

8
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE
SEGURIDAD SOCIAL Y SU FORTALECIMIENTO
EN UNA EPOCA DE CRISIS : LA INFLUENCIA
DE LA POLITICA DE MEXICO 1982-1988."**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A :
GUADALUPE DEL CARMEN CHACON PEREZ**

PROF : PEDRO GONZALEZ OLVERA

MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES,
LOS DOCTORES MANUEL DE J. CHACON ALFARO Y CARMEN PEREZ
CONTRERAS, CON AMOR Y ADMIRACION.

A MIS HIJOS
JOSE ANTONIO, KARINA Y ALEJANDRO, MOTIVO DE MI EXISTENCIA

*Tenías razón, era menester estar en el lugar
señalado, el día y la hora precisos para correr una
de las "carreras" más significativas en mi vida.*

RECONOCIMIENTOS

Profesor Pedro González Olvera, gracias por su soporte y dirección en la realización de la presente tesina. Ayer fue agradable tenerte como compañero y hoy como guía y amigo.

Profesor Rafael Velázquez Flores, sin lugar a dudas su colaboración y apoyo contribuyeron a llevar a buen término el compromiso que asumí.

Profesoras Gloria Abella Armengol y Mónica González Jiménez aprecio su interés en la revisión del presente trabajo.

Doctor Edmundo Hernández-Vela, la Universidad Nacional de México me brindó, por conducto de profesores como usted, la oportunidad de una excelente formación académica.

Manifiesto mi agradecimiento a los profesores que confían e impulsan el programa Segunda Opción de Titulación ya que nos permiten concluir con una etapa muy importante en nuestras vidas.

Doctor Gastón Novelo y licenciado Emilio Rabasa Gamboa no solo participaron decididamente en mi formación profesional sino me permitieron conocer, trabajar y vivir intensamente el mundo apasionante que es la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Con especial referencia a la señorita Evelia López Manriquez, por su ayuda en la recopilación de gran parte del material en el que se sustentó el presente trabajo.

A todos ustedes y aquellos otros que esculpieron al ser humano que soy, *Gracias.*

I N D I C E

Introducción

CAPITULO I:

- 1. Los principios y programas de la política de México 1982-1988 y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1**
- 1.1. Los principios de la política exterior de México: política de principios y solidaridad 1
- 1.2. La política de México en la década de los ochentas 8
 - 1.2.1. Los Programas de gobierno 1982-1988 9
 - 1.2.2. El Plan Básico y Plataforma Electoral 1981 del candidato Miguel de la Madrid 11
 - 1.2.3. El Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 14

CAPITULO II 16

2. La Conferencia Interamericana de Seguridad Social

- 2.1 Antecedentes 16
- 2.2 Creación de la CISS 19
- 2.3. La evolución de la Conferencia 21
- 2.4 Objetivos 26
- 2.5. Estructura funcional 30

3. Fortalecimiento de la CISS en un período de crisis:

3.1 Situación de la Seguridad Social en 1986	36
3.2 Principales Programas de la CISS: modificaciones al Marco Jurídico	42
3.3 Programa de apoyo a las Comisiones Americanas de Seguridad Social (PACASS)	46
3.4 Cooperación técnica horizontal	50
3.5 Consolidación financiera	54
3.6 Desconcentración.	61

Consideraciones finales

INTRODUCCION

La creación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) constituyó el primer esfuerzo regional sobre Seguridad Social y manifestó la voluntad de los Estados americanos de dar coherencia y permanencia a un programa continental sobre la materia. La evolución de la CISS ha contribuido a consolidar la seguridad social en América porque se erigió en un foro permanente para la celebración de congresos y conferencias, de los que han emanado importantes documentos en la materia. Sus cincuenta y dos años de actividad han dejado testimonio de la común aspiración de los países de lograr el mejoramiento de los niveles de vida y bienestar de su población lo que en un sentido amplio implica mejores ingresos, educación, salud, y menos pobreza.

La acción de la Conferencia Interamericana fue factor relevante de las políticas de desarrollo. Las dieciseis Asambleas Generales Ordinarias y una Extraordinaria han aprobado 113 Resoluciones que conforman la declaración de principios y el marco normativo de la CISS, soportes de la orientación y el apoyo que ha brindado la Conferencia al desarrollo de la seguridad social americana, a través de programas prioritarios.

Al iniciarse la década de los ochentas, las políticas del sector social detuvieron su crecimiento e incluso en muchos países se

impugnaron los programas de seguridad social, "en parte buscando argumentos para ser sustituidos por los conceptos neo-liberales, en parte como cuestionamiento del tamaño y función del Estado."¹ Decenio conocido también como "la década perdida para el desarrollo y el bienestar" ² porque la grave crisis económica castigó particularmente a los países en desarrollo, donde el empobrecimiento repercutió violentamente en los niveles de bienestar de las poblaciones. Los programas de ayuda y desarrollo social se limitaron notoriamente y las instituciones de seguridad social, además de restringir sus recursos, fueron motivo de críticas que pusieron en duda sus políticas vigentes y su eficiencia operacional, lo que provocó una revisión estructural que condujo a un mejor aprovechamiento de sus recursos.

En este contexto la CISS hizo un replanteamiento de sus estrategias que le permitió optar por: subestimar su importancia reduciendo sus programas, o bien revalorar su papel y contribuir a la aplicación de los principios de la seguridad social readecuando sus programas a las limitaciones que le imponían los nuevos escenarios económicos y sociales.

¹ Miranda Gutierrez, Guido. "Reestructuración y organización futura de la seguridad social". Memoria II Congreso interamericano jurídico de la seguridad social. ISSSTE, México, 1991, p. 376.

² Rozental, Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernidad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 80.

El desarrollo del presente trabajo tiene un enfoque eminentemente administrativo y su propósito es revisar los principios y propuestas fundamentales que normaron la política de México en los años de 1982 a 1988 y la influencia que ejercieron en la orientación y rumbo que tomó la Conferencia. Para lograr este objetivo, el capítulo primero analizará los Principios y Programas que normaron la política de México contenidos en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Básico y la Plataforma Electoral 1981, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. El capítulo segundo desarrolla los antecedentes, creación, evolución, objetivos, estructura funcional y organización actual de la CISS. El capítulo tercero está dedicado a plantear el fortalecimiento de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y revisar los principales programas implantados, a partir de 1986, y que condujeron a la renovación del carácter internacional del organismo como resultado del compromiso asumido en la XIV Asamblea General Ordinaria y la XXX Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

Por lo que se refiere al apartado de consideraciones finales, éste pretende hacer una reflexión de la evolución del organismo, de la situación que indujo a iniciar el proceso de modernización que consolidó a la Conferencia en un momento en que la

situación era de crisis generalizada en el Continente, y analizar y correlacionar los lineamientos de la política de México con los programas de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Por último, unas cuantas líneas para comentar algunos aspectos sobre la bibliografía en la que se sustentó el presente documento: respecto al capítulo I, la bibliografía es tan vasta que rebasa las metas de este modesto trabajo su revisión exhaustiva; y por lo que se refiere a los dos siguientes capítulos, están fundamentados en documentos directos de trabajo, documentos oficiales y sobre todo en la experiencia personal que pude asimilar en doce años de trabajo.

