

esfuerzos productores de materias primas y de fabricación de medicamentos empezando por los niveles de mayor facilidad productiva.

- 17.- Cooperación regional para la producción de materias primas y fabricación de medicamentos complejos y para la obtención de mejores precios de los medicamentos importados de las empresas de ámbito multinacional.

Si los mercados nacionales pueden ofrecer poca resistencia a los precios de las multinacionales es evidente que hay dos caminos para proteger el consumo: la cooperación a través de entidades regionales propias de producción y fabricación de medicamentos y organizando la comunidad multinacional de compra frente a empresas multinacionales de venta.

- b) En relación con las prestaciones económicas y concretamente las pensiones.

Las prestaciones económicas, en función de sustitución temporal del salario, han ido ya evolucionando hacia el criterio de valoración económica de la situación resultante prescindiendo de las causas que la hayan originado.

De ahí que los Sistemas de Seguridad Social se orientan hacia una prestación equivalente por incapacidad temporal tanto si la causa es debida a enfermedad, accidente no laboral, accidente laboral o enfermedad profesional.

Sin embargo, el factor más importante de las prestaciones económicas son las pensiones, en relación con las cuales formulamos a título indicativo los siguientes criterios básicos.

- 1.- Garantía de pensiones básicas que mantengan niveles mínimos satisfactorios de vida de los pensionistas-cualquiera que sea el ámbito sectorial o profesional de procedencia de los mismos.

Pensar que un Sistema de Seguridad Social puede mantener pensiones generales equivalentes a las retribuciones reales de cada ciudadano del país posiblemente exceda a las posibilidades económicas del mismo.

De ahí que los Regímenes obligatorios deben garantizar para todos los sectores geográficos y profesionales niveles básicos que respondan a la digna atención de sus necesidades fundamentales.

- 2.- Estímulo de Regímenes complementarios, especialmente financiados con aportes voluntarios que no incidan directamente en los aumentos de los costes de los productos y consiguiente elevación del coste de la vida.

Si los regímenes obligatorios deben tender a garantizar las pensiones básicas, los regímenes complementarios deben significar la capacidad de sacrificio y de ahorro de futuro para obtener niveles de pensiones acomodados lo más posible a los índices de retribución alcanzados.

3.- Revalorización automática de las pensiones básicas generales en función del aumento del coste de la vida.

Las pensiones básicas generales no revalorizadas con arreglo a los aumentos del coste de la vida son contrarias al objetivo que persigue esta prestación en el contexto de todo Sistema de Seguridad Social.

Las pensiones dejan de cumplir su función si están afectadas por la pérdida de capacidad adquisitiva de la misma por aumento del coste de la vida y así la misma Seguridad Social pierde su sentido propio y deja de cumplir el fin para el que fue establecido.

4.- Posibilidad de establecimiento de situaciones de jubilación parcial, compatibles con empleos de tiempo reducido.

Puede ser interesante, en circunstancias especiales, se estudie la posible relación entre la situación de empleo con la de pensionista con vistas a evitar que personas jubiladas a edades con capacidades plenas o semiplenas de trabajo pasen sin más a la situación de inactivos absolutos. Ello podría significar una importante reducción del coste del sistema de pensiones al mismo tiempo que se mantenía la participación en la producción de riqueza de grupos de población cada vez mayores por el aumento creciente de su esperanza de vida.

- 5.- Posibilidad de sistemas de pensión con sujeción a módulos distintos a la edad en áreas de grupos especiales de población y especialmente en áreas comunitarias rurales.

La extensión de la protección social a grupos especiales y especialmente a comunidades rurales; cuya protección no se basa en la existencia de contratos de trabajo ni en relaciones laborales de ninguna clase, puede ser propicio para el establecimiento de pensiones básicas por la sola circunstancia de invalidez total cualquiera que sea la edad y la causa que la haya producido (enfermedad, accidente o sencillamente la vejez física)

c) En relación con los Servicios Sociales.

Si los sistemas de Seguridad Social no solo deben afrontar la protección contra las contingencias sociales, sino también la promoción y desarrollo del hombre y su permanente integración en la Comunidad, en un Sistema de Seguridad Social Participada no cabe duda que deben estar considerados los servicios sociales que cumplen aquella finalidad, no como acción paternalista del Estado, sino en función de una libertad estimulada que conduzca a la participación responsable de los individuos y, por tanto, de la iniciativa privada sin ánimo de lucro.

1.- Asignaciones familiares

Las asignaciones familiares nacieron a -- través de Cajas de Compensación y se desarrollaron -- más tarde, en algunos países europeos, como Seguros Sociales obligatorios o prestaciones especiales de los Regímenes de Seguros Sociales.

La experiencia como desarrollo de las asignaciones familiares en forma de prestación económica del Seguro Social o dentro del Seguro Social, no ha cumplido con eficacia la finalidad para la que fueron creados. Así hay prestaciones económicas por -- asignaciones familiares que representan un volumen -- económico muy importante con prestaciones económi-- cas individuales pequeñas e intrascendentes para mu-- chos beneficiarios.

Por otra parte, la generalización de estas prestaciones se ha justificado como acción política -- de estímulo demográfico en países de escasa natalidad.

