

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVI

EPOCA III

NUM. 48

NOVIEMBRE-DICIEMBRE

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

XXV ANIVERSARIO DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

ACUERDO	7
RELACION DE DELEGADOS	11
CEREMONIA INAUGURAL	21
Discurso del señor Alcalde de la Ciudad de Lima, Doctor Luis Bedoya Reyes	23
Discurso del Ingeniero Miguel Angel Cussianovich, Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Social	27
Discurso del señor Beryl Frank, Representante de la Organización de los Estados Americanos	31
Discurso del señor Leo Wildmann, Secretario General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social ..	33
Discurso del señor Alejandro Flores Zorrilla, Representante de la Oficina Internacional del Trabajo	37
Discurso del Doctor Enrique Maia Penido, Representante de la Organización Panamericana de la Salud	43
Discurso del Doctor Ignacio Morones Prieto, Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social ..	45
Discurso del Excelentísimo señor Presidente del Perú, Arquitecto Fernando Belaunde Terry	53
ACTO CONMEMORATIVO DE LA CREACION DEL COMITE INTERAMERI- CANO DE INICIATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL	57
Palabras del señor Manuel de Guzmán Polanco, Presidente del Instituto Nacional de Previsión del Ecuador	59
Palabras del señor Alejandro Flores Zorrilla, Representante de la Oficina Internacional del Trabajo	65
Palabras del señor Jorge Fernández Stoll, Representante del Perú	71
ACTO CONMEMORATIVO DE LA CONSTITUCION DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL	81
Palabras del Doctor Wilbur J. Cohen, Sub-Secretario de Salud, Educación y Bienestar Social de EE. UU.	83
Palabras del Dr. Gastón Novelo, Secretario General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social	99
Palabras del Doctor William Thayer, Ministro del Trabajo y Previsión Social de la Rep. de Chile	107
Entrega de Placas Conmemorativas a las Delegaciones y Organismos Inter- nacionales Asistentes al XXV Aniversario de la Conferencia Interameri- cana de Seguridad Social	119

**PALABRAS DEL SEÑOR JORGE FERNANDEZ STOLL,
REPRESENTANTE DEL PERU**

SEÑOR VICE-PRESIDENTE,

SEÑORES DELEGADOS,

SEÑORAS,

SEÑORES:

Debo agradecer a todos la bondad con que vienen a escuchar las palabras que pertenecen ya a otras épocas, debo darle las gracias especialmente a la lección magistral de Seguridad Social, a las palabras luminosas, elocuentes y nobilísimas de Manuel de Guzmán Polanco, quien en un magnífico discurso ha sabido mostrarnos que tiene un corazón de señor, una cultura duramente cincelada a través de una vida de trabajo y de estudio en la difícil prosa de Montalvo y que representa a un país que está cuajado de tradiciones, de cortesía y de civismo, muestra toda ella que obliga a mi más profundo reconocimiento como peruano y como persona. Agradezco también a mi viejo compañero de trabajo, Alejandro Flores Zorrilla sus bondadosas expresiones y el reencuentro de cuanto aquí se hizo y se comenzó a hacer. Pero ésta es necesariamente una Ceremonia conmemorativa y mi deber tiene que ser el de resucitar en la medida de lo posible la figura de los hombres que aquí estaban hace veintisiete años. La extensión probable de mis palabras me obliga a proporcionar una agenda previa, la de mi propia presentación, diré mis propias ideas sobre las diferentes concepciones de la Seguridad Social, dejaré luego en curso la memoria de mi corazón y terminaré proponiendo una iniciativa.

Por privilegio del destino fui nombrado a los 26 años, Director de Previsión Social por el Gobierno del general Benavides a propuesta de Edgardo Rebagliati y de José Manuel Calle, cargo en el cual, juntamente con el de Director de Trabajo, pude colaborar con los Ministros de Salud Pública y Trabajo, Dr. Guillermo Almenara, Constantino Carvallo y Lino Cornejo, durante el Primer Gobierno de don Manuel Prado;

