

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.

LA XIIIª ASAMBLEA GENERAL Y LAS REUNIONES
DE LA A.I.S.S. EN LONDRES:

Sumaria

Introducción	Pág. 9
Sesión inaugural de la Asamblea General	" 10
El Ministro del Seguro Nacional de Gran Bretaña da la bienvenida a los Delegados	" 12
Discurso del Presidente de la A.I.S.S.	" 17
Discurso del Sub-Director de la O.I.T.	" 20
Discursos de los Representantes de las Organizaciones Internacionales	" 26
Lord Beveridge en la Asamblea General	" 35
Desarrollos recientes de la seguridad social por Alfredo Mallet ..	" 39
El problema del seguro de enfermedad por Jeronimo Dejardin ..	" 46
El seguro de vejez en Europa, el Medio Oriente y Africa por Arnold Saxer	" 61
El seguro de vejez en América, Asia y Oceanía por Roberts J. Myers	" 66
Los Trabajos de la Comisión Permanente de Actuarios y Estadígrafos de la seguridad social	" 72
Estadística de accidentes de trabajo	" 74
Los trabajos de la Comisión Permanente del seguro de desempleo ..	" 79
Los problemas administrativos de protección contra el desempleo de los trabajadores de la construcción por Friedrich Schmidt	" 79
Los trabajos de la Comisión Permanente de Organización y métodos	" 83
Los trabajos de la Comisión Médico Social	" 83
La Décima Cuarta Sesión del Consejo de la A.I.S.S.	" 84
Resoluciones y conclusiones adoptadas por la XIIIª Asamblea General	" 90
La conferencia de Sir John Wolfenden	" 107
La Asamblea General de Londres --- Impresiones de un delegado ..	" 115
Programa de trabajo y programa social de la Asamblea General ..	" 119
Lista de participantes	" 125

LA CONFERENCIA DE SIR JOHN WOLFENDEN

Uno de los actos más importantes que se celebraron con motivo de la Asamblea general, fue la Conferencia pronunciada, el 16 de mayo en "Assembly Hall" de Church House, por Sir John Wolfenden, Vice-Canciller de la Universidad de Reading y Presidente del Consejo Nacional de Servicios Sociales de la Gran Bretaña. El asunto de esta interesante conferencia, dictada por una de las personalidades más eminentes de los círculos sociales y universitarios británicos, fue: "La seguridad Social y la acción benévola en la Inglaterra de hoy". El Ministro de Pensiones y de la Seguridad Nacional presentó al conferenciante y el Presidente de la A.I.S.S. le manifestó, al terminar, el agradecimiento de la Asociación. A continuación, presentamos lo esencial de esta conferencia, así como un resumen de lo dicho por los Sres. Boyd-Carpenter y Morelli.

El Honorabilísimo John Boyd-Carpenter, miembro del Parlamento británico y Ministro de Pensiones y del Seguro Nacional, abrió la sesión y declaró que era para él un gran honor poder presentar a Sir John Wolfenden. Una gran dificultad se le presenta: resumir brevemente las extensas actividades de Sir John. Seguramente que los miembros de la A. I. S. S. tendrán interés en conocer los trabajos de Sir John como Presidente del Consejo Nacional de Servicios Sociales. El ministro recuerda que, en la sesión de apertura de la XIIIa. Asamblea general, declaró cuan orgulloso estaba su país por los lazos de estrecha cooperación que existían, en materia de seguridad social, entre los organismos gubernamentales y las organizaciones voluntarias. El Consejo nacional de Servicios Sociales toma una parte activa en la coordinación de la actividad de las diversas organizaciones voluntarias, así como todo lo que a ellas y al sistema de seguridad social del Estado, se refiere. Se alegra de poder oír a Sir John tratar el tema de la seguridad social y la acción voluntaria en la Gran Bretaña de hoy. El orador recuerda que la Presidencia del Consejo nacional de Servicios Sociales, no constituye más que un aspecto de las múltiples actividades de Sir John quien es también Vice-Presidente de la Universidad de Reading y por este título dirige efectivamente la Universidad. Los diferentes servicios gubernamentales consultan con frecuencia a Sir John sobre los asuntos más diversos. Se ha llegado a decir que si el Gobierno no hallara cómo resolver un problema demasiado complicado, le pediría la solución a Sir John Wolfenden. El Ministro concluye diciendo que es para él un gran placer ceder la palabra a Sir John Wolfenden.