Lo cierto es que, en la realidad iberoame -- ricana, algunos países con regímenes de asignaciones familiares, éstas están integradas en Cajas que tie -- nen status privado, las cuales van poco a poco cam -- biando el sentido de la prestación orientándola esen -- cialmente hacia la creación de servicios sociales en beneficio de las familias (suministros bonificados, -- centros vacacionales y recreativos, servicios educa -- tivos y culturales, etc.) instituciones de iniciati -- va privada realmente ejemplares en el cumplimiento -- de estos cometidos.

Por ello, en materia de Asignaciones Familiares estimamos que su acción debe estar orientada en el campo de los servicios sociales de iniciativa privada y, en lugar de adoptar la forma de prestaciones económicas exclusivamente, perfilar su desarrollo en forma de servicios específicos de ayuda-familiar.

2.- Empleo y Acción formativa.

La incorporación de la juventud al mundo del trabajo con el mayor nivel de capacitación profesional posible, favorece el desarrollo general, y contribuye, a su vez, a la creación de nuevos puestos de trabajo y favorece el pleno empleo.

Por ello, los servicios sociales de esta naturaleza deben tender a:

- 2.1. Conocimiento pleno de la mano de obra del país y las líneas que orientan el desarrollo nacional.
- 2.2. Estímulos estatales para la creación de puestos de trabajo por la iniciativa privada.
- 2.3. Estímulos a la promoción y formación profesional a través de la iniciativa privada.
- 2.4. Acción subsidiaria del Estado para empleo, ya sea directa o indirectamente (en lugar de pagar desempleo, pagar trabajo)

- 2.5. Estímulos para la rehabilitación y colocación de minusválidos.
- 2.6. Orientación y estímulos para los movimientos migratorios interregionales dentro de cada país, para facilitar el equilibrio laboral en función del desarrollo.

3.- Vivienda.

La vivienda social, considerada ya como una prestación de la Seguridad Social, constituye uno de los factores esenciales en el mundo iberoamericano.

De ahí que, en relación con la misma, sea preciso fijar criterios para su expansión y desarrollo.

Estos criterios debieran tender a:

- 3.1. Fomento de la iniciativa privada para la acción de vivienda social por sistemas de exención fiscal y facilidades crediticias.
- 3.2. Estímulos de acciones de viviendas a través de entidades privadas no lucrativas (Cooperativas, Entidades de Ahorro)
- 3.3. Acción subsidiaria del Estado creando Servicios autónomos de ayuda, construcción y adjudicación de viviendas.

4.- Integración social de los pensionistas.

Uno de los problemas más importantes en la era presente y con proyección de crecimiento futuro, es el de ruptura social que supone el paso de activo a pensionista, con el peligro de la marginación social de este último.

Por ello, la acción encaminada a la integración social de los pensionistas en la comunidad en que viven, debe ser preocupación importante en todo Sistema de Seguridad Social.

De ahí la importancia que supone:

- 4.1. El fomento y estímulo de la iniciativa privada encaminadas a la creación de servicios de bienestar social de los pensionistas (Centros de recreación social, Residencias, etc.)
- 4.2. Creación de centros a través de instituciones públicas no estatales (Municipios, Entidades territoriales, etc.)

5.- Ahorro y Crédito Social.

El ahorro y el crédito social constituyen piezas esenciales para un Sistema de Seguridad Social en cuanto estimulan las inversiones sociales promotoras del bienestar social.

Por ello, una política de Seguridad Social debe tender a:

- 5.1. Fomentar y estimular el ahorro individual y colectivo a través de la iniciativa privada.
- 5.2. Estimular la existencia de Entidades públicas de ahorro cuando no sea suficiente la iniciativa privada.
- 5.3. Regular y estimular el crédito hacia inversiones sociales para la promoción de nuevos empleos, elevación del nivel de vida y cooperación al bienestar social a través de entidades públicas y privadas.

6.- Recreación y turismo social

El tiempo libre es y será cada día más, objeto de preocupación social. El buen empleo del tiempo es esencial para el hombre y necesario para la comunidad.

Por ello, un Sistema de Seguridad Social debe contemplar orientaciones concretas que favorezcan dicho empleo de tiempo libre en acciones que redunden en la elevación del nivel cultural, físico y espiritual de los ciudadanos y sus familias.

En este sentido es importante:

- 6.1. Fomentar y estimular la iniciativa privada para la creación de sistemas de empleo de tiempo libre (acción cultural, vacaciones, turismo social etc.)

6.2. Acción subsidiaria del Estado creando servicios de recreación social, con autonomía funcional y económica, cuando sea insuficiente la iniciativa privada.

E) Criterios básicos sobre la gestión y la administración.

E) Criterios básicos sobre la gestión y la administración.

Un Sistema de Seguridad Social debe estar - inspirado por el principio de unidad, entendiéndose por ello la integración en el mismo de todas las entidades públicas o semipúblicas creadas por el Estado y - las entidades creadas por la iniciativa privada con o sin la ayuda del Estado.

Partiendo, pues, del presupuesto básico de que las entidades gestoras del Sistema están integradas en el mismo, es preciso considerar los distintos tipos de gestión en función del cometido que realizan.

En este sentido, encontramos entidades que prestan específicamente asistencia médica, que administran el Seguro Social o que atienden a la previsión de grupos y sectores especiales. Todas ellas tienen el común denominador de atender las contingencias sociales del cuidado de la salud y medios económicos de subsistencia.

