

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXI

EPOCA III

Núm. 76

JULIO-AGOSTO

MEXICO, D. F.

1972

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.

INDICE

ESTUDIOS:	Pág.
Relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales	5
Sistemas de Seguro por desempleo en el Uruguay	27
Programación de la Seguridad Social Campesina en Bolivia	41
MONOGRAFÍAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL:	
Panamá:	
La Seguridad Social Panameña y su nueva dinámica	51
EVENTOS INTERNACIONALES:	
XXV Aniversario del Instituto Dominicano de Seguros Sociales	91
V Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de Riesgos Profesionales	104
LEGISLACION:	
Bolivia:	
Ley de Racionalización de la Seguridad Social	113
Argentina:	
Crea el Instituto de Obra Social para el personal de los Ministerios de Bienestar Social y de Trabajo	129
Crea el Instituto de Servicios Sociales para las actividades rurales y afines	135
Panamá:	
Código del Trabajo	143
Perú:	
Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales	147
Reglamentos del Seguro Social Obrero para Trabajadores del Servicio Doméstico	150
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	155
Declaración de las Naciones Unidas sobre el medio humano	157

ESTUDIOS

RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES

CONTRIBUCION DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL V CONGRESO IBEROAMERICANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Los términos “servicio social” y “servicios sociales” como conceptos operativos referidos ya a una acción técnica especializada, ya a prestaciones sociales requieren una clarificación previa, a fin de establecer la relación que existe entre la seguridad social y los mismos.

El “servicio social” como técnica de diagnóstico de los problemas sociales y de adaptación de los individuos y los grupos a las condiciones del medio social, asume un papel dinámico en la tarea general de desarrollo de la comunidad.

Se considera de esta manera al servicio social como una actividad profesional y una disciplina especializada, cuyas reglas y métodos operativos permiten detectar los problemas al nivel de individuos, familias y grupos, y procurar una solución adecuada de los mismos gracias a una labor de cooperación social.

En relación con estos aspectos debe tenerse en cuenta que los cambios en la sociedad actual no sólo suponen modificaciones radicales de estructuras, sino también nuevas modalidades de conducta en concordancia con las particularidades del proceso psicosociológico que caracteriza a dichos cambios. En este sentido la función del servicio social está llamada a realizar una labor de educación y de toma de conciencia; a localizar las necesidades que deben ser atendidas, y prestar ayuda directa a los interesados. En cuanto se refiere a las relaciones con la seguridad social, además de la cooperación profesional prestada a los beneficiarios, constituye también un servicio positivo de orientación para poner en marcha los programas de extensión de la seguridad social o para incorporar nuevos servicios de bien común en beneficio de las personas aseguradas.

Por otra parte, en la medida que los organismos de seguridad social proyectan su acción en el plano familiar requieren obviamente la participación de servicios polivalentes de ayuda a los niños, los ancianos y las familias, a fin de lograr una efectiva realización de los fines económico-sociales de esta institución, así como un mejor aprovechamiento de las prestaciones.

En efecto, la situación actual se caracteriza por una demanda creciente de bienes y servicios para atender los requerimientos de un mayor número de personas como consecuencia del aumento sostenido de la población, la necesidad de adoptar métodos más apropiados a las particularidades y a la naturaleza de los problemas sociales, por grupos o regiones, y la urgencia de encarar la formación de cuadros de personal especializado para la implantación de los programas sociales.

Por otra parte, se observa la tendencia a extender las prestaciones básicas de la seguridad social —una vez cumplidas las prioridades mínimas— cuando las posibilidades económicas del sistema lo permiten, mediante otros servicios de asistencia, ayuda familiar, educación, etc., así como asociar a los propios beneficiarios a los planes desarrollados a favor de los mismos, en el marco de una autonomía social intermedia entre el sector público y los sectores privados.

En los países en desarrollo, particularmente, la participación de la seguridad social coordinada con diversos servicios sociales resulta fundamental para acrecentar y mantener la eficiencia de los valores humanos y contribuir al progreso socioeconómico. A tales efectos, las limitaciones de los regímenes de seguros sociales o de previsión social deben ser corregidas a la luz de una conciencia más clara de la situación económica y social de dichos países, así como dentro de una interpretación renovada del papel de los regímenes de protección social como parte integrante de las políticas nacionales de desarrollo. En la medida que tales regímenes satisfagan las necesidades fundamentales de la población y creen un ambiente psicológico de seguridad frente a las contingencias que amenazan la estabilidad individual y familiar, tendrán una influencia más positiva en este proceso.

Otro principio fundamental se refiere a la adaptación de la estructura, el nivel y la calidad de las prestaciones conforme a las condiciones de vida y dentro de una concepción más amplia de la protección social y el bienestar colectivo.

A tales efectos, es preciso tener en cuenta, por una parte, la sig-

nificación de la política de seguridad social como instrumento de bienestar social y elevación de los niveles de vida de la población —en que las necesidades complementarias antes aludidas son contempladas en una serie de medidas sociales destinadas a satisfacer, en la forma más amplia posible, las exigencias actuales—, y por otra, el concepto estricto de cobertura de las contingencias, tendiente a garantizar la protección básica del trabajador y su familia.

El primer aspecto implica la conjugación de diversas políticas: sanitaria, educacional, de capacitación, previsional, etc., en un programa nacional de bienestar social, en función de las necesidades, los problemas y las prioridades propios de cada comunidad. Las técnicas de cobertura, a su vez, configuran un servicio de prestaciones, cuyos objetivos fundamentales son: garantizar un ingreso sustitutivo por la pérdida o disminución sustancial e involuntaria de la capacidad de ganancia; proporcionar asistencia médica (curativa, preventiva y rehabilitadora); asegurar un ingreso suplementario por cargas de familia, partiendo de una política eficiente de salarios, y contribuir a mejorar las condiciones de vida a través de diversos servicios sociales.

