

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXIV

EPOCA IV

NUMS. 95-96

SEMINARIO INTERAMERICANO DE PREVENCION DE RIESGOS PROFESIONALES EN LOS TRABAJADORES DE LA CAÑA DE AZUCAR.

VI REUNION DE LA COMISION
REGIONAL AMERICANA
DE PREVENCION DE RIESGOS
PROFESIONALES

SEPTIEMBRE DICIEMBRE

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.

RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS PROFESIONALES EN LOS TRABAJADORES DE LA CAÑA DE AZÚCAR.

Documento preparado por: La Asociación Internacional de la Seguridad Social. Doctor Enrique Arreguín Vélez. 61

CONCLUSIONES. 81

LISTA DE PARTICIPANTES AL SEMINARIO INTERAMERICANO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES EN LOS TRABAJADORES DE LA CAÑA DE AZÚCAR. 84

VI REUNIÓN DE LA COMISIÓN REGIONAL AMERICANA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES. 89

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS ESCOLARES POR LOS SEGUROS SOCIALES.

Doctor Gastón Novelo. Doctor Rafael Sánchez Zamora. Actuario Alejandro Hazas. 93

REGIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS MÉDICOS SANITARIOS EN HAITÍ.

Doctor Eduardo Aquino. Doctor Philippe Cavalié. Doctor Luigi de Lucia. 115

**CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PROTECCION
DE LOS ESCOLARES POR LOS SEGUROS SOCIALES**

Dr. Gastón Novelo *
Dr. Rafael Sánchez Zamora **
Actuario Alejandro Hazas ***

-
- * Secretario General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.
 - ** Consultor en Asuntos Médico Sociales del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.
 - *** Coordinador de la Comisión Actuarial del Instituto Mexicano del Seguro Social.

INTRODUCCION

Para la Secretaría General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social fue motivo de especial satisfacción, pero también de una seria responsabilidad, haber sido invitada por el Comité Organizador del VII Congreso Internacional de Higiene y Medicina Escolar y Universitaria, para participar en la Sesión Plenaria III, en la que se trataron importantes aspectos relacionados con el tema "Seguro Escolar".

La inclusión del tema anterior, entre los que abordó el Congreso en Sesión Plenaria, puso en evidencia una preocupación trascendente por encontrar solución a graves problemas médico-sociales que confrontan la niñez escolar y la juventud, particularmente la que sigue cursos formales en instituciones de educación superior. Para su desarrollo, se describen brevemente las modalidades del Seguro Escolar en los países en que ya está operando; para que con base en esas experiencias y en la realidad socio económica que priva en los demás países, muy especialmente en los que están en proceso de desarrollo, se valoren las posibilidades de adicionar específicamente un seguro escolar en los sistemas de seguridad social establecidos, señalando sus alcances y características, como significativa alternativa para ofrecer a los jóvenes estudiantes una garantía de que no interferirán los riesgos sociales, contra los que estarán protegidos, para concluir debidamente la carrera técnica o universitaria que inicien.

Debe advertirse que aunque el tema es tratado a nivel mundial en este informe se hacen frecuentes alusiones y se plantea con mayor énfasis la situación que prevalece en América Latina, por disponer de datos más precisos y de información más completa sobre los países de esta región y en especial del caso de México. Lo anterior como resultado de las investigaciones emprendidas por el Comité Permanente y otros organismos internacionales, entre los que deben destacarse la Oficina Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, que sirvieron para preparar documentos en los que se examina qué hace la seguridad social por la juventud, en qué medida mediante sus estructuras y funcionamiento aporta o podría aportar algunos elementos de ayuda frente a ciertos problemas de la juventud, aunque sin pretender que pueda solucionarlos en su totalidad, pero sí indicando en qué medida su acción puede extenderse, ampliarse y perfec-

cionarse; o sea, estudios iniciales para provocar interés y estimular futuras investigaciones y trabajos, como el presente. Los documentos a que se hace referencia fueron presentados en dos reuniones interamericanas recientes:

- La Mesa Redonda sobre “La Protección de la Juventud y la Seguridad Social”, celebrada en la ciudad de México en noviembre de 1973, con el auspicio y organización de la Oficina Internacional del Trabajo y del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, y en la que participó por invitación especial la Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- La X Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en San Salvador en noviembre de 1974, que en su resolución número 81 se refiere a “La Protección de la Juventud y la Seguridad Social. Los problemas del empleo y desempleo, invalidez y rehabilitación de los jóvenes”.

Los acontecimientos anteriores dan cuenta del interés de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y su Comité Permanente, por conocer los alcances de la protección social de la infancia y la juventud, con un particular enfoque a sus problemas actuales. Los documentos presentados y las resoluciones y recomendaciones de las dos reuniones citadas, constituyen referencia primordial de esta presentación inicial.

Asimismo se deja constancia de reconocimiento al Servicio de Seguridad Social del Departamento de Condiciones Trabajo y de Vida, de la Oficina Internacional del Trabajo, por haber proporcionado información en relación al tema.

1.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Se aborda el análisis de algunos de los problemas que afectan a la infancia y a la juventud, que son de muy variada índole: social, económica, demográfica, educativa, de salud y cultural: con el propósito de señalar sus incidencias sobre la escolaridad.

Estos problemas, que concretamente se refieren a la significación demográfica salud y enfermedad, dependencia familiar y factores socioeconómicos de los escolares, referidos siempre al marco de la realidad nacional de los diferentes países, son punto de partida de las medidas establecidas para la protección, desarrollo y bienestar de estos importantes grupos. También sirven de base al posterior planteamiento de la posibilidad de reordenar esas acciones polifacéticas y diversificadas, tanto en sus características jurídicas como en las agencias de aplicación actuales, como opción para la planificación

de una política coherente que incluya la participación consciente y efectiva de los estudiantes, en sistemas de seguridad social que los protejan para que su educación alcance el nivel más elevado posible.