En otro sentido, encontramos toda la variada gama de entidades públicas y privadas que atienden las asignaciones familiares, el ahorro, el crédito social, el cooperativismo, la formación profesional, la recreación y el turismo social, la vivienda social, etc. Son las entidades que están irrumpiendo cada vez con más fuerza en el mundo social moderno y que agrupamos con el calificativo genérico de gestoras de ser

vicios sociales.

La función gestora de estos dos grupos de entidades, si bien ofrece aspectos comunes, lo cierto es que la gestión en cada uno de ellos presenta significaciones propias.

Otra consideración previa es la de distinguir la gestión de la administración. La gestión es una función social y política, en tanto que la administración es una función técnica que requiere pericia y capacidad de aproximación hacia los beneficiarios para poderlos servir utilmente. Por ello, primeramente planteamos la problemática de la gestión y después la de la administración.

a) La gestión en las entidades que otorgan prestaciones de salud y prestaciones económicas de subsistencia.

De ellas, las más importantes son las que gestionan los Seguros Sociales. Veamos, pues, a la luz de la actual problemática gestora, qué criterios básicos podrían reorientar su gestión.

A título de ejemplo, inmediatamente aparecen algunos incuestionables.

1º.- Desconcentración territorial y sectorial de la gestión.

La gestión centralizada y concentrada se va haciendo difícil a medida que aumentan los cometidos-

y el volumen de los mismos, generando a su vez un uniformismo que choca con las distintas realidades, no sólo de sectores geográficos, sino, incluso, de sectores diversos de población.

Ello justifica la conveniencia de acomodar - la gestión a las distintas realidades que se trata de atender y, por ello, junto a los regímenes generales, - aparecer regímenes especiales para sectores específicos de población (rurales, mar, independientes, estudiantes, etc.), e, incluso, en los mismos regímenes generales, aparecen órganos de gestión territoriales. Por ello, la gestión unitaria, concentrada y descentralizada parece que debería dejar paso a una gestión descentrada que asuma la función política de la gestión - a nivel de las realidades específicas que tiene que - atender.

2º.- La participación responsable de los interesados en todos los niveles de gestión.

El desarrollo de los Seguros Sociales ha - - puesto de relieve deficiencias en las relaciones entre la gestión y los destinatarios de la misma, lo que determina que los beneficiarios no sientan como propio - el Seguro Social y desarrollen su capacidad de crítica, muchas veces no positiva, hacia los fallos de la misma. La razón quizás pueda encontrarse en que la participación de los interesados no es la adecuada o en que la misma es más aparente que real, lo que hace que los beneficiarios identifiquen la gestión como una cuestión

del Estado, que les impone sus criterios y su voluntad. Ya sabemos que la filosofía del Seguro Social - está basada en la autonomía y en órganos de gobierno con participación de los interesados, con poder decisorio dentro del marco legal de su autonomía.

Pero, en la práctica, ya sea por la débil-representatividad o por el poco uso de la autonomía, lo cierto es que se producen desvinculaciones de responsabilidad entre los beneficiarios y la crítica - contra un servicio que aparentemente el Estado les - ha montado con métodos y formas en los que ellos no-intervienen. Frente a esta realidad, no cabe otra cosa que reordenar y potenciar la gestión con arreglo-al principio de participación responsable de los in-teresados en los distintos niveles territoriales y - sectoriales de grupos de población con característi-cas propias.

Mientras no se consiga la plena responsabilidad de los interesados en la gestión desconcentra-da, no se logrará la adecuada compenetración entre - entidad gestora y beneficiarios.

Tan importante es, a nuestro juicio, el - principio de la participación responsable que al proprio Sistema de Seguridad Social lo caracterizamos - con dicha calificación.

3º.- Coordinación entre todo tipo de entidades para el máximo aprovechamiento de medios y recursos.

Es evidente que ya sea por el noble impulso de una entidad o institución, o por el afán de lograr, por medios propios, los mejores instrumentos para el desarrollo de su servicio, podrían producirse duplicaciones innecesarias de esfuerzos.

De ahí que el pluralismo institucional deba estar subordinado al máximo aprovechamiento de los recursos y de los medios, razón por la cual la coordinación debe ser básica para la gestión, teniendo presente que todas las instituciones están en función de los objetivos generales que persigue un Sistema de Seguridad Social Participada.

4º.- Sentido humanístico de la gestión.

Ya sea por la centralización o por el empleo de técnicas operativas no adecuadas, lo cierto es que la gestión no ha podido evitar la masificación e, incluso, la despersonalización.

Así, el beneficiario se siente encadenado a esquemas que limitan excesivamente su libertad y hasta disminuyen su propia personalidad frente a una gestión masificada.

Por ello, con los presupuestos básicos de la desconcentración y de la participación responsable, -

la gestión tiene que lograr una revalorización del hombre como beneficiario, de tal forma que la obtención de las prestaciones o el uso de los servicios no sólo no signifique el pago a una limitación, sino todo lo contrario, sea un instrumento para revalorizarlo como persona y, por tanto, como destinatario de la función social.

La gestión que lleve implícita un sentido humanístico en relación con el beneficiario, hará que éste se sienta compenetrado con la misma, cumpliéndose así aquel principio propio y característico de las leyes sociales de que para ser efectivas han de ser comprendidas, admitidas y estimadas por los destinatarios.

b) La gestión en los Servicios Sociales.

La gestión de los Servicios Sociales, en función de los principios anteriormente expuestos, responde esencialmente a dos criterios: la necesidad de una Política general de bienestar social por parte del Estado y el estímulo de libre iniciativa en la creación y sostenimiento de entidades especializadas y colaboración ya sea de una acción subsidiaria o complementaria para el cumplimiento de los fines.

