

SEGURIDAD SOCIAL

Año XX

Epoca III

Núm. 68

MARZO-ABRIL

1971

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.

Comisión Permanente sobre los Aspectos Jurídicos de la Seguridad Social	75
Comisión Permanente del Seguro de Desempleo	81
Conclusiones relativas a los aspectos particulares de los Regímenes de Protección contra el Desempleo para los Trabajadores ocupados en la Carga y Descarga de Buques	83
Conclusiones relativas al Financiamiento de los Regímenes de Protección contra el Desempleo	87
Comisión Permanente de la Mutualidad	97
Comisión Permanente de Actuarios y Estadígrafos	105
Conclusiones relativas a los Estudios Actuariales y Estadísticos en el Marco del Seguro de Enfermedad	109
Comisión Permanente de Organización y Métodos	119
Conclusiones relativas a la encuesta sobre el Costo de la Administración de la Seguridad Social: Actividades Administrativas de la Seguridad Social	121
Conclusiones relativas a la encuesta sobre el Costo de la Administración de la Seguridad Social: Informaciones Administrativas Básicas de los Seguros de Vejez, Sobrevivientes y Desempleo y las Asignaciones Familiares	125
Conclusiones sobre el Carácter y Funciones de los Servicios que se ocupan de manera específica de Organización y Métodos y de la Introducción de nuevas Técnicas de Dirección	131
Conclusiones sobre la Modalidad de Remuneración del Personal Asociado al Tratamiento de Datos	135
 OTRAS REUNIONES CELEBRADAS DURANTE LA XVIIª ASAMBLEA GENERAL DE LA AISS.	
Grupo de Estudio sobre la Readaptación	141
Mesa Redonda sobre las Investigaciones en Materia de Seguridad Social	147
Reunión de Mesa Redonda común de las cajas de Previsión en Africa, Asia y Oceanía	159
 ACTIVIDADES REGIONALES 1967-1970	
Africa	165
América	171
Asia y Oceanía	181
Europa	189
Previsión de los Riesgos Profesionales	195
Vigésima Reunión del Consejo de la Asociación Internacional de la Seguridad Social	201

**OTRAS REUNIONES
CELEBRADAS DURANTE LA XVIIª
ASAMBLEA GENERAL DE LA AISS**

MESA REDONDA SOBRE LAS INVESTIGACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Una nueva característica del programa de la XVII Asamblea General la constituyó una Reunión de Mesa Redonda sobre las investigaciones en materia de seguridad social, celebrada el 29 de septiembre. En la sesión de apertura de la reunión, la Sra. Ida G. Merriam Presidente del Grupo de Estudio sobre las Investigaciones en materia Seguridad Social, quien presidía la primera sesión, se refirió a la creciente importancia atribuida a las investigaciones en los últimos años en las actividades de la AISS y de sus instituciones miembros. Al tiempo que identificaba algunas de las razones de este desarrollo la Sra. Merriam manifestó: "La seguridad social está reconocida hoy día como un importante sector de política social, respecto al cual conviene que un país disponga de información actual y adecuada relativa al amplio alcance de la necesidad de protección y a la eficiencia de los programas existentes, así como respecto a las probables consecuencias de los cambios propuestos. El administrador de seguridad social mismo formula cada vez más preguntas con mayor detalle acerca de las circunstancias de determinados grupos a los cuales se destinan sus programas. Al mismo tiempo, la relación más estrecha de la seguridad social con la política general social y económica hace que se insista cada vez más en los análisis y proyecciones del impacto de la seguridad social a la larga".

El Grupo de Estudio sobre las Investigaciones en materia de Seguridad Social procuró proporcionar una ocasión, dentro de la AISS, de establecer mayores contactos y de celebrar más discusiones sobre cuestiones de interés mutuo entre los investigadores interesados por los problemas de seguridad social y entre estos investigadores y las personas responsables de la administración de los programas.