CAPITULO I

1. Los principios y programas de la política de México 1982-1988 y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

1.1. Los principios de la política exterior de México. Política de principios y solidaridad:

La política exterior de México constituye un baluarte esencial para la defensa y protección de los intereses de nuestra patria; tiene como objetivos principales preservar la soberanía de la nación y fortalecer nuestra independencia política y económica; apoyar los esfuerzos internos de desarrollo, a través de una interrelación eficiente con los actores internacionales; defender la paz mundial; practicar la solidaridad entre los países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia entre las naciones en la libertad, la igualdad y la justicia.

Reconoce la importancia de canalizar las disputas y diferencias mediante el diálogo político. Y en este sentido, admite las posibilidades que ofrecen los foros multilaterales, en especial la Organización de las Naciones Unidas, para la solución de los conflictos de carácter internacional y para reforzar la cooperación entre las naciones. La posición de México ha sido invariablemente de solidaridad con los principios y valores de

ese organismo y su actuación se ha orientado a reforzarla apoyando sus resoluciones y recomendaciones.

Referirnos a los Principios de la Política Exterior de México, para efecto del análisis que nos ocupa, es importante en la medida en que dos de los Principios en los que ha fundamentado nuestro país su quehacer internacional, inspiraron y contribuyeron a conceptuar, en el seno de la propia Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), los principios de democratización, solidaridad y cooperación internacional. Premisas que han dado contenido y continuidad a programas como el de cooperación técnica horizontal y participación corresponsable de los miembros que la conforman, por mencionar algunos de ellos, en los que la CISS sustentó su fortalecimiento, en la década de los ochentas.

Por lo anterior, orientaremos la investigación a estudiar los "principios normativos"¹ de igualdad jurídica de los Estados y cooperación internacional. Revisaremos su significado, trayectoria y ubicación en el marco del derecho internacional y foros internacionales que han dedicado su esfuerzo a estos temas.

A- El principio de igualdad jurídica de los Estados, como norma de Derecho Internacional Público, se encuentra necesariamente

¹La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye en su artículo 89 fracción X que "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

vinculado al concepto de soberanía.² El concepto de soberanía implica reconocer a los diferentes Estados en términos de igualdad y con personalidad jurídica internacional. El doctor Luis Miguel Díaz, en su ensayo titulado "la igualdad jurídica como principio de la política exterior de México"³ incluye dentro de la igualdad soberana los siguientes elementos: a) la igualdad judicial; b) el goce de los derechos derivados de su soberanía; c) la obligación de respetar la personalidad de los demás Estados; d) la inviolabilidad de la integridad territorial y la independencia política de los Estados; e) el derecho a elegir y desarrollar libremente su forma de gobierno y su sistema económico, cultural y social, y f) la obligación de observar completamente y conforme al principio de "bona fide", de buena fé, sus obligaciones internacionales de vivir en paz.

El estudio mencionado señala que el principio de igualdad entre los Estados tuvo sentido con el surgimiento del Estado moderno.⁴ En la edad media se sientan las bases de lo que sería

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la lucha por la paz y la seguridad internacionales." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1994, p. 69.

² RABASA O. Emilio (Coordinador) *7 Principios Básicos de la Política Exterior de México*, México, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, PRI, México, 1993, pp. 63-65.

³ *Ibid.*, pp. 56-65.

⁴ San Agustín (354-430) desarrolló la idea de un derecho o una "justicia" común para todos los Estados y todos los hombres en su obra *De civitate Dei*. Citado por TUNKIN, G., *Curso de Derecho Internacional*, Editorial Progreso, Moscú, Traducción de Federico Pita, 1980, libro 1, p. 37.

el Estado nacional, con la firma de la Paz de Westfalia en 1648,⁵ tratado que puso fin a la Guerra de Treinta años. El Congreso de Westfalia significó por una parte, la participación de una comunidad de Estados en igualdad de derechos, y por otro lado un relativo y temporal equilibrio entre las naciones europeas al reconocer recíprocamente sus fronteras formando el llamado mapa político de Europa.⁶

Durante el absolutismo fue aceptándose cada vez mas la idea de la soberanía y la igualdad jurídica de los Estados, entendida la soberanía del Estado como la soberanía del monarca, por considerarse su depositario único. La misma connotación tenía la igualdad de los Estados en cuanto se refería a la igualdad de los monarcas. Sin embargo, la doctrina de la igualdad de los Estados surge con la corriente iusnaturalista representada entre otros por el holandés Spinoza y el alemán Pufendorf,⁷ quienes consideraban que "si los hombres por naturaleza son iguales, los Estados que aún se encuentran en estado natural de la misma forma son iguales y adquieren naturalmente derechos y obligaciones".⁸

La doctrina de la igualdad de los Estados transitó por cuatro etapas principales desde la teoría clásica de la igualdad de los

⁵ TUNKIN, G. cita que entre 1618 y 1648, la mayoría de los Estados europeos participaron en esta guerra originada, entre otras causas, por las tendencias expansivas y ambiciosas, revestidas por la problemática religiosa de la reforma protestante y su enfrentamiento con el catolicismo. Op. cit., p. 57.

⁶ TUNKIN, G. *Curso de Derecho Internacional*, Op. cit., p. 35.

⁷ *Ibidem.*, p. 39.

⁸ RABASA O., *7 Principios Básicos de la Política Exterior de México*, Op. cit., p. 57.

Estados hasta el surgimiento de una corriente en la que el reconocimiento de entidades que no aceptan una autoridad superior, resultara en un plano de igualdad ante la ley.⁹ La primera etapa corresponde al surgimiento y desarrollo de la teoría clásica y abarca desde la Paz de Westfalia hasta el Congreso de Viena. La segunda se refiere al período comprendido entre el Congreso de Viena (1814-1815) y la Guerra Franco-Prusiana (1870-1871), caracterizada porque las grandes potencias (Gran Bretaña, Austria, Francia, Prusia y Rusia y después de 1871 Italia) desempeñaron el papel de grandes legisladores. La tercera etapa comprende los años anteriores al surgimiento de la Sociedad de Naciones hasta la Segunda Guerra Mundial; en las Conferencias de Paz de La Haya de 1889 y 1907, el principio de igualdad se respetó íntegramente, tanto en la organización formal de las Conferencias como en el procedimiento de votación.

