

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIX

EPOCA III

Núm. 63

MAYO-JUNIO

1970

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 del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación 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

ESTUDIOS:	Pág.
Las actividades de la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social desde el punto de vista de los trabajadores.	
Gerhar Weissenberg	9
La OIT y la seguridad social desde el punto de vista de los empleadores.	
Sven Hydén	29
La Organización Internacional del Trabajo y la Seguridad Social.	
Pierre Laroque	39
La OIT y la Seguridad Social: El desafío de la cooperación técnica.	
Giovanni Tamburi	53
Convenios sobre seguridad social y función de Establecimiento de Normas de la OIT.	
Carlos Martí Bufill	69
Orígenes y actividades de la Comisión de Expertos para la Seguridad Social de la OIT.	
Isabel Graig é Igor Tomes	85
El desarrollo de los Servicios Médicos por medio de los Convenios Internacionales de la OIT.	
Dr. Jerome Dejardin	121
La OIT y la prevención de los riesgos profesionales.	
Dr. Luigi Parmeggiani	141
Reflexiones sobre cincuenta años de Seguridad Social.	
Guy Perrín	165

LA OIT Y LA SEGURIDAD SOCIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS EMPLEADORES

SVEN HYDÉN

del Seguro Mutual de Garantía de Suecia

En 1969, la Conferencia Internacional del Trabajo, tuvo ocasión de celebrar el 50º aniversario de la OIT. Los discursos de felicitación proviniendo de varios medios, subrayaron la importancia de la obra lograda por la organización en los campos de la seguridad social, en la mejoría de relaciones profesionales, el mejoramiento de los niveles de vida y en las oportunidades ofrecidas para el intercambio de puntos de vista. Sin embargo, se formularon ciertas críticas a razón de las imperfecciones, de las divergencias de opinión en cuanto a las actividades elegidas, y de las esperanzas exageradas en los resultados anteriores de las actividades de la OIT. El autor del presente artículo ha representado a los empleadores en diferentes Reuniones desde 1950, y también después de 1955, ha tenido el placer de trabajar en muchas ocasiones en comisiones de la AISS y de su oficina. Por otra parte, sus opiniones necesariamente deben reflejar la influencia del hecho de que las ideas que tiene de la obra de la OIT se formaron en el transcurso de las Conferencias y en la preparación de las Conferencias, y no están fundadas en la experiencia del trabajo diario y rutinario de la organización.

La OIT ocupa una posición muy especial entre las diferentes organizaciones que forman parte de la familia de las Naciones Unidas. Es la sola organización que tiene una estructura tripartita, la cual permite una participación, a nivel de igualdad, de empleadores, de trabajadores y de gobiernos. Su composición es de carácter mundial, y cada país tiene el mismo poder en cuanto a votos, sea cual fuere su población o la extensión de su desarrollo industrial o su importancia económica general. Es solamente en el Consejo de Administración que los 10 países de mayor importancia industrial, ocupan lugares garan-

tizados al igual que los representantes de gobiernos. Los empleadores y los trabajadores tienen el derecho exclusivo de elegir sus propios representantes en el Consejo de Administración y éstos son elegidos a título personal y no como representantes de determinados países.

Esta estructura facilita a la organización tratar particularmente los problemas de relaciones profesionales, la seguridad social y cuestiones conexas. La OIT desempeña un papel importante en la lucha universal por la paz, la libertad, la humanidad y la justicia y en estos campos aspira a la elaboración y a la adopción de instrumentos internacionales, y a mejorar las condiciones de vida por medio de actividades prácticas en los países en desarrollo, y se esfuerza en ayudar a los países a implementar medidas legislativas o programas prácticos y eficaces en el dominio social. La elaboración de instrumentos internacionales que, en el origen, es la actividad prioritaria de la OIT, por diversas razones nunca ha sido muy apreciada por los empleadores, los cuales de todas maneras han tomado una parte activa en los trabajos preparatorios en vista a la adopción de estos instrumentos, y a veces han obtenido buenos resultados. Por razones evidentes es el grupo de trabajadores que más debe interesarse a los procedimientos que resulten en la adopción de instrumentos internacionales. De todas maneras, para los países altamente industrializados, los cuales generalmente ya tienen una legislación y un mecanismo avanzados en materia de seguridad social en vista de asegurar la paz en la industria, la investigación, la enseñanza y la asistencia técnica deben tener una prioridad más elevada que el establecimiento de normas. Ese es igualmente el punto de vista de los empleadores en general.