Sin embargo, dentro del planeamiento socioeconómico, los métodos de la seguridad social que dan origen a las prestaciones pueden considerarse subsidiarios de otras garantías básicas, tales como: percepción de un ingreso o salario, base de la seguridad económica, que implica la garantía de un empleo, así como la aplicación de eficientes mecanismos de formación profesional y capacitación (requisitos éstos estrechamente vinculados a las políticas económica, laboral y de recursos humanos); garantía de un nivel de vida adecuado, que importa una política de salarios y de asignaciones familiares, y garantía del ejercicio regular de una actividad que guarda relación con los problemas de protección de la salud y la prevención de riesgos.

En general, los sistemas obligatorios de protección social se iniciaron como parte de los programas de política social para los sectores asalariados. Por lo tanto, dichos sistemas sólo amparaban a una parte reducida de la población económicamente activa, quedando postergada la protección obligatoria de la mayoría de los trabajadores, especialmente los trabajadores autónomos y los trabajadores del campo. El principio de extensión gradual, previsto en casi todas las legislaciones, no ha tenido una evolución correlativa en comparación con las medidas de protección social para la fuerza de trabajo en relación de dependencia, tanto en lo que se refiere a la aplicación en sentido territorial como por grupos de personas protegidas y contingencias cubiertas.

Mientras persista esta situación puede considerarse mínima la contribución de los sistemas sociales al desarrollo socioeconómico. Pero, en los últimos años, se observa una intensificación de los programas tendientes a generalizar la seguridad social y adoptar soluciones realistas a favor de los sectores mayoritarios de la población.

La necesidad de alcanzar niveles satisfactorios de progreso social, que traduzcan una elevación equilibrada de las condiciones de vida para todas las capas de la población, que eliminen las contradicciones sociales que separan el desarrollo urbano y el desarrollo rural y que deroguen las desigualdades económicas, sociales y culturales imperantes en estas dos áreas, exigen nuevos dispositivos destinados no sólo a extender la seguridad social a los sectores marginados, sino a contribuir a los objetivos de una política nacional que tenga en cuenta las implicaciones demográficas, el éxodo rural, los déficit de salud y los problemas económicos, sociales, culturales y ecológicos que afectan a vastos sectores de la población, tanto urbana como rural.

La conciencia social sobre estas necesidades, así como los impactos que originan los procesos de cambio, tanto económicos como sociales, técnicos y psicológicos, concitan cada vez más el comportamiento organizado de la colectividad contra la inseguridad, la miseria y la inadaptación social, que son las manifestaciones salientes de la problemática del desarrollo que afecta a una proporción considerable de la población mundial.

Dentro de esta problemática, compete al "servicio social" y a los "servicios sociales" en sentido amplio una función realista, ya que éstos van conformando su acción estrechamente vinculados a las necesidades vitales hasta integrar un sistema general y obligatorio de protección social, de acuerdo con las exigencias básicas y complementarias inherentes a la elevación de los niveles de vida y a los requerimientos actuales del desarrollo de la comunidad.

2. ANTECEDENTES INTERNACIONALES (1)

Dentro de las distintas ramas de la seguridad social se observa una tendencia cada día más creciente en el sentido de integrar el cuadro de las prestaciones básicas relacionadas con la protección de las contin-

1 No se trata de una enumeración completa de los textos y las resoluciones internacionales que se ocupan de los servicios sociales, sino de una selección de los mismos para subrayar algunos conceptos fundamentales.

gencias, mediante el otorgamiento de beneficios complementarios o por medio de servicios destinados a cubrir distintas clases de necesidades, procurar un mayor bienestar individual y familiar y contribuir al desarrollo de la comunidad.

Sin embargo, la noción de "servicios sociales" aún no está sistematizada ni menos unificada en el contexto internacional en cuanto se refiere a sus alcances y su contenido en el marco de la seguridad social o en sus relaciones con esta institución. Estos aspectos fueron considerados, en forma preliminar, en congresos y reuniones de seguridad social, cuyas conclusiones han permitido recopilar una serie de principios que en algunos casos reafirman el criterio de integración de las prestaciones clásicas con servicios sociales específicos; en otros, precognizan la complementación de los beneficios de previsión social por medio de formas anexas de protección y bienestar, y en otro orden de ideas plantean la coordinación de los organismos de seguridad social con otras instituciones u obras sociales, sobre todo cuando los programas se orientan al conjunto de la colectividad o a determinados grupos con prescindencia de la condición de personas aseguradas o no.

A continuación haremos referencia a los textos y las resoluciones más significativos sobre este tema:

2.1. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (París, 1948), estableció concretamente el derecho de toda persona, como miembro de la Sociedad, a la seguridad social, así como a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales inherentes a la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. Además, entre otras garantías sociales, se reconocen los derechos al descanso, el disfrute del tiempo libre, a vacaciones periódicas pagadas, al goce de un nivel de vida adecuado, que asegure al individuo y su familia la salud, el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

La conjunción armónica de estos derechos involucra un concepto renovado de la dignidad y el bienestar humanos como base de una auténtica promoción social. En efecto, tanto la seguridad social como la salud, la educación, la vivienda y el desarrollo de la comunidad, conciernen al mejoramiento de las condiciones de vida, así como a la mejor realización de las posibilidades individuales y colectivas. Dentro de esta tendencia, la seguridad social, además de un derecho en orden a las garantías enunciadas en la Declaración precedentemente citada, re-

presenta también un factor de unidad y de coordinación para el desarrollo de diversos servicios sociales armonizados en una acción sistemática para abolir las necesidades y la inseguridad social, en cualesquiera de sus manifestaciones.