Sir John Wolfenden principia diciendo que es para él un gran honor y un privilegio tomar la palabra durante una reunión presidida por el

Ministro y dirigirse a tan numeroso auditorio formado por expertos de la seguridad social. El orador añade que los elogios del Ministro lo han llenado de confusión y que conciente de la responsabilidad que asume al hablar ante expertos en el asunto, se presenta como un aficionado. Hace notar que ésto es una costumbre en la Gran Bretaña. En efecto, el amateur caracteriza a toda la vida inglesa y es curioso que la lengua inglesa no tenga un vocable para designar a esta clase de personas.

El problema que tiene que tratar es sumamente delicado puesto que se refiere a la seguridad social y a la acción voluntaria en la Inglaterra de nuestros días. Piensa que sería presuntuoso de su parte extenderse sobre un tema que es el dominio de los delegados de la A.I.S.S. Quisiera, sin embargo, exponer brevemente la situación de la seguridad social en la Gran Bretaña y analizar las dos principales ideas que, en su opinión, inspiran la reglamentación de la seguridad social.

Para los ingleses, la palabra "social" tiene un sentido más amplio que todo lo que es hecho por el Estado. Al hacer notar que no habla sino en nombre de los ingleses y nó de los escoceses o de los galeses, Sir John dice que los ingleses tienen una antipatía natural por todo lo que hace el Estado. El inglés no puede explicarse este sentimiento y guarda en sí la idea de que siendo un hombre independiente y sensato es capaz de resolver sus propios asuntos sin la ingerencia del Estado y que, empleando una expresión muy inglesa, puede dirigir su propia barca, aun cuando de hecho muy pocos ingleses sean timoneles. Esta antipatía para con las intervenciones del Estado, que no obedece a razones políticas, se manifiesta igualmente para con el gobierno nacional como para los gobiernos locales. En verdad, el inglés se felicita de la existencia de estas dos formas de gobierno que le abren dos vías de recurso y la posibilidad de enfrentar uno con otro los dos gobiernos, con beneficio de sus intereses. El inglés sabe perfectamente bien que esta actitud es directamente opuesta a la que se adopta en otros países en los que las gentes prefieren dejar obrar a un gobierno, que se supone neutral, mientras sospechan que las actividades de las sociedades voluntarias podrían inspirarse en intereses particulares.

La repugnancia del inglés por toda clase de ingerencia del Estado, se manifiesta en todos los aspectos de la vida nacional, aun en aquellos cuyo objeto es cubrir las necesidades mínimas de existencia. Por ésto, no puede hablarse en Gran Bretaña de previsión por parte del Estado, expresión que haría pensar que todo se hace por mediación del Gobierno.

Sería más exacto hablar de sociedad de previsión. Sólo conociendo estos antecedentes se puede examinar utilmente las dos ideas principales

que gobiernan la seguridad social regentada en Gran Bretaña por el Gobierno.

La primera tiende a garantizar a todos una ayuda financiera mínima; expresa la creencia en una solidaridad que une a todos los miembros de la comunidad y según la cual, la atribución de esta asistencia, que es universal y uniforme, no podría estar subordinada a una condición de mérito.

La segunda idea, que comienza a desarrollarse, tiende a organizar los servicios en especie, tales como servicios de salubridad, de educación y de previsión, de tal manera que alcancen un nivel más elevado. Estos servicios son igualmente accesibles a todos, sin presentar, sin embargo, el mismo carácter de uniformidad puesto que son dados según las necesidades y méritos de cada uno. Por ejemplo, en lo que se refiere a la educación que depende de las autoridades locales y sobre la cual el Ministro de Educación no tiene más que un derecho general de control, los niños tienen derecho a la mejor educación de acuerdo con sus aptitudes personales. El beneficio de la educación no es pues uniforme para todos los niños; varía según las disposiciones de cada uno.