asistí en virtud de estas funciones a la Conferencia de la O.I.T. de Nueva York en 1941 y me fue dado proponer y alcanzar con el estadista chino Li Pi Gens la aprobación internacional de la Carta del Atlántico; tres años después participé en la elaboración de la Carta de Filadelfia en la Conferencia Ordinaria de 1944, alejado desde entonces de los Seguros Sociales en el breve intervalo de la Asesoría para asuntos de esta clase en la Junta Militar de Gobierno del general Odría de noviembre del 48 a enero del 49, me tocó redactar el Decreto-Ley que creó el Seguro Social del Empleado, sobre la base de los trabajos realizados durante el gobierno del Dr. Bustamante y Rivero y soy ahora y desde hace casi dos años, miembro Delegado de los Empleadores en el Consejo Nacional de Seguridad Social, donde procuro contribuir al cumplimiento del propósito gubernativo y llevar los beneficios del sistema al trabajador agrícola, que pasa a ser pequeño propietario rural en virtud de la Reforma Agraria y a las Comunidades Campesinas. En la marcha hacia la Seguridad Social Integral, mi opinión podría expresarse con las palabras insuperables de Carmela Lazo Lago, citada por el Ministro de Trabajo de Colombia, don Boto Morales Benítez en 1960. La Seguridad Social en sentido amplio comprende la previsión social, integrada principalmente por los Seguros Sociales, que pueden incluir la política familiar o asignaciones familiares y la protección contra los infortunios laborales, la asistencia social o ayuda a los menesterosos, el pleno empleo, la política de salarios, la sanidad pública, la política de educación y la política de vivienda.

El Seguro Social, prosigue Morales Benítez, protege sólo a una parte de la población; la Seguridad Social la abarca toda, aquél se limita a cubrir sólo ciertos riesgos, ésta es una garantía de conjunto para todos los riesgos sociales. El Seguro se sustenta de cuotas, la Seguridad Social tiende hacia una cotización global que puede asumir la forma de un impuesto. En el Seguro el papel del Estado se reduce a organizar los organismos autónomos y autárquicos sin que por lo regular participe en la gestión, mientras que en la Seguridad Social el ordenamiento mismo se identifica con el Estado, haciéndolo responsable directa o indirectamente de esa función.

El primero es uno de los medios de protección contra los riesgos sociales, la segunda los unifica a todos. En verdad, creo yo, no se trata de conceptos distintos, sino de radio de acción de alcance diverso, pero a la manera de dos círculos concéntricos, cuyo eje común existe como un solo principio y esta es por suprema excelencia la protección de la dignidad humana.

Si el Seguro la realiza a base de sistemas científicos y técnicos cada día más adelantados y de precisos y necesarios ajustes económicos, la Seguridad Social incluye y debe considerar la cobertura de los déficits y en general de las deficiencias de los sistemas restringidos.

Estas eran también mis ideas hacia 1940, cuando se conformó el Comité Interamericano de Iniciativas en materia de Seguridad Social, porque en esas ideas se inspiraban la amplia y generosa concepción contemporánea general a todos los peruanos de la solución necesaria para nuestro atraso y la compartían ciertamente desde el Presidente Benavides hasta los más modestos estudiosos de nuestra sociedad y de sus problemas.

Entre éstos, por ejemplo, enumeraba Rebagliati, en Santiago en 1942, los grandes interrogantes que planteaban las poblaciones andinas, como lo había hecho al estudiar en 1939, los seguros de enfermedad y la asistencia médica en el ambiente rural.

La cita de hoy es, pues, un grato reencuentro al que acudo una vez más, esperanzado y jubiloso, pero no sin advertir que los problemas fundamentales conocidos y planteados entonces no han recibido aún básica solución y ante esta desconsoladora certeza, debemos esperar que nuestros esfuerzos hagan posible el cumplimiento de uno de los grandes postulados de la Carta del Atlántico, que señala la cooperación económica entre las naciones, como instrumento apropiado más que ninguno para la Seguridad Social en todo el Universo.

Al entrar en la médula misma de esta Conmemoración, me veo en un trance que creo se parece en algo a los de aquel desventurado caballero desfacedor de entuertos y de agravios, porque estoy seguro de quebrar en seguida mi débil lanza de información inconexa y precaria, al emprender a pesar de todo el asalto al airoso y trepilante molino de la historia de la Seguridad Social en las Américas; debo hacerlo, porque sería flagrante injusticia al no traer a nuestro recuerdo los méritos y las realizaciones de tantos precursores y de tantas hazañas en esta obra interminable de liberación de nuestros pueblos y no podré, por desgracia, cumplir cabalmente mi propósito si se considera las dimensiones de esta lucha continental y, sobre todo, el tremendo dinamismo de un sistema en que las astas que un día fueron bandera y promesa en lo más alto de nuestra esperanza y en lo más caro de nuestra ilusión, son ya archivados y no siempre consultados pergaminos. No detienen sus ruedas los molinos de Dios y de la his-

toria, pero en las estructuras de que nos sentimos hoy tan orgullosos, se han insertado durante las 3 últimas generaciones, trasmutadas en cimientos y en vidas maestras de sostén, humanas energías aportadas a esa implacable trituración por muchos; que de la Seguridad Social no conocieron sino la angustia creadora, la fatiga y el insomnio silencioso y productivo, el contraste casi nunca victorioso y casi siempre la pobreza, la incomprensión y la ingratitud.

