

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIV

EPOCA III

NUM. 34

JULIO-AGOSTO

1965

MEXICO, D. F.

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

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

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

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

SUMARIO

	<i>Págs.</i>
ESTUDIOS:	
Las relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales <i>Giora Lotan.</i>	7
Principios generales de las Unidades de Habitación y Servicios Sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social <i>Esteban Domínguez.</i>	21
Planificación de la familia, control de la natalidad, planteamiento, soluciones y Seguridad Social <i>Miguel García Cruz.</i>	29
La rehabilitación del trabajador incapacitado <i>Alejandro J. Rhode.</i>	45
MONOGRAFÍAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL:	
Honduras	69
LEGISLACION:	
Reglamento General del Seguro Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte. (Instituto Colombiano del Seguro Social)	77
Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (Instituto Colombiano del Seguro Social)	93
NOTICARIO DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS PROFESIONALES:	
Coloquio Internacional de Viena sobre la Prevención de los Riesgos Profesionales. 109	109
V Congreso Mundial de Prevención de los Accidentes del Trabajo y de las Enfermedades Profesionales	109
Programa de Actividades Futuras de la Comisión de Prevención de Riesgos Profesionales	110
Segundo Congreso Interamericano de Prevención de los Riesgos Profesionales y Tercera Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de los Riesgos Profesionales	112
CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL:	
Actividades de los Cursos 1964-1965	115

LAS RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES

Giora Lotan

(Instituto de Seguros Nacionales de Israel)

El análisis de las relaciones entre la seguridad social y los servicios sociales ha sido objeto de cierto número de estudios recientes en el plano internacional. Un grupo de expertos en materia de servicios sociales, que se reunió en Nueva York en enero de 1959, hizo mención, en su informe,¹ de la importancia creciente de los regímenes de seguridad en la política social en provecho de los países y señaló la necesidad de coordinar los regímenes de seguridad social, los servicios sociales y otros programas sociales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. En su reunión de Roma, en 1959, la Mesa Directiva de la A.I.S.S. incluyó la cuestión en el orden del día de su XV Asamblea General en Estambul. La Sra. Ida C. Merriam (Estados Unidos) aceptó preparar para esta Asamblea General un informe que, posteriormente, fue publicado en el Boletín de la A.I.S.S.²

Después de haber discutido la cuestión a fondo, la Asamblea General adoptó la siguiente recomendación:³ "Que la A.I.S.S. se encargue de reunir, haciendo un llamado a todos sus miembros, informaciones sobre: a) los servicios sociales que administran, y b) las relaciones organizadas que mantienen oficialmente con otros organismos (públicos o privados) a los cuales incumbe administrar servicios determinados". Este informe fue igualmente preparado por la Sra. Ida C. Merriam y sometido bajo la forma de anteproyecto de informe a la consideración de un grupo de trabajo de la A.I.S.S. que se reunió en Ginebra los días 16 y 17 de septiembre de 1963, bajo la presidencia del autor del presente artículo. Los acuerdos de la primera reunión del grupo de trabajo fueron difundidos por conducto de sus miembros en febrero de 1964.

La Mesa Directiva de asuntos sociales de la Oficina europea de las Naciones Unidas, convocó en Dinard (Francia) del 22 al 31 de mayo de 1963, a un grupo de estudios europeos sobre "La contribución de la seguridad social al desarrollo de los programas sociales en favor de las familias",⁴ y en Sandefjord (Noruega), del 23 de septiembre al 3 de octubre de 1963, un ciclo de estudios europeos sobre "Las relaciones entre la seguridad social y los servicios sociales", con la colaboración de la Oficina Internacional del Trabajo.⁵

La cuestión puede ser considerada bajo tres ángulos diferentes, pero estrechamente relacionados: las funciones, la organización y las necesidades del individuo.

Un análisis hecho sobre la base de la situación actual, caracterizada por las numerosas variedades de regímenes de seguridad social y de servicios sociales existentes dentro de los diversos países, y que se distinguen por su campo de aplicación y el estado de desarrollo que alcanzan, puede revelar tendencias que señalen nuevos horizontes y nuevos métodos para los organismos tanto de seguridad social, como de servicios sociales.