La aparición de múltiples entidades que de una forma o de otra están realizando funciones de bienestar social, unas veces complementando prestacio

nes obligatorias y otras realizando concretamente actividades propias, está poniendo de relieve la necesidad de que el Estado afronte esta realidad y planifique una política de Bienestar social que, en el fondo, sirva para completar el esquema de un Sistema de Seguridad Social avanzado.

El ahorro, el crédito social, la vivienda, la promoción del empleo, la protección a los ancianos, a los minusválidos, la higiene y seguridad en el trabajo, etc. son factores que es preciso integrar en toda política de bienestar social.

Si es evidente que el Estado debe asumir la orientación global de una política de bienestar social, no es menos cierto que no está en condiciones de cargar con la responsabilidad de crear y sostener los servicios adecuados para llevarla a efecto. Y ello por dos razones: la primera, porque ningún presupuesto podría hacerse responsable de su carga, y, segunda, porque es un campo propicio para que la iniciativa privada sea motivada a participar, crear y sostener los servicios que permitan mejorar el nivel de vida, empleando recursos que no incidan directamente en el coste de vida. Este es un campo donde las entidades no lucrativas pueden realizarse plenamente cumpliendo funciones sociales de auténtico interés comunitario. Las Cajas de Ahorro, las Fundaciones, las Cajas privadas de Asignaciones Familiares y tantas otras de análogo carácter, están llamadas a prestar

útiles servicios, sobre todo, si una política adecuada las orienta, sostiene y tutela.

Por último, en aquellos aspectos que el Estado considere esenciales y no se cumplan adecuadamente por el estímulo privado, no tendrá más remedio que crear entidades públicas, descentralizadas y autónomas, que cumplan las finalidades deseadas. Tal como ocurre, actualmente, con los Institutos y Fondos para la vivienda social.

c) Criterios sobre la Administración.

Fijados claramente los criterios sobre la gestión, como función socio-política, cabe considerar, con no menor importancia, los criterios básicos sobre la administración, como función técnica de aplicaciones prácticas.

Entre los criterios esenciales podemos destacar los siguientes.

1º.- La descentralización.

Una buena administración no es compatible con la centralización, entendiendo por ésta la toma de decisiones en el otorgamiento de las prestaciones. Es evidente que las funciones tienen su geografía; y, así, el lugar geográfico de las decisiones sobre las prestaciones conviene que esté lo más cerca posible de los beneficiarios, mientras que las de planifica--

ción, estudio y control general es propio que tengan su ubicación donde reside el poder central.

De ahí que las funciones operativas relacionadas con la afiliación, la recaudación y el otorgamiento de las prestaciones han de estar lo más cerca posible de los interesados, de manera que éstos puedan apreciar directamente su vinculación con la institución.

La desconcentración en la función gestora-tendrá, así, en la administración descentralizada, un poderoso instrumento operativo.

2^o.- Racionalización y tecnificación de los procesos administrativos.

Los procesos administrativos en la Seguridad Social, no se han modernizado, por lo general, en los términos que permiten los avances tecnológicos de la era actual.

Por ello, un criterio esencial de la administración debe ser la racionalización y tecnificación de los procesos administrativos, utilizando métodos simplificados y ágiles que aseguren rápidos y eficaces procedimientos de recaudación, y de aportes y de otorgamiento de prestaciones, empleando la informática como uno de los más idóneos instrumentos capaces de combinar la descentralización operativa con la información centralizada.

3º.- Empleo de métodos nuevos para resolver complejas situaciones en que la relación laboral es indefinida, - intermitente o inexistente.

La compleja realidad social ha hecho que el Seguro Social, al actuar generalmente sobre una relación laboral concreta, no haya logrado la protección de grupos especiales que presentan situaciones en las que, o no hay una relación laboral bien definida o ésta es intermitente o, incluso, inexistente (rurales, pescadores, independientes, artesanos, etc.).

Por ello, la extensión de la Seguridad Social a estos grupos sólo puede lograrse a través de esquemas y métodos en los que, en base a censos que concreten el campo de aplicación y a supuestos de empleo y retribuciones continuadas, pueden lograrse regímenes de protección adecuados a estos grupos especiales.

F) Criterios sobre planificación financiera del Sistema

F) Criterios sobre planificación financiera del Sistema

La financiación de la Seguridad Social debe contemplarse como el medio conforme al cual se consigue reunir los recursos que se van a transferir en forma de prestaciones sociales a los beneficiarios de las mismas; es un acto y decisión de solidaridad nacional y social que está justificada en función a un ideario de justicia social; los recursos de la Seguridad Social deben estar integralmente al servicio de las prestaciones sociales, y la participación en la carga de levantarlos debe responder a principios de equilibrio y justicia social y económica.

- 1.- Cada Institución o Servicio del Sistema debería tener su planificación financiera concreta.

Es evidente que el factor condicionante para establecer un régimen de beneficios sociales, es el económico. Por ello, las Instituciones de Seguro Social, Previsión, Protección o Cuidado de la Salud no pueden ser establecidos o autorizados sin que previamente esté establecida una financiación adecuada que garantice, en todo momento, los beneficios sociales que deben otorgar.

