SEMINARIO SOBRE NORMATIVIDAD INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Organización Internacional del Trabajo

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Organización Iberoamericana de Seguridad Social

BIBLIOTECA

Influencia de las Resoluciones de la CISS en el desarrollo de la seguridad social americana

Orlando Peñate Rivero
Cuba

Cd. de México, Marzo de 1996

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.

CURRICULUM VITAE

DR. ORLANDO PEÑATE RIVERO

Graduado de Doctor en Derecho en la Universidad de la Habana (1960) y del Curso de Dirección de Economía Nacional y Ramal en el Instituto Superior de Dirección de la Economía (1983).

Ha cursado estudios de post-grado sobre seguridad social en Checoslovaquia y en la Ex-Unión Soviética (1974) y en la Universidad de La Habana (1981).

Es miembro de la Sociedad Cubana de Derecho Laboral y de la Unión Nacional de Juristas de la República de Cuba.

Ha desempeñado diversas funciones en su país y de 1973 a 1995 fungió como Director de Seguridad Social, en el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social.

A partir de 1995 se desempeña como Asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba.

En el ámbito internacional ha tenido una amplia participación en diferentes eventos de seguridad social, celebrados por organismos internacionales como la AISS, la CISS y por diversas instituciones de seguridad social del Continente Americano.

Actualmente ostenta la representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ante la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Fué miembro de la Junta Directiva del CIESS y actualmente integra la Comisión Ejecutiva de la CPISS y es Vicepresidente de la Comisión Americana Jurídico Social.

INFLUENCIA DE LAS RESOLUCIONES DE LA CISS EN EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL AMERICANA

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social es un organismo internacional, técnico y especializado, que tiene como una de sus finalidades, la de emitir declaraciones, adoptar resoluciones y formular recomendaciones en materia de Seguridad Social, así como promover su difusión para que sean consideradas en políticas y programas de planificación.

Desde su fundación en 1942, la Conferencia ha aprobado 114 resoluciones, las cuales, según se señala en el Documento Conmemorativo del Cincuenta Aniversario, "recogen desde un criterio limitativo de la protección de los trabajadores asalariados que inspiraba a los seguros sociales, hasta la conceptualización de la seguridad social universalizada, señalando en su tránsito una profunda modificación estructural, con las propuestas entre otras, de regímenes no contributivos, con la nueva dimensión de la asistencia social dentro del marco de la seguridad social".

Esta transformación significa una dinámica en la extensión gradual que puede apreciarse no sólo en la forma en que ésta históricamente se ha realizado, sino en la medida en que sus metas se han ido modificando.

Aunque en América el desarrollo de la seguridad social ha sido desigual, coexistiendo países con regímenes de amplia cobertura y prestaciones aceptables con otros en que la población protegida es relativamente pequeña y las prestaciones insuficientes, es justo reconocer que ella constituye un valioso instrumento como parte de la política social de los Estados, que ha permitido atenuar las carencias que padecen nuestros pueblos en materia de salud y brindar, mediante las prestaciones monetarias un determinado nivel de sustitución de ingresos de los trabajadores que cesan en su actividad laboral por razón de edad o incapacidad.

En esta exposición haremos un somero análisis del contenido de algunas resoluciones de la Conferencia y en especial de las Declaraciones de Principios, en las cuales se han resumido los avances de la seguridad social continental interpretando los alcances logrados y captando las tendendencias registradas en las diferentes épocas vividas, comenzando por la Declaración

de Santiago de Chile, aprobada en la Primera Conferencia en 1942, la cual establece las bases de la seguridad social americana.

En ella se consagra el principio de solidaridad entre las naciones y entre los hombres de cada nación para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida. Asimismo destaca que el objeto económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción.

Señala que cada país 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.

Un aspecto importante de la Declaración de Santiago de Chile, es que además de exponer los principios doctrinales de la seguridad social, trató de precisar el alcance del seguro social como expresión de la seguridad social,

concretado en los siguientes aspectos: organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia; restablecer, lo más rápida y completamente posible la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidentes y procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte prematura del jefe de familia.

En su parte final, la Declaración proclama la necesidad de un acuerdo continental de los organismos de seguridad social que establezca nuevos vínculos de solidaridad en la solución de los problemas que afectan más profundamente el destino y la conciencia de los pueblos y refuerce la fe en el futuro de América.

Desde su inicio, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social tenía pleno convencimiento de que los avances en materia de seguridad social, necesariamente estaban condicionados a la evolución de la economía. En 1951, al llevarse a cabo la Tercera Reunión de la Conferencia, en Buenos

Aires, Argentina, se afirmó que la seguridad social, como parte integrante de la economía nacional, no puede ser estudiada sin conocer las posibilidades de que dispone un país para otorgar la mínima protección individual necesaria ante las contingencias de la vida y el trabajo.

