

Las Conclusiones de la Conferencia del Trabajo de La Habana y el Régimen de los Seguros Sociales en el Perú

por Antonio Tori, Secretario General de la Caja.

Elaborado en 1935, el proyecto de ley de Seguro Social Obligatorio que, con posteriores y no sustantivas modificaciones hoy rige en el Perú, la Oficina Internacional del Trabajo al que fuera remitido en solicitud de parecer, expresó un juicio que, dentro del sobrio laconismo que imponía su rol de autoridad superior en estas cuestiones, implicaba un franco calificativo de aprobación. "Un conjunto de reglas perfectamente coordinadas —dijo— cuya adaptación a las condiciones regionales y locales constituirá un hecho digno de los más grandes esfuerzos".

Aunque para entonces —corría el año 1936— el Seguro Social gozaba de una experiencia universal de más de medio siglo, sus preceptivas estaban y siguen aún sujetas a la confrontación con la realidad social y a las consiguientes nuevas conformaciones que el curso de la evolución les imprime. Para mantener este indispensable paralelismo es que en gabinetes de trabajo como los de la O. I. T.—hoy en Montreal— y en frecuentes Conferencias, se intercambian observaciones y se determinan renovadas conclusiones.

En La Habana, se realizó, con esos objetivos, la Conferencia del Trabajo de los Estados de América, en diciembre de 1939. Ahí fueron consagradas, como preceptivas para su aplicación general, las más recientes adquisiciones experimentales y de la técnica entre otras cuestiones, en materia de Seguros Sociales. El Perú, miembro de la Conferencia, adoptó sus conclusiones.

La confrontación de ellas, en lo que a nuestro régimen de Seguro Social respecta, nos ha ofrecido un nuevo motivo de legítimo orgullo: el régimen peruano estaba anticipado, en mucho, a las aspiraciones y perfeccionamientos en La Habana consagrados. Más allá de "la concordancia del proyecto con la reglamentación internacional de los seguros sociales" que la O. I. T. encontró en 1936, nuestro sistema había ya consagrado y puesto en práctica normas que recién en La Habana se universalizan.

A demostrarlo así se dedica el trabajo que a continuación publicamos.

LA gentil invitación del Gobierno Cubano materializó el acuerdo de la XXIV reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo para convocar una Segunda Conferencia de los Estados de América Miembros de dicha Organización.

Fué así como en Noviembre de 1939 se celebró en La Habana esta segunda Conferencia, en la que estuvieron representados 16 Estados americanos.

La labor desarrollada se puede apreciar a través del estudio de las diversas cuestiones que fueron sometidas a su deliberación. Los temas tratados en ella, como en 1936 en Santiago de Chile, precisan elocuentemente la particularidad de los problemas sociales que los países americanos deben confrontar.

Nadie deja de reconocer la importancia capital de las enseñanzas que para todos los países se desprenden de las materias estudiadas por la Oficina Internacional del Trabajo. Desde la primera reunión realizada en Washington en 1919 hasta nuestros días, ha sido incesante la tarea del organismo Internacional del Trabajo y puede afirmarse que no ha quedado ningún problema social al margen de su erudita deliberación.

Pero si bien los países de América han participado en las grandes encuestas aportando su juvenil experiencia a la consagración de los principios que en forma de Convenios y Recomendaciones se proyectan en el campo social, también lo es que las principales discusiones se han orientado hacia la solución de aspectos vinculados al panorama europeo.

Es por eso que en Junio de 1936 y reafirmando el principio de universalidad que es fundamental en la Institución, la Conferencia Internacional del Trabajo resolvió convocar a los Estados de América, miembros de ella, a una reunión que se celebró en Santiago de Chile y en la que, como en la de La Habana, se resolvieron cuestiones fundamentales en el afán de cumplir la idea primaria de establecer una paz duradera fundada en la justicia social.