2.2. La Carta Social Europea (Turín, 1961) enunció diversos derechos de protección, entre los cuales figuran también los servicios sociales que contribuyen al bienestar y desarrollo de los individuos y los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio social. En este sentido, la Carta distingue, por una parte, los servicios que utilizan los métodos propios del servicio social, y por otra, las prestaciones de los regímenes de seguridad social.

2.3. Después de la Segunda Guerra Mundial se produjo una revisión doctrinal de los principios clásicos en materia de previsión y bienestar sociales, en consonancia con los ideales de una sociedad en transformación y la aspiración generalizada por una redistribución más justa y equitativa de los frutos del crecimiento económico. La declaración de Filadelfia, aprobada por la Organización Internacional del Trabajo en 1944, definió las metas de generalización de la seguridad social como un derecho de los trabajadores o de las personas en el plano nacional, modificándose así la concepción tradicional de los seguros sociales clasistas. De esta manera quedó afirmado el principio de una protección universal y, por consiguiente, el papel de la seguridad social como un mecanismo de redistribución de la renta nacional. A partir de este momento, las tendencias legislativas muestran una integración cada vez más extensa de las categorías sociales protegidas (asalariados, trabajadores autónomos, profesionales liberales, causahabientes, etcétera).

La recomendación sobre "La seguridad de los medios de vida", aprobada en la XXVI Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Filadelfia, 1944), contempla también la aplicación de medidas complementarias, aparte de la cobertura de las contingencias por los sistemas contributivos clásicos, para la atención de diversas necesidades sociales básicas, esto es: organización de comedores escolares, viviendas baratas para familias numerosas, etc. Al mismo tiempo, prevé, entre las prestaciones de seguridad social la concesión de pagos suplementarios para atender necesidades extraordinarias o sufragar la ayuda de terceros en casos de invalidez o vejez.

De acuerdo con estas características, la seguridad social se sintetiza en las siguientes fórmulas específicas de acción: a) compensación económica; b) asistencia médica (incluida la protección de la salud en

todas sus fases); c) prevención (técnica, psicológica, educacional, etc.), y d) rehabilitación; las cuales se complementan con otros servicios de previsión social.

El Convenio No. 102 sobre "Normas mínimas de la seguridad social", aprobado en la XXV Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1952), estableció una adecuada complementación de las prestaciones de base contributiva, propias de los seguros sociales u otras formas de previsión social obligatoria, con beneficios gratuitos para personas de recursos económicos modestos, proporcionados por la asistencia social.

Por otra parte, dentro del ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, diversas resoluciones han propiciado el desarrollo de servicios sociales destinados a mejorar las condiciones de vida y de trabajo, proveer a un mayor bienestar humano y lograr una coordinación eficiente entre los servicios de la seguridad social y otros servicios sociales.

2.4. En el área regional americana, la Primera Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en la Declaración de Santiago de Chile (1942), enunció algunos conceptos amplios de la política de seguridad social, que evidentemente requieren la conjunción de diversas medidas y servicios sociales, tales como el mantenimiento de un alto nivel de empleo, la necesidad de incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente, el mejoramiento de la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias.

En el mismo sentido la Resolución No. 19 sobre seguridad social y servicios sociales, aprobada en la Segunda Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Río de Janeiro, 1947), afirmó que los programas de seguridad social exigen el desarrollo amplio y armonioso de sistemas de seguro social, asistencia social y servicios básicos de bienestar para hacer frente a las necesidades de los pueblos.

Los principios de la seguridad social americana definidos en la Declaración de México, aprobada en la Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social (México, 1960), establecen la ampliación de la cobertura clásica de los seguros sociales mediante prestaciones familiares y sociales en beneficio del progreso individual, familiar y de la comunidad. De acuerdo con este mismo principio, la Séptima Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Asunción, 1964), adoptó

una resolución en la que se recomienda a los gobiernos y a las instituciones de seguridad social estimular y dar apoyo al mantenimiento y desarrollo de las prestaciones sociales que, siendo un complemento de los seguros sociales, constituyen una nueva rama de la seguridad social.

Asimismo en la Octava Conferencia Interamericana (Panamá, 1968) se reafirmó el principio de que las prestaciones sociales son un medio de incrementar y complementar los demás beneficios de la seguridad social.

2.5. Dentro de la perspectiva del desarrollo económico y social de los países americanos merecen citarse, entre otros, los siguientes instrumentos de la OEA: Acta de Bogotá (1960), Carta de Punta del Este (1961) y Resolución 12 M/66 del Consejo Interamericano Económico y Social (1966), en los cuales se afirma la necesidad de plasmar el progreso social mediante el esfuerzo coordinado de distintos programas y técnicas de bienestar.

2.6. En el Sexto Congreso Panamericano de Servicio Social, que tuvo lugar en Caracas (Venezuela) en 1968, se analizó un informe sobre la realidad de América Latina donde se examina la problemática del desarrollo en esta región. En las conclusiones adoptadas se destacó la necesidad de un enfoque integral en los planes de desarrollo, incluyendo las reformas que aseguren una equitativa distribución del ingreso y la solución racional de las necesidades humanas, reconociendo la inversión social como un factor indispensable para convertir al hombre de consumidor de servicios de asistencia social en un participante eficiente del sistema económico-social. Entre los problemas estudiados en este Congreso se dio especial importancia al papel del servicio social en la planificación del desarrollo, en coordinación con otras instituciones de bienestar social y las asociaciones gremiales

2.7. El Seminario sobre Servicios Sociales en las Prestaciones Médicas de la Seguridad Social (México, 1969), celebrado con motivo del Primer Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social, llegó a la conclusión, entre otras consideraciones, que los servicios sociales vinculados con la medicina de la seguridad social concurren a la mejor promoción de la salud y al bienestar de las colectividades. En lo fundamental, se considera a estos servicios como una nueva fase de los objetivos de la seguridad social, aun cuando mantengan un financiamiento propio y separado dentro de la planificación económica de dicha institución.

