

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: EL DESAFIO DE LA COOPERACION TECNICA

GIOVANNI TAMBURI

Jefe del Servicio de la Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo

El 50 Aniversario de la OIT ha permitido a varios autores recordar el papel desempeñado por la Organización en la evolución de la política contemporánea de la seguridad social y de subrayar en particular la influencia de las actividades normativas de la OIT sobre el concepto y la generalización de la seguridad social en los diversos países.

Parece que menos atención se ha prestado ahora a las actividades prácticas de cooperación técnica que la Organización se ha esforzado, en el transcurso de los años, en llevar a los Estados Miembros, notablemente a los países en desarrollo, asegurando así una ayuda concreta y directa, con vista de estimularles y de orientarles en la dirección que han de tomar los regímenes de la seguridad social. Esta acción, más empírica que doctrinal, incontestablemente ha marcado la evolución de muy numerosos sistemas nacionales de seguridad social; sin embargo, ha presentado a la Organización problemas en extremo complicados, no solamente en el plan operativo, sino también y sobre todo en la cuestión de determinar criterios flexibles de orientación técnica que pudiesen sostener eficazmente las iniciativas de los Estados Miembros.

Incluidos en el cuadro más vasto de la cooperación técnica nacional e internacional en escala continental, la asistencia otorgada por la OIT en este sector especializado, no es tal vez la más substancial en términos de los recursos financieros y humanos en ello comprometidos, pero sin duda sí tendrá, a largo plazo efectos muy profundos sobre las legislaciones de la seguridad social en el Tercer Mundo, y de ahí sobre las probabilidades que los sectores de la población más desfavorecidos accedan progresivamente a un nivel mínimo de bien-

estar por medio de prestaciones sociales, en los cuales son incontestables su valor social y su oportunidad económica.

Las reflexiones que siguen, tienen esencialmente como fin analizar las razones por las cuales este sector especializado de la cooperación técnica de la OIT, representa para la Organización a la vez un compromiso prioritario y un desafío permanente. La experiencia demuestra en efecto, que un gran número de países recurren con más y más frecuencia a la ayuda de la OIT en materia de seguridad social, y que el umbral atravesado hace nacer otras necesidades; el progreso social y la evolución de técnicas posterga cada año un objetivo que no obstante se creía al alcance de los medios ya en función. Por otra parte, existen, en el plan de relaciones humanas, muchas dificultades que vencer para que la asistencia técnica sea efectiva.

TRASCENDENCIAS Y ORIGENES

Siendo una expresión nueva de la solidaridad internacional, la cooperación técnica ha avanzado, después de la Segunda Guerra Mundial, de manera singular y parece engrandecer progresivamente su campo de acción y su impacto sobre el desarrollo económico, social y cultural de vastas regiones del mundo a medida que se plantea en términos concretos, en los distintos países, la realización de los programas en desarrollo.

En su acepción más amplia, la cooperación técnica aspira a todos los métodos que permitan a una colectividad aportar el uno al otro su ayuda en vista de la solución de cualquier problema técnico. No obstante, parece útil hacer una distinción entre la ayuda, financiera propiamente dicha y la ayuda que consiste en otorgar a las autoridades nacionales, ya sea conceptos técnicos, ya sea los medios que les permitan mejorar los conocimientos técnicos del hombre.

Los dos métodos bien pueden ser complementarios o interdependientes, como, por ejemplo, cuando la ayuda proporcionada consiste en inversiones, en locales o en equipo que permita crear las infraestructuras necesarias para que los expertos de la cooperación técnica puedan consagrarse a la enseñanza y a la formación.

Sin embargo, para analizar las experiencias y las perspectivas de la cooperación técnica a la cual la Oficina Internacional del Trabajo se ha consagrado en lo que se refiere a los programas dentro del dominio de la seguridad social, se dará al término de cooperación técnica un sentido limitado, excluyendo la ayuda financiera propiamente dicha (préstamos, inversiones, etc.), que es además el recurso principal de otras organizaciones nacionales o internacionales.