Los regímenes de seguridad social y de servicios sociales tienen el mismo objetivo, que es el bienestar del individuo y de la familia, de la cual el Estado moderno ha asumido la responsabilidad. Parece que se reconoce cada vez más que el objetivo común de la seguridad social y de los servicios sociales puede ser más ampliamente alcanzado, con mayor provecho, por la colaboración o la coordinación, que por actividades distintas y sin relación entre ellas.

DEFINICION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Todo estudio de las relaciones entre la seguridad social y los servicios sociales debería estar fundado en las definiciones que han tratado de establecer los organismos internacionales, tomando en cuenta la opinión más generalizada con relación a esas cuestiones discutidas. Utilizando esas definiciones, es posible tener en consideración una advertencia formulada en el proyecto de informe del ciclo de estudios europeos de las Naciones Unidas sobre las relaciones entre la seguridad social y los servicios sociales, llevado a cabo en Sandefjord en septiembre de 1963: (p. 6) "Las definiciones son necesarias, pero el nombre y los adjetivos que se emplean tienen frecuentemente significaciones extensas y en ocasiones mal definidas, de uso corriente cotidiano, y por consecuencia carecen de la apreciación necesaria para entablar discusiones que deben ser fructuosas. Cuando se dan definiciones, pueden representar modas del pensamiento y tener como origen las culturas y las experiencias nacionales, susceptibles de ser, si no completamente inaceptables, por lo menos limitativas y engañosas para personas de culturas diferentes".

Una cierta confusión de conceptos parece inevitable. La primera investigación internacional sobre los programas de desarrollo, publicada en 1955, utilizaba las definiciones convenidas entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo. En esta encuesta, el término "Servicio Público" se emplea para designar los regímenes donde las prestaciones son reservadas para todos aquellos que reúnan las condiciones requeridas, por cuanto sea su ingreso, sin pago previo de cotizaciones requeridas, por cuanto sea su ingreso, sin pago pre-

vio de cotizaciones. Un régimen puede ser considerado como relevante de la seguridad social si asegura las prestaciones enumeradas en la Convención N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo, de la misma manera si recurre a cualquiera de los métodos siguientes: seguros sociales, asistencia social o servicios público. Se ha dicho que el término "servicios sociales" (que será definido más adelante) comprende también el servicio público tal como está definido líneas arriba y tomando en cuenta, después de esta definición, las medidas de seguridad social, sería preferible analizar las relaciones entre los seguros sociales (antes que la seguridad social) y los servicios sociales. No obstante, con el fin de sujetarnos a la terminología generalmente admitida, emplearemos el término "seguridad social" y no el de "seguros sociales".

Los regímenes de seguridad social dispensan ciertas prestaciones en eventualidades determinadas. En cada caso, el género y el monto de la prestación dependen de criterios objetivos establecidos antes que se presente la eventualidad considerada. En esta forma, los regímenes de seguridad social vienen generalmente a cubrir los riesgos recurrentes y claramente definidos que afectan la vida, otorgando a las diversas categorías de beneficiarios y a sus familias un sostén económico no muy uniforme e impersonal.

Puede aparecer que, en los informes de la A.I.S.S., desde el ciclo de estudios de las Naciones Unidas en Sandefjord, el término "Seguridad Social" haya sido empleado en un sentido bastante estrecho. Se refiere, principalmente, a las prestaciones en dinero y las prestaciones en especie acordadas por los regímenes de seguro de enfermedad no estando pues, suficientemente tomadas en consideración. Esta limitación de la definición se encuentra manifiesta también en la redacción de los textos de ciertas conferencias dictadas en Sandefjord, donde el término "prestaciones en especie" era utilizado casi como un sinónimo de seguridad social. Esta definición estrecha, por otra parte, no toma en cuenta ciertos servicios personales que son, en ocasiones, otorgados bajo forma de prestaciones de seguro, por ejemplo, la readaptación funcional y la reeducación profesional en el cuadro de seguro de accidentes o invalidez.

La transición de prestaciones en dinero a las de servicios, puede ser corroborada igualmente en la evolución de las "cajas de enfermedad" en los regímenes de seguro de enfermedad. Antiguamente, las cajas de enfermedad reembolsaban a los asegurados una parte de sus gastos relativos a los cuidados médicos, en tanto que el seguro de enfermedad proporcionaba cuidados médicos a título de servicio personal según las necesidades del asegurado, las indemnizaciones de en-

fermedad por pérdida del salario, suponían así sólo la prestación determinada en dinero.

