

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIX

EPOCA III

Núms. 61-62

ENERO-ABRIL
1970
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 del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación 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

Convocatoria	3
Reseña	5
Relación de Delegados	20
Inauguración	29
Clausura	57
Informe de la Secretaría General	71
Proyecto de Agenda de la IX Conferencia Interamericana de Seguridad Social	133
Informe del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social	141
Informe de actividades de las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social	175
Organización del II Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social	205
Informe de la Comisión de Finanzas	215

INFORME DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

I

ACTIVIDADES LECTIVAS EN EL CAMPO INTERAMERICANO

En cumplimiento de las finalidades para las que fue creado como organismo técnico de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y de su Comité Permanente, el Centro Interamericano ha proseguido sus actividades en el campo de la preparación y de la capacitación de los cuadros administrativos y técnicos de las instituciones y administraciones latinoamericanas de seguridad social, durante el lapso transcurrido entre el último informe rendido al Comité Permanente y la presente Reunión. Este lapso comprende los años lectivos de 1968 y 1969, este último en sus tres primeros trimestres.

En anexo se pormenorizan las actividades desarrolladas, con indicación del número y distribución por países de los participantes en los cursos y seminarios impartidos en el período considerado, así como los nombres y procedencia de los profesores invitados de países fuera de México. Se consignan igualmente en dicho anexo otras informaciones en relación con las actividades docentes y con aspectos administrativos, particularmente en lo que atañe al aporte económico de los organismos que auspician o colaboran a las labores del CIESS.

En este punto se hace referencia únicamente a aquéllos aspectos generales que pueden contribuir a poner en evidencia el desarrollo de las actividades de capacitación del personal y sobre todo a señalar la índole y la magnitud de los problemas que se presentan en este campo y que afectan, en mayor o menor grado, al desenvolvimiento administrativo y técnico de las instituciones latinoamericanas de seguridad social, con el consiguiente efecto sobre la eficacia en el cumplimiento de sus finalidades.

En este sentido cabe anotar, en primer término, que el número de cursos interamericanos que se pueden dictar anualmente en el CIESS está limitado por factores relacionados con las propias instituciones

latinoamericanas de seguridad social, tales como la limitación de los presupuestos de capacitación; la dificultad de ausentarse, así sea por pocas semanas, a los funcionarios más capacitados; la falta de planes y programas en materia de capacitación en muchas instituciones, así como de previsiones, en lo que concierne a la calidad y cantidad de necesidades de personal, etc. Por todas estas razones el número de cursos interamericanos que ha podido desarrollar el Centro en sus programas anuales desde que comenzó a funcionar en el año de 1963, ha estado circunscrito a 6 ó a lo sumo 7 cursos. En el año de 1968 se impartieron 4 cursos básicos y 2 seminarios y para 1969 se programaron 5 cursos básicos y un seminario.

Por otro lado, cabe hacer resaltar que, siguiendo la estrecha colaboración con el servicio encargado de la seguridad social de la OEA, en el lapso estudiado, se desarrollaron dos seminarios, a nivel de expertos, el primero entre julio y agosto de 1968 sobre el importantísimo tema de la Seguridad Social en relación con la Planificación Económica y la Planificación Social y el segundo en marzo de 1969 sobre la Seguridad Social y la Movilidad Demográfica. Dada la importancia de las conclusiones a que llegaron los expertos que intervinieron en los mismos, se adjuntan como anexos los Resúmenes y Conclusiones de los mismos, así como las listas de expertos que en ellos participaron.

Puede afirmarse que, siguiendo las orientaciones impartidas por el Presidente del CIESS y la coordinación con las actividades del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, se ha mantenido el énfasis sobre algunos temas centrales, que se consideran de gran trascendencia en el estado actual del desarrollo jurídico, económico-financiero, médico y administrativo de los regímenes latinoamericanos de seguros sociales, tales como las técnicas de organización y métodos administrativos; la organización y funcionamiento de los servicios de salud; la administración científica de personal; el análisis de costos; los aspectos de registro y control económico y los de estadísticas y manejo de informaciones. A estos temas centrales, se han añadido, en el período examinado, otros que tienen también gran interés para la mejor aplicación de la seguridad social, tales como las relaciones humanas y las relaciones públicas en las instituciones de seguridad social; la planeación de unidades médicas; la formación de instructores para los programas de capacitación a nivel nacional y la capacitación específica de los representantes de organizaciones de trabajadores.

Por las razones que se analizarán adelante, el interés por los cursos básicos se ha incrementado, lo cual ha permitido un continuo perfeccionamiento de los programas de los mismos, una permanente utilización

de la experiencia lograda año tras año y una mejor selección de los participantes. En cambio, el interés de las instituciones americanas por los cursos relacionadas con nuevos campos, como los que quedan mencionados, ha sido muy variable, comprobándose máximo interés hacia el tema de relaciones humanas y relaciones públicas y relativamente escaso interés en otras nuevas áreas, pese a que se ha procedido en cada caso a un estudio de necesidades y a sondeos respecto a la actitud de los directivos de las instituciones de seguridad social.

En la medida en que la actividad del Centro ha respondido a las finalidades para las que fue creado y lo que faltaría aun por hacerse en este campo para satisfacer en forma óptima a las necesidades reales de los regímenes americanos en este campo, se examinará adelante.

II

CAPACITACION A NIVEL NACIONAL

Para la formulación inicial de los planes y programas del Centro, se partió de la premisa de que, ante la imposibilidad de que las instituciones americanas de seguros sociales, enviasen personal en forma masiva a capacitarse en los cursos interamericanos que se imparten en el Centro, éstos se orientarían hacia la especialización de alto nivel a grupos restringidos, para que actúen luego como multiplicadores en las tareas de capacitación que debía impartirse en programas nacionales para los niveles medio y general. En este sentido el objetivo último del Centro ha sido fomentar y colaborar con la capacitación a nivel nacional, como única forma de poder satisfacer el volumen de necesidades de las instituciones latinoamericanas en este campo, con la oportunidad, especificidad y flexibilidad requeridas en cada caso.

Así lo comprendió la Conferencia Interamericana cuando aprobó en 1960 la resolución que creó el Centro y así lo ratificó, de manera explícita, el Comité Permanente cuando en sus últimas reuniones de San José de Costa Rica y de Lima, recomendó enfáticamente que se intensifiquen los esfuerzos por llevar a la práctica planes y programas nacionales de capacitación para el personal de las instituciones de seguridad social.