Ahora bien, una mirada sobre el pasado conduce en seguida a dos comprobaciones. La primera es que, desde su creación, y en todo caso mucho antes de las Naciones Unidas, la OIT ya practicaba la cooperación técnica en materia de seguridad social. Leyendo hoy las publicaciones de los años 30 se da uno cuenta, no sin sorpresa, que si los países recibiendo ayuda eran mucho menos numerosos y si sus nombres tal vez hayan cambiado, la naturaleza y los objetivos de la ayuda técnica proporcionada por la Oficina son siempre los mismos. El lenguaje de los antiguos expedientes es también singularmente familiar. He aquí algunos ejemplos ⁽¹⁾:

En Grecia en 1931, con la ayuda de un experto de la OIT, “la encuesta general sobre el número de los asalariados, su clasificación por edad y por sexo, sus dependientes familiares y el monto de sus salarios, efectuada a principios de septiembre de 1930, ha sido examinada, y los resultados han sido utilizados para la elaboración de bases técnicas y financieras de un proyecto de legislación”. En Sudamérica “el gobierno venezolano pidió, a fines de 1937, la colaboración de la OIT para un estudio de un sistema de seguro social”. Las misiones técnicas de expertos de la OIT lograron el establecimiento de la primera legislación de seguro social en ese país. Lo mismo en Turquía, en 1938 “para colaborar en el establecimiento del plan de labores legislativas y técnicas que incumbirán al instituto de seguros, una misión de la OIT se ha trasladado a Ankara”.

Se podrían citar otros ejemplos de la época en que la asistencia técnica de la OIT tenía la tendencia de ayudar a los Estados Miembros a dar a conocer y a desarrollar el seguro social y sus técnicas dentro de un contexto de crisis económica, a pesar de las vicisitudes de una situación política generalmente perturbada. Cabe recordar que la OIT ha sido igualmente asociada, desde el principio, al desarrollo de sistemas que llegan más allá del cuadro de los seguros sociales, y que “lord Beveridge consultó a la OIT en la elaboración de su famoso plan y rindió generoso tributo a la ayuda que recibió” ⁽²⁾.

El segundo ejemplo, es que la importancia creciente dada a la asistencia técnica internacional desde los años 50, es una consecuencia lógica, por una parte, de la etapa que había adquirido en la época la obra normativa y los trabajos de encuesta de la OIT; y por otra parte, del desarrollo de la postguerra a la cual se añadió, algunos años más tarde, el crecimiento considerable del número de miembros de la Organización. “La evolución política y económica de la postguerra

(1) Los ejemplos citados son de distintos volúmenes de “El año social” una publicación de la OIT que apareció antes de la Segunda Guerra Mundial.

(2) OIT-La Seguridad Social, Curso de Educación Obrera, Ginebra, 1958, Página 14.

dió lugar a un conjunto de problemas sociales en todo el mundo, y en particular en los países que han logrado recientemente su independencia, los que están en camino de industrialización. La OIT tenía que tomar, dentro del límite de sus posibilidades, medidas de carácter práctico para contribuir a la solución de estos problemas”⁽¹⁾.

A los recursos relativamente modestos que el presupuesto ordinario de la OIT consagraba a las actividades prácticas dentro del cargo de la seguridad social, se añadieron, desde 1952, fondos más importantes puestos a la disposición de la OIT por el Programa Extendido de Asistencia Técnica de la ONU, transformado algunos años más tarde en el Programa De La ONU Para El Desarrollo”.

Disponiendo de una base financiera más sólida, la OIT, desde 1952, se ha esforzado en desarrollar progresivamente sus servicios de ayuda técnica a los Estados Miembros. Se ha dado cuenta poco a poco que la concepción, la implantación y la administración de la seguridad social en los países en desarrollo, no podía efectuarse por medio de la transferencia de las doctrinas, fórmulas y modelos institucionales sobre los cuales los países industrializados habían construido sus sistemas de protección social. Al contrario, había que hacer constante uso de la imaginación en encontrar orientaciones y nuevos métodos de acción mejor adaptados a los distintos sistemas económicos y a las realidades sociales y humanas en los países del Tercer Mundo.

UNA TAREA COMPLEJA

Los gobiernos del Tercer Mundo que quieran introducir, extender o mejorar la seguridad social, se encuentran apurados por la falta general de personal que haya adquirido la experiencia o el nivel técnico necesarios para establecer planes de seguridad social, preparar legislación y asegurar su aplicación, aún sobre bases muy limitadas.

Naturalmente, la situación varía de un país a otro. En América Latina por ejemplo, ciertos países habían introducido los seguros sociales antes de la Segunda Guerra Mundial. Así, se encuentran en una fase intermedia con una élite técnica capaz de ayudar a las autoridades públicas y al mismo tiempo esforzarse para asegurar su propia sucesión, y de interesar a la juventud en las técnicas y disciplinas de la seguridad social.