Finalmente, la última etapa incumbe a la actuación de la Organización de las Naciones Unidas que configura una revaloración del principio igualitario en la comunidad internacional; ya que existe un trato diferenciado para las grandes potencias, a las cuales se les reconoce como iguales entre sí, pero desiguales a los otros países, situación de privilegio en tanto están facultadas por la propia organización a tomar decisiones que afectan a otros Estados. El artículo 2 de la Carta de la ONU, punto 1, considera expresamente el principio

⁹ *Ibid.*, p. 59.

de la igualdad jurídica de los Estados. A pesar de ello, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad "son iguales entre sí y, por la otra, el resto de los miembros son también iguales entre sí, pero entre ambos grupos no existe igualdad jurídica"¹⁰. Esto es, en el ejercicio de una de las funciones más importantes de la Organización, como es la de salvaguardar la paz, el Consejo de Seguridad para adoptar decisiones importantes, de acuerdo con el artículo 27, requiere de nueve votos, entre los que deben encontrarse los cinco miembros permanentes, otorgándoles de esta manera, el derecho a veto. Ahora bien, el artículo 33 del mismo instrumento jurídico, obliga a sus miembros a someter las disputas a mecanismos de arreglo pacífico; señala los procedimientos para tal propósito y reconoce que todos los Estados son jurídicamente iguales al conceder libertad a las partes de recurrir al procedimiento de su elección. Las aspiraciones de nuestro país han sido de paz y seguridad internacionales y en el ejercicio de su política exterior, ha sujetado su conducta a las normas del Derecho Internacional y a la defensa de las mismas.

B.- Principio de cooperación internacional: La cooperación entre los Estados es un elemento necesario de la coexistencia pacífica que incluye la obligación de cooperar entre sí. De allí que el origen de este principio se refiera a la necesidad económica y política de los Estados a fin de garantizar la paz y la seguridad internacionales. En la Declaración de Principios de Derecho

¹⁰ibid., p. 61.

Internacional, aprobada el 24 de octubre de 1970 por la XXV sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se fija el contenido de este principio: a) los Estados tienen el deber de cooperar entre sí en las diferentes esferas de las relaciones internacionales a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la cooperación internacional y el progreso; b) la cooperación entre los Estados debe realizarse independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales.¹¹

Hoy día la implicación del principio de cooperación internacional para el desarrollo se refiere a las acciones económicas y científico-técnicas entre los países a favor del desarrollo económico y social de las naciones relativamente más atrasadas. Después de la Segunda Guerra Mundial, México definió en un principio, una política defensiva y apegada a los principios de la ONU "de convivencia entre países soberanos e iguales y de derecho internacional";¹² pero en la medida en que los órganos especializados de Naciones Unidas fueron incrementando sus acciones en la materia y los movimientos de integración económica fueron surgiendo, México fué involucrándose en los procesos de cooperación internacional. La actuación internacional de México, en cuestiones económicas y sociales, ha sido congruente con los principios que la rigen, ha

¹¹TUNKIN, G., *Op. cit.*, p. 202.

¹²ANGUIANO ROCH, Eugenio. "La Cooperación Internacional para el Desarrollo", *7 Principios Básicos de la Política Exterior de México*, *Op. cit.*, p. 70.

impulsado los esfuerzos relacionados con la cooperación internacional con el firme propósito de encauzar su propio progreso económico contribuyendo al mismo tiempo a favorecer el desarrollo de los demás países.

1.2. La Política de México en la década de los ochentas

La estrategia de la política exterior mexicana, en el período que nos ocupa, estuvo dirigida a consolidar la presencia de nuestro país en los foros internacionales, y favorecer la revitalización de los organismos internacionales, a fin de que cumplieran con los objetivos para los que fueron creados. México enfatizaba la necesidad de una reforma estructural del desarrollo de las relaciones internacionales, sustentada en el conocimiento de la naturaleza, alcances y consecuencias de la interdependencia. La adopción, en ese entonces, de prácticas y medidas nacionales de ajuste, por parte de los países desarrollados, sin considerar su incidencia sobre la economía internacional, particularmente sobre la economía de los países en desarrollo, contribuía a acentuar la tendencia al desorden internacional y, en algunos, casos, a reafirmar la concentración del poder de decisión mundial en los países industrializados.¹³

¹³Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, México, 1983, p. 80.

En ese marco de situación de crisis severa, la interdependencia enfrentaba a los países a problemas comunes cuya solución debía basarse en la colaboración; México insistía en que los grandes problemas de la economía mundial no debían atenderse en forma aislada ni desarticulada. El Nuevo Orden Económico Internacional representaba no solo una búsqueda de reivindicaciones exclusivas de las naciones en desarrollo. "Se trata de una distribución racional de beneficios y de compromisos, que favorezca a los Estados sin excepciones y que reoriente las relaciones productivas con justicia, armonía y equidad"¹⁴

1.2.1. Los Programas de gobierno 1982-1988

La situación interna de México en diciembre de 1982 era complicada, por lo que su política exterior como continuación de la política nacional definió una estrategia que dependió del momento histórico que afrontaba y que se caracterizaba por: "Una tasa de desempleo que duplicada, había alcanzado niveles del 8 % con tendencia al deterioro del mercado laboral. La producción se había detenido en diversos sectores como el agrícola que sufría una contracción importante y que consecuentemente implicó importar alimentos por más de 8 millones de toneladas durante 1983.

¹⁴El Gobierno Mexicano, Presidencia de la República, México, No 46, SPP, 1986, pp. 34-396.

El sector industrial había reducido la producción manufacturera en el último trimestre de 1982 registrando una caída del 7%. La construcción había decrecido casi en un 14%. Un número considerable de empresas no podía operar por carecer de capital de trabajo y de divisas para importar insumos o hacer frente al servicio de su deuda. La inflación había alcanzado niveles del 100% y presentaba una aceleración inusitada; en unos meses había pasado de tasas anuales del 40% a tasas de más del 100%. El ingreso y el producto nacional se habían contraído y el sistema financiero no captaba suficiente ahorro. El sector público registraba por segundo año un déficit superior al 1.5% del producto y superior a la inversión. Esto es, los ingresos no alcanzaban a cubrir el gasto corriente; y el peso relativo del servicio de la deuda era desproporcionado: 40 centavos por cada peso gastado; por último México estaba en virtual suspensión de pagos con el exterior.¹⁵

Como respuesta a esta crisis compleja, que demostró que la etapa de desarrollo económico llegaba su fin,¹⁶ México inicia, en 1982, el despliegue industrial aparejado al cambio estructural.

¹⁵Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Op. cit., pp. 73-103.

¹⁶El criterio que siguió la política de sustitución de importaciones fue que el país debía producir internamente todo; para lo cual implantó un mecanismo de protección que redujo las importaciones de los bienes cuya producción deseaba estimular; elevó los aranceles, exigió permisos previos, fijó precios oficiales y controles cambiarios. La Política consideraba tres etapas progresivas: 1) la sustitución de bienes de consumo; 2) después la de bienes intermedios, y 3) la producción de bienes de capital. Aunque esta política tuvo sus beneficios como fueron el desarrollo de cierta industria que habría tardado más tiempo en desarrollarse, haberse creado más rápidamente una clase media y haber propiciado cierta acumulación de capital, tuvo también sus problemas ya que conforme avanzaba en las etapas, el esquema se agotaba porque cada vez quedaban menos ramas en la economía que proteger y la creación de industrias nuevas era más difícil por el tamaño del mercado y el conocimiento tecnológico.