Persiguiendo este propósito y encuadrándose en los lineamientos acordados para la colaboración del Centro con los gobiernos e instituciones interesadas, se llevó a cabo el primer programa de cursos nacionales mediante la cooperación del Centro y de las dos instituciones peruanas de seguros sociales: la Caja Nacional de Seguro Social y el

Seguro Social del Empleado. Se llevó a cabo en primer término un ciclo de conferencias de actualización de alto nivel sobre temas básicos relacionados con la evolución y desarrollo de los seguros sociales, su paso hacia la seguridad social, la fundamentación financiera, la relación con la economía nacional; la organización y funcionamiento de los servicios médicos en los regímenes de seguridad social, la coordinación con las demás medidas y planes en materia de salud en el país; la organización, funcionamiento y evaluación de la gestión administrativa y los principales problemas que presenta la administración de la seguridad social en los países latinoamericanos.

Las conferencias del ciclo de actualización estuvieron a cargo, además del personal docente superior del Centro, por conferencistas proporcionados por la AISS, el CISS y la OEA.

Al ciclo de actualización siguieron los cursos de capacitación sobre los temas acordados como prioritarios con las instituciones peruanas de seguridad social, cursos cuyos programas fueron establecidos con el concurso del Centro y que fueron desarrollados muy exitosamente por personal de las propias instituciones.

Están concluidos con el Instituto Salvadoreño de Seguros Sociales, los arreglos para llevar a cabo un programa similar de cursos nacionales que se efectuarán en San Salvador y se espera únicamente la fijación de las fechas definitivas para llevarlo a la práctica.

El Instituto Paraguayo de Seguro Social solicitó igualmente que el Centro le preparara un proyecto de programa de cursos nacionales. La presente participación del Centro en las Jornadas Dominicanas de Seguridad Social que precedieron a la presente reunión del Comité Permanente, es parte del interés del Centro por colaborar en la intensificación de los esfuerzos nacionales en este campo.

Cabe destacar, de manera particular, las actividades en materia de capacitación del personal del IMSS que se han llevado a cabo en los locales del Centro y que se han intensificado en el período en examen hasta tal punto que locales y residencias del CIESS, muestran una ocupación mayor del 50 por 100 correspondientes a dichas actividades nacionales, realizadas según programas y con instructores del propio IMSS, todo ello sin mengua de la activa participación de funcionarios del IMSS como instructores y como alumnos en los cursos interamericanos.

En este capítulo cabe destacar de manera particular el éxito logrado en el desarrollo del Seminario de Actualización en materia actuarial, organizado para el personal técnico del Departamento Actuarial del IMSS

y conducido por el Profesor Lucién Féraud, Actuario Asesor de la AISS y Profesor de la Universidad de Ginebra.

III

OTRAS ACTIVIDADES

Como en años anteriores, el Centro ha participado activamente y ha aportado el concurso técnico que se le ha pedido, para colaborar en las actividades del CISS, de las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social y de la AISS, en esta última a través de las funciones de presidente del Grupo de Estudio de la relación entre Seguridad Social y Economía Nacional en los Países en Vías de Desarrollo y de ponente de la Comisión Permanente de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, que están a cargo del Director del CIESS.

En los locales del CIESS se han realizado en el período en examen, un número creciente de actividades científicas de instituciones mexicanas relacionadas con el desarrollo de las ciencias médicas o de las ciencias sociales ó económicas y asimismo un creciente número de similares actividades de carácter interamericano e internacional.

IV

COOPERACION DE ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES A LAS ACTIVIDADES DEL CIESS

En primer lugar cabe destacar una vez más que las actividades del CIESS son factibles gracias, principalmente, a la colaboración que en todos los órdenes le ha prestado el IMSS, cuyo Director General, Dr. Ignacio Morones Prieto, es a su vez Presidente del Centro Interamericano y cuya orientación e interés permanentes han constituido uno de los mayores incentivos para el creciente desenvolvimiento de las actividades del Centro. La colaboración económica del IMSS — que junto con la de los organismos internacionales que lo auspician económicamente, se hace constar en anexo — ha estado dedicada en gran parte a cubrir los costos ocasionados en el Centro por las actividades de capacitación del personal del propio IMSS, por el alojamiento de profesores invitados por el IMSS para sus programas permanentes de actualización médica, así como de funcionarios internacionales y nacionales que han acudido a México con propósitos relacionados con la seguridad social. No obstante ello, el aporte económico del IMSS para las actividades interame-

ricanas del CIESS es mayoritario y decisivo para las actividades de éste, de lo cual se deja expresa constancia ante los países de América, como un nuevo testimonio del cumplimiento del compromiso que tomó sobre sí el IMSS al aceptar el cometido que le dio la Conferencia Interamericana de encargarse, conjuntamente con el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, del funcionamiento del Centro Interamericano.

En análogos términos puede hablarse de la cooperación decidida y continúa del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y, en particular, de su Secretario General, Dr. Gastón Novelo, quien una vez más y pese a sus agobiantes ocupaciones, ha tomado a su cargo la coordinación técnica de los dos cursos sobre Organizaciones y Funcionamiento de los Servicios Médicos en las Instituciones de Seguridad Social, que se han dictado en el período en examen.

El auspicio económico de la OIT, que ha alcanzado las cifras que se señalan en anexo, ha permitido contar con 8 profesores invitados (6 de instituciones europeas de seguridad social, uno de América Latina y uno de USA) y además, con 2 bolsas de ayuda económica a participantes en los cursos interamericanos del CIESS.

Igualmente el auspicio económico de la OEA ha sido trascendental para las actividades del CIESS. Ha permitido realizar — bajo los auspicios conjuntos de las dos organizaciones OEA-CIESS — los dos Seminarios a nivel de expertos que quedan reseñados, el primero sobre “La Seguridad Social y la Planificación Nacional Económica y Social” y el segundo sobre “Seguridad Social y Población”. Ha permitido igualmente contar con 8 profesores invitados (4 latinoamericanos y 4 estadounidenses) y asimismo ha hecho posible la asistencia de 60 participantes que han disfrutado de la ayuda económica de la OEA (incluidos los participantes en los dos Seminarios mencionados).

La administración del Seguro Social Norteamericano ha auspiciado y costado el viaje de un profesor en la persona de la señorita Elizabeth Mulholland, quien fuera hasta comienzos de este año, Jefe de Personal en la sede de Baltimore.

V

CUADERNOS TECNICOS

Continuando con la serie de Cuadernos Técnicos, el CIESS ha publicado en el período examinado, tres nuevos volúmenes que son:

- Nº 7.— Seguridad Social y Economía Nacional en los Países en Vías de Desarrollo, cuyo autor es el propio Director del CIESS.
- Nº 8.— La Integración Latinoamericana y la Seguridad Social, por el Dr. Ricardo R. Moles, Asesor Técnico de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Nº 9.— Fenómenos Médico-Sociales y Seguridad Social, por el Dr. Henri G. Poulizac, Médico Jefe de la Unidad de Investigación Médico-Social de la Caja Regional de Seguridad Social del Noroeste (Nancy-Francia).

