

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVI

EPOCA III

NUMS. 46-47

JULIO-OCTUBRE

1967

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.

I N D I C E

XVI ASAMBLEA GENERAL DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
NUEVO PRESIDENTE DE LA A.I.S.S.	5
EL BOLETIN DE LA A.I.S.S. SE TRANSFORMA EN REVISTA INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL	7
SESION INAUGURAL	11
DESARROLLOS Y TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1964-1966)	39
LA ENSEÑANZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS UNIVERSIDADES	55
 INFORMES Y LABORES DE LAS COMISIONES PERMANENTES:	
Comisión Permanente Médico Social	59
Comisión Permanente del Seguro de Desempleo	64
Comisión Permanente de Organizaciones y Métodos	73
Comisión Permanente de Actuarios y Estadísticos	79
Comisión Permanente de Asignaciones Familiares	80
Comisión Permanente del Seguro de Vejez, Invalidez y Supervivientes ..	90
Comisión Permanente del Seguro contra Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	100
 OTRAS REUNIONES CELEBRADAS EN OCASION DE LA XVI ASAMBLEA GENERAL:	
Comisión Ad Hoc sobre Rehabilitación y Evaluación de Invalidez	109
Mesa Redonda de Seguridad Social y Servicios Sociales	114
Mesa Redonda de Relaciones Públicas y de las Publicaciones de Seguridad Social	118
Grupo de Trabajo de la Comisión Permanente de la Mutualidad	120
Grupo de Trabajo sobre los Aspectos Jurídicos de la Seguridad Social ...	124
Pequeño Grupo de Trabajo sobre Seguridad Social para la Población Rural de Asia y Oceanía	126
Reunión de Directores de Instituciones Africanas de Seguridad Social ...	127
 COMUNICACIONES A LA ASAMBLEA GENERAL REFERENTES A OTRAS ACTIVIDADES DE LA AISS	
I. Comisiones Regionales:	
Africa	129
América	139
Asia	150
II. Prevención de Riesgos Profesionales	158
III. Encuesta acerca de Seguridad Social para Trabajadores al Servicio del Estado	162
SESION DE CLAUSURA	167
XVIII Y XIX SESIONES DEL CONSEJO DE LA A.I.S.S.	171

COMISION PERMANENTE DEL SEGURO DE DESEMPLEO

La Comisión Permanente del Seguro de Desempleo, celebró su Décima Reunión en Leningrado del 17 al 18 de mayo de 1967, ocupando la presidencia el Sr. Raymond Etienne (Bélgica).

La Comisión primero consideró un informe respecto a "El Financiamiento de los Planes de Protección Contra el Desempleo (Estudio Comparativo)", preparado por el Sr. F. Hadjidimitriou, director de la Organización del Seguro de Colocación y Desempleo (Grecia).

Al presentar su informe el Ponente explicó que su informe era provisional y describió las dificultades principales que se habían encontrado. Señaló que el financiamiento de planes de protección era un problema amplio, complicado e importante. Que los asuntos que presentaba no eran peculiares al seguro de desempleo pero que se relacionaban con los principios fundamentales de todos los planes de seguridad social. El Ponente expuso varios capítulos de su estudio y describió los aspectos más importantes que requieren mayor atención refiriéndose en particular a los efectos del financiamiento sobre el equilibrio de la economía en total y a los problemas referentes a los métodos de financiamiento, origen de los fondos e inversión de los fondos de reserva.

La presentación de este informe fue seguido por una viva discusión durante la cual muchos delegados dieron detalles de sus planes nacionales y presentaron puntos referentes a los diferentes aspectos del problema de financiamiento que les gustaría ver incluidos o estudiados en mayor detalle dentro del informe. Un pedimento especial fue formulado de que el informe debería referirse a las siguientes materias: a) las razones para la adopción por reglamentos nacionales de un sistema u otro para la evaluación de cargos del seguro de desempleo; b) las reglas y principios que de acuerdo a los reglamentos de cada país determinan la forma de fijar el nivel de cuotas; c) los principios y las reglas adoptadas para la constitución de fondos de reserva

y los métodos que se han encontrado más adecuados para la inversión de fondos de reserva; d) el porcentaje de contribuciones en mora según los diferentes planes. Estas sugerencias fueron recibidas favorablemente.

