

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXIV

EPOCA IV

Num. 92

X ASAMBLEA GENERAL  
DE LA CONFERENCIA  
INTERAMERICANA  
DE  
SEGURIDAD SOCIAL  
XX REUNION DEL COMITE  
PERMANENTE INTERAMERICANO  
DE SEGURIDAD SOCIAL

TOMO II

MARZO-ABRIL

1975

MEXICO, D.F.

## **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

Reformas Legislativas, Evolución y Tendencias de la Seguridad Social en las Américas 1971-1974.	251
Nuevos Esquemas de Organización para extender la Seguridad Social a otros sectores de la Población, principalmente en el medio rural.	299
Aspectos jurídicos y administrativos de los procedimientos de Recaudación en la Seguridad Social.	373
Procedimiento para mejorar la productividad de los servicios médicos en las Instituciones de Seguridad Social.	397

La protección de la juventud y la Seguridad Social	435
Los problemas del empleo, desempleo, invalidez y rehabilitación de la juventud.	551
Declaración de San Salvador. Resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Números 77, 78, 79, 80 y 81.	609
Homenaje al doctor Ignacio Morones Prieto.	621

LOS PROBLEMAS DEL EMPLEO, DESEMPLEO,  
INVALIDEZ Y REHABILITACION DE LA  
JUVENTUD\*

\*PREPARADO POR LA OFICINA REGIONAL PARA LAS AMERICAS DE  
LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

## PREFACIO

La presente ponencia es continuación del documento presentado a la Mesa Redonda OIT-CISS-AISS (México, 1973) sobre "La Protección de la Juventud y la Seguridad Social", titulado: "Proyecto de cuestionarios de orientación para el estudio de los problemas sobre empleo y desempleo, invalidez y rehabilitación de los jóvenes".

De acuerdo con los cuestionarios de orientación revisados en la Mesa Redonda precedentemente mencionada, se ha podido recopilar una serie de informaciones sobre algunas características que presentan los problemas del empleo y el desempleo de los jóvenes en América Latina, así como sobre los servicios de seguridad social y asistencia que se ocupan de la invalidez y la rehabilitación y cuyas prestaciones redundan también en beneficio de este sector de la población, todo lo cual resulta indispensable para el estudio de las medidas efectivas de protección y bienestar, que deberían ser previstas en los nuevos programas de seguridad social en esta región.

Cabe señalar, que en gran medida, los problemas que son objeto de esta investigación desbordan el ámbito de competencia específica de los organismos de seguridad social, sobre todo en lo relativo al empleo y el desempleo, debido a la inexistencia, en la mayoría de los países latinoamericanos, de regímenes de cobertura de esta contingencia en el marco de los seguros sociales; razón por la cual resulta dificultosa la obtención de los datos específicos que requieren los estudios de seguridad social en este campo.

Asimismo, en muchos países, las instituciones públicas de salud y otros servicios asistenciales favorecen a los jóvenes antes que éstos adquieran la condición de trabajadores asegurados o que reúnan los requisitos para ejercer plenamente el derecho a las prestaciones de la seguridad social.

Por lo tanto, las medidas de protección social de la juventud, en el contexto de la situación actual, son por lo general polifacéticas y, también, diversificadas, tanto en lo que se refiere a sus características jurídicas como a

las fuentes de aplicación. Como consecuencia, se plantean diversas opciones para la planificación de una política coherente basada en la coordinación racional de todos los medios disponibles para garantizar la más amplia cobertura de las necesidades sociales de la población joven.

Los resultados de la encuesta emprendida por la AISS sólo dan lugar a conclusiones generales y determinadas por un análisis parcial de los problemas en cuestión, debido principalmente a la fragmentación de las informaciones recibidas y a las diferentes concepciones en que está basada, en cada país, la sistematización de los datos destinados a esta clase de estudios.

Como es obvio, los cuestionarios de orientación (ver anexo 1) no fueron elaborados con miras a la realización de un estudio comparativo. Aún cuando existen estadísticas, estudios y publicaciones internacionales referentes a los distintos problemas examinados en este informe, se puede afirmar que la clasificación de los datos, frecuentemente, no permite una evaluación comparativa.

Por las razones expuestas, las informaciones básicas que han sido recopiladas a través de la encuesta sólo han sido utilizadas para una interpretación genérica de los problemas en estudio, dejando de lado el examen de la situación particular existente en cada país. De acuerdo con este criterio, las cifras y los ejemplos correspondientes a países determinados se citan como elementos valorativos de la situación general en América Latina o en las subáreas regionales (Centroamérica y Grupo Andino, etc.) o como demostración de las diferencias específicas que, en todo caso, deben ser tenidas en cuenta para una interpretación realista de los hechos observados.

Por otra parte, la investigación efectuada pone de manifiesto la necesidad de abordar juntamente el análisis de los factores demográficos, sociales, económicos, culturales, sanitarios y políticos a fin de llegar a definir, en forma precisa, las características de estos problemas en el marco de la realidad nacional de los diferentes países.

El propósito fundamental de este informe consiste, pues, en examinar la participación de la seguridad social en cuanto se refiere a la protección de la juventud con respecto a los problemas más arriba enunciados, y evaluar, al mismo tiempo, las medidas que se encuentran en aplicación, habida cuenta que los métodos de la seguridad social, especialmente en este campo, deben formar parte de una política social integral, tendiente al perfeccionamiento de los niveles educativos, la capacitación profesional, la promoción de fuentes de trabajo, la incorporación de los jóvenes rehabilitados en el mercado de empleo y, en general, el otorgamiento de prestaciones de salud y servicios sociales para este sector.

Conforme a la metodología definida en el documento presentado a la Mesa Redonda OIT-CISS-AISS, hemos iniciado este estudio con una introducción en la cual se exponen algunas consideraciones preliminares sobre la protección de la juventud y la seguridad social, referidas especialmente a los problemas que han sido materia de investigación en esta ponencia. En segundo término, se presenta un cuadro general de la situación existente en América Latina, de acuerdo con los diferentes tópicos de los cuestionarios, y por último se reseña una serie de aspectos que en opinión del ponente pueden ser motivo de nuevos estudios o que deberían ser tenidos en cuenta para la formulación de las medidas que contribuyan a la solución social de los problemas examinados.

El ponente agradece a las instituciones miembros de la AISS y a los organismos competentes los comentarios y las observaciones respecto a los cuestionarios elaborados para esta investigación, así como las informaciones que han tenido a bien hacerle llegar para la preparación de este documento.

## **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

La cobertura de las contingencias dentro de los sistemas de seguridad social, se basa en el derecho general a las prestaciones para los distintos grupos de beneficiarios. Pero, determinadas prestaciones y también ciertos servicios sociales pueden estar dirigidos a satisfacer las necesidades especiales de grupos de personas, por ejemplo: los menores, los jóvenes, las mujeres, los estudiantes, los ancianos, etc. Asimismo, ciertas medidas de protección social, además de su justificación esencialmente humana, pueden ser susceptibles de intensificación para ciertos grupos en interés del desarrollo nacional y del patrimonio moral y social de la comunidad.

Las áreas del empleo, la salud, la educación y la cultura han presentado últimamente una preocupación creciente con respecto a los problemas de la juventud; es lógico, entonces, que la seguridad social que compete a todos los sectores de la población incorpore también en sus programas la implantación de métodos de protección efectiva para los jóvenes, que coadyuven a la realización de otras políticas orientadas a la integración de este sector en la vida productiva, así como para lograr su adaptación en el medio social y su bienestar integral.

A tales efectos, es necesario tener en cuenta que al margen de las necesidades comunes en materia de conservación y recuperación de la salud, prevención, rehabilitación, compensación económica por la pérdida involuntaria de los ingresos y otras contingencias, irrumpen en el mundo actual requerimientos sociales de sectores o grupos que determinan la formulación de medidas y políticas coordinadas en materia de educación, ayuda social, orientación y formulación profesionales, empleo, condiciones de



trabajo, seguridad social, etc., particularmente para los jóvenes discapacitados.

En este sentido, resulta evidente que el ordenamiento de la seguridad social en cuanto concierne al perfeccionamiento de los métodos de protección para la juventud, en general, y para los jóvenes discapacitados, en particular, no pueden enfocarse independientemente de otros programas de acción comunitaria relativos a la orientación, el comportamiento social y el bienestar de los grupos jóvenes (clubes, asociaciones, centros de capacitación recreación, deportes, etc.) así como la organización escolar, la función social de la familia y la responsabilidad de las instituciones públicas competentes en relación con los problemas de la juventud.

En el marco de la legislación de la seguridad social se encuentran múltiples medidas de protección que favorecen a los jóvenes en igual forma que al resto de la población asegurada; pero la cuestión que se plantea en estos momentos es revisar este conjunto normativo a la luz de los principios de una política integrada de ayuda a la juventud.

La seguridad social requiere en este campo una coordinación institucional con otras áreas técnicas y sociales, ya que la protección de los jóvenes sólo constituye una parte de una problemática más amplia y compleja, sobre la cual no se cuenta aún con estudios e investigaciones suficientes. En el marco de la seguridad social es necesario organizar un banco de datos sobre salud, accidente de trabajo y accidentes comunes, invalidez, rehabilitación desempleo, subempleo y otras informaciones económicas, sociales, médicas, educativas y culturales sobre los grupos de población joven: reúnan o no la condición de asegurados.

Como punto de partida es necesario admitir que los fines de la seguridad social en lo que se refiere a la protección de los jóvenes —así como para el conjunto de la población amparada —se basa en una concepción humanitaria, ética y social; sin embargo, cabe reconocer que sus proyecciones pragmáticas se relacionan esencialmente con el rendimiento, la capacidad potencial de los jóvenes y su participación en el ciclo productivo. Pero, fundamentalmente, los efectos de la acción protectora sobre la salud física y mental de las personas jóvenes contribuye a consolidar su equilibrio moral y social necesario para la distribución y la aplicación práctica de las responsabilidades generacionales que les incumbe.

Sin embargo, esta política, hasta el presente y en la mayoría de los países, se encuentra diversificada en una serie de pautas y realizaciones que muchas veces no presentan unidad ni homogeneidad programáticas. Por otra parte, dentro de la planificación de la seguridad social las necesidades de protección de la juventud, forman parte integrante de las medidas generales a favor de los asegurados y sus familias.

Por consiguiente, el primer interrogante que cabe plantear a los responsables de la política social es si realmente se halla definido un programa sistemático de protección, desarrollo y bienestar de la juventud, que coordina todas las medidas vigentes en el plano de los derechos positivos o que haya sido empíricamente adoptado a distintos niveles institucionales o comunitarios, y en este caso cual sería la posibilidad de reordenar este conducto normativo dentro de un plan racional y coherente, que incluya además la participación consciente y efectiva de la juventud en el proceso de desarrollo económico y social.

Diversas situaciones deben ser analizadas prioritariamente, tales como: la situación familiar de los jóvenes que por enfermedad congénita o adquirida o por accidente poseen una capacidad disminuída; el acceso a los servicios de rehabilitación, y los derechos objetivos de los jóvenes trabajadores en materia de protección laboral y social.

En el primer caso, la protección de los jóvenes depende de los alcances de las medidas de seguridad social en el medio familiar. Los otros supuestos están ligados, respectivamente, al campo de aplicación de los sistemas vigentes y sobre todo a la extensión de la cobertura a los sectores desprotegidos, así como a la existencia de servicios sociales orientados particularmente al sector de la juventud.