El programa de la reunión de Mesa Redonda estaba compuesto de tres partes:

- 1) Examen de las actividades actuales de investigación de la AISS y de sus instituciones miembros.
- 2) Discusión sobre la organización de las investigaciones y su relación con la formulación de la política de seguridad social.
- 3) Presentación de los proyectos de investigaciones sobre el tema "Problemas de la jubilación de los trabajadores".

En el informe sobre las actividades de investigación de la AISS, la Secretaría trazó los orígenes y el desarrollo del Grupo de Estudio sobre las Investigaciones en materia de Seguridad Social y describió su composición y actuación actuales. A raíz de la decisión de la Mesa Directiva (Bruselas, febrero de 1970) se ha ampliado la posibilidad de afiliación al Grupo de Estudio a todas las instituciones miembros que cuentan con departamentos de investigación o que auspician esta investigación. Otro cambio constitucional significativo lo constituye el hecho de que se extendió la posibilidad de afiliación, como miembros asociados de la AISS, a los institutos nacionales de investigación activos en el campo de la seguridad social.

Para facilitar el intercambio de información y experiencia sobre cuestiones de investigación, se ha creado una red de corresponsales de investigación y, en el momento, se contaba con veintiséis de estos corresponsales procedentes de diecisiete diferentes países, corresponsales que ya actuaban en este programa. Se había procedido a la preparación y difusión de listas de títulos de informes de investigación dos veces al año entre todas las instituciones miembros; asimismo se habían enviado ejemplares de los informes

de investigación a todos los corresponsales y todas las instituciones miembros podían adquirirlos previa solicitud.

Con el fin de ilustrar el funcionamiento de este programa y dar una idea de la amplitud de temas que las instituciones miembros trataban de investigar, se presentó un breve análisis de los informes de investigación que habían sido sometidos por los corresponsales. Se dieron ejemplos de diferentes tipos de investigaciones: estudios sobre problemas de administración, que servían de base para determinar la política a seguir; que evaluaban el impacto social de las medidas de seguridad; que analizaban el coste de la seguridad social; que describían la opinión y la actitud del público hacia la seguridad social.

Asimismo, se presentaron breves informes de cuatro estudios que habían sido emprendidos por particulares bajo los auspicios del Grupo de Estudio. El Sr. Bonnet (Francia) y el Sr. Wertenbruch (República Federal de Alemania) presentaron sus estudios sobre la enseñanza de la seguridad social en las universidades de sus respectivos países, estudios derivados del informe dado sobre el mismo tema por el Sr. Kaiser (Suiza) ante la XVI Asamblea General.¹ El Sr. Wertenbruch presentó igualmente un breve resumen de su informe sobre "Niveles de vida mínimos y derechos sociales", mientras que el Sr. Clark (Canadá) comentó un tema paralelo "Problemas conceptuales en la determinación de criterios objetivos sobre un nivel mínimo de vida".

El Sr. Kardachev (URSS) se refirió a las actividades de investigación desarrolladas en la URSS en el sector de la seguridad social.

Tres oradores introdujeron el tema "La organización de las investigaciones y su utilización con relación a la política de seguridad social".

Refiriéndose a la opinión del administrador, el Sr. Delpérée (Bélgica) dio en primer término un breve análisis de las funciones de la dirección y gerencia de una administración de seguridad social. En lo referente a la política a seguir, la responsabilidad, en último término incumbe al Ministro, pero ha de compartir esta responsabilidad los directores generales y los administradores, en sus respectivas esferas.

¹ "Informe introductorio sobre la enseñanza de la seguridad social en las universidades" por Ernest Kaiser. ISSR, 2, 1967, págs. 139-152.