Actualmente se utiliza la definición convencional siguiente de los "servicios sociales", que ha sido adoptada por el grupo de expertos de las Naciones Unidas mencionado anteriormente: una actividad organizada que promueve una adaptación recíproca de los individuos al medio social. Este objetivo se alcanza habiendo recurrido a técnicas y métodos susceptibles de permitir a los individuos, a los grupos y a las colectividades satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas de adaptación a una sociedad en evolución, y, por una acción cooperativa, mejorar su situación económica y social.

FUNCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LOS SERVICIOS SOCIALES

En la mayor parte de los países de Europa, así como también en los Estados Unidos, se puede encontrar el origen de los servicios sociales en las leyes sobre la asistencia pública (poor laws) y las instituciones establecidas con base en esas leyes. Esas instituciones proveían (y continúan proveyendo) las necesidades de una minoría de la población que había sido seleccionada por el simple hecho de depender de ellas. Es verdad que tales instituciones han progresado mucho desde su creación. Muchas de ellas son más modernas, mejor equipadas y dotadas de mejor personal que ciertos organismos de seguridad social. Sin embargo, en su provecho, el público en general no se percató completamente de la evolución producida y se inclina a considerarlas bajo el mismo aspecto que tenían anteriormente. Es verdad que, como antes, sólo una fracción de la población tiene derecho de pertenecer a ellas. Estos no son los servicios de los organismos en cuestión que señalen al requeriente. El sólo hecho de que pertenezcan a esta minoría (personas que reciben una asistencia), las distingue del resto de la población, motivo que se considera como una discriminación.

La diferencia entre recurrir a la asistencia y solicitar las prestaciones de seguro social, ha sido muy bien expuesta por Schweinitz:⁶

"Hay por ejemplo, personas que mantienen aún la sensación errónea e incómoda, de encontrarse dentro de la situación de una persona que solicita un sostén por no poder unir los dos extremos. El beneficiario de una ayuda o de una asistencia tiene derecho a aquello que ha recibido, pero tiene ese derecho porque es miembro de una colectividad, o de un grupo especial por el cual ha sido prevista esa ayuda y porque tiene necesidad de la misma. El derecho a los seguros sociales es de naturaleza distinta: Es un derecho adquirido con base en el

trabajo y en el pago de cotizaciones. Que el individuo tenga o no necesidad, no se toma en cuenta para determinar si llena las condiciones requeridas para recibir las prestaciones.

"La asistencia comporta una significación de fracaso para el beneficiario. Aquella es en parte casi inevitable en un programa dispuesto para proporcionar ayuda al individuo que no está en posición de superar sus necesidades y surge, en parte, debido a la influencia de la tradición. Nosotros estamos todavía afectados por la ideología del siglo XIX y de los siglos precedentes, la cual consideraba que la necesidad era una prueba de carencia de voluntad extrema o de indiferencia voluntaria y que la principal tarea de la administración de asistencias, era la de reformar al solicitante.

"De una manera general, la generación actual no suscribe este aspecto de la filosofía del siglo XIX".

Existe actualmente una diferencia fundamental en las relaciones entre el organismo de seguro y el asegurado, por una parte, el organismo de servicios sociales y la persona asistida, por la otra. Nosotros podemos ensayar a definir esta diferencia diciendo que el organismo de seguridad social está orientado hacia "la eventualidad", mientras que el organismo de servicios sociales se orienta hacia "la persona asistida"; o bien, en otros términos, en las relaciones entre el organismo del seguro social y el asegurado, el elemento personal no juega normalmente ningún papel. La decisión sobre el punto de saber si una prestación es concedida o no, está fundada enteramente en factores objetivos, a saber, si el asegurado llenó o no las condiciones prescritas por la ley. El peligro de una crisis de confianza no interviene. Cuando sus esperanzas son decididas, el demandante incrimina la ley, y no al funcionario, el cual le informa de la decisión.

