

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXIII

EPOCA III

Núms. 87-88

MAYO-JUNIO
JULIO-AGOSTO
MÉXICO, D. F.
1974

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
GENERALES DEL C.P.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

I N D I C E

	Pág.
Introducción	3
III Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social.....	9
Mesa Redonda, Reformas Legislativas Recientes y su aplicación en la Administración, Financiamiento y Extensión de la Seguridad Social..	13
Reformas Legislativas y Evolución de la Seguridad Social en Costa Rica (1971-1974)	17
Reformas Legislativas recientes y su aplicación en la Administración, Financiamiento y Extensión de la Seguridad Social. 1971-1974 Ecuador	31
Selección de Tendencias Legislativas recientes en la Seguridad Social de los Estados Unidos de América.....	87
La Nueva Ley Mexicana del Seguro Social, sus Antecedentes, Logros y Proyecciones	105
La Seguridad Social en el Proceso Revolucionario Panameño.....	215
El Proceso Peruano en el Campo de la Seguridad Social.....	287
Relaciones entre la Legislación de la Seguridad Social y los Planes de Desarrollo en los Países de la Cuenca del Plata.....	307
Agenda de la Discusión Coordinada	429
Lista de Participantes a la Tercera Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social y a la Mesa Redonda.....	441
Deceso del Licenciado Juan Bernaldo de Quirós Villanueva.....	447

AGENDA DE LA DISCUSION COORDINADA

El Secretario Técnico de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, después de la presentación de los documentos, propuso a las Secretarías Generales de la Asociación Internacional de la Seguridad Social y del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, a la Directiva de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, a la Presidencia de la Mesa Redonda y a la Comisión Peruana de Organización, un proyecto de agenda para la discusión coordinada que fué aprobada sin modificaciones y adoptada para el desarrollo de la discusión. La agenda contiene los tres puntos básicos a que se refiere el tema central de la Mesa Redonda, lo que permitió el desarrollo de la discusión por temas específicos:

- a) Comentarios y discusión en torno a las nuevas corrientes doctrinarias y reformas legislativas para la extensión de la seguridad social:
 - Campo de aplicación.
 - Contingencias cubiertas.
 - Experiencia práctica en la aplicación de las reformas legislativas; resultados concretos como parte de la evolución de la seguridad social.
 - Convenios internacionales.
- b) Comentarios y discusión respecto de las reformas legislativas relacionadas con la administración de las instituciones americanas de seguridad social:
 - Tipo de organización administrativa.
 - Reformas adoptadas y nuevos esquemas orgánicos de administración.
 - Experiencias prácticas en la aplicación.
- c) Comentarios y discusión sobre las reformas legislativas en materia de financiamiento de la seguridad social y su relación con los programas de extensión.

- Regímenes financieros según ramas, reformas introducidas al sistema.
- Nuevos esquemas de financiamiento para la extensión de la seguridad social hacia otros grupos de población, nuevas contingencias cubiertas y servicios sociales dentro de la seguridad social.
- Experiencias prácticas en la aplicación y procedimientos de coordinación con otras instituciones nacionales.

En este punto del desarrollo de las sesiones, siendo el 24 de julio día conmemorativo del natalicio del Libertador Simón Bolívar, a propuesta de la delegación del Ecuador, la Tercera Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, aprobó por unanimidad un acuerdo en homenaje del ilustre patricio, que se consigna a continuación.

La Tercera Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social

Considerando:

Que el día de hoy se conmemora el natalicio de Simón Bolívar, insigne Libertador de seis Repúblicas Latinoamericanas, quien en el Congreso de Angostura enunciara que el mejor gobierno es aquel que puede dar al pueblo la mayor suma de seguridad política, seguridad económica y seguridad social, constituyéndose así en un pionero de los sistemas de la moderna seguridad social.

Resuelve;

Rendir un fervoroso homenaje de admiración al ilustre hombre político, gobernante sabio, legislador y heroico Libertador Simón Bolívar.

SINTESIS DE LA DISCUSION COORDINADA

Conforme se acordó en la tercera sesión plenaria al aprobarse la agencia para la discusión coordinada, en la cuarta sesión plenaria la Presidencia, concedió la palabra a los delegados inscritos.