1.1 Significación cuantitativa y cualitativa de la infancia, la juventud y el sector escolar.

Si en forma intencionada se hace el enfoque de algunos datos cuantitativos y cualitativos de la población infantil y juvenil a nivel mundial, se encuentra que alcanza cifras elevadas en los países en vías de desarrollo, muy especialmente en América Latina, en que la mayoría de la población es joven, como queda evidenciado al considerar que en 1970 esta región tenía 283.253,000 de habitantes, de los cuales 173.000,000, o sea el 61% de esa población, eran personas menores de 25 años de edad; siendo la población de menos de 15 años el 42% y cerca de un 19% de jóvenes entre los 15 y los 24 años de edad.

En Asia los menores de 25 años representan el 51% de la población y en Europa tan sólo el 40%.

Este planteamiento es muy significativo si considera que la muy numerosa población infantil es dependiente y que la población juvenil tiene alta proporción y constituye una presión demográfica, ya sea como mano de obra activa, por estar en condiciones para incorporarse de inmediato al trabajo, o bien como potencialmente activa si puede continuar estudiando.

Secularmente se ha reiterado que los jóvenes representan el futuro, la esperanza para sus familias, para sus países y para la humanidad entera. En nuestros días, en la dinámica de la transformación del mundo juegan un papel trascendente los cambios demográficos de largo alcance, de los que está resultando "un mundo más joven que significa un mundo cada vez más impaciente de mejores oportunidades, más elevados niveles de vida y más justicia social".⁽¹⁾

El sector escolar, en cada país, está constituido por los grupos de población infantil y juvenil que estudian en los planteles del sistema educativo nacional. En este sector debe distinguirse a los niños que cursan la educación primaria y la media básica (secundaria) comprendidos en la etapa etaria de los 5 a 15 años de edad, que es propiamente la edad escolar.

La etapa de escolaridad para la educación terciaria o de nivel superior, universitaria o técnica, no puede enmarcarse estrictamente en edades precisas para todos los alumnos que la cursan, por lo que, convencionalmente para los fines de este documento y con la certeza de que se abarcará su casi totalidad, se considerará que estos estudiantes tienen de 18 a 25 años de edad.

(1) W. Jenks.-Ex Director de la OIT. Conferencia en la Reunión de organizaciones de empleadores y trabajadores en Auckland Nueva Zelandia, 1971.

Es muy alentador constatar el crecimiento del sector escolar, o sea alumnos matriculados, en todos los países en vías de desarrollo. Los grupos de niños escolares y de jóvenes estudiantes llegan a constituir, en algunos países de América Latina, la cuarta parte de la población total, pero advirtiéndose que el 24% son menores de 18 años y tan sólo el 1% mayores de edad.

Tal es el caso de México, donde en el presente año de 1975, con una población total de 60 millones de habitantes, el Sistema Educativo Nacional tiene 15 millones de alumnos⁽²⁾. De éstos, doce millones se encuentran en escuelas de nivel elemental; un millón novecientos mil en escuelas de educación media básica; secundarias, escuelas tecnológicas agropecuarias, tecnológicas industriales y tecnológicas pesqueras; seiscientos mil son atendidos en el bachillerato en sus diversos esquemas, preparatorias, centros de estudios científicos y tecnológicos, centros de estudios tecnológicos agropecuarios, colegios de bachilleres y colegios de ciencias y humanidades; y, medio millón de alumnos cursan la educación superior en 74 universidades e instituciones tecnológicas.

La población escolar está en aumento y constituye, en todos los países del mundo, un grupo de extraordinaria importancia y significación en el proceso de desarrollo económico y social.

1.2 La construcción de la salud en la edad escolar.

El hombre evoluciona pasando por distintas fases, cada una de las cuales tiene especial relevancia. La vida humana no es una suma de esas fases, en la que los sumandos - período embrionario y fetal, infancia, adolescencia y juventud, edad adulta, vejez pueden ser considerados con entera independencia unos de otros, sino un proceso en el que cada fase contiene a las anteriores y en potencia a las siguientes. Esto es particularmente trascendente en los aspectos de salud y educación, pues es inevitable que los niveles de vida y las diversas condiciones imperantes durante la infancia repercutan en la juventud y los de ésta última en la edad adulta y productiva.

La salud tiene un valor extraordinario porque permite el disfrute pleno de la existencia, establece condiciones favorables para el aprendizaje, facilita la educación y posibilita el desarrollo de los valores potenciales del hombre.

Debe tenerse presente que durante la infancia y la juventud es cuando deben forjarse, en el hogar y en la escuela, los actos de conducta y la actitud positiva para la salud. Es precisamente durante estas fases, cuando los programas de medicina preventiva, de promoción y cuidado de la salud, rinden o podrán rendir los mejores resultados, si emprenden deliberadamente

(2) Datos de una conferencia del Dr. Roger Díaz de Cossío, Subsecretario de Planeación y Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública de México. Revista SEP. Agosto, 1975.

el camino de una política educativa, ya que: la salud no solamente se protege, se construye. Tal es la norma de los programas de Higiene Escolar.

El problema estriba en aprovechar toda la potencialidad de la infancia y la juventud, debidamente orientadas por la educación, en favor de la construcción de la salud individual y del fomento de la salud colectiva.

1.3 Dependencia familiar del escolar.

El niño durante sus años iniciales, no puede satisfacer por sí mismo sus necesidades primarias, requiere de la protección y ayuda de sus padres, o de quienes hagan sus veces, para subsistir. Esta fase es de dependencia familiar; formativa, en el hogar primero y en las instituciones sociales después, preponderantemente en la escuela; es la etapa pre-activa ya que antecede a la de productividad económica.