En rigor, los principios que deben inspirar una auténtica protección integral de la juventud desempleada y discapacitada no pueden quedar subordinados a los preceptos jurídicos clasistas basados en la relación contractual o en las necesidades económicas que sirvieron de base a la doctrina tradicional de los seguros sociales y a los primitivos regímenes de previsión social, que hoy están virtualmente agotados en sus perspectivas y sus bases estructurales.

No obstante, hasta el presente, la acción previsional para la juventud se ha visto frecuentemente limitada a medidas aisladas, especialmente vinculadas con la protección de los niños y los huérfanos. Pero aún no se ha extendido, en la medida deseada, por ejemplo: la cobertura de las necesidades educativas, como una de las prestaciones familiares básicas; la orientación y formación profesionales; la ayuda para conseguir un empleo remunerado; el asesoramiento sicotécnico para un mejor aprovechamiento de las aptitudes y capacidades potenciales; la rehabilitación; la incorporación de los minusválidos a la vida activa, y otras medidas tendientes a una política social para los jóvenes.

En cuanto a la acción organizada de la seguridad social para este sector, puede decirse que todavía no se encuentra definida, ya que forma parte del sistema general para el conjunto de las categorías aseguradas; aún

no se perfila la seguridad social para la juventud en virtud de que una nueva fundamentación doctrinaria, especialmente en los países en desarrollo donde los sistemas de cobertura son limitados y, en consecuencia, una proporción considerable de la fuerza de trabajo se encuentra desprotegida. Por lo tanto, el problema de grupos numerosos de jóvenes trabajadores y de la juventud, en general, es en estos momentos apremiante; no sólo por la carencia de una protección organizada, sino por la indefinición que todavía dificulta la formulación de una política social integral para este sector en el marco de la planificación nacional.

A este respecto, los servicios sociales juegan un papel fundamental por sus funciones de adaptación, promoción y aprovechamiento de las capacidades residuales y por su acción sistemática destinada a la realización y el bienestar de la juventud discapacitada.

Algunos estudios internacionales han puesto de manifiesto cómo las posibilidades de la juventud en los países en desarrollo no están racionalmente aprovechadas. Esto es consecuencia, en gran medida, de las estructuras económicas, la indiferencia política, la limitación de los recursos educativos y las fallas orgánicas de la escolarización, así como la precariedad de los medios destinados a la orientación y formación profesionales, la deficiente protección de la salud, la falta de una política adecuada de recursos humanos y el imperfecto funcionamiento de los servicios de empleo, entre otros aspectos, que restringen las posibilidades de los jóvenes para alcanzar sus aspiraciones e instrumentar su participación tanto en el desarrollo nacional como en la programación de las medidas que les concierne directamente.

Empero, los problemas del empleo y de la seguridad social de la juventud están estrechamente ligados a premisas sociológicas, además de la influencia de las necesidades materiales y morales de vida. Como expresa Sartre: "Los jóvenes de hoy no se sienten cómodos. No se reconoce ya el derecho de ser jóvenes, y se diría que la juventud, más que una edad de la vida, fuese un fenómeno de clase, una infancia indebidamente prologada, un plazo de irresponsabilidad que se acordara a los hijos de papá, pues que los obreros pasan sin transición de la adolescencia a la edad de hombre". Por otra parte, una proporción considerable de jóvenes contraen matrimonio tempranamente, son padres antes de haber adquirido una calificación profesional o de haber terminado sus estudios, son —como dice Sartre— semitrabajadores y toman un partido rápido frente a los problemas más serios de la vida familiar, política y social. Por lo tanto, las necesidades de los jóvenes, en el campo laboral y en la seguridad social, son prioristas. Por otra parte, no se puede negar el aporte de la juventud al progreso de la comunidad y en la productividad nacional. Es obvio que este sector aglutina las fuerzas motrices del desarrollo futuro, y, por consiguiente, del nivel y de la consistencia de su orientación y formación, así como de su equilibrio sicosomático, depen-

derán, en gran medida, el sostenimiento y la expansión de la capacidad productiva de los factores humanos. Por ello, una política adecuada de empleo, capacitación y rehabilitación de los jóvenes es indudablemente decisiva para preparar su papel en el desarrollo económico social, cultural y político de los países.

En este sentido, es oportuno recordar que América Latina es una parte del mundo donde la población crece rápidamente, y los estratos demográficos jóvenes adquieren una magnitud extraordinaria. Por ejemplo, para 1970, las proyecciones de la población entre 15 y 24 años, en la mayoría de los países de América Latina, representaban entre el 17% y el 20% de la población total. Estas cifras, a la luz de las investigaciones efectuadas en relación con esta ponencia, no sólo quedan ratificadas, sino en algunos casos también separadas cuantitativamente

Por consiguiente, la política social, tanto en el presente como en los años venideros, deberá ocuparse en planificar la formación y la participación de este sector en la vida económica, social y cultura, pues el papel activo y creativo de la población joven no puede quedar librado a las reglas liberales del mercado de empleo, sino que debe insertarse en una política nacional definida.

Los planes de estudio y los métodos de formación y enseñanza, que todavía están condicionados, en muchas partes, por un sistema de ideas tradicionales que reclama una reforma básica no ofrece en determinados casos los resultados esperados, ni proporciona tampoco un esquema de valores convincente para que los jóvenes puedan asumir un papel constructivo en la sociedad. Tanto los sistemas de educación como los de orientación y formación profesionales deben ser considerados estructuras necesarias del desarrollo nacional, a los fines de la participación de los jóvenes en el ciclo productivo y tecnológico.

Por otra parte, es necesario proporcionar servicios sociales efectivos a los jóvenes que abandonan los estudios, a fin de prepararlos convenientemente para obtener un empleo adecuado y aprovechar al máximo sus aptitudes y capacidades. Este es una tarea de adaptación social de los jóvenes con el objeto de integrarlos de manera permanente en la vida profesional.

No resulta ajena a este proceso la evolución tecnológica que se expande aceleradamente y que influye en todos los órdenes de la vida social, al mismo tiempo que contribuye a modificar las condiciones de trabajo y los métodos de productividad. Por lo tanto, las reclamaciones de la juventud requieren un conjunto de soluciones y de medidas en consonancia con las modalidades de este fenómeno mundial.

Por otra parte, es preciso determinar el porcentaje de este sector generacional que se encuentra realmente protegido, y analizar, en su caso, las carencias que existen a este respecto, especialmente en el ámbito rural. Evidentemente, una parte numerosa de la población joven pertenece a las áreas rurales que todavía adolecen de deficiencias educativas y de la falta de servicios esenciales. Por lo tanto, mientras la agricultura y las demás actividades rurales no sean objeto de una política integral de desarrollo de la comunidad y de modificación de las precarias condiciones existentes, resultará imposible detener la migración de los jóvenes a las ciudades, además de la influencia lógica que en este sentido implica la tecnificación de la productividad rural y el reajuste de la mano de obra.

En cuanto a los sectores de la juventud no económicamente activa que padecen contingencias, deben ser igualmente objeto de medidas de protección y asistencia que no sólo permitan su recuperación, sino también su adaptación positiva en el medio social.

A partir de estos enfoques se podrá tener un conocimiento claro sobre la situación de la población joven frente a la seguridad social, que servirá de base, por una parte, para determinar al nivel político los objetivos de los programas de protección social a corto, mediano y largo plazo, y por otra, permitirá al planificador prever, en el plano técnico y operativo, los medios y las modalidades necesarias para alcanzar las metas previstas.

Sin embargo, la descripción de las necesidades actuales y la computación de los medios disponibles no son suficientes para adoptar medidas completas y definitivas de solución de los complejos problemas del empleo, desempleo y subempleo de la juventud. Esta política requiere una evaluación profunda de los problemas propios de este sector y exige especialmente reconocer si las estructuras laborales y profesionales vigentes se acomodan a las condiciones y aspiraciones de la juventud, así como si las disponibilidades inmediatas son suficientes para cubrir las necesidades más urgentes que reclama este sector.

En los países en desarrollo, los esfuerzos a favor de los jóvenes deben responder a criterios prácticos en relación con las modalidades del medio ambiente. Por ejemplo, un tipo primario de formación profesional permitirá lograr resultados inmediatos para mantener regularmente una actividad que más tarde puede ser reclasificada mediante la capacitación profesional.

Asimismo, es obvio que la seguridad social en estos países debe extenderse también al ámbito escolar y poner en aplicación un sistema de prestaciones básicas que proteja a la población estudiantil, a todos los niveles, y permita tratar precozmente los casos de invalidez de los niños y jóvenes.

En síntesis, al abordar el problema de la discapacidad de los jóvenes en América Latina es necesario revisar los alcances de la legislación vigente, que no es completa siquiera para los demás grupos de la población trabajadora, y dirigir los esfuerzos hacia la aplicación de soluciones prioritarias para este sector.

Se ha señalado que una de las razones por la cual no se ha prestado la atención necesaria a los deberes públicos frente a los problemas de la juventud consiste en que "estos deberes sólo han sido examinados y debatidos dentro del ámbito de la ayuda a la salud, de la ayuda económica y muy especialmente, del de los seguros sociales".

Es evidente que la protección de la juventud sobrepasa el marco de las prestaciones clásicas, y que hoy asume mayor importancia la implantación de servicios sociales dentro de la política de seguridad social y en conexión con otras políticas orientadas hacia el empleo, la capacidad física, síquica, sensorial y social de los sectores jóvenes de la población.

Es obvio, también, que los esfuerzos en materia de educación, orientación y formación profesionales son imprescindibles para el desarrollo moral y profesional de los jóvenes, así como para su adecuada integración en la vida social y económica; pero estos requerimientos deben combinarse con medidas básicas en materia de salud, prevención, rehabilitación, seguridad social, educación y servicios sociales. Ninguna acción aislada en estos campos podría dar los resultados esperados para una ayuda organizada de la juventud.

Entre las medidas inmediatas, cabe destacar que: la legislación escolar y los mecanismo de control médico deben favorecer el cumplimiento de los ciclos completos de enseñanza. Las leyes y los reglamentos laborales referentes a las condiciones de trabajo de los jóvenes deben acentuar la función tutelar para evitar cualquier forma de explotación y fomentar la formación y calificación profesionales. Las asignaciones familiares, a su vez, deben instituirse con una finalidad social en beneficios del desarrollo de los niños y los jóvenes, como parte, también, de una política de recursos humanos. En cuanto se refiere a prestaciones de salud, recuperación de la invalidez y rehabilitación, las mismas deben otorgarse sin restricciones.

Por consiguiente, la seguridad social debe incluir, dentro de sus esquemas actuales, la aplicación de programas para la juventud, que junto con otros medios de acción de la política social, educacional y cultural deben formar parte de una labor coordinada de desarrollo y realización de la población joven.

## II. EVALUACION DE LA ENCUESTA

### A. Empleo y desempleo de los jóvenes.

Como se ha expresado en el Prefacio, el propósito de esta investigación no consiste en presentar un cuadro comparativo sobre los diversos aspectos examinados ni tampoco reflejar la situación particular existente en cada país. Por lo tanto, la mayor parte de los datos se utilizan en cómputos generales y en porcentajes que permiten forjar una idea sobre la situación general existente, en relación con estos problemas, en América Latina.