La situación es diferente en el dominio de los servicios sociales, sobre todo en lo que concierne a los organismos de beneficencia. Las condiciones a cumplir pueden ser menos bien definidas; en este caso, el demandante dependerá, por lo menos, en cierta medida, del buen deseo del asistente social. No sería necesario exagerar, sin embargo, la distinción entre la orientación hacia "la eventualidad" y la orientación hacia "la persona asistida". Un cierto grado de orientación hacia "el asegurado" se imponen también los organismos de seguridad social, en razón a la naturaleza de una parte de sus asegurados.

No obstante, no se trata de una regla general aplicable en todas las ramas del seguro y al conjunto de la población. El otorgamiento de prestaciones de enfermedad, en dinero o en especie, o la aprobación de una demanda de protección después de un corto período de incapacidad de trabajo, en seguida de un accidente de trabajo, no presuponen una relación personal entre el requeriente y el personal del or-

ganismo del seguro. Puede ocurrir también que el requeriente entre en contacto con más de un funcionario ocupándose de cada demanda.

La relación impersonal entre el requeriente y el organismo de seguro es, sin lugar a dudas, una de las características de los seguros sociales. Ahora bien, los funcionarios de la seguridad social ven ahí una razón de la superioridad por lo que los seguros sociales son considerados por su relación con los servicios sociales. Eso parece, sin embargo, resultar de una confusión entre dos conceptos diferentes: los seguros sociales son más populares a la apreciación del público en general que ciertos servicios sociales, por el hecho de que las prestaciones de los seguros sociales son otorgadas independientemente de las necesidades individuales, tanto los ricos como los pobres tienen derecho a las pensiones de vejez si llenan las condiciones requeridas. Las prestaciones de los seguros sociales, en consecuencia, son generalmente otorgadas sin comprobación del estado de necesidad; no obstante, se tienen en cuenta situaciones personales, por ejemplo, la medida por la cual el interesado trabaja y percibe el monto de las aportaciones después del retiro en los casos en los que el pensionado no ha alcanzado aún la edad en la cual tiene derecho a una pensión independientemente de sus circunstancias. En una forma general, es de presumir que la gran popularidad de los seguros sociales es debida, en la mayoría de los casos, al hecho de que no se preocupan de las circunstancias personales antes que de la carencia de relaciones personales entre el requeriente y el personal del organismo.

Las necesidades del hombre,⁷ sin embargo, no son siempre previsibles o corrientes como aquellas que sirven de base a la seguridad social. Los individuos se encuentran en situaciones que no exigen necesariamente una ayuda material, pero a la cual llaman soluciones personales e individuales; es a esas necesidades a las cuales las organizaciones de servicios sociales buscan hacer frente. Estas necesidades no son conocidas al principio, las condiciones no son fijadas, y la asistencia difícilmente puede expresarse en dinero o en especie, pero exige mejor los "servicios". Las necesidades previsibles individuales que pueden ser satisfechas por soluciones monetarias, así como los problemas individuales que exigen alguna cosa completamente diferente, se presentan los unos y los otros y es necesario hacerles frente por igual.

NECESIDAD DE LA COLABORACION Y DE LA COORDINACION

La necesidad de la colaboración y de la coordinación entre la seguridad social y los servicios sociales debe ser de tal modo evidente si se advierte que responde de forma satisfactoria a ciertas necesidades del interesado. Si el mantenimiento del ingreso debe estar conside-

rado como uno de los principales objetivos de las medidas de seguridad social, es frecuentemente posible asegurarlo por una combinación de las medidas de seguridad social y las medidas de servicios sociales. En un período de pleno empleo, el trabajador en paro tiene no solamente necesidad de una prestación del seguro de desempleo, sino que también necesita de un servicio de consejos personales, que se esfuerce en descubrir las causas profundas de sus dificultades y lo ayude a vencerlas, prestándole su concurso a fin de adaptarlo a lo que se le exige en su centro de trabajo.

Las pensiones de vejez satisfacen más o menos las necesidades materiales de sus beneficiarios, pero no ponen remedio a la soledad ni proporcionan satisfacción a las vidas vacías, ya que no aseguran los servicios a domicilio necesarios, que urgen sencillamente para sobrevivir. La colocación de las personas ancianas que no tienen parientes y que no pueden solventar sus necesidades constituye otro ejemplo. Una madre viuda, de la cual el marido acaba de morir, tiene frecuentemente necesidad de consejos sobre el aspecto del cuidado de sus hijos, o de adaptarse a la necesidad de salir a trabajar al exterior, y este aspecto es desde luego más urgente que el de su pensión de sobrevivientes.

