SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVI *EPOCA III*

NUM. 45

MAYO-JUNIO
1967
MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

I N D I C E

ESTUDIOS.

Reunión de la Mesa Redonda sobre Sociología de la Seguridad Social 7

Estudios comparativos de la Seguridad Social. Problemas y Perspectivas.
Dr. Vladimir Rys 17

La Seguridad Social en sus relaciones con sus beneficiarios: El problema de la Burocracia en el funcionamiento de una Administración Social.
Antoinette Catrice-Lorey 53

MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Ecuador 73

EVENTOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Mensaje del Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social Dr. Ignacio Morones Prieto con motivo de la XVI Asamblea General de la Seguridad Social en Leningrado, U.R.S.S. 93

Actividades Regionales Americanas de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.
Dr. Gastón Novelo 105

La Prensa, la Publicidad y la Enseñanza de la Seguridad Social.
Lic. Juan B. de Quirós 129

XXV Aniversario de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social ... 165

ESTUDIOS

REUNION DE LA MESA REDONDA SOBRE SOCIOLOGIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL[1]

(Evian, septiembre 3 de 1966)

El Sexto Congreso Mundial de Sociología reunido en Evian del 4 al 10 de septiembre de 1966, ofreció la oportunidad para reunir una Mesa Redonda de Sociólogos interesados en el estudio de la Seguridad Social. La Asociación Internacional de Seguridad Social en cooperación con la Asociación Internacional de Sociología, decidió reunir una Mesa Redonda sobre la Sociología de Seguridad Social el sábado 3 de septiembre de 1966. El señor Henning Friis, Director del Instituto Nacional Danés de Investigación Social y miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Sociología, presidió la reunión, con el señor Yves Delamotte, Subdirector del Instituto de Ciencias Sociales del Trabajo, de la Universidad de París, quien actuó como Vicepresidente. Cerca de cuarenta expertos tomaron parte en la reunión en su mayoría sociólogos procedentes de universidades y de organismos, oficiales o privados, de investigaciones; administraciones de la seguridad social estuvieron igualmente representados. La Oficina Internacional del Trabajo estuvo representada por el señor Guy Perrin, Miembro del Servicio de Seguridad Social; la Comunidad Económica Europea por la señora Annette Bosscher funcionario de la División de Seguridad Social y la Comunidad Europea de Carbón y Acero por el señor Charles Savouillan, de la Dirección General de Problemas de Trabajo. El Secretario General de la A.I.S.S., señor Leo Wildmann también participó en las discusiones.

La sesión matutina de la reunión fue dedicada al examen del alcance y métodos de investigación de la macro-sociología de la seguri-

---

(1) El presente estudio ha sido tomado del Bulletin de la AISS No. 7-8 de 1966. Los trabajos que se incluyen y no aparecen en este número de seguridad social serán publicados posteriormente.

dad social. Una introducción tendiente a la cuestión titulada. "Los determinantes de los planes de seguridad social con especial referencia a los estudios nacionales" fue presentada por el señor Vladimir Rys, Jefe del Servicio de Documentación de la A.I.S.S. La primera parte de su exposición fue basada en un artículo publicado en los números 1-2 de 1964 del Boletín de la A.I.S.S. intitulado: "La Sociología de Seguridad Social", y la segunda parte en los números 7-8 de 1966.

El conferenciante sugirió que el principal objetivo de un análisis sociológico de la seguridad social era describir como la institución funciona y explicar su significado para toda la sociedad, con el fin de evaluar el impacto de la seguridad social sobre la evolución social. El principal método de la investigación sociológica debería de ser un análisis de los factores internos y externos que tienen influencia en el sistema nacional de seguridad social: el grupo anterior comprendería los factores desde el demográfico, económico, estructura social, política, acción de los grupos de presión, y evolución institucional hasta llegar a los factores psicológicos, mientras que el último grupo incluiría desarrollo técnico, niveles internacionales, asistencia técnica y factores de cooperación internacional. El método más obvio de análisis sociológico procedería por las siguientes etapas:

a) Examen de los resultados de análisis del factor llevados a efecto por otras ciencias sociales, historia social, demografía, economía, ciencias políticas y psicología;

b) Estudio de factores que pertenecen a la sociología (estructura ocupacional, política social, acción de grupos de presión, actitudes de la opinión pública, etc.);

c) Síntesis de los análisis de los factores citados.

En la última etapa del estudio parecería necesario comparar los resultados reales del funcionamiento de las instituciones de la seguridad social con: a) los objetivos enfocados explícitamente o implícitamente en la legislación de seguridad social y b) los objetivos óptimos que tendrían que ser alcanzados a fin de cubrir la necesidad básica social bajo la legislación de Seguridad Social.