Los datos demográficos que han sido proporcionados por las instituciones en respuesta al cuestionario sobre el empleo y desempleo de los jóvenes proceden generalmente de censos y estimaciones correspondientes, en la mayoría de los casos, a la década de 1960. Sin embargo, para algunos países se ha podido conocer informaciones posteriores ( años 1970-1973). Al comparar los datos de cada país en particular e inclusive los que se citan en estudios sobre estos temas, se aprecian diferencias, a veces considerables, que dependen, por lo general, de reajustes, estimaciones y proyecciones basados en las cifras censales, pero han sido efectuados en distintos periodos y con diferentes métodos.

Después de cotejar los datos generales de la población publicados en diversas fuentes con los que han sido suministrados en la encuesta, podemos admitir la estimación de la población total de América Latina para 1970, en 283.2 millones, y las proyecciones para 1980, en 353.7 millones (1).

En cuanto a la población económicamente activa, se calcula en cerca de 87.7 millones, de acuerdo con una tasa medida de 31%. Pero, sobre las diferentes tasas que manejan relativas a la población económicamente activa, es conveniente tener en cuenta la advertencia de la OIT en cuanto a las definiciones que se utilizan para este sector, así como el hecho frecuente de que una proporción de las mujeres activas, los menores y los jóvenes incluidos en esta categoría suelen desarrollar tareas secundarias en la agricultura o en empresas de orden familiar, sin percibir remuneraciones.

En 20 países latinoamericanos, las proyecciones para el año 1970, del grupo de edad 15-19 años equivalía a 28.2 millones, y del grupo 20-24 años a 23.4 millones, o sea un total entre 15-24 años de 51.6 millones.

El porcentaje de la población juvenil (15-24 años) respecto de la población total oscila entre el 15% y el 20% según los países.

(1) Cabe señalar que excepcionalmente se encuentran cifras y estimaciones coincidentes. Por ejemplo, para 22 países en 1971, la estimación de la población basada en el censo de 1970, según el Banco Interamericano de Desarrollo alcanzaba a 274.5 millones; cifra ésta que en general, para determinados países, no guarda relación con estimaciones análogas de otras fuentes.

Como ejemplos podemos comentar algunos datos extraídos de la encuesta: el porcentaje de la población juvenil respecto de la población total y la población económicamente activa es superior en el grupo 15-19 años, lo cual demuestra el constante rejuvenecimiento de la población en América Latina (2). A título ilustrativo presentamos a continuación las cifras relativas de seis países, del norte, centro y sur del Continente, para reconocer la estructura de la población joven, expresada en cifras porcentuales, en relación con la población total y la población económicamente activa:

	Poblac. total %	Poblac. Económ. Activa %
<i>México</i> (1970)		
15-19 años	10.48	39.01
20-24 “	8.36	31.13
<i>El Salvador</i>		
15-19 años	9.94	15.13
20-24 “	8.19	12.46
<i>Costa Rica</i> (1973)		
15-19 años	11.82	37.81
20-24 “	8.94	28.60
<i>Ecuador</i> (1970)		
15-19 años	10.55	33.59
20-24 “	8.23	26.20
<i>Argentina</i> (1970)		
14-19 años	10.64	27.77
20-24 “	8.54	22.22
<i>Brasil</i> (1970)		
15-19 años	13.38	42.17
20-24 “	8.90	28.03
<i>Chile</i> (1970)		
15-19 años	10.17	34.54
20-24 “	8.40	28.53

Algunos estudios sobre el empleo de la población juvenil demuestran una participación considerable de este sector en la fuerza de trabajo. Sobre la base de datos censales del año 1960, en 17 países la población activa total alcanzaba a 62.3 millones y la población activa de 15-24 años a 17.8 millones que representaba aproximadamente el 29%.

(2) La estructura de la población por edades revela una alta proporción de menores de 15 años, cuya estimación para 1971 era del 42% de la población total. OIT: Evolución y perspectivas de la seguridad social en América Latina, en Seguridad Social (México) septiembre-diciembre de 1972.



Con respecto a la actividad de los jóvenes es preciso tener en cuenta, también, las modalidades del trabajo familiar, los estudiantes empleados a tiempo parcial y los jóvenes que buscan trabajo por primera vez, así como la influencia de la seguridad social.

Salvo pocas excepciones se observa en los datos por sexo de la encuesta y de otras fuentes un incremento de la población joven femenina, que debe ser tenido en cuenta en el análisis de la población ocupada y potencialmente asegurada en los regímenes de seguridad social, en razón de las diferentes características que presenta en la región la participación de las mujeres en el mercado de empleo.

Así, por ejemplo, para 17 países el porcentaje de la población económicamente activa masculina respecto de la población total en el grupo 15-19 años oscila entre 42.3% (Chile) y 87.5% (Honduras) y las mujeres para el mismo grupo entre 15.5% (Guatemala) y 52.7% (El Salvador). Estos porcentajes en el grupo 20-24 años varían entre 79.6% (México) y 96.4% (Honduras) los hombres, y entre 14.4% (Guatemala) y 42.3% (El Salvador) las mujeres.

El total de ambos sexos de la población económicamente activa en relación con la población total en el grupo 15-19 años encuentra entre 29.1% (Chile) y 61.9% (El Salvador) y para el grupo 20-24 años entre 50.6% (México) y 67.5% (El Salvador).

Las informaciones revelan, en general, la importancia creciente de los estratos jóvenes de la población, de acuerdo con la evolución demográfica de los países de América Latina, cuya tasa de crecimiento vegetativo es, en promedio, de 3% o sea la más alta del mundo.

Para los países de Centroamérica y Panamá, por ejemplo, en 1970, la población de 15-24 años estaba calculada en 3.1 millones y las proyecciones de este grupo para 1980, en 4.4 millones. La población económicamente activa, a su vez, para el mismo grupo era de 1.6 millones en 1970 y se calcula en 2.3 millones en 1980.

La tasa de crecimiento de la población económicamente activa en esta área es del 3% al 3.5% anual, que en promedio resulta un poco más alta que para el resto de América Latina.

Se ha estimado que el 44% de la población total, aproximadamente, pertenece a las áreas rurales. El porcentaje de la población juvenil en dichas áreas es elevado en muchos países (más del 50%) pero el fenómeno generalizado que se observa en la mayoría de los países consiste en la permanente

migración de los jóvenes hacia los centros urbanos, especialmente los del grupo 20-24 años.

La presión demográfica más la migración mencionada se ha traducido en la aparición de graves desajustes sicosociológicos y también en la dificultad de que el mercado de empleo urbano absorba gran parte de este sector de la fuerza de trabajo.

Algunos estudios revelan tasas altas de subempleo en muchos países de América Latina, que se vinculan con el hecho de una mano de obra que acepta salarios inferiores a los mínimos.

Por otra parte, también el crecimiento de Producto Bruto Interno no resulta suficiente para crear las fuentes de trabajo que requiere el incremento de la población económicamente activa, especialmente en el grupo 15-24 años. De aquí la importancia que los países en desarrollo den prioridad a la adopción de nuevas políticas de empleo, que tengan en cuenta la evolución demográfica, la estructura de la población joven y las necesidades del mercado.

Es evidente que las dificultades que presenta la realización de un desarrollo económico sostenido, así como el aumento de las necesidades de la población inactiva ( menores de 15 años) <sup>(3)</sup> en los países de América Latina requiere intensificar los esfuerzos para elevar las tasas de crecimiento económico, implementar las políticas sociales y lograr la integración de los recursos nacionales para hacer frente a una problemática que se vislumbra muy compleja e incierta para los años venideros.

Ahora bien, para evaluar el papel de la seguridad social frente a esta evolución demográfica y planificar la extensión de los regímenes de cobertura de las contingencias a un ritmo acorde con el crecimiento acelerado de la población, así como para brindar a la juventud un sistema de protección adecuado, es indispensable partir de un balance de la situación actual y de la previsión de sus posibilidades potenciales.

En cuanto a las contingencias ya protegidas por la seguridad social, todos los países de América Latina han instituido regímenes de seguro de enfermedad-maternidad, riesgos profesionales e invalidez-vejez-sobrevivientes ( esta última rama es incipiente en Guatemala y Honduras). El seguro de desempleo sólo se ha establecido en Brasil, Chile y parcialmente para algunos sectores laborales en Uruguay. En Argentina y Ecuador, según las informaciones recopiladas, y posiblemente también en otros países, se reconoce el otorgamiento de subsidios e indemnizaciones al término de la

---

(3) En algunos países la edad inicial de trabajo es inferior a la edad mínima reconocida legalmente.

relación laboral por causas no imputables al trabajador, pero que no reúnen las características de un seguro institucionalizado (4).

Con respecto a las asignaciones familiares también son contados los países que han organizado esta rama de la seguridad social a través de cajas autónomas ( Argentina, Chile, Colombia y Uruguay). Sin embargo, en otros países existen regímenes de prestaciones familiares bajo formas y modalidades diferentes a las que han sido citadas en los ejemplos anteriores, (Bolivia, Brasil y México). En otros casos, los empleadores pagan asignaciones familiares a sus trabajadores en virtud de lo estipulado en la legislación laboral y en los convenios colectivos de trabajo.

La población protegida por los regímenes de seguridad social es, en general, limitada en relación con la población total y la población económicamente activa. La encuesta revela que Chile está en uno de los más altos niveles: 85.04% pero en otros casos este coeficiente está por debajo del 20%. Asimismo, Chile ha informado que el 90% de la población juvenil está protegida por la seguridad social. Esto contrasta con la realidad de otros países, pero se explica a la luz de los alcances de la legislación que implantó el seguro de accidentes para los estudiantes, a todos los niveles, así como por la extensión del Servicio Nacional de Salud.

En lo concerniente a la población joven que dentro de los esquemas actuales de la seguridad social se encuentra protegida, las respuestas sobre este punto no han sido esclarecedoras por la carencia generalizada de una clasificación por edades de los asegurados activos y beneficiarios.

En cuanto a las ramas de actividades o grupos de ocupación amparados, la encuesta demuestra una vez más el predominio de la cobertura para los sectores asalariados en los centros urbanos, mientras continúan todavía fuera del campo de aplicación de la seguridad social obligatoria numerosos trabajadores independientes y domésticos en muchos países. Un relativo progreso se ha registrado, en promedio, respecto de la extensión de la cobertura a los trabajadores rurales y a los familiares o dependientes de los asegurados.

Conforme a lo prescrito en las bases legales de los sistemas de seguridad social de diversos países, se observa también una aplicación progresiva no sólo en cuanto a las personas protegidas y las contingencias cubiertas, sino también en el ámbito territorial.

Las limitaciones existentes no sólo afectan a la mayoría de la fuerza de trabajo en diferentes países, sino particularmente a los sectores jóvenes que

(4) En Argentina una institución que se asimila al seguro de desempleo, con modalidades especiales, es el Fondo de Desempleo para los trabajadores de la industria de la construcción.

en proporción considerable, como se ha visto más arriba, reside en las áreas rurales o multiplica los casos de desempleo y subempleo en los medios urbanos. Pero fundamentalmente recordemos, como uno de los principales problemas de la seguridad social, que el 44% de la población de América Latina está encuadrado en el sector agrícola y que, en algunos casos, más del 50% de la población juvenil está distribuido en las áreas rurales ( por ejemplo; Costa Rica, 54.19% Ecuador, 59%; El Salvador, 55.45% ).

