

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XX

EPOCA III

Núm. 67

ENERO-FEBRERO

1971

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:

Bases Metodológicas para Objetivar las Necesidades de Salud que Gravitan en la Orientación de la Educación Médica.	
Ponentes: Dr. Gastón Novelo, Dr. Rafael Sánchez Zamora, Dr. Carlos Zamarripa	7
El Seguro Social del Personal Ferrocarrilero en los Estados Unidos.	
A. M. Niessen	31
Necesidad de Uniformar los Beneficios de la Seguridad Social en Centro América.	
Lic. Carmen Naranjo	47
Logros y Perspectivas en la Seguridad Social Panameña.	
Lic. Virginia Escala G.	73

MONOGRAFÍAS NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social en Brasil.	
Celso Barroso Leite	99

EVENTOS INTERNACIONALES

AISS. Reunión Sobre la Planificación de la Seguridad Social en la Sociedad Contemporánea.	155
Coloquios Internacionales Sobre la Prevención de los Riesgos Profesionales	164
Primer Congreso Regional Americano de Prevención de los Riesgos Profesionales	165
Quinta Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social	166
Tercer Coloquio de Directores de las Instituciones de Seguridad Social de los Países de habla Francesa de África	168
Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y Panamá (AISSCAP).	169
Reunión Preparatoria del IV Congreso Interamericano de Prevención de Riesgos Profesionales.	171
Reunión Preparatoria del III Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social.	182
Mesa Redonda de la Seguridad Social Centroamericana. Informe Final. ..	183

LEGISLACION

MEXICO. Instituto Mexicano del Seguro Social	195
PARAGUAY. Nuevo Sistema de Identificación del Asegurado.	207
Índice de la Revista de la "Seguridad Social" correspondiente a los números 61-66 Enero-Diciembre de 1970.	211

EVENTOS INTERNACIONLES

AISS

REUNION SOBRE LA PLANIFICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA SOCIEDAD CONTEMPORANEA

Una reunión consagrada a los problemas sociológicos presentados por la planificación de la seguridad social fue organizada por la AISS en el cuadro del VII Congreso Mundial de Sociología, que tuvo lugar en Varna en septiembre de 1970; la reunión consideró principalmente el tema siguiente: **Sociedades Contemporáneas y Sociedades Futuras: Previsión y Planificación Social**. Esta fue la segunda reunión de la AISS consagrada a la sociología de la seguridad social, la primera habiendo sido efectuada en la ocasión del VI Congreso Mundial de Sociología, en Evian, en 1966 ⁽¹⁾. Estas reuniones fueron organizadas por la AISS en vista de incitar a los sociólogos a interesarse más en el estudio de los problemas del desarrollo de la seguridad social, y también con la intención de dar a conocer a los administradores de la seguridad social, el progreso realizado en el estudio sociológico de las instituciones sociales.

La reunión consagrada a la sociología de la seguridad social convocada en Varna se efectuó en dos sesiones durante la mañana del 16 y 17 de septiembre. La primera sesión trató de los problemas de la planificación de la seguridad social en la sociedad contemporánea, y permitió pasar en revista los sistemas actuales de planificación seguidos en los diferentes países y de reunir los datos referentes al desarrollo futuro de la planificación en este campo. En el curso de la segunda sesión los participantes examinaron cuestiones relativas a las encuestas de opinión pública en materia de la política y de la planificación de la seguridad social. La reunión fue presidida por el Sr. Kiril Ribarski, Jefe de la Dirección del Seguro Social de Bulgaria, asistido por el vice-presidente, el señor P. H. Kuhl, Director de Investigaciones

(1) Un resumen de las deliberaciones y los documentos relativos a esta primera reunión aparece en el Boletín de la AISS, números 7/8, 1966.

del Instituto Nacional Danés de Investigación Social. Los organizadores de la reunión gozaron del apoyo generoso de la Dirección de los Seguros Sociales de Bulgaria.

Unos 100 sociólogos y expertos en materia de seguridad social, de más de 15 países, participaron en esta reunión, incluyendo a representantes de varios organismos miembros de la AISS que tomaban parte en el VII Congreso Mundial de Sociología. También fueron representados la División de Asuntos Sociales de la Oficina Europea de la ONU en Ginebra, el Instituto Internacional de Estudios Sociales, las Comunidades Europeas y el Instituto Europeo de Seguridad Social.