Muchos regímenes de seguro contra los accidentes de trabajo, como lo hemos ya mencionado, consideran la readaptación funcional y la reeducación profesional como cosas más esenciales que las prestaciones en dinero; tales servicios son efectivamente suministrados bajo la forma de prestaciones de los seguros sociales, o garantías en el cuadro de servicios sociales previstos por la legislación.

Estos ejemplos muestran a la luz la necesidad de una colaboración o de una coordinación entre los organismos de seguridad social y los organismos de servicios sociales. Queda por describir las diversas formas de organizaciones gracias a las cuales puede ser asegurada esta colaboración. Estas formas dependen, naturalmente, del estado de desarrollo de la seguridad social y de los servicios existentes en cada país, así como del campo de aplicación de sus regímenes de seguridad social y de las eventualidades cubiertas. Mientras el campo de aplicación sea restringido, el número de riesgos cubiertos es reducido y los servicios sociales están poco desarrollados y menores serán las posibilidades de colaboración. En una real situación, aquellos que tienen a cargo los servicios sociales, tendrán interés en beneficiar primero a aquellos que no llenan las condiciones requeridas para recibir las prestaciones de la seguridad social, tomando en cuenta la necesidad de establecer prioridades. Por el contrario, cuando el campo de aplicación de la seguridad social está próximo a la universalidad y cuando todas las eventualidades mencionadas en el Convenio N° 102 sean cubiertas,

es de presumir que los servicios sociales habrán tenido un desarrollo considerable y que así, la necesidad de una coordinación será más marcada.

Otro factor que influye en la necesidad de una colaboración, es el nivel de las prestaciones de la seguridad social. Mientras más elevadas sean las prestaciones de la seguridad social, menor será el número de las personas que necesiten solicitar una asistencia complementaria en dinero. Pero conviene hacer notar que aquello se aplica sobre todo en las relaciones entre la seguridad social y la asistencia pública, y solamente en forma indirecta a los otros servicios sociales.

El problema parece, por consiguiente, interesar a los países económicamente desarrollados. La potencia financiera de la mayoría de las instituciones de seguridad social, si se compara con los servicios sociales, en ocasiones menos bien dotados, puede influir en la forma de colaboración. Puesto que las instituciones de seguridad social están generalmente en posibilidad de constituir reservas financieras, cosa que buen número de servicios sociales no pueden hacer, las instituciones de seguridad social de ciertos países, están llamadas a participar en el financiamiento de los servicios sociales cuyas actividades están en relación estrecha con aquellas de una rama determinada de seguros. En Francia, los organismos de asignaciones familiares han tomado así la iniciativa de financiar ciertos servicios de protección a la infancia, pero existe la duda sobre si este género de colaboración deba ser recomendado a otros países. Después de que la seguridad social y los servicios sociales sean principalmente financiados por los fondos públicos, parecería más adecuado que, después del principio, algunos de sus fondos fueran afectados, de tal manera que los servicios sociales no dependieran de las subvenciones de la seguridad social. Sin embargo, en su provecho, este principio no es aplicado, porque los presupuestos de la seguridad social son a menudo, más importantes que los de los servicios sociales, que una suma que puede no presentar ninguna importancia en un presupuesto de la seguridad social, puede ejercer una influencia decisiva en el presupuesto de un servicio social. En numerosos casos, sin embargo, la ley no permite a los organismos de seguridad social otorgar subvenciones a los servicios sociales.

Describiendo las relaciones entre la seguridad social y los servicios sociales desde el punto de vista de la organización, existen dos aspectos principales para abordar la cuestión: la colaboración y la integración. En el primer caso, la seguridad social y los servicios sociales colaboran para resolver los problemas de algún requeriente —las modalidades y los niveles de esta colaboración serán expuestos más adelante en el presente artículo. En el segundo caso, los servicios so-

ciales son asegurados en el cuadro del organismo de la seguridad social y no a la inversa.

