seguro facultativo.

En sus principales normas, al menos, este sistema funciona en el Irak, Israel, el Líbano y Siria.

a) *Irak*: La ley del trabajo (del 25 de abril de 1936, modificada el 13 de mayo de 1942) contiene ciertas disposiciones relativas a la seguridad de los obreros, sin que exista legislación especial que sirva de base para organizar un régimen general de seguro social. Según los términos de la ley, el obrero que sufre un daño como consecuencia de un accidente del trabajo o de enfermedad profesional puede recurrir contra su empleador, el cual está obligado a pagarle una indemnización a título de reparación. Ésta consiste en asistencia médica y en prestaciones en dinero en caso de incapacidad o de muerte ; es única y de una suma alzada en caso de incapacidad temporal, de incapacidad permanente (sea parcial o total) y de muerte ; se calcula según el salario de la víctima.

Se advierte cierta tendencia de progreso en el sistema del Irak, puesto que concede una asignación de maternidad a las trabajadoras. Corresponde al empleador pagar su salario a la obrera durante dos semanas antes y tres semanas después del parto.

Los empleadores tienen la facultad de cubrirse por medio de compañías de seguros contra los riesgos profesionales y para las prestaciones de maternidad que están a su cargo. Mas este seguro es facultativo y no beneficia más que indirectamente a los trabajadores.

Añadamos que el Irak ratificó en 1941 el Convenio internacional del trabajo núm. 42 (revisado en 1934) relativo a la reparación de las enfermedades profesionales.

¹ Para más detalles, véase O. I. T., op. cit.

b) *Israel*: El Gobierno mandatario de Palestina había promulgado en 1927 cierto número de disposiciones relativas a la prevención y a la reparación de los riesgos profesionales, y con respecto a la maternidad. En 1947, el Consejo provisional del nuevo Estado de Israel las confirmó y las amplió, codificándolas. Pero al lado de este régimen bastante estrecho, funciona en Israel un amplio sistema de seguro facultativo muy eficaz.

aa) Todos los accidentes del trabajo, así como cierto número de enfermedades profesionales enumeradas en la ley, están a cargo del empleador. Además de la asistencia médica, el empleador está obligado a pagar una indemnización semanal al trabajador que padece incapacidad de trabajo parcial o total; ésta se calcula a base del salario, no hay período de espera y se paga hasta la curación; se determinan también una base mínima y un límite máximo. En caso de muerte está prevista una indemnización para gastos funerarios. En cuanto a las mujeres asalariadas, reciben del empleador una prestación de maternidad durante cuatro semanas antes y cuatro semanas después del parto; se calcula el monto de la prestación como para el caso de incapacidad total de trabajo. Para todos estos riesgos que están a su cargo, el empleador puede cubrirse por medio de una compañía de seguros privada o garantizados por sí mismo. No existe, pues, seguro obligatorio.

bb) Con objeto de obviar esta falta, las asociaciones de socorros mutuos o las cajas de previsión han instituido gran número de regímenes facultativos que aportan a la población laboriosa una protección social bastante extensa. Así es como la Confederación General del Trabajo judía fundó en 1921 la Caja de enfermedad de los trabajadores, que tiene una importancia de primer orden; agrupa a todos los miembros de la C. G. T. judía y a las personas de sus familias; además, participan en ella ciertas agrupaciones afiliadas a la misma. Todo este número representa cerca de la mitad de la población. Las cotizaciones de los miembros, las primas y la subvención concedida por el Gobierno, y las contribuciones, muy limitadas, pagadas por los empleadores, constituyen los principales recursos de la Caja. Ésta atiende las necesidades médicas, farmacéuticas y de hospitalización de sus miembros; se ocupa de la asistencia de maternidad, de convalecencia y de reposo, Concede además prestaciones en dinero en caso de pérdida de ganancia por causa de enfermedad. Para las enfermedades de larga duración, una caja de invalidez está destinada principalmente a los trabajadores afectados de enfermedades pulmonares o mentales¹. También se han creado una caja de desempleo, una caja de socorro a las viudas y a los huérfanos y una caja de vejez. Todas ellas son nutridas por las cotizaciones de los trabajadores.

Para proteger a los trabajadores independientes y a aquellos que no están afiliados a un sindicato o a una colonia colectiva, fué fundada en 1931 la Caja popular de enfermedad de Israel. Está abierta a todo trabajador cuyo ingreso mensual es inferior a 100 libras israelitas; todo miembro está obligado a pagar una cotización del 3 al 4 por ciento de sus ingresos, y como contrapartida tiene derecho a la asistencia médica, al suministro de medicamentos, a las atenciones de cirugía menor, a la hospitalización y a los cuidados de convalecencia.

Señalemos aún la Caja nacional de enfermedad de los trabajadores, la Caja

¹ Respecto de las instituciones hospitalarias de esta caja, véase el Boletín de la alio IV, núms. 1-2, págs. 65-66.

de seguro de los trabajadores temporeros, la Caja de seguro de los trabajadores de la edificación y otras muchas cajas instituidas por empresas privadas.

Estos regímenes desiguales y complejos se explican por factores históricos y por la estructura económica y política del nuevo Estado de Israel.

c) *Libano*: La legislación libanesa preveía para el asalariado, hasta 1943, una indemnización de despido y un sobresalario familiar; este sistema, no sólo no satisfacía a los trabajadores, sino que tenía el doble inconveniente de perjudicar a éstos y ser desventajoso para el empleador.