El representante del Instituto de Previsión Social de Paraguay, se refirió al tema Nuevas Corrientes Doctrinarias para la Seguridad Social, expresó que el trabajador asalariado del campo, al igual que el de las industrias, se halla cubierto desde el inicio por el Seguro So-

cial, no así el trabajador independiente cuyo ingreso contempla la Ley como una categoría de trabajadores que pueden optar por el Seguro de Enfermedad-Maternidad. Esta clase de trabajador no está efectivamente en el Seguro por falta de reglamentación.

Con relación a la extensión de la Seguridad Social, la reciente Ley N° 427/73, incluyó a los profesores de enseñanza media oficial y a los catedráticos universitarios en el Seguro de Enfermedad-Maternidad. El personal del servicio doméstico, los maestros y profesores de enseñanza primaria fueron incluidos en una modificación al Estatuto del Seguro producida ya en el año de 1965.

Dos importantes determinaciones introdujeron las reformas de la Ley N° 427, además de la mencionada. En primer lugar el aumento básico de las pensiones, del 30% por quince años de servicios y el 1% por cada año que sobrepase los 42.5% por los quince años de servicio y el 1.5% por cada año de servicio demás. La edad mínima de 60 años para el hombre o mujer, no fue variada. Como los aumentos sólo rigen para futuras pensiones, la Ley dispuso que se contemple también las ya otorgadas y para el futuro, teniendo en cuenta la variación de salarios resultante de la inflación que todo aumento de salario se manifiesta en un aumento de las pensiones, en la misma proporción.

Los tiempos de espera para cobros de subsidio bajó de 8 a 4 días en caso de enfermedad y de 7 a 3 en caso de accidente del trabajo, pagándose, claro está, desde el primer día. Otra importante innovación de la Ley ha sido el otorgamiento de las prestaciones médicas y pago de subsidios por pago de enfermedad-maternidad, aunque el empleador esté en mora. Comprendió el legislador que la falta de pago del empleador no puede cargarse al trabajador dependiente y así lo dispuso la Ley.

Todos estos beneficios fueron otorgados sin incrementarse las contribuciones.

Respecto de los Convenios Internacionales, informó del concierto entre los gobiernos de Paraguay y de España, si bien el acuerdo administrativo no se había firmado por falta de interpretación sobre la terminología.

La reciente Ley 430/73, ha iniciado una nueva etapa de jubilaciones complementarias de la pensión, para obtener así el trabajador 100% del término medio de los salarios recibidos en los tres últimos años. Esta innovación ha sido bien recibida tanto por trabajadores

como empleadores que contribuyen para el efecto con el 2 y 3% de los salarios, respectivamente. El Estado no aporta para esta Caja.

El representante del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, se refirió a las reformas introducidas en cuanto al campo de aplicación, expresando que la extensión alcanza a los trabajadores independientes urbanos y rurales con una interesante novedad, permitiendo la inclusión de los familiares del patrono en el Seguro, sin que reúna el requisito básico de subordinado por contrato de trabajo de prestación de servicios.

Dentro de las experiencias prácticas mencionó la aplicación del sistema médico familiar, que crea la compenetración entre el paciente y el facultativo, si bien ello sólo en forma experimental y en la ciudad de Barranquilla.

Respecto de Convenios Internacionales, se refirió a los establecidos con Ecuador y España.

Como un sentimiento de manifestación americanista, hizo llegar el deseo de que los Seguros Sociales de los países americanos tengan en cuenta las experiencias habidas en la legislación para evitar los errores en que se han incurrido, evitando así pérdidas que lamentarse en tiempo y bienes. Al final de su intervención manifestó que en su opinión el seguro social debe ser una organización autónoma de derecho propio con bienes ajenos a los del Estado.

El representante de la Caja Costarricense del Seguro Social expresó, que el trabajo presentado exponía la realidad de su país y que los nuevos rumbos de la Seguridad Social eran realidad para una vida mejor. La legislación ha creado nuevas estructuras basadas en avanzadas ideas de solidaridad y que el seguro social debe ser comprendido mejor por los que reciben sus beneficios, asegurados y familiares, para cuyo efecto debe ser promocionado. Un promotor que realice una buena información reemplazaría con ventaja a un inspector.