Así, entendidos, los dos principios básicos de la seguridad social son aceptados por los dos principales partidos políticos. Aclarando que no le corresponde a él hacer declaraciones políticas, Sir John piensa que el Ministro estará de acuerdo con él en afirmar se han lanzado en lo que se podría llamarse el estado de previsión y que no hay entre sus programas diferencias cualitativas sino cuantitativas.

Habiendo descrito así la acción del Estado, el orador trata de hacer lo mismo con las sociedades que existen en su país. Nota que la expresión "organizaciones voluntarias" no es muy elegante, pero que en Gran Bretaña se acostumbra usar expresiones, a veces confusas, para designar cosas muy atractivas.

En realidad, las organizaciones voluntarias comprenden numerosas categorías y no implican necesariamente que estén financiadas en su totalidad por contribuciones voluntarias o que el trabajo sea realizado por personas de buena voluntad y nó por empleados. Se trata más bien de organismos autónomos que arreglan los negocios sin recibir instrucciones del gobierno.

Muy conocida es, en Gran Bretaña, la labor desarrollada en lo pasado por las organizaciones voluntarias. La mayoría de las instituciones de seguridad social se originaron en organizaciones voluntarias for-

mas por hombres y mujeres que se agruparon y pusieron en común su energía y sus recursos para el servicio de una causa considerada como deseable. En muchos casos, el trabajo iniciado por las organizaciones voluntarias, fue continuado por el Estado.

Actualmente no se da uno muy bien cuenta de todas las actividades que siguen realizando las organizaciones voluntarias. Es cierto que algunos piensan que la acción ejercida por el Estado es tan vasta que no hay necesidad de recurrir a las organizaciones voluntarias o que, ciertas organizaciones cuya labor es continuada por el Gobierno tienen dificultades para conservar las suyas. Todavía hay muchas personas que desean seguir contribuyendo y cooperando con las organizaciones voluntarias. En apoyo de este aserto, el orador cita como ejemplo el número y la importancia de los regímenes privados de seguridad social cuyas prestaciones tienden a completar las previstas por el Estado. Un segundo ejemplo nos puede ser dado por el desarrollo, en los hospitales nacionalizados, de sistemas de trabajo voluntario que permiten proporcionar servicios complementarios a los enfermos, tales como tiendas ambulantes librerías y servicio de visitadores.

En realidad, los servicios voluntarios que funcionan en los hospitales y que implican un servicio personal funcionan mejor, en muchos aspectos que los servicios públicos, gracias sobre todo a la consesión de suscripciones para los hospitales.

Hay que tener muy en cuenta la opinión de las personas prudentes según las cuales el trabajo de las organizaciones voluntarias ocupa, y debe continuar haciéndolo, un lugar cada vez más importante en la vida de la nación. Esta opinión puede parecer una paradoja en estos tiempos en los que los gobiernos nacionales y locales se inmiscuyen cada vez más en la vida de los individuos. No es menos curioso constatar que la creciente actividad del Estado, cualquiera que sean los motivos que la provoquen, despierta espontánea emulación en la acción voluntaria para restablecer el equilibrio entre las iniciativas pública y privada. Esta constatación "paradojal" solamente en apariencia, puede explicarse con algunos ejemplos. Es muy notable constatar como la legislación de la seguridad social, sin dejar de tener como finalidad una mayor justicia, se ha complicado de tal manera que crea un recargo de trabajo para las oficinas de consulta populares. Quien tenga alguna dificultad puede dirigirse a una de esas oficinas para que le interpreten la ley y ellas desempeñarán un trabajo muy importante para encontrar la manera de que el individuo aproveche las disposiciones legales. Los servicios prestados por las oficinas populares de consulta son también notables bajo otros

aspectos, principalmente el de la legislación sobre alquileres. Otro ejemplo lo constituye el servicio voluntario femenino, cuya ayuda es solicitada frecuentemente por el Gobierno para resolver problemas particulares, tales como el alojamiento de los refugiados húngaros. Las organizaciones voluntarias se esfuerzan en muchos aspectos por completar las medidas tomadas por el Estado en favor de los ancianos. Otra organización a la cual el orador manifiesta interesarse especialmente agrupa a los servicios familiares en los cuales los jóvenes ponen en común su vida y sus esfuerzos, empleándose, por ejemplo, en limpiar pisos o cuidar niños.