La ley de 1943 sobre los accidentes del trabajo vino a substituir el sistema de la responsabilidad en caso de falta probada del empleador por el sistema de la responsabilidad por el riesgo creado. El empleador está obligado a indemnizar al obrero en todo caso de accidente ocurrido durante o con ocasión del trabajo, a menos de que se establezca la falta inexcusable de la víctima. Esta indemnización comprende los gastos de tratamiento médico, quirúrgico, hospitalario o farmacéutico, así como los gastos de transporte y la provisión de aparatos de prótesis. Además, el empleador paga una asignación por incapacidad de trabajo, después de un plazo de espera de 3 días, asignación calculada a base del salario y según una escala anexa a la ley; en caso de muerte, se paga una indemnización y prestaciones para gastos funerarios a los derechohabientes del difunto. Para todas estas cargas, el empleador puede cubrirse por medio de un asegurador privado.

Otra ley, adoptada también en 1943, obliga a los empleadores de la industria y del comercio a pagar asignaciones familiares a todos los asalariados jefes de familia que empleen. El monto de la asignación varía según el número de hijos y es aumentada en caso de que la mujer permanezca en el hogar.

Finalmente, el Código del trabajo de 1946 somete al empleador a la obligación de garantizar la seguridad de sus propios empleados. El Sr. M. Assha resume del modo siguiente las disposiciones de este Código: « En cuanto a la cobertura de los riesgos garantizados obligatoriamente por el empleador, baste saber que la legislación sobre las cargas de familia y los accidentes del trabajo continúan en vigor; que todo obrero enfermo con más de dos años de servicio tiene derecho a un permiso de enfermedad pagado y toda obrera encinta a una vacación de parto pagada²; que la indemnización de despido es igual al salario de un mes por cada año de servicio; que todo asalariado que llega a la edad de sesenta años o que ha cumplido veinticinco años de servicio tiene derecho a exigir su retiro, cobrando la indemnización que le hubiera sido debida en caso de despido, hasta un límite de 20 meses; que toda asalariada que contrae matrimonio cobra la indemnización que le hubiera sido debida en caso de despido; que en caso de muerte del asalariado se percibe la misma indemnización por parte de los herederos; que está prohibido despedir a un asalariado cuando está con permiso de enfermedad o en vacaciones de parto si se trata de una asalariada³.» En este sistema, el gran inconveniente reside en que la garantía de los riesgos reposa exclusivamente sobre el empleador, y un número bastante importante de riesgos no están cubiertos por la ley.

¹ Véase Mitri AssHA, *Les préparatifs de la sécurité sociale au Liban*, A. I. S. S. (mimeografiado), Ginebra, 1950, págs. 25 y sigtes.

² Respecto de las modalidades de las vacaciones pagadas, véase a I. 'r., *Seguridad social*, op. cit., pag. 28.

³ M. ASSHA, op. cit., págs. 27-28.

d) *Siria*: El sistema sirio de la seguridad social, organizado por el Código del trabajo de 1946, descansa también sobre la responsabilidad del empleador por el riesgo, pudiendo cubrirse de esta responsabilidad por medio de un asegurador profesional. Sin embargo, la legislación siria presenta la ventaja de aplicarse a todos los trabajadores, ya sean empleados en una industria o en una empresa artesana, con exclusión, no obstante, de los trabajadores agrícolas que no utilizan máquinas modernas.

El empleador está obligado a reparar el perjuicio sufrido por el trabajador a consecuencia de un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional. Esta reparación comprende los primeros auxilios médicos, todos los demás gastos de asistencia médica y farmacéutica, así como las asistencia necesitada por la hospitalización o por el transporte de la víctima. En caso de incapacidad de trabajo (temporal o permanente, parcial o total), el empleador está obligado a pagar prestaciones en dinero al trabajador por pérdida de salario, con un período de espera de 3 días. En caso de fallecimiento, se paga por el empleador una indemnización, además de los gastos funerarios, a los derechohabientes de la víctima. Sin embargo, esa indemnización se reduce en un 50 por ciento si la víctima trabaja en una empresa artesana que ocupe de 4 a 9 asalariados, y en un 80 por ciento si esa empresa ocupa a menos de 4 obreros.

En cuanto a los casos de enfermedades distintas de las enfermedades profesionales, todo asalariado tiene derecho, después de seis meses de servicio, a 15 días de permiso con salario completo y a otros 15 días con el 50 por ciento del salario; este período es doble para los empleados. En las empresas industriales y comerciales, así como en las profesiones liberales, la mujer que ha cumplido 3 años de servicio tiene derecho a 50 días de permiso de maternidad, repartidos entre la fecha anterior y posterior al alumbramiento; recibe su salario completo durante este período. Si no lleva más que un año de servicio sólo cobra la mitad del salario durante el mismo período.

Los asalariados, y en caso de fallecimiento sus sucesores, tienen derecho a una indemnización de despido cuyas modalidades se fijan por el Código; la asalariada que contrae matrimonio recibe también la misma indemnización.

Añádase que el Código del trabajo faculta al Consejo de ministros para instituir por decreto el seguro obligatorio para los accidentes del trabajo, para determinar el campo de aplicación del mismo y sus modalidades, para crear cajas de compensación con miras al pago de las indemnizaciones por cargas de familia, así como cajas de provisión mediante cotizaciones contributivas para socorrer a los desempleados y a las víctimas de enfermedades no profesionales. De este modo queda iniciado el estatuto futuro.