Por lo anterior, las normas internacionales y las legislaciones nacionales coinciden en otorgar a la infancia la máxima protección; si bien es cierto que muchas veces esas garantías y esos derechos quedan como postulados meramente enunciativos, sobre todo para los niños de los grupos familiares del medio rural. Pasado el umbral de los 15 años de edad, por imperativos de carácter económico, se inicia con la fase de la juventud la de la actividad laboral remunerada; ya que tan sólo un grupo reducido, sobre todo en los países en vías de desarrollo, puede disfrutar el privilegio de continuar siendo dependiente económico de su núcleo familiar, para proseguir su instrucción formal en instituciones de educación superior.

Los componentes de este grupo, en su mayoría, no cuentan con los recursos suficientes para garantizar su formación educativa durante todo el tiempo requerido y entonces están expuestos a una interrupción total o a continuar con irregularidad y terminar con gran retraso la carrera elegida. Esto acontece, la más de las veces, porque los precarios recursos económicos del sostén familiar del estudiante, no resisten la adición de un acontecimiento infausto, posible y futuro, o sea el del riesgo biosocioeconómico (enfermedad, accidente, fallecimiento del sostén familiar) que constituye un obstáculo insalvable que malogra definitivamente la debida formación del joven estudiante.

Tal ha sido la inveterada situación que ha venido prevaleciendo, caracterizada por la enorme desproporción entre la continuación del proceso educativo de unos cuantos y su interrupción obligada en todos los demás. Esto en el medio urbano, pues en el rural, en que las carencias son múltiples y comunes, la situación es evidentemente más crítica.

1.4 Enfermedades y accidentes del escolar.

Las principales causas de morbilidad en los niños de 5 a 14 años de edad, o

sea la población escolar en sentido estricto, en los países latinoamericanos, son: las enfermedades del aparato digestivo, siendo la caries dental la que se sitúa en primer término; la desnutrición; los padecimientos rinofaríngeos y las infecciones del oído medio; las enfermedades del sistema nervioso y órganos de los sentidos, destacando los trastornos visuales; las enfermedades de la piel y tejido celular subcutáneo; y, las lesiones del sistema músculo esquelético habitualmente por accidentes. Las causas de mortalidad principales son: los accidentes, las enteritis y otras enfermedades diarreicas, la influenza y neumonía, los tumores malignos, las enfermedades del corazón y el sarampión. Aun cuando aparentemente los jóvenes gozan de buena salud, pueden tener alteraciones temporales del equilibrio fisiológico y afecciones, tales como: desarrollo ponderoestatural muy rápido o retardado y desnutrición; obesidad y bocio en relación con problemas endócrinos, problemas en la esfera sexual y padecimientos venéreos, fiebre reumática y sus secuelas; farmacodependencia, inadaptación social, conflictos emocionales y neurosis entre otras. En las mujeres, además, pueden presentarse problemas en relación con la maternidad, ya que aproximadamente el 40% de las madres son mujeres jóvenes de 15 a 24 años de edad.

Al señalar las principales causas de mortalidad de los jóvenes, se ejemplifica también con datos de la región latinoamericana, pueden citarse: accidentes, envenenamientos y violencias; influenza y neumonía; tuberculosis; y, las debidas a causas maternas.

Cabe destacar que en la actualidad muere más gente en el mundo por causa de accidentes que por enfermedad y que en los individuos de 5 a los 24 años de edad, la cifra de sus víctimas es impresionante.

En lo que se refiere a los accidentes que sufren los jóvenes que estudian, aunque ocasionados muchas veces por la brusquedad, impetuosidad e imprudencia en sus juegos y práctica de deportes, en varias ocasiones pueden calificarse de “riesgos de su actividad como estudiantes” (¿“riesgos profesionales”?) pues son debidos a que tienen que frecuentar y realizar prácticas en sitios expuestos, muchos de ellos insalubres o peligrosos, por ejemplo: talleres; laboratorios de física, química y biología; lugares de prácticas de campo en donde manejan instrumentos y maquinaria pesada y hospitales.

Otras enfermedades comunes a distintas etapas etarias, siguen en la juventud un curso diferente del habitual, por ejemplo: los jóvenes son propensos a la tuberculosis, que adopta en ellos una forma rápida evolutiva; la diabetes de los jóvenes progresa en breve plazo y suele ser grave; en la epilepsia, se observan trastornos psicomotores de mayor gravedad. Los jóvenes con limitaciones o incapacidades físicas o mentales, como es el caso de los débiles visuales y los ciegos, sordos, débiles mentales, los que presentan secuelas irreversibles del sistema músculo esquelético y los mutilados; necesi-

tan en esta fase de la vida mayor apoyo y ayuda de los que se les brinda actualmente, pues es cuando se les plantean problemas restrictivos, aún de abandono o de veto, para ingresar a las escuelas de nivel superior, al trabajo y para contraer matrimonio. Estos jóvenes necesitan mucha asistencia por adecuados programas de educación especial y de rehabilitación, iniciados oportunamente.

Los datos consignados parecen trazar el panorama de la realidad socio económica, sanitaria y cultural de los países en vías de desarrollo, en los que la desnutrición, los métodos inadecuados de control de las enfermedades transmisibles, las condiciones defectuosas del saneamiento ambiental, la precaria asistencia médica, la limitación de recursos económicos y la insuficiente educación, son factores adversos que exigen imperativamente ser superados mediante acciones coordinadas de todos los programas nacionales de salud y el apoyo de los organismos internacionales.

Además, entre los aspectos epidemiológicos más relevantes está el de que en muchos de los países del mundo, la morbi-mortalidad obedece principalmente a una alta prevalencia de enfermedades transmisibles, infecciones y parasitarias, a la mal-nutrición y a los accidentes, todas ellas susceptibles de reducción y aún de erradicación.