No podré nombrar como debiera, uno a uno a todos ellos, desde Franklin Roosevelt, el que quería libertarnos a todos, no sólo de la necesidad, sino también del temor, hasta Manuel Prado, a quien los trabajadores de este país deben como su realización última el Fondo de Jubilación Obrera.

Un reencuentro de tal magnitud a través de la historia reciente y todavía en plena forja de estas tres generaciones, es por cierto imposible, pero es tal su necesidad para la investigación, el análisis de los resultados, la confrontación de medios y de realidades y sobre todo para eficacia y el vigor de nuestra acción presente y futura que no he de vacilar al término de estas palabras en proponeros una nueva iniciativa que remedie la carencia que me agobia, no renunciaremos a rendir más tarde, el homenaje debido a tantas personas de nuestras vastas latitudes a quienes no queremos ni podríamos jamás sumir en los pantanos traicioneros del olvido, ni llegaríamos a fines útiles y provechosos en la propia economía de nuestros esfuerzos, si no conociéramos a fondo y cada vez más el cómo y el porqué pudo hacerse tanto con tan poco o las causas que impidieron, aplazaron, o destruyeron otras obras del espíritu que fueron en su día francamente visionarias.

Habré, pues, de ceñir mis propias armas, al molino de los bordes del Rímacel, único que quizá conozco bien para haceros el relato de los ideales y los cumplimientos que sus astas levantaron o dejaron caer, como bien lo recordó Manuel Vigil, hace más de veinte años; la noción de la Seguridad Social la fundó entre nosotros el ilustre Maestro y Estadista peruano don José Matías Manzanilla, diciendo: ante un siglo recién nacido que si la miseria es socialmente perniciosa, ha de invertir el Estado para disminuirla por la asistencia obligatoria y para precaverla con la previsión colectiva. Vivió Manzanilla, los días de su precoz juventud, en la Cátedra de Economía Política de la Universidad de San Marcos, en medio de lo que nuestros historiadores llaman la República aristocrática.

Supo desde el claustro adelantarse de tal manera a su tiempo que ya en 1900, uno de sus destacados alumnos, Luis Miró Quesada, planteaba en las sociedades obreras, así como en diversas tesis académicas, la teoría de la responsabilidad patronal del riesgo profesional, y tanto logró Manzanilla conmover el apacible ambiente de la época, aún sin huelgas ni sindicatos, que fue necesario al Gobierno de don Eduardo López de Romaña, ordenar en 1903, la preparación de una Ley de Accidentes de Trabajo y de Seguridad e Higiene Industrial en la minería.

El gobierno civilista de Manuel Candamo, cuyo gabinete presidía don José Pardo, fue más allá y en 1904, encomendó a Manzanilla la preparación de 10 proyectos de Ley, es decir, lo que hoy llamamos un Código sobre el contrato de trabajo y aprendizaje, horario máximo y descansos, trabajo de mujeres y menores, higiene y seguridad industrial, responsabilidad en los accidentes, asociaciones, conciliación, arbitraje y junta nacional del trabajo.

Los proyectos del Maestro Manzanilla fueron presentados al Congreso en 1905, por don José Pardo, ya Presidente de la República y de ellos se aprobaron en 1911, tras 6 años de intenso debate, la legislación sobre Accidentes de Trabajo y su responsabilidad, varias modificada que nos rige todavía y acaso sea la más antigua de América.

No consiguió Manzanilla la aceptación del Seguro Obligatorio para este riesgo, aunque sí previó su aseguramiento por una Compañía del Estado, que ahora llamaríamos del Sub-Sector Público Independiente. La guerra de 1914 y sus inmensos trastornos en la economía de nuestros desprevenidos pueblos, paralizó el movimiento hacia la Seguridad Social, aunque por cierto durante ella fueron dadas esenciales normas sobre jornada de 8 horas, vivienda y asistencia médica obligatoria y gratuita en el medio rural y sobre todo trabajo de mujeres y menores.

La política de don Augusto B. Leguía, de 1919 al 30, versó principalmente sobre la clase media, de esa época data la Ley del Empleado No. 4916, que si bien no creó ninguna organización de Seguridad Social estableció a cargo de los empleadores el Seguro de Vida del Empleado y la pensión vitalicia por inhabilitación causada por el trabajo, además de la indemnización por tiempo de servicios. Pero en la Constitución de 1920, cuyo inspirador fue leguía y cuyo artífice principal fue Javier Prado, el Art. 56 disponía ya el fomento por el Estado de las Instituciones de previsión y solidaridad social.