El Ponente además sugirió que el logro de los objetivos básicos de la investigación sociológica podrían ser grandemente adelantados por estudios comparativos, teniendo por fin una mejor comprensión de los planes nacionales individuales de que se trate y haciendo posible comparar los esfuerzos de naciones individuales en este campo a tra-

vés de la construcción de índices objetivos; este tipo de estudios podría, en última instancia apreciar las distintas tendencias en la evolución de la institución a un nivel internacional.

En la discusión que sigue a la presentación del documento los participantes presentaron algunos temas fundamentales concernientes a los objetivos y a los métodos de investigación sociológica en la seguridad social. En primer lugar se señala que el propósito de conducir los estudios relacionando los resultados funcionales a un plan de seguridad social, a un objetivo invocado en la Legislación Básica asumió la existencia de una política coherente de la seguridad social sobre la cual la legislación estuvo fundada. En realidad, sin embargo, aparece que los planes nacionales de seguridad social son todo menos coherentes, debido a la naturaleza particular del crecimiento de los sistemas de seguridad social. La incoherencia interna es de origen político, pero eventualmente se convierte en institucional; refleja las diferentes preocupaciones del legislador en diferentes períodos y aparece sobre todo, particularmente cuando varios planes nacionales son comparados. A fin de poder seguir los estudios propuestos en el documento sería por lo tanto necesario estudiar primero "La dialéctica de la evolución de los diversos regímenes nacionales y sus contradicciones internas".

Otro tema importante en la discusión fue el estudio de lo que se llamó "factor cultural" como un colorario necesario o una precondición al estudio de factores objetivos materiales, tales como aquéllos pertenecientes al campo demográfico o económico. Se sugirió que en ciertos países es el factor cultural más que el demográfico o económico el que determina la configuración del sistema nacional de seguridad social. El estudio del papel de la seguridad social en un país es apenas concebible, excepto en un contexto cultural más amplio. Algunos de los problemas más agudos del desarrollo de la seguridad social actualmente son encontrados al nivel cultural y tienen que ser atacados al mismo tiempo y conjuntamente con los problemas de orden demográfico y económico, investigados por estudios objetivos y cuantitativos. Por lo tanto, una de las principales tareas del sociólogo podría ser un análisis histórico más profundo de las condiciones en las cuales los regímenes de seguridad social son desarrollados. Además hay una mayor ventaja en asumir estudios cualitativos de los factores culturales: generan ideas o hipótesis relacionadas a la política social y por esta razón pueden ser más valiosos que los estudios puramente descriptivos que no van más allá de los límites fijados por la medida objetiva de los datos.

La definición del campo para ser cubierta por los estudios sociológicos de la seguridad social también dio lugar a largas discusiones. Se sugirió limitar este estudio a los seguros sociales, asociados con las asignaciones familiares y la asistencia social, algo que podría ser demasiado estrecho, en virtud de otros tipos de previsión social, particularmente en el campo de bienestar ocupacional el cual puede presentar alternativas al seguro social obligatorio; una definición más amplia del campo investigado podría por lo tanto alcanzar mejor los fines del análisis sociológico.

A su vez los administradores de seguridad social esperan de los estudios sociológicos más precisión en la elaboración de datos sobre diferentes planes al nivel de estudios cuantitativos y un análisis más profundo de la relación entre órganos administrativos y las características sociales y actitudes de los grupos de población cubiertos por el régimen.

Durante la discusión los participantes escucharon informes sobre dos proyectos nacionales de investigación que están dentro del alcance de la macro-sociología de la seguridad social. El señor Guy Spitaels, conferenciante de la Universidad de Bruselas, informó a la Reunión de una encuesta hecha por el Instituto de Sociología a petición de la Oficina Belga para el incremento de la productividad, administrada conjuntamente por los representantes de las federaciones de empleadores y los sindicatos de trabajadores. El estudio será efectuado en tres etapas.

1.—La primera como tarea de investigación será precisar la evolución de la seguridad social a través de los últimos 20 años. La información estadística básica, el inventario de los problemas y las investigaciones sobre las diferentes ramas de la seguridad social aún faltan, en virtud de que los organismos administrativos públicos no están bien equipados para este fin. Por lo tanto el estudio debería llenar esta laguna y otorgar un cuadro completo de toda la situación.