Intervino a continuación el representante del Instituto Mexicano del Seguro Social, señalando que la Ley de 1973 del Seguro Social busca otorgar beneficios a todos los habitantes en cuanto a salud, asistencia médica y a la protección de los medios de subsistencia. Contempla la ampliación del campo de aplicación en forma obligatoria mediante la incorporación voluntaria al régimen obligatorio. Establece el principio de solidaridad social para la aplicación de los beneficios a grupos económicamente más débiles y traslada al Seguro Social la obligación impuesta por la legislación laboral a los empleado-

res de tener guarderías para la atención de niños de madres trabajadoras desde los 41 días hasta los 4 años de edad, mediante una contribución exclusiva de los empleadores. La inclusión de nuevos trabajadores actúa también en grupos tales como los jugadores profesionales de deporte, agentes de ventas y personal de embajadas y el ingreso voluntario de trabajadores del servicio doméstico.

Informó que la población asegurada por el Instituto Mexicano del Seguro Social alcanza en la actualidad más de catorce millones de personas.

En el aspecto de la prestación de servicios, se ha logrado pasar del seguro social a la seguridad social sobre la base del principio de solidaridad. Significó que los centros vacacionales y los centros de servicio social para bienestar familiar, además de mejor utilización del tiempo libre contribuyen con la enseñanza y el adiestramiento a la elevación del nivel de vida de los trabajadores.

El representante del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, felicitó a la Delegación del Seguro Social del Perú por su excelente exposición relativa a nuevo Sistema Nacional de Pensiones, reseñó brevemente algunas características del Sistema Salvadoreño de pensiones por invalidez, vejez y muerte, el cual está orientado por la misma filosofía que anima la reforma introducida en el Perú, y se estableció en 1969 otorgando prestaciones a partir de su misma iniciación, por aplicación de un mecanismo transitorio de reconocimiento de créditos en favor de la primera generación de asegurados, como concreción efectiva del principio de solidaridad. Hizo referencia a un aspecto coincidente con otra de las innovaciones jurídicas de reciente aplicación en el Perú observando que el nuevo Código Penal vigente desde el mes de julio en curso, establece la responsabilidad penal de los empleadores que incumplen la obligación de enterar oportunamente las cotizaciones retenidas a sus trabajadores.

El representante de la Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos de América, expresó que la importancia de esta reunión Jurídico Social se debía principalmente a la información de gran utilidad que se podía obtener de las experiencias ajenas y que deseaba conocer el procedimiento de algunos casos manifestados como el registro voluntario en algunos seguros. Respecto de los riesgos de enfermedad hace muy poco tiempo que en su país se ha estado encarando la mejora de los beneficios sociales y el interés legislativo por los temas de seguridad social es muy alto, dirigiéndose en particular hacia propuestas para un programa nacional de Seguro de Salud. El

Seguro Médico para los ancianos, Medicare, es un beneficio relativamente reciente, promulgado en 1965 y en operación desde julio de 1966, consiste en dos partes: un programa obligatorio de seguro de hospitalización y un programa voluntario de seguro para beneficios médicos suplementarios. En ambos programas del Medicare, se reembolsa una parte del costo involucrado en la atención médica.

El Secretario General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, se refirió a los avances habidos en la seguridad social americana desde sus inicios cuando aquellos pioneros de la seguridad social americana comenzaron las primeras organizaciones tendientes a cubrir las contingencias de la vida, sin saber que ellos serían los primeros. Ahora estamos haciendo una labor importante jurídico social que tal vez la historia mañana señale como una etapa de cambio, hasta ahora la seguridad social se ha mantenido en los principios básicos sin grandes cambios de estructura y si bien antes los beneficios se otorgaban para los asegurados activos no pasaban de prestaciones básicas hoy toda la tecnología médica se aplica para ellos y sus familiares, pero sin grandes cambios en la estructura. Puede resumirse en que la Ley, como instrumento jurídico para poner en acción nuevas instituciones, contempla la ampliación del seguro social al sector agrícola y a los trabajadores independientes o autónomos, siendo este avance una realidad social americana.

El Director del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, comentó que los problemas jurídicos sociales planteados son de interés para los seguros americanos y que deben ser motivo de estudios para así poder incorporar las soluciones en los instrumentos jurídicos que rijan en cada país. El cambio orientará los estudios en este sentido y la capacitación de los funcionarios de distintas instituciones está abierta en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social como contribución al desarrollo de los seguros. Considera, que los temas relacionados con el desempleo y beneficios a los familiares no han sido debatidos en detalle y que lo referente a convenios bilaterales y multilaterales mencionados, es otra importante cuestión para tener información de las experiencias.