2.8. La Asociación Internacional de la Seguridad Social ha dedicado últimamente una parte de sus actividades al examen general y particular de esta cuestión vinculada a los actuales programas de integración, complementación y desarrollo de la seguridad social.

En la VIII Asamblea General de la AISS (Ginebra, 1947) se aprobó una de las primeras resoluciones a este respecto, relativa a la integración de las prestaciones de seguridad social con otras medidas complementarias, tales como; asignación familiares, reeducación profesional y ampliación de los cuidados médicos dentro de una política nacional de salud para toda la población, incluyendo la coordinación con diversos servicios sociales. Posteriormente en la XII Asamblea General (México, 1955), se fijaron las pautas tendientes a proporcionar una ayuda eficaz a los grupos familiares.

La Mesa Directiva de la AISS (Roma, octubre de 1959) decidió incluir el tema sobre "Las relaciones entre la seguridad social y los servicios sociales" en el orden del día de la XIV Asamblea General (Estambul, 1961). Con tal motivo, se encomendó a la señora Ida Merriam, Directora de la División de Planeamiento y Estudios de la Administración de la Seguridad Social, de los Estados Unidos de América, la preparación de un informe preliminar sobre esta cuestión, que sirvió de base a la realización de una encuesta mundial con el objeto de recopilar informaciones sobre los servicios sociales proporcionados por las instituciones de seguridad social, miembros de la AISS. Los resultados de esta encuesta fueron presentados en un nuevo informe, examinado posteriormente por el grupo de trabajo de la AISS sobre la seguridad social y los servicios sociales (Ginebra, septiembre de 1963). Dicho grupo expresó la conveniencia de continuar y profundizar los estudios emprendidos en la materia, a través de diversas comisiones permanentes de la AISS.

La Comisión Permanente del Seguro de Desempleo elaboró un informe preliminar sobre los servicios sociales prestados por los institutos del seguro de desempleo, que fue considerado en la Octava Reunión de la Comisión en Washington (septiembre de 1964). Este informe fue ampliado y presentado en una segunda versión más completa en la siguiente reunión de la Comisión (Estocolmo, mayo de 1966). Las aportaciones efectuadas en esta ocasión permitieron una revisión final de este trabajo que luego fue presentado a la reunión de la Comisión celebrada en Leningrado (mayo de 1967).

La Comisión del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes, en

las sesiones que tuvieron lugar en Washington (octubre de 1964) decidió también emprender una encuesta mundial sobre este tema, cuyos resultados fueron sometidos a la reunión de Estocolmo (mayo de 1966). Finalmente, la Comisión consideró este informe en la reunión que celebró en Leningrado (mayo de 1967).

Asimismo, la Comisión Permanente de Asignaciones Familiares, a raíz de la recomendación formulada por el grupo de trabajo sobre seguridad social y los servicios sociales, resolvió (Ginebra, septiembre de 1963), incorporar este estudio en su programa de actividades. De esta manera, se procedió a la elaboración de un primer informe, a título provisional, que fue analizado por la Comisión en la Reunión de Washington (septiembre de 1964), decidiendo continuar esta investigación y completarla, a su vez, con nuevas informaciones.

Posteriormente, el grupo de trabajo ad-hoc, convocado en Ginebra (marzo de 1965), estableció el procedimiento a seguir con respecto a la continuación de dicha encuesta y la revisión del informe preliminar. Por último, la versión ampliada de este estudio fue presentada a la siguiente reunión de la Comisión Permanente de Asignaciones Familiares (Leningrado, mayo de 1967) y acto seguido a la XVI Asamblea General de la AISS.

Además de estos trabajos específicos, cabe mencionar el informe de la comisión ad-hoc de la AISS encargada de estudiar el estado de las medidas y de los servicios destinados a promover la readaptación en las instituciones de seguridad social, presentado a la XVI Asamblea General, en el cual se describen las relaciones entre las instituciones de seguridad social y los servicios proporcionados por otros organismos en materia de readaptación.

En otro orden de actividades, la Asociación Internacional de la Seguridad Social presentó, a título de contribución, un informe sobre "Las Relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales", respectivamente, en el Sexto Congreso Panamericano de Servicio Social (Caracas, junio de 1968), y en el seminario sobre Servicios Sociales en las Prestaciones Médicas de la Seguridad Social, celebrado con motivo del Primer Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social (México, enero de 1969).

El análisis de los textos internacionales revela cierta imprecisión en el uso de algunos términos como servicio social, servicios sociales, prestaciones sociales, etc., lo cual dificulta precisar las relaciones entre

estos conceptos operacionales y la seguridad social. Sin embargo, se desprende como una tendencia manifiesta que los servicios sociales forman parte de una política de seguridad social que asume características diferentes dentro de la realidad de cada país.

Por otra parte, los textos citados revelan una clara orientación hacia una ampliación del concepto de la seguridad social y de las finalidades de su cuadro de prestaciones básicas hasta cubrir en forma integral otros requerimientos sociales.

3. ANALISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES

El estudio de las relaciones entre la seguridad social y los servicios sociales exige una definición sobre los alcances y el contenido de ambos campos institucionales. La seguridad social se basa en el derecho a las prestaciones, según ramas de contingencias o riesgos; pero la mayor eficacia de estas prestaciones se completa con la acción de diversos servicios sociales. Estos últimos pueden otorgarse dentro del mismo marco de las prestaciones de la seguridad social o independientemente como un servicio general para la comunidad o un conjunto de servicios para grupos sectoriales o por ramas de protección.

