

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXIV

EPOCA IV

NUMS. 93-94

MESA REDONDA SOBRE PROBLEMAS JURIDICOS COMUNES EN LAS LEGISLACIONES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

IV REUNION DE LA COMISION REGIONAL
AMERICANA JURIDICO SOCIAL

MAYO AGOSTO

1975

MEXICO, D.F.

BIMESTRAL DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGU-
RIDAD SOCIAL Y DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
DIFUSION DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGU-
RIDAD 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

MESA REDONDA SOBRE PROBLEMAS JURIDICOS COMUNES EN LAS LEGISLACIONES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL Desarrollo de las Sesiones.	5
PROBLEMAS JURIDICOS COMUNES EN LAS LEGISLACIONES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL. Documento preparado por la Secretaría Técnica de la Comisión Regional Americana Jurídico Social y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	11
BASES JURIDICAS DE LA PLANEACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA . Documento preparado por el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y el Departamento de Asuntos Internacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social	53
CONSIDERACIONES FINALES; IV REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA JURIDICO SOCIAL Y LISTA DE PARTICIPANTES.	91
ASPECTOS BASICOS DE LA PLANIFICACION DE LAS PRESTACIONES DE SALUD DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Documento preparado por el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, la Comisión Regional Americana Médico Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social en ocasión de la celebración de la Conferencia Interamericana Sobre Planificación de Seguridad Social, llevada a cabo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, del 20 de julio al 2 de agosto de 1974.	101
MUJERES Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA.	169

BASES JURIDICAS DE LA PLANEACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA *

Lucila Leal de Araujo y
Colaboradores*****

Los efectos normativos de la legislación positiva sobre los procesos fundamentales del desarrollo, en los diversos países de la región americana, sólo han recibido la atención preferente de los analistas y estudiosos de áreas específicas, fundamentalmente en el campo de la administración pública. Es más reciente el interés por definir esta relación en otros aspectos importantes de la vida nacional, como es el de la legislación de la seguridad social en el desarrollo de los sistemas correspondientes.

Consciente de esta inquietud, el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social ha encomendado al Departamento de Asuntos Internacionales la realización de los esfuerzos más amplios, para reunir y analizar las informaciones, que pudieran contribuir al objetivo prioritario de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, de obtener un mayor conocimiento de las relaciones entre la estructura jurídica vigente en los diversos países de la región considerada y el funcionamiento de los sistemas de seguridad social. Este interés se ha acentuado en virtud de la orientación actual que se distingue en estos sistemas, dirigida a elevar sus niveles de eficiencia a través de su planeación e integración a la planificación nacional.

En los ensayos realizados hasta la fecha por el Departamento de Asuntos Internacionales, y presentados en diversos eventos auspiciados por el Comité, que se han referido a los países comprendidos en determinadas áreas de desarrollo subregional, como son los de Centroamérica y Panamá, los del Grupo Andino y los que se ubican en la Cuenca del Plata, se han planteado algunas cuestiones fundamentales de la relación señalada, presentando informaciones que se consideraron de posible utilidad para la consulta

* Documento preparado por el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y el Departamento de Asuntos Internacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

** Jefa del Departamento de Asuntos Internacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

*** Angel Paz, Olga Palmero y Manuel Millor.

y estudios posteriores. La investigación que comprenderá a todos los países de la región americana, en la medida de las informaciones accesibles, será completada para exponer ante el Congreso Jurídico Social que se realizará en México en este año.

1. Fundamentación de la estructura y operación de los sistemas de seguridad social.

Tanto en el estudio que se presenta ahora como en los análisis anteriores, se pretende poner en evidencia los avances y las limitaciones del orden jurídico actual de los sistemas de seguridad social en América Latina y sus efectos normativos en la estructura y operación de los mismos. Asimismo, se expone la insuficiencia de los criterios dogmáticos, justificando la necesidad de reformar o estructurar un ordenamiento jurídico, basado en enfoques integrales renovados, con el fin de ajustarlos a la dinámica de la realidad que rigen.

Como tesis fundamental de este trabajo se distingue su valorización de las características de universalidad, unidad y coherencia, que requiere toda legislación para ser eficaz. Se destaca un paso importante para lograr su observación, en la redacción de los textos legislativos de seguridad social, a través de la metodología de análisis de sistemas, basada en el reconocimiento del flujo dinámico de relaciones que existen entre el marco jurídico y la estructura institucional -derivada y condicionada por el mismo- que transfiere los criterios para la interpretación y aplicación, de la legislación correspondiente, a una realidad concreta de carácter económico, político y social. Asimismo, se expone el aspecto de la retroalimentación que ejercen las condiciones en el contexto de operación, sobre las instituciones, que pueden a su vez modificar el orden jurídico que les dió origen.

Se ha enfatizado la exigencia que se presenta en nuestros sistemas de seguridad social, en la región americana, de atender necesidades crecientes e inaplazables, que impulsan su trayectoria persistente hacia instituciones de ámbitos de operación y jurisdicción más amplia, reclamando la definición de estructuras jurídicas más complejas y avanzadas, que indudablemente conducirán a su modernización. Se señala que este proceso no sólo se refiere al contexto legal, ya que la estructura institucional, enfocada integralmente, comprende los ordenamientos, administrativos y financieros, cuyo desarrollo integrado en casi toda la región americana ha avanzado lentamente. Al definir la problemática involucrada en la racionalización creciente observada en la estructuración y operación de los sistemas de seguridad social se pretende el señalamiento, no sólo de los obstáculos que se han superado, sino de los que aún queden por vencer.

En la revisión de sucesos y documentos significativos, también se dis-

tingue que la historia reitera cómo han sido resueltos los escollos de diversa magnitud, todas las veces que una nueva situación social, económica o política ha urgido su encauzamiento en ordenamientos jurídicos apropiados, sosteniendo que ante la rigidez y obsolescencia, de normas concebidas en épocas anteriores -que día a día vienen perdiendo el contenido real que las sustentó en el pasado- se ha tornado ineludible, en muchos casos, la reestructuración jurídica, que proporcione las bases adecuadas para el funcionamiento actual de los organismos competentes y su proyección previsible en etapas posteriores.

Al intentar el análisis de las bases jurídicas que podrían sustentar las proyecciones futuras, características de los planes de seguridad social, con la pretensión de no caer en utopías deleznable, se ha presentado la necesidad de desbordar el estudio de las normas existentes, enmarcadas en el positivismo tradicional. Al señalar la necesidad de su actualización, se enfatizan las características deseables de unidad y coherencia que requieren los lineamientos legales, para aportar bases propicias para la planeación de la seguridad social.

En esta aportación se reitera la convicción expuesta en otros trabajos de que, independientemente de los objetivos prioritarios, específicos de cada institución, existen aspiraciones comunes y formas generales de activar su realización a través de la planeación. Al respecto se cita el deseo de perfeccionar las instituciones de seguridad social y la identificación general, con el propósito de evitar situaciones inconvenientes y prever las formas viables de su funcionamiento eficaz en el futuro.

Esta aseveración se basa en la tesis fundamental del trabajo, que sostiene que, cualesquiera que fueran los objetivos elegidos, que rigieran el desarrollo de las instituciones de seguridad social, fuera el de la integración o extensión de los sistemas, el perfeccionamiento, la coordinación, la armonización o simple complementariedad, ya existe un consenso incipiente en relación a que las metas elegidas, adquirirán mayor viabilidad dentro de los esquemas señalados por la planeación.

De tal manera se afirma que la conciencia, respecto a la necesidad de someter los programas de la seguridad social a una planeación a más largo plazo que la que se ha observado en los países en la región americana, que muestra un aumento durante los últimos años, se ha basado fundamentalmente en la convicción de que la mayoría de los sistemas actuales no tienen la estructuración más adecuada, ni capacidad suficiente a nivel operativo, para lograr que sus instituciones pasen a una etapa superior de eficacia, con las características y ritmo de operaciones compatibles con las exigencias y aspiraciones de las comunidades. La situación señalada ha sido configurada fundamentalmente por los factores que se señalan a continuación:

- a) la imperfección de la cobertura, tanto en su extensión geográfica, para comprender a las poblaciones marginadas del campo y a los sectores desprotegidos de carácter urbano, ni para incluirlas dentro de un esquema integral de prestaciones, que pretendiera cubrir los riesgos fundamentales a los cuales está expuesta la población económicamente activa y sus dependientes en los países de la región.
- b) el costo creciente para producir los servicios que imparten las instituciones de seguridad social y el desquiciamiento causado en su estructura financiera por la disparidad entre sus costos de operación, la estructura vigente de los salarios nominales, los esquemas establecidos de aportes a los sistemas y los problemas engendrados por la espiral inflacionaria, evidente en casi todos los países considerados.
- c) el estancamiento general observado en la organización administrativa y su capacidad funcional para cumplir con las prestaciones actuales y diferidas, así como para las ampliaciones propuestas en los programas correspondientes.
- d) las insuficiencias observadas en la magnitud y manejo de los recursos financieros a escala institucional y nacional, así como la incongruencia que se revela en las áreas financieras fundamentales, cuyas funciones respectivas muestran grandes divergencias, hasta ahora difíciles de conciliar.
- e) el obsoleto y rigidez de las estructuras jurídicas que obstaculizan la operación actual y las modificaciones propuestas a nivel operativo.
- f) el retraso observado en la planificación nacional y por consiguiente en los diversos sectores y niveles de actividad que reclaman una apertura más amplia y definida en las bases constitucionales de estos países.

1.1. Bases Constitucionales de la planificación a nivel nacional en América Latina.

El análisis comparativo de las bases constitucionales dentro del ordenamiento jurídico de los países latinoamericanos, se ha enfocado particularmente para comprender aquellas disposiciones, en las que tienen su fundamentación legal la planificación nacional que proporciona la apertura adecuada para la planeación de la seguridad social.

Se presentan dos situaciones coincidentes, la primera señala en forma

esquemática, la evolución de la inclusión de garantías sociales, en el derecho constitucional latinoamericano, que refleja un creciente contenido socio-económico, que otorga a la intervención del Estado, objetivos claramente definidos de bienestar social, que en algunos casos incluye específicamente a la seguridad social. La segunda expresa un proceso gradual de consagración constitucional, de principios de planificación a nivel nacional y/o creación de instituciones, con las atribuciones correspondientes.

En relación al primer enfoque, las Cartas Constitucionales de los países latinoamericanos presentan la característica de consagrar principios que fundamentan su política económica y social, principalmente con los objetivos, de mayor o menor amplitud, que tienden a definir las condiciones de empleo, garantizar los medios de subsistencia, preservar la salud y considerar un orden justo de tenencia de la tierra, otorgando a la propiedad, al trabajo y al capital una función de interés o utilidad pública, en bien del individuo y de la colectividad. De tal manera se constituyen las bases de la legislación laboral y agraria y del derecho a la salud y de la seguridad social. (1).