- 2.- Las contribuciones del Seguro Social deben ser equilibradas a su finalidad

Las cuotas del Seguro Social, al estar basadas en un impuesto sobre el fondo empresarial de salarios y repercutir en los precios de los productos o, en otros términos en el coste de la vida y en la capacidad adquisitiva del salario, parece lógico que atendieran la fi...

ciación propia del Seguro Social y contribuir a inversiones sociales necesarias para su desarrollo (Hospitales, Centros ambulatorios, Centros de Formación, etc.), evitando la carga de financiar otros sectores más débiles o de costear servicios ajenos al Seguro Social.

No debe olvidarse que los incrementos desproporcionados de las cuotas impiden el desarrollo económico fomentan la inflación y el paro y deterioran, en general, los salarios.

Por ello, las cuotas del Seguro Social deben ser ponderadas de forma que el valor que supone sobre el fondo de salarios de las empresas tenga una razonable incidencia en el aumento del coste de la vida.

3.- Los Regímenes de sectores débiles deben ser complementados por el Estado, por vía de impuestos que tengan la menor incidencia posible en el coste de la vida.

Para atender los Regímenes de protección obligatorios de sectores débiles no conviene acudir a la participación de otros sectores más fuertes porque inmediatamente se desencadena el incremento de precios que sufre toda la población y mucho más los sectores más débiles.

En este caso es mucho mejor acudir a la complementación del Estado, el cual, ya sea por vía del presupuesto nacional y adscribiendo impuestos especiales, puede hacer realidad el principio de solidaridad nacio-

nal en forma que repercuta lo menos posible en el costo de la vida.

4.- Las contribuciones obligatorias de cualquier clase deben ser fijadas por el Estado

Dada la incidencia inmediata y multiplicadora que tienen los aportes obligatorios y especialmente los que afectan al fondo de salarios y considerando la relación entre cuotas obligatorias y desarrollo económico, - toda clase de cuotas obligatorias deben ser fijadas por el Estado, responsable del desarrollo económico y del desarrollo social.

5.- Las contribuciones voluntarias sobre fondos patronales deben ser autorizadas por el Estado

Por las mismas razones del apartado anterior, este tipo de cuotas conviene que sean autorizadas por el Estado.

6.- La financiación de regímenes complementarios y de servicios sociales con cargo a entidades no lucrativas, aplicación de beneficios corporativos y exenciones de los propios impuestos deben ser autorizadas por el Estado

Ya hemos dicho que los Regímenes complementarios y los servicios de bienestar social en general son el gran campo de acción para el empleo de recursos que no repercutan directamente en el costo de la vida.

Por ello, el Estado debe estimular y fomentar con las medidas adecuadas, cuantas acciones individuales

y colectivas sean posibles para colaborar a la mejora de las prestaciones obligatorias y a la elevación del nivel de vida de la población.

7.- Debe haber un equilibrio entre el Desarrollo social y el Desarrollo económico

Los volúmenes económicos de todas las instituciones y regímenes de Seguridad Social y Bienestar social, ya sean obligatorias o voluntarias, privadas o públicas, constituyen, de hecho, el Presupuesto social del país y a través del mismo, el Estado puede establecer la relación del Presupuesto Social con el Desarrollo económico y medir el grado de bienestar social de la Comunidad.

ACTA DE LA SEGUNDA SESION PLENARIA
SALON BELLAVISTA DEL HOTEL PANAMA

Siendo las 9:05 de la mañana del día diecinueve de noviembre de mil novecientos setenta y seis, se reunieron en el Salón Bellavista del Hotel El Panamá, los delegados al VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, para celebrar su segunda sesión plenaria, estando formada la Mesa Directiva por las siguientes personalidades:

Dr. Jorge Abadía Arias,

Director General de la Caja de Seguro Social y Presidente del VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Dr. Santiago Manuel de Estrada,

Secretario de Estado de Seguridad Social de Argentina y Vicepresidente de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

Dr. Enrique Edcheverry Stirling,

Ministro de Trabajo de Uruguay y Vicepresidente del VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Lic. Daniel Corzo de la Roca,

Ministro de Trabajo y Previsión Social de Guatemala y Vicepresidente del VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Dr. Carlos Martí Bufill,

Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y del VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Lic. Rogelio E. Anguizola,	Coordinador General del VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.
Don Jorge E. Brenes,	Jefe del Grupo Técnico de Seguridad Social, Programa de Desarrollo Social de la Organización de Estados Americanos.
Don Alfredo H. Conge Grand,	Funcionario del Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo.
Dr. Ricardo R. Moles,	Director de la Oficina Regional de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.
Dr. Rafael Sánchez Zamora,	Asesor del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

Sometido a consideración fue aprobado el siguiente Orden del Día:

Nuevo Modelo de Sistema de Seguridad Social Participada. Participación de los Delegados.

Dr. Enrique Edcheverry Stirling:

Iniciando la sesión de la mañana, vamos a escuchar la exposición del Doctor Santiago Manuel Estrada, Secretario de Estado de la República Argentina, en sus consideraciones respecto al documento básico que nos fuera presentado en el día de ayer por el Secretario General de la O.I.S.S., Doctor Carlos Martí Bufill.

Dr. Santiago Manuel Estrada:

"Los representantes de la República Argentina hemos escuchado con gran interés las exposiciones ya ejecutadas en este Congreso, como así también el informe del Señor Secretario General, y su presentación del documento de trabajo que nos propone algunas bases para un nuevo modelo de sistema de Seguridad Social.