La Segunda Conferencia reunida en La Habana contempló en sus debates puntos trascendentales de índole social y para su estudio constituyó Comisiones de resoluciones de Seguros Sociales, de las condiciones del trabajo de mujeres y jóvenes, y de la inmigración.

No cabe duda que es interesante analizar todos y cada uno de los temas tratados en dicha reunión, no sólo por el interés que su actualidad despierta, sino por el elevado valor de enseñanza que representa el examen de los informes emitidos por las diversas Comisiones. Pero para el campo en que hemos querido enfocar estos ligeros apuntes, nos limitaremos a una exposición comparativa de las conclusiones de la Comisión de Seguros Sociales con respecto a nuestro régimen de previsión establecido por la ley N° 8433.

La Comisión de Seguros Sociales, en su segundo informe insertó, entre otros aspectos, los siguientes:

1°—Modificaciones sustanciales introducidas en ciertas cláusulas de la resolución de Santiago.

2°—Cláusulas nuevas estableciendo principios complementarios.

En orden a las materias que comprende el primer punto, prescindimos de las que se refieren al seguro obligatorio de accidentes y de las enfermedades profesionales, por tratarse de riesgos no cubiertos por nuestro sistema de seguros sociales.

Reservamos para un próximo comentario todo lo relacionado con el acuerdo adoptado en la Conferencia de La Habana recomendando que la gestión del seguro de accidentes sea confiado a instituciones que no persiguen un fin lucrativo, de preferencia a las del seguro social.

La Conferencia de La Habana al pronunciarse sobre el tópico referente a la "igualdad de trato entre trabajadores nacionales y extranjeros", modificó la resolución de Santiago, en el sentido de suprimir el requisito de la reciprocidad como condición para la igualdad de trato en el caso de beneficiarios extranjeros en el país en el que se hubiera producido el riesgo.

La igualdad de trato basada en la reciprocidad puede considerarse como una fórmula orientada a obtener para los nacionales de un país las mismas ventajas que la legislación local otorga a los extranjeros, pero no puede afirmarse que responde a una concepción estricta de los principios que sustentan la idea primordial de justicia social.

No es a base de dicha reciprocidad como los países deben establecer las normas legales que regulan las relaciones de trabajo y de

previsión de los extranjeros. La protección social a los trabajadores no conoce fronteras y bien sabido es que el Nuevo Derecho, en la defensa de los que son económicamente débiles, prescinde de esta estrechez de criterio para armonizar las relaciones de trabajo en un campo cuyos límites los marca la defensa del género humano.

El acuerdo en este sentido de la Conferencia de La Habana implica un reconocimiento expreso a esta moderna concepción y allana el camino que conduce a la justicia social.

La estructura avanzada de nuestra legislación sobre Seguros Sociales reconoció ampliamente estas ideas, prescribiendo, en cuanto al pago de las pensiones de invalidez y vejez, lo siguiente en el art. 17 de la Ley N° 8509:

“Las pensiones de invalidez y vejez que deban servirse en
“el extranjero y que correspondan a asegurados no nacionales,
“serán abonadas sobre la base de las cuotas de éstos y de los
“patronos, excluyéndose la renta correspondiente a las cuotas pa-
“gadas por el Estado”.

El año 1936, en que se incorporó a nuestra legislación el régimen de los Seguros Sociales, ya en él se consideraba la igualdad de trato entre trabajadores nacionales y extranjeros.

También en la Conferencia de Santiago se puso de relieve la importancia de la labor de los organismos del seguro en materia de acción preventiva y la utilidad de los diagnósticos precisos y exactos. La Conferencia de La Habana amplió la recomendación indicando la conveniencia del reconocimiento médico periódico de los asegurados con fines preventivos y el registro de los resultados.

La acción preventiva en el tratamiento de las enfermedades encierra una importancia que trasciende notablemente al mejoramiento biológico de un país. En el caso de las enfermedades sociales este principio encuentra su más cabal significación. Fácil es advertir todo el bien sanitario e higiénico que se alcanza al descubrir la tuberculosis en sus primeros síntomas y nó cuando la dolencia escapa al progreso de los conocimientos médicos.