3. Sistema del seguro contributivo.

a) *Afganistán*: Aun cuando no existe todavía en el Afganistán una legislación completa de seguros sociales, según el reglamento de fecha 6 de enero de 1946, todos los trabajadores y empleados de la industria, del comercio y de la agricultura donde se emplea la máquina están protegidos contra los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales y, bajo ciertas condiciones, contra las demás enfermedades. El número de los trabajadores empleados por la empresa no desempeña ningún papel en esta reglamentación protectora.

Es el empleador quien está encargado de reparar el perjuicio causado al trabajador por un accidente del trabajo o una enfermedad profesional que entrañe la muerte, o la incapacidad de trabajo durante más de una semana.

El empleador está también obligado a velar por la seguridad del trabajo, y en caso de enfermedad de un trabajador debe pagar los gastos médicos y farmacéuticos, y conceder a éste un permiso de enfermedad pagado durante un mes; debe, además, instalar un dispensario, una enfermería u otra clase de establecimiento sanitario en relación con el número de trabajadores que emplee.

Con este fin, cada empresa constituye una caja de previsión mantenida por los trabajadores y por su empleador. Según la categoría a la cual pertenezcan los trabajadores, pagan como cotización a la caja del 1 al 2 por ciento de su salario, mientras que la contribución del empleador está constituida por una suma global por cada uno de sus empleados, y por el pago de otra suma para cubrir el déficit eventual de la caja. Cuando un trabajador abandona su empleo tiene derecho a reclamar el reembolso de sus cotizaciones no utilizadas en su provecho.

b) *Irán*: El Código provisional del trabajo del Irán, de 1946, obligaba a cada fábrica a instituir una caja médica para el tratamiento de los trabajadores en los casos de enfermedades corrientes, y una caja de socorros mutuos para ayudarlos en casos de matrimonio, cargas de familia, incapacidad de trabajo y gastos funerarios. Estas cajas eran nutridas por las cotizaciones contributivas del empleador y de los trabajadores, fijadas, respectivamente, en el 2 y el 1 por ciento.

En 1949, sucedió a este Código provisional otra ley del trabajo, provisional también, instituyendo una caja central de socorros mutuos y de seguros regida por el Consejo superior del trabajo. Esa caja cubre, separando netamente un grupo de otro, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, de un lado, las demás enfermedades de los asalariados y de los miembros de sus familias, la maternidad, la invalidez, la vejez, la muerte, el despido, las cargas de familia y el matrimonio, de otro lado. Para subvenir a los gastos y a las asignaciones a cargo de la caja, son previstas cotizaciones de los empleadores y de los asalariados; esas cotizaciones son del 4 por ciento para los primeros y del 2 por ciento para los últimos. De este total de 6 por ciento, el 2,25 por ciento se destina a la cobertura de los riesgos profesionales y el resto a cubrir los demás riesgos.

Con arreglo a la ley de 1943 y de un reglamento de administración pública de 1947, está instituido en Irán el seguro obligatorio para los trabajadores del comercio y de la industria, de las minas, de los transportes y de los servicios estatales contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Este seguro se aplica por etapas. El empleador está obligado a asegurar a sus trabajadores contra todos los riesgos profesionales en una compañía de seguros autorizada por el Gobierno. La cotización contributiva del empleador es del 1,5 por ciento de los salarios pagados, y la del trabajador del 0,75 por ciento del salario percibido. Todo esto se concentra actualmente en la Caja central de socorros mutuos y de seguros. Se ve que el régimen iraní, aun habiendo promulgado el seguro obligatorio, continúa fiel al sistema de las cotizaciones contributivas.

4. Sistema del seguro obligatorio para los riesgos profesionales

Aun cuando en los sistemas de algunos países ya estudiados, los riesgos profesionales estén previstos y cubiertos por su respectiva legislación nacional, no es menos cierto que el régimen de seguro es de carácter facultativo o privado. Ahora bien, en el sistema que colocamos bajo esta rúbrica, el empleador res-

ponsable del perjuicio ocasionado por un accidente del trabajo o una enfermedad profesional, no solamente está sujeto al pago de las cotizaciones, sino que está también obligado a hacerlo a una institución estatal.

Las características de este régimen son : *a)* el seguro obligatorio, *b)* el pago íntegro de las cotizaciones por el empleador, y *c)* la creación de una institución estatal de seguro.

En esta categoría pueden ser clasificados dos Estados del Cercano y del Medio Oriente : Egipto y Turquía.

a) Egipto: Una ley de 1936 (núm. 64) modificada por primera vez en 1942 (ley núm. 86) y por segunda vez en 1950 (ley núm. 89), instituye el seguro obligatorio contra los accidentes del trabajo; otra ley de 1950 (núm. 117) extiende el seguro a las enfermedades profesionales. Estos dos seguros obligatorios que cubren el riesgo profesional se aplican a todos los obreros, empleados y aprendices que trabajen en un establecimiento industrial o comercial, o en una empresa agrícola que se sirva de máquinas que no sean movidas a mano; los trabajadores temporeros y los trabajadores a domicilio no están sometidos al seguro. Un cuadro anexo a la ley núm. 117 enumera los establecimientos que entran en su campo de aplicación; otro cuadro enumera las enfermedades consideradas como de origen profesional. Entre estas dos leyes se establece una concordancia, una relación estrecha, de suerte que cierto número de disposiciones de la ley sobre los accidentes del trabajo se aplican a las enfermedades profesionales. Aparte de las prestaciones en dinero que le son debidas y que son calculadas a base de su salario, el trabajador tiene derecho a asistencia médica gratuita, comprendiendo, además de las visitas del médico, los productos farmacéuticos y los gastos de hospitalización¹.