Cuando tuve el honor de hablar en el acto inaugural dije -y lo reitero ahora- que mi país confía en que esta reunión proporcione resultados fecundos, a través de su contribución a un acercamiento entre nuestras naciones, y del intercambio de conocimientos y experiencias que nos permitan avanzar, en conjunto, hacia sistemas mas perfectos, mejor organizados y adecuadamente integrados en la realidad propia de cada país.

La República Argentina posee una larga experiencia en la aplicación de sistemas de seguridad social. Experiencia que, por cierto, se desarrolló a lo largo de muchos años con altibajos, problemas y hasta frustraciones pero que hoy nos permite saber con bastante exactitud cuál es el camino que debemos recorrer y, lo que es quizás aún más importante, cuáles son los errores que no debemos repetir.

Nuestro país participó plenamente del formidable avance de la Seguridad Social en el curso de este siglo; a partir del primer sistema de jubilaciones y pensiones

cuando a comienzos del mismo, hemos alcanzado a cubrir hoy a gran parte de nuestra población frente a las contingencias de vejez, invalidez, muerte, enfermedad y unificaciones familiares.

Estas prestaciones, surgidas inicialmente como experiencias aisladas de algunos sectores públicos o privados, se fueron integrando progresivamente, hasta confirmar verdaderos sistemas, respecto a los cuales el Estado ha ido asumiendo paulatinamente un rol protagónico, acorde con el imperativo constitucional que lo obliga a garantizar la seguridad social a toda nuestra población. Y esto no ha ocurrido como consecuencia de un afán estatizante en desmedro de los diversos sectores privados, sino porque en el mundo de hoy es tal la envergadura que han adquirido los sistemas de seguridad social, que parece imposible concebir al Estado desentendiéndose de algo tan trascendente. Nuestros presupuestos de Seguridad Social se acercan cada vez más a cifras equivalentes a todo el presupuesto nacional; la redistribución del ingreso nacional está sujeta en forma creciente al modo como desarrollá la Seguridad Social; el bienestar de nuestra población depende en buena medida del funcionamiento adecuado de estos sistemas. Y ello determina la imposibilidad de realizar el planeamiento global de una Nación sin que la Seguridad Social participe e integre ese planteamiento; hasta resulta difícil gobernar sin conducir, controlar u

orientar los resortes fundamentales de la Seguridad Social.

Entendemos, por lo tanto, que el desafío más importante que nos presenta la creación de un modelo moderno está relacionado con la ubicación e integración de la Seguridad Social en cada uno de nuestros países. Creemos firmemente que los principios que son propios de la Seguridad Social determinan que ésta debe necesariamente conservar su individualidad, desechando la petición de mezclarla o confirmarla con otros servicios que brinda el Estado; pero sabemos que si la Seguridad Social no se integra debidamente en el planeamiento global, ni participa en una concepción política general, terminará por caer víctima de la excesiva gravitación o de su incompatibilidad o indiferencia frente a determinados objetivos que el Estado quiera imponer.

El documento de trabajo presentado por la Secretaría General, en el cual aparecen resumidas muchas verdades, nos plantea también el tema de la participación. Se trata sin duda de uno de los temas más apasionantes de nuestra problemática de Seguridad Social, y que posee a su vez diversos matices o formas de encararlo.

Podemos hablar, en primer lugar, de una participación, en sentido amplio acorde con el principio de universalidad; es decir, de la necesidad que existe, y que compartimos plenamente de integrar dentro de nuestros sistemas de Seguridad Social a todos los habitantes del país con prescindencia de la situación laboral, y al mismo tiempo inculcar

en la totalidad de la población vinculada al sistema el sentido de responsabilidad respecto a su funcionamiento. Debemos educar y persuadir al empresario que cotiza mal para financiar el bienestar de los trabajadores, al trabajador que aporta para el sostenimiento de quienes ya no pueden desempeñar alguna actividad, al individuo soltero que contribuye a pagar los subsidios familiares, para que tengan plena conciencia de que no están abonando un tributo más, sino cumpliendo un imperativo de solidaridad concreta y de previsión futura, en beneficio de toda la comunidad.

Pero también es posible referirse a formas más concretas de participación, orientada hacia la gestión o a la administración de los sistemas de Seguridad Social, a través de la intervención de los afiliados cotizantes, los beneficiarios, los grupos privados, etc. En este aspecto, también un país posee una amplia experiencia: es indudable que para este tema resulta difícil adoptar definiciones válidas para todas las naciones o para cada uno de los sistemas. Las tradiciones propias de cada lugar, los diversos esquemas políticos o económicos vigentes, la existencia de sectores capacitados para ello, la mayor o menor integración del cuerpo social, la conformación misma de los sistemas en cuanto a su complejidad y magnitud, representan otros tantos factores condicionantes de una participación efectiva.

Es por ello que la participación prevista en el nuevo

Modelo que se propone, debe entenderse más bien -a nuestro criterio- como una participación en sentido amplio, considerada globalmente, como una necesidad de crear toda una conciencia y sentido de responsabilidad en relación a la seguridad social, y de hacer partícipe de las obligaciones y beneficios de ésta a todo hombre, por su sola condición y dignidad de tal.