Sobre un total de 17 países, menos del 40% de la población económicamente activa clasificada en la rama "Agricultura Sivilcultura, Caza y Pesca" corresponde a siete países (Argentina, 17.8%; Chile, 19.3%; República Dominicana, 30.8% México, 39.2%; Panamá, 38.7% Uruguay, 18.1% y Venezuela, 20.3%) en el resto los porcentajes oscilan entre 44.4 % y 66.8% (Brasil, 44.4%; Colombia, 47.2%; Costa Rica, 49.1%; Ecuador, 57.3%; El Salvador, 46.6%; Guatemala, 65.4% Honduras, 66.8%; Nicaragua, 46.4% Paraguay, 54.7%, y Perú, 46.9%).

Empero, las corrientes de migración hacia las ciudades contribuyen a reducir progresivamente estos porcentajes. Dos casos típicos son: Chile, que de 21.2% en 1970 pasó a 19.3% en 1971, y Venezuela, que de 32.3% en 1961, disminuyó esta tasa a 20.3% en 1971.

Los datos del cuestionario sobre la población joven empleada nos permite observar, para el mismo grupo de edades y sexo, una mayor proporción del empleo masculino en comparación con el porcentaje de las mujeres trabajadoras, que en total para el grupo 15-24 años se estima, en promedio, en 30%.

Por otra parte, las cifras reflejan también un mayor numero de empleados en el grupo 20-24 años.

Sin embargo, el ingreso de la mujer en la fuerza de trabajo es un hecho generalizado y en constante aumento en todos los países, por lo cual no resulta extraño que en la problemática actual y a corto plazo de la seguridad social se suscita también la necesidad de analizar en forma especial las medidas de protección que incumben particularmente a la mujer.

Si se comparan los datos precedentemente citados con los de la población juvenil desempleada, entendiendo por tal los hombres y las mujeres jóvenes que buscan empleo, se podrá apreciar una relación concordante con la anterior, esto es: mayor desempleo de los hombres, principalmente en el grupo 15-19 años.

Los porcentajes de la población juvenil desempleada con respecto a la población joven en general son variables según las fechas de computación de los datos; pero se comprueba un aumento oscilante de la desocupación

juvenil. Los coeficientes relativos a este fenómeno revelan, en algunos casos, magnitudes alarmantes: 46.65% (Ecuador); 70.9% para el grupo 15-19 años y 43.5% para el grupo 20-24 años (Chile); pero no hay elementos de juicio suficientes para diagnosticar o interpretar exactamente las causas de esta situación.

En cuanto se refiere a la población juvenil empleada y desempleada, lamentablemente no se ha podido confeccionar un cuadro de la estructura ocupacional y la distribución por ramas de actividades según grupos de edades. Sin embargo, las informaciones y los estudios referentes al mercado de empleo coinciden en señalar un incremento del desempleo en aquellas actividades que tienen su ámbito de influencia en los centros urbanos o en sus periferias, donde se concentra la migración de los trabajadores.

Si bien las estadísticas del trabajo ofrecen un margen de datos que permite apreciar la presión de la oferta de la población joven en el mercado de empleo en los radios urbanos, aún no se pueden extraer conclusiones definitivas sobre las características estructurales de este problema. Por ejemplo, las tasas de desempleo y subempleo encierran, en algunos casos, los efectos de la ampliación de la cobertura escolar y de las asignaciones familiares, en los países que tienen instituido este último beneficio, especialmente para el grupo 15-19 años, lo cual modifica temporariamente la presión de los jóvenes en el mercado de empleo.

Es necesario hacer constar que al estudiar los problemas del empleo, desempleo y subempleo de los jóvenes, las cifras y estimaciones que aparecen en fuentes diferentes, son por lo general controvertibles. No todos los países, en la región, realizan encuestas periódicas y estudios continuados sobre estos problemas, de modo que nos hemos encontrado con un acervo de estadísticas, cuadros y juicios valorativos sobre la situación, a este respecto, en América Latina, cuya validez es alegatoria.

Aunque las respuestas a la encuesta han sido igualmente limitadas en el capítulo destinado a examinar los niveles de educación de los jóvenes empleados y desempleados, debemos reconocer que la expansión de la enseñanza y las campañas de alfabetización desarrolladas en los países latinoamericanos han sido objeto de una política sostenida, sobre todo en la década del 60. Evidentemente, estos programas han sido más acelerados que la dinámica del desarrollo económico, lo cual parece que ha implicado una contradicción entre el mayor nivel educativo y las estructuras del empleo, particularmente en aquellos países que aún mantienen el contexto de una economía primaria. Dentro de estas condiciones se desenvuelve el empleo de los jóvenes, por una parte, y el trabajo de los menores, por otra. La proporción del empleo de estos últimos sigue siendo elevada en América Latina. Para algunos países representa el 3% o más de la población económicamente activa.

No obstante las medidas educativas señaladas, la población analfabeta de los jóvenes entre 15-24 años arroja todavía cifras desalentadoras en algunos países de esta región, a pesar de la legislación vigente que establece la escolaridad obligatoria, generalmente entre los 6 ó 7 y los 14 años de edad. Pero, los bajos niveles del ingreso familiar constituye la causa decisiva para el ingreso prematuro de los niños y los jóvenes en el mercado de empleo, así como determina la deserción temprana del ciclo escolar. Esta situación negativa para el desarrollo económico y social, requiere precisamente revisar los métodos de formación y adoptar una política educacional más realista y coordinada con un programa nacional de promoción de los recursos humanos y de empleo.

Si se tiene en cuenta que la capacitación profesional o técnicas de la mano de obra no es independiente de la instrucción básica, y que una mayor calificación está unida también a la formación a nivel secundario, cabe reiterar que la educación es una de las prioridades en América Latina; pero este objetivo debe formar parte de una política social y nacional integrada.

Sobre la base de los datos censales del año 1960, la población analfabeta de 15-24 años en 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) ascendía a 7.3 millones sobre un total de 28.1 millones, o sea el 25.9%.

Con referencia a la población joven en cada país, la proporción de analfabetos representaba porcentajes que para el grupo 15-19 años oscilaba entre 2.4% (Uruguay) y 56.4% (Guatemala) y para el grupo 20-24 años los límites porcentuales eran: 3.1% (Uruguay) y 58.2% (Guatemala).

Estas cifras se encuentran modificadas favorablemente para el período iniciado en 1970, pero lamentablemente los datos del último censo han sido escasos en las contestaciones a la encuesta. Así, por ejemplo, en Brasil sobre una población de 15-24 años que en 1960, totalizaba 13.3 millones con un porcentaje de analfabetos de 33%, en el año 1970, para una población juvenil de 20.7 millones el porcentaje de analfabetos equivalía al 22.5%.

Los resultados de la encuesta no han sido satisfactorios para formar un cuadro representativo de la población juvenil empleada y desempleada según el nivel de estudios realizados, conforme a las calificaciones que habían sido previstas en el cuestionario (ver anexo 1). Por ello, nos parece oportuno para trazar el perfil educativo de la población joven en diversos países de América Latina transcribir el cuatro siguiente tomando de una publicación de las Naciones Unidas.

NIVEL DE INSTRUCCION POR EDAD ( en miles)

Países	N	P	S	U	I	T
Argentina (1960)						
15-19	85.1	1.070.0	489.0	37.0	4.7	1.685.8
20-24	82.5	1.041.0	315.0	87.5	5.1	1.531.1
Chile (1960)						
15-19	68.3	422.6	221.0	2.0	10.6	724.5
20-24	69.4	334.6	163.4	15.0	15.7	598.1
Ecuador (1962)						
15-19	87.9	274.9	71.1	1.0	0.2	435.1
20-24	95.1	228.0	48.3	6.9	0.2	378.5
Costa Rica (1963)						
15-19	11.2	93.0	24.6	1.0	0.03	129.8
20-24	13.0	72.0	14.0	4.5	0.03	103.5
El Salvador (1961)						
15-19	103.5	114.6	23.0	0.2	0.9	242.2
20-24	100.9	91.5	20.0	1.2	1.2	214.8
Guatemala (1964)						
15-19	251.5	144.6	26.6	0.3	—	423.0
20-24	210.0	106.8	17.8	2.4	—	337.0
Honduras (1961)						
15-19	84.1	85.0	12.0	0.1	3.0	184.2
20-24	78.1	66.0	9.6	0.7	3.2	157.6
México (1960)						
15-29	2,983.7	5.102.0	800.5	101.0	—	8,987.2
Panamá (1960)						
15-19	11.5	62.9	26.7	0.1	0.2	101.4
20-24	13.0	49.5	20.0	2.3	0.3	85.1
Perú (1961)						
15-19	254.2	537.3	163.1	8.0	11.3	973.9
20-24	259.8	434.0	120.2	26.0	8.1	848.1
R.Dominicana (1960)						
15-19	48.5	201.0	36.0	0.5	—	286.0
20-24	57.0	166.3	31.0	2.3	—	256.6
Uruguay (1963)						
15-19	4.7	121.6	72.2	6.8	1.3	206.6
20-24	6.3	118.8	45.8	18.0	3.6	192.5

Venezuela  
(1961)

15-19	171.6	363.2	83.3	2.0	59.6	679.7
20-24	169.5	301.0	56.5	10.3	81.1	618.4

Notas: N (ninguno); P (primario); S (secundario); U (universitario); I (ignorado); T (total).

Fuente: Naciones Unidas: Estadísticas sobre La Infancia y la Juventud, 1970 (Reproducido en "La Protección a la Juventud en sus Condiciones de Vida y de Trabajo", por Olga Palmero Zilveti)

Algunos datos proporcionados sobre los niveles de escolarización, según el censo de 1970, demuestran el progreso que ha registrado, en la mayoría de los países de América Latina, la enseñanza a nivel primario y secundario, así como la tasa creciente de la matriculación, en diversos países, en comparación con los periodos anteriores, respecto de la población joven que sigue estudios a nivel técnico y universitario.

Tampoco se ha podido obtener una información amplia sobre la población joven empleada y desempleada, según la clasificación profesional y las ramas de actividades económicas, por grupos de edades, ya que en la mayoría de los casos sólo se conocen cifras globales sobre estos conceptos. La misma limitación se ha observado en las estadísticas concernientes a la población no económicamente activa, salvo el caso de cifras totales. Estas demuestran, por ejemplo, que en Ecuador el 35.6% de la población joven está comprendida en la categoría "no económicamente activa"; en Costa Rica, el 43.4% son estudiantes, el 0.6% rentistas o jubilados por invalidez, el 52% son amas de casa y el 4% sin especificar, y en Chile, el 31% son estudiantes.

Algunas fuentes estiman que los trabajadores calificados y semicalificados representaban (año 1965) sobre un total de 76.8 millones de personas económicamente activas, en América Latina, el 63.9%.

El último punto del cuestionario estuvo dirigido a conocer las medidas y los servicios sociales relacionados con el empleo y el desempleo de la juventud. A este respecto se ha podido comprobar que, con diferentes variaciones, existen disposiciones legales y organismos que, en todos los países, se ocupan de estos aspectos. Se trata principalmente de normas que regulan el trabajo de los jóvenes y de servicios tendientes a facilitar la orientación y capacitación profesionales, la promoción de actividades para este sector y el ingreso en un empleo.