El Sr. Peter Thullen, representante de la O.I.T., señaló el hecho de que el programa a largo plazo de la O.I.T., para la revisión de ciertos convenios sobre el seguro social adoptados antes de la segunda guerra mundial incluyen la revisión del Convenio de Seguro de Desempleo de 1934. Con referencia a ésto, la Comisión de Expertos de Seguridad Social, en el curso de su última reunión en marzo de 1967, estudió en detalle las posibilidades de revisar este Convenio incluyendo lo relativo al financiamiento. En virtud de lo complejo del problema y la gran diversidad de prácticas nacionales, los expertos consideraron que era inapropiado recomendar la adopción de cualquier método en particular de financiamiento. La Comisión de Expertos pensó que la O.I.T. debería de mantener una encuesta sobre las diferentes posibilidades del financiamiento de prestaciones de desempleo y que sería aconsejable examinar las diversas tendencias en materia de financiamiento (por ejemplo, financiamiento de prestaciones de desempleo por medio de un presupuesto social) y las ventajas y desventajas y las repercusiones económicas y sociales de un sistema en particular.

Por último, el representante de la O.I.T., mencionó los distintos problemas originados en países industrializados por un lado y por el otro en países en desarrollo y señaló que estos problemas piden muy distintas soluciones.

El Ponente manifestó su intención de ampliar el informe para tomar en cuenta los nuevos aspectos y sugerencias hechas durante la discusión. Solicitó de las instituciones miembros colaboración en la encuesta poniendo a su disposición los informes y los datos necesarios para cumplir con su tarea. Para terminar, se decidió que el estudio del asunto debería de continuarse y que el informe debería ser enmendado y empleado de conformidad con las decisiones que se tomaron durante la reunión.

* * *

La Comisión entonces consideró el informe sobre "Aspectos en particular del Seguro de Desempleo para trabajadores ocupados en la Carga y Descarga de Buques". Para presentar su informe, el Ponente Sr. N. Roth, secretario de la Federación de Fondos del Seguro Aprobado de Desempleo (Suecia), comentó respecto a varios capítulos.

Veintisiete institutos miembros habían contestado el cuestionario, cuyo texto definitivo fue adoptado durante la última reunión de la Comisión en Estocolmo en mayo de 1966. Otras contestaciones llegaron demasiado tarde para ser incluidas en el informe y serán consideradas cuando el informe sea revisado.

El Ponente llamó la atención a un importante cambio referente al transporte que se presentó durante la preparación de su informe, un cambio que ha alterado considerablemente las condiciones de trabajo y de empleo para grupos de trabajadores profesionales empleados en la carga y descarga de buques. Esto se relaciona a la introducción de "envases" y "remolcadores" como medio de transporte de mercancía.

El asunto es de gran importancia, en virtud de que puede resultar en la disminución del número de trabajadores necesarios, pero en una mejoría de sus condiciones de trabajo. Concluyó el Ponente señalando que este desarrollo está únicamente en su etapa inicial y que es difícil profetizar: sin embargo, será necesario enmendar y completar el informe para tomar en cuenta este cambio importante.

En el curso de la discusión que siguió a la presentación del informe y de sus conclusiones, varios delegados enfatizaron sobre la gran importancia del cambio en el campo de transportes que fue citado por el Ponente. Algunos delegados también dieron mayores detalles en informes acerca de sus sistemas nacionales e hicieron propuestas para enmiendas.

Por último, la Comisión decidió que la encuesta debería de continuarse y el informe enmendado y completado en virtud de las discusiones y particularmente con vista a tomar en cuenta con debida consideración los importantes cambios que están ocurriendo en las técnicas de transporte. Un nuevo cuestionario dirigido en particular sobre la introducción de "envases" y "remolcadores" como medios de transporte será formulado y enviado a los institutos miembros. Por estos medios el informe definitivo y sus conclusiones presentará un cuadro detallado de la situación en cuanto a seguro de desempleo que se presenta actualmente para el grupo de trabajadores ocupados en la carga y descarga de barcos.

