

Seguridad Social

Conferencia Interamericana 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.

Sumario

EDITORIALES:

- TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
por Robert J. Myers pag. 7
- EVALUACION DE LOS PORCENTAJES DE INCAPACIDAD
por Jorge Alvarez Andrews pag. 21

LEGISLACION:

- EXPOSICION DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE HONDURAS pag. 32

NOTICIAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Internacionales

- OCTAVA REUNION DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL pag. 39
- ANUARIO INTERAMERICANO DE ESTADISTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL pag. 40
- CARTA DEL DR. REINHOLD MELAS AL SECRETARIO GENERAL DEL C.P.I.S.S. pag. 45
- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL DE LA O.I.T. A LA 42 REUNION DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1958 pag. 46

Nacionales

ESPAÑA

- ANIVERSARIO Y NUEVA ESTRUCTURACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION pag. 51

GUATEMALA

- NUEVO GERENTE DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DE SEGURIDAD SOCIAL Y REPRESENTANTE ANTE EL C.P.I.S.S. pag. 54

MEXICO

- INAUGURACION DE UNA UNIDAD DE SERVICIOS SOCIALES Y HABITACION pag. 54

PERU

- CONSTITUCION DE UNA COMISION ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DE LAS NORMAS QUE CONVENGA INTRODUCIR EN LA LEGISLACION QUE NORMA LAS ACTIVIDADES DE LA CAJA NACIONAL DEL S.S. pag. 55

REPUBLICA DOMINICANA

- NUEVO DIRECTOR GERENTE DE LA CAJA DOMINICANA DE SEGUROS SOCIALES pag. 55

URUGUAY

- CREACION DEL INSTITUTO DE ECONOMIA, ADMINISTRACION Y CONTABILIDAD DE HACIENDAS PUBLICAS pag. 56

BIBLIOGRAFIA:

- O.I.T. "LA SEGURIDAD SOCIAL - MANUAL DE EDUCACION OBRERA" pag. 57
- EL SEGURO SOCIAL DE NICARAGUA
por J. Antonio Tijerino Medrano pag. 64
- ESTUDIO ECONOMICO DE LA LEGISLACION SOCIAL PERUANA Y SUGERENCIAS PARA SU MEJORAMIENTO
Por Rómulo A. Ferrero y Arthur J. Altmeyer pag. 66

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL DE LA O.I.T. A LA 42 REUNION DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1958.

EN BUSCA DE LA SEGURIDAD

El hecho de haberse dado más importancia a los programas destinados a fomentar el desarrollo económico y la elevación de los niveles de vida no significa necesariamente que se haya dedicado menos atención a los programas que tienen por objeto la protección de los trabajadores y sus familias contra los riesgos y la incertidumbre propios de la moderna sociedad industrial. La finalidad de estos últimos programas es proteger a las personas contra las contingencias que las privan de ingresos o que perjudican a su salud, y respaldar las iniciativas en materia de seguridad siempre que sea necesario para evitar penalidades a los trabajadores y cuando con ello contribuya a dar nuevo impulso y prosperidad a la situación económica y facilitar la asimilación de los cambios económicos y sociales.

Las necesidades sociales cambian con el tiempo, y las nuevas necesidades del período de la postguerra han dado lugar a una intensificación y ampliación de la labor de la O.I.T. en el campo de la seguridad social y a un número considerable de actividades prácticas. En años recientes, estas actividades se han concentrado en dos principales esferas de acción: el fomento de políticas sanas de seguridad social en los países en vías de industrialización y la solución de los problemas prácticos que emanan del carácter cada vez más internacional del trabajo en el mundo de nuestros días.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS REGIONES DEL MUNDO POCO DESARROLLADAS.

Aun antes de terminar la última guerra mundial, era notorio que la labor de la O.I.T. en materia de seguridad social debía revisarse para satisfacer las necesidades de los países en vías de desarrollo. Hasta entonces, la labor de la Organización se había basado en gran parte en los problemas y la experiencia de los antiguos países industrializados de Europa y sus esfuerzos se habían dirigido principalmente a la elaboración de normas comunes que abarcan los riesgos sociales en las sociedades industrializadas de dicho tipo. Era indiscutible que había de hacerse algo más para resolver los problemas y satisfacer las necesidades de los países que se estaban industrializando y que sólo acababan de darse cuenta de las necesidades de sus trabajadores en materia de seguridad social.