Para el primer punto en el orden del día, a saber **La Seguridad Social y la Planificación Social en la Sociedad Contemporánea**, el documento principal fue presentado por el Sr. Vladimir Rys, Jefe del Servicio de Investigación y Documentación de la AISS. En esta comunicación, el autor intentó confrontar ciertos principios teóricos de la planificación en materia de seguridad social con los hechos esclarecidos por una encuesta sobre la seguridad social en ciertos países.

En la primera parte de su estudio, examinó primero ciertos problemas generales relativos a la idea de la planificación en el sector social por oposición al sector económico. Las ideas de principio tratadas en esta primera parte incluían la necesidad de separar la tarea de planificación del papel de la autoridad dotada el poder de decisión, la naturaleza esencialmente política de las decisiones concerniendo los fines y las prioridades en el campo social, la necesidad de una mejor definición de los objetivos de los medios de acción, así como la cuestión de los límites de la planificación social; este análisis resultó en la formulación de cierto número de condiciones necesarias para el éxito de la planificación en este campo. Estas condiciones comprenden la unificación de los conceptos y de las estructuras de los sistemas de seguridad social, la integración de la planificación de la seguridad social en la planificación económica, y la actualización de los métodos de planificación apropiados.

Los resultados de la encuesta de la AISS, la cual se extendió a 17 países, confirmaron que ciertos principios presentados en la parte teórica del estudio son aplicables en la práctica. La necesidad de separar la planificación y la toma de decisiones, es generalmente reconocida, y se aplican ciertos procedimientos en varios países en vista de llegar a una unificación de los conceptos de la seguridad social. Se han podido constatar algunos adelantos en la forma de una me-

jería de la definición de los objetivos de la seguridad social, de las estructuras institucionales, de la integración de la planificación de la seguridad social y de la planificación económica actual, así como del establecimiento de técnicas de programación apropiadas.

Se observó una diversidad muy grande de actividades y de políticas en los países en cuestión, en materia de planificación de la seguridad social. Estos países estaban divididos en tres grupos: los países con economía mercantil sin planificación económica nacional, los países con economía mercantil con sistema de planificación económica nacional, y finalmente los países socialistas que practican una planificación central de su economía. El examen de la evolución en los países con economía mercantil dio a conocer un proceso en virtud del cual la planificación pasa de una etapa primaria, de planificación restrictiva o "negativa", que tiene por objetivo reducir los gastos de la seguridad social, a una etapa de planificación "positiva", en la cual los objetivos de la seguridad social son primero definidos, y luego puestos en correlación con los medios necesarios para alcanzar los objetivos. En el primer grupo de países se nota una tendencia a elaborar un "informe social" a saber, una declaración de los objetivos de la política gubernamental en materia de seguridad social, acompañada de un "presupuesto social", en el cual los ingresos y los egresos de todo el sector son presentados a corto y a medio plazo. La tendencia observada en el segundo grupo de países con economía mercantil se distingue por un esfuerzo concentrado de integración de la seguridad social en el cuadro de un plan económico nacional, utilizando las más recientes técnicas de programación. No fue posible reunir, en cuanto a los países que practican una planificación económica centralizada, la información suficiente que permitiese una comparación con los países de otros grupos.

Esta carencia, sin embargo, fue satisfecha por un segundo documento presentado a la reunión, y la discusión siguiente de los problemas que presenta la planificación de la seguridad social en los países socialistas. En su informe sobre **Los Problemas de la Planificación de los Seguros Sociales en la República Popular de Bulgaria**, el señor Hristo Turlesanov, Jefe Adjunto de la Dirección de los Seguros Sociales de Bulgaria, expuso detalladamente los principios y la práctica de planificación en los sectores de la seguridad social dependientes de la administración sindical de su país, siendo estos principios y esta práctica hasta cierto punto los mismos que los de otros países socialistas.

La actividad de los seguros sociales en Bulgaria es planificada a la vez sobre una base anual, y según previsiones a medio y a largo plazo. Se recurre a diversas técnicas para elaborar aquellos planes que, en cuanto a perspectivas a largo plazo, se extienden hasta el año dos mil, teniendo en cuenta las exigencias del plan nacional de desarrollo económico del país.