La tendencia a incorporar principios socio-económicos, con el fin de garantizar el bienestar de los pueblos, es evidente en la mayoría de las Constituciones de los países de esta área. La inclusión definida de garantías sociales en las Constituciones que más tarde se convertiría en una de las características del derecho constitucional en Latinoamérica, se realizó en una de las primeras Constituciones de contenido eminentemente social, como es la de México, de 1917. En esta Carta, a la vez que se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, se consagran los riesgos que deben cubrirse, en base a los principios de la justicia social y de la solidaridad nacional.

Así en la de El Salvador, en 1962, se establece que el régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que procuren una existencia digna a todos los habitantes del país. En la Constitución de Venezuela, de 1961, se consagra que el régimen económico de la República se fundamenta en principios de justicia social, que aseguren una existencia digna y provechosa para la colectividad. La Constitución de Brasil, de 1967, dispone que el orden económico tiene por fin realizar la justicia social, basada en principios de libertad de iniciativas, valorización del trabajo como condición de la dignidad humana, función social de la propiedad y armonía y solidaridad entre los factores de la producción.

En este mismo sentido, la Constitución de Paraguay, 1967, consagra que el Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar el crecimiento

(1) Bernaldo de Quirós, Juan. Estudio inédito. Las Garantías Sociales en las Constituciones. 1974.

dinámico de la economía nacional, crear fuentes de trabajo y de riqueza y asegurar el bienestar general. Por otra parte, señala que el desarrollo se fomentará sobre la base de programas globales fundados en principios de Justicia Social, que aseguren a todos una existencia compatible con la dignidad humana. En la Constitución de Colombia, reformada en 1968, bajo el título de Garantías Sociales se regulan las actividades económicas con el propósito de promover el desarrollo económico, “cuyo objetivo primordial es la justicia social y el mejoramiento armónico e integral de la comunidad y de las clases proletarias en particular”.

En la Constitución de Panamá, de 1972, como contenido del título de la Economía Nacional, se expresa que: “El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, pero el Estado los orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y con el fin de acrecentar la riqueza nacional y asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país”. Para este fin, se establece que el Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos y departamentos especializados, cuya organización y funcionamiento determina la propia Ley.

En lo referente a las disposiciones que tiendan a promover una institucionalización creciente de la seguridad social, las disposiciones constitucionales son cada vez más definidas y no se limitan a la enunciación de contingencias, sino que determinan los aspectos de protección, los beneficios, la forma de financiamiento y la estructuración administrativa de las instituciones gestoras.

En este sentido, en la Constitución de Uruguay, de 1967, se crea el Banco de Previsión Social, con carácter autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándolos dentro de las normas respectivas que establecerá la Ley.

En la Constitución de Argentina, se establece que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrán carácter integral e irrenunciable, determinando asimismo la obligación de fundar el Seguro Social obligatorio, a cargo de entidades nacionales y provinciales con autonomía financiera y económica, administrados por los interesados con la participación del Estado.

La naturaleza de estos conceptos en el derecho constitucional de los países de Latinoamérica y particularmente los que se refieren a la fundamentación legal de la planificación a nivel nacional, proporcionan las bases para el marco jurídico de la planeación y presenta algunas características que se mencionan a continuación:

En la Constitución Política de Honduras, al consagrar los principios relativos a la organización de la economía nacional, se define que el Estado, a través de sus poderes Legislativo y Ejecutivo y con el auxilio de un organismo superior de planificación económica y demás organismos componentes, propiciará el desarrollo económico y social de este país. Asimismo, se determina que la dirección y coordinación de la política económica general del Estado, le corresponde al Poder Ejecutivo.

Esta política económica del Estado, consagrada en las Cartas Magnas, tiene diversas orientaciones, ya sea con acción directa de alguno de los órganos del Estado o propiciando la creación de organismos propios en materia de planificación.

La Constitución de la República de Uruguay señala que, dependiente de la Presidencia de la República, habrá una oficina de planeamiento y presupuesto, dirigida por una comisión integrada con representantes de los ministros vinculados al desarrollo y con un director que la preside. Esta Oficina de Planeamiento para el cumplimiento de sus funciones, se comunica directamente con los Ministerios y organismos públicos y asiste al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo. Se estipula de igual manera que esta oficina puede formar comisiones sectoriales, con representantes de trabajadores y de empresas públicas y privadas.

En otras Constituciones se encuentran disposiciones vinculadas a la existencia, sólo de principios básicos y orientadas hacia la creación de algún organismo centralizado o descentralizado de planeación. La Constitución Política de la República de Bolivia establece que el Estado podrá asumir, mediante Ley, la dirección superior de la economía nacional, la que se ejerce en forma de control, de estímulo o de gestión directa. Asimismo, la programación del desarrollo económico del país se realiza en ejercicio de la soberanía nacional. El Estado formula periódicamente un plan general de desarrollo económico y social de la República, cuya ejecución será obligatoria y comprenderá los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional.

Con este fin, a través de la Ley se tomarán medidas conducentes a crear comisiones de técnicos o de especialistas, para que estudien las condiciones y posibilidades de todo tipo de actividad económica, formulando recomendaciones para desarrollarlas. Estas empresas pueden ser privadas, estatales o mixtas.

En cuanto a los planes de desarrollo, se establece en la Constitución del Ecuador, que es el Estado el encargado de promover el desarrollo ordenado y sistemático de la economía, sujetando su acción a un plan plurianual que comprenda las medidas coherentes, para alcanzar, con la participación de todos los habitantes, los fines concretos del desarrollo económico y del

progreso social; estos planes, una vez aprobados en la forma establecida por la Constitución, tendrán un carácter obligatorio para el sector público e indicativo y orientador para el privado.

En síntesis se observa que los principios constitucionales relativos a la planificación económica, establecidos en las Cartas Fundamentales de algunos de los países latinoamericanos, se orientan con un sentido creciente de las relaciones e interdependencia que existen entre el bienestar económico y social y de la significación de la seguridad social como mecanismo complementario de naturaleza dual, económica y social, para la consecución de objetivos integrales.

1.2. La planeación de la seguridad social.

Es irrefutable que la planeación de la seguridad social está condicionada por el estado de planificación nacional, que se nutre de la aplicación de principios y tradiciones, tanto de carácter universal, como de aquéllos propios de cada Continente. Debe aceptarse también que la planeación de la seguridad social en cada país de la región latinoamericana, habrá de ser forjada con elementos diversos, pero en sus propios moldes, con rasgos de identificación surgidos de la común historia de los esfuerzos por lograr su desarrollo.

Se percibe que actualmente existe una mayor conciencia entre los administradores de las instituciones de seguridad social, de la significación de sus evaluaciones, de sus decisiones y su previsión. La necesidad de contar con sistemas de Planeación se ha basado en una aspiración general de realizar las funciones citadas, en base a una mayor racionalización, con el fin primordial de lograr la definición del mejor instrumental, accesible para enfrentarse a la amplia gama de problemas y objetivos que contemplan. En muchos casos se puede puntualizar que ha sido la fundamentación precaria de la asignación de recursos o la obsolescencia estructural en relación a los objetivos considerados de máxima prioridad, lo que ha promovido los deseos de los administradores, de ahondar en el tipo de planificación que pueda proporcionar los elementos más útiles para estas aspiraciones.

En la presente coyuntura histórica de América Latina, en que nuestros países se esfuerzan por definir mejores sistemas de seguridad social, se impone la acción racional para promover la transición de la etapa insatisfactoria de algunas administraciones, que se caracterizan por formulaciones ineficaces y tentativas fragmentarias de planeación, a la fase de preparación y fortalecimiento de la infraestructura que se requiere para lograr una planeación integrada y efectiva, cuya aplicación a nivel operativo, puede adquirir la fundamentación racional y el impulso y continuidad, que exige este proceso, para ser eficaz.

El concepto básico de planeación de seguridad social de aceptación más general, ha sido definido como la aplicación sistemática de la metodología adecuada para definir sus objetivos prioritarios, prever y evaluar los cursos de acción alternativa para su realización, con el objeto de tomar las decisiones significativas actuales, que incidirán en la acción futura de las instituciones involucradas.

En un sentido más amplio la planeación de la seguridad social se puede interpretar como el proceso de elaboración, ejecución y control, de un plan de desarrollo del sistema correspondiente, que incluye el enunciado de objetivos generales y de metas específicas, tendientes a elevar los niveles de seguridad y bienestar social de la comunidad. Este proceso tiende a facilitar así la ordenación sistemática del conjunto de decisiones y medidas necesarias para la consecución de esos objetivos, al menor costo económico y social, con la mayor eficacia para la comunidad. Incluye casi siempre un diagnóstico, base fáctica de la planificación y un pronóstico, expresión de las aspiraciones colectivas o de los objetivos que se desean alcanzar.

Ante una visión general de los diversos elementos, aspectos, fases y finalidades de la planeación de la seguridad social, cabría plantear la interrogante mayor en relación a los efectos condicionantes, auspiciadores u obstaculizantes de la legislación de la seguridad social sobre los mismos.

Es indudable que la planeación de la seguridad social debe descansar sobre la base de un profundo conocimiento de los factores endógenos y exógenos de carácter cuanti-cualitativo, que confluyen en la operación de los regímenes existentes. Asimismo, deberá comprender los resultados de esta convergencia de elementos, ya sea en el período específico de su operación actual o en su previsión o perspectiva de desarrollo, a corto, mediano y largo plazo.

Un mayor conocimiento de las interrelaciones de la funcionalidad citada y de su marco de operación, concebida como un complejo de operaciones institucionales, referidas a un contexto definido, amplía las bases, tanto para el diagnóstico y la selección de objetivos, como para el establecimiento de las pautas para la elaboración de los planes de seguridad social y la determinación de las condiciones estructurales y de organización, indispensables para su realización. Asimismo, permite señalar con mayor acierto aquellos elementos de valor estratégico, hacia los cuales se puede dirigir la acción en una u otra forma, de acuerdo con las finalidades propuestas.

Es evidente que en los países de América Latina las características de la estructura productiva y la participación de la mano de obra en sus procesos, la insuficiencia de los mercados internos; las elevadas tasas de crecimiento y dispersión demográfica, así como la estructura predominantemente joven de la población y sus índices culturales, de salud y nutrición, constituyen

factores condicionantes de la planeación y de sus bases jurídicas. Asimismo, la consideración de la etapa de transformación social y política en que se encuentra cada país, proporciona elementos que influyen de tal manera en la seguridad social, que condicionan la selección de la metodología y estrategias para su reestructuración, operación y planeación. El deseo de superar las dificultades que implica el paso de una fase operativa más eficaz y su integración efectiva a los demás programas correspondientes a la planificación nacional, traerá como consecuencia el enfrentamiento a las características señaladas, constituyendo la causa fundamental de la diferencia en la estructuración jurídica y en los métodos de planeación elegidos por los países de esta región.