Según los términos de la ley de 1942 (núm. 86), el empleador está obligado a garantizar estas obligaciones por intermedio de una compañía de seguros, estando enteramente a su cargo las primas del seguro. El empleador y el asegurador son, además, solidariamente responsables del pago de las indemnizaciones debidas al trabajador. Apresurémonos a añadir que esta forma de seguro es provisional, pues la ley sólo la autoriza hasta el momento de la creación de la Caja estatal de seguros, admitida como un principio esencial ; es preciso, sin embargo, hacer constar que al cabo de una década no se ha creado este organismo estatal. Y lo que aún parece más desconcertante es que los empleadores de la industria que ocupan a menos de 100 trabajadores, así como los empleadores del comercio pueden, bajo ciertas condiciones, ser dispensados del seguro.

b) Turquía: El Código del trabajo, en su capítulo VII, relativo a la seguridad social, prevé para los asalariados la creación de un seguro obligatorio cubriendo los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales, la maternidad, la vejez, el desempleo, las enfermedades generales y la muerte. Este programa prescribe al mismo tiempo la necesidad de establecer en primer término los seguros de accidentes del trabajo, de enfermedades profesionales y de maternidad, y de extenderlos después a los demás riesgos. El Código del trabajo, al instituir el seguro obligatorio, dispone que el asalariado, tan pronto como se encuentra bajo la dependencia de su empleador, es automáticamente asegurado, incluso si su cotización no ha sido todavía regulada. Solamente el

¹ Pueden verse detalles en O. I. T., *Seguridad social, op. cit.*, pág. 13, y *Boletín de la A. I. S. S.*, año IV, núm. 6, junio de 1951, págs. 250-251.

empleador está obligado al pago de esas cotizaciones, y le está formalmente prohibido efectuar cualquier descuento, por ese concepto, del salario del trabajador. Estos seguros deberán ser regidos y administrados por un establecimiento de carácter público, pues es el Estado el que se encarga de esta función.

Dentro de estas normas generales, una ley de 1945 (núm. 4.772), modificada primero en 1947 (ley núm. 5.019) y después en 1950 (ley número 5.564), introdujo en Turquía el seguro obligatorio de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y maternidad. Por otra parte, Turquía ha ratificado el Convenio internacional del trabajo núm. 42 (revisado en 1934) relativo a la reparación de las enfermedades profesionales (ley de 1947 núm. 4.864). Además, una ley de 1945 (núm. 4.792), modificada en 1950 (ley núm. 5.565) creó la Institución de los seguros obreros; dotada de personalidad jurídica y gozando de autonomía financiera y administrativa, estaba, y está todavía, jerárquicamente subordinada al Ministerio del Trabajo, encontrándose así provista de un carácter público. Al lado de los funcionarios públicos, forman parte del Consejo de administración delegados obreros y patronales. De la Asamblea general, además de los delegados obreros y patronales y de los altos funcionarios públicos, forman parte los profesores de Universidad especialistas de las cuestiones del trabajo y de los seguros.

Hace falta señalar, no obstante, que esa legislación no se aplica más que a los establecimientos industriales, comerciales y otros que ocupan a más de 10 trabajadores (obreros o empleados) ; las explotaciones agrícolas, las empresas de transporte marítimo y aéreo, así como los trabajadores a domicilio y los del servicio doméstico se hallan exceptuados. A condición de reciprocidad, la ley se aplica también a los trabajadores extranjeros.

La tasa de las cotizaciones va escalonada en un medio por ciento y varía entre 0,5 y 5 por ciento, según el grado de riesgo que presente la empresa; la cotización de maternidad, en cambio, es uniforme y está fijada en el 1 por ciento de los salarios.

El asegurado víctima de un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional tiene derecho a asistencia médica, al suministro de medicamentos y de aparatos de prótesis u ortopédicos y, en caso necesario, a la hospitalización, gratuitamente. En caso de incapacidad temporal o permanente (parcial o total), el asegurado cobra una indemnización pecuniaria durante cierto período y cuyo monto varía según que esté o no hospitalizado y según que tenga o no personas a su cargo. En caso de fallecimiento de la víctima del accidente o de la enfermedad profesional, se concede una pensión al cónyuge superviviente hasta nuevo matrimonio, y a los hijos hasta su mayoría de edad'.

5. Extensión del seguro a otros riesgos sociales

Algunos países del Cercano y del Medio Oriente han tenido la ocasión de extender su sistema de seguro de los riesgos profesionales a ciertos riesgos sociales. Así, el *Afganistán*, prevé el seguro de enfermedad en ciertas circunstancias o para determinados grupos de trabajadores (personal de enseñanza y empleados del Ministerio de Instrucción Pública).