La OIT procura estar a la vanguardia del desarrollo general, lo que puede parecer poco realista y dar lugar a críticas; estas críticas frecuentemente justificadas, son debidas a la incapacidad de observar las modificaciones en la evolución de la situación económica y social de los Países Miembros y de adaptar la política a estas modificaciones. En el transcurso de los primeros decenios de la existencia de la OIT, la mayoría de sus miembros pertenecían a los países más avanzados económicamente y sus legislaciones, en el campo de cuestiones sociales, no diferían mucho en general. Fue durante este período que la OIT estableció las bases de sus actividades en cuanto a los instrumentos internacionales, y sus métodos no han cambiado en consecuencia del enorme crecimiento del número de sus miembros. Los recién llegados naturalmente son bien recibidos y llevan un aumento de fuerza a la OIT, pero el hecho de que la mayoría de ellos son países en desarrollo exige una orientación de las actividades de la organización en direcciones que difieren a las de sus primeros años.

Un cambio notable se produjo en la forma de una intensificación de actividades prácticas con mira a acelerar el desarrollo. Según los empleadores, este nuevo tipo de actividad debería extenderse, aún si los trabajos relativos a nuevos instrumentos existentes deberían ser postergados. Ideas de esta índole fueron expresadas durante la Conferencia de 1969, por numerosos eminentes representantes de los empleadores de los países altamente industrializados, por ejemplo por el señor Bergenstrom (Suecia), Presidente de la Organización Internacional de Empleadores; por el señor Erdmann (República Federal de Alemania); por el señor Waline (Francia) y también por un eminente representante de los empleadores de los países socialistas, el señor Polyakof (URSS). Los empleadores parecían unánimes en preconizar una aceleración de la expansión económica en los países en desarrollo por medio de la formación profesional, el perfeccionamiento de los cuadros administrativos, y de la utilización más amplia de un mecanismo apropiado para solucionar los conflictos de trabajo y, como consecuencia de estas actividades y en armonía con el progreso económico, de una extensión de la seguridad social y de una mejoría en las condiciones generales de vida. Las actividades de la OIT en este campo son por consecuencia muy apreciadas.

Es natural que los trabajadores y los empleadores tengan opiniones diferentes sobre muchas cuestiones, y que aborden los problemas desde ángulos diferentes; sin embargo, ambas partes han descubierto métodos de colaboración dentro del cuadro de la OIT. El señor Waline en el discurso que pronunció en la celebración solemne del 50º aniversario de la OIT, subrayó el hecho de que los empleadores y los trabajadores se han dado cuenta de la necesidad de garantizar los medios que la organización ofrece en materia de información, de contactos, de negociaciones y de acciones comunes, particularmente en vista de la reconstrucción del mundo en el período de paz después de la Segunda Guerra Mundial. Los resultados provechosos de estos contactos, en el transcurso de la primera década de post-guerra han permitido la continuación de la colaboración en muchos campos.

Las investigaciones de la OIT en general, se consideran muy importantes. El método utilizado, que consiste primero de un estudio profundo basado en cuestiones sobre la legislación y la práctica actual en determinados campos, seguidos por el examen de los informes provisionarios por parte de todos los estados miembros, y por los gobiernos de todos los países que han contestado a estos cuestionarios, han tenido el efecto de reunir una enorme cantidad de datos que pueden ser utilizados para diversos fines. Es así que, cuando los gobiernos soli-

citan información sobre la legislación de otros países, es útil tener a mano a la vez las respuestas a los cuestionarios y los resúmenes. La información fundada en la situación de un país que representa condiciones análogas es frecuentemente más valiosa en cuanto a documentación comparativa y modelos útiles que los informes donde figuran resúmenes de información recogida en los países que se encuentran en estados de desarrollo profundamente diferentes.

Cuando los resultados de las investigaciones son publicadas, los informes de la OIT sobre esas investigaciones son de interés para los tres grupos. Estos informes son generalmente concentrados y con frecuencia reflejan las opiniones en cuanto a las ideas expresadas, lo que es muy diferente de la documentación reunida en los estudios efectuados por la AISS, por ejemplo, dado que los informes de la OIT tienen el objeto principal de obtener una documentación de primera mano en vista de establecer normas internacionales, es deseable que la OIT se concentre en cuestiones generales. A propósito de este punto particular, los empleadores han luchado contra una nueva tendencia a entrar en detalles más profundamente de lo que sea necesario, aunque por otra parte, las investigaciones detalladas podrían ser útiles para los países que buscan modelos antes de promulgar nuevas medidas legislativas.