En casi todos los países latinoamericanos, las perspectivas en la tasa de crecimiento de la población y en el ritmo del desarrollo, así como en la distribución actual del ingreso y en los niveles de vida alcanzados por la mayor parte de la población y en especial de aquélla dedicada a actividades primarias, indican que no sólo tenderá a prolongarse la validez de estas consideraciones, para la selección de los objetivos generales que puedan regir su posible reestructuración y de la planeación de los sistemas de seguridad social, sino harán imperativa e inaplazable las metas específicas, que pretendan la ampliación y extensión de los sistemas y sus programas a los diversos sectores de la población, aún sin servicios mínimos y particularmente a los de las áreas rurales, en la búsqueda de mayores niveles de eficacia.

Aún cuando son ampliamente conocidas las condiciones generales mencionadas, se considera importante tener presente sus tendencias, tanto por su trascendencia en la disponibilidad de recursos totales para la realización de los objetivos predominantes en los sistemas de seguridad social, como por la razón de constituir la problemática fundamental, que caracteriza al marco económico-social, dentro del cual se pretenda la reestructuración jurídica, la planeación y la transformación operativa necesaria para las metas elegidas en sus programas actuales.

Constituyen condiciones previas y necesarias a cualquier plan seleccionado, conforme a los objetivos prioritarios de cada institución, la evaluación: de la estructura institucional; de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles; de la programación e instrumentación del máximo esfuerzo interno requerido, el fortalecimiento institucional. También se considera importante la definición de prioridades y utilización óptima de los recursos existentes, con la consiguiente maximización de su productividad y de la cobertura de las poblaciones, así como la estimación de la capacidad de transformación estructural, y de la absorción de aportes adicionales de financiamiento, de recursos humanos y materiales, implícitos en las modificaciones que fuesen proyectadas.

2. Bases jurídicas de la planeación de la seguridad social.

Para analizar las bases jurídicas de la planeación de la seguridad social en la región americana, fué revisada la información disponible, integrada por las Constituciones de los diversos países, las leyes orgánicas de algunas instituciones de seguridad social, así como ciertos reglamentos y normas administrativas complementarias, en cuyo cuerpo de legislación adjetiva se destacan las disposiciones que promueven o impulsan la planeación de estos sistemas.

En la revisión de los documentos señalados, que no pretende ser de carácter exhaustivo, fueron indicados algunos de los preceptos que contribuyen a conformar las bases jurídicas de la operación de los sistemas de seguridad social y particularmente, en su caso, de la planeación. Algunos de los elementos destacados en el marco jurídico fueron seleccionados, porque condicionan algún aspecto significativo del proceso de planeación. También se hace referencia especial a aquellos ordenamientos que fundamentan el establecimiento de organismos específicos o unidades administrativas dedicadas a actividades que se definen claramente dentro del campo de la planificación.

Una perspectiva multi-estructural del desarrollo de las instituciones de seguridad social, basada en el reconocimiento de las relaciones básicas entre sus diversas estructuras internas, jurídica, administrativa y financiera, formando parte de un todo dinámico e integrado, constituye un paso inicial importante para dirigir el interés y los esfuerzos necesarios a las tareas de correlación analítica del desarrollo de la seguridad social con la evolución observada en su legislación.

El análisis de las informaciones disponibles que permitan una mayor comprensión de las bases constitucionales que fundamentan la política económica y social de un país, así como de las relaciones entre la estructura jurídica de la seguridad social y los objetivos o planes que orientan su desarrollo, ya sea a nivel institucional, sectorial o nacional, puede aportar elementos valiosos para establecer el grado de afinidad y cohesión que existe entre los mismos y determinar hasta qué punto están unos adecuados a los otros y en qué medida se complementan, se excluyen o se obstaculizan, sin llegar al extremo de postular la condicionalidad recíproca e inequívoca entre dichas estructuras y los objetivos y planes señalados.

Un mayor conocimiento de la influencia concomitante que ejercen entre sí, el marco jurídico de la seguridad social y la realidad económica-política-social, implícita en el desarrollo de un país, concebida como un complejo funcional que se realiza a través de un conjunto de estructuras e instituciones, amplía las bases, tanto para el diagnóstico y la selección de

objetivos, como para el conocimiento más amplio del contexto de operaciones que retroalimenta los planes establecidos para modificar las estructuras que la rigen. De tal manera, aporta elementos con el fin de establecer las pautas para los cambios contemplados en las leyes y planes de seguridad social y en el desarrollo nacional y para la determinación de las condiciones estructurales y de organización, indispensables para su realización. También permite señalar con mayor acierto aquellos elementos de valor estratégico, hacia los cuales se puede dirigir la acción, en uno u otro campo, de acuerdo con las finalidades propuestas y los recursos accesibles.

La disponibilidad oportuna de informaciones correlacionadas de la legislación de seguridad social y los planes del desarrollo, puesta al servicio de la acción práctica, puede además de contribuir para indicar los aciertos del diagnóstico en ambos campos, para los planes de desarrollo futuro, mostrar la compatibilidad de la legislación de la seguridad social con los diversos objetivos elegidos en este campo y con las aspiraciones más amplias de un plan general de desarrollo y si son o no adecuados los medios indicados para su realización.

Para lograr una planeación más eficaz de seguridad social, es indudable el valor que tendría la aplicación de una legislación adecuada y la consideración de este objetivo en la elaboración misma de los textos legales, en los cuales se pusiera especial atención, para evitar situaciones, términos y conceptos poco precisos, susceptibles de diversas interpretaciones y de posible ambigüedad en su aplicación.

Asimismo, sería de inestimable valor lograr la unidad y coherencia del contexto jurídico existente a través de una mejor vinculación entre las normas originarias y las derivadas y la adecuada aplicación de las disposiciones legales que rigen la seguridad social, fundamentalmente a través de su justa interpretación por parte de las autoridades encargadas de ejecutarlas.

Por consiguiente, ante las premisas establecidas para la planeación, se subraya la necesidad de conformar, actualizar y precisar las legislaciones de seguridad social, redefiniendo con mayor vigor su unidad y coherencia, sus objetivos, concepciones y terminología, con la intención de prever además, la apertura adecuada para su aplicación dinámica. Esta, evidentemente, es la que le corresponde, para regir la planeación de los regímenes de seguridad social actuales, si éstos además de su tradicional consecución de metas de bienestar social, han de seguir un paso acorde con los planes generales de desarrollo que se observan en cada uno de los países de la región observada.

Es indudable que la finalidad de incorporar la proyección de las actividades de los sistemas de seguridad social, a un plan de más largo plazo, que los que generalmente han sido intentados hasta ahora, impulsará a estos organismos para ahondar los estudios relativos a los factores que condicionan

sus operaciones actuales. Entre éstos indudablemente se destacarán los dirigidos a comprender mejor el funcionamiento de los elementos endógenos estructurales y sus efectos en la evaluación conyuntural de estos sistemas o sea en su ámbito de operación, con la finalidad de lograr una mayor aproximación al conocimiento de las interrelaciones e interdependencia que existen entre ambos universos considerados y su importancia para la planeación

Es evidentemente la estructuración jurídica la que define el esquema de la organización administrativa y las bases financieras de las instituciones, que a su vez condicionan en gran medida la diversidad y amplitud de los servicios y las prestaciones que pueden otorgar. A este respecto se considera oportuno reiterar la coherencia que se considera debe existir entre las estructuras jurídica, financiera y administrativa*, debido a que constituyen un complejo fundamental condicionante, en la definición de su propia coyuntura y de las actividades de planeación en las que pueden ser comprendidas.

En la medida en que las instituciones de seguridad social tienden a adquirir una mayor conciencia de los resultados posibles de obtener de la acción concertada, sobre bases técnicas y científicas, comprenden la necesidad de integrar, internamente, el funcionamiento de sus estructuras y funciones básicas, tanto en forma horizontal como vertical y de compatibilizar sus metas en forma global, haciendo suya la urgente tarea de definir los esquemas, para lograr mayores niveles de armonización y perfeccionamiento. Los esfuerzos realizados en este sentido, contribuirán para lograr avances mayores en la institucionalización y racionalización de los sistemas de seguridad social, que permitirán a su vez, fundamentar los planes elegidos para su desarrollo.

A nivel institucional, los factores endógenos que más han influido negativamente para la realización de los planes de seguridad social en América Latina, son la rigidez y la desadaptación de sus bases jurídicas, administrativas y financieras, a la realidad de cada país, que es la que condiciona la viabilidad de los mismos. Por tal motivo, se destaca como paso significativo para lograr avanzar en la planeación de la seguridad social, la actualización y readaptación de sus estructuras básicas, entre las que se considera de importancia singular la de naturaleza jurídica, a las necesidades actuales y futuras de la población.

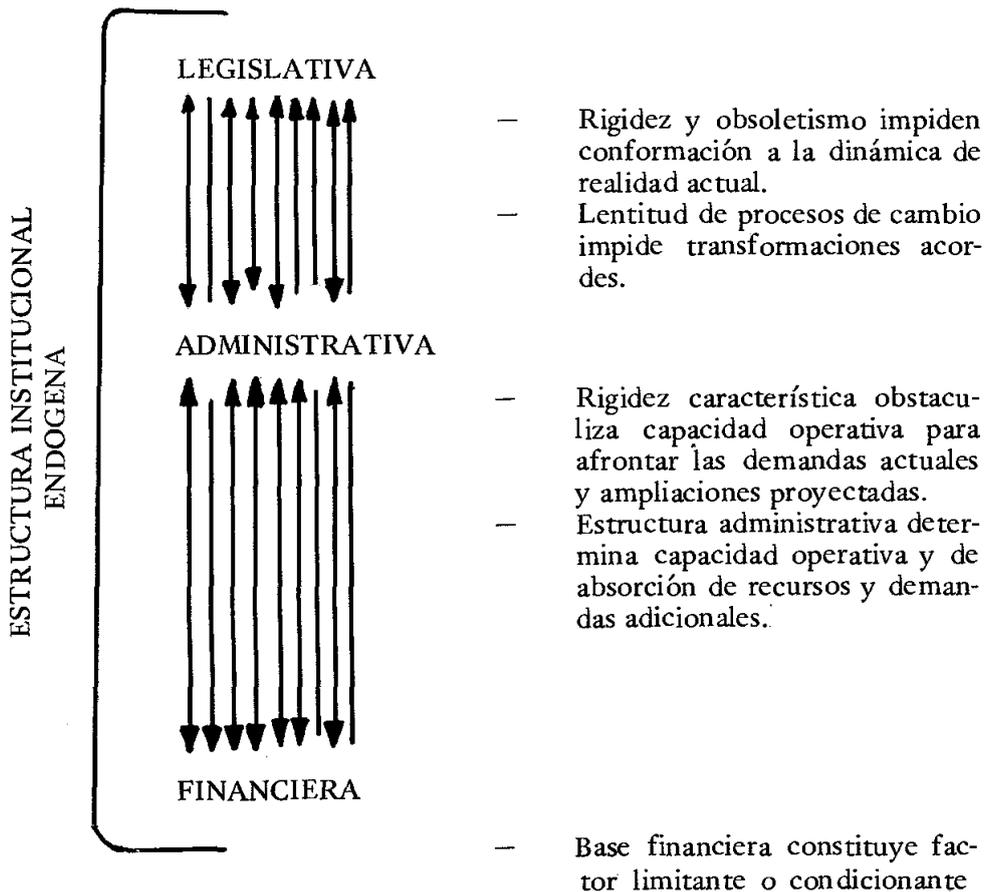
Es evidente que, para que la Ley pueda estar más acorde con la realidad de su aplicación, también debe existir cierto grado de armonización y coherencia, entre los planes, las políticas y programas de los diversos organismos que integran un sistema, así como internamente en sus distintos niveles de operación, considerados en forma integral. Una medida de la eficacia de la legislación de seguridad social, esta determinada por el grado en que las