Aun en las situaciones relativamente favorables, es decir, cuando

(1) Conferencia Internacional de Trabajo, 37a. Sesión, 1945, “La Asistencia Médica”.

el país dispone de especialistas, la ayuda de la OIT sigue siendo solicitada. Surgen problemas nuevos, tales como la adaptación de prestaciones a largo plazo a la evolución económica, la extensión de la seguridad social al medio rural, el progreso hacia servicios nacionales de salud, la utilización de sistemas electrónicos en la administración de seguridad social, y otros más. Es más frecuente, en caso de crisis, en conflicto social o en momentos de cambio particularmente difíciles en la evolución de sistemas nacionales de seguridad social, que un gobierno quiera asegurar la cooperación de expertos internacionales y obtener los beneficios de los consejos de la autoridad técnica de la Organización.

Fácilmente se puede imaginar cómo se siente la necesidad de esta ayuda en los países de Africa y de Asia, donde la implantación de la seguridad social es reciente, y donde la falta de personal especializado es motivo de gran preocupación. Es indudable que la ausencia de una élite suficientemente entrenada en los problemas de la seguridad social actúa como un freno a la elaboración de legislaciones o a la consolidación de instituciones existentes.

En estas regiones, la ayuda de la OIT ha resultado particularmente útil, y sigue siéndolo, sobre todo cuando se estudien opciones importantes; el escoger prioridades, la extensión de la protección a nuevos sectores de la población, proyectos de reforma de la Organización Financiera, modelos de organización de servicios médicos, etc.

Las esferas de la asistencia de la OIT son muy extensas. Varias disciplinas —de orden jurídico, económico, actuarial, médico o administrativo—, están involucradas en diferentes etapas de actividad de los expertos de la OIT. Estas se extienden desde estudios preparatorios con vista a establecer o instalar un programa de seguridad social, hasta la elaboración detallada de métodos y de técnicas de administración. La gama de estas actividades es aún más extensa —según las necesidades de los gobiernos— dado que los consejos de la OIT pueden tratar de cuestiones propias a todas las ramas de la seguridad social: regímenes de pensiones, cuidado médico, prestaciones familiares o riesgos profesionales, para mencionar sólo algunos.

Entre los proyectos establecidos, los que se refieren a la planificación y a la legislación de la seguridad social son de particular importancia a la Organización, en la medida que permitan ayudar a los nuevos países a establecer programas adaptados a condiciones económicas, y a empezar dentro de una perspectiva de evaluación coherente de acuerdo con la realización del crecimiento económico.

La tarea del consejero es ardua. Una vez que se hayan estimado

las necesidades de protección de la población —asalariada o no— y una vez examinada rápidamente la situación demográfica, económica y política del país, se comprueba que tal inventario de necesidades es impresionante, mientras las perspectivas de satisfacción de ellas son poco favorables. Los imperativos económicos naturalmente imponen límite sobre recursos en el sector social. También debe tenerse en cuenta que el equipo médico es generalmente insuficiente, la estructura administrativa débil, los sistemas fiscales muy poco desarrollados, y, con algunas excepciones, que se carece de los datos estadísticos necesarios para evaluar los distintos problemas y el impacto futuro de una incrementada protección social. Es cierto que en unos u otros países la situación puede presentarse en un momento dado como más favorable —eso depende de factores históricos o de elementos ligados al tamaño del país y a su estructura económica—, pero sean los que sean los hechos del problema, en la etapa de planeación se trata siempre de una elección difícil; la de establecer prioridades en una situación donde toda acción social es urgente y donde las prestaciones sociales aún modestas serán consideradas por muchos como privilegios. Ya sea que se trate de una decisión del gobierno, ya sea que la decisión es en definitiva “política”, el consejero técnico de la OIT desempeña un papel importante no solamente para que la decisión se haga con amplio conocimiento de causa, sino para indicar entre las alternativas posibles, las más acertadas y, sobre todo, las más realistas.

Se podría decir que el sentido de la realidad y la perspicacia del experto son tan importantes, si no más importantes, que sus conocimientos técnicos. Se trata de cualidades personales que no se manifiestan hasta que el experto entre en acción; es así que, en la etapa de reclutamiento de técnicos para la OIT, se les puede seleccionar solamente según sus calificaciones técnicas.

Son muy numerosos los países en desarrollo, donde la orientación general de los programas de seguridad social está basada directamente o indirectamente en los estudios y recomendaciones de la OIT. Entre estos países podemos mencionar por ejemplo, a Birmania, Ceilán, Congo, Dahomey y el Gabon, Irak, Libia, Mauritania, Nigeria, El Salvador, los Estados de habla Inglesa del Caribe y otros.