Sin embargo, no es lógico dividir el derecho a las prestaciones, en el seno de la misma comunidad, basado en requisitos conmutativos o distributivos. Por lo tanto, la existencia de sistemas separados es fundamentalmente una cuestión administrativa que no afecta el desarrollo de un programa de política de bienestar social que coordine y armonice todos los medios disponibles a tal efecto.

Por lo general, el límite de dichas relaciones depende de los alcances atribuidos a la seguridad social y de su organización y formas de financiamiento. Pero es obvio que la extensión limitada de la seguridad social, en muchos países, determina la necesidad de instituir por separado diversos servicios sociales para la población no protegida, ligados estrechamente a los programas de salud, educación y desarrollo de la comunidad. En algunos casos, los regímenes de seguridad social proporcionan directamente algunos servicios sociales complementarios para los asegurados y sus familias; en otros, contribuyen financieramente a la prestación de tales servicios por parte de otros organismos o servicios sociales.

El examen de estas relaciones permite distinguir varios criterios:

- a) la seguridad social complementa su acción en lo referente a la cobertura de las contingencias mediante la acción de servicios sociales que aumentan el valor y la eficacia de las prestaciones y proporcionan los medios necesarios para consolidar o ampliar los fines de un mayor bienestar social;
- b) la legislación laboral, los convenios colectivos o ciertos servicios públicos específicos reconocen la prestación de servicios sociales independientes de los regímenes estatutarios o por la insuficiencia de estos últimos;
- c) el servicio social, en sentido estricto, interviene para detectar los problemas sociales y cooperar así a la creación de los servicios sociales indispensables para las personas que requieren la ayuda de la comunidad.

Sin embargo, el desarrollo de estas relaciones no se ajusta a un criterio uniforme, sino que descansa en prácticas que varían de un país a otro según las modalidades jurídicas, demográficas, económicas y sociales prevalecientes. Dentro de este contexto, la necesidad de una coordinación racional entre la seguridad social y los servicios sociales resulta imprescindible.

A continuación se presenta un resumen de las encuestas e investigaciones efectuadas en este campo por la AISS: ¹

3.1. Relaciones entre la seguridad social y los servicios de previsión social.

En el informe sobre este tema, presentado a la XIV Asamblea General de la AISS (Estambul, 1961), se distinguen los siguientes grupos de servicios sociales: a) servicios sociales para completar las presta-

¹ Para una información detallada de los resultados de las encuestas e investigaciones mundiales sobre el tema véanse los siguientes documentos de referencia:

1. Servicios sociales proporcionados por los organismos de seguridad social miembros de la AISS (Ponente: Ida C. Merriam).
2. Las relaciones entre los regímenes de asignaciones familiares y los servicios sociales (Ponente: Pedro Sajaroff).
3. Los servicios sociales proporcionados por los institutos de seguro de desempleo (Ponente: F. Schmidt).
4. Los servicios sociales prestados por los institutos del seguro de vejez (Ponente: G. Van't Hull).

ciones en dinero; b) servicios sociales al margen de las prestaciones en dinero; c) servicios para ayudar a las familias a emplear de manera efectiva las prestaciones; d) readaptación física y servicios de prevención de accidentes; y e) servicios de empleo.

Los servicios sociales del primer grupo tienen en cuenta ciertas necesidades especiales que deben ser atendidas para que las prestaciones en dinero otorgadas por la seguridad social cumplan su verdadera función social. Las formas de servicio social vinculadas a esta finalidad son:

i) Ayuda en la vida del hogar: comprende distintos servicios de ayuda a las familias que se encuentran imposibilitadas, temporal o permanentemente, de atender las funciones normales del hogar. En este caso, el personal especializado en trabajo social se ocupa de proporcionar esta ayuda doméstica. También existen servicios sociales con fines análogos, tales como: refectorios comunales para personas ancianas, comedores escolares y otros servicios organizados en beneficio de las familias.

ii) Centros de asistencia diurna: para facilitar la atención de los niños durante la jornada de trabajo de los padres (guarderías) y para brindar asistencia a los ancianos y personas incapacitadas.

iii) Servicios recreativos y otros servicios de la comunidad, los cuales importan un aumento de los ingresos efectivos o subvenciones para grupos de baja capacidad económica (campamentos gratuitos para niños, vacaciones a costo reducido para las familias, préstamos para viviendas, etcétera).

Los servicios sociales independientes de las prestaciones en dinero contemplan la situación de personas que requieren constantemente la ayuda de la comunidad (huérfanos y niños con falta de hogar adecuado, inválidos) y comprenden fundamentalmente dos clases de asistencia:

- a) en instituciones: para los grupos no amparados por la seguridad social o para aquellas personas que necesitan una atención suplementaria (inválidos, convalecientes), y
- b) en familias de adopción: particularmente los huérfanos y los niños separados de su hogar por decisión de los tribunales u otros organismos competentes pueden ser ubicados, con ayuda del servicio social, en un ambiente familiar hasta que sean adop-

tados o puedan subvenir a sus necesidades. Este sistema también se está extendiendo para el cuidado de ancianos inválidos.

El tercer orden de servicios está destinado a prestar ayuda y orientación a las familias con el objeto de lograr un mejor empleo de las prestaciones de seguridad social, mediante protección social y jurídica a los niños e incapaces que no pueden recibir directamente las prestaciones; asesoramiento para la solución de problemas que afectan el equilibrio familiar o para obtener la adaptación de las personas a las formas de vida propias del medio social en que habitan; orientación para el uso de los servicios de la comunidad, de acuerdo con las necesidades individuales y familiares; consejos de administración doméstica para una utilización efectiva de los salarios y las prestaciones mediante instrucción sobre economía, nutrición, asistencia infantil, etc. Esta serie de servicios requieren la acción de centros sociales especializados dentro de cada comunidad, encargados también de la formación de las personas para el ejercicio de una solidaridad organizada.