En la mayor parte de estos países en vías de desarrollo, las necesidades sociales se habían atendido tradicionalmente por la familia, la aldea o la tribu,

en un sistema económico basado en los servicios remunerados en especie más bien que con salarios en efectivo. No obstante, con la industrialización los trabajadores emigran de las regiones rurales a los centros industriales; las familias se dispersan y se aflojan los lazos familiares; ya no es posible que la familia como tal, la aldea o la tribu soporten el peso de las necesidades de sus miembros en períodos difíciles.

Además, la industria está creando sus propios problemas, tales como el mayor riesgo de accidentes y las necesidades que provienen de la pérdida de salario en efectivo en caso de enfermedad o desempleo.

Desde luego, este cambio de rumbo no constituye una innovación, es una de las características de la sociedad industrializada, pero es muy conveniente evitar que se repita lo ocurrido en materia de seguridad social en muchos de los antiguos países industrializados que procedieron por ensayos y tanteos y elaboraron con frecuencia una multiplicidad de proyectos con la correspondiente división de responsabilidades perjudicial para su desarrollo armónico. La mayoría de los países recientemente industrializados comprenden perfectamente que sus nuevas necesidades sociales sólo pueden satisfacerse con un programa completo de seguridad social. Su problema culminante consiste en conseguir la seguridad social en la etapa actual de su desenvolvimiento económico, teniendo en cuenta las importantes necesidades que deben atenderse. Los principales problemas de la política social, o sea el orden de prioridad y el escalonamiento de las actividades, están ligados en esos países a la cuestión de saber en qué grado pueden proporcionar seguridad social.

Al mismo tiempo, estas poblaciones están poco familiarizadas o no lo están en absoluto, con los principios fundamentales y los métodos de seguridad social, carecen de conocimientos actuariales y de experiencia estadística y no disponen de personal administrativo ni de núcleos de organización administrativa.

Una cosa es tratar de satisfacer las nuevas necesidades cuando se cuenta con un régimen existente y con un mecanismo administrativo ya en funcionamiento, por imperfecto que sean, y otra cosa completamente distinta es planificar, preparar e implantar un régimen completamente nuevo para satisfacer nuevas necesidades, amoldarlo y adaptarlo a las posibilidades financieras y administrativas, iniciar y dar la formación necesaria al personal encargado de administrarlo, y establecer un servicio eficaz de fiscalización y de evaluación de las operaciones a que dé lugar.

Por tanto, ha sido necesario que la O.I.T. concentre su atención en las actividades prácticas realizadas sobre el terreno en lo que se refiere a la seguridad social en los países que se hallan en vías de industrialización. En muchos países de Asia, de América Latina y del Medio Oriente se han tomado medidas

para determinar las necesidades nacionales en materia de seguridad social, evaluar las posibilidades de satisfacerlas dentro de la estructura general del desarrollo económico social, establecer la base legal y actuarial que requiere todo régimen de seguridad social, formar el personal necesario y proveerlo de los materiales técnicos indispensables, poner en funcionamiento el sistema y vigilar su aplicación durante el período preliminar de funcionamiento. En cierto número de casos, por ejemplo, en Birmania, se han obtenido estos resultados mediante misiones sucesivas, escalonadas en un período de años y destinadas a facilitar en cada etapa el tipo de asistencia técnica necesaria para realizar la labor de seguridad social en las etapas más avanzadas.

Además de la labor de asistencia técnica llevada a cabo en el plano nacional, la O.I.T. ha suministrado una formación superior al personal de seguridad social en el plano regional, por ejemplo, mediante seminarios sobre planificación de sistemas de seguridad social y problemas de administración y de estadística, y la concesión de becas de asistencia técnica con objeto de permitir al personal escogido de seguridad social que siga sus estudios en la sede de la O.I.T. y en los países que cuentan con una larga experiencia de la seguridad social. También se han desplegado esfuerzos especiales para elaborar materiales técnicos a propósito para ser utilizados en los países en vías de industrialización.