La adaptación de los regímenes nacionales de seguridad social instituidos en Africa antes de la independencia, teniendo en cuenta las exigencias y las nuevas realidades de esos países, es también una obra de larga duración a la cual lo OIT está estrictamente asociada. Las legislaciones basadas en modelos de regímenes metropolitanos de

otros tiempos, han revelado su debilidad rápidamente. Pero su transformación presenta problemas más delicados aún que la creación de nuevos sistemas en los países que casi no conocen o no conocen la legislación de la seguridad social, porque un retroceso, aún si fuera deseable, no es admisible, y toda reorganización que no resulte en una mejoría de la protección bien podría ser inaceptable por parte de los trabajadores y no puede proponerse como una alternativa viable.

Es en esta etapa que la cooperación técnica toma el aspecto de un desafío, a la medida que impone una búsqueda constante de nuevas soluciones y de fórmulas, susceptibles de evolución y de reexamen periódico.

Los modelos y las técnicas de los países industrializados, ya sean inspirados en el seguro social o en conceptos más amplios —servicio nacional de salud, pensiones nacionales para los residentes— no son aplicables en formas existentes en los países en desarrollo. Adaptaciones tal vez profundas se imponen.

Por otra parte, los expertos reclutados en un país dado para relacionarse a un proyecto de cooperación técnica, han adquirido una experiencia a pesar de todo, estrictamente ligada a los conceptos propios de los países más avanzados. Se comprende que puede encontrar dificultades en deshacerse en poco tiempo de su manera habitual de reaccionar ante problemas técnicos de la seguridad social. El tiempo disponible para este proceso de adaptación y de “reconversión” es muy limitado. En todos los casos, las estancias en un lugar, que pueden durar algunos meses, con frecuencia un año, con menos frecuencia dos años, exigen un esfuerzo de concentración considerable.

La OIT ha empleado diversos métodos para reducir a un mínimo los riesgos inherentes en el aislamiento y en el eventual destierro de los expertos. La cooperación técnica de la OIT no se concibe como asunto de una sola persona que —bajo su responsabilidad— da consejos técnicos a un gobierno. La autoridad de la Organización está involucrada. Mientras dure su misión, los expertos están cuidadosamente rodeados y sostenidos por los servicios técnicos de la OIT. Los expertos reciben una orientación “internacional” al partir, establecen en seguida un diálogo sobre el plan técnico con los funcionarios internacionales encargados de seguir el desarrollo del proyecto. Las recomendaciones finales sometidas al gobierno son discutidas anteriormente y terminadas por el experto y los servicios competentes de la OIT, tanto desde el punto de vista técnico como de la oportunidad política.

En segundo lugar, los expertos de la OIT tienen a su disposición

una documentación técnica internacional. Una red de oficinas regionales les ayuda a orientarse sobre los aspectos no técnicos que les puedan servir como base de una mejor comprensión de la situación económica, social y política del país en cuestión. Periódicamente se establecen contactos personales entre los expertos que trabajan en el lugar y los funcionarios de la OIT.

La tercer fórmula que ha permitido en casos particulares mejorar la eficacia de la ayuda otorgada a los Estados Miembros, consiste en agregar a los gobiernos, en capacidad de consejeros, funcionarios internacionales que tienen una vasta experiencia de la seguridad social en las distintas regiones del mundo, debido a su larga membrecía en el Servicio de la Seguridad Social de la OIT.

El compromiso de una organización y el conjunto de medios que pudiese emplear para otorgar consejos técnicos fundados en una extensa experiencia internacional, representan sin duda alguna un interés particular para los gobiernos, y desde este punto de vista, la cooperación internacional ofrece ventajas en comparación a la ayuda bilateral otorgada de un país a otro, ayuda que descansa esencialmente en las cualidades individuales del consejero y en su experiencia personal.

Otra esfera de acción en la cual la OIT es llamada a cooperar con muchos gobiernos es la de la Organización Financiera de la Seguridad Social. Se trata de un servicio altamente especializado que consiste en aplicar las técnicas actuariales y el análisis financiero a los problemas de financiamiento de la seguridad social, y en formular en seguida recomendaciones concretas en cuanto a la tasa de cotizaciones, al régimen financiero, a la inversión de fondos, a la garantía de un equilibrio financiero, etc.

En el pasado son escasos los regímenes nacionales de seguridad social que no hayan tenido que enfrentarse —tarde o temprano— con problemas serios de organización financiera, o dificultades de financiamiento.