A veces se producen controversias entre los diferentes grupos de la OIT en cuanto a la elección de actividades, particularmente si su meta es de preparar nuevos instrumentos internacionales, o revisar los instrumentos existentes. Los empleadores muchas veces estiman que los asuntos propuestos son demasiado teóricos o que tiene aspectos políticos que podrían retrasar su examen inmediato. Los empleadores, fundando sus opiniones sobre la doctrina de que la meta prioritaria es la mejoría de los niveles de vida, quisieran que la OIT tratase los problemas de carácter práctico donde los resultados pueden lograrse relativamente rápido y donde las soluciones presentan ventajas tanto para los trabajadores como para la industria. Al contrario, los trabajadores frecuentemente buscan tratar los problemas de carácter social y político, tales como por ejemplo, la reducción de las horas de trabajo y las cuestiones conexas, o los salarios garantizados y los problemas análogos de aspectos económicos y sociales. Los empleadores quieren evitar las cuestiones que pueden ser más fácilmente discutidas en los diversos países o en las Conferencias entre los representantes de los países de un nivel análogo de desarrollo. Según sus experiencias, los empleadores consideran que la OIT, siendo una institución mundial, tal vez no sea la organización más calificada pa-

ra abordar los problemas que durante muchos años todavía deberían de resolverse de manera diferente en los diversos países.

Una de las tareas más importantes de la OIT es la asistencia técnica, en campos como la seguridad social, la asistencia pública, la formación profesional y la administración de trabajo. Tal asistencia técnica generalmente se otorga a los países en desarrollo, pero también a veces a los países bastante desarrollados. En los dos casos, este tipo de actividad es en extremo útil, sobre todo porque la asistencia está siempre asegurada a la solicitud de los países interesados, como complemento a sus propios esfuerzos. Las actividades de la OIT en el campo de la asistencia técnica son justamente el objeto de elogios en diversos medios; sin embargo, no es posible evitar algunas deficiencias y es comprensible que se hayan formulado ciertas críticas. La asistencia técnica facilitada, parece a veces demasiado ambiciosa en relación al nivel de instrucción en el país interesado. Se encuentran demasiados ejemplos de fracaso debido al hecho de que el país que recibe una ayuda no haya logrado todavía un nivel aceptable de alfabetismo. Los programas demasiado avanzados no han tenido éxito porque los expertos no han tenido en cuenta la existencia de una incapacidad administrativa y de tradiciones imperantes. Por este motivo los empleadores se esfuerzan en subrayar la importancia de la formación como primera etapa y como objetivo principal de la asistencia técnica. Ciertos fracasos puede que se deban al hecho de que los gobiernos, las industrias y los sindicatos dedican, para actividades de asistencia técnica, personas que sólo pueden liberar durante períodos demasiado cortos. Es necesario que los miembros del personal de asistencia técnica de la OIT estén a la disposición de los países interesados durante un período suficiente. La experiencia de las industrias que tienen sucursales en los países en desarrollo demuestra que es necesario que el personal trabaje durante dos años por lo menos o aún más tiempo, en cada lugar, dado que pueden producirse circunstancias imprevistas que hagan necesario comenzar por la formación en vez de emprender de inmediato los trabajos prácticos. Por otra parte, el personal de la asistencia técnica debería cambiarse con relativa rapidez porque es importante que los expertos técnicos estén siempre muy al corriente en su campo particular. Se debe insistir constantemente en la necesidad y la obligación práctica de parte de los expertos técnicos de establecer contacto con los representantes del gobierno en el país donde trabajan, y de anudar los vínculos estrechos con las organizaciones de empleadores y de los sindicatos. Igualmente deberían —y sobre este punto las críticas están justificadas— comprender y utilizar la experiencia ya adquirida en la mayoría de los

países por los directores de industrias multinacionales que han trabajado o que trabajan en los países interesados. Las empresas de este tipo frecuentemente han constatado que era necesario comenzar con la formación profesional y el perfeccionamiento de los cuadros dirigentes en vista a poner progresivamente más y más trabajos responsables entre las manos de los competentes de los países interesados. Sin duda alguna sería ventajoso recurrir más a los expertos que tienen una experiencia internacional adquirida en empresas industriales.