Los adelantos científicos y recursos técnicos con que se cuenta en la actualidad apoyan el acierto de que las enfermedades transmisibles y los accidentes pueden evitarse, para lo que es imprescindible incrementar al máximo las actividades de prevención en general y de prevención médica en particular.

Es obvio que los problemas de salud del niño y del joven que han sido planteados, pueden tener serias repercusiones en la actividad escolar y aún en su vida futura si carecen de la garantía de la asistencia médica requerida.

1.5 Factores económicos y deserción escolar.

Expertos en ciencias de la educación han estudiado las repercusiones de orden social, cultural y económico, de lo que se ha denominado el "malogro escolar", que se traduce en la repetición de cursos o en la deserción escolar, que no obedece a razones intrínsecas del sistema educativo. Los niños del campo son los que más abandonan la escuela, la dejan para ayudar a sus padres en las faenas agrícolas o porque la escuela rural no tiene completos los seis grados de la educación primaria. Por ejemplo, en México la tasa de deserción en el nivel elemental es aproximadamente del 50%. Lo anterior tiene graves repercusiones sobre la economía de los países, pues no solo encarece los costos sino que afecta la productividad del proceso educativo al disminuir el número de educandos y su rendimiento.

Debe reiterarse que, por la precaria situación económica de un gran porcentaje de familias, muchos menores de edad - apenas cumplidos los 12 años y aún antes - se ven obligados a incorporarse prematuramente al trabajo para obtener un ingreso para ayudar, y a veces como único aporte, al presupuesto familiar. Por tal motivo, para prevenir daños físicos y mentales en la salud del menor y para evitar su explotación, todos los países de acuerdo con las legislaciones establecidas, prohíben la incorporación al trabajo asalariado de los niños, o bien lo permiten con muchas taxativas, entre ellas, la prohibición de utilizar el trabajo de los menores que no hayan terminado su educación obligatoria, salvo caso de excepción que apruebe la autoridad correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios del nivel obligatorio y el trabajo.

Los jóvenes mayores de 15 años, que continúan sus estudios en el nivel medio o en el nivel superior, y que por este motivo se mantienen como dependientes, constituyen un grupo en el que algunos, por pertenecer a las estratos económicamente poderosos o cuando menos con suficiente solvencia, no verán amenazada su persistencia como estudiantes, aún en el caso de infortunio familiar, pero los demás, que son la mayoría, dependen de familias de modestos recursos, en las que sacrificios y privaciones son el soporte para que puedan proseguir su formación profesional, por lo que múltiples factores pueden determinar interrupción de estudios o deserción escolar, con las graves repercusiones inherentes.

Por otra parte algunos de estos jóvenes contraen matrimonio tempranamente, son padres antes de haber terminado su carrera técnica o profesional y entonces se ven obligados a tomar precipitadamente decisiones frente a graves problemas de la vida familiar, política, social y escolar. El abandono de los estudios es la consecuencia frecuente por sus nuevas responsabilidades familiares.

El desamparo actual de los estudiantes pobres, es atentatorio para los anhelos de superación de este grupo generacional.

2.- ASPECTOS SIGNIFICATIVOS DE LA PROTECCION INSTITUCIONAL DEL ESCOLAR EN AMERICA LATINA, PARTICULARMENTE EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

Desde hace mucho tiempo es evidente el interés por cumplir los programas de protección social del niño y poco apreciable la acción con ese propósito en favor de los jóvenes. En los últimos años, para poder enfrentar el creciente desasosiego de la juventud, en todo el mundo se le está dedicando cuidadosa atención por parte de gobernantes, padres de familia, maestros, médicos, sociólogos y economistas, entre otros; ya que constituye una fase crucial de la existencia: en ella se definen los destinos de los adultos, se afianzan sus virtudes o defectos, se adquieren los conocimientos de oficios o

profesiones, se consolidan las personalidades y se estructuran las formas estables del comportamiento.

Con frecuencia se piensa que los problemas principales de la juventud son los relacionados con su educación y ésto, aunque es cierto, no debe ser limitativo ya que se reitera que es muy amplia y compleja la gama de inquietudes, de angustias y necesidades, de todo orden, de esta etapa intermedia de la vida.

Puede afirmarse que las posibilidades de la juventud que estudia, sobre todo en los países en desarrollo, no están debidamente aprovechadas, lo que puede ser debido, entre otras causas, a las estructuras económicas vigentes, la indiferencia política, la limitación de los recursos educativos y las fallas orgánicas de la escolarización; así como a los reducidos medios destinados a la orientación y formación profesionales, a la precaria protección de la salud y a la falta de una política adecuada de desarrollo de recursos humanos. Todo ésto, obstaculiza la dinámica de los jóvenes para alcanzar sus aspiraciones, al través de una conveniente preparación, para participar tanto en el desarrollo nacional como en la programación de las medidas que les concierne directamente.

En varios países el estudiante disfruta, aunque parcialmente y en forma incompleta, de asistencias económicas y sanitarias ofrecidas por el Estado o por las instituciones de educación superior. Sin pretender enumerar todos estos beneficios, entre los más generalizados pueden citarse: los servicios de Higiene Escolar de los Ministerios de Educación y Salud; las becas, otras ayudas económicas, y las bolsas de trabajo especiales; los hogares sustitutos y los internados; los desayunos y comedores escolares, y otros servicios de alimentación; la asistencia médica en las universidades, institutos tecnológicos y en distintas agencias oficiales y privadas; los programas de instituciones que fomentan el deporte, la recreación y la capacitación para el trabajo de la juventud.

La multiplicidad de las anteriores medidas de protección social, vigentes en la actualidad, hace necesaria su coordinación indispensable para optimizar el aprovechamiento de los recursos y medios disponibles y hacer realidad la mayor cobertura posible de las urgentes necesidades de la población escolar.