Sin embargo, la acción desarrollada en este sentido muchas veces es parcial e insuficiente, lo cual impide una protección integrada de los jóvenes.

La instalación de talleres subsidiados, de artesanía, etc., tales como existen, por ejemplo, en Costa Rica, El Salvador y México, no se hallan



extendidos. Es evidente que realizaciones de esta índole permiten el desarrollo eficaz de las posibilidades activas de los jóvenes, especialmente en los comienzos de su carrera profesional, y constituyen también un medio idóneo para despertar el interés vocacional por ciertas actividades creativas que forman parte del acervo cultural y tradicional de los países.

Las respuestas indican que en algunos casos los jóvenes reciben ayuda institucional para encontrar y elegir empleo, que en determinados países se relaciona con la existencia de servicios de empleo o bolsas de trabajo.

En cuanto a la participación de los servicios sicotécnicos y de orientación profesional necesarios para encauzar las aptitudes de los jóvenes y la elección de trabajo, se observa una limitada aplicación de los mismos o el desaprovechamiento de sus resultados en algunos casos.

Asimismo se ha comprobado que, en algunos países, los estudiantes y jóvenes trabajadores que desean asistir a cursos de capacitación no gozan de facilidades a tales efectos, por lo menos en todas las áreas de actividades o como disposición reglamentaria, lo cual suscita una incompatibilidad entre el ejercicio de una tarea económica y los deseos de superación de la juventud trabajadora.

En los casos de desempleo involuntario de los jóvenes, la participación de la seguridad social es todavía limitada, salvo las experiencias de seguro de desempleo ya citadas. Prácticamente no existen medidas especiales de protección para este sector, y las prestaciones que se otorgan por este concepto son las que están prescritas, con carácter de indemnización, en las leyes laborales y en los convenios colectivos, en función de la antigüedad en el trabajo, lo cual importa una reducida significación económica para los trabajadores jóvenes que pierden su empleo.

En México, los trabajadores jóvenes asegurados en el régimen de seguro social, en el caso de desempleo involuntario tiene un periodo de conservación del derecho a las prestaciones, y además, pueden acogerse al seguro voluntario. En otros países, la conservación de los derechos a las prestaciones dependen también de la opción de los asegurados desempleados de afiliarse al seguro voluntario; pero, para este estudio, hemos carecido de datos para reconocer la realidad práctica de esta protección entre los jóvenes, que por las experiencias al respecto pensamos que, particularmente para este sector de escasos recursos, se trata de una fórmula más nominal que positiva.

No obstante que en algunos países se otorgan prestaciones a título de auxilio de cesantía (Costa Rica) o seguro de cesantía (Ecuador) éstas no configuran las características del seguro de desempleo como está instituido en Chile para los empleados particulares y en Uruguay para determinadas categorías laborales.

Pero, al margen de la existencia de estos subsidios en dinero, el problema de la protección de los jóvenes trabajadores que pierden su empleo o que no han podido obtener un trabajo permanente tiene otras connotaciones sociales. Y frente a esta realidad no es de esperar, por lo menos en América Latina, que la seguridad social contribuya a la solución efectiva de este problema mediante la implantación del seguro de desempleo, que en la mayoría de los casos actualmente no resulta viable, sino a través de prestaciones sociales que garanticen una protección básica de los jóvenes, así como mediante la planificación de medidas de política económica que aseguren el pleno empleo.

### *B. Invalidez y rehabilitación de los jóvenes.*

El propósito del cuestionario cursado por la AISS sobre estos aspectos consiste en examinar las medidas sociales que se encuentran en aplicación en las instituciones miembros y en los países respectivos para favorecer la protección de la invalidez y la rehabilitación de los jóvenes.

Otras investigaciones e informes de la AISS han abordado el análisis de los aspectos médicos y técnicos de estos problemas, entre ellos el valioso estudio del doctor Alejandro Rhode sobre "Disposiciones de los regímenes de seguridad social susceptibles de favorecer la rehabilitación", cuyas conclusiones deben ser tenidas en cuenta a los fines de una planificación integrada de la protección social concerniente a tales aspectos (ver anexo 2).

En general, los regímenes de seguridad social otorgan prestaciones por invalidez que incluyen, en la mayoría de los casos, medidas y servicios de rehabilitación para los asegurados. Dentro del contexto legal vigente, estas prestaciones no alcanzan a las personas que no están afiliadas, y aún persiste, en algunos países, la diferenciación del derecho, según se trate de invalidez de origen común o profesional.

En algunos casos, la legislación condiciona el otorgamiento de la pensión de invalidez a la obligación de que el beneficiario se someta a medidas de rehabilitación; en otros, no se sigue este criterio y entonces la función del seguro social concluye con el otorgamiento de una prestación en dinero, aunque se trate de beneficiarios jóvenes que tienen derecho a ocupar una posición productiva en la sociedad.

La encuesta informa que la provisión de ortopedia y prótesis forma parte de las prestaciones de invalidez y rehabilitación; sin embargo, a estos efectos, en algunos regímenes está prevista una participación en el costo de estos elementos, por parte de los interesados.

Las respuestas han sido menos positivas en cuanto se refiere a la

provisión de servicios de formación profesional en el marco de la rehabilitación, así como con respecto a la existencia de medidas legales, reglamentarias o institucionales que favorezcan el empleo de los rehabilitados o de los minusválidos, de acuerdo con la capacidad residual en cada caso. Este hecho más las observaciones ya expuestas sobre los alcances de algunos sistemas de pensiones de invalidez ponen de manifiesto la necesidad de revisar las bases conceptuales de la seguridad social, particularmente en aquellos casos donde todavía predomina el concepto indemnizatorio sobre los fundamentos sociales.

Cabe destacar que en los sistemas de seguridad social las prestaciones de invalidez forman parte del derecho a las prestaciones en general de los asegurados. Prácticamente no se han desglosado medidas especiales de protección para los jóvenes, los estudiantes, los aprendices y otras categorías de la población que no poseen una relación laboral. Sobre este particular, una experiencia de singular importancia, en América Latina, para la protección de los jóvenes, la constituye el seguro escolar instituido en Chile, que cubre los accidentes de los estudiantes, otorga prestaciones médicas, inclusive la rehabilitación y pensiones por invalidez.

En cuanto a las personas no aseguradas y la población no económicamente activa, la atención de invalidez y la rehabilitación es asumida, en todos los países, por los servicios de salud pública, instituciones nacionales especializadas u otras organizaciones. En algunos casos existe una coordinación práctica entre la seguridad social y los servicios de rehabilitación existentes en otras áreas. Así, por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social utiliza los servicios de rehabilitación para ciegos dependientes del Departamento de Salud y Asistencia Social de México.

En Argentina, el Servicio Nacional de Rehabilitación (Ministerio de Bienestar Social — Subsecretaría de Salud Pública) garantiza las prestaciones médicas, técnicas y educativas, en forma gratuita, para todos los sectores de la población.

En Chile, el Servicio Nacional de Salud asegura los servicios de rehabilitación a la población no económicamente activa, a través de centros distribuidos en todo el país.

Los ejemplos precedentes pueden ser completados con la acción de otras entidades públicas y privadas existentes en diversos países, que con alcances y modalidades diferentes se ocupan de los problemas de la rehabilitación. Sin embargo, aún es necesario intensificar los esfuerzos, en América Latina, en materia de integración social de los minusválidos.

Especialmente los niños y los jóvenes discapacitados que no tienen

derecho a las prestaciones de la seguridad social, pueden recurrir a los servicios de salud pública o a otras organizaciones, pero indudablemente la coordinación y complementación de los diversos sectores permitirán ampliar y perfeccionar los medios y los recursos que, en cada país, se dedican a la rehabilitación, mediante un sistema integrado de protección laboral y de seguridad social para todos los sectores de la población afectados por problemas de rehabilitación.

Otro aspecto sobre el cual se ha podido extraer una conclusión fehaciente es: que la posibilidad de rehabilitación no influye en las tasas de invalidez en el momento de su evaluación, pero esta norma tiene excepciones, entre las que podemos citar los regímenes de Chile, Ecuador y México, según las respuestas recibidas sobre este punto.

Los requisitos para el otorgamiento de la pensión de invalidez son variables, según las legislaciones, en función de la edad límite, el número de cotizaciones pagadas, la evaluación de la incapacidad para el trabajo y el origen de la invalidez, ya sea por causa común o por accidentes de trabajo.

Si bien las legislaciones no contemplan específicamente el caso de los jóvenes que prematuramente pueden sufrir una incapacidad, se observa, sin embargo, que las disposiciones de carácter general del régimen de pensiones de invalidez derivadas de accidentes de trabajo son más favorables.

El requisito legal que incide negativamente en los trabajadores jóvenes para hacer valer su derecho a la pensión de invalidez es el que establece el cumplimiento de un periodo de espera.

Según una investigación efectuada por la AISS sobre "La relación entre los riesgos de vejez e invalidez" más los resultados de la presente encuesta, se ha podido establecer que en doce países de América Latina las legislaciones respectivas establecen un periodo de espera hasta de cinco años, y en algunos países rige un lapso mayor que este límite.

Sobre este aspecto sería importante revisar el principio financiero que dió origen a la determinación del plazo de espera, y en la medida que corresponda anteponer la necesidad social de la protección, adoptando el principio de los países latinoamericanos cuya legislación de seguridad social ya ha suprimido el periodo de espera. Esta medida no sólo perfeccionaría el derecho de los asegurados a la pensión de invalidez o al otorgamiento de los subsidios respectivos, sino que redundaría en un beneficio más directo para los trabajadores jóvenes.

En igual sentido, la investigación efectuada revela la necesidad de una reforma radical de la pensión de invalidez para adecuarla a un concepto más

perfeccionado y hacerla extensiva a todos los causahabientes o familiares incapacitados.

Algunas respuestas han informado que la cuantía de la pensión de invalidez se eleva por la existencia de hijos incapacitados. Pero, en la mayoría de los casos, este beneficio no se encuentra legalmente instituido, por lo cual se concluye que un pensionado incapacitado que tiene a su cargo a dependientes inválidos cae en la frustración de ver aumentadas sus necesidades familiares.

En cambio, la legislación de pensiones es más positiva por el hecho de reconocer a los causahabientes incapacitados de pensionados de vejez o invalidez el derecho a una prestación derivada sin límite de duración. Sin embargo, se observa también una laguna en este último derecho al no reconocer, en todos los casos, el acceso a los servicios y prestaciones de rehabilitación a los beneficiarios incapacitados de pensiones de sobrevivientes. Si bien éstos pueden recurrir para su tratamiento de rehabilitación a los servicios públicos para la población, como en los casos anteriormente citados, desde el punto de vista social parece más lógico coordinar las prestaciones y las medidas concernientes de la invalidez y la rehabilitación en el marco de una política integradá de seguridad social.

La encuesta ha permitido constatar que, en general, existen medidas tendientes a favorecer la prevención, curación y rehabilitación de los jóvenes. Fundamentalmente se trata de exámenes médicos al ingresar en el empleo, a las escuelas, a las universidades y a los centros o cursos de capacitación profesional, y posteriormente al reconocimiento periódico del estado de salud.

