

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVII

EPOCA III

NUMS. 49-50

ENERO-ABRIL

1968

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.

INDICE

ESTUDIOS

	Página
La Seguridad Social como ideología y como realidad por Guy Perrin	1
Aspectos jurídicos de la aplicación práctica de los convenios internacionales de Seguridad Social por Carlos Marti Bufill	41
Informe introductorio sobre la enseñanza de la Seguridad Social en las Universidades por Ernest Kaiser	117
Continuación del estudio sobre la mecanización y la automatización en la administración de la Seguridad Social por V. Velimsky	136
Hipótesis actuariales utilizadas para las estimaciones a largo plazo de los costos de los regímenes de seguro de vejez y sobrevivientes por Robert J. Myers	178
Estudio sobre la aplicación de los instrumentos internacionales, bilaterales o multilaterales, relativos a las legislaciones de prestaciones familiares por Armand Kayser	204

EVENTOS INTERNACIONALES

Seminario sobre Seguridad Social y Planificación Nacional (C.I.E.S.S.-O.E.A.)	237
Primer Congreso Nacional de Seguridad Social (San Salvador, El Salvador)	254
Política de Seguridad Social	255
Desarrollo de la Seguridad Social en América	256
Influencia de la Seguridad Social en el Desarrollo Económico	264
Influencia de la Seguridad Social en el Desarrollo Social	267
La Unificación del Seguro Social	279
Proyección de la Seguridad Social en América	283
Extensión geográfica del Seguro Social y a la familia del asegurado	289

LEGISLACION

Argentina (Reestructuración del Sistema Nacional de Previsión Social)	303
Bolivia (Constitución política del Estado)	316
Colombia-Ecuador (Convenio)	320
Ecuador (Constitución política)	324
México (XXV Aniversario del Instituto Mexicano del Seguro Social)	328
Uruguay (Constitución)	331
Deceso del Profesor Emilio Schoenbaum	335
Indice de la revista de Seguridad Social correspondiente a los núms. 44-48	337

* * *

PROYECCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA

En el programa de Ottawa de Seguridad Social los países de América aprobaron la resolución sobre el papel de la seguridad social en el progreso social y económico, en septiembre de 1966. En la XVI Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, celebrada en Leningrado en Mayo de 1967 y en las reuniones del XXV Aniversario de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, efectuadas en Lima en septiembre de 1967. El Comité Permanente Interamericano por

conducto de su Presidente, señaló en sus mensajes las peculiaridades de la seguridad social en Latinoamérica y la política social técnica y administrativa a seguir en el futuro para extender y perfeccionar los regímenes de seguridad social.

Los tres eventos anteriores se consideran los más recientes e importantes acontecimientos de la seguridad social en América, por consiguiente su análisis permite presentar en varios puntos, lo que los países latinoamericanos deben tomar en cuenta como orientaciones generales, para resolver los problemas de la política social y lograr un desarrollo equilibrado integrando el punto de vista económico y social.

1.—La seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional. En consecuencia, los programas de seguridad social deben ser integrados en la planificación económica general del Estado con el fin de destinar a estos programas el máximo de recursos financieros compatibles con la capacidad económica del país.

2.—Deben respaldarse decididamente las tendencias hacia la uniformidad en la protección de los trabajadores de cada país, eliminando desigualdades donde se mantenga todavía la pluralidad de los organismos de gestión debe establecerse la coordinación de los derechos.

3.—Debe procurarse que las personas comprendidas por ley en los regímenes de seguridad social lleguen a serlo realmente en la práctica. Igualmente debe ampliarse el campo legal de aplicación de las personas protegidas, incluyendo categorías o grupos aún no comprendidos, tales como los trabajadores rurales, domésticos, a domicilio, etc., adaptando eventualmente el sistema de cotizaciones y de prestaciones a las características de tales categorías. También deben hacerse esfuerzos para la extensión efectiva de la seguridad social a los trabajadores independientes, aprovechando en su caso la existencia de organizaciones profesionales de este tipo de trabajadores que puedan asumir tareas administrativas que habitualmente competen a los empleadores.

4.—En los países que han adoptado el principio de extensión gradual deberá aplicarse una política dinámica del mismo, ampliando el régimen no solamente a nuevas zonas territoriales y nuevas categorías de asegurados, sino también cubriendo nuevas contingencias. En particular, la creación de la rama de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes debiera efectuarse con un campo de aplicación lo más amplio posible,

a fin de que la movilidad de la mano de obra no produzca la pérdida de los derechos en vías de adquisición.

5.—Cuando se extienden los regímenes de seguridad social a la rama de pensiones en países donde existen prestaciones de vejez o de retiro a cargo de los empleadores en virtud de disposiciones legales, éstas deben armonizarse o integrarse de manera que no se disminuyan los derechos adquiridos y se eviten duplicaciones injustificadas social y económicamente.