¹ Véanse detalles en O. I. T., *Sécurité sociale, op. cit.*, págs. 32-33; O. I. T., *Le problème du travail en Turquie*, Ginebra, 1950, cap. IV; Sukru SOYKAN, *Les assurances sociales en Turquie* (mimeografiado) A. I. S. S., Ginebra, julio de 1950, págs 41 y sigtes., así como nuestro curso sobre « Les assurances ouvrières en Turquie », profesado en el Seminario de Estambul, en septiembre de 1951, y que muy pronto será publicado por la O. I. T.

Igualmente en *Irán*, la ley de 1949 prevé prestaciones de enfermedad para los trabajadores o los miembros de sus familias, para los casos de maternidad, de invalidez, de vejez, de muerte, para gastos funerarios, de despido, de cargas de familia y de matrimonio.

Lo mismo ocurre en el *Libano*, donde según el Código del trabajo de 1946, el empleador está obligado al pago de una asignación — cuyas modalidades son variables — en los casos de enfermedades no profesionales y de maternidad. Y según el decreto de 1943 (núm. 29), el empleador está también obligado al pago de una asignación familiar al obrero o al empleado sostén de familia.

En fin, en *Siria*, la ley concede permisos pagados a los trabajadores que sufren enfermedades no profesionales, así como en caso de maternidad.

Pero todos estos sistemas, no estando aún creado el sistema estatal, por lo menos para estos riesgos sociales, sólo nos limitaremos a mencionarlos, habiendo tenido ocasión de hablar de ellos precedentemente. Mas dada la evolución que se produce en el sentido del seguro obligatorio con administración de carácter estatal, es con arreglo a este cuadro como es preciso examinar la situación de los países del Cercano y del Medio Oriente. Son también Egipto y Turquía los que retendrán nuestra atención.

a) *Egipto*: La ley de 1950 (núm. 116) instituye para el conjunto de la población egipcia un estatuto de pensiones no contributivas sujetas a la prueba de necesidad. La administración de este nuevo régimen está confiada al Departamento de la Seguridad Social, agregado al Ministerio de Asuntos sociales. Esta ley, que comenzó a aplicarse (con carácter retroactivo) a partir del 1.^o de febrero de 1951 en dos provincias egipcias y que se ha extendido a otras dos a partir del 15 de mayo de 1951, deberá cubrir al conjunto del país, lo más tarde, el 1.^o de febrero de 1952¹.

Están llamadas a beneficiarse de la ley las cuatro categorías siguientes : a) las viudas de 65 años de edad, por lo menos, que tengan a su cargo un hijo como mínimo ; b) los huérfanos de padre y de madre, o los huérfanos de padre si su madre ha vuelto a casarse, así como los hijos de padre (o de padre y madre) desconocidos ; c) todo individuo de 65 años de edad por lo menos, a condición de que sea soltero, viudo o divorciado; d) toda persona inválida, que padezca una incapacidad total como consecuencia de una enfermedad, de un accidente o de una enfermedad congénita y que esté comprendida entre los 17 y los 65 años de edad.

Sin entrar en detalles, señalemos simplemente que la pensión completa se compone de tres factores : a) una suma de base; b) suplementos para las personas a cargo (tres a lo sumo) y ; e) un suplemento de alquiler para compensar la diferencia de nivel entre las aglomeraciones urbanas y rurales².

La pensión se atribuye en los casos enumerados anteriormente y su monto se calcula teniendo en cuenta la prueba de necesidad. El ingreso, el cual se tiene en cuenta, comprende, aparte ciertas excepciones, todos los recursos del beneficiario y de las personas a su cargo, cualesquiera que sean el origen y la regularidad. Si ese ingreso total es igual por lo menos al monto de la pensión completa, ésta no se concede al beneficiario eventual. Si el ingreso es inferior al monto de la pensión completa, el beneficiario sólo tendrá derecho a la diferencia, sin que esa pensión, sin embargo, sea inferior a 25 piastras por mes.

¹ *Boletín de la A. I. S. S.*, año IV, núm. 9, sept. de 1951, pág. 334.

² Véanse detalles en O. I. T., *Sécurité sociale*, op. cit., págs. 7-12.

No obstante, el Departamento de la Seguridad social está facultado para asistir con prestaciones en especie o en dinero a las personas siguientes, que normalmente no se benefician de una pensión no contributiva: la mujer repudiada (o divorciada) con hijos, la viuda sin progenitura, de 65 años de edad por lo menos, el sostén de familia que padezca una invalidez parcial, el jefe de familia uno de cuyos miembros esté enfermo, el sostén de familia condenado a prisión o a detención o que se encuentre desempleado y, en fin, el jefe de familia en caso de defunción o de nacimiento. Además, el Ministerio de Asuntos sociales está autorizado para extender estos casos por decreto y a conceder prestaciones extraordinarias a los beneficiarios o a los no beneficiarios de pensiones en caso de catástrofe imprevisible e inevitable.

El beneficiario de una pensión de invalidez, así como los huérfanos e inválidos, están obligados a someterse a una readaptación profesional en las instituciones que el Ministerio de Asuntos sociales está encargado de crear.

b) *Turquía*: Fiel al programa trazado por el Código del trabajo, Turquía, después de los seguros de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y maternidad, ha instituido en 1949 el seguro de pensiones (ley núm. 5.417) y en 1950 el seguro de enfermedad general y maternidad (ley núm. 5.502). Estas nuevas ramas del seguro, como las precedentes, son obligatorias para los establecimientos o empresas que ocupan por lo menos a 10 trabajadores, y son regidas por la Institución de los seguros obreros. Es necesario señalar que en estas dos ramas de seguro las cotizaciones son contributivas y soportadas por los empleadores y los asalariados, sin participación del Estado. La cotización es del 8 por ciento del salario del obrero para el seguro de pensión y del 4 por ciento para el seguro de enfermedad-maternidad, pagadas por mitad una y otra entre el empleador y el asegurado.