En la medida en que el desarrollo tecnológico era incipiente y deficiente su aparato productivo el país requería inversión y empleo. La falta de competitividad de los productos mexicanos provocaba contracción del mercado externo.¹⁷ Por lo tanto, México intenta revisar la esencia de los principios de política exterior para solucionar los conflictos internacionales que los violentaban; surge entonces la política exterior basada en intereses, conocida como política bidimensional.¹⁸

1.2.2. El Plan Básico y la Plataforma Electoral 1981 del Candidato Miguel de la Madrid .

La importancia de estudiar el Plan Básico y la Plataforma Electoral del entonces candidato a la Presidencia de la República reside en que es un instrumento político que refirió su filosofía a la planeación democrática. Instrumento por el cual se articularon la orientación política, la participación popular y las acciones de gobierno. El documento posee un carácter eminentemente orientador, lo que facilitó identificar las premisas en las que sustentó los principios de democracia, internacionalismo y participación popular. Elementos que coadyuvaron a conceptualizar y a enriquecer el quehacer de la CISS con la programación de nuevas actividades como fueron: el

¹⁷MENDOZA, Juan Carlos. "Conferencia sobre Política Exterior de México: la relación entre política interna y la política exterior", FCPyS, UNAM, México, 19 de febrero de 1994.

¹⁸CHANONA, Alejandro. "Conferencia sobre las Características del cambio del aparato diplomático Mexicano", FCPyS, UNAM, 12 de febrero de 1994.

Programa de Apoyo a las Comisiones Americanas de Seguridad Social PACASS, y el de Consolidación Financiera.

Por lo que se refiere al concepto de democracia, observamos que este está sustentado en todas sus dimensiones: "como una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"¹⁹. En un Estado de Derecho, la democracia implica, como estructura política, que se establezca la posibilidad de resolver las discrepancias de la sociedad a través de todas las instituciones que garanticen su vigencia: la integración de derechos individuales y sociales, la división de poderes y la representación política y el sistema federal. Como sistema jurídico, la democracia es garante de la relación socialmente libre de los hombres, mediante normas de observancia general que fijan las atribuciones de los órganos del Estado y los deberes y derechos de los gobernados entre sí y frente al Estado. Y en lo político, el sistema es democrático porque reconoce que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. La democracia garantiza el respeto a la voluntad popular y pone a su alcance mecanismos para que se manifieste mayoritariamente. Destaca en la práctica democrática el concepto de participación; participación en el poder, en la definición de las normas, en las decisiones

¹⁹MADRID, Miguel de la , *Plan Básico 1962-1968 y Plataforma Electoral*, México, IEPES, 1981, pp. 160-172.

económicas y en la crítica de la actividad pública, en un marco de responsabilidad compartida.

Para referirse al concepto de "internacionalismo" el documento se remite al contenido del Artículo 3º constitucional que orienta la solidaridad internacional. Relaciona la convicción y confianza de México en el derecho internacional: "la visión de México de la comunidad de naciones es una proyección de sus propios valores políticos".²⁰ Sustenta la igualdad jurídica de los Estados y el trato equitativo; la solución pacífica de las controversias, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y pone particular énfasis en la cooperación entre las naciones, como principios de una auténtica democracia internacional política y económica.

Como mecanismo la planeación democrática permite conducir y ordenar el cambio social. En lo político, el concepto significa fijar con claridad objetivos y metas, determinar estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, coordinar esfuerzos y evaluar resultados. En nuestro país la planeación democrática tuvo como sustento la participación social y la coordinación de los esfuerzos de los distintos sectores sociales; se concibió en sus aspectos global, sectorial, e instrumental lo que permitió hacer replanteamientos de la problemática del desarrollo nacional, diseñar una

²⁰*ibid.*, p. 164.

estrategia integral y congruente y recuperar la capacidad de crecimiento de la economía.

1.2.3. Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

La concepción del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, como Proyecto Nacional,²¹ consideró diversos procesos, como fueron toma de decisiones, selección de alternativas y la asignación de recursos y la participación popular, para definir prioridades, precisar los objetivos que se deseaban y las acciones para lograrlos.²²

El PND 1983-1988 propuso una estrategia de reordenación económica para superar la inestabilidad y promover los cambios estructurales. Dicha estrategia identificó tres etapas diferentes que correspondieron, primero, al período de 1983-1985, el denominado Programa Inmediato de Reordenación Económica, PIRE. Segundo, como respuesta al desplome del precio internacional del petróleo, en 1986 se puso en práctica una política de contención fiscal y monetaria. La tercera etapa se refiere al Programa de Aliento y Crecimiento, PAC, vigente de 1987-1988, que pretendió alentar un crecimiento económico

²¹El Plan Básico del Partido y la Plataforma Electoral es el documento en el que tiene sustento el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Determinó las estrategias y prioridades.

²²Cuarto Informe de Ejecución, capítulo 8, Sistema Nacional de Planeación Democrática, fotocopias, p. 343.

moderado y sostenido que implicaba cambios estructurales para elevar el nivel de vida, bienestar, educación de la población.

Para efecto de nuestro trabajo, nos referimos a los factores que contribuyeron a replantear la política que adoptó la CISS en 1986 para fortalecerse: - Política de descentralización y desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas o prioritarias para el ejercicio de la rectoría económica del Estado.²³ -Adaptación del proceso de planeación a las circunstancias económicas y sociales de nuestro país y racionalización de gastos de operación del sector público. - Desarrollo regional, orientando las acciones de las entidades federativas para incrementar su potencialidad económica, generar un mayor número de empleos y programas de infraestructura básica y de desarrollo social.²⁴

Con la realización de los Foros de Consulta Popular para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo se institucionalizó la participación popular, en la medida en que las aportaciones, propuestas y demandas de la población definieron los objetivos, estrategias y prioridades de estos instrumentos. Más que una búsqueda de consenso respecto a las acciones gubernamentales, la incorporación de los grupos sociales se erigió en un mecanismo para enfrentar democrática y participativamente los retos y demandas que planteaba el desarrollo de México.

²³Nota: Estas acciones correspondieron a la aplicación de procedimientos para disolver y liquidar, fusionar transferir o vender empresas paraestatales.

²⁴Ibid., pp. 344-347.

CAPITULO II

2. La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, CISS.

2.1. Antecedentes

Las reuniones de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebradas en Santiago de Chile en 1936 y en La Habana, Cuba en 1939, reconocieron como requisito indispensable considerar las características socioeconómicas y políticas de los diversos países, para estructurar y aplicar su seguridad social.²⁵

Con motivo de la inauguración del Hospital Obrero de Lima,²⁶ la Caja Nacional de Seguro Social del Perú y la OIT, convocaron a representantes de países y dirigentes de instituciones de seguridad social a deliberar, del 10 al 12 de diciembre de 1940, sobre "la necesidad de establecer un organismo permanente de colaboración entre los países americanos en el campo de la Seguridad Social".²⁷

²⁵"Resolución sobre principios fundamentales del seguro social" y "Resolución sobre los fines y las funciones de los seguros sociales"

²⁶Nota: La inauguración del Hospital Obrero de la Caja Nacional de Seguro Social de Lima revistió gran importancia ya que por vez primera se materializaron premisas para institucionalizar los servicios médicos. Además el concepto de solidaridad social se impuso como sustento del propósito de desarrollar, en los países americanos, los planes nacionales de salud pública.