Los servicios de readaptación constituyen un principio mismo de la protección otorgada por la seguridad social, que no se reduce a proporcionar ingresos supletorios de la capacidad de ganancia, sino a reincorporar al individuo incapacitado a la vida activa. Inclusive, en muchos regímenes la continuidad del pago de las prestaciones por accidentes o invalidez está subordinada al tratamiento de readaptación.

Asimismo existe una relación estrecha entre los servicios sociales y aquellos que tienen por objeto la obtención de un empleo. El concepto actual de estos últimos no se limita a las funciones de colocación y asesoramiento en materia de empleo, sino que se vincula con servicios conexos de formación y reeducación profesionales, así como a otros aspectos relativos a la estructura y alternativas del mercado de empleo (traslado del trabajador y su familia a otras regiones, adaptación al medio, obtención de vivienda adecuada, etcétera).

Los resultados de la encuesta precedentemente mencionada han permitido formar un cuadro comparativo de los servicios sociales que prestan los miembros de la AISS, los cuales figuran en el informe presentado por la señora Ida C. Merriam en la XV Asamblea General (Washington, 1964). El examen de la situación existente demostró que en general tales servicios no están comprendidos en el régimen legal de las prestaciones, aunque por extensión o en sentido amplio pueden considerarse incluidos en el sistema de seguridad social. Algunas res-

puestas revelan el funcionamiento de servicios especializados que aplican las técnicas de acción social, especialmente en las modalidades de asistencia y orientación familiar acordes con la definición del servicio social. En algunos casos, la coordinación de las prestaciones de seguridad social con otros servicios de bienestar tiene alcances parciales y limitados, pero toma vigor la tendencia a reconocer la autonomía de una rama específica de prestaciones sociales en la que se conjuguen las medidas destinadas a la protección y estabilidad de la unidad familiar.

3.2. Relaciones entre los regímenes de asignaciones familiares y los servicios sociales.

La encuesta que sobre este tema efectuó la Comisión Permanente de Asignaciones Familiares tuvo por objeto investigar las distintas clases de servicios sociales proporcionados por los organismos gestores de las asignaciones familiares, así como examinar las vinculaciones recíprocas entre estos últimos y los servicios sociales públicos y privados. En la mayoría de las respuestas se constató un amplio desarrollo de los servicios sociales unidos a las asignaciones familiares clásicas.

Entre otros aspectos se puso de manifiesto la situación siguiente:

- a) regímenes de asignaciones familiares que no mantienen relaciones directas o indirectas con los servicios sociales;
- b) regímenes de asignaciones familiares que, además de su función específica complementan los servicios de asignaciones o los refuerzan mediante servicios sociales directos o indirectos, y
- c) regímenes que no son específicamente de asignaciones familiares, pero que proporcionan este tipo de prestaciones junto con servicios sociales de diversa naturaleza.

3.3. Relaciones entre los institutos de seguro de desempleo y los servicios sociales.

En relación con esta rama de la seguridad social son particularmente importantes los servicios sociales tendientes a contrarrestar los efectos desfavorables de la coyuntura económica sobre el mercado de trabajo; así como el impacto de los progresos tecnológicos y la auto-

matización sobre los niveles de empleo en los países de mayor desarrollo industrial. Tales servicios comprenden, principalmente, oficinas de colocación, consejos de orientación laboral e instituciones de formación, capacitación y reeducación profesionales.

Las experiencias en esta materia demuestran la necesidad de desarrollar una acción social más amplia que la de facilitar la ocupación de los trabajadores, como, por ejemplo, proporcionar, a título de servicio social, asesoramiento y ayuda a las personas que tienen dificultades para mantener una actividad, especialmente cuando se trata de trabajadores jóvenes; contribuir a la formación profesional de los desempleados, y facilitar la aplicación de programas de readaptación de los trabajadores, de acuerdo con las necesidades del crecimiento económico.

En virtud de que hasta el presente esta rama de la seguridad social no ha tenido razón de ser en la mayoría de los países iberoamericanos, los resultados de esta encuesta sólo tienen un valor teórico para estos últimos. Sin embargo, cabe señalar las siguientes conclusiones adoptadas en la XVI Asamblea General de la AISS (Leningrado, mayo de 1967): la tendencia a conceder, además de las asignaciones en dinero, prestaciones en especie y servicios destinados a prevenir y combatir las causas del desempleo; la coordinación de los servicios de empleo con los de orientación profesional, a fin de lograr la adaptación de los trabajadores, de conformidad con las nuevas calificaciones impuestas por el programa tecnológico, o permitirles un mejoramiento en su categoría profesional, y la asistencia complementaria, en el marco de la política general del trabajo, para obtener la ocupación de las personas disminuidas física o mentalmente, pero con un coeficiente de capacidad que les permite reintegrarse a la vida activa en condiciones especiales.

A tales fines, los métodos utilizados van desde la organización de servicios sociales propios en los institutos de protección contra el desempleo hasta la utilización de servicios especializados de otras instituciones o la participación en estos últimos. Las prestaciones previstas pueden consistir en: el otorgamiento de asignaciones, anticipos u otros pagos en dinero para movilidad de la mano de obra, formación y reeducación profesionales, etc.; la concesión de ayuda financiera y créditos empresarios; cooperativas, etc., con el propósito de crear y mantener niveles suficientes de empleo, y la asistencia necesaria que permita, en ciertos casos, el trasplante familiar a nuevos centros de trabajo sin afectar la seguridad, el bienestar y la estabilidad de la familia.