Se conocen los efectos destructivos de la depreciación monetaria sobre los sistemas de pensiones, las amenazas que pesan sobre el equilibrio financiero del seguro de enfermedad del hecho del crecimiento inevitable del consumo de medicina y del costo de los servicios médicos. Se ha hablado mucho menos de los desequilibrios financieros crónicos que afligen muchos regímenes de seguridad social en América Latina o en Africa y que reclaman reformas de estructura, por medio de una enmienda profunda de su Organización Financiera.

Además, toda extensión del campo de aplicación de la seguridad social, sin duda deseable en el plan social, exige una evaluación preliminar, tan precisa como sea posible, de las consecuencias financieras, y en seguida, una determinación en cuanto a la manera de encontrar nuevos recursos. No es necesario insistir sobre el peso que tienen las consideraciones financieras en el momento en que decisiones políticas deben hacerse.

La extensión de la dimensión financiera de la seguridad social ha sido y seguirá siendo un punto de fuerte discusión entre las partes afectadas socialmente, y los poderes públicos. Si se trata de sistemas cuyo financiamiento —sobre todo cuando el campo de aplicación queda limitado— consiste en contribuciones de los trabajadores, empleadores, y del Estado, es probable que las elecciones financieras serán menos expuestas a presiones políticas que las decisiones del gobierno sobre la realización de tal o cual gasto público, dentro del presupuesto nacional, donde el margen de maniobra es generalmente más grande.

Es interesante subrayar que en ciertos países en desarrollo —notablemente en América Latina— aparecen tensiones porque el Estado ya no puede destinar sus contribuciones o sus subvenciones legales a los regímenes nacionales de seguridad social, y quiere —invocando, llegado el caso, el apoyo técnico de la OIT— reformas de estructura para aliviar el presupuesto nacional. En otros países, en Europa por ejemplo, se produce una tendencia inversa a medida que la seguridad social extiende su campo de aplicación: los empleadores y los trabajadores exigen que el Estado se encargue de un mayor porcentaje de los costos de la seguridad social, y que se les aligere los cargos impuestos por la legislación.

En tales situaciones, que no tardan en deteriorarse, a no ser que les haga frente a tiempo y con firmeza, en muchos países del Tercer Mundo se involucra la responsabilidad de los actuarios y de los consejeros que la OIT pone a su disposición en el cuadro de la cooperación técnica. En 1969 por ejemplo, este tipo de asistencia se otorgó a Alto-Volta, Líbano, Libia, Malí, Marruecos y a Togo.

En la ejecución de estos proyectos, el desafío que hay que aceptar consiste en proporcionar consejos con conocimientos de causa, sin disponer de información completa. Como se sabe, el establecimiento de estimaciones actuariales, el análisis de los costos de las diferentes prestaciones sociales, y la proyección de estos costos en el futuro, exigen todo un arsenal de cifras estadísticas, como bases biométricas, económicas y demográficas que con frecuencia hacen falta.

La evolución económica añade factores aleatorios a los cálculos y a las previsiones referentes por ejemplo, a la evolución del empleo, de los salarios, y del costo de la vida. El actuario debe entonces aplicarse con mucha paciencia a la construcción de un mosaico de información, un plan de bases técnicas en yuxtaposición a cifras fragmentarias a veces contradictorias, tomadas de fuentes muy diversas. Cuando haya establecido sus estimaciones, tendrá la tarea ingrata de explicar su naturaleza provisional y frágil, debido a su honestidad profesional y para que los poderes públicos se den cuenta que en este campo el trabajo actuarial es una especie de Tela de Pénélope a la cual hay que regresar constantemente, si no todas las noches por lo menos cada tres años.

Habría mucho que decir sobre la tarea y las responsabilidades de un consejero técnico cuando se solicita su ayuda en materia de una política de inversión de fondos de la seguridad social. Es suficiente subrayar que, en los países en desarrollo, este punto ha sido tratado con demasiada frecuencia de una manera simplista, según teorías fáciles de proclamar pero difíciles si no imposibles de aplicar. Los expertos de la OIT se esfuerzan en llevar a la situación las aclaraciones que su experiencia sugiere, aunque en este sector los administradores y los poderes públicos, por regla general, quieren, comprensiblemente, una completa libertad de acción.

Cabe enfatizar, que en materia actuarial de la seguridad social, no hay muchos adeptos en el mundo y que la obra enorme de formación teórica y sobre todo práctica a la cual la OIT no podría quedar indiferente, debería emprenderse.