Para tener derecho al beneficio del *seguro de pensión*, el trabajador debe llevar asegurado por lo menos 25 años, tener 60 años de edad y contar un promedio de 200 días de seguro por año. Para los trabajadores temporeros ese promedio está fijado en 160 días por año y la cotización es del 10 por ciento ; la pensión es aumentada para los asalariados ocupados en trabajos penosos y agotadores que entrañen el desgaste de las fuerzas físicas.

Para las personas que tenían más de 35 años de edad al entrar en vigor la ley, se ha adoptado una medida transitoria : esas personas se benefician de una pensión sin que se les exija la condición relativa a los 25 años de seguro, pero deben ocupar un empleo estipulado por la ley, haber tenido un promedio de 200 días de seguro anual y, en fin, haber cesado de ocupar un empleo asalariado.

La tasa anual de la pensión está fijada en el 20 por ciento del total de las cotizaciones pagadas, sin que pueda ser inferior a 400 libras turcas. Se concede una pensión a la viuda del asalariado cuando éste se hallaba cobrando ya una pensión al ocurrir su fallecimiento, o había adquirido el derecho a reclamarla; esta pensión se eleva al 40 por ciento de la que cobraba el asegurado. Se concede también una pensión al huérfano del asalariado hasta su mayoría de edad. Esa pensión es igual al 20 por ciento de la pensión que cobraba el asalariado ; si son varios los huérfanos, el monto se reparte entre ellos. Si el asegurado fallece sin dejar descendencia, la pensión es pagada a su padre y a su madre.

El asalariado que padece una invalidez permanente que le impida ejecutar un trabajo remunerador, tendrá derecho a la pensión a los 50 años de edad si ha cumplido las demás condiciones exigidas a los asegurados. También se

establece una rebaja del límite de edad para los asalariados ocupados en trabajos penosos y que ocasionan un desgaste prematuro.

En caso de matrimonio, la obrera que abandona su empleo; en caso de incapacidad de trabajo o del no cumplimiento de la condición relativa a los 25 años de trabajo, el asegurado es objeto de la atribución de un capital, en lugar de una pensión, calculado según las cotizaciones que haya pagado.

El *seguro de maternidad*, instituido primeramente con arreglo a las normas del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, fué integrado después en la ley sobre el seguro de enfermedad. Pero debiendo aplicarse esta ley por etapas a medida de la creación de las instituciones sanitarias, están en vigor actualmente en Turquía dos regímenes de seguro de maternidad, aunque muy poco diferentes el uno del otro.

Pueden beneficiarse del seguro de maternidad no solamente la obrera y la empleada, sino también la mujer del asalariado asegurado. La ley núm. 4.772 concede prestaciones pecuniarias para cubrir los gastos de embarazo, de parto, de lactancia y de enfermedad consecutiva al alumbramiento, así como una segunda prestación para compensar las pérdidas de salarios. La nueva ley núm. 5.502, más consecuente con la finalidad de este seguro, está basada sobre la prestación en especie, que comprende los elementos siguientes: el examen médico prenatal, la asistencia médica necesitada por el parto; sin embargo, están también previstas una asignación pecuniaria de lactancia y una indemnización de salario.

El *seguro de enfermedad* general sólo se aplica actualmente en una región del país, pero se ampliará su campo progresivamente con la instalación de las instituciones sanitarias indispensables. Los beneficios concedidos al asegurado comprenden la asistencia médica y farmacéutica, el tratamiento ortopédico, así como el suministro, la colocación y la renovación de los aparatos de prótesis, la hospitalización y los gastos de viaje necesitados para un tratamiento. Todo esto está a cargo de la Institución de seguros obreros y es gratuito para el asegurado. En cuanto a la prestaciones en dinero, tienen por fin cubrir las pérdidas de salario ocasionadas por la enfermedad. Está previsto un plazo de espera de tres días. En principio, el monto de esta prestación es igual a la mitad del salario del asegurado; si el asegurado tiene cargas de familia, se eleva a los dos tercios del salario; en caso de hospitalización se reduce a un tercio, y llega a la mitad si el asegurado hospitalizado tiene cargas de familia.

6. Sistema de la seguridad social

Grecia ha sido el primero de los países del Cercano y del Medio Oriente que ha sentado las bases de un sistema general de seguridad social¹. Una ley de 1934, que entró en vigor en 1937 (núm. 6.298), prevé en efecto, el beneficio de la asistencia médica y farmacéutica para los riesgos de enfermedad, accidentes y maternidad, sin distinción de origen profesional o no profesional. Por otra parte, la ley concede prestaciones en dinero en esos mismos casos, y además en los de invalidez, vejez y muerte. El seguro de desempleo es objeto de una ley distinta de 1945 (núm. 118) y las asignaciones familiares se conceden con arreglo a la ley de 1950 (núm. 189).