3.4. Relaciones entre los institutos de seguro de vejez y los servicios sociales.

La encuesta efectuada por la Comisión Permanente del Seguro de Vejez ha permitido conocer los servicios sociales aplicados o requeridos en esta rama de prestaciones. Las informaciones recogidas demuestran que la mayoría de las instituciones se ocupan, de una manera o de otra, de uno o varios servicios sociales, sin perjuicio de otras formas de asistencia para las personas de edad avanzada. Algunas instituciones de seguridad social asumen directamente el otorgamiento de tales servicios, pero en general orientan a los interesados hacia las entidades públicas que están en condiciones de proporcionarles una asistencia especializada.

Los principales servicios sociales de los institutos del seguro de vejez en relación con el otorgamiento de las pensiones y en materia de asistencia de los beneficiarios son:

- a) pago a otra persona competente cuando el beneficiario es incapaz de atender sus propios intereses;
- b) participación en los servicios de salud, independientemente de los previstos por el régimen del seguro de enfermedad o por el servicio nacional de salud;
- c) ayuda y asesoramiento para recibir servicios sociales de carácter comunitario, y
- d) otorgamiento, subvención o pago de servicios sociales.

Empero, la importancia cada vez mayor que asume el problema de la protección de la vejez en el marco de una política social específica para los sectores jubilados y pensionados pone de relieve la necesidad de instituir servicios especializados de asistencia y de ayuda organizada para tales grupos. Es decir, que las nuevas fórmulas de la protección social de la vejez no concluyen con la prestación económica ni tampoco con la asistencia médica para este sector, sino que se orienta hacia la integración de prestaciones recreativas, culturales, empleo del tiempo libre y otras medidas de protección y bienestar en beneficio de las personas de edad avanzada o retirados, incluyendo la participación de los propios beneficiarios en los órganos destinados a la aplicación de esta política.

A este respecto es oportuno citar un concepto de Patricia Barr: "El proceso de la jubilación, pues, al igual que otras etapas importantes de la vida, tales como el ingreso en la escuela o el trabajo, el matrimonio, la creación de una familia, constituye una época de transformación y readaptación, una época que cada día alcanza a más de nosotros a medida que el tiempo pasa".

3.5. Medidas y servicios de readaptación.

Una comisión ad-hoc de la AISS encargada de estudiar el estado de las medidas y los servicios destinados a promover la readaptación médica y profesional presentó a la XVI Asamblea General (Leningrado, mayo de 1967) un informe conteniendo los resultados de una encuesta mundial sobre estos aspectos. El examen de las respuestas recibidas ha permitido comprobar la importancia que se asigna, en los regímenes de seguridad social, a las medidas psicofísicas, sociales y técnicas para lograr la readaptación de las personas víctimas de ciertos estados patológicos o de accidentes.

Por lo general, el tratamiento médico se complementa con la participación auxiliar del servicio social y la aplicación de medidas especiales de protección y bienestar para los incapacitados. De esta manera, las prestaciones sociales contribuyen a hacer efectivo el concepto moderno de la medicina en su carácter preventivo, curativo y de rehabilitación, en que suma a la acción reparadora del riesgo el equilibrio y la adaptación social del individuo.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Los estudios efectuados en materia de relaciones entre la seguridad social y los servicios sociales permiten sintetizar las siguientes consideraciones de carácter general y especial:

1. Los métodos de la seguridad social evolucionan hacia un sistema de protección universal e integral frente a las contingencias vitales y los estados de necesidad que directa o indirectamente afectan el bienestar individual, familiar y social. A tales efectos las prestaciones de la seguridad social están destinadas fundamentalmente a compensar la pérdida económica de los ingresos y garantizar la recuperación de la salud, pero se integra, además, bajo el principio de la unidad de acción, con medidas de carácter preventivo y de rehabilitación, así como con diversos servicios complementarios de bienestar social que recono-

cen por base la unidad familiar. De acuerdo con estos principios, la organización de la seguridad social requiere una revisión de sus bases conceptuales y de los métodos en uso para armonizar todos los medios y recursos disponibles, otorgar una protección generalizada a toda la población, facilitar la elevación de los niveles de vida, consolidar la salud y el equilibrio familiar, asegurar un efectivo bienestar de la comunidad y contribuir a lograr las metas de un desarrollo social acorde con el grado de crecimiento económico de cada país.

2. Cabe destacar que la seguridad social constituye uno de los instrumentos más efectivos para garantizar una justa correspondencia entre las medidas destinadas a fomentar el crecimiento económico y lograr un mayor esfuerzo productivo, por una parte, y las medidas tendientes a la realización efectiva de una distribución equitativa de los ingresos y el mejoramiento de los niveles de vida, por otra. Ello radica en el hecho de que las prestaciones al brindar protección a la fuerza de trabajo, contribuir a formar las condiciones psicosociales necesarias para estimular el desenvolvimiento del esfuerzo productivo, facilitar el desarrollo educativo de las nuevas generaciones y satisfacer las necesidades básicas de los sectores de más bajos ingresos, contribuye de manera positiva al bienestar general de la población. La eficacia de esta redistribución está ligada a las fundamentaciones socioeconómicas de la seguridad social, pues se trata de que ésta llegue, por lo menos, a todos los sectores laborales y a los miembros de la familia del trabajador.

3. La limitación de los recursos destinados a los programas sociales, en los países en vías de desarrollo, obliga a establecer un orden de prioridades y de importancia, teniendo en cuenta principalmente los problemas de las categorías sociales más necesitadas y dando preferencia a los métodos que guardan relación con la capacidad laboral, el rendimiento productivo y la prevención. Además, esta limitación requiere una utilización racional de los medios y recursos disponibles, mediante una coordinación adecuada de todos los programas sociales.