Cuando se considera la administración de la seguridad social, observando en los países industrializados los medios considerables implementados para realizar y humanizar esta institución y hacer soportable su costo, no se imagina uno que, en muchos países en desarrollo donde la seguridad social está en sus primeras etapas, la aplicación de legislaciones de seguridad social se efectúa con recursos administrativos rudimentarios y muy insuficientes. La menor tarea, como el registro de los asegurados, el cobro de cotizaciones, el mantenimiento de archivos necesarios para establecer los derechos y su liquidación, la recepción del público y otras tareas a priori simples, pueden involucrar dificultades enormes, a veces casi insuperables.

Hay que admitir que las técnicas administrativas mejor adaptadas al contexto local, todavía no se han desarrollado bien, porque los ejecutivos, o tienen poca experiencia, o —lo mismo que su personal— ya han llegado a un estado de inmovilidad burocrática.

Se sabe que la educación general en materia de administración es el punto de partida del éxito de un ejecutivo especializado; pero esa educación requiere un tiempo considerable y no se puede improvisar. Elementos aislados muy inteligentes, perspicaces y consagrados logran, a pesar de todo, asegurar la administración en las condiciones anteriormente citadas, en espera que estructuras más sólidas se construyan alrededor de ellos. De todas maneras, cuando la administración es esencialmente empírica aguanta mal una extensión de competencias y de responsabilidades, consecuencias inevitables de la evolución legislativa y de la extensión de su campo de aplicación. Nuevos servicios se crean sin una coordinación suficiente con las unidades administrativas preexistentes, y el rendimiento general baja, crece el número de funcionarios de una manera poco racional y en detrimento de la extensión de la protección.

En años recientes, muchos países en desarrollo —aún los que tienen instituciones de seguridad social de dimensiones relativamente modestas— han estimado que muchas dificultades de orden administrativo encontradas por los administradores de la seguridad social podrían reducirse, o desaparecer, por medio de la introducción en la administración de los sistemas electrónicos de procesamiento de datos. Sólo en casos relativamente raros, donde la introducción de la automatización ha sido cuidadosamente preparada y donde se ha logrado previamente “reorganizar” los circuitos administrativos según las exigencias de las computadoras, la automatización —en la mayoría de las instituciones no solamente no ha resuelto todas las dificultades, sino ha dado lugar a otros problemas, a veces considerables.

Además, se ha demostrado que la máquina no reemplaza al hombre cuando se trata de concebir una estructura administrativa, una red de conexiones entre los servicios, y una explotación lógica de información disponible en circuitos adaptados al nivel cultural del personal y de los asegurados.

Desde 1952, la cooperación técnica de la OIT ha consagrado muchos recursos y esfuerzos para elevar el nivel de técnicas administrativas en las instituciones de seguridad social en Africa, América Latina y en algunos países de Asia. Se han preparado manuales, se han organizado seminarios de educación para ejecutivos y muchos consejeros técnicos han sido enviados a las instituciones.

Estos consejeros se han dedicado a diversas tareas: el desarrollo de estructuras administrativas racionales, estudio e introducción de sistemas de cobro de cotizaciones y de pago de prestaciones, la pre-

paración de medios administrativos (publicaciones, instrucciones internas, manuales, etc.), la Organización de Servicios de Contabilidad o Estadísticas, la Adaptación de la Mecanización a las necesidades de la administración, la educación del personal y de otras tareas análogas o complementarias en el plan administrativo.

Las realizaciones han sido importantes y las medidas de rectificación tomadas en algunos países a consecuencia de los trabajos de expertos internacionales han dado resultados tangibles.

Cuando un proyecto involucra directamente la organización o reorganización administrativa, la eficacia de la acción del experto de la OIT se encuentra evidentemente limitada por el hecho de que su papel es el de consejero, mientras que la responsabilidad de la ejecución —cual debe ser— descansa en la competencia de los ejecutivos nacionales.

En la administración la fase de ejecución es la más larga y la más delicada. Exige un cierto dinamismo, por parte de los ejecutivos responsables de las distintas escalas jerárquicas, al igual que una voluntad sostenida para que el menor detalle sea comprendido y respetado por el personal y por los que lo utilizan. También hay que tomar en cuenta los hábitos y costumbres locales, porque las personas protegidas por las instituciones de seguridad social pertenecen a las categorías más modestas de la población, y el lenguaje administrativo se vuelve incomprensible si no se simplifica y adapta al nivel cultural del asegurado.

A largo plazo, se da uno cuenta que los funcionarios nunca, o casi nunca —aún en los países industrializados— logran dominar total y definitivamente las fuerzas que involucran constantemente el apartado administrativo de la seguridad social.