Para las instituciones de seguro social, no sólo es fundamental la realización de una activa labor preventiva desde el punto de vista de facilitar dicho bienestar general, sino que, y principalmente, desde el que se refiere a la defensa de su economía. Una campaña preventiva bien orientada reduce el coste de sostenimiento del riesgo de enfermedad y repercute favorablemente en el de invalidez.

La recomendación de la Conferencia de La Habana orienta la acción asistencial de los establecimientos hospitalarios de la Caja Nacional de Seguro Social y la política inversionista de sus recursos.

El art. 19 de la Ley N° 8433, ampliado por el art. 14 de la Ley N° 8509, establecen la preferencia de la inversión de los recursos en la prevención de las enfermedades.

Nuestro régimen no ha descuidado este aspecto esencial cuyos resultados repercutirán en el mejoramiento del estado asistencial del país.

Hemos analizado la parte del segundo informe de la Comisión de Seguros Sociales en lo que se refiere a las modificaciones introducidas por la Conferencia de La Habana en la resolución de la Conferencia de Santiago; examinemos ahora el segundo aspecto de dicho informe en orden a "las cláusulas nuevas estableciendo principios complementarios".

En su orden, dichos principios nuevos se refieren:

a) — **Prestaciones en casos de maternidad.** — La Comisión acordó recomendar que las prestaciones de maternidad sean concedidas dentro del régimen del seguro de enfermedad, introduciendo así una ampliación en la que fué materia de la Conferencia de Santiago.

Independientemente de los regímenes de seguro que contemplan en forma exclusiva el riesgo de maternidad, muchas leyes sociales, en especial las referentes a la protección de la mujer han establecido disposiciones orientadas a concederle determinadas prestaciones.

Así por ejemplo, nuestra Ley N° 2851 reglamentaria del trabajo de las mujeres y de los menores, establece en los artículos 14 y 15, la obligación del descanso de la mujer antes y después del parto con una remuneración durante los indicados períodos.

La recomendación de la Conferencia de La Habana, compulsando las ventajas de los regímenes de Seguros Sociales preconiza que estas prestaciones sean concedidas en el seguro de enfermedad.

No se requiere un análisis profundo ni un esfuerzo intelectual acentuado para apreciar, desde puntos de vista técnico y científico, la conveniencia de que sea en el riesgo de enfermedad en donde se determinen las prestaciones de maternidad.

El estado grávido de la mujer disminuye su resistencia orgánica y predispone al organismo a diversas enfermedades. El embarazo tiene enfermedades propias y el período del puerperio puede considerarse como una verdadera convalecencia.

De otro lado, y desde el punto de vista asistencial, los elementos necesarios para atender a la mujer en los riesgos de enfermedad son los mismos que se utilizan para el de enfermedad: Consultorios, salas de hospitalización, personal especializado, productos medicamentosos diversos, etc. En la maternidad es preciso desarrollar, como en la enfermedad, una acción profiláctica y una acción curativa.

Nuestro régimen de Seguros Sociales, si bien distingue bajo el aspecto de ordenación técnica, los riesgos de enfermedad y de maternidad, diferenciando la calidad y cuantía de las prestaciones, lo cierto es que en ambos riesgos se otorga:

- a) — Asistencia médica especial;
- b) — Asistencia hospitalaria;

- c) —Servicio de farmacia; y
- d) —Subsidios en dinero.

Además, los dos riesgos están íntimamente vinculados en diversas disposiciones de las leyes Nos. 8433 y 8509. Así por ejemplo el artículo 37 de la primera de las indicadas leyes prescriben que se otorgarán las prestaciones del riesgo de enfermedad a las aseguradas que después de los 36 días de asistencia posteriores al parto se encontraran en estado de incapacidad de trabajar.