Seguidamente comentó el papel de la investigación en el desarrollo de la política de seguridad social, haciendo énfasis en el hecho de que la investigación ha de servir de ayuda a los responsables para tomar decisiones juiciosas. Estas decisiones podían relacionarse con problemas de organización, gerencia o gestión, relaciones, así como decisiones sobre prioridades y nuevas orientaciones. Además, la investigación es sumamente útil para la educación de la opinión pública y la información a las autoridades públicas.

Comentando los problemas prácticos de la organización de la investigación, su opinión era que los gastos en investigaciones sólo han de ser un pequeño porcentaje del total de gastos de la seguridad social y que el volumen de gastos se puede mantener en un nivel bajo si se observan tres condiciones:

- i) facilitar la documentación y el personal necesario;
- ii) establecer una coordinación sistemática entre el Estado y las administraciones de seguridad social;
- iii) emprender investigaciones en dos planos: dentro y fuera del organismo de seguridad social.

Los estudios relativos al análisis de la administración de los regímenes de seguridad social se han de realizar principalmente dentro del organismo, en tanto que los relativos a la determinación de las necesidades materiales y psicológicas parecen corresponder más bien a la esfera de los investigadores del exterior.

Haciendo suyo un tema desarrollado en una encuesta realizada en Austria con anterioridad a la introducción de las pensiones dinámicas, el Sr. Wolff (Austria) puso de relieve los tipos de preguntas que se planteaban y comentó los métodos aplicados para contestarlas. Concedió particular atención a lo que él consideraba la parte más difícil de la investigación desde el punto de vista técnico, a saber, el problema de calcular el coste futuro de un régimen de pensiones. Esto supone realizar pronósticos, según diferentes hipótesis, del desenvolvimiento del sistema de pensiones con relación al desarrollo de la economía. Se necesita hacer proyecciones demográficas tanto del número de pensionistas como del volumen de población cotizante activa; se han de determinar el

desarrollo económico y la evolución de los salarios. Asimismo se han de prever los probables cambios en la edad pensionable. Las previsiones a largo plazo, en particular, se hallan expuestas a mucha incertidumbre y, en su opinión, el investigador debiera indicar con claridad al político la falta de precisión inherente a tales cálculos.

Finalmente resumió la experiencia de esta investigación declarando que es imposible para un político fijar un cometido al investigador y dejarle luego que lo realice. Debe establecerse un diálogo entre el político y el investigador, correspondiendo al político interpretar los resultados obtenidos por el investigador. El orador insistió, además, en que la investigación en el campo de la seguridad social no siempre constituye una tarea simple en que puedan aplicarse modelos teóricos. Cada proyecto es único en su tipo y requiere una forma de enfoque especial.

El Sr. Beltram (Reino Unido), basándose en su experiencia como jefe de un servicio de investigación de un departamento gubernamental en la organización y realización de investigaciones, expuso el problema de la organización y aplicación de la investigación a los fines de la política a aplicar desde el punto de vista del investigador. El orador demostró la importancia del entendimiento mutuo y de las buenas relaciones entre los administradores y los investigadores. En opinión de los investigadores, los administradores pueden clasificarse en tres categorías: los que tienen una opinión objetiva de lo que se puede conseguir con la investigación; los que la consideran como una panacea para resolver problemas difíciles, y los que no se interesan o son hostiles a ésta.

El orador insistió en la necesidad de que el investigador conserve la necesaria independencia para realizar su investigación, así como también los que actúan en la administración de la seguridad social y los que trabajan en las universidades e institutos de investigación. El investigador no deberá permitir que se le considere como un simple recopilador de información, sino que habrá de intervenir en los debates sobre la política a seguir. Deberá poseer un buen conocimiento y comprensión de las esferas políticas y de administración en las que se requiere que éste resuelva problemas. En la organización de la investigación, se necesita una coordinación y una buena comunicación entre las administraciones

de la seguridad social y el mundo de la investigación en general para lograr la mejor utilización de los recursos de investigación.