Actualmente, los planificadores de la seguridad social deben cumplir con 5 grandes tareas: a) perfeccionar las medidas de profilaxis en la protección de la salud de la población laboral y mejorar las condiciones de trabajo. En este respecto, uno de los trabajos más importantes a lograr, consiste de un estudio sociológico profundo de las relaciones entre los índices económicos sobre los cuales se establecen las previsiones respecto al nivel de morbilidad y mortalidad, así como de los factores que afecten este nivel, pero que no pueden ser expresados en cifras; b) poner en correlación gradual las prestaciones en dinero y el nivel de salarios efectivamente percibidos, de manera que las prestaciones evolucionen en relación estrecha con la organización y la remuneración del trabajo, la duración de los servicios, la edad del asegurado, y la importancia del trabajo desempeñado a favor de la sociedad; c) ajustar de manera completa las prestaciones otorgadas a la población agrícola al nivel de las gozadas por los trabajadores y empleados. Este ajuste debe ser basado en un estudio profundo de las relaciones sociales y económicas esenciales entre la ciudad y el campo; d) alentar la natalidad y mejorar las prestaciones para la niñez. Esta tarea impone la elaboración de un método que permita evaluar la eficacia de las medidas adaptadas a los fines en cuestión; e) asegurar una integración de la planificación de los seguros sociales del país, que es condición absoluta de un desarrollo armonioso de esta institución. A este fin es necesario suprimir las planificaciones paralelas efectuadas, en varios sectores de la seguridad social, por distintos organismos y sus órganos locales, y eliminar las divergencias entre los métodos que tienden a instituir un sistema universal de seguridad social, y asegurar la unidad de acción de los organismos de seguridad social.

Este informe fue completado por algunas indicaciones referentes a los procedimientos de planificación efectivamente seguidos en este campo. En el curso de la discusión que siguió la presentación de estos dos documentos, los participantes consideraron en primer lugar ciertos problemas tocante a la concepción de la planificación; era cuestión principalmente de las alternativas políticas escogidas por el ór-

gano competente para tomar las decisiones en lo que concierne a los objetivos de la seguridad social, así como de las alternativas técnicas impuestas sobre los planificadores en el proceso de la planificación. Se esclarecieron las diferencias notables entre las diversas situaciones de planificación, siguiendo el cuadro de referencia aplicado por los planificadores, es decir, según el cual se esfuerza a establecer un plan óptimo de solución de problemas en el cuadro de un sistema social y económico dado, que admite varias soluciones sustitutivas en el cuadro del sistema o que se consagra a encontrar una o varias soluciones basadas en premisas que implican una transformación del sistema social y económico en cuestión. Los participantes también consideraron el papel de la sociología en la planificación de la política social, para la cual se recurre notablemente a la sociología en el momento de adoptar nuevas medidas sociales que se pueden considerar como experimentos sociales en gran escala. Se subrayó igualmente, puesto que la planificación social tiene necesariamente una importancia política, que es necesario prever, en el proceso de planificación, ciertos medios que garanticen la aplicación de principios estrictamente científicos.

En cuanto a lo que se puede aprender de una comparación de la planificación de la seguridad social en los países con economía mercantil por una parte, y en los países socialistas por otra, los participantes señalaron que entre estos dos tipos de sociedad, se manifiesta una gran unidad respecto a los objetivos fundamentales de la planificación. Aunque la programación efectiva de las medidas de seguridad social varía según la estructura y las funciones asignadas a la seguridad social de cada tipo de organización de la sociedad, se pueden efectuar comparaciones interesantes que hacen resaltar las características esenciales de cada sistema.

Un tercer documento, relativo a **La Planificación a Largo Plazo del Personal Médico** fue presentado por el Dr. Octavian Berlogea, Director del Instituto de Evaluación Médica de la Capacidad del Trabajo y de Readaptación de Rumania. El autor expuso la concepción y los métodos de una planificación a largo plazo de las necesidades en personal médico en la situación resultante de la existencia de un régimen de servicios médicos en un país socialista.

La medicina socializada ha modificado la estructura orgánica de los centros de salud, como también la política aplicable en lo que concierne al personal médico. Un país socialista debe enfrentarse a

la aparición de la medicina de grupo, acompañada de una especialización de las disciplinas médicas y de una ampliación del papel social de la medicina, la cual se preocupa de los problemas de salud de la población en todo nivel. En tal contexto, la planificación del personal médico no puede ser determinada por un simple extrapolar fundado en el "consumo de prestaciones de salud" actual de la población y sujeto al juego de un pequeño número de factores concurrentes. Es necesario entonces estudiar toda una serie de factores, de los cuales los más importantes son los siguientes: el carácter dinámico de la evolución demográfica; el progreso de los niveles de vida y de cultura; la tendencia hacia la prevención en la protección de la salud; la provisión de servicios de salud a toda la población; el nivel previsto, las características y la dinámica de la morbilidad y de la mortalidad; la disponibilidad de médicos y su distribución demográfica; los regímenes de trabajo y el nivel del personal médico; el desarrollo de la ciencia médica, de los equipos de investigación y de los medios terapéuticos; la intervención en el campo médico de otras ciencias como la biología, la psicología, la sociología, la química, la física, etc.; la mejoría del nivel técnico del personal médico auxiliar; las pérdidas de personal médico. Veinte años de experiencia de planificación en Rumanía demuestran que el cuerpo médico siente la influencia directa de las concepciones en materia de organización, del sistema, y de la extensión de la institucionalización de los ciudadanos médicos, y también de las dimensiones y del grado de especialización de las instituciones de salud existentes.