La ley de 1934 ha instaurado también la Institución central de seguros sociales que es el resorte administrativo más importante de este sistema,

autorizándose a las antiguas cajas que prosigan su actividad. Actualmente estas cajas se dividen en cajas principales, auxiliares y especiales, lo que crea gran complejidad en el régimen de los seguros en Grecia. El financiamiento de las prestaciones está basado en las cotizaciones de los empleadores y de los asegurados. La parte correspondiente a los empleadores es del 11 por ciento, y la de los obreros del 4 por ciento de los salarios para la caja central. Cierta número de cajas principales o auxiliares obtienen además el producto de algunos impuestos indirectos que les son reservados especialmente.

a) *Estatuto general*. — En principio, todos los asalariados dependientes se benefician de los seguros sociales; los obreros agrícolas y los trabajadores del servicio doméstico están, sin embargo, exceptuados.

Se conceden prestaciones en especie al asalariado y a los miembros de su familia, a condición de que aquél lleve un período de seguro de 6 meses del cual 50 días en el transcurso de los 12 últimos meses; no hay período de seguro para los casos de accidente. Estas prestaciones consisten en asistencia médica, gastos farmacéuticos y accesorios terapéuticos. En principio, el tratamiento es gratuito, pero para los casos distintos de un accidente el beneficiario está obligado a participar con una quinta parte en el costo de los suministros médicos. Para tener derecho a la asistencia de maternidad, las asalariadas deben contar con un período de seguro de 200 días en el transcurso de los dos últimos años. Se benefician también de esta asistencia las esposas de los asegurados. La asistencia consiste en consultas prenatales, suministro de medicamentos, hospitalización, así como una indemnización fija destinada a cubrir los gastos de parto.

Después de un plazo de espera de 5 días, los asegurados reciben, en las mismas condiciones y durante 180 días como máximo, prestaciones de enfermedad en dinero. Las prestaciones varían entre un mínimo y un máximo, según la categoría del ingreso y siguiendo un sistema regresivo que va del 70 al 33 por ciento de los salarios. Se concede un aumento del 20 por ciento a los tuberculosos; pero se hace una reducción en caso de hospitalización. Las asignaciones de maternidad están sometidas a las mismas reglas, con la circunstancia de que se pagan seis semanas antes y seis semanas después del parto, aumentadas con una asignación de lactancia concedida durante 60 días.

En caso de accidente de cualquier naturaleza se suprime el período de seguro, se reduce el período de espera a 3 días, la indemnización diaria es aumentada en un 20 por ciento y la duración de las prestaciones prolongada hasta un máximo de 750 días. Además, está prevista una indemnización uniforme para los gastos funerarios en caso de fallecimiento.

En cuanto a la *pensión de invalidez*, ésta se paga por la caja central a todo asalariado sin posibilidades de ganar más de la mitad del salario normal. Se requiere para ello un período de seguro de 750 días, de los cuales 300 durante los cuatro años últimos. El monto de la pensión varía con arreglo al salario y a la duración del seguro, pero tiene un mínimo fijo. Se concede un aumento proporcional al grado de incapacidad en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional. Lo mismo se hace en los casos de tuberculosis y en los que requiere asistencia constante.

La *pensión de vejez* se concede en las mismas condiciones que la pensión de invalidez a los asegurados que han alcanzado la edad de 65 años (60 para las mujeres). En caso de muerte de un trabajador que ha satisfecho las condiciones de atribución de la pensión, ésta se concede a la viuda, a los huérfanos,

¹ Véase O. I. T., *Les problèmes du travail en Grèce*, cap. V, Ginebra, 1950.

así como a los nietos y a otros parientes a cargo. Mas el total no puede exceder de la pensión que cobraba el difunto. La pensión se reparte así: 40 por ciento a la viuda, 20 por ciento a cada huérfano, o 40 por ciento si el niño es huérfano de padre y de madre.

b) *Seguro de desempleo.* - Desde 1945, el seguro de desempleo de los trabajadores de la industria y del comercio se extiende de manera progresiva a todo el país. El financiamiento de las asignaciones de desempleo está basado en una cotización del 1 por ciento, de la cual el empleador paga tres cuartas partes y el asalariado una cuarta parte. Con un período de espera de 5 días para el obrero y de 10 días para el empleado, la prestación se concede al asegurado a condición de haber trabajado por lo menos 180 días durante los últimos 18 meses. En ese caso, el obrero recibe el 40 por ciento del salario medio de la categoría profesional a que pertenece, y el 50 por ciento el empleada. Está previsto un aumento del 10 por ciento por persona a cargo, no pudiendo exceder el total de la prestación del 70 por ciento del salario medio.

c) *Asignaciones familiares.* - Desde el primero de agosto de 1950, se conceden en Grecia por primera vez asignaciones familiares por causa de invalidez, de vejez y de muerte a todo beneficiario con cargas de familia. La tasa de la asignación está fijada por cabeza y por mes, y se paga con la pensión. En caso de muerte de un beneficiario, la pensión y las asignaciones familiares se reparten entre los derechohabientes. En caso de que el pensionado se beneficie de otra pensión de cualquier carácter, se suprime la asignación familiar.

d) *Regímenes especiales.* - Existen en Grecia regímenes especiales para la gente de mar (enfermedad, pensión, desempleo, tuberculosis); para los mineros (enfermedad, pensión); para los obreros del tabaco (enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, desempleo estacional); para los empleados públicos (enfermedad, pensión, asignaciones familiares); para los trabajadores independientes del comercio y de la pequeña industria (pensión).

