

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVIII

EPOCA III

Núm. 60

NOVIEMBRE-DICIEMBRE

1969

MEXICO, D. F.

REVISIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.
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.

	Pág.
El Porvenir de la Seguridad Social Guy Perrin	9
Diferenciación o Uniformidad: Dos tendencias en la Seguridad Social en América Latina. Alfredo Mallet	45
Breve Reseña de los Trabajos de la Comisión de Seguridad Social de la Quincuagésima Segunda y la Quincuagésima Tercera Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Rubén Héctor Quiroga Cantú	87

MONOGRAFÍAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Chile: Análisis de la Ley 10,383. Mercedes Esquerria Brizuela	97
--	----

EVENTOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Congreso Interamericano de Prevención de Riesgos Profesionales	113
Reunión de la Comisión Regional Americana de Prevención de los Riesgos Profesionales	153
Segundo Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social	157
Grupo de Estudio sobre Coordinación de la Atención Médica	159
Tercera Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo sobre la Alianza para el Progreso	167
Segunda Sesión de la Subcomisión de Estadísticas del Trabajo y Seguri- dad Social de la Comisión de Mejoramiento de las Estadísticas Nacionales	171
Primer Seminario sobre Automatismo, Seguridad Social y Productividad.	181
Seminario Grancolombiano sobre Seguridad Social y Educación Médica	187
Actividades de la AISS en el año 1969	193

NOTICIAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

Argentina: Instituto de Servicios Sociales para el Personal Ferroviario ...	231
Brasil: Extensión de la Previsión Social a los Trabajadores Rurales	232
Chile: Segundo Seminario "PLANDES" 1970	233
España: Seguro Social del Servicio Doméstico	236
México: Acuerdo relativo al Seguro Social de los Mineros	238
Organización del Instituto Nacional de Derecho del Trabajo	239
Premios a Tesis sobre Seguridad Social	240
Panamá: Reforma en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social	241
Paraguay: Inauguración del Hospital Central del Instituto de Previsión Social	244
Perú: Decreto Supremo Relativo a Estructuración Orgánica de las Insti- tuciones de Seguro Social	245
República Dominicana: Jornadas Dominicanas de Seguridad Social	253

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Actividades Docentes del Centro Interamericano de Estudios de Seguri- dad Social	263
Programa de Cursos Interamericanos para el año de 1970	266



ESTUDIOS

**BREVE RESEÑA DE LOS TRABAJOS DE LA COMISION DE
SEGURIDAD SOCIAL DE LA QUINCAGESIMA SEGUNDA
Y LA QUINCAGESIMA TERCERA REUNIONES DE LA
CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

RUBÉN HÉCTOR QUIROGA CANTÚ

Jefe del Departamento Jurídico de Asuntos Foráneos e Internacionales del IMSS

Cuando el 25 de mayo de 1927 la Décima Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó los Convenios Nos. 24 y 25 sobre el Seguro de Enfermedad (que entraron en vigor el 15 de junio y el 15 de julio de 1928 respectivamente), se consideró que las disposiciones de tales Convenios eran muy avanzadas.

En el transcurso de 40 años, la Seguridad Social sufrió cambios fundamentales en la estructura que la informa, dentro de los diversos regímenes aplicables en los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

En su 140a. reunión que se celebró en Noviembre de 1958, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo decidió convocar una Reunión de la Comisión de Expertos en Seguridad Social e inscribir en su Orden del Día el examen y la posible modificación de varios de los Convenios sobre Seguridad Social adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo entre los años de 1925 y 1935.

La Comisión de Expertos en Seguridad Social se reunió en Ginebra del 26 de enero al 6 de febrero de 1959 y recomendó que se revisaran los Convenios de Seguridad Social anteriores a la guerra, relativos a las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; a las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, a las prestaciones de enfermedad y a las prestaciones de desempleo, y sugirió la adopción de instrumentos internacionales distintos sobre cada uno de los ramos mencionados.