A la publicación de estos tres volúmenes ha contribuído económicamente en forma substancial la OIT.

VI

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CAPACITACION DEL PERSONAL TECNICO Y ADMINISTRATIVO DE LAS INSTITUCIONES LATINOAMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Las experiencias recogidas en el Centro Interamericano en los siete años que lleva dedicados a la capacitación; las informaciones obtenidas directamente de los funcionarios que han acudido a sus cursos, particularmente a los de organización y métodos y a los de administración de personal; el confrontamiento permanente entre lo que puede lograrse en eficacia y simplificación administrativas en los tiempos actuales en que se dispone de nuevos medios auxiliares y de técnicas modernas en el campo de la administración frente a las prácticas comúnmente en uso en la mayoría de las instituciones americanas de seguros sociales, colocan al Centro en una posición privilegiada para apreciar — a la vez desde un punto de vista de conjunto y también en profundidad a nivel de cada aspecto particular — los problemas que confrontan las instituciones latinoamericanas en el campo de la capacitación del personal y, por extensión, en los de organización y funcionamiento administrativos.

Se ha estimado por estas razones que es deber imperativo del Centro Interamericano exponer sus puntos de vista al respecto, ante la XVI Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, con el ánimo de que, al transmitirles las inquietudes en estos aspectos, acepten incluir en el temario de la próxima Conferencia Interamericana el tema de la relación entre la capacitación de los cuadros y

la eficacia y el rendimiento en la organización y gestión administrativas. El propósito último sería enfatizar ante los gobiernos e instituciones americanas, la necesidad de sistematizar y de multiplicar los esfuerzos para lograr cuadros técnicos y administrativos de sólida preparación específica, como una de las condiciones primordiales para elevar los niveles de la administración.

Como punto de partida se sientan las siguientes premisas:

- 1.— No puede haber administración fluída y eficaz sin funcionarios capaces;
- 2.— Dada la complejidad y la multiplicidad de funciones y actividades técnicas y administrativas de la seguridad social, y no importa cual sea la preparación general básica del profesional o del funcionario, sus servicios serán eficaces solamente en la medida en que hayan recibido entrenamiento y capacitación para la aplicación específica de sus conocimientos y aptitudes en relación a la peculiaridad de las instituciones de seguridad social.
- 3.— La simple designación a ocupar un puesto o a desempeñar una función no es garantía de eficiencia técnica o administrativa según ha sido la práctica en el pasado, a menos que esté avalada por una preparación teórica o práctica específica y satisfactoria. Tampoco es recomendable confiar exclusivamente en la experiencia que se adquiera en el ejercicio de la función sobre todo cuando se trata de técnicas o de procedimientos complicados y de alta responsabilidad, pues ello significa que durante el período en que se adquiere la experiencia, las decisiones se tomen sobre la base de la intuición o sobre consideraciones empíricas. Es sabido que son escasas las probabilidades de acertar con decisiones intuitivas o empíricas y, sobre todo, que no hay justificación en correr el riesgo de una alta incidencia de decisiones contestables en el tiempo actual en que la administración se ha elevado a rango de ciencia, en razón de que las decisiones se toman sobre el doble fundamento de una apreciación justa de informaciones factuales y de un adecuado manejo técnico de las mismas.
- 4.— Los valores materiales de todo orden que ponen en juego los regímenes de seguridad social y sobre todo las esperanzas de bienestar social de grandes sectores de la colectividad, son de tal manera importantes que nada justificaría ante la colectividad, que se malgasten los primeros o se frustren las segundas,

por confiar su administración a personal sin preparación garantizada o mediocremente capacitado.

Frente a estas premisas que son incontestables, el cuadro — esbozado a grandes rasgos y esquemáticamente — que presentan la gran mayoría de instituciones latinoamericanas de seguridad social, es el siguiente:

En toda América Latina, donde se presta o garantiza algún tipo de servicio o de prestación de seguridad social a más de 42 millones de personas (*), en 77 instituciones de seguros sociales, en las cuales trabajan cerca de un medio millón de técnicos y funcionarios administrativos, no existe — fuera del CIESS — más que una escuela de seguridad social, orgánicamente estructurada como tal, con programas y funcionamiento permanentes.

En contraposición, todas las instituciones de seguridad social de importancia en Europa y Norte América, cuentan con institutos permanentes de capacitación y entrenamiento para su personal. En algunos países, como en Francia, se garantizan a la vez la eficiencia y la carrera, en programas de capacitación de tres años de duración para los funcionarios de niveles operativos y existe además una escuela superior de seguridad social para los cuadros de nivel ejecutivo y superior.

Los programas de capacitación que desarrollan algunas instituciones americanas son ocasionales, responden a iniciativas del momento, no guardan relación con la magnitud cuantitativa y cualitativa de las necesidades en materia de preparación del personal y, lo que es aun más decepcionante, en la mayoría de dichos programas la instrucción se limita a la enseñanza de cómo deben cumplirse ciertos trámites o ciertas rutinas, pero no a una enseñanza de principios, única forma de garantizar con criterio progresista, la solución a la cuestión de cómo operar con eficacia y rendimiento en un proceso administrativo en evolución. En esta forma, se tienden a perpetuar con el entrenamiento, los vicios y hábitos rutinarios de procedimientos altamente burocratizados.

(*) Dato estimado sobre la base de la información del Manual Interamericano de Instituciones de Seguridad Social — CISS México 1967. — La estimación no incluye a Cuba, por no disponerse de ningún dato.

Otra prueba de lo anterior es que ninguna institución americana, excepto el IMSS, se ha interesado en enviar candidatos al curso de instructores para los cursos nacionales de seguridad social, convocado por el CIESS.

En la mayoría de los casos, los programas de capacitación no guardan relación alguna con los métodos — si es que los hay — y procesos de selección y reclutamiento ni con los de promoción y de carrera administrativa, por lo cual los esfuerzos en materia de capacitación resultan inconexos y en gran parte caen en el vacío.