²⁷DE VIADO, Manuel, Informe del Secretario General del Comité Permanente Interamericano, OIT, Ginebra, 1950, p. 7.

cuadro No 1

El desarrollo alcanzado por el seguro social, y la popularización y particularidad que había adquirido en cada uno de los países fundadores de la CISS para 1940, era el siguiente:⁴

Argentina	Accidentes de trabajo	1915
	Enfermedad y maternidad	1934
Bolivia	Accidentes de trabajo	1924
Brasil	Accidentes de trabajo	1919
	Enfermedad y maternidad (ferroviarios)	1923
	Vejez, invalidez y muerte (comercio e industria)	1936
Colombia	Accidentes de trabajo	1916
	Enfermedad y maternidad	1938
Chile	Accidentes de trabajo	1916
	Enfermedad y maternidad	
	Vejez, invalidez y muerte	1924
	Desempleo	1937
Ecuador	Accidentes de trabajo	1921
	Enfermedad y maternidad, Vejez, invalidez y muerte	1935
EE. UU.	Accidentes de trabajo (empleados federales)	1908
	Vejez, invalidez y muerte	1935
	Desempleo	1935
México	Accidentes de trabajo	1931
Perú	Accidentes de trabajo	1911
	Enfermedades profesionales	1935
	Enfermedad y maternidad, Vejez, invalidez y muerte (obreros)	1936
Venezuela	Accidentes de trabajo	1923
	Enfermedad y maternidad	1940

Chile fue el primer país que introdujo un régimen general de seguros obligatorios para todos los obreros sin distinción.

⁴ compilación de datos a partir de la información contenida en "los Regímenes de Seguridad Social en América" publicado por la Administración de la Seguridad Social de EE.UU. y la AISS. 1989

A este acto acudieron representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú, Venezuela, el Director General de la OIT, John Winant, y el delegado de la Oficina Sanitaria Panamericana, Anthony Donovan, quienes acordaron "la creación de un *Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social*, que hiciera posible un intercambio organizado y permanente de información técnica entre ellos, en tanto se constituía plenamente una Conferencia Interamericana de Seguridad".²⁸

(cuadro 1)

La creación del Comité Interamericano de Iniciativas fue el punto de partida de la Seguridad Social Latinoamericana, ya que como resultado de estas deliberaciones se aprobaron, en 1940, cuatro Resoluciones y tres Declaraciones, fundamento doctrinario y jurídico de la CISS. La Resolución I estableció un "Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social" que actuó en relación estrecha con la Oficina Internacional del Trabajo. La Resolución II decidió que el Comité adoptara como suyos los principios en materia de seguridad social aprobados por las Conferencias del Trabajo de los Estados de América, miembros de la OIT, celebradas en 1936 y 1939.

²⁸GARCIA CRUZ, Miguel, "Crónica de los veinte años de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social", *Revista Seguridad Social*, México, núms 17-18, fotocopia, s/d, 1962, p. 4.

De acuerdo con la Resolución III el Comité solicitó a la OIT "que gestionara la adhesión de los institutos de seguridad social no representados en esa ocasión y que realizara consultas para estructurar la Secretaría General del Comité". La Resolución IV definió la preparación de un manual con estándares actuariales, estadísticos y administrativos para la aplicación eficaz de las medidas de seguridad social. La Declaración I estipuló el compromiso de la OIT de cooperar con las finalidades del Comité. La Declaración II fue firmada por los representantes diplomáticos de Brasil, Colombia, México y Venezuela comprometiéndose a sus respectivos países en los fines del Comité; y la Declaración III formalizó el compromiso de la Oficina Sanitaria Panamericana de apoyar las actividades del Comité de Iniciativas en Materia de Seguridad Social.²⁹

2.2. La creación de la CISS

Dos años más tarde, en septiembre de 1942, fue constituida en la ciudad de Santiago de Chile, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social con el propósito de promover el bienestar social y económico de los trabajadores y sus familiares, y definir un programa continental de seguridad social fundamentado en la cooperación de las administraciones e instituciones de la región.³⁰ En esta reunión participaron representantes de: 21

²⁹DE VIADO, Manuel, Op. cit., p. 12.

³⁰Ibid.

gobiernos americanos, de la Oficina Sanitaria Panamericana, del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, del Departamento Cooperativo de Asuntos Interamericanos de Estados Unidos y del Consejo de Administración de la OIT.³¹

La situación de rápido progreso y de cambios continuos en la legislación y en la aplicación de la seguridad social americana, y el hecho de que no todos los países del continente fueran miembros de la OIT, contribuyeron favorablemente a que la CISS iniciara sus trabajos sustentándolos en dos premisas: plena concordancia con los principios de la OIT y en base a los principios de coordinación, complementación y cooperación mutua en el plano regional americano.

Los resultados finales de la Primera Conferencia se conocen como "La Declaración de Santiago de Chile", que entre sus principios proclama "que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos".³²

³¹Nota: Cabe destacar que uno de los grandes impulsores de la Primera Conferencia fue el Dr. Salvador Allende, Ministro de Salubridad, Previsión y Asistencia Social de Chile, quien en su doble carácter de miembro del Comité Interamericano de Iniciativas en materia de seguridad social y Presidente del Consejo de la Caja de Seguro Obrero ofreció a su país como sede de esta reunión. Además, su determinante intervención en la reunión del Consejo de Administración de la OIT celebrada en Nueva York en 1941, durante la cual expuso y defendió vehementemente el programa de la Conferencia y los objetivos del Comité Permanente, logró que la OIT se comprometiera a colaborar formalmente en la creación del organismo.

³²GARCIA CRUZ, Miguel, Op. cit., p. 16.

2.3. La Evolución de la Conferencia

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social es un organismo que, aunque lentamente, evolucionó hasta adecuarse a la situación actual. A partir de la aprobación de sus Estatutos originales el proceso de renovación transitó por varias etapas: la Primera Conferencia aprobó la Resolución Final N°.15 "Estatutos", que estableció un organismo permanente de cooperación vinculado estrechamente con la OIT. La sede era móvil, estableciéndose en el país al que perteneciera su Presidente. La Asamblea General estaba integrada por los representantes de administraciones centrales y departamentos ministeriales, instituciones y cajas nacionales de seguridad social y consejos centrales consultivos en materia de seguros sociales. En las delegaciones estaban representados los patrones y los obreros.

Como órgano ejecutivo se creó el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS) con facultades para instalar una Comisión Ejecutiva, que actuara entre reunión y reunión. El Director General de la OIT, en consulta con el CPISS, tenía la facultad de designar al Secretario General, cargo que fue ocupado, hasta 1957, por funcionarios de aquella organización.³³

La Segunda reunión del CPISS realizada en México, en 1945, aprobó los Reglamentos de la CISS y del CPISS. De acuerdo con

³³CISS, *Resoluciones, Memoria 1942-1986*, Secretaría General, México, 1987, pp. 36-40.

ellos, el Comité Permanente se conformaba por un miembro titular y un suplente designados por los gobiernos; por una delegación tripartita del Consejo de Administración de la OIT y el Director General; el Director General de la Unión Panamericana y el Director de la Oficina Sanitaria Panamericana. Los cargos de Presidente y Vicepresidente fueron sujetos a elección entre los miembros titulares. El CPISS acordó establecer dos comisiones técnicas dedicadas una al estudio de las estadísticas de la seguridad social y la otra a problemas médicos. Estos grupos constituyen el antecedente de las Comisiones Americanas de Seguridad Social (CASS), actuales órganos técnicos de la CISS. Los recursos económicos provenían de las contribuciones de los miembros, quienes se comprometieron a pagar el mismo número de unidades presupuestarias que cada país destinaba a la OIT. Estados Unidos se comprometió a pagar una cuota igual a la suma de todas las otras considerando que ejercía la presidencia de la CISS.