La presentación de este informe fue seguida por una discusión animada, en la cual intervinieron principalmente los representantes de otros países socialistas, quienes dieron opiniones acerca de los procedimientos descritos en el informe, comparándolos a la práctica seguida en sus respectivos países.

El último documento presentado dentro del cuadro del primer punto del orden del día fue el de la señora Antoinette Catrice-Lorey, encargada de investigación en el Instituto de las Ciencias Sociales del Trabajo de la Universidad de París. **Trató el problema siguiente: Planificación y finalidad de los Organismos de Seguridad Social.** La señora Catrice-Lorey examinó en su informe el caso particular de administraciones de seguridad social de tipo francés, las cuales mantienen cierta autonomía en la aplicación de la legislación de seguridad social. En su análisis, trató de esclarecer los límites de una planificación de la seguridad social que sería concebida solamente desde el punto de

vista de transferencias económicas, y llamó la atención a la importancia de la manera en que son aplicadas efectivamente las leyes respecto a sus últimos objetivos.

Un estudio sociológico de la dirección y del funcionamiento de las organizaciones consideradas, particularmente desde el ángulo de las relaciones mantenidas con su público, ha sido con demasiada frecuencia descuidado hasta el presente. Ahora bien, parece que tal análisis es una condición indispensable de una justa evaluación de la eficacia de la política de seguridad social. El estudio de la finalidad de las organizaciones de seguridad social hará resaltar la dualidad de su carácter: por una parte, estas organizaciones son organizaciones de servicio que no tienen su razón de ser en sí mismas, sino que trabajan para personas fuera de la organización; por otra parte, son organizaciones de servicio de carácter social, en el sentido que ejercen una influencia determinante sobre la existencia misma de sus clientes. Estas consideraciones demuestran que la aplicación práctica de la política social en el punto de confluencia entre el organismo de seguridad social y su clientela presenta una extrema importancia en la realización de los objetivos fundamentales de la política prevista.

Las investigaciones cuyos resultados eran resumidos en el documento, consistían de un estudio comparativo de la política seguida por diversas cajas de seguridad social de Francia.

El objeto principal de las investigaciones era de desprender criterios que permitiesen evaluar la calidad de las políticas elegidas, teniendo en cuenta la finalidad de los organismos de seguridad social. Esta investigación demostró que la realización de los objetivos de un organismo de seguridad social, a saber, su mejor adaptación a las necesidades reales a las cuales es destinada, dependerá de la imagen que el organismo ha sabido atribuirse y de las funciones que motivan la conducta de su dirección. Los responsables deben ser conscientes en todo momento de la finalidad de los organismos de seguridad social. Esta toma de conciencia es la fuerza motriz de la evolución de todo el sistema y asegura un progreso real en la imagen que el asegurado forma de la seguridad social en cuanto a los aspectos no solamente económicos, sino también psicológicos, de la protección ofrecida por la institución.

Para el segundo punto del orden del día de la reunión, el documento principal, **Encuestas de Opinión Pública y Planificación de la**

Seguridad Social, fue presentado por la señora Christine Cockburn, encargada de investigación del Servicio de Investigación y Documentación de la AISS. El fin de la comunicación era de examinar el papel de los sondeos de opinión pública en la planificación de la seguridad social. El autor se esforzó en analizar la contribución que pueden aportar a la planificación las encuestas en materia de opinión pública; discutió ciertos problemas metodológicos de los sondeos de opinión pública, examinó los diferentes tipos de encuestas de opinión pública llevadas a cabo en el campo de la seguridad social, y finalmente comentó sobre ciertos resultados de estas encuestas. En conclusión, presentó algunas observaciones sobre el valor y los límites de las encuestas de opinión pública en la planificación de la seguridad social.