Igualmente, en los cálculos actuariales verificados para discriminar el porcentaje del total de las cuotas que debe aplicarse al riesgo de enfermedad se comprenden los dos riesgos.

Si como hemos visto, nuestro régimen de Seguros Sociales, ha contemplado estrictamente la recomendación de la Conferencia de La Habana, la efectividad de su aplicación se manifiesta con toda claridad en la organización de los servicios asistenciales de la Caja Nacional de Seguro Social.

Nuestro país presenta el ejemplo constructivo de las ventajas del utilaje propio. No nos hemos limitado a estructurar una ley que contiene los más avanzados principios que fundamentan los regímenes de Seguros Sociales, sino que, en la acción, hemos creado todo un sistema asistencial cuyos frutos además de tener el valor material de sus numerosas construcciones hospitalarias, principalmente ofrece las ventajas positivas de un tratamiento preventivo y curativo eficientes.

b) —Conservación del empleo durante la enfermedad.—No obstante que la Comisión de Seguros Sociales no formuló reglas concretas sobre este punto, se aceptó el principio de la conveniencia de tomar disposiciones en el seguro de enfermedad para que el trabajador que abandone sus ocupaciones por causa de enfermedad pueda conservar su empleo durante un período prudencial.

Esta recomendación incide más que en un régimen de Seguros Sociales, en aquel que regula las relaciones contractuales entre el capital y el trabajo.

Si la dación de una ley de Seguros Sociales es simultánea con la de un régimen regulador de las relaciones obrera patronales, entonces si es posible que en ella se establezcan disposiciones de aplicación del principio aceptado por la Conferencia de La Habana. Pero si como ha ocurrido en nuestro país, la ley de Seguro Social es posterior a un sistema avanzado de legislación social, entonces se presentan taxativas difíciles de evitar sin perjuicio de introducir una grave alteración en las normas reguladoras del contrato de trabajo.

Es por ello que la misma Comisión de Seguros Sociales no formuló reglas concretas, o sea, que dejó implícitamente en libertad para que cada país adecuase este principio a su legislación positiva del trabajo.

Empero este comentario no significa que nuestra jurisprudencia del trabajo no haya contemplado esta situación y menos aún que la conciencia patronal orientada por un principio de justicia haya dejado de darle una solución al problema. Podemos afirmar, sin temor a

equivocarnos, que el patrono cuando se trata de una causa justificada, como es la de enfermedad, no orienta unilateralmente su voluntad hacia la rescisión del contrato de trabajo. Todo lo contrario existe un amplio espíritu de tolerancia para conservar el trabajo al servidor que por motivos extraños a su voluntad ha tenido que abandonarlo momentáneamente.

Si dentro del marco conciliatorio de las relaciones dentro del capital y el trabajo, se produce este reconocimiento patronal, con mayor razón se apreciará cuando se trata de enfermedad sujeta a tratamiento por los Hospitales de la Caja Nacional de Seguro Social, desde que al patrono lo es fácil comprobar la efectividad de la dolencia y su tiempo de duración.

Como la libreta de cotizaciones la conserva el patrono en su poder y solamente la entrega al trabajador asegurado cuando éste se retira del trabajo o se ve en el caso de reclamar las prestaciones que el Seguro Social otorga, tiene a la mano los elementos que le permiten apreciar la justificación de la ausencia del trabajo. De allí que cuando el trabajador reingresa a sus labores, exhibe generalmente la documentación que el Hospital le ha entregado como comprobatorio de su estado de incapacidad.

Indudablemente que el principio aceptado por la Conferencia de La Habana tiene un amplio contenido social, pero juzgamos que la incorporación de normas positivas debe guardar estrecha vinculación con las que cada país tenga precisadas en su legislación específica.

c) — Situación de los trabajadores de edad avanzada al entrar en vigor el Seguro Social de vejez.—La Comisión de Seguros Sociales de la Conferencia de La Habana tuvo que confrontar la condición de los trabajadores que por límite de edad o por estar próximos a dicha limitación, no se encuentran incorporados a un régimen de Seguros Sociales, o que por referirse sus cotizaciones a un corto período de tiempo van a recibir, en los riesgos de invalidez y vejez, una pensión reducida.