La VIII Reunión del CPISS, efectuada en México en 1958, sentó las bases para la colaboración con los Organismos Internacionales especializados. Asimismo aprobó la creación de una biblioteca especializada, que en la actualidad cuenta con mas de 27 600 volúmenes. Durante esta época la actividad conjunta con la Asociación Internacional de la Seguridad Social se vió reforzada con el establecimiento de las Comisiones

Permanentes Regionales: médico social, de organización y métodos y la de actuarios.

La Sexta Conferencia celebrada en México, en 1960, determinó por la Resolución N° 58, la creación de lo que hoy es el órgano de capacitación de la CISS: el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) como respuesta a la preocupación de las instituciones de "brindar una adecuada preparación al personal que presta sus servicios en instituciones de seguridad social". En ese entonces, el funcionamiento del CIESS fue encomendado a la acción conjunta del CPISS y del Instituto Mexicano del Seguro Social.³⁴

La primera actualización al Estatuto de la CISS y al Reglamento del CPISS se acordó en la XXI Reunión de éste realizada en Acapulco, México, en 1975. Las reformas a estos documentos jurídicos dieron origen a la calidad de miembro ex-oficio y determinaron que el Presidente del CPISS, en consulta con el Director de la OIT, designara al Secretario General. Sucesivas reuniones de la Comisión Ejecutiva del CPISS recomendaron iniciar una nueva etapa de estudios de revisión estatutaria. Atendiéndolo a estas recomendaciones, la Secretaría General presentó a la XXVI Reunión del CPISS celebrada en México, en 1982, el documento XXVI/CPISS/M82/5 "Estudio comparativo

³⁴CISS, Estatuto y Reglamento de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Secretaría General, México, 1992, p. v.

del Estatuto", entonces vigente, con una propuesta de modificación.

En 1984, la XXVIII Reunión del CPISS aprobó "el proyecto de reformas" presentado dos años antes por la Secretaria General, "con lo que el proceso de modernización del marco jurídico de la CISS y de sus órganos de acción adquirió una nueva dimensión, al reconocerse la necesidad de modificar los reglamentos existentes".³⁵ El Estatuto suscrito en esa oportunidad incorporó la definición del organismo y precisó sus finalidades; señaló la calidad de la membresía, como miembros titulares y asociados; jerarquizó y precisó los órganos de la CISS: Asamblea General, Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y su Comisión Ejecutiva, Secretaría General, Comisiones Americanas de Seguridad Social y Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Además incorporó dos apartados para precisar las facultades y regular la actividad de los últimos dos órganos. El primer instrumento reglamentario que aprobó el CPISS fue el correspondiente al del CIESS en su XXIX Reunión celebrada en Buenos Argentina, en 1985. A parti de la XXX Reunión del CPISS, convocada en Managua, Nicaragua, en 1986, la Secretaría General estableció un período de consulta entre la membresía sobre "los Proyectos de Reforma a los Reglamentos de los Organos de la CISS". El documento con los resultados de esa consulta los dió a conocer en "La Reunión conjunta de Organos de Acción de la CISS y Organismos

³⁵CPISS XXVIII/CPISS/B.A.85/1, Secretaría General, México, 1985.

Internacionales", celebrada en la sede en 1987; la participación comprometida de las instituciones determinó la necesidad de revisar de manera integral todo el marco jurídico de la CISS.³⁶

El documento integral se presentó ese mismo año en Montevideo, Uruguay, a la XXXI Reunión del CPISS, y para su estudio y análisis se designó una "Comisión Revisora del marco Jurídico de la CISS" integrada por la Comisión Americana Jurídico Social y la Secretaría General como Secretaría Técnica. En los primeros días de 1988 dicha Comisión preparó el proyecto de Reformas al Estatuto y redactó el dictamen correspondiente.³⁷ El mismo año, la Primera Asamblea General Extraordinaria aprobó, mediante la Resolución N°. 101, el actual Estatuto de la CISS y un año más tarde, en noviembre de 1989, la XV Asamblea General y la XXXIII Reunión del CPISS, realizadas en San José, C.R., sancionaron el Reglamento de Asamblea General y los correspondientes al CPISS, CASS, CIESS, y al financiero.³⁸

³⁶CISS, *Acta de la Primera Reunión Conjunta de los Organos de Acción de la CISS y Organismos Internacionales*, Secretaría General, México, 1988.

³⁷CISS, *Dictamen de la Comisión Revisora del Marco Jurídico de la CISS*, CAJS, México, 1988.

³⁸CISS, *Resolución 101 de Asamblea General y Acta de la XXXIII Reunión del CPISS*, Secretaría General, México, 1989.

2.4. Objetivos:

El Estatuto aprobado en esa oportunidad y vigente hoy día, estableció que la CISS es un organismo internacional técnico y especializado, de carácter permanente, y señala como sus finalidades las siguientes:

- ✓ **Contribuir al desarrollo de la seguridad social en los países de América, y cooperar con las instituciones y administraciones de seguridad social.**
- ✓ **Emitir declaraciones, adoptar resoluciones y formular recomendaciones en materia de seguridad social, y promover su difusión para que se consideren en las políticas y programas de planificación.**
- ✓ **Impulsar la cooperación e intercambio de experiencias entre las instituciones y administraciones de seguridad social y con otras instituciones y organizaciones afines.**
- ✓ **Fomentar y orientar la capacitación de recursos humanos al servicio de la seguridad social.**
- ✓ **Recopilar y difundir los avances de la seguridad social.³⁹**

³⁹CISS, Estatuto y Reglamentos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Op. cit., p. 7.

Formalmente la sede de la Conferencia y de sus órganos de acción se estableció desde 1984 en la ciudad de México. Precisamente ésta fue una de las modificaciones importantes que se adoptaron en la XXVIII Reunión del CPISS, ya que por un lado, de acuerdo con el Estatuto vigente en esa época, la sede de la CISS estaba en el país al que perteneciera su Presidente, y por otro, la sede del órgano de ejecución se encontraba desde 1952 en la ciudad de México.

La CISS está formada por miembros *titulares* y miembros *asociados*. El Estatuto determina en su artículo 5º: "es miembro *titular* de la CISS el organismo que acredite cada uno de los países de América como representantes de su seguridad social. Son miembros *asociados* de la CISS los organismos e instituciones de los países de América que administren una o varias ramas de la seguridad social, que hayan sido creados por ley nacional, y que tengan carácter obligatorio respecto al sector de la población que protejan y no persigan fines lucrativos".