Un aspecto importante de la asistencia técnica de la OIT es el esfuerzo que se hace con frecuencia para que resulte una uniformidad en la legislación, y con recurso a arreglos sencillos para así facilitar la colaboración entre distintos organismos, por ejemplo, en el dominio social. El punto de partida para la OIT debe ser los convenios existentes. Estos convenios sin embargo, generalmente establecen normas mucho más elevadas que las que sería posible lograr inmediatamente en la mayoría de los países que solicitan una asistencia técnica. Por consecuencia sería práctico estudiar las posibilidades de asimilar las reglas y los métodos administrativos de los países vecinos, si sus sistemas económicos descansan sobre los mismos principios. Frecuentemente se aplica un método de este tipo en la industria privada, donde se tiene como principio el recurrir a sistemas similares de ventajas marginales, y si es posible, a prestaciones en dinero en los países vecinos cuya situación y desarrollo económicos no demuestran una diferencia demasiado profunda.

Las actividades de asistencia técnica de la OIT pueden presentar un dilema en los países en desarrollo que solicitan la asistencia técnica con la esperanza de llegar rápidamente a un nivel elevado en un campo particular o por lo menos un nivel aceptable desde el punto de vista internacional. Los trabajadores del país beneficiado pueden contar con resultados rápidos, y la OIT no puede permitir que se decepcionen. Esto puede conducir a proposiciones de expertos técnicos que si fuesen aceptadas podrían presentar dificultades de orden económico cuando la economía nacional no haya adquirido un nivel adecuado. La OIT y los expertos deben, por consecuencia, llegar siempre a un compromiso entre lo que es deseable y lo que es posible. Sobre este punto particular, los empleadores de los países interesados frecuentemente tienen opiniones muy diferentes de los de los expertos. Los empleadores dan la prioridad al desarrollo económico en relación a un crecimiento de la seguridad social, y explotan el hecho de que a la larga, una mejoría demasiado rápida de la seguridad social puede obstaculizar el desarrollo económico general.

No existe una diferencia de opinión entre los tres grupos de la OIT sobre ciertas gestiones. Una de esas cuestiones es la asistencia técnica con vista de asegurar el derecho de asociación y la promoción de la paz en la industria. Los empleadores y los trabajadores de los países no socialistas están de acuerdo igualmente en que la promoción de la colaboración entre la administración de las empresas y los trabajadores en los diversos países deben beneficiarse de una prioridad elevada y que las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben por consecuencia ser más eficaces.

La Conferencia Anual Internacional de Trabajo es la actividad más espectacular de la OIT, y es la Conferencia, que según la constitución, debe tomar las decisiones sobre muchísimas cuestiones importantes. Con el tiempo, sin embargo, la eficacia de la Conferencia se ha visto más y más afectada, sobre todo porque el número de expertos y delegados que toman parte ya ha pasado de 1,000 y porque los procedimientos tienden a volverse inflexibles. Por otra parte, ha sido imposible evitar discusiones de carácter puramente político que no tienen relación con los objetivos generales de las actividades de la organización. Algunos delegados pronuncian discursos destinados al público de sus países más bien que a sus colegas, los delegados a la Conferencia. El trabajo así, se ve turbado por conflictos ideológicos entre representantes de distintos sistemas económicos y a veces por manifestaciones políticas. Este género de conducta debe considerarse, sin embargo, como excepcional y no debe impedir que la Conferencia persiga sus objetivos. El debate principal se concentra en las cuestiones tratadas en el Informe Anual del Director General. Este debate es muy importante y tiene por objeto la mejoría de la paz social y de la seguridad social. Los puntos de vista expresados durante este debate toman una importancia decisiva para las actividades futuras de la OIT. Es inevitable que los diferentes orígenes de los oradores den lugar a pequeños incidentes cuando los sentimientos políticos entran en juego, dado que los problemas discutidos en el transcurso del debate general han tratado de las tendencias de los programas más bien que de situaciones de hecho.

Como ya hemos mencionado, uno de los aspectos más familiares de las actividades de la OIT, es la elaboración de instrumentos internacionales que, en su forma definitiva, son aprobados por la Conferencia Anual. Aunque estos instrumentos son examinados sobre todo en las comisiones técnicas, es la Sesión Plenaria de la Conferencia que toma la decisión final. La Conferencia frecuentemente establece comisiones especiales para el examen de proposiciones de instrumentos

nuevos, o revisados, en materia de seguridad social, y esta actividad es del mayor interés para la AISS. Otras comisiones, por ejemplo, las que se ocupan de los trabajos de las oficinas de empleo, o de la protección de los trabajadores contra los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pueden estudiar los problemas análogos a los que constituyen una preocupación constante para la AISS. Los problemas examinados por una comisión de seguridad social, cuando tal comisión se establece, y en las comisiones conexas, son en su mayoría de carácter altamente técnico. De ello resulta, que muchos participantes en el trabajo de estas comisiones, en el transcurso de los años sucesivos, regresan en calidad de especialistas. Los miembros de una comisión discuten las proposiciones presentadas a la comisión por la Oficina, y las examinan según un método parlamentario que termina en un procedimiento de votación. Las proposiciones de la Oficina son fundadas sobre las encuestas antes mencionadas que concierne la legislación y la práctica, y sobre las respuestas recibidas en estas encuestas.

