

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

MONOGRAFÍAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Ecuador	73
---------------	----

EVENTOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Mensaje del Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguri- dad 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 Se- guridad 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

**EVENTOS INTERNACIONALES
DE SEGURIDAD SOCIAL**

**MENSAJE DEL PRESIDENTE DEL COMITE PERMANENTE
INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL,
DR. IGNACIO MORONES PRIETO**

**XVI ASAMBLEA GENERAL DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LENINGRADO, URSS,
10 DE MAYO DE 1967**

*COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE
SEGURIDAD SOCIAL*

SECRETARIA GENERAL.

En la Ciudad de Leningrado, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, tuvo lugar de los días 10 al 20 de mayo de este año uno de los acontecimientos de mayor trascendencia para el progreso de la Seguridad Social y para la cooperación internacional en esta materia: la celebración de la XVI Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Dentro del marco de esta Asamblea tuvieron lugar reuniones de las Comisiones Permanentes de Seguridad Social y Mesas Redondas de carácter técnico sobre diferentes problemas que las instituciones miembros de la Asociación confrontan actualmente.

La relevancia de este acontecimiento fue evidenciada por la activa participación de 108 delegaciones, que representaron a 61 países, a 16 organizaciones internacionales e intergubernamentales, a los que se añadieron observadores nacionales de 8 países. En la relación que aparece al final de esta reseña damos, a título informativo, cuenta detallada de estas representaciones y dejamos aquí constancia de la esmerada organización con que se llevaron a cabo los trabajos de la Asamblea y de las atenciones de que fueron objeto por parte de las autoridades soviéticas los representantes de los países miembros del Comité.

El acto inaugural de la Asamblea se honró con la presencia de la Sra. L. P. Lykova, Ministra de Seguridad Social de la Unión Soviética,

del Dr. Leo Wildmann, Secretario General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, del Dr. H. A. Majid, Subdirector de la Oficina Internacional del Trabajo y Representante del Director General, del Alcalde de la Ciudad de Leningrado, del Representante de los Sindicatos Soviéticos y de los altos funcionarios de las instituciones de Seguridad Social que formaban parte de las delegaciones asistentes. Entraña un alto honor para el Comité Permanente Interamericano el que en esta ocasión su Presidente, doctor Ignacio Morones Prieto, haya sido invitado para dirigir un mensaje a la Asamblea, en nombre de la Mesa Directiva de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

En su calidad de Presidente del Comité, el doctor Morones Prieto ofreció una visión de los principales problemas que afrontan las instituciones de Seguridad Social en nuestros países y que, en gran medida, los comparten otras naciones con niveles semejantes de desarrollo económico. Este panorama, que fue enmarcado dentro de las grandes responsabilidades que competen a la Asociación en su conjunto, tiene tal vez el mérito primordial de subrayar con claridad los matices que diferencian, por necesidad, a los distintos sistemas de Seguridad Social que existen en el mundo.

Las peculiaridades que distinguen a los sistemas de seguridad social no son, en efecto, el resultado de un deseo deliberado de originalidad, sino el producto natural de la evolución histórica de cada país, de su organización jurídico política y de su grado de desarrollo. Si bien la Asociación Internacional busca el intercambio fructífero de experiencias y la utilización de las técnicas más adecuadas entre los países miembros, debe también considerar —como lo dijo el Presidente de nuestro Comité— que las instituciones más recientes de Seguridad Social no pueden detener su crecimiento en aras de la uniformidad ni deformarlo por reflejos imitativos. Unidad en los propósitos y cooperación en los procedimientos, dentro de una pluralidad de sistemas. Esa debería ser nuestra norma.

Para el Presidente del Comité Permanente Interamericano, las instituciones de Seguridad Social de la mayor parte de nuestros países nacieron tomando como modelo original el de los seguros sociales clásicos, pero sabiendo de antemano que su propia experiencia les iría señalando las modalidades con que habrían de orientar su propio camino y de servir a su vez —llegado el caso— de modelo para países que inician apenas su proceso de desarrollo.

En el mensaje que reseñamos se cita el hecho que en muchos países latinoamericanos las Instituciones de Seguridad Social tuvieron que edificar sus propios servicios médicos y hospitalarios, en contraste con las Instituciones de otros países que, al crearse, encontraron ya esos servicios establecidos. Esta sola modalidad, a la que obligó la más estricta necesidad operativa, imprimió características específicas en muchos renglones de nuestra organización: desde los financieros y actuariales hasta los de prestación de servicios y determinó incluso la imagen de la seguridad social frente a la opinión pública.