La decisión del Consejo de Administración estuvo fundada en la opinión que con mucha frecuencia se expresó en el seno de la Comisión de Reglamento y de Aplicación de Convenios y Recomendaciones del Consejo de Administración, de que la evolución moderna en el terreno de la Seguridad Social demostraba cuán anticuados eran los instrumentos adoptados con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

Por cuanto corresponde a las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, durante la Cuadragésima Séptima y la Cuadragésima Octava Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, se discutió la revisión de los Convenios sobre la Indemnización por Accidentes de Trabajo (Agricultura 1921); sobre la Indemnización por Accidentes de Trabajo 1925; sobre las Enfermedades Profesionales 1925; y el Convenio sobre las Enfermedades Profesionales (revisado), 1934 y, durante esta última reunión celebrada en Ginebra, el 8 de julio de 1964 adoptó el Convenio sobre las Prestaciones en caso de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales 1964, al que correspondió el No. 121.

Los antiguos Convenios Nos. 35, 36, 37, 38, 39 y 40 relativos a las Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo el 29 de junio de 1933, en su Decimaséptima Reunión, fueron revisados durante la Quincuagésima y Quincuagésima Primera Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo y el 29 de junio de 1967, esta última adoptó el Convenio No. 128 relativo a las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes.

En los Convenios Nos. 121 y 128 se han incluido disposiciones que contemplan los avances, desarrollo y tendencias de la moderna seguridad social que sin duda alguna son logros de la clase trabajadora que pueden ser considerados como un paso más en la búsqueda de la justicia social.

La Comisión de Expertos en Seguridad Social que se reunió en Ginebra en 1967 discutió sobre los principios que deben contener los instrumentos internacionales que revisarán los Convenios Nos. 24 y 25 sobre el Seguro de Enfermedad. Con base en el dictamen de la Comisión de Expertos, la Oficina Internacional del Trabajo formuló un cuestionario sobre este tema, que sometió a la consideración de los Gobiernos de los Estados miembros a efecto de que éstos expusieran sus opiniones fundadas.

Con las respuestas de los Gobiernos, la Oficina Internacional del Trabajo formuló un nuevo documento conteniendo las opiniones expresadas por los Estados y las conclusiones conducentes, el cual fue sometido a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo.

La Quincuagésima Segunda Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada del 5 al 25 de junio de 1968 en la ciudad de Ginebra constituyó la Comisión de Seguridad Social encargándole que se avocara a la primera discusión de la cuestión relativa a la revisión de los Convenios existentes entonces, sobre el Seguro de Enfermedad.

La Comisión de Seguridad Social designó como Presidente al señor Doctor Jovan Popovic Delegado Gubernamental de Yugoslavia y como Vicepresidente al señor Walter Tutschka, Delegado Empleador de Austria, y el señor Gerhard Weissenberg, Delegado Trabajador de Austria, por sus respectivos grupos.

Durante la discusión general celebrada el 7 de junio en la Comisión de Seguridad Social, los miembros de la misma expresaron la conveniencia de la revisión de los Convenios Nos. 24 y 25 en virtud de que los adelantos sufridos por la Seguridad Social en más de 40 años, los hacen anticuados e inoperantes. Todos los miembros felicitaron a la Oficina Internacional del Trabajo por el magnífico informe que presentó a la consideración de la Comisión, la cual lo adoptó como documento de trabajo.

La mayoría de los miembros gubernamentales así como los miembros empleadores destacaron la importancia de que el Convenio que revise los Nos. 24 y 25 sea un instrumento internacional cuyas disposiciones le permitan flexibilidad suficiente para que pueda ser ratificado por un número grande de Estados miembros ya que los Convenios Nos. 24 y 25 cuentan tan sólo con 22 y 17 ratificaciones respectivamente, número que es deseable aumente en relación al nuevo instrumento. Se insistió en que debe tenerse en cuenta la diferencia que existe entre los países industrialmente desarrollados y aquellos cuyos recursos económicos no están aún totalmente desarrollados. La Comisión decidió que se deberían adoptar un Convenio y una Recomendación que lo complementara.