Tal es el caso de México, en donde se hará mención de las principales acciones institucionales que se realizan en el importante campo de la salud; la Secretaría de Educación Pública tiene una Dirección General de Higiene Escolar con jurisdicción nacional, que cumple sus programas con personal capacitado en salud escolar y la importante cooperación del magisterio, para cuidar y mejorar la salud de la población escolar que asiste a los planteles de los niveles elemental y medio básico; además, la propia Secretaría, tiene

servicios de asistencia médica en los Institutos Politécnico Nacional y Tecnológicos de los Estados. La Universidad Nacional Autónoma y todas las Universidades del país, cuentan con un servicio médico propio para promover la salud y atender los casos de enfermedad y accidente de los estudiantes. Por su parte, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, tiene programas especiales de salud escolar y asistencia médica en todo el país; y, los sistemas de seguridad social, fundamentalmente el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, brindan con prestaciones médicas, económicas y sociales, una protección integral a la salud de los escolares que son sus derechohabientes, los que en las principales ciudades alcanzan a constituir la cuarta parte de la población escolar. Además, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, cumplen importantes programas médico sociales y asistenciales para beneficiar a los niños escolares y el Instituto Nacional de la Juventud realiza otros, en favor de los jóvenes. Ante esta situación, en los últimos años, se vienen fortaleciendo los propósitos de coordinación entre casi todos los organismos enunciados.

2.1 Incidencia de la seguridad social sobre la educación. La protección al escolar en el Seguro Social.

Actualmente, en todo el mundo es unánime la idea de que una política de seguridad social es necesaria y los regímenes que la aplican se fundamentan en bases filosóficas, sociales y políticas de valor universal, en cálculos matemáticos y actuariales, en compromisos derivados de resoluciones internacionales, y en los preceptos jurídicos y bases legislativas de cada nación. Las necesidades de cada una de las colectividades nacionales han venido configurando prestaciones en especie o en dinero y servicios sociales específicos a esos requerimientos, que definen y caracterizan los distintos sistemas de protección.

La seguridad social ha venido propiciando la formación de una conciencia de solidaridad nacional para extender su campo de acción a todo el ámbito geográfico en cada país, que “debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos”.⁽³⁾

La protección contra los riesgos se basa en el derecho general a las prestaciones por los distintos grupos de asegurados. Sin embargo, es de observancia común en los países que determinadas prestaciones y servicios socia-

(3) Resoluciones adoptadas por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Santiago de Chile, 10 - 16 de septiembre de 1942.

les, se orientan a satisfacer necesidades especiales ya sea, por ejemplo, de los menores, de los jóvenes, de las mujeres, de los estudiantes, de los viejos, entre otros grupos de personas. También, algunas medidas de protección social, además de su justificación esencialmente humana, pueden adquirir modalidades peculiares para intensificar su acción sobre ciertos grupos, ya sea con miras a incrementar el patrimonio moral y social de la comunidad o por su significación en el desarrollo nacional. Esta es la motivación para que varios sistemas de seguro social vengán incorporando en sus programas, medidas de protección efectiva para los escolares y jóvenes que estudian. Más aún, en ciertos países el estudiante es protegido por estar calificado como “trabajador intelectual”,⁽⁴⁾ ya que al estudiar formalmente está realizando una labor de gran trascendencia futura al formarse en el nivel superior, técnico o profesional, y el apoyo que se le brinda se espera de que se revestirá posteriormente al progreso de la nación.

Las instituciones de seguridad social, realizan importantes programas para la protección de la salud, económica y social de la población asegurada. Los programas que se relacionan de modo especial a la protección de niños y jóvenes, entre los que se cuentan en número significativo escolares, están destinados primordialmente a la protección económica laboral del sostén del núcleo familiar que permite garantizar el derecho a la salud y a la seguridad social de estos grupos dependientes, considerados no como seres aislados, sino como elementos fundamentales de la familia y debidamente integrados a ella, como parte de las nuevas generaciones que requieren un ambiente favorable y seguro, para el libre desarrollo de su personalidad y para incrementar su potencialidad creadora.

La prestación médica integral en la seguridad social está apoyada por las prestaciones económicas y sociales, lo que favorece el tratamiento oportuno y eficaz de las enfermedades y la rehabilitación en los casos que la requieren, concediendo interés primordial a los programas de promoción y fomento de la salud de la población asegurada en general y de la infancia y la juventud en particular. Con estas bases, ya en varios países se instruye a la madre, eje del núcleo familiar, para que pueda emplear los mejores métodos disponibles para el cuidado y la educación de sus hijos, para que utilice mejor el presupuesto familiar a fin de lograr una dieta más equilibrada y nutritiva; se realizan campañas de prevención contra las causas de mortalidad materna e inmunizaciones contra enfermedades transmisibles de la infancia, proyectadas a toda la comunidad; además, se llevan a cabo programas especiales para el aprovechamiento del tiempo libre de los jóvenes, para la canalización de los impulsos de la adolescencia hacia la recreación positiva y la preparación para el trabajo productivo..

(4) De acuerdo con la “Carta de Grenoble” anunciada por el Congreso de Estudiantes de Francia, celebrada en Grenoble en 1946.

Todo ello en apoyo del núcleo familiar, para que dentro de él se puedan afrontar y resolver los problemas básicos de la infancia y de la juventud, entre ellos su necesaria educación.

Debe destacarse, que como fruto de la acción de la seguridad social en el campo materno-infantil y de sus resultados benéficos, las madres pueden disfrutar de bienestar y seguridad y los niños podrán crecer y desarrollarse gozando de salud, con mejores posibilidades para su formación educativa. A este fin, es interesante hacer referencia al "Seguro de Guarderías", instituido en México, como prestación especial para la madre que se ve obligada a trabajar fuera del hogar, y que no puede proporcionar cuidados maternos durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia y que tiene las siguientes modalidades:

- Las madres aseguradas tienen derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de trabajo.
- Los servicios de guardería se proporcionan a los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas, desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años, e incluyen: el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación.
- El financiamiento representa un principio de solidaridad a cargo de los empleadores; quienes cubren íntegramente la prima para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil, independientemente de que tengan o no trabajadoras a su servicio. El monto es del uno por ciento de la cantidad que por salario paguen a todos sus trabajadores.