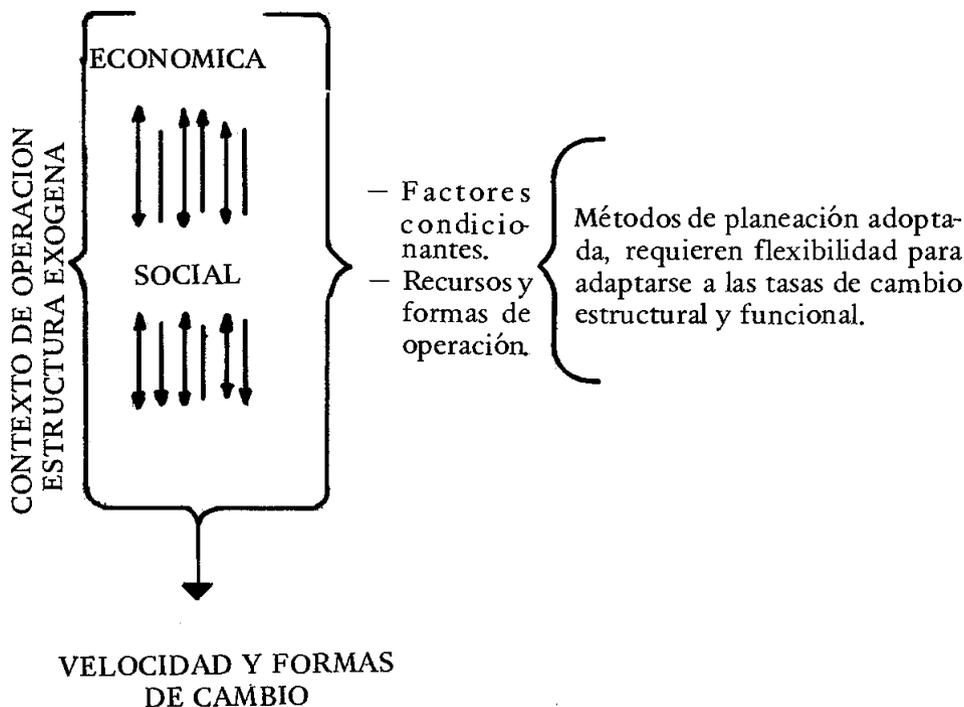
* Ver esquema anexo.

instituciones que integran los sistemas, pueden ser consideradas, a nivel operativo en forma unitaria.

Resulta de interés destacar finalmente que como factores condicionantes de la reestructuración jurídica y de la planeación de la seguridad social, debe considerarse fundamentalmente, la presencia de factores coyunturales que comprenden los de carácter endógeno, los primeros derivados de las estructuras y funciones básicas de los sistemas mismos de seguridad social; y los últimos, de las condiciones económicas, políticas y sociales prevalecientes en su marco de operación.

LA COHERENCIA O INCONGRUENCIA ESTRUCTURAL PARA FINES DE PLANEACION





3. Algunos casos de la fundamentación jurídica de la planeación de la seguridad social a nivel de sistema.

Se ha intentado presentar la información relativa a una situación que revela que, tanto en algunas legislaciones nacionales, como específicamente en las que fundamentan la operación de la seguridad social, se prevén disposiciones generales con el objeto de conducir el desarrollo de los sistemas de seguridad social en base a criterios más racionales. Por consiguiente, se sostiene la tesis de que las reformas que se observan en la estructura legislativa y organización administrativa, de algunas de las instituciones que integran los sistemas de seguridad social en América Latina, tienden a lograr una mayor racionalidad de las operaciones que tienen encomendadas y en algunos casos señalándose particularmente que sea vía de la planeación.

Aunque es difícil precisar la magnitud y trascendencia real de las adecuaciones jurídicas a las nuevas necesidades, que se ha definido en materia de seguridad social, de la región citada y determinar las medidas administrativas que proceden de aquéllas si es posible percibir que en casi todos los casos se pretende mejorar la función a través de una fundamentación legal más adecuada a los objetivos predominantes. Entre estos puede citarse la

integración de los sistemas, ya sea para extender su cobertura en forma racional a núcleos de población aún no protegidos o para la ampliación y mejoramiento de prestaciones dentro de esquemas integrales.

Si bien los regímenes de seguridad social inicialmente establecidos en la región americana presentaron en algunos países una diversidad de instituciones gestoras, se ha contrapuesto a este fenómeno una acción definida, para disminuir la multiplicidad institucional o sea hacia la centralización que puede ser considerada como uno de los requerimientos para la planeación de la seguridad social. También se capta, en algunas instituciones, la tendencia a una mayor aplicación de métodos y técnicas modernas, que actualicen y agilicen los procesos administrativos, con la finalidad básica de mejorar la utilización de recursos escasos.

Con el propósito de ilustrar algunas de las ideas planteadas, se citan ciertos casos que muestran objetivamente la importancia, que se está otorgando a la actualización jurídica y a la modernización y mejoramiento de la administración, y las bases financieras a través de una racionalización creciente.

3.1 PERU. El plan nacional y la unificación de las instituciones de seguridad social.

Hasta antes de 1968 -cuando se establece el nuevo gobierno- existían dos grandes instituciones en Perú: la Caja Nacional de Seguro Social y el Seguro Social del Empleado. La seguridad social como realidad institucional, se presentaba desde sus orígenes hasta fines de ese año, "como el resultado de una legislación inorgánica, carente de unidad doctrinaria y orientada fundamentalmente a los grupos de mayores posibilidades económicas. . . No se desarrolló un sistema integral de seguridad social, lo que permitió la proliferación de regímenes especiales privativos, con financiación heterogénea y desigualdad de beneficios, en detrimento de las grandes mayorías que, indirectamente, contribuían a su financiamiento, originándose como consecuencia, una exagerada concentración de recursos que, a su vez, limitaba las posibilidades de llegar a toda la población" (2).

El período "Pre-Revolucionario", como fué definido en este documento e ilustrado por la delegación peruana, fué considerado al estructurarse el "Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975", consignándose en éste una reforma integral de la seguridad social, tendiente a la unificación de las entidades gestoras y a la transformación de los esquemas de prestaciones de manera tal, que la población asegurada, tanto en la Caja Nacional de

(2) El Proceso Peruano en el Campo de la Seguridad Social". Ponencia presentada por la Delegación Peruana, en la Mesa Redonda y III Reunión de la CRAJS, Lima, Perú, del 22 al 25 de Julio de 1974.

Seguro Social, como en el Seguro Social del Empleado, disfruten “de los mismos derechos y estén sujetos a las mismas obligaciones, suprimiéndose en forma drástica todo tratamiento discriminatorio” (3).

El Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, contempla los objetivos perseguidos en materia de seguridad social, en los siguientes términos:

1. Extensión de la seguridad social, ampliando la población protegida.
2. Unificación de las instituciones de seguridad social.
3. Reorientación de las inversiones de los fondos de reserva de las instituciones de seguridad social.
4. Ampliación y mejoramiento de las prestaciones.

Como objetivo prioritario de mayor significación, el Plan Nacional estableció la “Unificación de las instituciones de seguridad social” y las políticas para su consecución a través de la armonización y simplificación de la base normativa, establecimiento de estructuras orgánicas similares y sistemas administrativos uniformes.

En lo que a la adecuación de la base normativa se refiere, para hacer posible la unificación de las unidades gestoras, se realizó previamente un conjunto de reformas de tipo jurídico y administrativo y se estableció también la nueva estrategia para este fin, hasta la promulgación del Decreto Ley No. 20212, mediante el cual -Artículo 2o.- se crea el Seguro Social del Perú. El Decreto estipula que la institución surgida tiene por finalidad “administrar al Sistema Nacional de Prestaciones de Salud, el Sistema Nacional de Pensiones y otros Sistemas de Prestaciones Económicas de la Seguridad Social, así como los fondos y regímenes de derechos sociales de los trabajadores cuya administración le sea encomendada o haya estado a cargo de las instituciones que quedaron fusionadas” (4).

Realizado el proceso normativo señalado hasta la integración del Seguro Social de Perú, se hizo necesaria su instrumentación a nivel operativo; es decir, se requería el establecimiento de una estructura orgánica que pudiera realizar los objetivos inherentes a la institución surgida. En estos términos el Seguro Social del Perú dispone de la siguiente macro-estructura orgánica:

— Organó de Dirección: Consejo Directivo.

(3) IBIDEM.

(4) IBIDEM.

- Organo de Fiscalización: Comité de Vigilancia.
- Organo Ejecutivo: Gerencia General.
- Organo de Control: Inspectoría.
- Organos de Asesoramiento: Asesoría Técnica, Oficina Legal, Dirección de Programación y Racionalización.
- Organos de Apoyo: Dirección de Administración, Oficina de Comunicaciones e Información.
- Organos de Línea: Gerencia de Prestaciones de Salud, Gerencia de Pensiones y otras Prestaciones Económicas, Gerencia Financiera.
- Organos Regionales: Oficinas Regionales.

Con la creación del Instituto Unico de Seguridad Social del Perú, se consolida una de las preocupaciones de muchos países latinoamericanos, que tienden a la integración de sus instituciones. La vinculación expresamente formulada entre la planeación de la seguridad social y la planificación nacional del Perú, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, es un acontecimiento de significación que merece ser observado, dada la tendencia de la planificación en este sentido.