Otro aspecto que creemos necesario puntualizar en la concepción de un Nuevo Modelo, es el referido a una adecuada organización de los Sistemas de Seguridad Social. Como bien lo señaló en su exposición el señor Secretario General, las mejores legislaciones suelen fracasar frente a dificultades administrativas u organizativas a las que no siempre se les otorga la debida importancia. La técnica moderna nos ofrece nuevas posibilidades en cuanto al desarrollo de la informática -sin la cual ningún sistema funciona- a la descentralización operativa, al control eficaz e inmediato de recaudaciones y prestaciones, al logro de una creciente eficiencia para cubrir mejor y más rápido las necesidades que debemos atender. Todos poseemos sectores de población que en alguna medida están desprotegidos; y muchas veces ello no ocurre por restricciones financieras o por limitaciones legislativas adoptadas conscientemente, sino por falta de capacidad de organización, y especialmente de utilización de los adelantos tecnológicos. Sin concentración de

la información y descentralización operativa, resulta cada día más difícil conducir adecuadamente un Sistema de Seguridad Social. Este es un tema, entonces que debe necesariamente figurar entre los presupuestos básicos de un Nuevo Modelo y que tendremos que analizar seriamente, intercambiando experiencias, si queremos lograr realmente un desarrollo pleno de nuestros sistemas.

He señalado, en apretada síntesis, sólo algunos puntos que considero importantes en la problemática que afrontamos hoy. Demás está decir que con esto no pretendo abarcar todo lo que es relevante, que, por otra parte, figura ya dicho con todo acierto en el informe y el documento de trabajo presentados por el señor Secretario General. Sólo he querido aportar temas que merecen profundizarse, y que sin duda no pueden estar ausentes en las conclusiones de este Congreso.

Hace 4 años, a través de la Declaración de Buenos Aires, el V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social fijó pautas de gran trascendencia, verdaderamente innovadoras, que han guiado el accionar de nuestras instituciones hasta el día de hoy.

Ahora tenemos la oportunidad de enriquecer esas pautas con la experiencia que hemos acumulado desde entonces y con las posibilidades concretas que nos brinda el desarrollo creciente de nuestros sistemas. Tenemos como documento de

trabajo un proyecto de Nuevo Modelo de Sistema de Seguridad Social, que contiene a su vez un muy ajustado diagnóstico de la situación actual y una serie de pautas de gran valor doctrinario. Es cierto que la complejidad de este documento, la cantidad de problemas que toca, y la necesaria brevedad de un Congreso como éste, hacen muy difícil el análisis pormenorizado que hubiéramos deseado y que sin duda habría permitido un fructífero intercambio de puntos de vista. Pero ya que ello no es posible, entendemos que sería conveniente extractar del trabajo los puntos más importantes para que, juntamente con el aporte que deseen efectuar otros señores delegados, sirvan de base como puntos mínimos pero de gran trascendencia, a un esquema de Nuevo Modelo de Sistema de Seguridad Social que sea sometido a consideración de este Congreso. De ese modo, a través de la aprobación de algunos puntos fundamentales en los cuales concordamos, la OISS podrá desarrollar después su aplicación práctica, y facilitar el intercambio de experiencias entre nuestras naciones.

Desde ya señalo que nuestra delegación ofrece su plena colaboración para trabajar en esto ahora y más adelante; y a tal efecto, queda a disposición de todos los señores delegados para intercambiar ideas al respecto.

Por último, deseo señalar que mi país se adhiere con entusiasmo a la propuesta de Cooperación Técnica que formula

Pág. 10

la Secretaría General de la OISS. Entendemos que a través de ella podrán convertirse en realidad nuestros anhelos de mejor conocimiento recíproco y de solidaridad entre todos nosotros. En el lapso más breve posible, compatible con el análisis que debemos realizar al retornar a nuestro país, haremos llegar al Señor Secretario General la información sobre la que podemos ofrecer, y también nuestras aspiraciones respecto a las experiencias ajenas que deseamos aprovechar.

Presidente:

Muchas gracias Dr. Santiago Manuel de Estrada de la Argentina. De inmediato, y de acuerdo al orden de anotación, escucharemos a Don Rafael Uzcátegui Díaz, Delegado del Banco Central de Venezuela.

Don Rafael Uzcátegui Díaz

"Señores Delegados:

En nombre de la Delegación Venezolana tengo a bien hacer algunos comentarios en torno al importante documento presentado por el Secretario General de la OISS.

Este documento representa a nuestro modo de ver, una síntesis de las preocupaciones profesionales del autor y en ellas resume un cuadro de las necesidades sentidas de gran parte de los países latinoamericanos.

Este modelo está concebido con un grado de abstracción tal, que ofrece la posibilidad, a mi modo de ver, de flexibilizar su adaptación y de ampliar el contenido doctrinario

en la dinámica de la política social, encuadrándola en la definición integral; de esta manera, entendemos que los objetivos en última instancia de la seguridad social, están identificados con los objetivos del bienestar social.

Considero de importancia hacer una referencia histórica a dos grandes ciclos o coyunturas en el camino recorrido por la seguridad social, en el momento mismo de su iniciación a la altura de 1880 el Seguro Social fue una efectiva medicina en el malestar de la política social registrada en esa época, tan efectiva que se regó por el mundo por cuanto que los problemas eran comunes, pero en este momento la proliferación de los seguros sociales por el mundo estimula en forma desordenada y casi anárquica, una multiplicidad de instituciones identificadas con la previsión social, que si bien resolvían problemas sociales inmediatos, también congestionaban y creaban problemas financieros y administrativos. Unas décadas más tarde, a la altura de 1940, una nueva coyuntura socioeconómica, hace que en la historia de la seguridad social se presente la antítesis de la multiplicidad de instituciones, e inspirado en la problemática de esas fallas se recomienda la unión, la fusión, coordinación y finalmente unificación de los sistemas coexistentes.