Sin embargo, la limitada cobertura de los seguros sociales, muy específicamente en las áreas rurales de los países en vías de desarrollo, implica evidentemente que los efectos de sus prestaciones en favor de los escolares, serán poco significativos, mientras no se intensifique el desarrollo de la seguridad social, procurando en primer término la incorporación del núcleo familiar y su aplicación a cada vez más amplios sectores de la población.

En algunos países en que ya se cubre al núcleo familiar, es deseable que se extienda el derecho a los servicios de protección de la salud en favor de los hijos de los asegurados, por lo menos hasta la edad mínima, fijada por la respectiva legislación laboral, para el ingreso a un empleo o hasta una edad más avanzada si se trata de jóvenes que continúan sus estudios.

En rigor, los principios que deben inspirar una auténtica protección integral a la juventud que estudia no pueden quedar subordinados a los preceptos jurídicos clasistas, basados en la relación contractual o en las necesidades económicas que sirvieron de base a los primitivos regímenes de

previsión social y a la doctrina tradicional de los seguros sociales, que hoy están virtualmente agotados en sus proyecciones futuras y en sus bases estructurales.

Es conveniente que la seguridad social, deba extenderse al ámbito escolar y poner en aplicación un sistema de prestación básica que proteja a la población estudiantil, a todos los niveles, para favorecer el cumplimiento de los ciclos completos de enseñanza.

Frente a la crítica situación del proceso educativo en los países en vías de desarrollo, ya que sigue siendo reducido, a pesar de los esfuerzos realizados, el número de trabajadores que concluyeron la educación primaria y muy numeroso el grupo sin preparación escolar, la prolongación del período formativo hasta su culminación en las instituciones docentes, debe contar con el apoyo de la solidaridad colectiva organizada, para la necesaria protección contra los riesgos que la interfieren. Para ésto, se debe planear el seguro social escolar, procediendo a calcular el costo de cobertura de los riesgos por cubrir y los posibles esquemas de financiamiento, para que una vez reconocido como garantía jurídica de los estudiantes, se proceda a su conveniente institucionalización para el otorgamiento de prestaciones.

Aunque en el marco de la legislación de la seguridad social ya se encuentran múltiples medidas de protección que favorecen a niños y 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 los estudiantes.

La seguridad social requiere en este campo una coordinación institucional con otras áreas, técnicas y sociales, ya que la protección de los escolares 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 los sistemas de seguridad social es necesario organizar un banco de datos sobre salud, accidentes, invalidez, rehabilitación, empleo y otras informaciones económicas, sociales, médicas, educativas y culturales sobre los grupos de población de 4 a 25 años de edad: reunan o no la condición de beneficiados por el Seguro Social.

Hay sistemas de seguridad social que indudablemente ya inciden en la educación, al prorrogar el derecho a la asistencia médica, a las prestaciones sociales y, en su caso, a seguir percibiendo las pensiones de orfandad para los hijos dependientes que estudian; y aún más, al instituir las asignaciones familiares por escolaridad, con vigencia hasta la conclusión de una carrera técnica o profesional. No obstante, el apoyo que brinda la seguridad social a la educación debe ser también adecuadamente investigado, ya que es conveniente analizar si el efecto de las prestaciones de salud, económicas y sociales, sirve de estímulo o ayuda para aumentar la escolaridad, o prolongarla en

su caso, incrementando el número de alumnos en todos los niveles de la educación: elemental, media y superior.

2.2 Esquemas actuales de protección a los escolares en la seguridad social.

En la actualidad, los estudiantes tienen derecho a la seguridad social (*) dentro de variados esquemas de protección, siendo los principales los siguientes (5):

- Esquema en que adquieren el derecho, al ser nacionales o residentes de un país donde la protección de la seguridad social es general para todos los habitantes. Así ocurre en Australia, Canadá, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y países socialistas; y, entre los países latinoamericanos, en Cuba.
- Esquema en que los beneficios están condicionados, de acuerdo con la legislación al respecto, a que sean hijos dependientes de una persona asegurada, con una edad límite hasta los 16 o 18 años. Este esquema no protege a los estudiantes del nivel de la educación superior. Así acontece en Brasil, Costa Rica, Paraguay y Uruguay.
- Esquema similar al anterior, pero con ampliación por escolaridad, ya que la edad tope (edad límite para recibir prestaciones) es mayor para los estudiantes que para los otros hijos. Generalmente esta ampliación es hasta los 25 o 28 años de edad, tal es el caso de Austria, Bélgica, Grecia, Holanda, Italia, Japón; y, entre los países latinoamericanos, de Bolivia, Chile, México y Venezuela.
- Esquema correspondiente a los regímenes de seguros sociales que han adicionado un nuevo seguro que es el Seguro Escolar. Así ha sucedido en Francia, España, Alemania y, en la región latinoamericana, en Argentina y Chile.

Con excepción del “Seguro de Accidentes de los Estudiantes” en Chile, que protege a toda población escolar del país, los otros cuatro Seguros Escolares fueron establecidos para pro-

(*) Esta situación casi privativa de los estudiantes en países industrializados. En la región latinoamericana tan sólo en once países hay protección para aquellos escolares que son beneficiarios hijos de un asegurado cotizante.