De la estructura orgánica del Seguro Social del Perú, destacan los Organos de Asesoría y los de apoyo a la dirección, que tienen la responsabilidad técnica de la elaboración de planes y programas y conjuntamente con los Organos de Línea, de Dirección, de Ejecución, de Control y de Vigilancia, la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, en el ámbito de la seguridad social, dispone de la infraestructura administrativa necesaria para la conducción racional del desarrollo de la seguridad social.

3.2 PANAMA. Proceso de planificación de la seguridad social⁽⁵⁾

Con el establecimiento del Departamento de Planificación en 1969, dependiente de la "Dirección Ejecutiva Técnica de Seguridad Social y Planificación" de la Caja de Seguro Social de Panamá, se institucionalizó en este país el proceso de planificación sistemática. La integración del proceso de planificación ha significado un cambio importante en la rutina que

(5) Tema fundamentado en el documento preparado por la Lic. Virginia Escala, Directora Ejecutiva Técnica de Planificación, de la Caja de Seguro Social de Panamá, para el curso de Planeación de la Seguridad Social, efectuado en el CIESS., del 3 de mayo al 13 de julio de 1973.

venía practicándose en la Institución, caracterizada generalmente por la falta de suficientes elementos de juicio y limitada en cuanto al examen objetivo de las distintas alternativas que podían servir para el establecimiento de políticas de acción en beneficio de los asegurados.

Aunque la tarea de integración de la planificación institucionalizada por el Departamento ha sido fuertemente impulsada por sus directivos, requiere de la satisfacción de necesidades básicas como son: la disposición de personal adecuadamente calificado y bien remunerado, el examen e instrumentación de las pautas y políticas trazadas por el Departamento, así como del estímulo continuo por parte de los Organos de Dirección. También se requiere para una adecuada institucionalización de los planes, de la reestructuración administrativa de la Caja de Seguro Social, que permita la integración funcional de los Departamentos que realizan tareas de programación. Una estructura de naturaleza como la descrita, permitirá el impulso del proceso de planificación con una vinculación estrecha entre los diferentes niveles y órganos de la Institución.

El establecimiento del Departamento de Planificación señalado, requirió una nueva organización en la Caja de Seguro Social, en relación a sus bases legales, a la estructura orgánica a las funciones desarrolladas por cada uno de los Organos Normativos y Operativos.

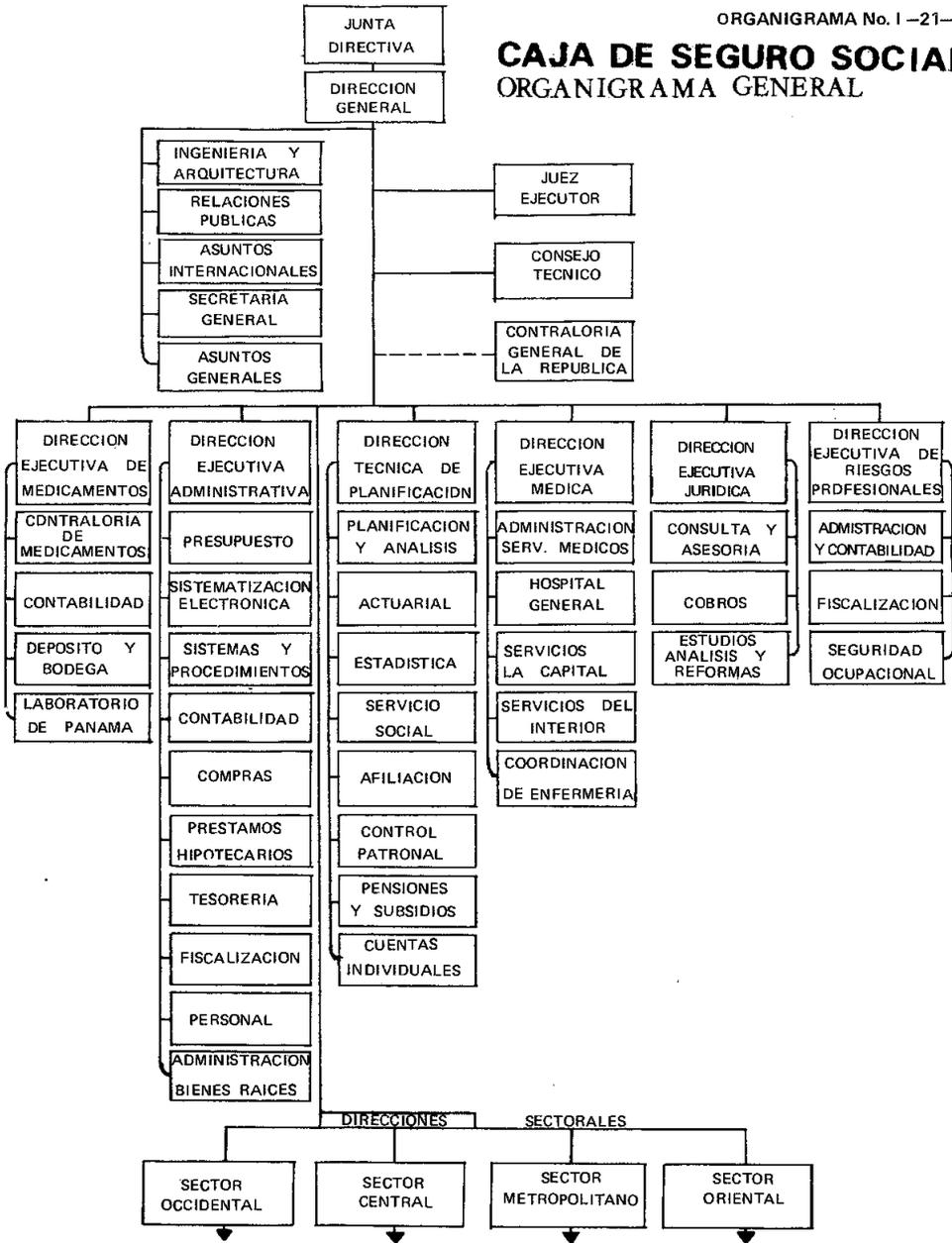
El Organismo encargado de la Planificación en la Caja de Seguro Social Panameña, tiene propósitos definidos, como los siguientes:

- 1.- Realizar estudios socio-económicos y preparar los planes y programas necesarios para el desarrollo y ejecución de los Servicios Médicos y Prestaciones Monetarias en los Distritos y Provincias incorporados al régimen del Seguro Obligatorio;
- 2.- Determinar las necesidades de financiamiento de los programas de prestaciones médicas y riesgos diferidos;
- 3.- Preparar el Plan de Inversiones;
- 4.- Analizar y evaluar la ejecución de los distintos programas para determinar su comportamiento y realizar las correcciones y ajustes necesarios;
- 5.- Preparar y atender las solicitudes de préstamos o empréstitos y de asistencia técnica que requiera la Institución;
- 6.- Estudiar y analizar las interrelaciones entre la economía nacional y el seguro social, para determinar sus efectos;

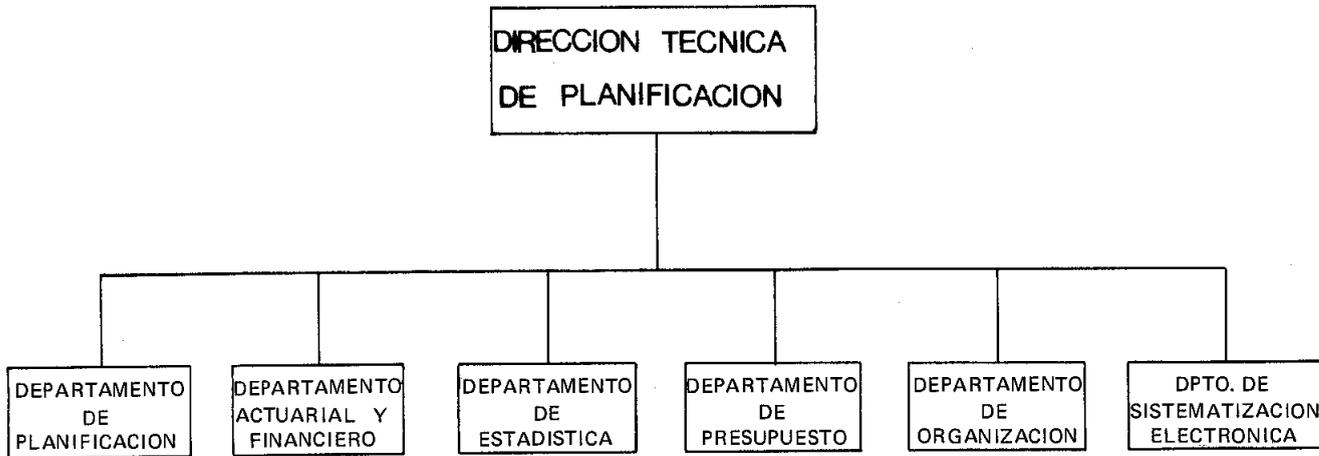
- 7.- Preparar los proyectos de leyes, reglamentos, resoluciones y otros ordenamientos legales relacionados con las funciones de planificación y/o el régimen financiero del Seguro Social.
- 8.- Coordinar las acciones y recursos de la Caja de Seguro Social con las del Estado, en relación con la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Salud.

Cabe hacer notar que los propósitos de este Organó de Planificación los realiza a través de las Secciones de Programación, Preparación y Evaluación de Proyectos, Estudios e Investigaciones Especiales y la Sección de Adiestramiento.

CAJA DE SEGURO SOCIAL ORGANIGRAMA GENERAL



CAJA DE SEGURO SOCIAL
DIRECCION EJECUTIVA TECNICA DE PLANIFICACION
ORGANIZACION PROPUESTA



En los Organigramas anteriores (1 y 2) se puede apreciar la ubicación en la estructura orgánica de la Dirección Técnica de Planificación y del Departamento de Planificación. La Dirección Técnica realiza funciones de coordinación con la Dirección Ejecutiva de Medicamentos, con la Dirección Ejecutiva Administrativa, con la Dirección Ejecutiva Médica, con la Dirección Ejecutiva Jurídica y con la Dirección Ejecutiva de Riesgos Profesionales. También se aprecia que la Dirección Técnica de Planificación se coordina con las diferentes Direcciones Sectoriales. En el Organigrama número 2, se distingue el conjunto de Departamento que dependen jerárquicamente de la Dirección Técnica de Planificación, como son: Departamento de Planificación, Departamento Actuarial y Financiero, Departamento de Estadística, Departamento de Presupuesto, Departamento de Organización y Departamento de Sistematización Electrónica.