Llegamos así, a grandes rasgos, a la formación en 1931 de la Comisión que habría de redactar el anteproyecto de una nueva Constitución presidida por el eminente jurista Manuel Vicente Villarán, integrada por Maestros tales como Toribio Alayza y Paz Soldán, Diómedes Arias Schreiber, Víctor Andrés Belaúnde, García Castañeta, León Barandiarán, Ricardo Palma, Emilio Romero, César Antonio Ugarte y Luis Valcárcel, en su mayoría alumnos de Manzanilla que inspiraron la disposición imperativa del Art. 48 de la actual Constitución vigente de 1933, y que fuera promulgada siendo el mismo don José Matías Manzanilla, Miembro del Congreso Constituyente y Presidente del Consejo de Ministros.

La disposición constitucional separa para normarlos en otros artículos, todas las reglas referentes al trabajo propiamente dicho, a fin de destinar un texto singular a la Seguridad Social, con estas palabras: "La Ley establecerá un régimen de previsión de las consecuencias económicas, de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte, y fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorros, de seguros y las cooperativas".

Un claro e imperativo concepto de Seguridad Social integral, pasó así con esta norma a ser parte de la noción misma del Estado Peruano en su Carta fundamental, faltaba cumplir el mandato. No había entonces en el Perú prácticamente ninguna estadística nacional de interés social, el último Censo se había realizado hacía 60 años, y por incumplimiento de normas anteriores no existían estadísticas de trabajadores o de su remuneración y sólo podían llamarse indicios los trabajos hechos con coeficientes locales en algunas ciudades del país sobre natalidad o morbilidad y mortalidad.

La asistencia se hacía únicamente por las Sociedades Públicas de Beneficencia en hospitales que sí habían sido ejemplares en su época, databa ya de decenios cuando no de siglos, con excepción de sólo unos cuantos. Pocos conocían o presentían los secretos del establecimiento y organización de los Seguros Sociales y de asistencia o pensiones. Nada de ello arredró entonces al Presidente de la República, don Oscar R. Benavides, quien a más en otras medidas sobre pensiones de empleados público, aumentó de vacaciones e indemnizaciones en el sector privado, llegó por la Ley No. 8124 de 5 de octubre de 1935, a establecer el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, con las correspondientes Direcciones y confió esta última y la de Trabajo al Dr. Edgardo Rebagliati.

Rebagliati, a quien yo conocía desde 1928 como funcionario de los ramos estadísticos de la Dirección General de los Registros Públicos, era un escritor de elegante estilo, que a más de poesías juveniles, llegó a poner en escena una obra de Teatro Costumbrista, ejercía activamente el periodismo general y especializado, porque editaba, dirigía y probablemente redactaba en toda ella una excelente gaceta judicial en la que daba preferencia a los estudios de Derecho Penal. Publicó también por esa época la Revista de Seguros como abogado y Consejero que era de las principales compañías de seguros del país.

Y no sentía interés alguno por la política, ya que lo había llevado a ser huésped arbitrario de las carceletas de la época. Su interés esencial era el hombre en sí mismo, con heredad de sensibilidad de artista, encausada en amplia cultura sociológica y humanista, inquieta hasta en la mirada risueña y el hablar paciente; Rebagliati era uno de los más valiosos y menos utilizados capitales de la reserva humana del Perú.

Para él, había llegado la llamada del destino, la elección no pudo estar mejor hecha, porque Rebagliati atesoraba en su átomo individual, una increíble cantidad de energía mental que iba a liberar torrencialmente a través de su clara, firme y aguda inteligencia sin destruirse a sí mismo de inmediato, aunque sí lo hizo a largo plazo. No podía haber previsto entonces que todo agonista que emprende una lucha de tal magnitud y del modo como él lo hizo, sólo puede salir de la palestra por la puerta de su propia agonía. Valga decirlo sin la metáfora, cuando murió 22 años más tarde, impedido casi del todo, sus últimos alientos se agotaron en el esfuerzo físico de tratar de escribir o dictar fragmentarios textos que planteaban nuevas reformas y más audaces conquistas de nuestra Seguridad Social. No lo atrajo nunca la ventaja o el provecho y siendo el mentor de compañías privadas de Seguros de Accidentes, decía ya en 1932; nuestra Ley de Accidentes de Trabajo supervive aún con sus fallas, sus equívocos y sus silencios, es un mal instrumento de las reparaciones del infortunio del trabajo, y lo es, porque no se ha incluido en ella la integridad del riesgo profesional y se ha dejado fuera de sus límites a sectores y asalariados como los agrícolas, que en la labor de todos los días agotan esfuerzos y suprimen vidas.

Daba luego pautas para corregir a fondo los defectos que advertía, pero sin silenciar la necesidad de resolver económicamente los déficits de la asistencia médica y hospitalaria que se encontraba a cargo