Las encuestas de opinión pública relativas a la seguridad social pueden ser divididas en las categorías siguientes: información (¿Cuál es el nivel de información del público en materia de seguridad social?); necesidades (¿Cómo determina el público sus necesidades?); evaluación (¿Qué experiencia tiene el público de los regímenes, prestaciones y servicios particulares?); actitud (¿Cuáles son las actitudes del público hacia un régimen de seguridad social o a una rama particular de éste?); opciones políticas (¿Qué son las opiniones del público en cuanto a las opciones políticas presentadas?). Al considerar las encuestas de opinión pública en relación con el proceso de planificación y la toma de decisiones, el autor sugirió, puesto que la preparación técnica del plan era esencialmente del dominio del "experto", que las encuestas pueden desempeñar su papel en la determinación de las necesidades, en la implementación de la política social y en la evaluación continua de la eficacia de la acción emprendida, pero que es ante todo en los aspectos más políticos de la cuestión, en la definición de los fines y en el establecimiento de las alternativas que las opiniones y los deseos del público reflejados en las encuestas de opinión pública pueden y deben tomarse en cuenta.

En conclusión, el autor constató que no será posible evaluar la importancia de las encuestas de opinión pública sobre la planificación sino hasta cuando sean satisfechas las siguientes condiciones: la definición más precisa del empleo que se puede hacer o no hacer de estas encuestas; el reconocimiento y la aceptación por parte de los políticos, los administradores y los planificadores del papel de los sondeos de la opinión pública; la puesta a disposición de los medios que permitan asegurar que los resultados de estas encuestas sean concientemente tomados en consideración en el proceso de planificación.

Otro documento relativo al segundo punto del orden del día fue presentado por la señorita Agnes Pitrou, Jefe del Departamento de Sociología del Centro Francés de Estudios e Investigaciones sobre Mejoras Urbanas (CERAU), intitulado **La opinión de los usuarios en una política de planificación social**. Basada en la experiencia práctica, esta comunicación consideró los riesgos y los límites de las encuestas de opinión pública, las cuales, si no son claramente entendidas, pueden dar al público la ilusión de una "consulta democrática" reemplazando una verdadera participación de los usuarios en la elaboración de la acción social.

Este estudio crítico llama la atención a tres puntos débiles de las encuestas de opinión pública, a saber: a) El individuo objeto de la encuesta es situado fuera de su contexto social y fuera del grupo social que normalmente ejerce una presión notable sobre él; b) la situación de encuesta introduce prejuicios inevitables relacionadas principalmente a los siguientes hechos: se solicita una opinión sobre problemas sobre los cuales la persona interrogada tal vez nunca haya reflexionado: esta persona tiene la tendencia a "dar la buena respuesta", sobre todo si el inquiriente representa un organismo oficial; no se toman en cuenta las dificultades de expresión verbal de las categorías menos cultas de la población; c) las respuestas son siempre relativas a la situación pasada y actual del individuo interrogado y deben ser por lo consiguiente interpretadas a la luz de esta experiencia.

En la segunda parte del documento, el autor se pregunta en qué condiciones se pueden utilizar las opiniones de los usuarios en vista de las decisiones a tomar en materia de política social. Analiza tres factores a este respecto: a) La exploración de las referencias actuales de la persona interrogada; b) La exploración de las experiencias pasadas; c) El sistema de valores de la persona en cuestión. El objeto de este ejercicio es de obtener una muestra característica de personas interrogadas, aplicando ciertos criterios objetivos, y de interpretar los resultados de una encuesta de opinión pública, teniendo en cuenta estos agrupamientos. Este método tiene la ventaja de hacer resaltar las características culturales que no coincidan con las que normalmente revelan las agrupaciones profesionales o las clásicas agrupaciones por edad; permite identificar el nivel de aspiración de los miembros de estos diferentes grupos de opinión. Así, es posible para quien es apelado a tomar las decisiones, evitar el error que consistiría el fundar sus medidas sobre la opinión de grupos cuyo nivel de aspiración es bajo. Este método de definición de la política social pone en

relieve la necesidad de desplegar esfuerzos incrementados para estudiar ciertos grupos de opinión, a fin de que participen de manera más activa en la expresión de las necesidades de la política social.

Además de los informes presentados por los autores anteriormente mencionados, se presentaron otras tres comunicaciones para discusión. Trataron de las siguientes cuestiones: **La Planificación de la Seguridad Social** por Clément Michel (Francia); **La Programación de la Seguridad Social en Bélgica**, por Albert Delpérée (Bélgica) y **La Seguridad social y la Planificación Nacional**, por Ricardo Moles (Argentina). El texto completo de estos varios documentos, así como una relación de las deliberaciones de la reunión figuran en el No. 2 de la serie intitulada: **Etudes et Recherches**, publicada por la AISS.

* * *