En todo caso, se puede prever que los servicios de asistencia de la OIT en materia de organización y métodos de administración seguirán siendo solicitados, durante mucho tiempo, por numerosos organismos de la seguridad social.

OBJETIVO A LARGO PLAZO — LA EMANCIPACIÓN TÉCNICA

Este breve resumen de los campos de cooperación técnica de la OIT en materia de seguridad social, hace resaltar el objetivo a corto plazo; éste tiende esencialmente a contribuir a la solución de un problema preciso e inmediato, al nivel de un país o de una región.

Pero el verdadero sentido de la cooperación técnica de la OIT se desempeña solamente dentro de una perspectiva a largo plazo, cuyo objetivo primordial es la formación de cuadros técnicos y responsables nacionales. La solidaridad internacional no tiene como fin hacer eterna la presencia de expertos extranjeros en el Tercer Mundo. A largo plazo, la acción tomada debe resultar en la emancipación técnica del mayor número posible de países. Es ésta la tendencia en la que trabajan la ONU y la OIT, en donde se acentúa más y más la introducción de proyectos de rendimiento elevado en cuanto a la promoción.

Se puede preparar a los técnicos por medio de una enseñanza sistemática, por medio de cursos, seminarios, mesas redondas y viajes de estudio, es decir, por métodos pedagógicos más o menos clásicos y comprobados. La enseñanza de disciplinas involucrada en la seguridad social puede desempeñarse evidentemente con la ayuda de esos métodos; la OIT los aplica también de acuerdo con sus recursos que son todavía inferiores a las necesidades.

Hay que reconocer que el establecimiento de estructuras permanentes de formación o de enseñanza es una obra compleja, que exige compromisos financieros importantes. Al contrario de lo que sucede en este aspecto con otras disciplinas, las universidades o las escuelas de los países industrializados se limitan con más frecuencia a cursos generales de iniciación a la seguridad social, o a la enseñanza de sus fundamentos jurídicos, pero rara vez han introducido la enseñanza más especializada de las diferentes disciplinas aplicadas a la seguridad social, dentro de una perspectiva de formación práctica⁽¹⁾. Por eso, los programas de becas de la OIT no pueden ser desarrollados al grado que sería deseable. Se emplean sobre todo para ayudar a los jóvenes ejecutivos en los países en desarrollo, a realizar las etapas informativas o de formación práctica, en administraciones nacionales o en los organismos responsables de la planificación o la administración de sistemas nacionales de seguridad social. La experiencia demuestra además, que en estas etapas, los países más avanzados no son siempre los más útiles a los estudiosos de los países jóvenes, al contrario, se obtiene una educación más eficaz por medio de contacto con los sistemas de los países que, siendo todavía poco industrializados, ya han adquirido una experiencia en la planeación y la aplica-

(1) E. Kaiser. Informe introductorio sobre la enseñanza de la seguridad social en las universidades, AISS, Revista Internacional de la Seguridad social No. 2-1967.

ción de la seguridad social dentro de un contexto económico y un medio social relativamente comparables.

Las becas se otorgan por períodos relativamente cortos, y con algunas excepciones, no permiten una preparación muy especializada. Se sabe que para preparar a un actuario de la seguridad social, varios años de estudios teóricos y prácticos son necesarios. También, la iniciación a las técnicas modernas de administración, de informática y de la utilización de los sistemas electrónicos en la óptima aplicación de leyes sociales, es una tarea compleja y naturalmente larga.

Un método más seguro y más eficaz, es la educación directa, impartida en los lugares, de expertos nacionales que trabajan conjuntamente con sus colegas internacionales en la solución de problemas concretos que interesen a su propio país. Esta clase de entrenamiento es entonces un complemento necesario a la obra más general implementada por medios convencionales. Se ha notado que en la administración de la seguridad social, en el sentido más amplio de la palabra un técnico, para ser realmente útil, debe no solamente conocer y dominar la técnica, sino igualmente aprender un "método de trabajo" y los medios de comunicación con otros responsables. Saber redactar un informe destinado a la dirección o según el lenguaje de un ministro, es la cualidad esencial de un ejecutivo técnico de nivel elevado.

Los futuros técnicos nacionales pueden sacar provecho de la presencia del experto internacional en su país para adquirir nociones prácticas sobre el método de analizar los problemas y de presentar los resultados; se hace el mayor esfuerzo para asociarlos al máximo grado con el trabajo de los expertos de la OIT. Los resultados dependen, claro está, de las aptitudes pedagógicas del consejero, y de la manera que éste logre adaptarse al medio local y ganarse la confianza de los ejecutivos nacionales, no sólo en el sentido técnico, sino también humano.