Otro aspecto abordado por el doctor Morones Prieto es el que se refiere a los deberes de la Seguridad Social en orden al desarrollo económico, dentro de los países en los que la mayor parte de la población está compuesta por jóvenes y en los que no se han arraigado los hábitos de la previsión y del ahorro. En estas naciones, la demanda de prestaciones económicas para las capas de población de mayor edad es a menudo menos sensible que las exigencias de la población trabajadora, en su propio favor y en el de sus descendientes. Parece aconsejable orientar en estos casos los beneficios de la Seguridad Social hacia los estratos más jóvenes de la población, sin descuidar la protección que se ofrece a los adultos, a fin de fomentar el cambio económico y el progreso social.

Según se desprende del mensaje del Presidente del Comité, la tarea más urgente de la Seguridad Social en nuestros países es la de extender su esfera de acción a aquellos grupos de la población que se encuentran fuera de su amparo, desbordando así el núcleo de los trabajadores asalariados de las zonas urbanas e industriales. En diversas reuniones internacionales ha quedado constancia de la preocupación de los países miembros del Comité por los problemas que implica la extensión del régimen a las zonas campesinas y existen ya interesantes proyectos en curso tendientes a este fin. La novedad en el planteamiento del doctor Morones Prieto consiste principalmente en sugerir la conveniencia de modificar radicalmente las formas de aseguramiento, la naturaleza y la cuantía de las prestaciones y los procedimientos administrativos a fin de que los escasos recursos de que se disponen para la seguridad social campesina tengan una utilización óptima. Consideró inclusive la posibilidad de establecer, ahí donde las formas de producción y de vida rural lo hagan necesario, sistemas mediante los cuales la comunidad en su conjunto sea considerada como sujeto responsable y beneficiario del régimen. Excitó a los assembleístas a que, cualquiera que sea la solución que se tome para llevar la seguridad

social a las zonas de escaso desarrollo, se actúe con el mayor realismo y con la más enérgica decisión.

Subrayó finalmente la importancia que puede tener la extensión y el perfeccionamiento del régimen en la solución de los conflictos y de las tensiones sociales, independientemente de los regímenes políticos que se hayan dado las naciones y de la diversidad de ideologías que las separe. Este llamado fue acogido con la mayor atención y recibió el más amplio beneplácito de las naciones asistentes, por lo que aprovechamos esta breve presentación para felicitar al Presidente del Comité, Doctor Ignacio Morones Prieto, por el valor de su mensaje y por el buen éxito con que honró su representación.

Países que Acreditaron Representantes ante la Asamblea

República Federal de	Filipinas	Marruecos
Alemania	Francia	Mauritania
Argentina	Gabón	México
Austria	Gran Bretaña	Nicaragua
Bélgica	Grecia	Panamá
Bolivia	Guinea	Países Bajos
Brasil	Alto Volta	Perú
Bulgaria	Hungría	Polonia
Burundi	India	Portugal
Camerúm	Irán	Rumania
Canadá	Irak	Senegal
Colombia	Irlanda	Suecia
Congo	Israel	Suiza
Costa Rica	Italia	Tanzania
Costa de Marfil	Japón	Chad
Cuba	Isla de Jersey	Checoslovaquia
Chipre	Libia	Túnez
España	Luxemburgo	Turquía
Estados Unidos de	Malgachi	U.R.S.S.
América	Malasia	Venezuela
Finlandia	Malí	Yugoslavia

Organismos Internacionales e Intergubernamentales

Oficina Internacional del Trabajo,
Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social,
Asociación Internacional de la Seguridad Social,
Organización Iberoamericana de Seguridad Social,
Naciones Unidas,
Organización Mundial de la Salud,
Asociación Médica Mundial,
Institución Médica Mundial,
Institución de Previsión y de Retiro de Africa Occidental,
Comunidad Económica Europea,
Comunidad Europea del Carbón y del Acero,
Oficina Estadística de las Comunidades Europeas,
Asociación Internacional de la Mutualidad,
Conferencia Internacional de Servicio Social,
Federación Internacional Farmacéutica,
Federación Mundial de Sordos,
Federación Sindical Mundial,
Servicio Social Internacional,
Sociedad Internacional para Rehabilitación de los Inválidos,
Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Comisión Internacional de Prevención de los Riesgos Profesionales,
Comisión Permanente de la Mutualidad,
Comisión Permanente de Actuarios y Estadísticos,
Administración Social de la Escuela de Economistas Londinenses.