Al examinar este problema, y de acuerdo con el principio básico del equilibrio entre los recursos y las cargas, se tuvo que tener presente la dificultad técnica en una solución que redundase en una alteración de estos principios, y entonces la Comisión recomendó que los Poderes Públicos aportaran los recursos indispensables para atender a los trabajadores excluidos del Seguro por razones de edad.

Sabido es que el otorgamiento de las prestaciones en cada uno de los riesgos, está subordinado el pago por el asegurado de un determinado número de cotizaciones, que es lo que técnicamente se denomina "período de espera".

El cumplimiento de este "período de espera", se exigió, de un lado, para obtener la más cercana proporcionalidad entre las imposiciones y los beneficios, y, de otro, para excluir las afiliaciones al régimen de personas extrañas al trabajo asalariado. Además, tras el "período de espera" funciona la capitalización de las cotizaciones que per-

INFORMACIONES SOCIALES

mite pagar pensiones elevadas en relación con el monto de las cuotas de los asegurados.

Nuestras leyes Nos. 8433 y 8509 disponen en orden al riesgo de invalidez que la pensión se otorgará al asegurado que tenga un mínimo de 200 imposiciones semanales y no menos de 100 en los cuatro años anteriores a la declaración del estado de invalidez, y que cuando el asegurado quede inválido antes de haber cumplido este período de espera, se le concederá una pensión reducida proporcional al número de las cotizaciones pagadas si es que tiene menos de 200 imposiciones semanales.

Las mismas leyes, en lo que a riesgo de vejez se refieren, conceden al asegurado una pensión si es que ha cumplido 60 años de edad y tiene, por lo menos, 1040 imposiciones semanales. La pensión será proporcional al período de sus cotizaciones cuando el asegurado, por haber ingresado al seguro a una edad mayor de 40 años o por otra causa, no puede completar las 1040 imposiciones semanales. El asegurado no tendrá derecho a pensión si al llegar a los 60 años de edad no tuviere por lo menos 260 cotizaciones, en cuyo caso se le devolverán sus cuotas semanales con intereses capitalizados a razón del 5% anual.

Como vemos nuestro régimen de Seguros Sociales, al igual que los de otros países, presenta la situación prevista por la Conferencia de La Habana, sin que ello signifique deficiencia técnica en su estructura. Todo lo contrario, nuestra ley ha conciliado, en lo posible, el principio del equilibrio entre las prestaciones y las cotizaciones y el afán social que extiende el beneficio al mayor número de asegurados.

Indudablemente que una buena solución aconseja la intervención de los Poderes Públicos insinuada en el principio adoptado por la Comisión de Seguros Sociales. El aporte por el Estado de los recursos indispensables permitirían otorgar pensiones iguales a los asegurados, que por la edad que han alcanzado, sólo van a cotizar durante un período limitado.

Esta fórmula no es de aplicación uniforme en todos los países que tengan establecido regímenes de Seguros Sociales. Su adopción depende de la potencialidad económica en cada localidad.

Si sólo la cotización del Estado, computada sobre el monto de los salarios de los asegurados representa una carga que se soporta mediante determinados esfuerzos, no podemos llevar el problema a un campo en que ese esfuerzo significaría una situación ficticia.

Cuando los países, dentro de un ambiente internacional sereno y constructivo, orienten sus fuerzas económicas al desarrollo de una amplia política social, encontraremos ya no este aporte extraordinario para atender a los trabajadores excluidos del seguro por razones de edad, sino que, mediante una revisión de los textos de las leyes y de los cálculos financieros, el propio Estado se asignará una contribución elevada que satisfaga todas las exigencias de la justicia social.

(Continuará)