La membresía actual de la CISS está constituida por 31 miembros *titulares* y 21 *asociados* que representan a 33 países de América. (cuadro 2)

cuadro 2

MEMBRESIA DE LA CISS

ANTIGUA	Antigua & Barbuda Social Security Board	TITULAR
ARGENTINA	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados Instituto Municipal de Previsión Social Instituto Nacional de Previsión Social	TITULAR ASOCIADOS
BAHAMAS	The National Insurance Board	TITULAR
BARBADOS	National Insurance Office	TITULAR
BELICE	Belize Social Security Board	TITULAR
BOLIVIA	Instituto Boliviano de Seguridad Social	TITULAR
BRASIL	Ministerio Da Previdencia Social	TITULAR
BRITISH VIRGIN ISLANDS-ISLAS	Social Security Board	TITULAR
CANADA	Department of National Health and Welfare	TITULAR
COLOMBIA	Instituto de Seguros Sociales Caja Colombiana de Subsidio Familiar	TITULAR ASOCIADO
COSTA RICA	Caja Costarricense de Seguro Social Instituto Nacional de Seguros	TITULAR ASOCIADO
CUBA	Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social	TITULAR
CHILE	Caja de Compensación de los Andes	ASOCIADO
DOMINICA	Dominica Social Security	TITULAR
ECUADOR	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	TITULAR
EL SALVADOR	Instituto Salvadoreño del Seguro Social Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada	TITULAR ASOCIADOS
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	Social Security Administration National Association of Community Health Centers	TITULAR ASOCIADO
GUATEMALA	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	TITULAR
HAITI	Ministere des Affaires Social	TITULAR
HONDURAS	Instituto Hondureño de Seguridad Social Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo Instituto Nacional de Previsión del Magisterio Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Autónoma de Honduras	TITULAR ASOCIADOS
JAMAICA	Ministry of Labour, Welfare and Sports	TITULAR
MEXICO	Instituto Mexicano del Seguro Social Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	TITULAR ASOCIADOS
NICARAGUA	Instituto Nicaraguense de Seguridad Social y Bienestar	TITULAR
PANAMA	Caja de Seguro Social	TITULAR

*"La Conferencia Interamericana de Seguridad Social
y su Fortalecimiento en una Época de Crisis"*

PARAGUAY	Instituto de Previsión Social	TITULAR
PERU	Instituto Peruano de Seguridad Social	TITULAR
PUERTO RICO	Fondo de Seguro del Estado	ASOCIADO
REPUBLICA DOMINICANA	Instituto Dominicano de Seguros Sociales Instituto de Auxilios y Vivienda	TITULAR ASOCIADO
SANTA LUCIA	National Insurance Scheme	TITULAR
ST. CHRISTOPHER & NEVIS	Social Security Board	TITULAR
TRINIDAD & TOBAGO	The National Insurance Board	TITULAR
URUGUAY	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Banco de Previsión Social Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones	TITULAR ASOCIADOS
VENEZUELA	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales	TITULAR

2.5 Estructura funcional:

La estructura funcional de la CISS, tal y como se le conoce en la actualidad, fue definida como ya se mencionó en 1984, con la modificación hecha a los Estatutos vigentes de esa época. De acuerdo con ella, los órganos de acción de la CISS son: la Asamblea General, el CPISS, la Comisión Ejecutiva, la Secretaría General de la CISS., las Comisiones Americanas de Seguridad Social (CASS) y el Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS).

La Asamblea General es el órgano de deliberación y resolución con facultades para definir la política trienal del organismo, ya que en su seno se debaten y analizan los temas que interesan o preocupan a la seguridad social americana. Tiene como funciones aprobar el programa y el informe trienal de actividades; emitir declaraciones y adoptar resoluciones; propiciar medidas de cooperación entre sus miembros y con otros organismos internacionales, instituciones y organizaciones afines. Elige al Presidente, Vicepresidente y Secretario General de la CISS. Las reuniones de Asamblea General se realizan cada tres años en cualquier país de América a invitación de un miembro y se integra con las delegaciones de los miembros titulares y asociados y las autoridades de la CISS. ⁴⁰

⁴⁰CISS, Estatuto y Reglamentos de la CISS, *Ibid.*

El Comité Permanente de Seguridad Social es el órgano de gobierno y ejecución. Se reúne anualmente en la sede del organismo, a menos que a invitación de uno de sus miembros, determine lo contrario. Aunque se integra con los jefes de las delegaciones de los países miembros y la Secretaría General de la CISS, el Estatuto prevé la participación de observadores. Sus atribuciones son: dictar las normas de procedimientos para cumplir con las decisiones de la Asamblea; autorizar la celebración de convenios; mantener las relaciones entre la CISS y su membresía, con organismos internacionales y otras instituciones afines; resolver las solicitudes de afiliación y de desafiliación al organismo; determinar las cuotas de aportación; disponer convocatorias y determinar sede, fecha y agenda de las reuniones de la CISS; y aprobar los informes y los programas de trabajo de los otros órganos. Eligir a la Comisión Ejecutiva, órgano encargado de asumir las funciones del CPISS en los períodos comprendidos entre sus reuniones. La Comisión Ejecutiva está integrada por el Presidente, el Vicepresidente de la CISS, tres miembros titulares y un miembro asociado. ⁴¹

La Secretaría General de la CISS, como órgano de administración, tiene a su cargo la realización de gestiones para el cumplimiento de las disposiciones y actividades de la Conferencia. Administra el programa de Cooperación Técnica Horizontal. Establece los programas de cooperación y coordinación entre las CASS y el CISS. Programa la extensión

⁴¹Ibid.

del ámbito de acción de la CISS, con el propósito de incorporar a instituciones de seguridad social de países que no participan en la Conferencia. La política de apertura y participación de instituciones de seguridad social o de organismos con propósitos afines a los de la Conferencia tuvo como sustento las modificaciones adoptadas por la XXVIII Reunión del CPISS por las que se crearon la calidad de miembro titular y asociado. ⁴²

La Secretaría General tiene la facultad de organizar las reuniones y actos de los órganos de acción, lo que significa, celebrar las reuniones de Asamblea, las ordinarias del CPISS, las reuniones reglamentarias y técnicas de las Comisiones Americanas de Seguridad Social, incluyendo los Congresos Interamericanos de Prevención de Riesgos en el Trabajo, Jurídico, y Médico entre otros. Además impulsa y promueve acciones de concertación entre la CISS y otros organismos internacionales de seguridad social o afines a ella como la Oficina Internacional del Trabajo OIT, la Organización Panamericana de la Salud OPS, la Asociación Internacional de Seguridad Social AISS, y la Asociación Internacional de la Seguridad Social para Centroamérica, el Caribe y Panamá, AISSCCAP y hasta hace algunos años con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS. ⁴³

⁴²CPISS, *Estatutos de la CISS*, Secretaría General, México, 1984.

⁴³CISS, *Estatuto y Reglamentos*, Op. cit., pp. 8-12.