Países que Enviaron Observadores Nacionales

Bélgica,
Estados Unidos de América,
Grecia,
Isla Mauricio,
Venezuela,
Uganda
Suecia.

DISCURSO DEL SEÑOR DOCTOR IGNACIO MORONES PRIETO,
PRESIDENTE DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO
DE SEGURIDAD SOCIAL

La oportunidad que se me ha ofrecido de dirigir a ustedes unas palabras desde esta tribuna, la más elevada de la seguridad social internacional, es motivo de profunda satisfacción para el Comité Permanente Interamericano que tengo la honra de presidir en nombre de mi país, y para mí en lo personal.

Es muy grato para todos nosotros el que esta Asamblea tenga lugar en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el que se haya escogido como marco para nuestras deliberaciones a la Ciudad de Leningrado, cuyo nombre evoca este año, en la historia de la nación que nos acoge, el quincuagésimo aniversario de la Revolución de Octubre.

Queremos manifestar al pueblo soviético, a sus autoridades y en particular al Ministerio de Seguridad Social nuestra felicitación cordial y nuestra gratitud por su generosa hospitalidad y por el espléndido esfuerzo con que han preparado el desarrollo de los trabajos y los días de esta Asamblea General.

Otro hecho cuya significación deseamos subrayar es la coincidencia entre la celebración de esta XVI Asamblea General y el Cuadragésimo Aniversario de la fundación de la Asociación Internacional de Seguridad Social. En nombre del Comité Interamericano, dejamos testimonio de nuestro sincero reconocimiento por la eficacia evidente con que las tareas de la Asociación Internacional han contribuido al fortalecimiento de la seguridad social en el mundo y hacemos votos porque esta obra se acreciente aún más en el porvenir con la decidida cooperación de todos.

Para las instituciones americanas reviste el mayor interés la celebración de esta Asamblea General y los resultados que se obtengan de sus trabajos, debido a que durante el próximo mes de septiembre tendrá lugar en nuestro continente una reunión en la que hemos cifrado

grandes esperanzas: la celebración, en la Ciudad de Lima, Perú, del XXV Aniversario de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

En el curso de estos veinticinco años, nuestros pueblos han empuñado parte considerable de sus esfuerzos nacionales en la tarea de implantar, extender y perfeccionar la seguridad social. Podemos manifestar a ustedes, con la mayor complacencia, que en esta obra los países americanos han actuado estrechamente vinculados y con una positiva conciencia de solidaridad; saben que comparten problemas semejantes y se afanan por encontrar, en este como en otros campos, las soluciones más adecuadas para la promoción integral de su desarrollo.

Al constituirse la Conferencia Interamericana en Santiago de Chile, en 1942, ya existían algunas instituciones de seguridad social en el Continente Americano; no obstante, la creación de la Conferencia influyó de manera decisiva en la extensión y en el perfeccionamiento de los seguros sociales en nuestros países. El intercambio de experiencias a nivel continental nos ha llevado a tomar importantes resoluciones de conjunto y hemos abierto cauces permanentes de cooperación, por medio de publicaciones y de asistencia técnica, por la creación de Comisiones Regionales Americanas y por el establecimiento del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

Es oportuno recordar también que en los países miembros del Comité Permanente Interamericano, el establecimiento de los regímenes de seguridad social no fue el resultado de una evolución natural que generalizara gradualmente la previsión individual y gremial con el propósito de consolidar el desarrollo industrial, mediante la protección del factor trabajo. Su origen más profundo se remonta a los albores del siglo XIX, cuando los precursores de la democracia americana se aventuraron a exigir condiciones de igualdad real para nuestros conciudadanos. Simón Bolívar anunciaba, en 1819, que nuestros gobiernos deberían “producir la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política”; y José María Morelos había prefigurado ya, en 1914, el contenido de nuestra democracia, al darle como tarea; “moderar la opulencia y la indigencia y aumentar el jornal del pobre”.