(5) Se ha tomado como referencia principal, el “Documento informativo sobre legislación nacional relacionada con la seguridad social para estudiantes” en los países que integran el Consejo de Europa. Comité de Expertos en Seguridad Social. Estrasburgo, 7 - 11 de octubre de 1968.

teger a la población estudiantil, alumnos que cursan el bachillerato o sus equivalentes y del nivel superior, hasta los 26 o 28 años de edad, por considerar que es el límite normal de la finalización de una carrera.

El financiamiento de este Seguro Escolar, que es uno de los problemas cruciales, en Alemania, Argentina y España, está a cargo de los alumnos, que aportan una cuota anual, y por una subvención del Estado. En Francia, a los dos aportes anteriores se adicionan contribuciones del Régimen General y de los Regímenes Especiales de Seguridad Social. Por lo que se refiere al “Seguro de Accidentes de los Estudiantes” en Chile, está financiado en su totalidad por el gobierno del país.

- Esquema general del seguro social obligatorio de cada país, establecido para los trabajadores, que tiene vigencia cuando el joven que estudia también trabaja; en este caso, por derecho propio, el estudiante-trabajador, obtiene las prestaciones del asegurado directo o cotizante.

- Con el propósito de no dejar incompleto este bosquejo sobre la protección actual de los escolares, se presentan los esquemas de seguro privado a que pueden acogerse los estudiantes en algunos países y que tienen dos modalidades:
 - a) Sistemas de protección contratados directamente por las Universidades en compañías privadas de seguros, como acontece en algunas Universidades de Suiza, en la Universidad de Lovaina, Bélgica, y en las de los Estados Unidos de América. En estos casos el alumno inscrito en la Universidad automáticamente queda asegurado bajo las condiciones de la compañía privada de seguros.
 - b) Libre opción del estudiante para contribuir a un sistema voluntario de seguro privado.

2.3 Algunas bases conceptuales para un Seguro Social Escolar, en los países de América Latina.

PRIMERA.- Entre las exigencias prioritarias que deberán fundamentar los programas de protección de los estudiantes, dentro de una política integral de la seguridad social, pueden puntualizarse las siguientes:

- Proyección de la seguridad social a los sectores desprotegidos y

extensión de los beneficios al núcleo familiar, con ampliación conveniente de la vigencia de las prestaciones a los escolares.

- Integración de la protección mediante servicios y prestaciones que satisfagan necesidades educativas, de orientación y formación profesionales.
- Ayuda a los alumnos de escuelas de educación superior, para conseguir empleo remunerado compatible con sus estudios.
- Extensión de las medidas de seguridad social al ámbito escolar, y
- Otros métodos de política social para los jóvenes que estudian.

SEGUNDA.- Resulta conveniente no enfocar a los escolares como categoría especial dentro de la seguridad social, sino emprender estudios con miras a establecer una política integral para los jóvenes, una auténtica política de la juventud, política en la cual la seguridad social es uno de sus componentes.

TERCERA.- Los programas de protección para la juventud en sentido genérico y para los jóvenes estudiantes en particular, no son independientes de otras formas de acción comunitaria relativa a la escolaridad, la estabilidad y responsabilidad de la familia, y el mejoramiento de los niveles de vida, especialmente en el ámbito rural.

CUARTA.- El Seguro Social Escolar, como un esquema básico de prestaciones integrado en el sistema de la seguridad social de cada país, debe proteger al estudiante en los casos de accidente, enfermedad y maternidad, invalidez, infortunio familiar y demás contingencias que puedan afectar la continuidad de sus estudios hasta la culminación.

QUINTA.- Este seguro debe ser de aplicación progresiva pero de proyección nacional. Parece conveniente iniciarlo para los alumnos que cursan el bachillerato en sus diversos esquemas y para los estudiantes de las universidades e institutos tecnológicos.

SEXTA.- Se considera fundamental intensificar los esfuerzos en materia de educación, orientación y formación profesionales de los jóvenes, armonizados simultáneamente con medidas básicas de seguridad social referentes, principalmente, a la promoción y protección de la salud, y al mejoramiento del nivel educativo y cultural de los jóvenes.

SEPTIMA.- Frente a los graves caracteres que tiene el problema de la deserción escolar, es reconocido que la aplicación verdaderamente social, de las pensiones de orfandad y de las asignaciones familiares, puede contribuir a

la prolongación de la escolaridad, en especial si se extiende su duración en favor de los estudiantes y si la cuantía de tales prestaciones es significativa.

OCTAVA.- Reconocer el alto valor social de los servicios desarrollados por algunas instituciones latinoamericanas de seguridad social para el empleo del tiempo libre de los jóvenes, lo que constituye una forma de contribuir a su plena realización. Se considera que la eventual creación o desarrollo de estos servicios en otros países, puede realizarse conforme a las posibilidades económicas y el grado de desarrollo de los regímenes de seguridad social, en cuanto a extensión de su campo de aplicación y cobertura de las contingencias.

NOVENA.- Considerar la importancia de institucionalizar la participación de la juventud en la seguridad social, para el estudio y la adopción de las medidas que competen a su protección y formas de bienestar integral, aprovechando al máximo las organizaciones y movimientos juveniles existentes.

DECIMA.- Deben continuarse estudios e investigaciones en relación al seguro social escolar, a todos los niveles, a efecto de constatar si es conveniente su establecimiento y, en su caso, sus características. A estos propósitos concurrirá tanto la integración complementaria de servicios y prestaciones en el campo de la salud, como la coordinación con otras instituciones y servicios.

2.4 La Integración del Seguro Escolar en la Seguridad Social.

El enfoque de este planteamiento consiste en situar la necesidad de un seguro escolar como un complemento a las prestaciones que normalmente se vienen otorgando dentro de la Seguridad Social para la población de edad escolar, generalmente como familiares dependientes de los trabajadores asegurados, que disfrutan de la protección de los servicios médicos, de las pensiones de orfandad en caso de fallecimiento del sostén de la familia, o de las asignaciones familiares que constituyen aumentos a los ingresos de los trabajadores activos y de los pensionados por vejez o invalidez, en proporción al número de hijos a cargo.