Creo entender que el aporte tan importante fundido en esta ponencia refleja una nueva coyuntura que está viviendo particularmente un amplio sector del universo ubicado

en los países del tercer mundo o países subdesarrollados, por esta razón, creo que este modelo de participación ampliada en su forma general como ha sido concebido, en donde se pueden integrar funcionalmente todas las instituciones que coexisten en la estructura de estos países representa un aporte metodológico de fundamental importancia. Este modelo puede correr con la suerte de exhibirse como un maravilloso código de seguridad social, muy importante casi como una medicina polivalente, pero puede correr el riesgo también de que se quede como un aporte más si no se aplican y se complementan los recursos humanos que lo interpreten racionalmente y lo hagan realidad; por esta razón, estimo que la participación de la educación media universitaria en la difusión de estos planes pueden garantizar en parte su éxito.

También considero de importancia señalar que la estructura de la seguridad social venezolana guarda una gran semejanza con la del resto de los países latinos, como ya hemos dicho, en ella coexisten un amplio sector público y un sector privado, la dinámica social hace que las continuas demandas de los sectores hagan variar las proporciones participantes en estas estructuras; de esta manera estamos viviendo nuevas formas de seguridad social exigidas a través de las contrataciones colectivas y grupos de presión; por esta razón, creo que debe actuar-se con mucha cautela en la interpretación y el manejo de

este modelo para aprender las lecciones de la historia en cuanto a los aspectos negativos de la multiplicidad de las instituciones dispensadoras de prestaciones.

Intervención del Licenciado Carlos María Campos, Jefe del Departamento Administrativo de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Me voy a permitir hacer dos comentarios básicos sobre el documento que está bajo la consideración y que se titula "Nuevo Modelo de Sistema de Seguridad Social Participada".

En primer término, considero como ya lo señaló anteriormente el señor Ministro de la Argentina, que para los efectos de este Congreso, y para los efectos de la declaración final que se adopte es indispensable ubicar la seguridad social dentro del contexto general de la administración pública de los sistemas públicos y a este respecto, ya que no vamos a hablar para un país sino para toda una región. Debemos recordar que tenemos como marco de referencia, cuatro aspectos a considerar:

En primer término, en la Declaración de Ottawa los organismos reunidos bajo el patrocinio de la Organización Internacional del Trabajo, recomendaron concretamente la promoción dentro de nuestros países de la consideración de la seguridad social como un sector definido dentro de la planificación nacional. Este es el primer criterio que debemos tomar en cuenta a la hora de definir la ubicación

del tema y la estructura a que nos estamos refiriendo; pero a la vez al nivel latinoamericano hay otra Declaración que puede decirse contradictoria de ésta anterior. Me refiero a la Carta o Declaración de Caraballela, en donde los Ministros de Trabajo de América Latina reunidos de un mismo modo, consideraron la seguridad social como parte del sector del trabajo y bajo esta consideración algunos Ministerios en Latino América han redefinido sus nombres y se llaman hoy día de Trabajo y Seguridad Social.

En tercer lugar, en cuanto a la realidad concreta de América Latina, tenemos que en algunos países se considera la seguridad social como parte de otro sector que se llama Bienestar Social y hay organizaciones concretas en donde la seguridad social es parte del sector de Bienestar Social. Uno de los países americanos por razones de su idioma no usa el término de Bienestar Social el caso del Brasil, en donde habla de "previdencia social", pero que traducido al español literalmente, tampoco quiere decir previsión social. La situación concreta del Brasil, podría aplicarse a la Declaración de Ottawa, y en otro, constituir un aspecto diferente. Tenemos entonces hasta el momento como marco de referencia tres aspectos diferentes para la ubicación del tema a que nos estamos refiriendo. En lo que se refiere a aspectos concretos contenidos a nuestra consideración hay todavía un cuarto criterio en referencia a algunos de los puntos

contenidos en el documento hay convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por nuestros respectivos gobiernos que tienen declaraciones concretas y limitaciones específicas sobre algunos de los campos a que se hace referencia aquí. Con estas cuatro consideraciones no pretendo estar haciendo un planteamiento académico. Considero, que esta determinación de la ubicación del tema es importante por cuanto el documento mismo en uno de sus capítulos nos habla de las instituciones a la cual se está refiriendo que pueden variar, y nos estamos refiriendo al criterio primero, segundo, tercero- no digo al cuarto porque no es criterio general sino criterio específico sobre determinados aspectos. El determinar esta ubicación es importante para poder precisar a quiénes nos estamos refiriendo no solamente en términos de instituciones en cuanto al término de la población a quienes van dirigidas las prestaciones cuanto además, a lo que tenga referencia a la forma de financiar, finalmente al tipo de beneficio que debe hacerse constar. De manera que no es un planteamiento académico; es una definición previa indispensable para poder determinar el cómo, el quién, en lo contenido a veces hasta el cuándo, ^{// digo en cuando,} y digo el cuando, porque el documento en alguno de sus capítulos tiene unos enfoques que en realidad se están refiriendo a el cómo llegar en el tiempo a alcanzar determinada meta lo cual podría para unos efectos decir que se está hablando de estrategia y no de un modelo de sistema.