Pueden citarse como ejemplos de esta documentación el manual titulado *Técnicas administrativas del Seguro Social*,¹ el informe *Los sistemas de seguro de desempleo*² y la colección de manuales sobre sistemas nacionales de seguridad social³. Simultáneamente con la extensión de estas actividades, la Organización ha orientado su labor de fijación de normas teniendo en cuenta las necesidades de los países poco desarrollados. Por ejemplo, la Conferencia adoptó el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 1952, que ya ha sido ratificado por nueve países y ha servido de orientación a otros muchos países y a muchas misiones de asistencia técnica. ¿Cuáles son los efectos práctico de todas estas actividades? No puede darse una respuesta clara a esta pregunta. Es cierto que, contando con la experiencia de los países industrializados desde hace tiempo, algunas de las inseguridades sociales características de las fases iniciales del proceso de industrialización han podido ser previstas y evitadas en parte.

La experiencia enseña que sólo puede contestarse claramente a esta pregunta teniendo en cuenta las circunstancias de una situación nacional determinada. Pero, en términos generales, la experiencia sugiere también que la ines-

(1) O.I.T., *Estudios y documentos*, nueva serie, núm. 40 (Ginebra, 1955).

(2) IDEM, núm. 42 (Ginebra, 1955).

(3) IDEM: *Sistemas de seguridad social: Nueva Zelanda* (Ginebra, 1950); *Estados Unidos* (Ginebra, 1954), y *Gran Bretaña* (Ginebra, 1957)

tabilidad social es, con demasiada frecuencia, el síntoma de nuevas necesidades que dejaron de satisfacerse durante un período de cambios sociales rápidos, y que los sistemas de seguridad social bien concebidos, sólidamente financiados y dotados de una administración eficaz pueden contribuir a llenar los huecos del inevitable relajamiento de los lazos sociales y de los recursos en los procesos de industrialización.

Muchas cuestiones importantes deben examinarse teniendo en cuenta la situación de cada país. ¿Cuáles son las formas de seguridad social más necesarias? ¿Qué orden de preferencia debe observarse en la asignación de los recursos financieros nacionales a los efectos de la seguridad social? ¿Cómo podrán adaptarse los planes de seguridad social a la evolución económica y social del país? ¿Cuál de los regímenes modelo de seguridad social que han demostrado su eficacia en los países industrializados más antiguos es el más conveniente para los países en vías de industrialización? ¿Cómo resistirán la prueba del tiempo estos nuevos sistemas?

Estas son algunas de las cuestiones que ocupan la atención de la O.I.T. a medida que intensifica sus esfuerzos para asistir a los países insuficientemente desarrollados a desenvolver la estructura de la protección social de sus poblaciones. En muchos de esos países, la experiencia de los sistemas formulados con ayuda de la O.I.T., que se encuentran en las primeras etapas de aplicación, podrá darnos la respuesta a algunas de estas preguntas en un porvenir no demasiado lejano.

PROBLEMAS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Otro aspecto de la concentración de la labor de la O.I.T. en materia de seguridad social en los últimos años ha sido la mayor atención dedicada a los problemas prácticos que plantea la migración de los trabajadores a través de fronteras nacionales en los países que disponen de sistema de seguridad social.

Uno de estos problemas se relaciona con la igualdad de trato para los nacionales y los no nacionales, de conformidad con los regímenes de países determinados; otro, con el mantenimiento de los derechos adquiridos por una persona con arreglo al régimen de un país cuando se traslada a otro país, y un tercer problema con el pago de prestaciones a las familias de los trabajadores que viven en el extranjero. Estos problemas han adquirido una importancia creciente a medida que han empezado a dar fruto los esfuerzos desplegados para desarrollar en Europa una más estrecha cooperación económica.

Los acuerdos de reciprocidad han contribuido a resolver estos problemas, pero cuando existe un movimiento considerable de trabajadores a través de las fronteras nacionales, se precisan acuerdos de carácter más general para evitar

confusiones y asegurar una amplia medida de protección. Así ocurre, por ejemplo, respecto del movimiento de los trabajadores del transporte de diferentes nacionalidades a través de varias fronteras.