Sin embargo no obstante que estos beneficios constituyen una base importante, que en todo caso debe ser tomada en cuenta al considerar la protección de la población escolar, existe la necesidad de establecer niveles complementarios de protección a fin de garantizar una suficiencia básica de las prestaciones y servicios para la población escolar, en atención a las siguientes razones:

- 1.- Por lo que se refiere a las prestaciones médicas, la población que depende de los trabajadores asegurados disfruta de la protección generalmente hasta la edad de 15 o 18 años, en las que en promedio se efectúa el ingreso a la vida activa; sin embargo, sería conveniente que las instituciones de seguridad social ampliaran en forma general su protección al joven estudiante durante el tiempo normal que requieran sus estudios, incluyendo los de tipo profesional o técnico, tal como ocurre ya en algunos países.
Esta ampliación haría posible la protección integral de la salud para estos escolares, sin que su costo represente una carga significativa, sino por el contrario bastante reducida ya que en esas edades los jóvenes requieren en promedio pocos servicios médicos y prestaciones colaterales.
- 2.- Por lo que se refiere a las prestaciones económicas en caso de fallecimiento del sostén de la familia, se requiere también de una protección complementaria para sus dependientes escolares, ya que generalmente las pensiones de orfandad se calculan como un porcentaje reducido del ingreso del trabajador en su vida activa. Esta protección complementaria es particularmente necesaria en el caso de que el trabajador tenga pocos años de aseguramiento y sus derechos de antigüedad, para la pensión, no puedan proveer una protección suficiente, para cubrir las necesidades que impone la continuación de estudios para los hijos menores o los jóvenes en sus primeros años de estudios profesionales. En estas condiciones, que se presentan en forma general en todos los regímenes de seguridad social, se requiere, para integrar una protección adecuada del escolar, establecer seguros complementarios que cubran a niveles satisfactorios estos vacíos, a fin de poder garantizar a las familias que sus hijos podrán continuar el desarrollo de sus estudios con una base económica mínima satisfactoria.
En el documento anexo, se presentan cálculos que ejemplifican el costo de esta protección complementaria, así como una nota metodológica para el cálculo de estos seguros escolares complementarios.
- 3.- También es conveniente incluir dentro de la protección complementaria el seguro de invalidez para los escolares, cuyo costo es reducido y los protegería en caso de que les ocurriera un accidente o enfermedad que los incapacitará permanentemente, con una invalidez total o parcial: ya sea para la continuación de sus estudios, o bien para el desempeño de trabajos remunerados, después de terminar sus estudios o capacitación profesional; ya que para cierto tipo de inválidos, los servicios de rehabilitación, readaptación y adiestramiento son especializados y costosos. Esta protección llenaría un vacío importante en la protección del escolar, siendo su costo sumamente reducido, y en el anexo también se presentan algunas estimaciones de costo.

- 4.- Para los hijos de trabajadores que no disfrutan de la protección de algún organismo de seguridad social, existe la posibilidad de la contratación de seguros facultativos con dichas instituciones a fin de que éstas proporcionen los esquemas de protección, tanto regulares como las complementarias antes aludidas, mediante el establecimiento de las cuotas correspondientes.

2.5 Forma de introducción del Seguro Escolar.

Inicialmente el seguro escolar puede establecerse como una protección complementaria que se contrate como un seguro adicional; es decir, que los grupos de personas interesadas contraten con las instituciones de seguridad social, mediante convenios específicos, en forma voluntaria, las ampliaciones a la protección que se vienen otorgando a los hijos de los trabajadores asegurados. En los grupos de población no sujetos a ningún régimen de seguro social, se puede contratar la protección completa para los estudiantes mediante el mecanismo de los llamados seguros facultativos o sea que, en los casos en que no existe obligatoriedad en el aseguramiento, las partes por propia voluntad pueden contratar estos seguros siguiendo las disposiciones legales al respecto.

En una etapa posterior, una vez que se hubiere generalizado el seguro complementario que se propone, se podría examinar, mediante los estudios correspondientes, la conveniencia de integrar un Seguro Escolar dentro del marco de prestaciones obligatorias que cubren los sistemas de seguridad social.

EJEMPLO DE LOS COSTOS DEL SEGURO ESCOLAR EN CASO DE FALLECIMIENTO.

Monto del beneficio: 50% del salario mínimo vigente como renta mensual para sostener los estudios de los huérfanos en edad escolar.

| Año | Costo en porcentaje de la unidad de salario |
|-----|---|
| 1° | 0.516% |
| 5° | 0.637 |
| 10° | 0.789 |
| 15° | 0.999 |
| 20° | 1.215 |
| 25° | 1.446 |

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

ALGUNAS CONSTANTES Y DATOS DE LOS BENEFICIOS ECONOMICOS QUE RECIBEN LOS HUERFANOS EN EDAD ESCOLAR

1.- Población infantil y juvenil

| | |
|--------------|--------|
| 0 a 4 años | 21.06% |
| 5 a 12 años | 49.73% |
| 13 a 15 años | 19.38% |
| 16 a 25 años | 9.83% |

% en relación con población cubierta.

2.- Número de pensiones de orfandad.

| | |
|-----------------|------------------|
| Total : | 96,714 |
| Monto mensual : | \$ 12.216,854.09 |

3.- Número y porcentaje de las pensiones de orfandad a mayores de 16 años. (estudiantes)

| | |
|---------------|-------|
| Total : 3,753 | 3.88% |
|---------------|-------|

4.- Promedio de pensión de orfandad.

\$ 126.32

5.- Número de pensiones por invalidez.

| | |
|-----------------|------------------|
| Total : | 30,633 |
| Monto mensual : | \$ 28.122,549.95 |