2.—La segunda etapa será una encuesta de opinión por medio de entrevistas al nivel "Intermediario", evitando representantes de empleadores, sindicatos de trabajadores y asegurados, actuando como formuladores de decisiones. En el curso de la encuesta que será organizada en cooperación con la federación de industrias belgas y de las grandes confederaciones sindicales obreras, un conjunto de jefes de empresas y delegados sindicales serán entrevistados con vista a establecer niveles de conocimiento, motivos y aspiraciones en asuntos de seguridad social para diferentes grupos. La descripción objetiva de proble-

mas completada por una encuesta de opinión conducirá a la tercera etapa de investigación durante la cual, con la ayuda de otros factores determinantes básico-sociales tales como el nivel de empleo, índice de producción industrial, evolución de población activa y el costo de los salarios, las diferentes opciones podrían ser comparadas y las perspectivas de evolución de ingresos indirectos serán más claramente definidos. El estudio que fué iniciado en julio de 1966, debe terminarse para principios de 1968.

El Presidente de la Reunión de la Mesa Redonda, Sr. Henning Friis, informó a los participantes de un estudio similar abarcando todo el sistema de seguridad social en Dinamarca, esto ha sido iniciado por la Comisión Danesa de Reforma Social y llevado a efecto bajo el patrocinio del Instituto Nacional Danés de Investigación Social. Este estudio que es notable por el método original utilizado, es descrito en el artículo "Plan para un estudio de reforma social en Dinamarca", por el Sr. Bent Anderson, publicado en el número 7 y 8, Julio-Agosto de 1966 del Boletín de la A.I.S.S.

La sesión vespertina de la Reunión de la Mesa Redonda fué dedicada al examen del alcance y los métodos de investigación de la microsociología de la seguridad social. Un documento intitulado "La Seguridad Social y sus relaciones con los beneficiarios; el problema de la burocracia en el funcionamiento de una administración social", fué presentado por Madame Antoinette Catrice Lorey, funcionario de investigación del Instituto de Ciencias Sociales del Trabajo de París; texto que aparece en el Boletín anteriormente citado.

En la parte introductiva de su trabajo la Sra. Catrice Lorey señaló que el actual estado de los estudios en el campo de la microsociología aún no permite ninguna clasificación en las armas principales de la investigación, ni aún hay la posibilidad de proyectar estudios comparativos. La señora hizo un breve relato de su encuesta de las relaciones entre las Instituciones de Seguridad Social y sus asegurados en Francia a un nivel de opinión. El problema de la burocratización consiste en un funcionamiento defectuoso de la Institución indicando una desviación del logro de los objetivos para el cual fué concebido. Esta desviación puede deberse a la estructura de la Institución reflejando dificultades en las relaciones entre el poder central y las Cajas de Seguridad Social, o a la orientación de los administradores de los organismos de gestión. La Señora concluyó su exposición describiendo el movimiento actual hacia la desburocratización de la administración de seguridad social en Francia, su alcance y sus limitaciones.

Varios participantes hicieron comentarios sobre la cuestión de la actitud de los asegurados en relación de la administración de seguridad social en Francia, sugiriendo mayores explicaciones de las actitudes descritas en el estudio citado.

Por medio del examen de la metodología actual y la estrategia de la investigación micro-sociológica en la seguridad social, varios estudios nacionales fueron revisados durante la Reunión. El Sr. F. X. Kaufmann, funcionario del Instituto de Investigación Social de la Universidad de Münster, informó sobre problemas de naturaleza socio-psicológicas involucrados en la seguridad social; su exposición estuvo basada sobre los resultados de un estudio relativo a "Motivo y reacción de la población en cuanto a la redistribución social", que en breve será publicado en la República Federal Alemana. Su informe aparece en el número del Boletín ya citado. El Sr. Henning Friis informó a la Reunión acerca de varios estudios iniciados recientemente por el Instituto Nacional de Investigación Social Danés, incluyendo un examen sobre las pensiones de vejez y viudez, un estudio concerniente a la actual situación de las personas físicamente impedidas y un estudio sobre el trabajo y el retiro de hombres de edad avanzada en Dinamarca: el último estudio forma parte de una encuesta internacional de las condiciones de vida de personas de edad avanzada de los Estados Unidos de América, la Gran Bretaña y Dinamarca. En vista del gran interés de esta encuesta para la investigación internacional, una descripción breve de este estudio también se publica en el boletín de referencia.

En la etapa final de la sesión de la Reunión de la Mesa Redonda se discutió acerca de qué acción futura debería de ser seguida para promover los estudios sociológicos de la seguridad social. La proposición de que se celebrara una mesa redonda sobre la sociología de seguridad social fue unánimemente aprobada, la cual reunirá a sociólogos especializados en este campo, debería de celebrarse con regularidad en ocasión de cada Congreso Mundial de Sociología.