Entonces la Comisión adoptó su programa de actividades futuras, que pone en primer lugar la continuación de los dos estudios citados. Los dos temas que hace varios años aparecieron en el programa adop-

tado por la Comisión han sido retenidos, pero se ha dado prioridad al punto referente a la encuesta de estadísticas del costo de la protección contra el desempleo. El programa de actividades futuras fue establecido como sigue:

- 1.—El financiamiento de planes de protección contra el desempleo-estudio comparativo (continuación).
- 2.—Aspectos en particular de planes de protección como el desempleo para trabajadores ocupados en la carga y descarga de buques.
- 3.—Encuesta estadística del costo de la protección contra el desempleo en diferentes países (estudio que será hecho en cooperación con el Comité de Actuarios y Estadísticos).
- 4.—Aspectos particulares del seguro de desempleo para trabajadores a domicilio.

Finalmente, la Comisión procedió a renovar su Directiva continuando como Presidente el Sr. R. Etienne (Bélgica). Como la vicepresidencia estaba vacante en virtud de la renuncia del Sr. Mc. Gregor (Canadá), la Comisión eligió como vice-presidente al Sr. R. L. Beatty (Canadá). Los ponentes generales Sr. F. Hadjidimitriou (Grecia) y Sr. F. Schmidt (de la República Federal de Alemania), fueron reelectos.

* * *

El informe y las conclusiones sobre "Servicios Sociales otorgados a las Instituciones del Seguro de Desempleo", preparado por el Sr. Fiedrich Schmidt (República Federal de Alemania), que fue adoptado por la Comisión durante su IX Reunión en Estocolmo en mayo de 1966, fueron presentados a la XVI Asamblea General en Sesión Plenaria del 19 de mayo de 1967 y fueron aprobados por unanimidad.

El texto de las conclusiones es el que sigue:

CONCLUSIONES ACERCA DE LOS SERVICIOS SOCIALES OTORGADOS POR LOS INSTITUTOS DEL SEGURO DE DESEMPLEO.

La XVI Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social que se reunió en Leningrado del 10 al 20 de mayo de 1967, habiendo examinado el informe presentado por la Comisión Permanente del Seguro de Desempleo sobre servicios sociales otorgados por los Institutos del Seguro de Desempleo, adopta las siguientes conclusiones:

1.—Como en otras ramas del seguro social en los planes del seguro de desempleo hay una clara tendencia, además de las prestaciones en dinero que tendrán que ser sostenidas en el futuro, que son valiosas para el individuo y su familia y que sirven primariamente para garantizar la subsistencia, hacia una previsión incrementada para prestaciones primarias en especie y en forma de servicios. En esta forma el sistema de protección asume funciones que no solamente son el síntoma de una situación social penosa, pero también combaten con más efectividad que anteriormente las causas de ésta o buscan evitar que se presente, como por ejemplo, insuficiencia de educación profesional o movilidad de trabajadores (ocupacional y geográfica). El sistema de protección puede en esta forma convertirse en una parte integral de un mercado de trabajo activo y de una política de empleo. Así, en algunos países están haciendo esfuerzos para otorgar cobertura no solamente para los cesantes, sino también para los trabajadores con empleo cuyo trabajo u ocupación se ven en peligro debido al progreso tecnológico o por las transformaciones económicas. Parece que la principal razón para este desarrollo está en el hecho de que casi cada trabajador asegurado debe ser considerado como un receptor potencial de prestaciones bajo el sistema de protección.

2.—En particular, sin un servicio bien desarrollado de colocación de empleo cubriendo todo el país ningún sistema de protección contra el desempleo es viable a largo plazo. Si el instituto administrando el plan no opera el servicio por sí mismo, entonces en todo caso debe trabajar en estrecha y constante cooperación con los responsables del servicio de colocación de empleo; de otra manera, no podría evitar efectivamente el réclamen injustificado de prestaciones en dinero bajo el sistema de protección y fracasaría en lograr su objetivo primario, es decir, poner un fin rápido a la cesantía por medio de obtener la colocación en un empleo y el alivio consecuente al sistema de protección del cargo financiero.

Sin embargo, el servicio de colocación de empleo debe especialmente en países sin desempleo, tratar de otorgar un mayor número de servicios adicionales en forma de enseñanza vocacional para trabajadores cuyo empleo podrá ser puesto en peligro, por ejemplo por el progreso tecnológico o aquellos que buscan un trabajo mejor pagado.