En su quinta sesión plenaria y de acuerdo con la agenda respectiva, la Mesa Redonda se abocó a la consideración y discusión de las reformas legislativas relacionadas con la administración de los organismos gestores, el financiamiento de la seguridad social y su relación con los programas de extensión.

El representante del Instituto Salvadoreño del Seguro Social cues-

tionó en consideración a sus implicaciones de carácter financiero y administrativo, la validez de la prescripción como medio de extinguir las obligaciones de los contribuyentes en los regímenes de seguridad social. Sostuvo la tesis de que dicha institución civilista no se compagina con el interés social tutelado por las normas de derecho público que establecen la obligatoriedad de los aportes, pronunciándose a favor de declaraciones expresas de imprescriptibilidad en esta materia.

La discusión posterior sobre el tema, evidenció la necesidad de que la prescripción sea objeto de consideración y estudios más detenidos por parte de la Comisión Regional Americana Jurídico Social.

Refiriéndose a las reformas legales conducentes a ampliar y mejorar las prestaciones de Seguro Social, como uno de los objetivos señalados dentro del Plan de Desarrollo Nacional, la delegación del Perú puntualizó que se tiene plena conciencia del mayor costo en que habrán de traducirse las innovaciones, por lo que se ha puesto gran interés en salvaguardar el equilibrio financiero mediante los dispositivos idóneos, entre los cuales se incluye una disposición de especial relevancia jurídica: constituye delito de aprobación ilícita la falta de pago por el empleador de las aportaciones correspondientes al Sistema Nacional de Pensiones y a los regímenes de prestaciones de salud, que habiendo sido retenidas a los trabajadores no fueron abonadas oportunamente.

El representante de Panamá, amplió conceptos externados previamente en torno a la protección de nuevos grupos de trabajadores que desarrollan su actividad laboral en condiciones especiales, refiriéndose a la incorporación efectiva al sistema de seguridad social, tanto de los trabajadores de la región bananera como de sus familiares, y las gestiones tendientes a incorporar a los trabajadores panameños que laboran en la Zona del Canal.

El representante del Instituto Dominicano de Seguros Sociales expuso, como aportación, los principios que orientan en Plan de Desarrollo de la Seguridad Social para el período 1974-1978, y un proyecto de ley, tendientes ambos a promover la transformación del actual régimen de seguros en un sistema de seguridad social.

Los representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, explicaron detalladamente que el establecimiento del Seguro de Guarderías para hijos de aseguradas y las mejoras sustanciales en las prestaciones de los otros ramos de aseguramiento, contenidas en la Ley de 1973, no alterarán el equilibrio financiero del sistema, porque se

cuenta con financiamiento propio para el nuevo seguro íntegramente a cargo de los empleadores, y con un novedoso mecanismo de ajuste automático del límite superior de la tabla de grupos de cotización, equivalente a diez veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, en virtud del cual el sistema de grupos de salario será sustituido gradualmente por el de primas de financiamiento aplicadas a los salarios efectivos, obteniéndose un financiamiento dinámico en función de la movilidad de tales salarios. La aplicación de este mecanismo permitirá obtener un balance positivo entre el incremento de los recursos y el mayor costo de las nuevas prestaciones.

La intervención de la representación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social permitió comentar los principios que inspiran el Código de Seguridad Social, cuya vigencia se encuentra diferida, y que coincide con las tendencias mayormente observadas en los países que aspiran actualmente a transformar sus regímenes de seguro social en sistemas de seguridad social. Se trata de los principios de universalidad y solidaridad nacional; de unidad de gestión bajo el sistema de centralización en la toma de decisiones y descentralización operativa; y el de estrecha correlación con el desarrollo nacional.

La representación de la Secretaría de Estado de Seguridad Social de Argentina, reiterando el concepto externado en numerosas intervenciones anteriores, de que cada país debe buscar soluciones propias de acuerdo con su peculiar conformación sociopolítica y económica, aportó a la Mesa Redonda una síntesis de los objetivos del programa que desarrolla actualmente, y una relación de las prestaciones que administran las Cajas Nacionales de Previsión y de Asignaciones Familiares, así como por el Instituto Nacional de Obras Sociales, ofreciendo ampliar dicha información en el seno de la Conferencia Interamericana de Planificación de la Seguridad Social y Mesa Redonda sobre Asignaciones Familiares, eventos que tendrán como sede próximamente la ciudad de Buenos Aires.