Además, la Asociación Internacional de la Seguridad Social tomará la iniciativa para celebrar un seminario o simposio sobre el estudio de la seguridad social por las Ciencias Sociales. Aquellos invitados a tomar parte serán destacados expertos internacionales de seguridad social, científicos sociales ocupados en estudios empíricos en este campo, o los interesados en los conceptos teóricos, y los administradores de seguridad social. Dicha Reunión hará posible revisar todo el problema de un análisis sistemático de seguridad social a través de las

ciencias sociales y establecer guías para futuras actividades de investigación en este campo. El servicio de documentación de la AISS ayudará al desarrollo de esta actividad manteniendo un registro permanente de las investigaciones actuales en los números trimestrales de "La Bibliografía Mundial de la Seguridad Social" y publicando resúmenes de los resultados de los proyectos más importantes de investigación en los "Análisis analíticos de Seguridad Social". Además las direcciones de los domicilios de las personas interesadas en los aspectos diferentes de la investigación sociológica de la seguridad social serán suministrados a quienes lo soliciten, para que contactos personales puedan ser establecidos entre los investigadores.

En el curso de la Reunión de la Mesa Redonda en Evian fueron discutidos algunos puntos fundamentales concernientes a los objetivos de la investigación sociológica en el campo de la seguridad social; puede sugerirse que si estos objetivos están claramente definidos, las cuestiones de métodos y de organización de los trabajos no presentarán excesivas dificultades.

Parece ser que el primer requisito para un sociólogo es entender el fenómeno que desea explicar; toda descripción objetiva o medida cuantitativa no puede servir a propósitos útiles, si la naturaleza de la institución social observada es mal entendida y su significancia en la sociedad es desconocida. A fin de comprender a una institución social correctamente, todos los factores tienen que ser tomados en cuenta, especialmente el factor "cultural" sobre el cual han insistido muchos de los participantes en la Reunión de la Mesa Redonda. Pero usualmente la comprensión viene al fin de un análisis y el problema parece ser, cómo definir qué es un factor cultural distinguiéndolo de los otros factores que tienen un impacto sobre la institución social, qué son los elementos básicos de un factor cultural, cómo pueden describirse, cómo puede ser finalmente medido. Quizás se sugiera que, lo que probablemente se quiera decir por factor cultural en este contexto, es la suma total de la experiencia en el bienestar social que la sociedad ha adquirido y expresado en instituciones u otras formas de comportamiento y en las actitudes de sus miembros; sería difícil ir más allá de esta delimitación de bienestar social, en virtud de que en tal caso un estudio sociológico de la seguridad social sería idéntico a un estudio sociológico general de la sociedad entera.

Si es aceptado este razonamiento, el estudio del factor cultural se convierte en un estudio general histórico de la seguridad social y de

las instituciones que la han precedido, así como al estudio del medio social. En virtud de que en cualquier etapa de la evolución social una institución está bajo el impacto de todos sus factores determinantes, el estudio de "el factor histórico" se convertirá en sí, en un factor de análisis cubriendo el proceso dinámico de evolución a través de un prolongado período de tiempo. El sociólogo determinará en qué tiempo desea dar fin al período "histórico" para pasar a un análisis detallado del "período presente". El factor histórico reaparecerá en el curso del análisis como un factor de evolución institucional refiriéndose a la experiencia durante el período "presente" observado. La naturaleza de la realidad social estudiada en ambas etapas será la misma, únicamente el enfoque del observador ha de diferir de acuerdo con la amplitud del período de tiempo examinado.

Cuando es comprendida la institución social y explicado su significado, los factores individuales pueden ser medidos y comparados por medio de lo que se llama, estudios cuantitativos, a fin de mejorar la comprensión y de conducirla a una planificación inteligente. Cuando es así concebido el estudio, la naturaleza artificial de la definición entre estudios cualitativos y cuantitativos se convierte en algo patente. La división, puede sugerirse, pero bajo ninguna circunstancia puede ser admitido que la medición del fenómeno social puede ser un fin en sí.

Si un estudio cuantitativo no puede promover una mejor comprensión del fenómeno observado, debe considerarse como inútil, desde el punto de vista de los recursos de investigación, pero sí puede ayudar a la comprensión y planificación completando las conjeturas inspiradas por precisión científica, y debe ser desarrollada con la mayor rapidez posible para así rendir un servicio completo a la sociedad.