3.—El esfuerzo de combatir las causas de desempleo aumentarán su urgencia en el futuro en virtud del progreso técnico y los cambios estructurales en la economía (agricultura, minería, industria, trabajos

de servicio) y en las mismas ocupaciones, conjuntamente con la aparición de nuevas formas de energía (petróleo, gas natural, energía atómica) y de nuevos materiales plásticos. Sistemas modernos de protección contra el desempleo, por lo tanto, tratan de mantener y de vigorizar la política general del mercado de trabajo por medio de desarrollo de los métodos existentes de asistencia y de servicio o del desarrollo, o estimulando unos nuevos; consideran medidas para evitar el desempleo para que sean por lo menos tan importantes como las medidas para eliminarlo.

4.—Estos nuevos tipos de asistencia y servicio son en su mayor parte de una naturaleza preventiva, por ejemplo, el establecimiento de servicios de educación vocacional, el servicio de colocación para aprendices y educandos, asistencia en educación vocacional, readiestramiento, y progreso ocupacional. Estos tipos de asistencia son frecuentemente el resultado de una cuidadosa investigación del mercado de trabajo, y de la situación ocupacional; si son logrados a tiempo, dirigidos cuidadosamente y adecuadas, pueden contribuir sustancialmente a la estabilización de condiciones de empleo, el logro de un grado mayor de equilibrio en el mercado del trabajo y así a un crecimiento económico adecuado, el evitar el desempleo y un grado más alto de seguridad social. Además, también tienden a eliminar indirectamente y seguramente a largo plazo el desempleo actual.

5.—Asistencia suplementaria tendrá la estructura de una política del mercado general del trabajo, también puede ser de una naturaleza de rehabilitación, como por ejemplo los diversos tipos de ayuda para la restauración de las personas física o mentalmente inhabilitadas en el proceso del trabajo.

Las medidas desarrolladas a este fin pueden ser implementadas ya sea en tareas en el mercado de trabajo abierto o en talleres especiales para personas inválidas. Los servicios de rehabilitación parece que están adquiriendo mayor importancia por varias razones, especialmente en los países industrializados (por ejemplo, debido a la falta de trabajadores, mejoras en ayudas del trabajo técnico).

6.—Los servicios sociales mencionados en el informe pueden selectivamente ser importantes, no solamente para los países con situaciones económicas y del mercado del trabajo, desfavorables, en que ellos puedan contribuir a la eliminación o reducción del desempleo; también pueden en gran parte ser usados con valor y efectividad similar

en países en buenas condiciones económicas, en cuanto que son un contrapeso a la falta de trabajo, especialmente de trabajadores adiestrados y especializados, o movilizan los recursos del potencial de trabajo latente y evitan desempleo, facilitando movilidad ocupacional y geográfica y educación vocacional.

7.—Para los servicios sociales que están en una estrecha relación con los sistemas de protección contra el desempleo y en cuanto a la previsión, utilización y el impulso de tales servicios, varias formas de participación del sistema de protección son concebibles.

El instituto responsable del sistema de protección puede administrar el servicio social con su propio personal (por ejemplo, colocación de empleo, educación vocacional, colocación de aprendices, y readiestramiento); el instituto puede usar los servicios sociales de otra institución para sus propios fines, (por ejemplo, aquellas de las autoridades gubernamentales para la colocación de empleo para comprobar si los derecho-habientes llenan los requisitos al derecho de prestaciones en dinero). El instituto puede participar otorgando consejo técnico para los servicios sociales de otra institución (por ejemplo, dentro de la estructura de la rehabilitación vocacional que puede ser otorgada por uno de los institutos de seguro de pensiones, sobre la base de trabajo de equipo). El instituto puede a fin de lograr los resultados deseados en relación a la política del trabajo: a) otorgar subsidios, préstamos u otros pagos en dinero a los trabajadores (por ejemplo, gastos de viaje y de solicitudes, subsidios de educación vocacional, subsidios de readiestramiento, asignaciones de cesantía, adquisición de herramientas de trabajo, subsidios de manutención, subsidios de re-colocación, asignación de trabajo a corto plazo, asignación por mal tiempo, etc.) b) asistencia financiera y de crédito a los empleadores, a los maestros constructores, a autoridades públicas, cooperativas, etc., para la creación y manutención de empleos y para evitar fluctuaciones indeseables (por ejemplo, subsidios de adiestramiento y aprendizaje, préstamos o subsidios con fines de establecer industrias, para obtener equipo de construcción de invierno, para la implementación de obras públicas, para la construcción de habitaciones para trabajadores, etc.).