Sobre este particular, la situación tampoco es uniforme en los países de América Latina, y estos aspectos de la protección de los jóvenes se llevan a cabo, generalmente, a través de la organización escolar y los servicios médicos de empresas, sin coordinación programática ni operativa con la seguridad social.

Una de las fases importante de la medicina preventiva, en particular para los jóvenes trabajadores y los estudiantes, consiste en la obligación de los exámenes periódicos de salud, como se aplica, por disposición legal, entre otros países, en Chile, México y parcialmente para los trabajadores en Ecuador. Esta función, en los países donde se practica, está ligada a medidas y servicios que aseguran la asistencia médica que requieren los resultados de tales exámenes y, en su caso, la aplicación o promoción de campañas de prevención de riesgos profesionales y de profilaxis para los jóvenes.

Sin embargo, éste es uno de los programas de seguridad social que

debe ser estudiado no sólo a la luz de la integración de los sistemas nacionales, sino también con miras a la uniformidad de principios y de criterios operativos en materia de protección social en el contexto regional americano, particularmente en relación con la movilidad de los factores humanos dentro de los límites del mercado común y en el intercambio cultural.

Otro punto de la investigación desarrollada se refiere a las medidas de rehabilitación para el tratamiento de afecciones o trastornos de naturaleza congénita de niños y jóvenes. A este respecto se ha comprobado que la seguridad social tiene una participación efectiva en la solución de estos problemas, en la medida que se lleve a efecto la extensión a los familiares de los asegurados. En igual sentido, las instituciones de seguridad social, que se hallan en esta etapa de extensión, pueden desarrollar una acción eficaz de rehabilitación social de los jóvenes que padecen desviaciones síquicas, trastornos de conducta, etc., que deben ser tratados en etapas tempranas de la vida. En otros casos, la seguridad social contribuye también a la solución de otras secuelas sociales, como el caso del alcoholismo y las drogas, sobre todo, como en México, por medio de los servicios sociales.

El análisis de los datos proporcionados y las perspectivas de ampliación de los programas de seguridad social, de acuerdo con los postulados en esta materia, demuestran el papel que cabe atribuir a esta institución en los programas de medicina sicosomática, de tratamiento antialcohólico y otras manifestaciones anormales que afectan la salud y el patrimonio social de la población.

En cuanto se refiere a la aplicación de planes de formación destinados a la readaptación profesional de los jóvenes y las medidas puestas en marcha, en cada país, para reintegrar a este sector en la vida económicamente activa, las respuestas recibidas presentan una situación todavía deficiente en América Latina y una escasa contribución de los sistemas de seguridad social a la formación profesional y la reubicación de los jóvenes rehabilitados en el mercado de empleo.

La respuesta de Argentina, por ejemplo, señala la obligación legal de ocupar mano de obra en un 4% como mínimo del total de puestos de trabajo, con discapacitados cuando éstos reúnen las condiciones de idoneidad para el cargo. A tal efecto, existe una Comisión Nacional del Discapacitado, de la cual forma parte la institución de seguridad social. Asimismo, la legislación de este país prevé que se dé preferencia a los discapacitados en la elección de personal para los centros de capacitación laboral, servicios de rehabilitación y talleres protegidos.

En otros casos, en dicho país, el beneficio de empleo para el discapa-

citado o el otorgamiento de facilidades laborales y económicas están parcializados para ciertas categorías, a través de normas especiales, como las que se refieren a los ciegos y a los lisiados del aparato locomotor principalmente.

Estos aspectos tendrán que ser tenidos en cuenta en los planes futuros de organización y coordinación de los servicios sociales en la planificación de la seguridad social. Pero, cabe aclarar que no se pretende que la seguridad social absorba, en forma total y exclusiva el financiamiento y la responsabilidad de estos programas, que competen también a otros sectores institucionales, sino que se trata de orientar los servicios sociales para la población joven asegurada hacia estos objetivos básicos de la política social, como corolario de la protección de la salud, incluida en primer término la rehabilitación y sus efectos sociales. Todo ello sin perjuicio de una conjunción y coordinación de las medidas afines que estén a cargo de diversas organizaciones.

La encuesta ha permitido, además, registrar las diferentes instituciones públicas que en cada país desarrollan programas de protección a los jóvenes. Lamentablemente no se han podido examinar, en forma detallada, los esfuerzos que, en tal sentido, se aplican en todos los países; pero las respuestas indican, principalmente, programas médico—sociales, deportivos, educativos y culturales, orientación vocacional, bolsas de trabajo, albergues, ayuda social a la infancia y la juventud, etc.

En síntesis, existen diferentes instituciones que en suma movilizan un volumen inapreciable de medios dedicados a la protección de los jóvenes, pero la acción aislada, a veces casuística, de estos programas y la falta de definición de una política social para la juventud, orientada y supervisada por una entidad pública central, en donde las organizaciones juveniles puedan tener participación, resta la eficacia que sería de esperar del conjunto de estos programas, y esto constituye otra de las metas a corto y largo plazo que deberá ser contemplada en la planificación social.

Los resultados de la encuesta han puesto de relieve, una vez más, el déficit que adolecen muchas instituciones de seguridad social en materia de estadísticas, ya que no fue posible, salvo limitadas excepciones, recopilar datos e informaciones analíticas sobre accidentes de trabajo, invalidez, rehabilitación y pensiones según grupos de edades, a fin de conocer la distribución de las prestaciones en los sectores de población joven.

En algunos casos se ha recibido un abundante y valioso material informativo (anuarios, memorias, informes, etc.) que permiten formar un cuadro de los alcances de la seguridad social nacional y el volumen de sus operaciones; pero faltan las investigaciones sociales necesarias con referencias a la

protección social de la juventud, que sirvan de base a la orientación de nuevas medidas en este campo.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

El estudio de la situación laboral de la población joven y los problemas que afectan la capacidad de rendimiento de este sector, así como la revisión y el reordenamiento de las medidas relativas a estos aspectos, en el marco de la realidad de cada país, tiene implicencias sociales y económicas.

La investigación efectuada ha permitido trazar la pirámide de la población comprendida entre los 15-24 años de edad con respecto al total de la población y particularmente de la población económicamente activa, habiéndose comprobado la presión demográfica en constante aumento de las capas jóvenes en América Latina.

Las estructuras profesional y cultural de la juventud, su distribución en las ramas de actividades económicas y los problemas de subempleo y desempleo demuestran la necesidad de planificar las relaciones recíprocas entre las políticas de empleo, recursos humanos, educación, capacitación profesional y seguridad social.

Con respecto a la población protegida por los sistemas vigentes, no ha sido posible determinar, en todos los casos, el porcentaje de los sectores jóvenes que se encuentran realmente cubiertos en relación con el total de la población juvenil, debido por lo general a las insuficiencias que todavía se notan en las tabulaciones estadísticas de la población asegurada, según grupos de edades. Sin embargo, la limitación de seguridad social en cuanto a las personas protegidas, en los países de América Latina y especialmente en las áreas rurales, afecta sensiblemente a vastos sectores de trabajadores jóvenes.

Los aspectos que fueron motivo de análisis en este documento, destacan que esta problemática no puede enfocarse independientemente de la política de empleo, la escolarización, las medidas de formación y capacitación profesionales y el desarrollo regional. Sobre todo la evolución demográfica y sus proyecciones futuras exigen una solución integrada y correlativa de estos aspectos, como parte de la planificación social y económica, que oriente la participación de los jóvenes en los procesos de productividad y tenga en cuenta, al mismo tiempo, la necesidad de organizar una protección adecuada, comenzando con la extensión de la seguridad social al núcleo familiar y a los trabajadores rurales.

Se ha observado, también, que la legislación y las actividades de las instituciones que se ocupan de los problemas de la juventud muchas veces no



responden propiamente a una política coordinada, en relación con las condiciones sociales de cada país. Por otra parte, la legislación, por muy avanzada que sea, no representa en si misma una solución efectiva si no está acompañada de realizaciones prácticas, eficientes y duraderas.

De acuerdo con las experiencias examinadas, es necesario extender la protección a los aprendices durante su periodo de formación, así como implementar para este sector campañas de educación sanitaria y de prevención de riesgos profesionales.

En cuanto a los problemas concernientes a la invalidez de los jóvenes, se ha estudiado el derecho a las prestaciones que éstos pueden percibir como asegurados directos o dependientes de los asegurados, de lo cual se desprende la necesidad de profundizar las investigaciones en este campo con el propósito de ampliar e integrar esta cobertura en las condiciones más accesibles.

Dentro del marco de la protección de esta contingencia, las medidas de rehabilitación permiten lograr la integración social de los jóvenes a través de su incorporación en la vida económica, lo cual debe tener prioridad frente a cualquier tipo de prestaciones indemnizatorias.

Se ha comprobado que las instituciones de seguridad social asumen las prestaciones de rehabilitación en un gran número de países. En otros casos, existen servicios públicos y privados que se ocupan de este problema.

Una coordinación de los programas de rehabilitación, así como una colaboración activa de las instituciones entre si, resultan imprescindibles dentro de una política integrada de salud y seguridad social.

En principio, los organismos de seguridad social deberían integrar las prestaciones de rehabilitación de los sistemas de seguro de enfermedad, accidentes de trabajo e invalidez. La cobertura clásica de estas contingencias, en aquellos casos en que todavía es parcializada, debe completarse con medidas uniformes para preservar la salud, evitar los accidentes y tratar las deficiencias e incapacidades que afectan a los jóvenes, dentro del marco de una protección organizada para el conjunto de los asegurados.

La solución de estos problemas debe ser enfocada bajo una perspectiva integral que armonice las medidas relativas a la invalidez y la rehabilitación, en todos sus aspectos, con la garantía de prestaciones en dinero y en especie. Por ejemplo, la provisión de aparatos ortopédicos y de prótesis forman parte de las prestaciones junto con el pago de indemnizaciones y pensiones por invalidez.

En cuanto a los jóvenes que no tienen derecho a las prestaciones de la seguridad social, es indispensable contemplar dos requerimientos:

- a) Eliminar las restricciones que impiden el otorgamiento de las prestaciones, ya porque no se ha cumplido el periodo de espera, ya porque en el momento de producirse la incapacidad los interesados no reúnen los requisitos establecidos en la legislación para los asegurados en general, y
- b) Facilitar los beneficios por invalidez y los servicios de rehabilitación a los jóvenes, incluyendo medidas de enseñanza y capacitación, así como la posibilidad de proporcionar empleos para que los beneficiarios puedan integrarse socialmente como personas económicamente activas.

Es obvio que las medidas de orientación y capacitación de los jóvenes rehabilitados, según sus posibilidades residuales, son fundamentales, y es evidente también que la adaptación social de este sector presenta menos problemas que la de los trabajadores de más edad que ya poseen una clasificación profesional y cuya reintegración a la vida activa debe concordar con otros principios sicosociales, tales como: límite de edad productiva, mantenimiento de una calificación adecuada, posibilidad de capacitación etc.

La rehabilitación de los jóvenes, además de su fundamentación humana, psicológica y social, lleva implícita una significación pragmática, ya que se trata de afianzar su integración en la comunidad brindándole la oportunidad de vivir con sus propios medios.

Por lo tanto, dentro de los programas de rehabilitación que desarrollan los sistemas de seguridad social, sería conveniente, desde un punto de vista complementario, definir ciertas prioridades, teniendo en cuenta la edad, la evaluación de la invalidez y factores sociales, económicos, culturales y psicológicos.