El orador cita, en fin, la obra realizada por las asociaciones comunitarias que se han desarrollado al amparo de ciudades nuevas y con la aparición de grandes inmuebles construídos por las autoridades locales. Cada vez más y más se impone la necesidad de humanizar la vida de las colectividades que en ellos se instalan; y esta empresa no puede ser llevada a cabo más que por el trabajo de las organizaciones voluntarias.

La intención de Sir John al citar todos estos ejemplos es demostrar que el trabajo realizado por el Estado y el de los organismos voluntarios se ayudan y se completan, así como hacer ver que la cooperación entre el Estado y las organizaciones voluntarias se realiza naturalmente y nó de acuerdo con un plan preconcebido. Esta constatación le recuerda las circunstancias que dieron lugar a la creación de comisiones de juventud en 1939. En efecto, al principio de la guerra el Gobierno se vió en la necesidad de proteger a los jóvenes durante el difícil período de blackout y de bombardeos. Se crearon entonces comisiones de jóvenes formadas por representantes del gobierno y organizaciones voluntarias. Al principio, éstas se vieron tentadas a aprovechar esas comisiones para conseguir dinero para fines particulares, pero la distinción entre las personas que proporcionaban esos fondos y las encargadas de distribuirlos se transformó y se vió surgir un verdadero espíritu de responsabilidad por todo lo que interesa al bienestar de los adolescentes; espíritu que ha persistido durante los últimos veinte años en los que las comisiones han funcionado.

En otras palabras, se ha llegado a una situación tal que los organismos del Estado y las organizaciones voluntarias pueden funcionar sin choques y sin que tengan que sufrir por su coexistencia. No existe en inglés ninguna palabra para nombrar esta especie de asociación entre el Estado y las sociedades voluntarias, pues se trata de una asociación que abraza todos los aspectos de la vida nacional.

Ciertamente, los límites del campo de actividad entre estos dos or-

ganismos puede aparecer mal definidos ya que nadie puede estar seguro de si tal o tal actividad depende del gobierno o de los organismos voluntarios. Algunos pueden pensar que este límite mal trazado es un ejemplo más del sistema "D" inglés. Sir John piensa que proviene, al contrario, de un deseo deliberado de dejar en libertad a los dos sectores para que actúen en los dominios que les sean más propios o bien, de un prejuicio inglés contra toda limitación precisa de campos de actividad. En todo caso es exacto decir, a propósito de la vida británica actual, que la supresión de servicios voluntarios, al no dejar subsistir más que la acción del Gobierno, dejaría un gran vacío.

Esto no quiere decir que todo marcha admirablemente bien en el mejor de los mundos. Subsisten todavía muchas lagunas que llenar, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Estado y las organizaciones voluntarias. Se plantea, por ejemplo, el problema de la delincuencia juvenil. Sir John precisa que los "vilains garçons" como se los llamaba en su juventud existen y existirán siempre y que las exageraciones de ciertos sectores importantes de la prensa sobre este asunto son muy lamentables. Duda, por otra parte, de que el número de delincuentes juveniles haya aumentado en relación con la época de su juventud. La única dificultad es que la delincuencia juvenil reviste o trasforma y plantea problemas diferentes.

Otra categoría de problemas de los cuales no nos hemos ocupado son los familiares, expresión que puede parecer inadecuada ya que se puede afirmar que en todas las familias hay problemas. La expresión no se refiere, en efecto, más que a los casos particularmente complicados. La dificultad grande estriba en que esos problemas no son nunca idénticos y que no es posible proceder a generalizarlos. Se puede sin embargo, descubrir indicios que demuestran el aumento de esos problemas y su complicación progresiva. Otro problema importante es el del alojamiento, en el que se han logrado mejoras notables.