Y finalmente.

El instituto puede otorgar información general actual acerca del mercado de trabajo y de las oportunidades ocupacionales, etc.;

otorgar información valiosa para los interesados capacitándolos para tomar decisiones de hecho y medidas que les permitirán obtener o asegurar un empleo permanente así otorgando al individuo un grado de seguridad social mayor.

8.—Los servicios sociales citados pueden ser de una importancia variable de acuerdo con el estudio técnico social y económico del desarrollo del país. Donde hay un grado alto de desempleo, por ejemplo, mayor énfasis se le ha dado al servicio de colocación de empleo y al programa educacional para los cesantes, mientras que en un país sin desempleo, el énfasis será puesto en la educación vocacional avanzada y para mejoramiento de la capacidad productiva de las personas con empleo. En un caso la tarea es reducir o eliminar tan pronto como sea posible el desempleo, en el otro caso el objetivo debe ser el obtener trabajadores técnicos y especializados que son urgentemente requeridos a corto y largo plazo y el efectuar una acción preventiva contra las consecuencias de una posible recesión económica. La elección de donde debe recaer el énfasis y el tipo de servicios sociales a otorgar será grandemente influenciada por los resultados de la investigación del mercado del trabajo y las investigaciones ocupacionales que son inevitables en una sociedad industrial moderna.

9.—Para la efectividad de un servicio social no parece ser absolutamente decisivo si su organización está o no dentro del instituto administrando el sistema de protección contra el desempleo; sin embargo, es vital para su buen éxito que debería haber una cooperación estrecha y un intercambio permanente de información entre los institutos, si hay más de uno ocupado en esto.

Por el uso y la mejoría de ayudas técnicas, psicológicas, médicas y educacionales y por medidas apropiadas de publicidad e información, la efectividad de ciertos servicios sociales puede ser notablemente incrementada.

10.—Cuando con más efectividad un servicio social contribuye a la eliminación, reducción o el evitar el desempleo, menos tendrán en general los sistemas de protección la necesidad de otorgar prestaciones en dinero para cubrir las necesidades de subsistencia de los cesantes y sus familias. Por esta razón, parece justificable que los sistemas de protección contra el desempleo deberían de participar financieramente en los gastos de dichos servicios sociales.

11.—En cuanto a que el instituto que administra el sistema de protección maneje los servicios sociales directamente, regularmente cubre los gastos de sus propios recursos. Estos recursos pueden incluir:

- a) ingreso directo de contribuciones;
- b) cantidades derivadas de contribuciones y fondos de gobierno;
- c) cuotas pagadas por empleadores;
- d) fondos de gobierno provenientes únicamente de impuestos.

En cuanto al instituto administrando el sistema de protección y que no maneja el servicio social, este es financiado solamente de recursos de gobierno o de autoridades locales o las instituciones privadas que administran este servicio cubren el gasto por si mismos.

12.—Las formas de trabajo de cada servicio social son tan diferentes que es casi imposible hacer afirmaciones generales acerca de ellas. En este campo es en general con el consejo y la discusión individual con el funcionario de colocación de empleo, el funcionario de educación vocacional o con un equipo consejero que da forma a la creación de todas las medidas y asistencia. Además, los servicios sociales frecuentemente son destinados por el instituto administrando el sistema de protección contra el desempleo, tanto individual como institucionalmente, por medio de ayuda financiera, material y consejo.

13.—Como regla para los trabajadores, el uso de estos servicios sociales es gratuito y voluntario.

14.—La efectividad de un servicio social de este tipo depende mucho de la calidad de su personal. Por esta razón, la selección de personal y particularmente el adiestramiento avanzado requiere atención en particular, especialmente como el conocimiento de ocupaciones frecuentemente con rapidez se convierte en atrasado debido al rápido desarrollo tecnológico actual. Entre más continúe este adiestramiento tomando en cuenta los resultados más recientes de la investigación del mercado del trabajo y de asuntos ocupacionales, el servicio social se convierte en más eficaz.