*Investigaciones sobre problemas de jubilación
de los trabajadores.*

Para ilustrar la forma de emplear la investigación encaminada a esclarecer un aspecto específico de actualidad, es decir el de los problemas relacionados con la jubilación de los trabajadores, fueron presentados cuatro documentos que resumían las investigaciones, en diferentes países, sobre algunas facetas de esta cuestión. El Sr. Michel (Francia) asumió la presidencia en esta sesión.

La Sra. Merriam (EE. UU.) informó acerca de algunos resultados de investigaciones en los Estados Unidos en lo referente a la seguridad social y a la jubilación de los trabajadores. En los Estados Unidos la gran mayoría de trabajadores que solicitan prestaciones jubilatorias antes de la edad de 65 años —más del 50 por ciento de todos los que han solicitado estas prestaciones en los últimos años— habían planteado problemas que se estaba tratando de resolver merced a cierto número de encuestas especiales.

Los resultados preliminares de estas encuestas muestran que muchos de estos trabajadores continúan activos, por lo menos a tiempo parcial, después de solicitar las prestaciones. No obstante, varios grupos no tienen mucha opción en lo relativo a la edad de terminación de su actividad. A muchos de ellos les es difícil, si no imposible, continuar en el empleo a causa de no disfrutar de buena salud. Otros quedan tecnológicamente sin empleo algunos años antes de la edad normal de jubilación. Un tercer grupo se ve obligado a la jubilación obligatoria, generalmente (en los EE. UU.) en relación con regímenes de pensiones privados, y habitualmente a los 65 años, la más temprana edad en que se pueden pagar las prestaciones de seguridad social. Respecto a otros, la posibilidad de escoger entre la jubilación parcial o total se rige, al parecer, por disposiciones específicas del régimen de seguridad social, así como por las oportunidades de empleo del momento y las medidas sociales generales y de sustitución de ingresos que la seguridad social preve.

Fueron presentados datos sobre las características de los jubilados recientes, con particular atención a los hombres. Los principales temas analizados y comentados fueron la relación entre la edad de jubilación y la cuantía de las prestaciones y la disponibilidad de las pensiones privadas, las razones invocadas para la jubilación, las disposiciones relativas a la jubilación anticipada, las prestaciones de invalidez, los pagos retroactivos y la comprobación de los medios de subsistencia para la jubilación.

Entre los argumentos defendidos se dijo que si bien la salud deficiente constituye uno de los principales factores entre los que determinan la cesación del trabajo, este hecho provoca una modificación del comportamiento y de la actitud según la ocupación del interesado, las reglas de jubilación obligatoria y las condiciones económicas generales. La posibilidad de percibir la pensión afecta la actitud quizás más que el comportamiento, aun cuando se tienda a asociar las pensiones de la jubilación obligatoria a las de tipo privado.

El orador agregó que se necesitaba proseguir este examen para evaluar con mayor precisión el impacto de determinadas disposiciones de un programa de seguridad social en la decisión del interesado de terminar su actividad profesional. Se estaba desarrollando una encuesta longitudinal para seguir a un grupo de personas de 58 a 63 años de edad en 1969 durante diez años, haciendo una apreciación de los factores que son críticos en la decisión de jubilados.

La Sra. Merriam terminó diciendo que en su opinión, pese a la diversidad de regímenes de seguridad social, sería muy interesante realizar estudios por todo el país en lo que atañe a esta esfera de investigación.

El estudio neozelandés "La comprobación de los ingresos en la edad de jubilación con relación a la continuación del trabajo o al retiro" fue presentado por el Sr. Brocklehurst (Nueva Zelanda).

Al introducir su informe sobre el estudio de investigación, el orador manifestó que en los países donde se prevén las comprobaciones de los ingresos o de las ganancias es sumamente importante determinar los efectos que pueden tener tales disposiciones. En Nueva Zelanda, las pensiones de vejez se pagan a la edad de 60

años previa comprobación de los medios; las pensiones jubilatorias, sin comprobación de los ingresos ni de las condiciones de jubilación, se pagan a la edad de 65 años.