En los países en desarrollo es necesario sistematizar los esfuerzos sociales en favor de los jóvenes discapacitados, en forma práctica y concreta. El costo médico pedagógico y técnico que esta acción implica estará compensando en el campo económico y social.

El problema de la incapacidad no sólo afecta las bases económicas de la subsistencia individual e incide, por ende, en el equilibrio familiar, sino que, por otra parte, repercute sobre la economía nacional, ya que los programas de crecimiento económico de los países en desarrollo requieren la participación total de la población en edad activa.

Por consiguiente, uno de los objetivos de los programas de seguridad

social debe consistir en intensificar las medidas de prevención de la invalidez, en primer término, y proporcionar servicios integrales de rehabilitación, sobre todo en edades de mayor rendimiento.

A tales efectos, se considera importante realizar un estudio de los recursos humanos y las necesidades de capacitación del personal técnico-profesional que demanda el funcionamiento de los servicios de rehabilitación en el mayor grado de eficiencia, para un aprovechamiento racional de los mismos. En este sentido, las organizaciones internacionales que se ocupan de estos problemas en el campo regional americano podrían ofrecer a las instituciones miembros la cooperación técnica necesaria.

De acuerdo con las respuestas al cuestionario, en algunos casos será indispensable reorientar los programas existentes en este campo para lograr una acción integrada y armonizar las medidas relacionadas con la salud, el empleo, la seguridad social y la integración social de la juventud.

En principio, la política de los seguros sociales, basada en la garantía de los medios de subsistencia por la pérdida del salario, dió lugar a una estructura jurídica que centró sus fines en la concesión de pensiones por invalidez. En cambio, la prevención y la rehabilitación son actualmente objetivos rectores de los sistemas de seguridad social, en los cuales las fases médica, económica y de integración social son correlativas.

En virtud de este concepto, se debe dar respuesta a una serie de necesidades tendientes a encauzar las nuevas soluciones que requiere este problema, a saber; la revisión del concepto que rige para la evaluación de la invalidez; la adecuación de la legislación aplicable en materia de pensión de invalidez; la armonización de las medidas de tratamiento y rehabilitación con las que se refieren a los aspectos indemnizatorios de los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; la promoción de medidas dirigidas a facilitar el empleo de los rehabilitados, etc., así como planificar la utilización óptima de la orientación vocacional y la capacitación laboral, de acuerdo con las necesidades de mano de obra, y promover el desarrollo de servicios sociales, recreación, deportes y actividades culturales de los jóvenes discapacitados.

En cuanto al papel de la seguridad social dentro del marco de la política integrada de protección y ayuda social a la juventud, será preciso alinear su desarrollo en relación con las medidas mencionadas, de manera que los jóvenes tengan acceso a todas las prestaciones. En este sentido, las alternativas deben ser claras y realistas. No se trata de buscar soluciones a través de regímenes especiales, sino en alcanzar las metas que ya vienen determinadas por los principios y las tendencias de la seguridad social.

En primer lugar, cabe reiterar que la protección de la familia es un postulado de la seguridad social. Los hijos deben tener derecho a las prestaciones de salud y a los servicios sociales hasta que adquieran la condición de trabajadores titulares de este derecho, cualquiera fuere su actividad. En el periodo escolar y de formación, estos derechos deberían igualmente ser reconocidos, de acuerdo con las necesidades sociales y económicas.

La estructura de la seguridad social, por otra parte, dispone de elementos preparados para colaborar en forma efectiva con las instituciones específicas de ayuda a la juventud, y en su caso, coordinar con éstas la realización de programas conjuntos.

El financiamiento que importará la extensión de la cobertura a la familia, los hijos, los escolares y, finalmente, a toda la población trabajadora tiene que ser planificada sobre la base de nuevas fórmulas, inclusive prescindiendo de los métodos clásicos. A tales efectos, deberían arbitrarse medidas especiales o una combinación de medios, de carácter tributario y patrimonial, así como eliminar los topes de cotizaciones, en donde todavía persiste este principio, en función de una mayor equidad en la distribución del ingreso, de acuerdo con los fines de la justicia distributiva.

La seguridad social de cada país debe encontrar las formas instrumentales más adecuadas de protección de los jóvenes, según sus posibilidades reales de orden económico y social. No puede decirse que existe una solución única; pero de ninguna manera resultaría justificado descuidar este problema que representa la reserva del futuro potencial de los países, y por consiguiente los planes de seguridad social deben definir objetivos concretos sobre la salud, la preservación moral y la protección integral de este sector generacional, que conforma los cuadros de renovación e incremento de la fuerza de trabajo.

Por último, de acuerdo con los resultados de esta investigación y los problemas precedentemente expuestos, se estima oportuno subrayar los objetivos siguientes:

1. Garantizar y concretar el derecho al empleo y a la protección social de la juventud, mediante la coordinación sistemática de las políticas de empleo, salud, recursos humanos, educación, formación profesional, capacitación, seguridad social y servicios sociales.
2. Considerar la extensión de la seguridad social a los grupos aún desprotegidos, a la familia y a la población escolar, a todos los niveles, como objetivos prioritarios para una protección básica y efectiva de las contingencias que afectan a la juventud.
3. Investigar los factores que dificultan el empleo y la estabilidad pro-

ductiva de los jóvenes, dentro de la realidad demográfica, económica, social y tecnológica de cada país.

4. Promover la elevación de las condiciones de vida y de trabajo, así como la extensión de la seguridad social en el medio rural, que ofrezca oportunidades a los jóvenes para el desarrollo de empleos productivos y el aprovechamiento pleno de sus aptitudes y capacidades potenciales.
5. Aumentar la ayuda a las regiones más necesitadas, especialmente las zonas agrícolas, a fin de lograr una relativa nivelación de las condiciones sociales, económicas y culturales en este medio, que contribuya a reducir la migración hacia los centros urbanos de los jóvenes que buscan empleo.
6. Intensificar las medidas que favorezcan la protección de la invalidez y la rehabilitación de los jóvenes y garantizar las prestaciones y los servicios correspondientes, sin restricciones, en los regímenes de seguridad social, en el ámbito nacional.
7. Coordinar los programas de rehabilitación que llevan a cabo distintas instituciones del sector público, semipúblico y privado, armonizando sus actividades con las que en este campo desarrollan los sistemas de seguridad social, mediante una colaboración interinstitucional.
8. Reafirmar las medidas tendientes a la inmediata rehabilitación de los jóvenes, simultáneamente con el proceso de capacitación laboral e integración social.
9. La integración social de los jóvenes minusválidos debe ser objeto de medidas preferenciales en orden a la educación, orientación profesional, capacitación y readaptación en el medio social, teniendo en cuenta la conveniencia de utilizar los servicios sociales de la seguridad social.
10. Una forma práctica de protección social de los jóvenes trabajadores que se encuentran en situación de desempleo involuntario consiste en extender el derecho a las prestaciones de salud reconocido por los sistemas de seguridad social, además de los servicios sociales, particularmente la ayuda para encontrar empleo.
11. En el supuesto de jóvenes que aún no se han incorporado al mercado de trabajo, la extensión de las prestaciones de la seguridad social debe fundamentarse en conceptos de necesidad social.

12. Los organismos de seguridad social deberían ser consultados y participar en la elaboración de normas y en el planeamiento de políticas de protección de la juventud.
13. Reconocer la importancia de la colaboración de las asociaciones de empleadores y de trabajadores para la aplicación de programas a favor de la juventud, especialmente el empleo de minusválidos y rehabilitados, así como la participación a estos mismos fines de las organizaciones representativas de la juventud.
14. Destacar la necesidad de que las instituciones de seguridad social adopten un programa de estadísticas de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales e invalidez para examinar y evaluar la incidencia de estos riesgos en los distintos grupos de edades, particularmente en los sectores jóvenes, y la investigación de sus causas.

**CUESTIONARIOS A Y B SOBRE EM-  
PLEO, DESEMPLEO, INVALIDEZ Y  
REHABILITACION DE LOS JOVENES**

## CUESTIONARIOS DE ORIENTACION PARA EL ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS SOBRE:

A – EMPLEO Y DESEMPLEO DE LOS JOVENES

B – INVALIDEZ Y REHABILITACION DE LOS JOVENES

### NOTA PRELIMINAR

La Secretaría General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social solicita a las instituciones miembros en el Continente americano que se sirvan proveer las informaciones detalladas en los cuestionarios adjuntos, cuyos resultados serán presentados en la Décima Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

A este respecto, caben algunas aclaraciones previas. Muchos países realizan periódicamente encuestas sobre el empleo y el desempleo, de acuerdo con definiciones y métodos nacionales. Por ello, los datos solicitados en el Cuestionario A sólo tienen valor indicativo, pues cada institución podrá proporcionar sus respuestas según las clasificaciones en uso o las estadísticas disponibles en el país cuando éstas no respondan exactamente al esquema propuesto.

En cuanto al Cuestionario B, se trata fundamentalmente de examinar los aspectos sociales de los problemas relativos a la invalidez y la rehabilitación de los jóvenes, complementando así los enfoques médicos y técnicos que han sido objeto de otros estudios internacionales por parte de la AISS. En este capítulo, las preguntas representan también bases de referencia que cada institución podrá adaptar o ampliar a la luz de las disposiciones legales vigentes; pero en todo caso será importante mencionar las razones que determinan dichas modificaciones.

Los puntos de orientación de ambos cuestionarios no impiden una respuesta parcial en el supuesto que no existan datos o informaciones disponibles sobre la totalidad de las preguntas.



Asimismo, las estadísticas solicitadas en el Cuestionario B pueden ser aportadas bajo otras clasificaciones, en forma parcial o total. Sin embargo, en el caso que no existan datos organizados sobre los distintos puntos enunciados, se agradecerá señalar este hecho.

**CUESTIONARIO A**  
**EMPLEO Y DESEMPLEO DE LOS**  
**JOVENES**

(En todos los casos a los que se refiere esta encuesta, la población juvenil comprende el grupo 14-24 años).

País: .....

Institución que contesta el cuestionario: .....  
.....

Fecha: .....

**I. DATOS GENERALES SOBRE POBLACION (indicar fecha de los datos o año del censo).**

1. Población total:
2. Población económicamente activa:
3. Población juvenil (por grupos de edades y sexo): .....

	Varones	Mujeres	Total
3.1. Grupo de 14 a 19 años			
3.2. Grupo de 20 a 24 años			
3.3. Total (3.1 + 3.2)			

4. Porcentaje de la población juvenil en las áreas rurales:

.....

III. DATOS SOBRE EMPLEO Y DESEMPLEO DE LA JUVENTUD  
(por grupos de edades y sexo).

— Se ruega indicar la fecha de los datos o de la encuesta

	Varones	Mujeres	Total
1. Población juvenil empleada:			
1.1 Grupo de 14 a 19 años	.....	.....	.....
1.2 Grupo de 20 a 24 años	.....	.....	.....
1.3 Total (1.1 + 1.2)	.....	.....	.....
2. Población juvenil desempleada:			
2.1 Grupo de 14 a 19 años	.....	.....	.....
2.2 Grupo de 20 a 24 años	.....	.....	.....
2.3 Total (2.1 + 2.2)	.....	.....	.....
3. Tasas de desempleo de la población juvenil (en tres períodos de relevamientos distintos para conocer la tendencia del desempleo de los jóvenes):			
Fechas	Porcentaje de la población juvenil desempleada con respecto a la población juvenil en general		
	.....		