En el documento presentado por ella en el ciclo de estudios de las Naciones Unidas, la Sra. Ida C. Merriam hizo notar que este aspecto de abordar el problema en una perspectiva de colaboración presentaba la importancia solamente cuando existe "un número considerable de los servicios sociales necesarios". En provecho de los países, los organismos de seguridad social han sido conducidos para asegurar los servicios a sus asegurados, con el fin de colmar la laguna que, de otro modo, habría continuado su existencia desde hace mucho tiempo. Por otra parte, mientras los servicios sociales estén desarrollados y dotados de un personal en debida forma y mientras su prestigio sea más grande dentro de la colectividad, mejores serán las perspectivas de una buena colaboración entre la seguridad social y los servicios sociales.

Esta colaboración puede estar asegurada por las disposiciones legislativas, quienes pueden imponer al organismo de seguridad social el orientar a los asegurados encontrándose en cierta situación hacia un organismo de servicios sociales —posibilidad que está muy remota— o para el organismo de servicios sociales de tratar el caso en el cuadro de sus actividades, que pueden o no estar regidas por la ley. En provecho de los países, la colaboración está garantizada por los acuerdos al nivel de donde está detenida la política a seguir o al nivel administrativo; normalmente, estos acuerdos definirían también los caminos y los medios que permiten asegurar esta colaboración. Una de las formas más importantes de la colaboración es el servicio de orientación de la seguridad social hacia los servicios sociales y viceversa. Para que esta colaboración sea efectiva y sin alteración, ella presupone un conocimiento profundo en parte, y por otra de las actividades de los dos organismos interesados y de las condiciones requeridas por ellos, así como también las reglas claras y simples concierne a las novedades de comunicación entre ellas. La ausencia de estas condiciones previas de la colaboración priva en ciertos países a los beneficiarios de la posibilidad de usar plenamente en su favor los servicios que han sido instituidos en su provecho.

Otra forma de colaboración muy eficaz, pero que toma mucho tiempo, puede consistir en discusiones tratando sobre casos determinados entre los funcionarios de los dos organismos, o en negociaciones directas entre ellos con el fin de resolver un caso particular. Eso puede abarcar igualmente, si la ley de seguridad social lo permite, el pago por el organismo de seguridad social de servicios rendidos por el organismo de servicios sociales.

El organismo de seguridad social puede también sugerir al organis-

mo de servicios sociales la creación de nuevos servicios que, a su criterio, hagan falta. Una buena colaboración entre los dos puede también, por otra parte, conducir a la seguridad social a tomar la iniciativa de nuevas prestaciones en favor de los asegurados, por ejemplo los servicios a domicilio para las personas ancianas, etc. Según Ida C. Merriam en su informe mencionado líneas atrás, la perspectiva de colaboración no puede tener éxito hasta en tanto los organismos de seguridad social, así como los organismos de servicios sociales respeten los planes, los métodos y las necesidades de unos y de otros.

La perspectiva de la integración, es decir, la creación de servicios en favor de los asegurados en el cuadro del organismo de seguridad social, tampoco debería encontrar una aplicación que después de una decisión ha sido tomada al nivel donde está detenida la política a seguir, sobre el organismo de la seguridad social, a fin de evitar que de los servicios existentes no se haga doble empleo y de examinar e instituir si es oportuno y posible los servicios en cuestión para el total de la población. Esta perspectiva presenta la ventaja que percibirá el asegurado del servicio del cual él tiene necesidad en el cuadro del organismo de seguridad social. Normalmente, los funcionarios del organismo de seguridad social rendirán mejor cuenta de los servicios que pueden ayudar al asegurado a resolver su problema si estos servicios existen dentro del cuadro del organismo antes que fuera del mismo. El asegurado verá menos objeciones para sumarse a otra sección del mismo organismo que a renovar el procedimiento de solicitud y de preguntas en otro organismo. En los casos semejantes, será más fácil y menos formal hacer un llamado al servicio de orientación.