Fruto de esta Reunión es la Carta de Buenos Aires. En ella se proclama que la libertad y la dignidad, atributos inalienables de la personalidad humana, constituyen principios ineludibles de la seguridad social, por lo que para los pueblos americanos nada debe tener mayor primacía que procurar el bienestar del hombre, salvaguardando su libertad y dignidad.

La Carta atribuye al Estado un importante papel en el desarrollo de la seguridad social al proclamar que ésta debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen como **función ineludible del Estado** la coordinación de la política social, económica y sanitaria a fin de procurar: el equilibrio entre los principios de libertad y solidaridad mediante la integración de los derechos individuales con los derechos sociales; la elevación del nivel económico de vida mediante el pleno empleo y la justa redistribución así como elevación del nivel sanitario mediante la protección biológica integral,

orientada a mantener a la población en las mejores condiciones de salud y de capacidad de trabajo.

Declara que la acción del Estado, en materia de seguridad social, debe fundamentarse en el derecho que tiene el hombre de ser protegido por la sociedad ante la necesidad, así como también, en el derecho al bienestar que se reconoce a todo trabajador como consecuencia de su participación en la formación de la riqueza nacional.

Reconoce que corresponde a cada país, de conformidad con la realidad nacional y en armonía con los principios internacionalmente aceptados, decidir la unidad y pluralidad de medios para el logro del objetivo de la seguridad social. Resalta la necesidad de una decidida participación y colaboración de las partes interesadas en lo relacionado con la elaboración, organización y realización de los regímenes de seguridad social y destaca la importancia de la cooperación entre las naciones del Continente Americano, a fin de facilitar la solución de problemas de seguridad social que superen sus posibilidades nacionales.

La VI Conferencia Interamericana, celebrada en Ciudad de México en 1960, constituyó un importante momento de reflexión colectiva en el que se hizo un balance del camino recorrido desde la fundación de la Conferencia, reconociéndose que aunque ha habido avances en el fortalecimiento de la seguridad social en América, "todavía existen difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha por superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, la deficiencia del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional".

Estima que los esfuerzos crecientes, cada vez más positivos, para fortalecer el desarrollo económico, elevar los niveles de vida, ampliar y mejorar los sistemas educativos, garantizar los derechos de los trabajadores, elevar el poder adquisitivo de sus salarios, la cuantía de sus percepciones, la conveniente utilización de los recursos naturales, la creciente industrialización, el aumento de la producción y de la productividad, las medidas de carácter integral que se aplican para solucionar las severas limitaciones de la vida en el campo, la extensión de los mercados internos

y externos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, permiten expresar que **ha llegado la hora de impulsar, en forma más activa, los sistemas generales de seguridad social que garanticen un bienestar cada vez más creciente en beneficio de los pueblos americanos.**

Alienta nuevas y firmes ambiciones para procurar que la seguridad social cuente con más poderosos medios para ensanchar sus sistemas de acción y de protección y para lograr el acceso a un nivel satisfactorio de existencia de sectores más numerosos de la población americana, en las ciudades y en los campos, ante los riesgos del desempleo, de la enfermedad, de la invalidez, de la vejez y de la muerte.

Se espera que será cada vez más factible, en la medida que lo permitan las circunstancias propias de cada nación y de cada pueblo, ampliar la protección comprendida en el marco tradicional de los seguros clásicos, para hacer más importantes las prestaciones sociales en beneficio de la infancia, de la juventud, de las mujeres y de los hombres, que aumenten los resultados de una preparación eficaz, de una capacidad más consistente, de una labor más útil en el sentido individual, familiar y colectivo, a fin de

prevenir los riesgos antes de que éstos acontezcan, por un fortalecimiento de las condiciones generales y de los medios para luchar venturosamente por la vida.

A partir de las consideraciones anteriores la Conferencia declara; que en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus constituciones políticas y de la competencia de las instituciones, la seguridad social deberá procurar:

- Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad.

- Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo.

- Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social.

- Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativa, según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general.

- Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previéndose en la medida de lo posible, y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y el subempleo, proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.

- Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos, y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador, atenderlo en las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la subocupación, de la desocupación, de la vejez y de la muerte.

- En consecuencia, ampliar en la medida que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales

hacia una concepción integral y de la seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea posible, en su ambiente de paz social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta Declaración.

El surgimiento y desarrollo de muchos sistemas de seguridad social en América coincide con el auge del Estado de Bienestar, unido a una situación económica relativamente estable e incluso con algún crecimiento. Este contexto, favorable, se refleja en el contenido de las resoluciones emanadas de la Conferencia, la mayoría de las cuales están dirigidas en unos casos, a ampliar el campo de aplicación de la seguridad social y, fundamentalmente en el caso de las Declaraciones, a desarrollar la base teórica de la misma.