Después de sostener largas discusiones sobre la conveniencia de

que el nuevo instrumento pueda ser ratificado por los Estados miembros en forma separada, respecto del sector que comprende las ocupaciones agrícolas como de aquel que comprende las ocupaciones no agrícolas, se propuso que como fórmula de transacción se aceptara una redacción similar a la del Artículo 38 del Convenio No. 128, con algunas modificaciones que hicieran posible la ratificación a aquellos países que ya dan prestaciones a las personas que desarrollan actividades agrícolas, aunque dichas prestaciones no sean del mismo nivel de las otorgadas en el Convenio. Lo anterior se decidió en virtud de que según la disposición del Artículo 38 del Convenio No. 128, los países que no dan ninguna prestación a las personas que desarrollan actividades agrícolas se encuentran en ventaja en relación a aquellos otros que con un gran esfuerzo están extendiendo la Seguridad Social hacia el sector agrícola. Los Estados miembros deben seguir esforzándose para aumentar a la brevedad posible las prestaciones y protección que se dan a estas personas. Esta decisión sin duda ha representado un adelanto en los términos de las disposiciones de los Convenios, pues ha suprimido la diferenciación que hasta ahora se ha hecho en relación a los trabajadores del sector que comprende las actividades agrícolas y a los de aquel que comprende las actividades no agrícolas. Es sin duda una conquista de los Trabajadores.

Se pretendió por medio de una enmienda, que se hiciera una diferenciación entre las prestaciones monetarias y las prestaciones en especie, enmienda que recibió fuerte oposición de los representantes de los países latinoamericanos y socialistas, pues se consideró que en el Seguro de Enfermedad es indispensable que a la persona que ha sufrido la contingencia se le proporcionen tanto las prestaciones médicas como las prestaciones económicas. El criterio del grupo latinoamericano y de los países socialistas se impuso definitivamente.

Otra conquista de los trabajadores fue aquella por la que se logró, mediante una enmienda, una disposición que hiciera obligatoria la prestación de asistencia médica en caso de estado mórbido en general, quedando protegidos también, aquellos estados mórbidos producidos por accidentes o enfermedades profesionales, así como el producido por el embarazo. Esto se logró suprimiendo del texto propuesto por la Oficina, la disposición que exigía la prestación de asistencia médica sólo en el caso de estado mórbido de origen no profesional.

Desgraciadamente no fue posible suprimir, del texto propuesto por la Oficina Internacional del Trabajo, las disposiciones que exigen la participación del beneficiario o de su sostén de familia, en el costo de las prestaciones médicas. Los representantes de los países europeos, así como de algunos países africanos insistieron sobre la permanencia de estas disposiciones a efecto de hacer más flexible el instrumento internacional.

El grupo de los trabajadores, así como algunos delegados gubernamentales representantes de Estados Latinoamericanos, expresaron que consideraban injusto que se obligara a las personas protegidas a participar directamente en el costo de las prestaciones médicas recibidas en cada caso concreto, pues dichas personas participan ya en el financiamiento de la Seguridad Social y por lo tanto, en el costo de las prestaciones médicas, cuando en los regímenes contributivos pagan su aportación, cuotas o contribuciones y, en los regímenes no contributivos, cuando pagan sus impuestos.

Tampoco pudo suprimirse la disposición que permite a la Legislación Nacional establecer un período de calificación para tener derecho a las prestaciones médicas.

La Conferencia Internacional del Trabajo, aprobó una resolución para que quedase incluido en el Orden del Día de la Quincuagésima Tercera Reunión (1969) un punto sobre la cuestión de la revisión de los Convenios Nos. 24 y 25 sobre el seguro de enfermedad.

La Oficina Internacional del Trabajo oportunamente envió a todos los Estados miembros el resultado de las discusiones de la revisión de los Convenios 24 y 25, así como, un proyecto de Convenio y un Proyecto de Recomendación relativos a las Prestaciones de Enfermedad, e invitó a los Gobiernos a que enviara las enmiendas u observaciones que desearan formular en relación a los mencionados textos. La Oficina Internacional del Trabajo recibió respuestas de 70 miembros y con base en ellas preparó un documento que presentó a la consideración de la Comisión de Seguridad Social que estableció la Quincuagésima Tercera Conferencia Internacional del Trabajo. Sometió también a su consideración el Proyecto de Convenio y de Recomendación, que formuló considerando los comentarios y observaciones que le fueron enviados por los Gobiernos de los Estados miembros.

La Comisión de Seguridad Social, como es costumbre establecida en la Conferencia Internacional del Trabajo, ratificó las designaciones de Presidente y Vicepresidentes, que había nombrado en su anterior reunión en 1968, dado que la experiencia y valer de las personas en quienes recayeron las designaciones, así como su actuación durante la Quincuagésima Segunda Reunión de la Conferencia, hicieron que hubiera unanimidad en la elección.