La finalidad del estudio de investigación era examinar la propuesta en el sentido de suprimir la condición de la comprobación de los ingresos para el pago de las pensiones jubilatorias "como aliciente para aquellos beneficiarios que son capaces física y mentalmente de continuar ejerciendo su actividad profesional... de continuar contribuyendo a la economía con beneficio propio y de todo el país". El análisis de los datos estadísticos disponibles mostró que el coste de la supresión de la comprobación de los medios de las pensiones de vejez sería mucho más elevado que el aumento de la renta nacional que supondría el hecho de que todos los beneficiarios de 60 a 64 años, hombres y mujeres, pudieran reanudar un empleo a pleno tiempo.

Se examinaron las tendencias de los índices de jubilados. La disminución en la proporción de hombres mayores de 65 años que permanecen en el trabajo, examinada con motivo de varios censos desde 1921, no parece haber sufrido influencia alguna por las medidas de seguridad social. En las encuestas se ha comprobado que la salud es un importante factor que influye en la jubilación prematura y, en el informe, se llega a la conclusión provisional de que una mayoría de hombres comprendidos en la edad de 60-64 años, que actualmente se encuentran en edad pensionable, no se considerarían aptos ni susceptibles de ser inducidos a reanudar una actividad profesional. Es cierto que la proporción de hombres de edad inferior a 65 años todavía en actividad continúa aumentando, contrariamente a la tendencia entre los mayores de 65 años, indicándose en el informe que los hombres en Nueva Zelanda parecían continuar trabajando mientras tienen la aptitud para ello hasta una edad aceptada convencionalmente para la jubilación, situada alrededor de 65 años.

El Sr. Brocklehurst terminó diciendo que la atención en el debate sobre las costumbres en lo relativo a la jubilación se había enfocado hacia el estímulo a los beneficiarios a continuar trabajando, pero en su opinión no creía que esta práctica fuese la más apropiada; en vez de crear empleos en la industria o el comercio, la sociedad debía darse cuenta de la necesidad de los servicios

de las personas de edad en la organización de las actividades comunitarias no oficiales, las cuales constituyen una importante parte de la vida en Nueva Zelanda.

Se dice a menudo que el empleo de las personas de edad es particularmente susceptible a las fluctuaciones en la economía. El Sr. Hofbauer (República Federal de Alemania) presentó una investigación sobre "El desempleo de los trabajadores de edad en la República Federal de Alemania". Sobre el particular, informó que los estudios realizados mostraban que la proporción de personas de edad entre la población desempleada era bastante más elevada de lo que hubiera supuesto su proporción, en la población activa. No obstante, este hecho no debe tomarse como prueba de que los trabajadores de edad pierdan, necesariamente, su empleo con mayor frecuencia que los trabajadores más jóvenes. Al analizar los datos según la duración del desempleo se observó que como término medio los trabajadores de edad permanecen desempleados más tiempo que los trabajadores más jóvenes.

Entre las medidas para combatir el desempleo de los trabajadores de edad figuran los estudios realizados sobre las causas de su desempleo. En condiciones económicas favorables, no se observa una diferencia significativa entre las razones del desempleo de los trabajadores de edad y las que determinan el desempleo de los más jóvenes. La única excepción a esta observación concierne a los trabajadores mayores de 60 años.

Al presentar los resultados de la investigación sobre el desempleo relativamente más prolongado de los trabajadores de edad, el Sr. Hofbauer hizo una distinción entre cuatro factores particularmente significativos: la situación del mercado de la mano de obra; la *capacidad* efectiva de los trabajadores de edad para el trabajo; el concepto del público y, en particular, de los empleadores, de la capacidad de los trabajadores de edad, y las disposiciones de seguridad social.