La cuestión de incoherencia en la estructuración en los sistemas nacionales de seguridad social, una vez más parece ser un problema de adaptación debida al enfoque de observación, más bien que el verdadero obstáculo en relacionar los resultados de los planes de seguridad social a sus objetivos originales. Mientras que los sistemas complejos de seguridad social como existen actualmente en muchos países pueden ser verdaderamente incoherentes, sus partes individuales o ramas no tienden a ser así, en virtud de que puede asumirse que el legislador deseó cubrir una necesidad real cuando cada parte en particular de la legislación fué adoptada. Estos objetivos parciales que también representan la realidad social y deben ser estudiados antes de que se haga un intento de definir los objetivos del sistema de seguridad social

en su conjunto; de hecho, la incoherencia y las contradicciones internas solamente pueden ser reveladas y explicadas por los estudios sociológicos del crecimiento del sistema y por comparación de los objetivos parciales con los generales.

En cuanto a la definición del campo que deberá ser cubierto por los estudios sociológicos, parece ser primariamente una cuestión de conveniencia. Las técnicas básicas de la seguridad social, es decir, seguro social con asignaciones familiares y asistencia social, hacen un grupo razonablemente homogéneo y puede ser conveniente estudiarlos conjuntamente. No puede haber duda alguna, sin embargo, particularmente si los objetivos generales de todo sistema de seguridad social están en duda, qué otras formas de bienestar especialmente bienestar ocupacional y fiscal deben entrar en el cuadro en una etapa u otra; parecería preferible sin embargo, que estos grupos básicos de medidas de bienestar debieran ser estudiadas separadamente y de que únicamente los resultados de estos estudios serían incluídos en la síntesis final.

La micro-sociología de seguridad social necesitará mucho tiempo antes de que alguna clasificación preliminar de problemas o un plan completo de investigación estratégica pueda ser intentada. Por ahora parecería útil agrupar los proyectos de investigación dentro de 3 áreas principales: a) las necesidades sociales, incluyendo cuestiones concernientes a los grupos de población protegidos, contingencias y prestaciones, b) las técnicas de seguridad social, y c) la organización, la estructura y el funcionamiento de las administraciones de seguridad social.

Sin embargo los estudios micro-sociológicos pueden suponer cierta ligazón entre los diversos elementos de estos tres campos. Los problemas son muchos y únicamente esperan ser apreciados por investigadores competentes.

Las contribuciones publicadas en este número del Boletín de la A.I.S.S., representan una sección justa de las preocupaciones actuales de los sociólogos que trabajan en el campo de la seguridad social. Un estudio sobre la teoría general del análisis del factor sociológico es seguido por una descripción de un proyecto nacional de investigación, trazándose la historia de diferentes instancias de necesidad y los efectos de las medidas de seguridad social que tienden a resolverlos; un estudio internacional sobre la situación de las personas en edad avanzada

muestra que, las investigaciones comparativas internacionales no son una utopía, pero que pueden ser traídos al alcance de las instituciones de investigación existentes; una encuesta nacional concerniente esencialmente a la naturaleza de la relación entre los servicios de seguridad social y los beneficiarios, es seguida por otro estudio nacional examinando el valor psicológico que la seguridad social representa para los asegurados. Parece obvio que la naturaleza de la investigación sociológica será dictada por los problemas más agudos presentados por un plan nacional u otro. Todas las contribuciones en este número se relacionan a estudios hechos en países industrialmente desarrollados; encuestas sociológicas concernientes a los problemas de los planes de seguridad social en los países en desarrollo, serían por definición, de una naturaleza distinta. Si un estudio sociológico concerniente a los niveles del material básico de la seguridad social o al nivel psicológico de la investigación científica, suponen un mismo objetivo, principalmente la promoción de un mejor entendimiento y mejor planificación de las medidas de bienestar social en la sociedad.

Hay una manifiesta necesidad de coordinar todos los esfuerzos en el campo de la investigación social, tanto a los niveles de las disciplinas como en el campo internacional. En respuesta a esta necesidad la Secretaría de la A.I.S.S. en su última Reunión en octubre de 1966, en Ginebra, decidió crear un grupo de estudio especial sobre la investigación de los aspectos sociales de la seguridad social y confiarle la tarea de estudiar el campo de investigación social, coordinando las actividades presentes y futuras de investigación y otorgando guías para los investigadores y científicos que deseen especializarse en este campo. Esta nueva orientación de actividades de la Asociación permitirá no solamente realizar los objetivos inmediatos de los servicios de investigación de sus instituciones miembros, sino también la publicación de los resultados de los estudios que serán emprendidos asegurarán las necesidades en materia de investigación de todos los medios internacionales que se ocupan de los problemas de la seguridad social.