En su informe sobre los servicios sociales (párrafos 86-92), el grupo de expertos mencionó como uno de los métodos posibles de asociación entre los organismos de seguridad social y los organismos de los servicios sociales el empleo de trabajadores sociales como elemento de la estructura administrativa de los organismos de seguridad social. Esta sugestión merece una atención particular, porque ella no significa el empleo de trabajadores sociales en un servicio especial funcionando dentro del organismo de seguridad social, como en la reeducación profesional, sino el empleo de trabajadores sociales "como elemento de la estructura administrativa", es decir, en posiciones estratégicas. De esta manera, estos trabajadores sociales podrían dar consejos a los asegurados, u orientarlos en los dominios donde el personal corriente del organismo de seguridad social no puede tener una información suficiente. Que nosotros sepamos, esta sugestión no ha sido estudiada a fondo. Por el contrario, un informe citado en un artículo publicado en la revista de los servicios sociales N° 5, menciona que una tentativa fue hecha en Australia y en Canadá para incorporar

ciertos elementos de la doctrina de los servicios sociales a la administración de los servicios sociales.

Otro aspecto interesante del empleo de trabajadores sociales en los organismos de seguridad social, ha sido mencionado en el proyecto de informe final del ciclo de estudios de las Naciones Unidas celebrado en Sandefjord "El administrador... está esencialmente atado en su mesa de trabajo, compulsando los documentos y pensando en la función de los documentos, teniendo el deber y la responsabilidad de ser equitativo, de concordar con los precedentes —sistema del pensamiento muy diferente de aquel del trabajador social que se ocupa de situaciones personales, pensando solamente en la función de la mejor forma de utilizar los medios de los cuales dispone la colectividad para prestar su asistencia de un caso individual".

Aparece por consiguiente, que la aplicación de la técnica de los servicios sociales a los problemas que se relacionan con las diversas categorías de regímenes de seguridad social constituye una ocasión de volver más personales y más humanas las prestaciones otorgadas por ese régimen y de ensanchar el campo de aplicación de los servicios sociales; ella agrega un elemento dinámico a la acción de la seguridad social, que se limitaba antiguamente a la percepción de las cotizaciones, a la gestión de fondos y a la administración de prestaciones fijadas de antemano. Por otra parte, la creación de un servicio especial en el cuadro del organismo de seguridad social debe estar fundado en consideraciones de carácter administrativo: ver si el número de futuros requerientes justifica la existencia del servicio; gastos que entraña su funcionamiento; decidir si el servicio debería estar asegurado en todas las oficinas locales, o solamente en alguna de ellas, o en el plan regional; decidir hasta qué punto debería de estar relegado a los servicios existentes en el cuadro del organismo tipo de personal que es necesario, y en qué medida es disponible; vigilancia y formación complementaria que se imponen y seguir de este modo. En ciertos países, la inauguración de un nuevo servicio, igualmente si no da origen a un nuevo tipo de prestaciones, puede depender de una autorización especial proporcionada por el legislador.

Los servicios de cuidados médicos y de readaptación en el seguro contra los accidentes de trabajo constituyen ejemplos interesantes de servicios íntegros. En provecho de los países del mundo, existen clínicas especiales, hospitales y centros de readaptación o cuando menos de servicios de readaptación funcional y de reeducación profesional. La evaluación de las ventajas y de los inconvenientes de semejantes servicios íntegros debe necesariamente conducir a soluciones diferentes en los diversos países.

En su anteproyecto de informe sometido para el examen ante el

grupo de trabajo de la A.I.S.S., la Sra. Merriam hizo una exposición de los servicios sociales asegurados por los organismos de seguridad social miembros de la A.I.S.S. En esta exposición, el autor describe los diferentes métodos siguiendo a los de los servicios sociales, los cuales pueden estar asegurados por los organismos de seguridad social. Aquellos pueden administrar sus servicios directamente, en medio de su propio personal y de su propia organización administrativa, o bien, pueden pagar los servicios determinados que no obstante son de hecho asegurados por otro organismo. Una tercera posibilidad tratada en su informe es una relación oficial —según objetos acordados por escrito— con los organismos que aseguran los servicios, tal como los que conciernen a la orientación de los casos y el cambio de reseñas entre los organismos interesados.