No es de admirar que en estas condiciones, no haya un ambiente propicio para un aprovechamiento óptimo de las facilidades que en el campo del entrenamiento y capacitación ofrece el CIESS. Salvo algunos países y algunas instituciones, el envío de funcionarios al CIESS ha sido hasta el presente sobre todo el fruto del esfuerzo y perseverancia individuales de algunos directivos y de los propios candidatos, más que el resultado de una política concertada o de una visión clara y realista de los directivos en cuanto a las necesidades cuantitativas y cualitativas en materia de personal. No siempre puede alegarse dificultades o restricciones de tipo económico porque hay instituciones — como por ejemplo el Instituto Colombiano de Seguros Sociales — en que existe acumulado un considerable fondo para capacitación y entrenamiento, pero sin un programa adecuado para su utilización racional. Lo prueba también la limitada utilización de las ayudas económicas que generosamente tienen puestas a disposición de las instituciones americanas la OIT y la OEA para participación en los cursos del CIESS. Para el presente año, la OEA ha reducido su presupuesto de ayuda en razón de que no han hecho suficiente uso las instituciones americanas.

No obstante, se hace la salvedad de que la situación descrita corresponde básicamente a las ramas administrativas, ya que el cuadro es incomparablemente más optimista en lo que concierne a la capacitación y actualización en las ramas médicas, en las cuales se desarrollan con notable éxito programas permanentes de enseñanza e investigación en algunas instituciones americanas de seguros sociales, lo cual demuestra que partiendo de la base de una formación superior más o menos uniforme y con una motivación científica, puede lograrse pleno éxito en los esfuerzos y programas de capacitación.

Es también decisivo en este aspecto la falta de una verdadera carrera administrativa en la mayoría de las instituciones americanas de seguridad social. Esto se debe en primer término, al crecimiento de la mayoría de las instituciones por yuxtaposiciones sucesivas según un modelo típicamente tayloriano y al mantenimiento de estructuras jerárquicas rígidas y excesivamente absorbentes, sin que se haya establecido en muchos casos la línea de división entre la responsabilidad decisoria de orden político y las responsabilidades técnicas y operativas, lo que habría hecho posible establecer en relación a estas últimas, los principios y normas de una verdadera carrera administrativa, que sin lugar a duda constituye el incentivo y el fundamento de una capacitación progresiva de todos los niveles.

Constituye también un factor adverso la constatación de que un gran número de instituciones latinoamericanas de seguridad social han seguido en su crecimiento burocrático la llamada "Ley de Parkinson". (*) La relación "número de empleados administrativos población asegurada" se muestra generalmente desfavorable en las instituciones latinoamericanas, en donde se constatan proporciones de hasta un empleado administrativo por menos de cada 20 trabajadores asegurados, mientras que en Europa se considera aceptable una relación de no menos de uno a 200. La presencia de personal supérfluo no propicia de manera alguna la productividad, ni la capacitación ni una incentivación adecuada, ni la eficacia administrativa. Desde el punto de vista del costo de la administración, la situación descrita conduce a resultados completamente desfavorables. Se da el caso de administraciones cuyo costo de gestión llegaba a niveles superiores al 2.5 por 100 de los salarios asegurados, según una investigación llevada a cabo en los años de 1962 y 63 por la Comisión Regional Americana de Organización y Métodos.

Las orientaciones en materia de sindicalismo que en muchas instancias representan un coadyuvante favorable de la administración, en ciertos casos por la aplicación a "outrance" de principios ya obsoletos, se constituyen en factores adversos. Tal es el caso de una institución en que todas las vacantes administrativas tienen que ser llenadas necesariamente por el nivel más bajo de la escala, con lo cual la administración, a la vuelta de pocos

(*) Llamada así por el Profesor Northcot Parkinson y cuyo enunciado es: "Los efectivos de una empresa aumentan independientemente del volumen de trabajo a cumplir".

años y prematuramente, está condenada a sufrir las consecuencias del llamado "Efecto de Peter". (*)

Desde el punto de vista de la normalización y racionalización administrativas, otros signos en el mismo sentido constituyen el mínimo porcentaje de instituciones latinoamericanas que cuentan, a nivel asesor gerencial, con servicios de Organización y Métodos. Igual cosa puede decirse de los servicios de administración científica de personal. En este último aspecto, una experiencia reciente del CIESS mostró que para un curso *avanzado* de administración de personal, solamente dos candidatos llenaron los requisitos exigidos.

Debe no obstante advertirse con satisfacción que los cursos anuales de Organización y Métodos y Administración de Personal, que se imparten en el Centro han contribuido a la creación o al mejoramiento de estos servicios en algunas instituciones americanas y que por lo menos existe un pequeño núcleo de funcionarios capacitados en estos menesteres.

Otro serio inconveniente que se deriva de no contar con cuadros suficientes en cantidad y calidad, es que no permite llevar adelante el proceso de descentralización administrativa — única forma de lograr un razonable grado de eficiencia — porque ello supondría confiar la plena responsabilidad de cada "unidad de funcionamiento" a un funcionario altamente capacitado y plenamente identificado con las políticas de los órganos directivos, no sólo en los propósitos finales de la seguridad social, sino también en la política administrativa.

Las anteriores consideraciones y muchas otras que podrían hacerse respecto a la administración de la seguridad social en Latinoamérica, deben haber sido las que inspiraron al señor Marshall Wolfe, Jefe de la Sección de Asuntos Sociales de la CEPAL, a escribir las frases con que comienza el estudio intitulado: "La seguridad social y el desarrollo: La experiencia Latinoamericana", presentado en noviembre de 1967 a un seminario sobre seguridad social en relación con el desarrollo económico y social, organizado por la Universidad de Wisconsin y que dicen así "En la América Latina de hoy, sobre pocos problemas de política pública parece haber tanto consenso como sobre las

(*) Llamado así por el Profesor Laurence T. Peter y cuyo enunciado es: "En la jerarquía administrativa, la promoción de un buen empleado es inevitable hasta el punto en que llega al nivel de incompetencia".

deficiencias de los sistemas de seguridad social. Las tribulaciones kaffianas del ciudadano que quiere hacer valer sus derechos frente a la burocracia que administra la seguridad social y los aprietos del jubilado a medida que la inflación va minando el poder adquisitivo de su pensión, se describen con las mismas palabras en la prensa conservadora, en la reformista y en revolucionaria. Igual censo hay respecto a la conveniencia de contar con un sistema de seguridad social, ya que hasta los críticos más acerbos comúnmente dan por sentado que la seguridad social es hoy parte de la vida nacional, y que de algún modo se reformará y se extenderá a estratos cada vez más grandes de la población”.

Es esta última convicción y la de que un buen ordenamiento administrativo cuesta menos que uno deficiente o malo, además de brindar el primero más satisfacción a quienes en él laboran, son las que ha incitado al Centro Interamericano a presentar el cuadro que queda esbozado con el ánimo — ya expresado — de convencer a los representantes de los países americanos ante la XVI Reunión del Comité Permanente para que incluyan en la agenda de la próxima Conferencia en punto dedicado al estudio del tema: “Relación entre la capacitación de los cuadros y la eficacia y el rendimiento en la organización y gestión administrativas en las instituciones latinoamericanas de seguridad social”.