CONCLUSIÓN

A la luz de estas diversas explicaciones, se puede afirmar que en los países del Cercano y del Medio Oriente se ha hecho un esfuerzo serio y se han obtenido apreciables resultados en el campo de la seguridad social, y ello en un lapso de tiempo relativamente corto. Si se tienen en cuenta la pobreza de la región, su nivel material y cultural bastante bajo, su industria poco desarrollada, las dificultades de comunicación y la inseguridad política y económica, se comprenden las dificultades enormes que los hombres de Estado han tenido que salvar para la realización de esta obra. No hay que perder de vista tampoco la necesidad de acudir en ayuda de las poblaciones indigentes e incultas, para elevar su nivel de vida e impedir que caigan en un estado de servidumbre próximo de la esclavitud; éste debe ser el más poderoso estimulante de los gobiernos de estos países.

Se comprueba, en efecto, en los países de la región una viva tendencia hacia el mejoramiento y la extensión de los sistemas de la seguridad social. *Los gobiernos nacionales*, unas veces *por* sus propios medios, otras con la ayuda o la colaboración de los especialistas de la O. I. T., intentan una amplia-

ción racional y adecuada de sus sistemas respectivos. Es característica de esta orientación una conferencia regional celebrada en Estambul en noviembre de 1947, en la que tomaron parte delegados de los países del Cercano y del Medio Oriente. La conferencia regional que debía celebrarse en Teherán, en abril del 1951, demuestra el espíritu de consecuencia y la tenacidad de las autoridades nacionales e internacionales.

Aparte de esta colaboración colectiva, la mayor parte de los países de la región realizan un esfuerzo individual para el mejoramiento y la extensión de sus regímenes.

Así es como se ha preparado en 1947 por el *Gobierno egipcio* y modificado en 1950, un proyecto de ley de extensión bastante considerable. Este proyecto prevé el sistema de seguro obligatorio para los trabajadores de la industria y del comercio mayores de 14 años, y para los empleados y funcionarios de los servicios públicos cuya situación no está garantizada por leyes especiales; preconiza la posibilidad de un seguro para los empleadores contratados por ellos mismos. El sistema en preparación está basado sobre dos grandes pilares, a saber, el seguro de enfermedad-maternidad y el seguro de pensión, estando repartidos entre ellos los accidentes del trabajo. Las cotizaciones son tripartitas y se reparten entre el empleador, el Estado y el asalariado.

Igual ocurre en *Grecia*, donde se aplica después de bastante largo tiempo un sistema de seguridad social muy desarrollado, preconizándose reformas, proyectos y planes formulados para el mejoramiento, y sobre todo para el saneamiento, la simplificación y la uniformidad del régimen.

En *Irán* están al orden del día medidas reglamentarias para la aplicación práctica y la elaboración detallada de disposiciones muy generales de la ley del 7 de junio de 1949. Por otra parte, el Gobierno del Irán ha preparado recientemente un proyecto de ley sobre los seguros sociales en beneficio de los funcionarios públicos y de los miembros de sus familias, que está destinado a cubrir la enfermedad, la muerte, los accidentes y la invalidez.

El joven *Gobierno israelita* ha sometido al Parlamento un programa muy amplio de política social, preconizando entre otras cosas la creación progresiva de una red de asistencia y de seguro sociales. Según este programa, toda la población estará obligatoriamente sujeta al seguro social, que la cubrirá contra todos los riesgos principales, le proporcionará asistencia médica y le concederá asignaciones familiares, sin hablar del funcionamiento de un servicio preventivo de sanidad pública. Para poner en vigor este vasto plan se prevén tres etapas.

El *Libano* prepara también un proyecto de ley relativo a la seguridad social de sus trabajadores. Preconiza el seguro obligatorio para todos los trabajadores, con excepción de los trabajadores agrícolas que no utilicen máquinas, los trabajadores del servicio doméstico, los de las empresas no mecanizadas que no ocupen a más de 5 trabajadores y los aprendices y meritorios. Los riesgos cubiertos son los accidentes del trabajo, las enfermedades (profesionales, generales, largas enfermedades), la maternidad, el desempleo, la muerte y las cargas de familia. Sin embargo, el proyecto prevé la aplicación de este sistema en tres etapas sucesivas a lo largo de un período de 10 años. La creación de una Caja nacional autónoma para el pago de las prestaciones debidas a los trabajadores está también prevista por el proyecto. Las cotizaciones serán tripartitas y repartidas entre los empleadores y los empleados, encargándose el Gobierno de colmar los déficits por medio de subvenciones presupuestarias.

Finalmente, en *Turquía* se efectúan con gran actividad estudios a fondo para la extensión de los beneficios de los seguros sociales a los trabajadores de las pequeñas empresas, para la organización de seguros colectivos voluntarios, para el perfeccionamiento del sistema actualmente en vigor y para la supresión de ciertas anomalías y desigualdades provenientes sea de la legislación, sea de una práctica defectuosa.

El día en que esos proyectos sean adoptados y puestos en vigor, se habrá realizado un enorme progreso social en los países del Cercano y del Medio Oriente; será así asegurada una elevación general del nivel material y espiritual de grandes masas laboriosas; el pauperismo y la miseria serán rechazados hacia sus últimas trincheras; el trabajador estará en condiciones de desenvolverse dentro de la libertad y de la dignidad, en la seguridad y en la alegría.