CONSIDERACIONES FINALES

Del intercambio de experiencias e informaciones vertidas por las diversas delegaciones a través de los comentarios y discusiones de esta Mesa Redonda, se ha notado una constante y cierta tendencia hacia algunos puntos esencialmente comunes a todos los países americanos en el devenir constante de la Seguridad Social.

Tales son, en breve síntesis, el común interés por mejorar con nuevas prestaciones los diversos servicios y hacerlo mediante más

accesibles aportes o contribuciones; la inclusión de nuevos mecanismos tendientes a asegurar las prestaciones en relación con las variaciones económicas existentes en el desarrollo de cada país (inflación, por ejemplo) la extensión de la Seguridad Social a nuevas categorías de trabajadores, tal el caso de los independientes de los sectores urbanos y rurales, los afiliados voluntarios; así como también el convencimiento de la necesidad de una centralización administrativa y una descentralización operativa de la Seguridad Social.

En general, se advierte que el principio de solidaridad es el inspirador del moderno derecho de la Seguridad Social.

En los sistemas de Seguro Social del área interamericana predomina la tendencia de la extensión de éstos hacia sectores que en la mayoría de los países han permanecido hasta ahora al margen de los planes de los Seguros Sociales vigentes en esos países, como son el sector de los trabajadores independientes urbanos y el de los trabajadores agrícolas, cualquiera que sea la modalidad del trabajo.

En este punto es interesante y recomendable el sistema puesto en práctica en Ecuador de iniciar un plan piloto de extensión progresiva utilizando como sujeto de protección las familias campesinas organizadas en comunidades con personería jurídica reconocida por el Estado u otro tipo de uniones, que permitan una ágil y permanente relación con la entidad gestora del plan para la distribución de las prestaciones y la recaudación de las contribuciones, tanto de los sujetos de protección como del Estado. Asimismo, es muy interesante y recomendable la implantación de sistemas de Seguridad Social campesina como el que lleva a cabo México, consistente en extender la protección por sectores de producción (cultivadores de tabaco, etc.) y la aplicación de la solidaridad nacional hacia la protección de grupos marginados en el área urbana y rural, tomando como base que su limitada capacidad contributiva no les permite ser sujetos de aseguramiento, estos ejemplos no implican desestimar los esquemas que adoptan otros países, dadas sus especiales características.

Se ha patentizado en esta reunión, la necesidad de intensificar los estudios particularmente sobre temas jurídicos específicos, a fin de concretar aún más los aportes científicos de países y juristas en el área del Derecho de la Seguridad Social; pues es ya reconocida su autonomía doctrinaria y jurídica, y está en constante perfeccionamiento hacia su estructuración definitiva. El valor de la norma jurídica es de especial significación e importancia, pues las acciones de la seguridad social, en el campo de la planeación sectorial y de las rea-

lizaciones prácticas, requiere del precepto previo Constitucional, Legal y Reglamentario, ya que son la plasmación de la doctrina y filosofía que inspiran al legislador en este importante Tema del Derecho Universal.

Sin embargo, es hora ya de que los juristas de la región americana se preocupen por la estructuración del Derecho Adjetivo de la Seguridad Social, en orden a lograr que los postulados del Derecho Positivo, tengan plena aplicación gracias a las normas procesales; cuyo vacío, casi generalizado, dificulta la prestación oportuna y altamente cualitativa de los beneficios que otorgan los órganos de gestión.

Debe tenerse en cuenta además la necesidad de que bajo pretexto de una mayor protección social o de beneficio común, o de bienestar general no dejen de lado las leyes de seguridad social, los derechos individuales que contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en todas las Constituciones Nacionales de los países americanos son esenciales a la vida del ser humano e inherentes a su carácter de tal. No debe convertirse la antigua opción: indigencia o libertad en una oposición entre seguridad y libertad, que el hombre no puede ni debe ser masificado, o convertido en un mero número en aras de la seguridad y con pérdida de su individualidad, esencia para su carácter de ser humano pensante y actuante con todas las consecuencias y accesorios de tal situación.