6.—Debe concederse máxima prioridad a la extensión de la seguridad social al ámbito rural, dando protección a las poblaciones campesinas dentro de las características propias de sus estructuras económico-sociales, mejorando el nivel de vida y cubriendo todas las contingencias que afectan a dichas poblaciones. En la medida que fuere necesario debería determinarse una nueva orientación a un concepto más amplio de la seguridad de ingresos de los campesinos buscando formas apropiadas para su realización. Dentro de los programas de reforma agraria deberá considerarse la protección social de los trabajadores rurales. El objetivo debe ser la protección integral de los trabajadores rurales, pero si fuera necesario deberían ensayarse soluciones parciales tanto en cuanto a las contingencias cubiertas como el campo de aplicación de los regímenes. Si la seguridad social de los trabajadores rurales no puede autofinanciarse con recursos propios de las zonas respectivas, deberá recurrirse a la solidaridad nacional.

7.—Puede considerarse que se inicia la etapa del despegue de una dimensión de la seguridad social, que deba ensayar planes novedosos de extensión al ámbito rural. Se ha considerado que los bajos niveles de ingresos de la población rural, la diversidad de formas de producción en que labora y la escasez de los servicios sociales existentes, obligan a encontrar fórmulas originales para hacer llegar a la población rural los beneficios de la seguridad social. Ante la imposibilidad de establecer de inmediato en las zonas menos desarrolladas los servicios que desde hace tiempo se ofrecen en las áreas urbanas, debe procurarse otorgar a esos núcleos las prestaciones más indispensables e iniciar, simultáneamente, un intenso programa educativo y de organización del esfuerzo de la comunidad, que aceleran la transformación de sus bienes culturales y de sus condiciones materiales de existencia. Es un deber contribuir con realismo y con enérgica decisión, al desarrollo colectivo como condición indispensable para la instauración de una verdadera seguridad social.

Para lograr ese propósito, donde la estructura económica y social lo exige, debe prescindirse del sistema de aseguramiento individual y dirigir la acción a las comunidades rurales como entidades responsables y beneficiarias de los servicios. Esta forma de aseguramiento de la comunidad simplifica los métodos de administración y de trabajo y permite aprovechar con mayor eficacia los recursos.

La seguridad social en Latinoamérica debe apartarse del marco de los seguros sociales tradicionales para convertir a la comunidad campesina en el sujeto y en el beneficiario de las prestaciones, a fin de reducir al máximo el costo de los servicios y de adecuarlas a las necesidades reales de la población rural.

8.—Debe extenderse la asistencia médica de la seguridad social especialmente fuera de los centros urbanos y con la mayor amplitud posible. Es preciso establecer una adecuada coordinación entre los servicios médicos de las instituciones de seguridad social, los de salud pública y otros servicios médico-sociales. En particular, en las zonas rurales esta coordinación debe tender hacia modalidades basadas en la protección de comunidades o agrupaciones rurales bien definidas.

9.—Puesto que el éxito de la seguridad social exige la existencia de una administración eficiente, debe atribuirse prioridad a la organización administrativa. Toda reorganización, además de una revisión y ajuste de procedimientos y métodos, deberá comprender la consolidación de una sana política de personal y, en su caso, una conveniente coordinación entre las instituciones interesadas.

10.—El saneamiento financiero del régimen de seguridad social que se impone en algunos países debe lograrse, según sea el caso, mediante medidas tales como la revisión de sistemas inadecuados de prestaciones, de cobertura y de contribuciones, la efectividad del pago de estas últimas, la racionalización de los servicios de asistencia médica sin menoscabo de su eficacia y las referidas medidas de reorganización administrativa.

11.—En regiones de escaso desarrollo y de enorme presión demográfica, no puede llevarse a cabo una auténtica política de seguridad social dentro de esquemas rígidos. Resulta difícil proteger la salud de los trabajadores mediante una prima de aseguramiento, ahí donde no existen servicios médicos, clínicos y hospitalarios adecuados suficientes: por lo que es necesario entregarse a la tarea de promover, de edificar y de administrar gran parte de estos servicios. En este sentido debe considerarse que no basta el seguro social, sino que es necesario construirlo.

12.—En los países de población joven la seguridad social debe ver hacia el porvenir y, sin descuidar la protección que debe a la población adulta, orientar sus actividades para que las generaciones más recientes, puedan desarrollarse en las mejores condiciones de vida y adquieran la mayor actividad para el trabajo y para los goces de la cultura. Para atender eficazmente las exigencias de la niñez y de la juventud, es necesario apartarse concientemente de la teoría tradicional del riesgo, puesto que la eventualidad que se protege por medio de servicios educativos y sociales es un hecho de carácter positivo y no una contingencia desafortunada.