VII

ACTIVIDADES FUTURAS DEL CIESS

Siguiendo el plan para tres años que se presentó en 1967 al Comité Permanente, el Centro Interamericano ha formulado para el próximo año de 1970 el programa de actividades docentes latinoamericanas, que se ha distribuido con los documentos de la presente reunión. Se llama la atención de manera particular en los siguientes puntos:

- a) Se contempla la realización de un cursillo de actualización en materia actuarial que se desarrollará con el coauspicio de la OIT, de la OEA y de la AISS. Se ha estimado que tiene trascendencia y oportunidad dicha actualización, en primer lugar, por los cambios en la metodología actuarial a que dan lugar las tendencias en materia de seguridad social en nuestros países y el desarrollo mismo de dichas técnicas y, en segundo

lugar, la afluencia creciente a puestos de responsabilidad técnica de expertos actuariales egresados de cursos de formación acelerada o de quienes en un período relativamente corto han cambiado de profesión y se hallan en la actualidad realizando tareas actuariales en las instituciones americanas.

Los temas centrales serán:

1. *Problemas y técnicas actuariales en relación con los regímenes de seguridad social que cubren los riesgos de invalidez-vejez y muerte:*
 - (a) valuaciones y estimaciones, *ad-hoc* y periódicas;
 - (b) revalorización de prestaciones.
2. *Problemas y técnicas actuariales en relación con los regímenes de seguridad social que cubren los riesgos a corto plazo:*
 - (a) enfermedad-maternidad (con particular referencia a los planes nacionales de salud);
 - (b) riesgos profesionales, asignaciones familiares, desempleo (?).
3. *Problemas que plantea para el actuario la interdependencia de la seguridad social y la economía nacional. La econometría y la investigación operacional en su aplicación a la seguridad social.*
4. *Aspectos internacionales del actuariado en materia de seguridad social.*

Es la intención invitar a dictar conferencias en dicho cursillo a destacados actuarios de seguridad social de Europa y Norte América. Las conversaciones están muy adelantadas con la OIT y la OEA para que acepten dedicar parte del crédito anual que se destina al CIESS para este propósito. La fecha más probable será el mes de marzo y sería la intención que el cursillo se efectúe en el CIESS inmediatamente después de la reunión de la Comisión Regional Americana de Actuarios y Estadísticos de la seguridad social.

- b) Otro importante aspecto del programa de 1970 será el Seminario sobre problemas de Mecanización y Automatización en las Instituciones de Seguridad Social, que se realizará en acatamiento del acuerdo tomado por la Comisión Regional Americana de Organización y Métodos en su V Reunión (Managua,

abril-mayo 1969). Coauspicará este Seminario, además del Comité Permanente, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, como patrocinadores de la mencionada Comisión Regional Americana.

En este seminario se abordarán los problemas que plantean a las instituciones latinoamericanas de seguridad social los siguientes aspectos de verdadero interés en la administración moderna:

- a) La introducción de equipos de alta capacidad en volumen y tiempo para el procesamiento de informaciones o la sustitución de un equipo por otro de mayor capacidad, como, por ejemplo, el paso de la segunda a la tercera generación de computadoras, y
- b) La optimización del empleo y uso de los equipos de procesamiento de informaciones.

Los demás cursos corresponden a los que se dictan habitualmente cada año.

CURSOS INTERAMERICANOS

CURSO DE CONTABILIDAD Y CONTROL ECONOMICO EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	1968
CURSO SOBRE ORGANIZACION Y METODOS ADMINISTRATIVOS EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	1968 — 1969
CURSO SOBRE ADMINISTRACION DE PERSONAL EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	1968
CURSO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS MEDICOS EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	1968 — 1969
CURSO SOBRE RELACIONES HUMANAS Y RELACIONES PUBLICAS EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	1969
CURSO AVANZADO DE ADMINISTRACION DE PERSONAL EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	1969
CURSO PARA INSTRUCTORES PARA PROGRAMAS DE CAPACITACION EN INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	1969
SEMINARIO INTERAMERICANO DE REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES.	1968
SEMINARIO SOBRE ANALISIS DE COSTOS EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	1968

OTROS SEMINARIOS

SEMINARIO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y PLANIFICACION NACIONAL.

SEMINARIO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y POBLACION.

CURSOS INTERAMERICANOS 1968

CONTABILIDAD Y CONTROL ECONOMICO EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

17 de enero a 15 de marzo

No. de materias: 14
No. de participantes: 18
Países representados: 7

BOLIVIA	3
COSTA RICA	2
ECUADOR	3
EL SALVADOR	1
MEXICO	2
PANAMA	2
PERU	5

Profesor extranjero: Sr. Manuel Mejía — Ecuador.

ORGANIZACION Y METODOS ADMINISTRATIVOS EN LAS
INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

13 de marzo a 28 de junio

No. de materias: 18
No. de participantes: 28
Países representados: 8

BOLIVIA 4
COSTA RICA 1
ECUADOR 7
MEXICO 7
NICARAGUA 1
PANAMA 2
PERU 5
VENEZUELA 1

Profesores extranjeros: 5 Sr. Beryl Frank — EE. UU.
Dr. Ricardo Moles — Argentina.
Sr. Manuel Mejía — Ecuador.
Sr. A. Van Buggenhout — Bélgica.
Sr. Jacques Léonard — Francia.

ADMINISTRACION DE PERSONAL EN LAS INSTITUCIONES
DE SEGURIDAD SOCIAL

29 de abril a 28 de junio

No. de materias: 13
No. de Participantes: 22
Países representados: 7

COLOMBIA 1
COSTA RICA 1
ECUADOR 7
EL SALVADOR 4
MEXICO 4
PERU 2
VENEZUELA 3

Profesores extranjeros: 3 Dr. Ricardo Moles — Argentina.
Dr. Raymond L. Randal — EE. UU.
Srita. Elizabeth Mulholland — EE. UU.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS MEDICOS
EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

3 de julio a 13 de septiembre

No. de materias 19
No. de participantes: 25
Países representados: 8

BOLIVIA 2
COSTA RICA 1
ECUADOR 1
EL SALVADOR 2
MEXICO 12
NICARAGUA 2
PERU 1
VENEZUELA 4

Profesores extranjeros: 5 Dr. Alfredo Leonardo Bravo — Chile.
Dr. J. Dejardin — Bélgica.
Dr. Arturo Vasi — Perú.
Dr. Horacio Parra — Colombia.
Dr. Fioravanti Alonso Di Piero — Brasil.