Sir John declara que no quiere desconocer o minimizar esos problemas. Los ingleses, en general, los captan y comienzan a presentarles una grande atención; tener conciencia de ellos es la primera etapa hacia la solución que será elaborada gracias a los esfuerzos enérgicos y conjugados del Estado y de las organizaciones voluntarias. Todavía no se gana la batalla, y quizás nunca se logrará pues a cada realización aparecen nuevos objetivos que hay que lograr. Dos condiciones son, sin embargo, necesarias para llenar las lagunas actuales y consolidar los resultados obtenidos.

La primera concierne al trabajo de dirección. El país tiene necesi-

dad, no solamente de formar y especializar los cuadros necesarios a la labor, sino la de obtener la adhesión de todos los sectores de la comunidad para resolver los problemas sociales. El orador desea insistir sobre la necesidad de tener dirigentes especializados que tengan además de la experiencia práctica, un conocimiento de las teorías científicas elaboradas en el dominio social.

La segunda condición, es la proclamación y la reafirmación de los valores tanto personales como sociales sin los cuales la sociedad carece de cohesión y corre el riesgo de extraviarse. Esta condición no puede ser impuesta ni realizada de un golpe. Esta hecha del espíritu que ilumina la vida de cada uno de nosotros y que no puede realizarse sino por la toma de conciencia de un número cada vez mayor de personas, por el desarrollo de su pensamiento y de su imaginación y por su cooperación. La mayor parte de los elementos indispensables nos vienen, en todo o en parte, del extranjero; los recibimos de quienes tienen problemas semejantes y cuya experiencia nos ayuda a plantear más ampliamente los nuestros, para resolverlos mejor.

En esto estriba el valor de conferencias como la de la A. I. S. S. en la que, gracias a un intercambio de informaciones y de experiencias, se puede realizar una cooperación más fructuosa entre los Estados. En este aspecto, la conferencia puede compararse con un matrimonio bien avenido y dichoso; esta analogía se aplica también a la cooperación entre el Estado y las organizaciones voluntarias de la Gran Bretaña. Un matrimonio feliz no implica siempre que los esposos están locamente enamorados uno del otro; implica solamente un afecto y un entendimiento fundados en la tolerancia y la simpatía. A propósito de los organismos voluntarios, Sir John está seguro de poder afirmar que son objeto del afecto y estima del Gobierno. Y estos sentimientos no están dictados por la complacencia, ni por la impresión de que el Gobierno o los organismos son irreprochables. Como sucede en los matrimonios dichosos, los esposos conservan el derecho de formularse mutuamente las observaciones que crean pertinentes con tal que uno de los dos no sea criticado enfrente del otro, por un tercero.

El Sr. Renato Morelli, Presidente de la A. I. S. S. expresó su agradecimiento personal a Sir John por su discurso, persuadido de que al hacerlo personalmente interpretaba también los sentimientos de todos los auditores. Los miembros de la A. I. S. S. tuvieron el privilegio de oír una brillante exposición y un comentario notable sobre el papel del Servicio Social, en su amplio significado, en el Reino Unido. Seguramente que lo recordarán siempre como una de las manifestaciones más importantes de

todas aquellas, numerosísimas, a las que dió lugar la Asamblea General de la A. I. S. S. en Londres.

El Profesor Morelli pide que le sea permitido, como a una persona nacida en el país del Derecho romano, hacer notar que, en el lazo que existe entre la seguridad social y las organizaciones voluntarias se encuentra la comparación de esa "opinio necessitatis" que favorece la realización del régimen británico de seguridad social.

Al ir a la reunión de esta tarde, los participantes vieron los últimos rayos del sol poniente iluminar los históricos edificios de Londres; oyeron tañer las campanas de la venerable Abadía de Westminster como un mensaje transmitido por el pasado al presente. En esta atmósfera serena, escuchamos el discurso de Sir Wolfender y cada uno de nosotros, al volver a su país, se sentirá inspirado por la esperanza en un porvenir mejor para la sociedad humana.