El Proceso de Planificación de la Seguridad Social Panameña, constituye un serio esfuerzo por brindar mejores servicios a la población que protege; constituye también un intento por utilizar racionalmente los recursos disponibles. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, el proceso de planificación requiere de la debida armonización intrainstitucional e interinstitucional y de la aplicación de políticas de evaluación inherentes al proceso administrativo, que permitan realizar los ajustes necesarios a los planes y programas y la consecuente retroalimentación de los mismos, para favorecer la toma de decisiones.

3.3 CUBA. Aspectos del proceso de planeación de la seguridad social

El triunfo de la Revolución Cubana constituye el viraje más importante del país, en sus políticas por conducir el desarrollo económico y social fundamentado en criterios de planificación. La planificación con características compulsivas de la economía, se proyecta en el ámbito de la política social y en el de la seguridad social.

Es el Estado el responsable directo de la elaboración de planes, programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo. Por las características de la economía dirigida de Cuba, han sido posibles las realizaciones económicas y sociales observadas desde 1959 en relación al desarrollo económico, socio-cultural y particularmente en aspecto inherentes a la seguridad social.

El proceso de planeación de la seguridad social se inicia a fines de 1960, cuando el gobierno crea la Dirección Nacional de Seguridad Social -órgano administrativo dependiente del Ministerio del Trabajo- con la función de continuar con la integración progresiva de las diversas instituciones de seguridad social que se había iniciado un año antes, a través del Banco de Seguros Sociales de Cuba (6). El plan que fundamenta el proceso de integra-

(6) Rivero Leiva, Alvaro: "El estado actual de la planificación de la Seguridad Social en Cuba". Trabajo final presentado en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Agosto de 1974.

ción de las instituciones de seguridad social en un solo órgano administrativo, tuvo propósitos como los siguientes:

1. Disolución del Banco de los Seguros Sociales de Cuba y su respectiva asignación al Ministerio del Trabajo.
2. Disolución de la Dirección de Seguros Sociales del Sector Público y reasignación de sus funciones a la Dirección Nacional de Seguridad Social en el Ministerio del Trabajo.
3. Integración de la Caja de Salud y Maternidad al nuevo órgano administrativo.
4. Establecimiento de la Dirección Nacional de Círculos Infantiles (guarderías) bajo la supervisión y dirección del Ministerio del Trabajo.
5. Creación de la Dirección Nacional de Círculos Sociales Obreros y de la Dirección Nacional de Protección e Higiene del Trabajo, dependientes también del Ministerio del Trabajo, a través de la Dirección de Seguridad Social.

Debidamente estructurada la Dirección Nacional de Seguridad Social y realizadas las funciones de integración administrativa aludidas, en 1963 fué promulgada la Ley 1100 de Seguridad Social, disposición que amplió el campo de aplicación de la Seguridad Social a todos los trabajadores y estableció, asimismo, particularidades en cuanto a los diferentes tipos de prestaciones.

La instrumentación de esta Ley sienta un precedente importante en Cuba, debido a que las funciones inherentes a la política de Seguridad Social son a partir de entonces, realizadas por el Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública; el primero de ellos se encarga de las Prestaciones Monetarias, de la protección al trabajador y la prevención de accidentes en el trabajo. Por su parte, el Ministerio de Salud Pública se encarga de otorgar las prestaciones en servicio y en especie y de la higiene y medicina del trabajo.

Conviene anotar que la promulgación e instrumentación de la Ley 1100, aunque fué un paso significativo, no resolvió los problemas de la seguridad social de Cuba; posteriormente fué promulgado por el gobierno, un conjunto de disposiciones que complementaron la Ley anterior, hasta llegar a la integración del "Plan Asistencial", incluyendo un conjunto de objetivos y políticas, tendientes a brindar mejores servicios a la comunidad nacional, no

sólo en aspectos íntimamente relacionados con la seguridad social, sino también con aspectos sociales, culturales y de salud pública.

Participan en la realización del Plan mencionado: la mayoría de los Ministerios que integran el gobierno cubano, instituciones de funcionalidad regional, el Banco Nacional de Cuba, organismos descentralizados administrativamente del gobierno y trabajadores y empleados a través de los denominados "Comités de Defensa de la Revolución".

En la actualidad la seguridad social en Cuba ha adoptado modalidades definidas de planificación; ha realizado reestructuraciones administrativas; asignación y reasignación de funciones; descentralización y desconcentración; creación de nuevos órganos administrativos de supervisión y vigilancia; integración de oficinas, departamentos y direcciones y otras gestiones, con la intención de conducir racionalmente su administración.

Finalmente, procede destacar que la Dirección Nacional de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo, tiene actualmente como función general la planeación, programación y control de la ejecución del presupuesto de la seguridad social, incluyendo los regímenes complementarios y las prestaciones a corto plazo, así como la concesión, ejecución y control de las prestaciones monetarias a largo plazo (7).

3.4 MEXICO. La función de planeación en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El propósito permanente de aprovechar óptimamente los recursos disponibles, la preocupación de otorgar mejores servicios a los 15 millones de beneficiarios entre asegurados directos y derechohabientes; y las políticas de extensión del régimen a nuevos núcleos de población, particularmente la política de solidaridad social destacada en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, de 1973, son motivos que han impulsado a esta institución a establecer una mayor racionalidad en su administración, fundamentada en el proceso de planeación. Por tal concepto, en los diferentes órganos administrativos que integran la estructura orgánica del Instituto (*), se prevén disposiciones generales y específicas de naturaleza planificadora. En el funcionamiento de las cuatro subdirecciones, se estipulan criterios definidos en este sentido.

(7) IBIDEM.

(*) La estructura del Instituto se compone de: la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia, la Dirección General, la Secretaría General y las Subdirecciones: Médica (dependen 7 Jefaturas); Administrativa (dependen 14 Jefaturas); Jurídica (dependen 3 Jefaturas) y de Control (dependen 3 Jefaturas). El Departamento de Asuntos Internacionales es el órgano asesor de la Dirección en materia de política internacional.

Subdirección General Médica.- Sus funciones son: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar las gestiones de los órganos dependientes de esta Subdirección, administrar los recursos humanos, técnicos y materiales disponibles en la prestación de los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social y la de coadyuvar a incrementar los conocimientos de su personal. En este sentido, tiene la función permanente de participar en la formación, actualización y adiestramiento de los profesionales de la medicina y el personal auxiliar.

Subdirección General Administrativa.- Sus funciones son las de planear, organizar, dirigir, evaluar, coordinar y controlar los órganos administrativos que dependen de ella y aplicar los recursos humanos, técnicos y materiales que se utilicen para la prestación de los servicios.

Subdirección General Jurídica.- Son funciones de esta Subdirección las de planear, organizar, dirigir, evaluar y controlar los aspectos relacionados con la prestación de los servicios jurídicos y la de aplicar los recursos humanos y materiales requeridos.

Subdirección General de Control.- De las funciones generales inherentes a esta Subdirección destacan las de planear, organizar, dirigir y controlar los recursos humanos y materiales requeridos en las instituciones o dependencias de la Subdirección General de Control.

En el Instituto Mexicano del Seguro Social se han establecido también algunos órganos administrativos y técnicos, que tienen el propósito definido de coadyuvar en la conducción -con el mayor grado de racionalidad posible- del desarrollo administrativo de la Institución y los servicios que le son inherentes. En este sentido, se destaca la importancia de la Comisión Interna de Administración, de los Comités Técnicos Consultivos, de la Unidad de Organización y Métodos y de la Unidad de Planeación y Programas, así como de la función de estos órganos en relación a la política del Gobierno Federal en materia de reforma administrativa.

Comisión Interna de Administración.- Esta Comisión plantea y presenta alternativas de solución a la problemática administrativa del Instituto; coadyuva a la realización de las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos, políticas y programas de la Institución; propone las medidas que se consideren más adecuadas para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles.

Comités Técnicos Consultivos.- Por disposiciones de tipo Federal se integró en el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Comité Técnico Consultivo, con el objeto de intercambiar experiencias interinstitucionales, discutir problemáticas diferentes, conocer el desarrollo de nuevas técnicas y

considerar la posibilidad de su aplicación en el ámbito técnico y administrativo.

Unidad de Organización y Métodos.- En el Instituto Mexicano del Seguro Social se estableció la Unidad de Organización y Métodos, con tres Departamentos que se encargan del análisis de sistemas y procedimientos y de la implantación y evaluación de proyectos. En esta unidad, se atiende la solución de los problemas inherentes a la macroestructura administrativa del Instituto, buscando el mayor grado posible de eficiencia y de aprovechamiento de los recursos disponibles. En coordinación con la Comisión Interna de Administración antes citada y la Unidad de Planeación y Programas, se procede a realizar funciones como las siguientes:

- a) Precisar claramente objetivos y funciones.
- b) Revisar y en su caso, determinar nuevas funciones.
- c) Revisar y en su caso, determinar la estructura.
- d) Formular manuales de organización, de sistemas y procedimientos de puestos, etc.

Unidad de Planeación y Programas.- En el Instituto Mexicano del Seguro Social se estableció esta Unidad, en cumplimiento de las disposiciones del Gobierno Federal, que tienen como objeto brindar asesoría a las más altas autoridades de las instituciones en la definición de objetivos, en la formulación de planes y en la determinación de los recursos para su consecución.

En el Instituto, la Unidad de Planeación estudia y prevé su evolución y necesidades, pretende mejorar su estructura y procedimientos a nivel operativo y coadyuva al desarrollo y extensión del régimen del Seguro Social, en base a planes y programas adecuados.

Esta Unidad tiene también la tarea de armonizar las operaciones inherentes a la programación que se realice en los diferentes órganos del Instituto, así como elaborar los estudios pertinentes que se ajusten a las necesidades de los recursos disponibles, apoyándose en una adecuada información y comunicación con dependencias operativas.

El sistema de planeación de esta Unidad, presenta dos aspectos fundamentales:

- a) La cuantificación de la disponibilidad de recursos y,

- b) La determinación de la demanda real y potencial de los servicios que se ofrecen.

El primer aspecto es un proceso determinado por cada unidad de servicios, en relación a los recursos humanos y materiales con los que se cuenta en el presente, así como aquéllos que se requerirán en el futuro. El segundo aspecto, es la demanda real, que se cuantifica en relación a los servicios, que se estima deberán ser proporcionados a la población amparada actual y la previsión de los que se requerirán en el futuro. Asimismo, la demanda potencial es calculada en relación a la población total no amparada y su crecimiento, así como en virtud de las ampliaciones previsibles en la cobertura de la misma y el mejoramiento de los servicios prestados.