Respecto al primer punto, los trabajadores de edad desempleados encuentran trabajo según sea el nivel del desempleo. La incapacidad para el trabajo parece ser un factor importante, ya que de los trabajadores desempleados de edad comprendida entre 55 y 60 años, la mitad se consideran ineptos para reanudar el trabajo. Esta dificultad de encontrar trabajo se agrava por el hecho de

que el público exagera el grado de incapacidad para el trabajo al aumentar la edad. Se estimó que la disposición aplicada en la República Federal de Alemania, en el sentido de que después de un año de desempleo los trabajadores de edad comprendida entre 60 y 65 años pueden solicitar una pensión de vejez anticipada, afecta la situación del desempleo de los trabajadores de este grupo de edad.

Los resultados de las observaciones probaban que no se había resuelto satisfactoriamente la transición del trabajo a la jubilación. Lo que parecía imponerse es el establecimiento de una edad pensionable flexible y la creación de mayores posibilidades de empleo a tiempo parcial para los trabajadores de edad.

Al presentar su informe sobre "Las diferencias profesionales en la edad pensionable", la Sra. Aarnio (Finlandia) comentó las distintas manifestaciones observadas entre las personas de edad en cuanto a los síntomas de la edad, la actitud ante la jubilación y las oportunidades de trabajar. En muchos países, los regímenes de pensiones reconocen estas diferencias al fijar una edad de jubilación con arreglo a una escala móvil, o al establecer una distinción según el sexo, la ocupación o el número de años en activo.

El Instituto Central de Pensiones de Finlandia estaba desarrollando una amplia encuesta acerca de la edad de jubilación, con el fin de conseguir mayor información histórica para los debates y para la adopción de decisiones sobre la edad pensionable. La información se había de reunir principalmente en lo referente a las siguientes preguntas:

- ¿Se encontrarán diferencias entre los distintos tipos de grupos profesionales en aspectos tales como la salud de los trabajadores de edad, la presión que éstos experimentan, las opiniones acerca de la jubilación y la edad pensionable, los índices de incapacidad y de mortalidad, las principales causas de incapacidad y muerte, etc.?
- ¿Existen factores relacionados con el trabajo mismo o con las condiciones de trabajo que pudieran explicar las posibles diferencias en los aspectos arriba indicados?

— En los aspectos relacionados con la edad pensionable, ¿qué variación es mayor, la que se produce entre diferentes grupos profesionales o la que aparece entre las personas individualmente y estos grupos?

Se expusieron algunos hallazgos preliminares respecto a cuatro grupos profesionales (minas, industria metalúrgica básica, imprenta, distribución al detalle). Se observó claramente el deseo de los trabajadores de disfrutar de una edad pensionable inferior, aunque se distinguían importantes diferencias entre los grupos profesionales. Las apreciaciones de los mandos dirigentes respecto a la edad en que deben jubilarse los trabajadores por causa de disminución de la capacidad para el trabajo coincidían con diferencia de un año, en las distintas industrias, con las preferencias de los trabajadores. La opinión de los trabajadores acerca de sus propias condiciones de salud variaban según las industrias, siendo mejor en la industria de artes gráficas y en la distribución al detalle que en las otras dos industrias, lo que correspondía a las estadísticas de casos de incapacidad para el trabajo y riesgo de muerte en las respectivas ocupaciones.

Se espera que se publiquen la totalidad de los resultados de este estudio en 1972.

El Sr. Pergeaux (Francia) puso a disposición un informe sobre un nuevo estudio relativo a este tema. Se refería este estudio —que había sido realizado por la Caja Nacional de Jubilación de los trabajadores de la Construcción y Obras Públicas (CNRO)— a las “Actitudes y comportamiento de los trabajadores de la construcción y obras públicas ante la jubilación”.

La Reunión de Mesa Redonda terminó con un debate general sobre los objetivos y posibles actividades futuras del Grupo de Estudio sobre las Investigaciones en materia de Seguridad Social.

*
* * *