IV. DATOS LABORALES DE LA POBLACION JUVENIL EMPLEADA Y DESEMPLEADA (por sexo).

	Varones	Mujeres	Total
1. Empleados:			
1.1 Asalariados	.....	.....	.....
1.2 Trabajadores independientes	.....	.....	.....
1.3 Profesionales	.....	.....	.....
1.4 Empresarios o propietarios	.....	.....	.....
1.5 Familiares no remunerados	.....	.....	.....
2. Desempleados:			
2.1 Con ocupación anterior	.....	.....	.....
2.1.1 Asalariados	.....	.....	.....
2.1.2 Trabajadores independientes	.....	.....	.....
2.1.3 Profesionales	.....	.....	.....
2.1.4 Empresarios o propietarios	.....	.....	.....
2.1.5 Familiares no remunerados	.....	.....	.....
2.2 Nuevos trabajadores	.....	.....	.....

3. Tasas de desempleo para trabajadores jóvenes con ocupación anterior y para nuevos trabajadores (tres períodos de relevamientos, si es posible):

Fechas	Porcentaje total	Porcentaje con ocupación anterior	Porcentaje nuevos trabajadores
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

V. POBLACION JUVENIL EMPLEADA Y DESEMPLEADA SEGUN NIVEL DE ESTUDIOS REALIZADOS.

	Empleados	Desempleados
1. Sin estudios	.....	.....
2. Nivel elemental:		
2.1. Completo	.....	.....
2.2. Incompleto	.....	.....
3. Nivel medio:		
3.1. Completo	.....	.....
3.2. Incompleto	.....	.....
4. Nivel técnico (formación profesional):		
4.1. Completo	.....	.....
4.2. Incompleto	.....	.....
5. Nivel universitario:		
5.1. Completo	.....	.....
5.2. Incompleto	.....	.....

VI. POBLACION JUVENIL EMPLEADA Y DESEMPLEADA SEGUN CLASIFICACION PROFESIONAL.

	Empleados	Desempleados
1. Tareas manuales calificadas	.....	.....
2. Tareas manuales semi-calificadas	.....	.....
3. Tareas manuales no calificadas.	.....	.....
4. Tareas no manuales (corredores, jefes, tareas de vigilancia y seguridad, etc.)	.....	.....
5. Profesionales (maestros, profesores, auxiliares, técnicos, etc.)	.....	.....

VII. POBLACION JUVENIL EMPLEADA Y DESEMPLEADA SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA.

	Empleados	Desempleados
— Agricultura, silvicultura, caza y pesca	.....	.....
— Minas y canteras	.....	.....
— Industrias manufactureras	.....	.....
— Construcción	.....	.....
— Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	.....	.....
— Comercio	.....	.....
— Transporte, almacenaje y comunicaciones	.....	.....

- Servicios .....
- Actividades no bien especificadas .....

1. Jóvenes en busca de trabajo por primera vez: .....
2. Jóvenes que aspiran a un empleo parcial: .....
3. Jóvenes desempleados debido a la falta de capacitación: .....
4. Población juvenil subempleada: .....

Nota: Sobre los puntos 1, 2, 3 y 4 proporcionar datos o una estimación valorativa sobre la importancia que reviste dicha situación.

#### VIII. POBLACION JUVENIL NO ECONOMICAMENTE ACTIVA.

	Varones	Mujeres	Total
1. Estudiantes	.....	.....	.....
2. Inválidos	.....	.....	.....
3. Amas de casa	.....	.....	.....
4. Otros	.....	.....	.....
5. Total (1+2+3+4)	.....	.....	.....

#### IX. MEDIDAS Y SERVICIOS SOCIALES RELATIVOS AL EMPLEO Y DESEMPLEO DE LA JUVENTUD

1. ¿Existen medidas especiales para promover el empleo de los jóvenes (talleres subsidiados, artesanía, etc.)? Sí    No
2. ¿Existen medidas que regulen el trabajo de los jóvenes? Si    No

- Indicar la edad legal de admisión de los jóvenes al empleo:
3. ¿Los jóvenes reciben ayuda institucional para:
- |                    |    |    |
|--------------------|----|----|
| — Encontrar empleo | Sí | No |
| — Elegir empleo?   | Sí | No |
4. ¿Existen servicios sicotécnicos y de orientación profesional gratuitos para jóvenes?
- |  |    |    |
|--|----|----|
|  | Sí | No |
|--|----|----|
5. ¿Los servicios sicotécnicos y de orientación profesional son utilizados para el ingreso al empleo?
- |  |    |    |
|--|----|----|
|  | Sí | No |
|--|----|----|
6. ¿Los jóvenes empleados gozan de facilidades para proseguir estudios?
- |  |    |    |
|--|----|----|
|  | Sí | No |
|--|----|----|
- |   |    |    |
|---|----|----|
| — ¿Para asistir a cursos de capacitación?         | Sí | No |
| — ¿Gozan de licencias pagadas para rendir examen? | Sí | No |
7. ¿Existen bolsas de trabajo para:
- |                         |    |    |
|-------------------------|----|----|
| — Estudiantes           | Sí | No |
| — Trabajadores jóvenes? | Sí | No |
8. ¿Los trabajadores jóvenes reciben prestaciones de seguridad social en caso de desempleo involuntario?  
(Indicar las prestaciones de que se trata)

.....

.....

.....

.....

Nota: En los casos que la institución lo considere necesario, para una mejor interpretación de las respuestas, agregar un anexo de informaciones adicionales o complementarias, aclaraciones, comentarios, observaciones, textos legales, reglamentos, etc.

## CUESTIONARIO B

### INVALIDEZ Y REHABILITACION DE LOS JOVENES

- |     |   |    |    |
|-----|---|----|----|
| 1.  | ¿El régimen de seguridad social otorga prestaciones por invalidez?  | Sí | No |
|     | (Se ruega agregar las disposiciones legales básicas).   |    |    |
| 1.1 | ¿Dicho régimen incluye medidas y servicios de rehabilitación?   | Sí | No |
| 1.2 | ¿El otorgamiento de la pensión de invalidez está condicionado a la obligación de someterse a medidas de rehabilitación.         | Sí | No |
| 1.3 | ¿La posibilidad de rehabilitación influye en la tasa de invalidez en el momento de evaluarla?                                   | Sí | No |
| 1.4 | ¿Las prestaciones de invalidez y rehabilitación incluyen:   |    |    |
|     | — Provisión de ortopedia y prótesis   | Sí | No |
|     | — Formación profesional   | Sí | No |
|     | — Colocación en un empleo adecuado?   | Sí | No |
| 1.5 | ¿Existe un régimen de prestaciones de invalidez para:   |    |    |
|     | — Estudiantes   | Sí | No |
|     | — Aprendices  | Sí | No |
|     | — Categorías de población no económicamente activa?   | Sí | No |
| 1.6 | En el caso de personas que no tienen derecho al seguro social ¿su invalidez y rehabilitación son atendidas por otros servicios? | Sí | No |





CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE ESTUDIO SOBRE LA REHABILITACION — AISS, XVIIIa. ASAMBLEA GENERAL, ABIDJAN, 26 DE OCTUBRE AL 3 DE NOVIEMBRE DE 1973.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE  
LAS DISPOSICIONES DE LOS REGIMENES DE SEGURIDAD  
SOCIAL SUSCEPTIBLES DE FAVORECER LA REHABILITACION**

La XVIIIa. Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social reunida en Abidján del 26 de octubre al 3 de noviembre de 1973.

Habiendo tomado nota del informe que le ha sometido el Grupo de Estudio sobre "Las disposiciones de los regímenes de seguridad social susceptibles de favorecer la rehabilitación",

Adopta las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. Se considera la rehabilitación como el conjunto de medidas de diversa naturaleza orientadas a tratar de restablecer en el individuo incapacitado el máximo de las facultades físicas, mentales, sociales, vocacionales y económicas de que pueda estar dotado, al máximo de sus habilidades y dentro de las limitaciones impuestas por su incapacidad
2. Por su propia naturaleza, el proceso de rehabilitación es un mecanismo complejo, que requiere para su adecuada aplicación y resultados, el concurso, casi siempre simultáneo, de múltiples disciplinas científicas, por lo cual, tomando en cuenta que la aplicación de las medidas de rehabilitación, para que surtan sus mejores efectos, deben iniciarse con la mayor precocidad posible, combinándose con la aplicación de otras medidas terapéuticas, no se encuentra conveniente desde ningún punto de vista que se trate de establecer una delimitación precisa entre los respectivos campos de acción para iniciarla, porque, esto, sin conducir a ninguna finalidad práctica, ocasiona perjuicios innecesarios al incapacitado.
3. La importancia creciente de la rehabilitación se pone de manifiesto, además, por una parte, por el hecho de que casi todas las instituciones

de los países en donde está cubierto el riesgo de invalidez facilitan a sus beneficiarios mecanismos encaminados a su utilización, así como a la aplicación precoz de medidas para prevenir la aparición o agravación de ese estado; y, por otra parte, porque en los programas de salud se tiende también a incorporar, tanto en la prestación de servicios así como a nivel docente universitario el conocimiento y aplicación de sus bases y técnicas a la medicina preventiva y a la curativa.

4. En general, no se encuentra de aplicación adecuada a la realidad del individuo incapacitado la posible reducción de su tasa de invalidez por el solo hecho de que ella puede modificarse mediante la aplicación de medidas de rehabilitación, tanto más cuanto que es imposible predecir el grado de reducción en forma precisa, debido, entre otras razones, a la posible entrada en juego de nuevos factores que pueden aparecer durante el proceso mismo de rehabilitación, En consecuencia, se encuentra más conveniente la tendencia a realizar la reevaluación una vez que el individuo ha terminado su rehabilitación, o cuando ya se encuentra realizando una labor adecuada.
5. La tendencia actual de la Seguridad Social es de tratar de facilitar al máximo posible la obtención de los servicios de la rehabilitación inclusive suministrando beneficios económicos temporales, antes que otorgar asignaciones de carácter económico permanente.

### **RECOMENDACIONES A LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

1. Los medios de rehabilitación, por su proyección socio-económica y su carácter esencialmente humano, deberían estar al alcance de todos aquellos que la requieran sin ninguna consideración de carácter restrictivo.
2. Por la importancia de las medidas de prevención de la invalidez, se debería promover y mantener su aplicación por todos los medios posibles.
3. La aplicación de cualquier medida que pueda ocasionar consecuencias económicas desfavorables para un individuo por el solo hecho de haberse sometido o encontrarse sometido a un proceso de rehabilitación, aparece contrapuesta al sentido real de la rehabilitación y, en consecuencia, no se considera recomendable su práctica.
4. No apareciendo muy satisfactorio obtener empleo para los incapacitados mediante leyes que obliguen al empleador a utilizarlos, se encuentra más razonable y conveniente obtener una actitud patronal

favorable, mediante su convencimiento, derivado de la demostración práctica de las verdaderas potencialidades del incapacitado.

5. Por la íntima vinculación existente entre la incapacidad para el trabajo y los resultados obtenidos mediante la aplicación de los diversos medios de rehabilitación se considera muy recomendable que la AISS realice una revisión y actualización del concepto de la evaluación de la incapacidad.