Se han adoptado ya algunos convenios internacionales sobre diversos aspectos de estas cuestiones, entre los que pueden citarse la Convención de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados, los Acuerdos interinos sobre seguridad social del Consejo de Europa y, en lo que respecta a la O.I.T., el Convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1935 y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949, pero estos instrumentos sólo se aplican entre los países que lo han ratificado; por otra parte en lo que se refiere a los dos últimos Convenios, el número de ratificaciones recibidas hasta ahora no es muy importante, habida cuenta del número de Estados Miembros en que están en vigor regímenes de seguridad social.

La O.I.T. prestó su ayuda para elaborar un interesante acuerdo que puede considerarse como un modelo en su género, relacionado con el examen de estos problemas y de otros problemas análogos: el acuerdo adoptado por determinados países europeos sobre la seguridad social de los marineros de los buques mercantes dedicados a la navegación renana. Cada uno de estos países ha convenido en aplicar su legislación en materia de seguridad social a estos tripulantes conforme a las reglas establecidas en el acuerdo y en coordinar sus esfuerzos con los de los demás países signatarios.

La O.I.T. ha contribuido también a la elaboración del Convenio europeo sobre seguridad social de los trabajadores migrantes, redactado por un comité de expertos gubernamentales en seguridad social de los Estados Miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que se reunió bajo los auspicios de la O.I.T. y de la Alta Autoridad de la Comunidad.

Este Convenio, firmado en Roma el 9 de diciembre de 1957, reviste la forma de un instrumento multilateral y tiene por objeto establecer determinadas normas comunes a los países contratantes para eliminar las diferencias que existen entre los diversos acuerdos bilaterales concertado por los Estados Miembros de la C.E.C.A., subsanar las omisiones de estos acuerdos, suprimir la disposiciones desfavorables para los trabajadores y también para regir las relaciones en materia de seguridad social entre los países contratantes que aun no han concluído acuerdos bilaterales ni multilaterales. Se dispone también la creación de una comisión administrativa para ayudar a la aplicación del Convenio.

OTRAS FORMAS DE PROTECCION SOCIAL

No es necesario recordar aquí muchas otras actividades de la O.I.T. que están relacionadas, directa o indirectamente, con el aumento de la seguridad de

los trabajadores y sus familias. Estos últimos años, por ejemplo, varias comisiones de industria han emprendido una acción tendiente a reforzar la seguridad en el trabajo de los trabajadores masculinos y femeninos y a reorganizar el empleo en las principales industrias en que su inestabilidad constituye un difícil y grave problema. Un buen número de actividades de la Organización en el campo de la seguridad social y de las condiciones de trabajo de las mujeres y de los adolescentes han tenido por objetivo reforzar la estructura familiar durante el período de transición hacia la industrialización y, en particular, proteger los ingresos de la familia durante los períodos difíciles. Una gran parte de la labor realizada para elaborar las normas que rigen la integración de las poblaciones indígenas a la vida nacional tiene una finalidad de protección y está también destinada a fomentar una mayor seguridad económica y social para esos pueblos durante el período de transición de viejos a nuevos métodos de vida. Muchas de las actividades de la Organización en materia de agricultura, desarrollo de las industrias de artesanía y organización cooperativa son actividades en pos de una mayor seguridad para los pueblos rurales, en particular en los países poco desarrollados.

Por último, cabe decir que muchos de los recientes esfuerzos de la O.I.T. en diversas actividades se han orientado hacia la reducción de las consecuencias de los riesgos cubiertos por la seguridad social mediante el estímulo del crecimiento económico y el mejoramiento general de los niveles de vida y de las condiciones de trabajo. Esto constituye una reacción positiva a las nuevas necesidades sociales y sirve de ejemplo del cambio de rumbo que se ha imprimido a los programas de protección y la prevención de la O.I.T. Pero la industrialización parece engendrar la inseguridad y exige medidas positivas de seguridad social.

El progreso tecnológico sigue modificando y a veces incrementando estas necesidades en la moderna sociedad industrial, y será necesario vigilar de cerca el programa y las actividades de seguridad social de la O.I.T. con objeto de que podamos prever esos problemas y ocuparnos de ellos con eficacia.