Conviene destacar que para el cumplimiento de objetivos y funciones que desempeña la Unidad de Planeación y Programas, se requiere de la evaluación de proyectos y programas, en relación a los costos de inversión y operación, el financiamiento adecuado, la capacidad de pago de los contribuyentes, el número de personas que se espera beneficiar y los servicios a proporcionar, según rasgos característicos de la población y de la zona geográfica.

3.5 ECUADOR. Aspectos de la planeación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En este país, en base al Código de Seguridad Social del 14 de enero de 1972, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es su órgano de aplicación, al cual le corresponde su organización técnica, administrativa y financiera en todo el territorio nacional. Cuenta entre sus funciones significativas la de evaluar la planificación general de la seguridad social y preparar los programas específicos para todos los sectores, grupos y categorías de la población económicamente activa, aún no protegida, procurando su integración a los programas nacionales de desarrollo económico y social.

En cuanto a la estructura administrativa, el Consejo Superior tiene como atribuciones las de interpretar, cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Código, de los Estatutos, Reglamentos, Resoluciones y otras normas que regulan la seguridad social, Formula además los proyectos de reformas en materia administrativa.

En lo referente a la planeación de la seguridad social, se acuerda que el Consejo Superior decida las bases y lineamientos de su planificación sectorial sobre las proposiciones formuladas por el Consejo Técnico Asesor, teniendo como objetivo la distribución más equitativa de la protección entre los diversos grupos y categorías de la población económicamente activa y procurando que los planes y programas de la seguridad social guarden conformidad

con los postulados y objetivos de los planes nacionales de desarrollo económico y social.

El Consejo Técnico Asesor actúa como tal y como órgano de consulta de éste y de la Dirección General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Tiene como tarea principal la planificación sectorial de la seguridad social y la evaluación de su ejecución y desarrollo, considerando fundamentalmente el análisis de las relaciones entre el desarrollo financiero y económico de la seguridad social y el desarrollo nacional, y la investigación de la situación y condiciones sociales y económicas de trabajo de los diversos sectores, grupos y categorías de la población protegida.

Este Consejo también realiza la planificación en materia de organización y gestión administrativa, así como en racionalización y automatización de sistemas y procedimientos. Comprende en sus planes la organización de los servicios médicos y la evaluación y el cuidado y promoción de la salud en el ámbito de la seguridad social.

Otras funciones del Consejo Técnico Asesor, se refieren a la previsión de las necesidades en materia de personal, técnicas y administrativas, para la administración de la seguridad social, así como a la sistematización de información para el cumplimiento de las funciones directivas, administrativas y técnicas que son conferidas al Instituto.

Este Consejo Técnico Asesor, instituido en el Código de Seguridad Social, significa la creación de un órgano permanente de investigación y de planificación, que se orienta hacia seis áreas, en diversos aspectos de planeación sectorial de la seguridad social, vinculadas con los postulados y objetivos de los planes nacionales de desarrollo económico y social en Ecuador.

Algunos otros casos significativos de este proceso de integración, uniformidad legislativa y de planeación de la seguridad social, se presentan a continuación en forma esquemática, debido a que no fue posible disponer de mayor información al respecto .

3.6 Otros casos.

BRASIL.-

Entre los hechos significativos de este proceso de uniformidad legislativa la Ley de Previsión Social de 1956, No. 3807, por la que se substituyen las disposiciones de más de 300 Leyes dispersas en esta materia y la promulgación del Decreto No. 72, de 1966, que reúne seis institutos de jubilaciones y pensiones en el Instituto Nacional de Previsión Social.

Actualmente, en este Instituto existe un órgano administrativo de “planeamiento”, a nivel de dirección, con funciones de planeación a corto, mediano y largo plazo.

En Brasil, la planificación nacional adquiere mayor importancia operativa con el establecimiento del “II Plan Nacional de Desarrollo”, en el que por primera vez se incluye, a escala nacional, aspectos de previsión y asistencia social. Comprende políticas de seguridad social que tienden a la universalización, a la distribución más equitativa de las cargas sociales, a la racionalización de las aportaciones empresariales y a uniformar las tasas contributivas para algunas ramas de seguro.

También está prevista la integración de algunos regímenes, en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) y la creación de un Fondo de Asistencia Social, para el financiamiento de los programas específicos.

En el sector salud se prevé la creación de un Fondo de Asistencia Médica, cuyos recursos provendrán de varias instituciones coordinadas entre la Unión, los Estados y los Municipios y por las entidades paraestatales y de iniciativa privada.

Paralelamente a la integración de la medicina preventiva, colectiva, curativa e individual, que se persigue en el Plan Global de los Servicios Médicos, se proyecta la creación de un sistema de salud, que tendrá como órgano directivo a un Consejo de Bienestar Social, al que le competará la política nacional de salud. Estará presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministerios vinculados con la asistencia social.

URUGUAY.-

Como se ha mencionado anteriormente, en la Constitución Política de este país, de 1967, se logra un importante avance en el campo social, que da el punto de partida a la uniformidad en materia legislativa de seguridad social y que instituye el Banco de Previsión Social, que tiene como funciones, la coordinación de los recursos estatales, en materia de previsión social y la organización de la seguridad social en este país. De esta manera, las tres instituciones más importantes se encuentran integradas en un mismo directorio del Banco y se realizan actualmente los procedimientos que buscan la uniformidad en la legislación de seguridad social y la coordinación entre los entes gestores de la misma.

ARGENTINA.-

Entre las diversas disposiciones que se dictaron en este país para uniformar los diferentes regímenes, conferir funciones de coordinación, dirección y

administración de varias cajas de previsión social o la creación de instituciones con atribuciones de planeación de la seguridad social, se citan las de 1944, por las cuales se crea el Instituto Nacional de Previsión Social, la de 1967 que reestructura el sistema con la disolución de este Instituto y fusión de trece cajas nacionales de previsión en sólo tres y el Decreto Ley 9316, que uniforma los cómputos para las jubilaciones en los diferentes sistemas establecidos.

Actualmente, la Secretaría de Estado de Seguridad Social, además de ser el órgano de conducción y supervisión del Régimen Nacional de Seguridad Social, ejerce la supervisión y fiscalización sistemática de la actividad técnica, administrativa y contable de su jurisdicción; asimismo, ejerce la supervisión financiera de los regímenes nacionales y dicta normas interpretativas de las leyes mismas de su jurisdicción.

Este doble carácter de organismo de supervisión de los sistemas y de normatividad, confiere a la Secretaría de Estado, la calidad de una entidad de unificación administrativa del régimen de previsión social, en la que las tres cajas nacionales de previsión se constituyen en los organismos administrativos, de aplicación, de los distintos regímenes de previsión.

El carácter normativo de la Secretaría de Estado se complementa con sus atribuciones, tanto de proyectar y desarrollar programas de difusión, de las leyes de seguridad social y de los derechos y obligaciones emergentes de las mismas, como de dictar las normas generales, obligatorias para todos los organismos descentralizados o autárquicos, de su jurisdicción, en materia de organización y métodos, estadísticas, trámites y procedimientos y otras actividades técnicas, administrativas y contables.

CHILE. -

Partiendo de una época de gran diversificación institucional, se crea en 1927 el Departamento de Previsión Social, organismo dependiente del Ministerio de Bienestar Social. Por Decreto 1277, de 1930, se confirió a este Departamento la función de controlar la previsión social y es en 1936, al crearse el Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, cuando pasa a depender del nuevo Ministerio y se amplían sus funciones, entre las que se encontraban las de supervigilancia de la gestión administrativa, de las instituciones de previsión social y las de interpretar las leyes de previsión social y ordenar que a ellas se ajustaran los organismos respectivos. Más tarde este Departamento se transformó en la Dirección General de Previsión Social y en 1953 se denominó Superintendencia de Seguridad Social.

En 1958, por la Ley 13211, se dicta el Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Seguridad Social, que recibe algunas reformas, por Ley 15777 de 1963, que confiere a este Organismo las atribuciones de control

sobre procedimientos administrativos, organización y racionalización de funciones y dependencias, así como el señalamiento de las instituciones que quedan bajo su control. Dependiente de la Superintendencia, se instituye el Departamento de Racionalización, cuya función primordial es la de planificar las labores administrativas en las distintas dependencias que ésta fiscaliza. Asimismo, entre las funciones de organismo asesor, ya se encuentran las de proporcionar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social las opiniones destinadas a adecuar la Legislación de la Seguridad Social, a las circunstancias propias del desarrollo socioeconómico del país.

BOLIVIA.-

Por decreto de Marzo de 1973, se crea en este país el Instituto Boliviano de Seguridad Social, que se encarga de la planificación y de la evaluación de la política de seguridad social de las entidades encargadas de su gestión en el país. con facultades de control y fiscalización en materia económica y administrativa.

De acuerdo con las disposiciones legales antes mencionadas, este Instituto tiene entre las facultades de planificación, las de formular y regular la política de seguridad social, aprobando y coordinando la planificación de obras de infraestructura sanitaria de la seguridad social, en coordinación con los servicios de salud pública y dentro de los lineamientos del plan económico y social. Para evitar la dispersión de los recursos humanos, este Instituto coordina el otorgamiento a las prestaciones sanitarias de los seguros de enfermedad, maternidad, y riesgos profesionales.

En cuanto a otras facultades de planificación, se mencionan las relativas a la aprobación o rechazo de las solicitudes de los directorios de las cajas para el establecimiento o supresión de agencias regionales; la de aprobar inversiones de recursos y fondos complementarios, en armonía con la política general del país, y emitir los dictámenes en los trámites, estatutos y reglamentos de las instituciones de seguridad social, que se crearen en el futuro, previo dictamen favorable del propio Instituto.

VENEZUELA.-

La administración del Seguro Social es conferida al Instituto Venezolano del Seguro Social, como única institución gestora, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la República y con atribuciones de administración a todos los ramos del seguro social obligatorio. Este Instituto se vincula también con el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Trabajo, a quien le corresponde dirigir la marcha de sus servicios, sin perjuicio de la acción que en materia sanitaria ejerza el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Dentro de la estructura administrativa de las entidades gestoras de seguridad social, en diversos regímenes se atribuyen a los Consejos Superiores o Juntas Directivas, atribuciones normativas, como las que se expresan en la Ley Orgánica de Seguridad Social de Panamá, cuyas facultades, entre otras, son las de dictar y supervisar los reglamentos y los acuerdos de carácter normativo.

COLOMBIA.-

El Instituto Colombiano de Seguros Sociales, creado por la Ley 90 de 1946, tiene como funciones la organización, dirección, administración y vigilancia de todos los ramos de los seguros sociales. Asimismo, le corresponde la adopción de planes y programas en materia de seguridad social, que deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y generales de desarrollo, de acuerdo con los organismos nacionales de planificación.