Ya hemos subrayado el hecho de que los instrumentos de la OIT son destinados a servir de guía para la legislación nacional o para el mecanismo que fija las condiciones de trabajo y las condiciones sociales en un país miembro. La diferencia entre un convenio y una recomendación de la OIT es bien conocida. Un convenio es obligatorio para el país que lo ratifique. Una recomendación sirve solamente de directriz. Tarde o temprano, sin embargo, las disposiciones de una recomendación pueden transformarse en un texto de convenio, cuando la misma cuestión en una etapa ulterior figura en la agenda de la Conferencia. Los empleadores aprecian —por lo menos en cierta medida— el trabajo logrado en la preparación de informes, pero son generalmente circunspectos en cuanto a las estipulaciones en los instrumentos en consideración. Hay allí una diferencia de actitud entre los trabajadores y los empleadores. Los empleadores constantemente tienen presente la posibilidad de que las estipulaciones de un convenio, si éste se ratifica, sean perjudiciales a la economía del país que lo ratifica y esto, en su opinión, no puede ser aceptado en muchos países antes de muchos años. Los empleadores, rara vez están dispuestos a dar su aprobación a tales estipulaciones, y consideran que es poco realista que los gobiernos muchas veces aceptan las estipulaciones propuestas aunque éstas no pueden ser admitidas en sus propios países. Por el contrario, los trabajadores se esfuerzan en asegurar la inclusión de estipulaciones de mucha importancia cuando éstas corresponden a la doctrina que ellos ponen en práctica en su lucha para modificar la legislación en su país de origen.

Durante los primeros años de la OIT, los empleadores y los trabajadores hablaban muchas veces sin entenderse los unos a los otros, y no podían llegar a un acuerdo; eran desconfiados e incapaces, aún en cuestiones sencillas, de convencerse mutuamente y por eso trataban de convencer o de persuadir el más gran número de representantes gubernamentales posible. Los representantes gubernamentales, de su lado, no querían que se les considerase demasiado restrictivos; debido a eso se encuentran con frecuencia en los convenios normas más elevadas que las que podrían ser aceptadas durante mucho tiempo en la mayoría de los países.

En el transcurso de los últimos años una modificación notable se ha producido en el ambiente que rodea los métodos de trabajo, por lo menos, en lo que concierne a las comisiones. Después de la Segunda Guerra Mundial, los empleadores y los trabajadores llegaron a un acuerdo general sobre muchos puntos prácticos en los trabajos de las comisiones técnicas. Existe menos desconfianza y la discusión es más franca.

Generalmente hablando, las actividades de la OIT representan una importancia muy grande para la AISS; por consecuencia, es necesario mantener los vínculos entre el Secretariado de la AISS y el Servicio de Seguridad Social de la OIT. Todas las actividades antes mencionadas son de interés para la AISS y ésta tal vez puede aportar una contribución en la preparación de los instrumentos de la OIT y poner su experiencia a su disposición. El presente número de la Revista Internacional de Seguridad Social de la AISS rinde homenaje a la obra notable lograda por la OIT, en el transcurso de sus 50 primeros años, lo cual es una prueba de íntima amistad en la realización de esta ayuda tan apreciable. Cuando trabaja en algún campo que es de vivo interés para la OIT, la AISS puede considerar a ésta como un hermano mayor de temperamento vivo, que tiene ideas luminosas y nuevas, a veces de carácter político. En la AISS donde no hay ninguna tendencia a ejercer una presión sobre nadie por medio de decisiones mayoritarias, los métodos más tranquilos son puestos en la práctica, sin evaluación política, y sus trabajos son muchas veces utilizados por la OIT a título de información. La diferencia principal entre las dos organizaciones reside en sus métodos de trabajo, pero las dos tienen un fin común: para la OIT, soluciones avanzadas a las cuales se llega según los métodos de asambleas legislativas; para la AISS, esencialmente, la investigación de hechos, y el intercambio de experiencias y de información. El objetivo es el mismo: la mejoría de las condiciones de vida, la dignidad humana, y la libertad personal.