13.—La promoción del progreso social elevando las condiciones de vida de las regiones menos desarrolladas, está adquiriendo en nuestros países un carácter prioritario; a tal punto que se considera como 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 sub-desarrollo. No debe limitarse al alcance de las 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 que se encuentra ubicada en las zonas rurales y se integra de manera precaria a la fuerza de trabajo.

14.—Los sistemas de seguridad social no pueden esperar, para extender su acción a las zonas más desamparadas, a que los procesos económicos pongan a sus habitantes en su capacidad plena para contribuir al régimen. Semejante política implicaría un grave retroceso en el orden de las ideas proclamadas y de los compromisos internacionales contraídos: significaría considerar nuevamente el progreso social como un resultado del desarrollo económico y no como su condición y agente primordial.

15.—Una planeación nacional y de conjunto de la seguridad social en los países latinoamericanos permitirá seleccionar los medios de protección más adecuados así como la máxima coordinación entre los diversos servicios nacionales en los campos de la salud y de la protección económica; asegurar la aplicación del principio de solidaridad entre los diversos sectores de la población y entre las sucesivas generaciones, y conciliar los objetivos y las modalidades de acción de la seguridad social con los requerimientos del progreso económico.

16.—Desde el punto de vista económico y financiero la planeación de la seguridad social con un criterio nacional, que es indispensable

fomentar para garantizar su coordinación con el progreso económico, reduce el planteamiento del problema financiero en última instancia, a la determinación de los recursos que la colectividad nacional puede dedicar al gasto social, dentro de las posibilidades de la economía nacional. En este mismo aspecto la integración de la seguridad social en la planeación económica y social puede imponer la revisión de los conceptos y de los sistemas de financiamiento de la economía nacional.

17.—Los programas de integración económico-regional deben complementarse con medidas que permitan el libre movimiento de la mano de obra, a cuyos efectos es necesario proteger los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes. Con este fin se recomienda la ratificación del Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), y la adopción de instrumentos bilaterales o multilaterales de seguridad social, tales como el Convenio Centroamericano de seguridad social de los trabajadores migrantes. Los progresos en la integración regional aconsejan la adopción de medidas tendientes a la armonización de los regímenes de seguridad social.

18.—La integración económica latinoamericana, debe estar acompañada de una actividad política tendiente a la integración social de la comunidad americana. Para abrir las barreras económicas que existen entre los países, debe abatirse también las enormes diferencias sociales.

19.—La seguridad social debe llevarse más allá de las fronteras nacionales, podría pensarse en el establecimiento de un sistema que grave las relaciones de un intercambio económico entre los países productores de materias primas y aquellos que se benefician con su industrialización, con una cuota de seguridad social, que no tendría el carácter de ayuda voluntaria sino el de un imperativo de justicia. Posiblemente un procedimiento semejante permitiría compensar las desigualdades que genera la economía de mercado, reteniendo una porción de la riqueza que escapa del trabajador y de las fronteras nacionales. Este procedimiento haría justicia a los que han contribuido con su trabajo a edificar los prodigios de la modernidad.

20.—En relación con los programas de cooperación técnica en el campo de seguridad social, deben propiciarse consultas con los representantes de trabajadores y de empleadores.

21.—La cooperación técnica de los organismos internacionales se dirigirá a todos los aspectos de la seguridad social, tales como el estudio de nuevas legislaciones o perfeccionamiento de las existentes, introduc-

ción de nueva ramas, organización de servicios médicos, revisiones actuariales, reorganización de la administración, preparación de acuerdos bilaterales, o multilaterales, entrenamiento del personal técnico y administrativo, implantación del plan mínimo de estadísticas de seguridad social y desarrollo de programas generales de información.

22.—Las actividades de cooperación técnica deberán complementarse con labores de investigación dando preferencia a tópicos como: formas adecuadas de extender la seguridad social al ámbito rural, incidencias económicas de la seguridad social, aspectos relacionados con el campo administrativo, cuestiones actuariales y de organización financiera, organización de los servicios médicos y asuntos similares, con el fin de hacer más eficaces las actividades prácticas de los organismos internacionales.

De los puntos anteriores puede considerarse que sólo mediante soluciones audaces y adecuadas a nuestras necesidades se podrá cumplir con las metas trazadas para que los hombres de América alcancen una vida compatible con su dignidad, para que la seguridad social sea promotora de justicia social y para que su disfrute constituya, en verdad, un derecho de todo ser humano; tal como los países americanos lo reconocieron en las declaraciones de 1942 en Santiago de Chile, en 1951 en Buenos Aires y finalmente en México en 1960.

* * *