SEMINARIO INTERAMERICANO DE REPRESENTANTES DE
ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES

4 de septiembre a 4 de octubre

No. de materias: 10
No. de participantes: 7
Países representados: 5

COLOMBIA 1
ECUADOR 1
EL SALVADOR 1
MEXICO 3
PERU 1

Profesor extranjero: Sr. Beryl Frank — EE. UU.

CURSOS INTERAMERICANOS 1969

**CURSO DE ESPECIALIZACION PARA GRADUADOS SOBRE
PLANEACION Y DISEÑO DE UNIDADES MEDICAS
EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

4 de febrero a 9 de mayo

No. de materias: 15
No. de participantes: 20
Países representados: 3

GUATEMALA 1
MEXICO 18
REP. DOM. 1

**ORGANIZACION Y METODOS ADMINISTRATIVOS EN LAS
INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

12 de marzo a 27 de junio

Nº. de materias: 20
No. de participantes: 17
Países representados: 8

COSTA RICA 2
CHILE 2
GUATEMALA 3
HONDURAS 2
MEXICO 4
PARAGUAY 1
URUGUAY 1
VENEZUELA 2

Profesores extranjeros: 3 Srita. Elizabeth Mulholland — EE. UU.
Sr. Michel Braudo — Francia.
Sr. Jacques Léonard — Francia.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS MEDICOS
EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

2 de julio al 12 de septiembre

No. de materias: 19
No. de participantes: 21
Países representados: 8

ECUADOR 3
GUATEMALA 1
MEXICO 9
PANAMA 1
PARAGUAY 1
PERU 3
REP. DOM. 2
VENEZUELA 1

Profesores extranjeros: 2 Dr. Leonardo Bravo — Chile.
Dr. Henri Poulizac — Francia.

RELACIONES HUMANAS Y RELACIONES PUBLICAS EN LAS
INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

16 de julio a 29 de agosto

No. de materias: 14
No. de participantes: 36
Países representados: 7

GUATEMALA 1
COLOMBIA 1
ECUADOR 1
EL SALVADOR 1
MEXICO 26
PERU 5
VENEZUELA 1

Profesores extranjeros: 2 Sra. Lic. Carmen Naranjo —
OEA — COSTA RICA
Sr. Roy Swift — EE. UU.

CURSO AVANZADO SOBRE ADMINISTRACION DE PERSONAL EN LAS
INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

29 de septiembre al 21 de noviembre

(SUSPENDIDO)

CURSO PARA INSTRUCTORES PARA PROGRAMAS DE CAPACITACION
EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

15 de octubre a 11 de diciembre

(CURSO PENDIENTE)

PARTICIPANTES POR PAISES:

BOLIVIA	9
COLOMBIA	3
COSTA RICA	7
ECUADOR	24
EL SALVADOR	12
GUATEMALA	6
HONDURAS	2
MEXICO	94
NICARAGUA	3
PANAMA	5
PARAGUAY	2
PERU	22
REP. DOM.	3
URUGUAY	1
VENEZUELA	12

PROFESORES POR PAISES:

ARGENTINA	1
BELGICA	2
BRASIL	1
COLOMBIA	1
COSTA RICA	1
CHILE	1
ECUADOR	2
EE. UU.	4
FRANCIA	3
PERU	1

PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y PLANIFICACION NACIONAL AUSPICIADOS POR OEA-CIESS	10
PARTICIPANTES BECADOS POR LA OIT EN 1968	2
PARTICIPANTES BECADOS POR LA OEA EN 1968	15
PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y POBLACION AUSPICIADOS POR OEA-CIESS	15
PARTICIPANTES BECADOS POR LA OEA EN 1969	20
PROFESORES POR LA OEA	9
PROFESORES POR LA OIT	8

ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES QUE HAN COLABORADO EN LOS RENGLONES QUE SE INDICAN, PARA EL SOSTENIMIENTO DEL CISS, DEL 1º DE ENERO DE 1968 AL 30 DE JUNIO DE 1969

VALORES EXPRESADOS EN U. S. DOLARES

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Cuotas de inscripción, alojamiento y alimentación por participantes del IMSS en cursos de capacitación del Centro.	UScy\$ 86,485.00
Colaboración con remesas en efectivo y en especie de consumo inmediato.	265,000.00

INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE CENTRO Y SUD-AMERICA

Por cuotas de alojamiento y alimentación e inscripciones.	30,766.00
---	-----------

CONTRIBUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DE TRABAJO

9,923.00

CONTRIBUCION DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS

17,047.00

CONTRIBUCION DE LA AGENCIA INTERAMERICANA DE DESARROLLO

200.00

Además el <i>Instituto Mexicano del Seguro Social</i> en servicios (personal comisionado, mantenimiento de edificios y jardines, luz, servicio telefónico, etc.). Esta cantidad ha sido del orden de en el período señalado.	110,588.00
--	------------

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Tiene puesto a disposición del Centro el edificio, equipo y mobiliario.

SEMINARIO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y POBLACION

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Organización de los Estados Americanos

México, marzo 1969.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Resumen

Situación y tendencias demográficas en América Latina

1. La población de América Latina, estimada en unos 85 millones en 1920, alcanzará a mediados de 1969 a unos 267 millones. Este crecimiento se fue acelerando como consecuencia del mantenimiento de altos niveles de fecundidad y del descenso continuado de la mortalidad, sin tener la migración internacional un efecto significativo en el aumento demográfico de la gran mayoría de los países. Se prevé que las elevadas tasas de crecimiento se mantendrán por un tiempo.

2. Como consecuencia de la evolución de las variables demográficas mencionadas, la estructura por edad de la población en la gran mayoría de los países presenta una elevada proporción de jóvenes (aproximadamente la mitad de la población total tiene menos de 20 años) y una baja proporción de personas de edad avanzada (5 por ciento de la población total tiene más de 65 años).

3. La elevada proporción de jóvenes implica altos índices de dependencia económica por cada persona en edad de trabajar existe otra en edad pre o posactiva.

4. La estructura demográfica y las características económicas, sociales y culturales determinan que en los países de América Latina la participación masculina en la actividad económica sea sensiblemente superior a la femenina, frente a lo que se observa en los países desarrollados, y que comience a edad muy temprana y se extienda en algunos países, más allá de las edades normales de retiro, y que la participación femenina, alcance niveles inferiores a los de los países desarrollados. Asimismo determinan la existencia de altos niveles de desempleo y subempleo y una alta concentración en el sector primario y de menor grado en el terciario.

5. Paralelamente al crecimiento demográfico se ha observado un proceso de redistribución geográfica de la población, cuyo aspecto más importante es la concentración de la población en las zonas urbanas, especialmente en las más populosas. A pesar de que el rápido crecimiento demográfico de las zonas urbanas se ha debido, en gran parte, a la migración desde las zonas rurales, la población rural todavía crece rápidamente.