El informe en cuestión describe un gran número de servicios sociales asegurados por los miembros de la A.I.S.S. Por medio de los 194 miembros de la A.I.S.S. en 83 países, 96 han respondido al cuestionario de la A.I.S.S. y 42 entre ellos señalaron que ellos aseguraban los servicios sociales, o habían establecido los acuerdos oficiales con los organismos que aseguran estos servicios. El término "miembros de la A.I.S.S." abarca necesariamente servicios administrativos de carácter muy diferente: en un país, puede tratarse de un departamento de gobierno, tal como un Ministerio de Asuntos Sociales, el cual, bajo el mismo techo reúne diversas ramas de seguros sociales, de servicios sociales, de servicios de protección a la infancia, la asistencia pública y los servicios del empleo, mientras que en otros países, solamente una parte de un ministerio puede ser miembro de la A.I.S.S., como es el caso para la Administración de la Seguridad Social del Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos; en otros casos, una muy pequeña organización administra solamente una rama de seguro y puede ser parte de la A.I.S.S. en calidad de miembro. Por otra parte, asimismo, si dos actividades diferentes son administradas por el mismo organismo, no puede haber alguna colaboración entre ellas. El carácter limitado de este estudio nace del hecho de que, en tanto que la encuesta de la A.I.S.S. debía limitarse a tener en cuenta las noticias suministradas por los miembros de la misma, y del hecho de que la A.I.S.S. no se compone sino de órganos administrativos homogéneos.

Esta dificultad ha sido igualmente señalada por el grupo de trabajo de la A.I.S.S. que discutió el informe de la Sra. Merriam desde su reunión de septiembre de 1963. "Los miembros del grupo de trabajo han reconocido que para obtener un cuadro completo de los servicios sociales de los cuales disponen los beneficiarios, una dificultad fundamental es que la estructura y las modalidades de la administración va-

rían profundamente en los distintos países, como se rindió cuenta desde el principio de la encuesta. En ciertos países, los organismos de seguridad social aseguran toda una gama de servicios, en tanto que otros países sólo se ocupan de algunos de estos servicios, que son organizados por otros públicos o de beneficencia".

En su resumen, después de la reunión del grupo de trabajo, la Sra. Merriam expresó la opinión de que "sería necesario un estudio de tipo diferente para hacerse una idea del motivo por el cual los servicios asegurados por los organismos de seguridad social se inscriben en el conjunto de los servicios de la colectividad. Gracias a la colaboración de las Naciones Unidas y del B.I.T. y de la Oficina Internacional del Trabajo, nuestros conocimientos de los servicios sociales y de sus relaciones con los regímenes de seguridad social en los diversos países y en las circunstancias diferentes deberían acrecentarse".

De conformidad con las proposiciones del ponente, las sugerencias siguientes han sido adoptadas para su examen complementario en el seno de las comisiones permanentes y grupos de trabajo de la A.I.S.S. siguientes:

1. Los servicios sociales suministrados por los institutos de seguro de desempleo serán estudiados por la Comisión permanente del seguro de desempleo.
2. Las relaciones entre los regímenes de asignaciones familiares y los servicios sociales serán estudiados por la Comisión permanente de asignaciones familiares.
3. El inventario de los servicios y de las medidas destinadas a favorecer la readaptación en las instituciones de seguridad social serán examinadas por el Grupo de trabajo sobre la readaptación y la evaluación de la invalidez.
4. Un cuestionario sobre los servicios sociales suministrados por los institutos del seguro de vejez será puesto a discusión en la Comisión permanente del seguro de vejez, invalidez y muerte.

La XV Asamblea General de la A.I.S.S. ya ha discutido los informes de la Comisión permanente de seguro de desempleo y de la Comisión de las asignaciones familiares. Cuando todos los informes estén disponibles, el grupo de trabajo se reunirá de nuevo para elaborar las conclusiones generales que se imponen en este dominio.

Numerosos expertos consideran que la seguridad social y los servicios sociales no deberían estar considerados como elementos distintos de la política social. Estos son los aspectos estrechamente conexos de una evolución nueva en posición de convertir en un estado más avanzado de la condición humana.

NOTAS

1. Social Security and Social Services. International Social Service Review No. 5' E/CN/333, pág. 82-92.
2. Boletín de la A.I.S.S., Nos. 3 y 4, 1962 pág. 5.
3. *Ibid.*, p. 19.
4. Ver informations sociales, París, diciembre 1963. pág. 1-214.
5. Informe publicado como documento No. SOA/ESW/1963./1. (En inglés solamente).
6. Elizabeth y Karl de Schweinitz: Interviewing in Social Security.
7. Después del informe del ciclo de estudios europeos de Sandefjord. pág. 7.