Cuando nuestros países establecieron sus sistemas de seguridad social, tomaron como inspiración y como modelo la filosofía y la técnica de los seguros sociales clásicos, de manera semejante a muchas otras de nuestras instituciones cuyo molde original adoptamos de la experiencia europea; pero lo hicimos dentro de la tradición igualitaria de nuestro pensamiento político y conscientes de que la realidad de nues-

tros países y nuestra propia experiencia determinarían a la postre el carácter y la organización de nuestros seguros sociales.

Advertíamos que, en regiones de escaso desarrollo y de enorme presión demográfica, no podía llevarse a cabo una auténtica política de seguridad social dentro de esquemas rígidos. Pronto fue evidente, por ejemplo, que resultaba difícil proteger la salud de los trabajadores mediante una simple prima de aseguramiento, ahí donde no existían servicios médicos, clínicos ni hospitalarios adecuados y suficientes; y nos entregamos entonces a la tarea de promover, de edificar, y de administrar gran parte de esos servicios. En ese sentido he dicho ya alguna vez, refiriéndome a mi país, que entre nosotros no ha bastado implantar el seguro social, sino que ha sido menester construirlo.

En la mayoría de las naciones americanas esta política no se ha limitado al campo de los servicios médicos, sino que ha buscado, a través de la construcción de viviendas y del establecimiento de servicios sociales de diversa índole, crear condiciones materiales y ámbitos de existencia propicios al progreso social de la comunidad. Para llevar a cabo estos propósitos nos hemos alejado a veces de los criterios propios de los seguros sociales de áreas con mayor desarrollo y hemos aprovechado nuestras instituciones de seguridad social como verdaderos instrumentos de captación de recursos extraordinarios que contribuyen a la política de inversión pública para el bienestar social.

En los países de población joven como los nuestros la seguridad social debe ver hacia el porvenir y, sin descuidar la protección que ofrece a la población adulta, orientar sus actividades de tal modo que las generaciones más recientes —singularmente numerosas y ávidas de servicios— puedan desarrollarse en las mejores condiciones de vida y adquieran la mayor aptitud para el trabajo y para el goce de los bienes de la cultura. Para atender eficazmente las exigencias de la niñez y de la juventud nos apartamos conscientemente de la teoría tradicional del riesgo, puesto que la eventualidad que estamos protegiendo por medio de servicios educativos y sociales es un hecho de carácter positivo y no una contingencia desafortunada: es el crecimiento sano de las nuevas generaciones.

De esta manera, no solamente estamos generando —sembrando diría yo— seguridad social para el futuro, sino que impulsamos el desarrollo en la medida en que contribuimos a fomentar los recursos humanos de nuestros países. Esta relación entre las tareas del bienestar social y las del desarrollo económico quedó establecida en 1942

en las declaraciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago de Chile; en 1944, en la declaración de Filadelfia adoptada por la Vigésimosexta Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, y en 1966, en el Programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas. En esas ocasiones se definieron los criterios que deben orientar la seguridad social para coordinarla con los requerimientos del desarrollo económico y para convertirla en un instrumento de auténtica política social que contribuya a la distribución equitativa de la renta nacional y a la promoción del progreso social elevando las condiciones de vida de las regiones menos desarrolladas.

Este último propósito está adquiriendo en nuestros países un carácter prioritario; a tal punto que consideramos como el deber más alto y más urgente de la Seguridad Social amparar a los sectores débiles de la población contra el infortunio mayor de la miseria, de la ignorancia y del subdesarrollo. No podemos limitar el alcance de nuestras instituciones a los núcleos de trabajadores asalariados de las zonas urbanas e industriales y dejar al margen de sus beneficios a la gran mayoría de la población que, particularmente en el área latinoamericana, se encuentra ubicada en las zonas rurales y se integra de manera precaria a nuestra fuerza de trabajo.

En ello estamos empeñados ahora muchos de los países que formamos parte del Comité Permanente Interamericano. Puede decirse que nos encontramos apenas en la etapa del despegue de esta nueva dimensión de la Seguridad Social, aunque ya se están ensayando novedosos planes de extensión al ámbito rural. En mi país, —y se que este criterio lo comparten muchos de mis colegas— hemos considerado que los bajos niveles de ingreso de la población rural, la diversidad de formas de producción en que labora y la escasez de los servicios sociales existentes, nos obligan a encontrar fórmulas originales —y en nuestro caso, eminentemente mexicanas— para hacerles llegar gradualmente los beneficios del Régimen.