Las legislaciones de los países de la Región, influidas por estos criterios contienen conceptos claves relacionados con la solidaridad entre los grupos sociales y entre las sucesivas generaciones, así como también los enfoques de justicia social, equidad en la distribución de la riqueza y una protección, por parte de la sociedad, diferenciada en favor de los sectores más desprotegidos.

Sin embargo el incipiente crecimiento de la economía regional no pudo sostenerse y en la década de los ochenta entró en una crisis. Las medidas de ajuste estructural aplicadas en diversos países, para tratar de detener y, en su caso, revertir el proceso de deterioro económico, han tenido un impacto negativo, en las instituciones de seguridad social.

Todas las disponibilidades financieras se vieron afectadas por la disminución del empleo en el sector formal, su desplazamiento a los sectores no estructurados y por la elevación general de costos en todos los insumos y servicios.

Por otra parte, la situación económica desfavorable ha redundado en un aumento de la demanda de protección, tanto por parte de la población cubierta como de la hasta ahora excluida de la protección social, sin que se haya podido avanzar a este respecto

Ante la imposibilidad de las instituciones de seguridad social, de dar respuesta adecuada a las nuevas demandas de protección social derivadas de la crisis económica, se hace evidente la necesidad de introducir cambios

que permitan, preservando los principios fundamentales de la seguridad social, hacer frente a las nuevas realidades.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social ha propiciado un amplio debate con el propósito de contribuir a impulsar ese proceso de cambios. En ese sentido se han hecho pronunciamientos en diversos documentos, resaltando las resoluciones emanadas de la XV Asamblea General de la CISS de 1989, reunida bajo el tema del Perfil de la Seguridad Social en el Siglo XXI y que fueron precedidas de la Declaración de San José.

En estas resoluciones se enfatiza en la necesidad de darle a la Seguridad Social una dimensión única e inconfundible, contemplándola en el futuro sin renunciar a la premisa de su extensión a toda la población. De ahí que se afirma el derecho a la seguridad social, se reconoce la atención primaria de la salud como una estrategia válida, se pronuncia acerca de los retos y perspectivas económicas de la seguridad social y se reiteran los apoyos administrativos necesarios a los programas de seguridad social.

En noviembre de 1992 al celebrar el cincuenta aniversario de la fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, la XVI Asamblea General, evocó la concepción originaria de la seguridad social, registrada en Santiago de Chile, en 1942. "Una economía auténtica y racional de los valores humanos". **Los valores humanos" aludidos son, evidentemente, los que incluyen la protección de una sociedad organizada hacia sus miembros, sobre todo los más necesitados: el cuidado de la salud y la integridad física, la conservación de los recursos para la subsistencia, la defensa frente a los riesgos más comunes de la vida, la tranquilidad familiar, el acceso a la educación.**

La Declaración de Acapulco retomó y confirmó en grandes líneas los principios básicos que, desde su origen y a lo largo de cincuenta años, surgieron y maduraron en el ámbito de la Conferencia, para desde ahí influir en el pensamiento político y plasmarse en las convicciones sociales de muchos pueblos y gobiernos...Pero también fue actualización de percepciones y de compromisos, frente a las consecuencias de la globalización y demás transformaciones de alcance mundial en que nos encontramos ineludiblemente inmersos.

Trascendental ha sido el enfoque al declarar que los programas de salud y preservación de los medios de subsistencia, son elementos prioritarios en todo proceso de desarrollo y, por consiguiente, de inclusión obligada en cualquier política de cambio estructural, no sólo en las etapas de transición, sino inclusive en períodos de crecimiento sostenido de las economías.

La Seguridad Social, por tanto, lejos de disminuir deberá crecer en extensión y calidad. Tendrá que buscar el incremento de su cobertura tanto en el sector formal como en el sector no estructurado de la economía.

También se hizo mención explícita de los grupos más vulnerables de la sociedad como destinatarios obligados: minusválidos, poblaciones indígenas y tribales, y la población de ingresos medios, que han sufrido el mayor impacto en los años recientes.

De especial trascendencia fue la afirmación de que "es irrenunciable la responsabilidad de los Estados, en la estructuración de los programas de seguridad social".

En esta forma, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social mantiene inalterada su función de espacio común, donde se profundiza en el estudio, se cotejan las experiencias, se ofrece y se recibe toda clase de apoyos.

Las resoluciones emanadas de este foro constituyen un cuerpo técnico de consulta permanente, ellas han influido en el desarrollo de la seguridad social americana, al tiempo que son, en buena medida, un reflejo de ese desarrollo; ellas se han constituido en fuente de la doctrina y del derecho de la Seguridad Social en América.

La importancia de las resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social se fundamenta en que han respondido, tanto a los principios doctrinarios del derecho social, como a las necesidades sociales, y, gracias a esto, han satisfecho los anhelos de las instituciones, hasta llegar a ser, en el contexto americano, instrumentos idóneos para realizar la necesaria adecuación entre los principios teóricos generales, y las normas prácticas concretas.