UNA EVALUACIÓN POSITIVA

¿Es posible hacer en esta etapa un análisis preliminar de la cooperación técnica de la OIT en materia de seguridad social? ¿Qué criterios habría que aplicar para medir sus eficacias?

Si bien no es el fin de este artículo proporcionar respuestas definitivas a las preguntas presentadas, sí se puede formar conclusiones generales, y aclarar algunos elementos de evaluación.

La orientación dada por la OIT a la planeación de la seguridad social y a su aplicación en los países en desarrollo, ha recibido la aprobación de los más distinguidos representantes de gobiernos y de asociaciones de empleadores y de trabajadores reunidos en la Comisión de Expertos de la seguridad social de la OIT ⁽¹⁾.

Los Estados Miembros de la OIT han manifestado durante las Conferencias Regionales, su interés en la cooperación técnica en la seguridad social, por medio de resoluciones que hacen resaltar dos aspectos esenciales ⁽²⁾.

El primer aspecto concierne a la política de la seguridad social. Los estados reconocen que por razones de justicia social y oportunidad económica, tomando en cuenta la necesidad de una distribución más equitativa del ingreso nacional, sería muy deseable una política más activa de la extensión de la seguridad social. Opciones prioritarias, y objetivos a largo plazo, son formulados en estas resoluciones. Se puede notar que los elementos de esta política coinciden con las orientaciones previstas después de años, por los expertos de la cooperación técnica cada vez que se les ha dado la oportunidad de hacerlo en un proyecto nacional. Los trabajos efectuados, los planes establecidos, las mejorías realizadas en los sistemas de seguridad social, basados en estudios de expertos de la OIT, convergen en objetivos que los gobiernos, empleadores y trabajadores reconocen como válidos en escala regional, dentro de una perspectiva del futuro.

El segundo aspecto consiste en un llamado directo a la OIT, formulado en las resoluciones de las Conferencias Regionales, para que la Organización continúe e intensifique sus actividades prácticas y su ayuda técnica a los Estados Miembros, por medio del envío de expertos, concesión de becas y por todos los métodos que pudiesen sostener el esfuerzo de los Estados en la realización de un desarrollo social a la medida del progreso económico.

Los numerosos informes sometidos a los gobiernos desde 1952, después de las misiones de cooperación técnica de la OIT, atestiguan los esfuerzos que en su mayoría han logrado resultados concretos. No creo necesario citar ejemplos.

La obra de educación y de orientación no da resultados tangibles sino a largo plazo.

(1) Ver los informes de la Reunión de la Comisión de Expertos de 1962 (Doc. CSSE ; D. 14. 1962 (rev.)) y de la Subcomisión Actuarial de la Comisión de Expertos en 1964. Doc. CSSE ; ACT 14.

(2) Ver resolución "Programa de Seguridad Social para América Latina de Otawa", adoptada Sept. 1966 por VIII Conferencia de los Estados de América.

A veces sucede que un trabajo largo queda sin resultados, debido a un cambio brusco de régimen político, o a la inestabilidad de los responsables nacionales; pero que vuelve a emerger años más tarde, en un contexto diferente, con nuevas iniciativas.

Se sabe que el progreso se debe, entre otras cosas, a un proceso de imitación. Lo que logra un país es observado con más y más frecuencia por el país vecino. Las reuniones internacionales multiplican las oportunidades de intercambio y de comparación. Las orientaciones otorgadas por la OIT a un país o a una institución pueden llegar más allá de su almacén original. A la medida que las dificultades son comunes, un proyecto que haya tenido éxito en un país despertará interés más allá de sus fronteras.

Es evidente que no todos los proyectos pueden tener éxito. Como en todas las empresas humanas puede haber fracasos. A veces se pueden explicar por condiciones locales muy desfavorables o presiones políticas en contra de programas de seguridad social establecidos con el apoyo de la OIT. Cuando se trata de reformas administrativas no es siempre posible movilizar la buena voluntad necesaria para asegurar la cooperación.

La educación también tiene sus azares. Los becarios son a un grado variable, capaces de asimilar nuevas ideas o de adaptarlas a las condiciones de su propio país. Pero también sucede, que los antiguos becarios de la OIT sean agregados hoy en día a posiciones de gran responsabilidad en la administración nacional.

Así la evaluación de resultados parece ser positiva. La obra larga y paciente de la cooperación técnica ya ha dado sus frutos.