Ante la imposibilidad de establecer de inmediato en las zonas menos desarrolladas los servicios que desde hace tiempo ofrecemos en las áreas urbanas, nos hemos propuesto otorgar a esos núcleos las prestaciones más indispensables e iniciar, simultáneamente, un intenso programa educativo y de organización del esfuerzo de la comunidad, que aceleren la transformación de sus patrones culturales y de sus condiciones materiales de existencia. Consideramos que es nuestro deber contribuir ahora en esas zonas, con realismo y con enérgica decisión,

al desarrollo colectivo como condición indispensable para la instauración de una verdadera seguridad social.

Para lograr ese propósito inicial estamos incluso dispuestos, ahí donde la estructura económica y social nos lo exija, a prescindir del sistema de aseguramiento individual y dirigir nuestra acción a las comunidades rurales como entidades responsables y beneficiarias de nuestros servicios. Esta forma de aseguramiento de la comunidad coincide con los sistemas de producción y de vida —de tradición secular— que imperan en gran parte de nuestras áreas rurales y nos permitirán, al mismo tiempo, simplificar los métodos de administración y de trabajo de las instituciones de seguro y aprovechar con la mayor eficacia los recursos de que disponemos.

Creemos de esta manera interpretar la doctrina americana que ha concebido la seguridad social como algo más que un sistema de compensación pecuniaria para la protección de riesgos o una fórmula para ofrecer asistencia médica. Consideramos que sólo mediante soluciones audaces y adecuadas a nuestras necesidades podremos cumplir las metas que nos hemos trazado para que los hombres de América alcancen un nivel de vida compatible con su dignidad, para que la seguridad que ofrecemos sea promotora de la justicia social y para que su disfrute constituya, en verdad, un derecho de todo ser humano; tal como nuestros países lo reconocieron solemnemente, el año de 1960, en la Declaración de México.

Hemos tratado de exponer, señores del Presidium y señores Delegados, un panorama de los problemas y un esquema de las aspiraciones de la seguridad social de los países americanos. El horizonte es, tal vez, demasiado amplio, y arduo el camino por recorrer; pero es también firme la voluntad de progreso de nuestros pueblos. Por esta razón nuestros propósitos, aunque ambiciosos, no son utópicos y sólo requieren que nuestros países empuñen sus mejores recursos humanos y materiales en esta obra en la que, estamos ciertos, su destino está comprometido.

Deseo expresar finalmente que el Comité Interamericano que tengo la honra de representar ha contado en todo momento, para el desarrollo de sus tareas, con la eficaz colaboración de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Podemos citar como muestra objetiva del provecho de estas relaciones, la creación de órganos conjuntos de trabajo como lo son las Comisiones Regionales Americanas

de Seguridad Social, entre las cuales deseo mencionar la de más reciente creación: la Comisión Jurídico Social, a la que se le ha encomendado precisamente la tarea de estudiar las fórmulas legales e institucionales que nos permitirán extender nuestros regímenes a los sectores que actualmente se encuentran fuera de su amparo y que constituyen, como he dicho, nuestra más grave preocupación.

Por el acierto con que ha dirigido las actividades de este organismo, por la atención esmerada que siempre ha mostrado por nuestros problemas y por la dedicación que ha puesto en esta obra, no podríamos omitir nuestro público reconocimiento al Doctor Renato Morelli, digno Presidente de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Reitero una vez más la gratitud que debemos al pueblo y al gobierno soviéticos por su amistoso recibimiento y renuevo nuestros votos más fervientes porque los trabajos de esta Asamblea sirvan al progreso constante de la seguridad social, a fin de que ésta sea un instrumento cada vez más eficaz del desarrollo de nuestros pueblos y del bienestar de la humanidad.

Creemos firmemente que la seguridad social, entendida y realizada en su mayor amplitud, será capaz de superar —más allá de las ideologías, más allá de los regímenes políticos— los conflictos que aún dividen a los hombres, llevando el progreso material y la tranquilidad espiritual a todos los hogares y a todas las comunidades y contribuyendo, de manera ejemplar, a la convivencia armónica y a la solidaridad entre los individuos y entre las naciones, dentro del esfuerzo universal por fortalecer la dignidad del hombre y garantizar la libre determinación de los pueblos en la tarea común de la paz.