6. No se está repitiendo en América Latina la experiencia de los países actualmente desarrollados, en los cuales el proceso de urbanización ocurrió paralelamente al de industrialización. Debido a que la urbanización tiene un ritmo más acelerado que la industrialización, la capacidad de absorción de la población migrante se ha limitado y gran parte de ella ha ido a engrosar la vasta masa económicamente marginada de los centros urbanos.

7. Todo parece indicar que el proceso de urbanización continuará en el futuro con intensidad variable según los países. No obstante, aun cuando la proporción de población rural decrecerá, su magnitud en términos absolutos continuará aumentando con bastante rapidez.

Situación de la seguridad social en América Latina y sus perspectivas en función de los factores demográficos

8. Las primeras muestras de la previsión social en América Latina se dieron en las leyes de jubilaciones nacidas en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Uruguay, en los primeros decenios del siglo actual, las que después de cubrir a los funcionarios públicos se extendieron a algunas ramas de trabajadores privados.

9. Las leyes de accidentes del trabajo, otro aspecto de la previsión social, empezaron a aparecer en América Latina, en los primeros años del siglo presente y posteriormente, en muchos casos se incorporaron al régimen general del seguro social, no faltando actualmente en ningún país.

10. El seguro social de por sí comenzó a manifestarse en América Latina poco después de la primera guerra mundial, a base de una cierta unificación legal e institucional, de una generalización de contingencias cubiertas y de un aumento de personas amparadas. El proceso iniciado en 1924 se extendió a todo el Continente hasta llegar a la situación actual en que todos los países cuentan con regímenes de seguridad social en distintas etapas de desarrollo.

11. En general, las leyes latinoamericanas de seguro social no contemplan la totalidad de contingencias y personas a cubrir. Si bien algunos países han acordado un régimen general de seguro social, han ido cubriendo las contingencias, las personas a amparar y la extensión geográfica en forma paulatina. Sólo un número reducido de países ha logrado la cobertura de todas las contingencias — la mayoría está en proceso de extensión — o han introducido las asignaciones familiares.

12. En lo relativo a personas amparadas, predomina la cobertura del trabajador asalariado en la industria, el comercio y los servicios, estando por lo general muy limitada la protección al trabajador agrícola.

13. En cuanto a la extensión geográfica, el seguro social se impuso en principio en las capitales y en las ciudades más importantes del país, habiéndose extendido gradualmente a otras poblaciones menores. Sin embargo, con pocas excepciones, aún en las zonas urbanas subsisten grandes grupos no amparados.

14. Las presiones e intereses de determinados sectores han sido causa de que en algunos países latinoamericanos existan varios regímenes de seguro social según profesiones y contingencias — en algunos — casos una gran proliferación de sistemas — con la consecuente existencia de más de 100 instituciones independientes de seguro social. Sin embargo, actualmente hay en América Latina un deseo manifiesto y marcadas tendencias en favor de la unificación de sistemas.

Influencia de los factores demográficos sobre los programas sociales en general y los sistemas de seguro social en particular

15. Se puso énfasis en algunos aspectos compatibles con el tema, tales como las tendencias del proceso de urbanización en Latinoamérica. Hubo consenso en la apreciación de que este proceso tiene raíces, por un lado, en las diferentes tasas de crecimiento vegetativo de las zonas urbanas y de las rurales, y por otro, en las diferentes condiciones de trabajo y de vida en las diversas zonas, factores que determinan en parte la migración incontrolada del campo a la ciudad y la formación de un creciente “subproletariado” urbano, sin que por ello pueda dejar de esperarse en un futuro previsible una disminución substancial de la proporción de población dedicada a actividades primarias.

16. Se observó que para las perspectivas de la extensión de la seguridad social a otros sectores y zonas, esta situación plantea serios y difíciles problemas en la gran mayoría de los países latinoamericanos, particularmente en lo que se refiere a la naturaleza de la protección social organizada — valedera en un régimen nacional de seguridad

social — a los niveles de dicha protección y a las posibilidades de financiamiento.

17. Al considerar los sectores no amparados, se recalcaron de manera particular las deficiencias en materia de cuidado de la salud de las poblaciones rurales, características de casi todos los países de la región que influyen decisivamente en el aspecto demográfico a través de la alta incidencia de la mortalidad infantil, el bajo nivel de ingresos y la baja productividad. Esta última está determinada, entre otras causas, por deficiencias de nutrición y sanitarias, factores que por sí solos justificarían conceder prioridad a las zonas rurales en los programas de seguridad social y que, por otra parte, hacen indispensable el empleo de todos los recursos técnicos y materiales y la coordinación de todas las entidades e instituciones que en cada país tienen responsabilidades relacionadas con la prevención o el cuidado de la salud o, en general, con su promoción.

18. Otro aspecto en que se destacó, la influencia demográfica sobre la formulación y el desarrollo de los esquemas de seguridad social es el relativo a las tendencias en la distribución de la población por sexos y edades y por situación económica. Al considerar estos tres aspectos se recalcó que los niveles de protección social organizada que puede ofrecer la seguridad social a la colectividad nacional dependen básicamente de las relaciones demográficas entre la población económicamente activa y la población que depende de ésta, tanto a través de las tasas de dependencia relacionadas a los sectores preactivos como a los grupos que han salido del sector económicamente activo como beneficiarios de prestaciones de la seguridad social. A este respecto se reiteró la necesidad de distribuir con máxima equidad los beneficios de la seguridad social como condición indispensable para cumplir los postulados de justicia social que la informan, y también para posibilitar la extensión de alguna forma de protección de la seguridad social a los sectores mayoritarios actualmente no incorporados, dentro de las posibilidades y disponibilidades de la economía nacional en su conjunto. Se enunció también en este respecto que la gran proporción de jóvenes, característica de los países latinoamericanos, determina crecientes necesidades en materia de educación y formación profesional. El no contar con facultades educativas en cantidad y calidad suficientes, contribuye al desempleo parcial o a formas de desempleo real o disfrazado que inciden negativamente en los regímenes de seguridad social. Se recalcó la necesidad de una política de empleo consistente con la de desarrollo y de planes para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, lo que contribuiría sustancialmente a un mejor ordenamiento y a soluciones de mayor eficacia en el campo de la seguridad social.