PARAGUAY.-

En este país, por Decreto No. 841, de 6 de marzo de 1962, se crea la Secretaría Técnica de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República. Dentro de ésta, existe una División de Programación Social, encargada de hacer estudios, análisis y diagnósticos de los sectores de la salud, vivienda y educación. Existen proyectos de creación de una unidad sectorial de planificación en el Instituto de Previsión Social de Paraguay.

COSTA RICA.-

Se consagra constitucionalmente la universalización de la seguridad social, otorgando un plazo no mayor de 10 años para lograrla. La Ley No. 4750, de 1971, constituye el primer paso formal para iniciar este proceso de universalización que se prosigue con continuidad en este país.

EL SALVADOR.-

Algunas disposiciones legales confieren a la institución gestora de la seguridad social, la administración y planeación de la seguridad social, como la Ley del Seguro Social de El Salvador, que al crear el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, le confiere las atribuciones del planeamiento, dirección y administración del Seguro Social. Esta persona jurídica funciona como entidad autónoma. Para mantener la indispensable correlación entre los fines de seguridad social que cubre el Instituto y los que le corresponden al Estado, el Instituto se coordina con los poderes públicos, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

GUATEMALA.-

Con fundamentación en el Artículo 63 de la Constitución de la República de Guatemala, se crea una institución autónoma de derecho público, que es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, y que aplica en este país un régimen nacional, unitario y obligatorio de seguridad social, de conformidad con el sistema de protección mínima.

En materia de asistencia médica, el Instituto y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social deben coordinar sus labores, con el objeto de evitar duplicidades de esfuerzos, cargas económicas y servicios. De conformidad con la Ley Orgánica, dicha coordinación debe sujetarse a la planeación común para administrar y desarrollar los recursos médicos y hospitalarios del país y las acciones preventivas y sanitarias. Asimismo, debe haber una acción de planeación común, para la mejor manera de unificar gradualmente con las diversas clases de beneficios del Instituto los demás servicios asistenciales y sanitarios del Estado, en un solo régimen de seguridad social.

HONDURAS.-

En este país la orientación, dirección y administración del Seguro Social está a cargo del Instituto Hondureño de Seguridad Social, siendo el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el órgano de comunicación entre los poderes públicos y el propio Instituto.

Los órganos superiores del Instituto son la Junta Directiva y el Director General. Entre las atribuciones de la Junta Directiva, se encuentran las de orientar la gestión general del Instituto y establecer y modificar su organización administrativa.

NICARAGUA.-

En Nicaragua la orientación, coordinación y dirección superior de la seguridad social de la Nación, en sus aspectos de asistencia social, asistencia médica y seguros sociales, se ejercen a través de un organismo denominado Junta Nacional de Asistencia y Previsión Social, que tiene amplias atribuciones.

En materia de asistencia social, esta Junta coordina y dirige técnicamente su administración, supervigilando el funcionamiento de las juntas locales, así como de otros centros públicos o privados, reglamentando sus normas y procedimientos de trabajo.

La Junta planifica, coordina y dirige técnicamente la asistencia médico-hospitalaria en el país, dictando las normas que regulan el funcionamiento

de hospitales y otros centros, velando además por el cumplimiento de la aplicación de las leyes del trabajo y por la coordinación con las autoridades respectivas.

Estas disposiciones legales, que tienen una variable correlación entre las funciones de planeación de la seguridad social y la propia Ley, determinan funciones de planeación conferidas a instituciones gestoras, ya sea por medio de sus órganos superiores o por la creación, dentro de los mismos, de oficinas o dependencias con atribuciones de planeación médica, administrativa o financiera. Existen, sin embargo, también en el área que nos ocupa, disposiciones legales que crean organismos propios de planeación de la seguridad social y que ejercen control sobre otras instituciones gestoras.

REPUBLICA DOMINICANA.-

En el plan de Desarrollo del Instituto Dominicano de Seguros Sociales 1974-1978, se considera, además de ampliar y mejorar las bases operativas y los esquemas del sistema nacional de seguros, la actualización del ordenamiento jurídico. Asimismo, se inicia la aplicación de un programa continuo de planificación de servicios y supervisión de sus efectividad y rendimiento.

4.- CONSIDERACIONES FINALES

Un análisis esquemático de la información disponible del desarrollo de los sistemas de seguridad social en los países latinoamericanos y del marco jurídico que condiciona su funcionamiento, permite afirmar que la forma en que han evolucionado ambos procesos, hasta ahora, no ha producido en todos los casos el instrumento jurídico adecuado para promover el perfeccionamiento de estos sistemas.

La revisión de la problemática general de esta región revela, que uno de los problemas comunes más complejos, para impulsar el desarrollo de la seguridad social, es el de determinar la forma de proceder a la planeación de la misma. Se puede atribuir la situación observada, al hecho de que la mayoría de las instituciones de seguridad social de la región, aun no se integran como sistemas a nivel operativo, debido a que no forman parte de un conjunto delimitado e identificable de elementos estructurales y dinámicos, que de alguna manera estén interrelacionados y sean interdependientes.

La pluralidad legislativa y de entidades administradoras de la seguridad social, en un número considerable de los países considerados, ha conformado situaciones que no satisfacen plenamente los principios básicos de justicia social, universalidad y solidaridad social, que inspiraron la creación de estos sistemas y fundamenta sus operaciones como mecanismo eficaz para la realización de políticas nacionales de bienestar.

La considerable importancia de las decisiones adoptadas por las instituciones de seguridad social para la consecución de las políticas citadas de bienestar, justifica el establecimiento en sus ordenamientos jurídicos de las bases para realizar funciones de planeación de estas decisiones, con el objetivo de lograr el nivel óptimo de administración y manejo financiero que signifique los mayores beneficios, con el menor costo económico y social.

En la mayoría de las instituciones de seguridad social de esta región, no ha existido un interés marcado para contar con el instrumental de análisis y de identificación de procedimientos, establecidos en su legislación, ni en sus desarrollo institucional, que pudieran fundamentar sus funciones de evaluar, elegir, prever y tomar decisiones, involucradas en la formulación y adopción de sus programas dentro del marco de un plan general, trazado para su desarrollo a más largo plazo.

La elaboración de los planes y la programación correspondiente de la seguridad social en América Latina, aún tiene un arduo camino por recorrer, con mayores escollos que en los países más avanzados -que fundamentan sus planes y programas actuales, en una rica experiencia de la planeación nacional-, debido a que los sistemas de esta región se están enfrentando a un conjunto de problemas determinados por una realidad social, económica y política diferente, cuya solución implica una mayor complejidad que la que se reconoce, en la planeación que se pretende llevar a una fase realmente más operativa.

Diversas organizaciones de la seguridad social de la región, con el objetivo de mejorar sus función a nivel operativo, han elegido el camino de la planeación, iniciando la reestructuración previa de sus infra-estructuras -jurídica, administrativa y financiera- como tarea significativa, tanto para normar las funciones básicas establecidas, como para emprender aquéllas vinculaciones con su propio proceso de planeación, para su vinculación con las demás instituciones del sistema y otras organizaciones de política social y económica, involucradas en los planes de desarrollo nacional. Estas actividades se han fortalecido en la convicción de que para su eficacia, debe existir un alto grado de armonización y coherencia entre las políticas y programas de los diversos organismos y en sus diferentes niveles de operación, considerados en forma integral. Aunque es alentador observar que en diversos países, en época reciente, se ha advertido la tendencia hacia una mayor homogeneidad legislativa e institucional de la seguridad social, la mayoría está aún por realizarla a nivel nacional.

Por lo anterior, se impone la necesidad de actualizar, conformar y precisar las legislaciones de seguridad social, redefiniendo con mayor precisión sus objetivos, concepciones y terminología, con la intención de prever su aplicación adecuada para la implantación efectiva con los fines mencionados.

Sólo a través de una aplicación de leyes adecuadas, que verdaderamente reflejen la realidad social, económica y política vigente, podrán alcanzar los regímenes de seguridad social, además de la consecución de metas de bienestar social, su plena significación dentro de los planes generales de desarrollo que se observan en cada uno de nuestros países.

Para promover las modificaciones legislativas que puedan conformar la estructura adecuada a los programas básicos, que permitan proporcionar la protección requerida por la población de cada país, resulta ineludible una planeación de todos los factores a considerar dentro de las instituciones de seguridad social, de índole jurídica, administrativa y financiera, en concordancia con los objetivos globales del desarrollo y la planificación nacional.

En el camino a seguir, para armonizar a más largo plazo y en el mayor grado posible los procesos legislativos, técnicos y administrativos de la gestión de la seguridad social, con el fin de obtener bases y procedimientos operativos más homogéneos, es de vital importancia el análisis, tanto de la estructura institucional, como de los aspectos sociales, económicos y políticos que determinan la viabilidad y efectividad de las leyes, a través de la utilización de técnicas modernas de análisis y evaluación y la ampliación de las bases informativas para la previsión y toma de decisiones.

La creciente conciencia, en relación a la necesidad de enfocar el desarrollo con un criterio integral, otorga a la seguridad social una especial significación por su naturaleza dual, como mecanismo de realización de políticas y programas económicos y sociales de gran magnitud. Las perspectivas de incorporar los regímenes de seguridad social a una planeación que proporcione efectividad, agilidad y seguridad a su funcionamiento, dependerán en gran medida, según lo demande cada caso, de las posibilidades de reestructuración jurídica, administrativa y financiera y de la capacidad de las instituciones a nivel operativo para la armonización y coordinación de funciones, así como para la complementación y ampliación de servicios dentro de esquemas integrales, que reclaman las necesidades de los diversos sectores de la población.

Cada vez se perfila en forma más clara, el hecho de que la redefinición de las estructuras jurídicas de las instituciones de seguridad social, constituye una condición fundamental para poder acelerar el proceso de desarrollo de los sistemas correspondientes, y que es factible de lograrse mediante un proceso de actualización, basado fundamentalmente en la consideración de las características de la estructura institucional y de las condiciones reales en el marco de operación.

Un aspecto importante de la legislación, que requiere ser modernizado, es el que está estrechamente vinculado con el proceso de planeación. Es

preciso investigar cuáles son, en cada caso, los ordenamientos legales que presentan hondas diferencias con los procesos de planeación, para aminorar sus efectos o hacerlos desaparecer.

También se considera factible introducir o fortalecer los preceptos jurídicos que contribuyan a promover la planeación. Esto requerirá delimitar la responsabilidad de la realización de las diversas fases de este proceso en los distintos órganos, creados por las instituciones en base a su legislación. Será así de la mayor trascendencia lograr la adjudicación de competencias y atribuciones para la supervisión y evaluación de las actividades de planeación en función de las necesidades, tanto presentes como futuras de los sistemas, así como para el progresivo mejoramiento de los programas de seguridad social.