4. La extensión progresiva de la seguridad social constituye un presupuesto básico de la política de desarrollo. Las dificultades que se observan a este respecto, tanto para los trabajadores del campo como para los sectores no asalariados, responden a distintas causas, conexas a la realidad demográfica, económica, política, social y administrativa. En ciertas circunstancias, las modalidades de extensión de la seguri-

dad social, así como la implantación de servicios sociales en el medio rural toma formas variadas y se vincula a transformaciones sustanciales de estructura. Por otra parte, no se concibe una política de desarrollo en el medio rural sin un mejoramiento efectivo de las condiciones de vida y de trabajo, el aseguramiento contra los riesgos naturales, la promoción de cooperativas y la protección básica de las contingencias y necesidades que comprometen el bienestar individual, familiar y social. A tales efectos, se considera importante el estudio de medidas de coordinación e interdependencia entre diversas técnicas y servicios sociales, especialmente los métodos de promoción y desarrollo de la comunidad. Asimismo, resulta imprescindible armonizar dentro de un esquema coordinado los derechos y las prestaciones sociales correspondientes a distintos campos institucionales.

5. Los servicios sociales anexos a las prestaciones específicas de cada rama de la seguridad social tienen una función complementaria, respecto de éstas y posibilitan una mejor utilización de las mismas. Así, la seguridad social y los servicios sociales participan armónicamente en la promoción de un mayor bienestar social y, particularmente, en la mejora de las condiciones materiales, psicológicas y morales de existencia de las familias. Por lo tanto, al determinar el nivel de la protección de la seguridad social se debe tener en cuenta la suma de servicios organizados, en forma directa o indirecta, a favor de los beneficiarios. En algunos casos estos servicios tienen una acción sustitutiva por la falta de otras medidas más avanzadas o completas de seguridad social.

6. Se observa que la seguridad social como parte de la política de bienestar social se orienta hacia objetivos más amplios en relación con los que originariamente se referían al mantenimiento de la capacidad de trabajo y de ganancia de los sectores asalariados y la percepción de un ingreso sustitutivo en caso de cese involuntario de la actividad. En cambio, se han incorporado dentro de la seguridad social un conjunto de medidas de índole social bajo la forma de servicios o prestaciones sociales, que se orientan a los campos de la educación, la salud, la vivienda, la recreación, la rehabilitación, la adaptación social, etc. Por otra parte, la acción de tales servicios y prestaciones debe extenderse a los grupos de la comunidad que carecen de otra protección organizada y padecen necesidades en sus condiciones de vida.

7. En el sector de la salud, los programas de servicios sociales de-

ben estar orientados tanto hacia las generaciones activas como pasivas. A tales efectos es necesario preservar y mejorar la salud de las personas jóvenes y atacar hábitos nocivos de graves consecuencias sociales, así como considerar en términos geriátricos la salud de las personas de edad. En estos aspectos la prestación médica se refuerza con los servicios sociales y la correlación entre estos dos campos confluye en una protección integral y más efectiva. En ciertos casos los servicios sociales permiten extender la acción sanitaria de tipo clásico, con efectos importantes desde el punto de vista de la preservación de la salud.

8. En relación con los regímenes de asignaciones familiares, cabe subrayar la importancia de los servicios sociales destinados a complementar la asignación familiar legal con otras prestaciones de bienestar familiar. Asimismo, en esta rama de la seguridad social se considera fundamental, para el correcto aprovechamiento de la asignación familiar, el desarrollo de una acción orientadora y asistencial para los integrantes del grupo familiar. La acción complementaria (directa o indirecta) de los regímenes de asignaciones familiares no depende de las estructuras existentes en materia de gestión de la seguridad social, sino de la política social y de la doctrina de la seguridad social en cada país.

9. Las prestaciones de jubilación o de vejez que garanticen un nivel de vida adecuado en el aspecto económico deben complementarse con servicios sociales que atiendan otros órdenes de necesidades sociales, psicológicas y culturales de las personas en situación de retiro, así como la creación de instituciones encuadradas en las concepciones modernas de la política social (hogares para ancianos, clubes, asociaciones, etc.). A tales efectos se considera importante promover la comprensión y participación de los beneficiarios en los programas que les conciernen directamente mediante sistemas especiales de acción social.

10. Las prestaciones específicas en materia de desempleo, tendientes a compensar la pérdida del salario como consecuencia de desocupación involuntaria, deben complementarse con servicios destinados a proporcionar un empleo conveniente, facilitar la movilidad de los trabajadores y sus familiares hacia otros centros geográficos de producción, prestarles orientación profesional y contribuir a su readaptación. Se destaca, también, la necesidad de vincular las funciones del servicio de empleo con las del servicio social que preste asesoramiento y ayuda

a los trabajadores que tienen dificultades para el mantenimiento de un empleo o para cambiar de actividad, especialmente los trabajadores jóvenes, las mujeres trabajadoras, los trabajadores migrantes, etc. La asistencia complementaria en el marco de la política de empleo debe asignar particular importancia a los métodos de rehabilitación, a efectos de lograr la reintegración a la vida activa de personas con cierto grado de disminución de su capacidad física o mental. Las soluciones recomendadas en este sentido requieren medidas legislativas y métodos especiales que pueden aplicarse en las empresas, en el plano de la oferta y la demanda abiertas o en talleres para impedidos. Los servicios sociales en este campo deben guardar relación con las exigencias del desarrollo técnico, social y económico en cada país, así como con los problemas de estructura y estabilidad del mercado de empleo. En ciertos casos se pondrá mayor énfasis a la organización de los servicios de empleo o a los programas de reeducación profesional; en otros, a la formación de mano de obra especializada y a las medidas preventivas contra los efectos desfavorables de la coyuntura económica.

11. La eficacia de los programas sociales depende fundamentalmente de la cooperación de personal especializado y del uso de técnicas y métodos de acción sobre individuos, grupos y comunidades. Dentro de este propósito se hace notar la importancia de una aplicación permanente en la seguridad social de los métodos del servicio social, así como de los medios de comunicación social.