19. Se consideraron en forma extensa las relaciones que pueden existir entre el crecimiento demográfico y el incremento del producto, como resultado del proceso de desarrollo económico general de los países latinoamericanos. Se hizo notar de manera particular que para los fines de los programas sociales — entre ellos el de seguridad social — es determinante, la distribución equitativa entre los diferentes grupos económicos de la población, tanto o más que el crecimiento del producto *per cápita*. La seguridad social puede contribuir substancialmente a este fin siempre que sus programas respondan realmente a los principios fundamentales que le son inherentes: la universalidad, la equidad en la protección y la solidaridad nacional de todos los sectores económicos. Se hizo notar que estos postulados no podrán lograrse mientras permanezcan desamparados los grupos mayoritarios — y por cierto los menos dotados — de la colectividad nacional.

20. Se señaló que debido a la enorme variedad de situaciones laborales y de vida de tales grupos mayoritarios, particularmente de los sectores rurales, es necesario formular soluciones más flexibles y ciertamente más diversificadas en relación con las medidas de seguridad social.

Medios por los cuales los regímenes de seguridad social pueden contribuir a la formulación y ejecución de una política de población y a la utilización de la demografía en la planificación y el desarrollo de la seguridad social.

21. Se dejó claramente establecido que un programa de control de la natalidad o planificación familiar no constituye en sí una política de población, sino que más bien podría ser parte de ella. Se demostró que una política de población no siempre implica reducción en la tasa de crecimiento, sino que también puede tender a fomentar el crecimiento de la población, como ha sido el caso en algunos países con bajas tasas de natalidad aun cuando esta situación es la menos común. Asimismo se señaló que el concepto de política de población envuelve otros aspectos sociales del desarrollo como son los problemas del trabajo, de la educación y de la recreación, todos destinados a influir en la cantidad y la calidad de los recursos humanos disponibles. Se destacó que dicha política debe estar integrada por medidas coherentes a fin de que las acciones que se tomen en diferentes sectores de la planificación no tengan efectos contradictorios con los objetivos que se persiguen.

22. En el curso de las discusiones se señaló también que una política de población y aun las acciones mismas de planificación familiar,

tienen en muchos casos mayor alcance que el limitado al de las poblaciones que cubren los seguros sociales; sin embargo, se convino en que generalmente la población asegurada constituye un sector que requiere, tanto como otros sectores menos favorecidos, de los servicios de planificación familiar que pueden ofrecer los regímenes de seguridad social a sus beneficiarios. De hecho, así está sucediendo, varias instituciones están llevando a cabo programas de planificación familiar motivados, en algunos casos, por el propósito de proteger la salud; tal es el caso de la reducción de la incidencia de los abortos y de las tasas de morbilidad y mortalidad, particularmente de las de mortalidad materna.

23. Entre los servicios que prestan los regímenes de seguridad social, de especial relación con los problemas demográficos, se señalaron los de salud, las asignaciones familiares, y, en alguno casos, los programas de vivienda. La mayoría de los sistemas que conceden asignaciones familiares otorgan valores unitarios iguales, de manera que la cantidad en dinero que recibe el beneficiario crece con el número de dependientes. Se reconoció que si bien en algunos países las asignaciones familiares han sido introducidas con el propósito expreso de influir sobre la estructura de la población, no hay estudios que revelen claramente la relación directa que existe entre dichas asignaciones y el nivel de fecundidad. Se insistió en que deben hacerse estudios en este campo, agregándose que, de comprobarse dicha relación, las asignaciones familiares podrían formar parte de una política de población, adecuándolas a las necesidades de cada país por otros medios que el de la proporción estricta utilizada hasta el presente.

24. Se destacó la necesidad evidente de incluir los aspectos demográficos en los estudios de planificación de la seguridad social, aun cuando se reconoció que siempre se han considerado en los estudios actuariales, expresándose que la importancia que la política de población viene adquiriendo, hace necesario que la demografía se tome expresamente en cuenta en la planificación y la formulación de la política de seguridad social y que los demógrafos tengan participación directa en los planes de extensión y perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social.

Conclusiones

1. Ante la magnitud y perspectivas del elevado incremento demográfico de los países latinoamericanos, los sistemas de seguridad social deben prestar especial atención a sus consecuencias, tanto para la capacidad financiera y de expansión y mejoramiento de servicios de los

sistemas como para el proceso general de desarrollo económico y social en cuyo contexto se desenvuelve la seguridad social. En particular, los sistemas de seguridad social deberán pugnar, colaborando en la medida de sus funciones y responsabilidades, porque los gobiernos latinoamericanos adopten planes y programas de desarrollo que faciliten los cambios necesarios de estructura productiva y social, eleven la productividad, aseguren una distribución más equitativa del ingreso, determinen altos niveles de empleo y permitan marchar hacia metas sociales y culturales cada vez más elevadas. Además los sistemas de seguridad social deben colaborar en la elaboración y ejecución de políticas de población que contribuyan eficazmente a esos fines.

2. La situación y las tendencias demográficas de los países latinoamericanos permiten prever que mientras se mantengan inalteradas las disposiciones de los regímenes vigentes de seguros sociales, en lo que se refiere a su campo de aplicación, aumentará el volumen de la población de los sectores no protegidos por la seguridad social, entre los cuales ocupan un lugar significativo las poblaciones rurales. Frente a estas perspectivas, se ha estimado que es cada vez más apremiante la necesidad de lograr una mayor adecuación de las bases, normas y procedimientos de la seguridad social, para extender alguna forma de protección social organizada a los grupos actualmente no amparados y, de manera particular, a los sectores rurales.

3.—Teniendo presente que el comportamiento de los factores demográficos puede verse afectado en forma sensible por la naturaleza, el campo de aplicación y el alcance de las prestaciones de los regímenes de seguridad social, es indispensable que dichos regímenes consideren las repercusiones que pueden tener en una política coherente de población y en el uso más racional de los recursos humanos. Esto se refiere particularmente a aquellas ramas de la seguridad social de efecto más directo en el desarrollo demográfico, tales como las prestaciones de salud y, en general, las destinadas a la familia del trabajador asegurado. En este mismo aspecto, es preciso considerar también el efecto que tiene el decrecimiento de las tasas de mortalidad de la población sobre las edades de retiro del trabajo activo, que podría hacer inconveniente, y aun económica y socialmente contraproducente, al mantenimiento de edades tempranas de retiro y que, por iguales razones, conduciría también a revisar las diferencias entre las edades de retiro de hombres y mujeres.

4. Teniendo en consideración que la política de seguridad social debe estar estrechamente vinculada con la política de población y con la planificación de los recursos humanos, dentro de las metas y objetivos

del desarrollo económico y social, parece indispensable la intervención de la ciencia y de las técnicas demográficas en la planificación sectorial de la seguridad social, de manera de garantizar que se tomen en debida consideración los factores demográficos, a la par que los sociales y económicos en que aquéllos influyen decisivamente, para las tareas de organizar y estructurar las medidas de seguridad social en beneficio de todos los sectores de la comunidad nacional.