La Comisión de Seguridad Social inició sus trabajos con una discusión general del documento elaborado por la Oficina Internacional del Trabajo, en la que el representante de la Organización Mundial de la Salud al hacer uso de la palabra formuló una declaración en la que resaltó la colaboración internacional entre los Servicios Sanitarios y los Programas de Seguridad Social y ofreció la colaboración de la Organización Mundial de la Salud con la OIT en la ejecución de las investigaciones necesarias para la planificación y la organización de los Servicios de Asistencia Médica.

Se insistió, por parte de algunos miembros gubernamentales y empleadores, en la necesidad y conveniencia de que los instrumentos que se adoptaran fueran flexibles con el objeto de permitir el mayor número de ratificaciones.

El representante gubernamental de México al hacer uso de la palabra puso de relieve la gran importancia que tiene la medicina preventiva para la reducción de casos de enfermedad, haciendo notar que la medicina es una y no puede dividirse en preventiva, curativa y de rehabilitación, pues no existe medicina si no es integral. Sobre este problema, hizo referencia a las conclusiones adoptadas por la Mesa Redonda sobre la Contribución de los Regímenes de Seguridad Social a los Programas de Salud Pública, que cristalizaron en la Declaración de Oaxtepec, adoptada en México en enero de 1969, en la que se estableció que es necesario ampliar el concepto tradicional de Seguro de Enfermedad y adoptar el concepto moderno, más amplio, sobre protección de la Salud.

La Comisión de Seguridad Social al concluir la discusión general, por unanimidad acordó que los textos presentados por la Oficina Internacional del Trabajo eran adecuados para basar en ellos los debates de la Comisión. La Comisión consideró en esta ocasión 69 enmiendas presentadas al documento de la OIT, las cuales en su gran ma-

yoría tenían la intención de mejorar el texto o mejorar las prestaciones establecidas en el mismo.

Se estableció definitivamente que el objeto de la protección era la persona y no debería de haber diferencia en la asistencia médica prestada, en razón de que se tratara de enfermedades o accidentes profesionales, maternidad o enfermedades generales, sino que el hecho que generaba el derecho a la asistencia era única y exclusivamente el estado mórbido fuera o no de carácter profesional.

Quedó establecido en el Artículo 9 del Convenio que al final se adoptó, que la asistencia médica debe ser concedida con objeto de conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida y su aptitud para trabajar y para hacer frente a sus necesidades personales.

A pesar de que se presentaron enmiendas que tenían por objeto suprimir la disposición que autoriza a los Estados miembros a exigir la contribución del beneficiario o de su sostén de familia, en el costo de la asistencia médica, hubo gran presión de parte del grupo de empleadores y algunos miembros gubernamentales de la Comisión y no fue posible obtener más que una disposición que contiene la exigencia de que su contribución al costo de la asistencia médica debe reglamentarse de manera tal que no entrañe un gravamen excesivo.

La Recomendación que se adoptó tiene disposiciones más avanzadas pero desgraciadamente no serán aplicables en la gran mayoría de los Estados miembros dada su categoría normativa no obligatoria.

La Comisión de Seguridad Social concluyó su trabajo después de 18 sesiones, adoptando un informe que sometió a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual el 25 de junio de 1969, en su Trigésima Sexta sesión, con 260 votos en favor, 5 en contra y 67 abstenciones, adoptó el Convenio sobre la Asistencia Médica y Prestaciones Monetarias de Enfermedad y con 231 votos en favor, 47 en contra y 48 abstenciones, adoptó también la Recomendación sobre la misma materia.

Con la adopción de este Convenio y de la Recomendación estamos ciertos que se ha hecho honor a la Organización Internacional del Trabajo y a los Estados miembro de ella, en el 50 aniversario

de su existencia. Se ha rendido también un digno homenaje a quienes han dedicado sus mejores esfuerzos a la OIT y a la clase trabajadora ya que con las disposiciones avanzadas sobre Seguridad Social que se han establecido en estos Instrumentos Internacionales, todos los pueblos han dado un gran paso en la consecución del ideal más noble de la humanidad: la Justicia Social.