También administra el programa de divulgación de las actividades del organismo ofreciendo información actualizada de acuerdo con lo señalado por el Secretario General en 1986, "ningún esfuerzo de coordinación puede ser viable si no está soportado en información oportuna, veraz y efectiva".⁴⁴ Por ello de manera ininterrumpida ha publicado la Revista Seguridad Social, órgano de divulgación e información de la Conferencia, y de los documentos finales de reuniones técnicas. Por último se encarga de manejar las finanzas del organismo a través de un tesorero.

Las Comisiones Americanas de Seguridad Social son los órganos técnicos y de apoyo; están integradas por los expertos acreditados por las instituciones miembros. Las Juntas Directivas de las CASS, órganos colegiados, se eligen con criterio de regionalización por un período de tres años. Están integradas por un Presidente, cuatro Vicepresidentes y un Secretario Técnico. El Estatuto determina que en todos los cargos de la CISS, a excepción del de Secretario General, las instituciones son sujeto a elección; estas a su vez deben designar y acreditar a los respectivos representantes. Las CASS son las siguientes: la Comisión Americana Médico Social, la de Actuaría y Financiamiento, la de Prevención de Riesgos en el Trabajo, la de Organización y Sistemas Administrativos, y la Jurídico Social. Los programas de trabajo de las CASS consideran la

⁴⁴RABASA GAMBOA, Emilio, Acta de la XXX Reunión del CPISS, Informe de la Secretaría General 1983-1986, México, 1986, p. 2.

realización de reuniones reglamentarias, congresos, mesas redondas, reuniones de expertos, y desde la aprobación del Programa Técnico Horizontal se encargan de proporcionar asesoría.

El Centro Interamericano de Seguridad Social fue creado por la CISS para capacitar a técnicos y profesionales de las instituciones miembros, en todas las ramas de la seguridad social. Sus actividades son realizadas fundamentalmente en la sede y proyecta su acción a otros países a solicitud de cualquier miembro de la Conferencia. La preocupación de los países americanos por proporcionar capacitación al recurso humano dedicado a la seguridad social estuvo presente desde la Tercera Conferencia, cuya Resolución CISS número 34 "recomienda a la CISS promueva para y ante las instituciones de seguridad social, el suministro de ayuda técnica profesional y enseñanza, y el intercambio periódico y rotativo de grupos calificados de personal en la seguridad social".⁴⁵

La Quinta Conferencia aprobó la Resolución CISS número 51, en la que se recomendó la posibilidad de constituir un centro que se dedicara a capacitar personal para cumplir con los objetivos de la seguridad social. La Resolución número 55 propuso: la creación de un centro de capacitación, modalidades especiales para su funcionamiento y el asesoramiento técnico de organismos internacionales. Por último la Resolución Número

⁴⁵CISS, Resoluciones, Memoria 1942-1966, Op. cit., p.68.

58 recomendó la creación en México del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, encomendando su funcionamiento al CPISS y al IMSS.⁴⁶ Las autoridades del CIESS son la Junta Directiva y la Dirección. La Junta Directiva está integrada por el Presidente de la CISS, cinco miembros titulares y un asociado. La Dirección se encarga de dirigir, coordinar y supervisar las actividades académicas, de investigación y administrativas del Centro. El CIESS tiene divisiones operativas que realizan actividades académicas en las mismas especializaciones de las CASS. Anualmente la reunión del CPISS sanciona el informe anual del director, presentado con anterioridad a la Junta Directiva, y aprueba el programa de actividades.

⁴⁶Ibid., pp. 105-133.

CAPITULO III

3. El fortalecimiento de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en una época de crisis.

3.1 Situación de la Seguridad Social en 1986.

El Informe del Secretario General de la CISS en la XXX Reunión del Comité Permanente dedica un capítulo a revisar el contexto en el que operaba en ese momento la seguridad social en el continente. Siguiendo el estudio, los distintos instrumentos sociales de que disponían los gobiernos para dar respuesta a las demandas de grandes sectores de población adquirieron un mayor significado y trascendencia. Además la profundización de la crisis económica, manifestada desde el inicio de la década, amenazaba con extenderse propiciando el surgimiento de conflictos políticos y sociales.

A los efectos de una recesión generalizada se sumaba el peso de la deuda externa, que condicionaba a las economías a desviar una parte importante del producto interno al servicio de su pago, y por consiguiente recurrían a los sistemas crediticios mundiales para hacer frente a sus necesidades más elementales. La seguridad social no escapó a esta situación. Muy por el contrario, la fuente de sus recursos, relacionada con la generación de la riqueza social, resultó seriamente afectada y en consecuencia, repercutió en la estabilidad financiera, la

expansión y el crecimiento de las instituciones de servicio social. Esto es, al existir un mayor número de desempleados, al perderse paulativamente el valor de la moneda, al encarecerse los bienes y servicios y contraerse la capacidad productiva, se vió afectada la estabilidad financiera y se contuvo la expansión y el crecimiento de las instituciones de servicio social.⁴⁷

Los ajustes estructurales y coyunturales puestos en marcha en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, implicaron en la práctica "una postergación de los objetivos de desarrollo económico y social a cambio de una política de estabilización orientada al pago de la deuda, a la reducción de los déficit, al control de la inflación y a la estabilidad cambiaria. Como corolario se propiciaron los procesos de liberalización de las fuerzas del mercado, la reducción y la eliminación de subsidios y la privatización de empresas e instituciones públicas de servicios."⁴⁸

El retroceso económico y sus efectos negativos acentuaron los niveles de desempleo y subempleo reduciendo los ingresos y la cobertura del sector social. Por lo tanto el número de contribuyentes dejó de crecer; o bién creció sobre una base de salario empobrecido; el sector informal del área laboral se incrementó; los insumos de la seguridad social se encarecieron

⁴⁷RABASA GAMBOA, Emilio, Op. cit., p. 5-8.

⁴⁸A.V, Nuevos escenarios en América Latina para el desarrollo de los organismos de salud pública y de seguridad social, Memoria II Congreso Interamericano Jurídico de Seguridad Social, ISSSTE, México, 1991, p. 385.

con tendencia a la inflación; la demanda de servicio fue mayor y el costo de ellos también; y por otra parte el Estado atendió otras prioridades considerando que la seguridad social tenía sus propios recursos.

El análisis de la interrelación de la economía y del bienestar social adquirió una mayor dimensión cuando las instituciones de seguridad social actuaron como elemento dinámico de la redistribución de la riqueza socialmente generada, bajo preceptos de solidaridad y justicia social. Sin embargo, "el reto de la seguridad social se enfrentaba no exclusivamente a la resolución de la crisis económica, sino también a otros cambios sociales que condicionaban la transformación de los sistemas de seguridad social".⁴⁹ Inicialmente el planteamiento de los sistemas de seguridad social se basó en la protección de las clases trabajadoras, bajo marcos legales en los cuales se identificó con precisión la responsabilidad económica y jurídica de los empleadores, empleados y el Estado.

Hace más de cincuenta años, la CISS propugnó por extender gradualmente la cobertura bajo esquemas específicos a distintos grupos y sectores sociales que no eran incorporables bajo esa modalidad por tratarse de sectores que en alguno de los casos no tenían capacidad contributiva.⁵⁰ Esta concepción tuvo que

⁴⁹CISS, *Acta de la XXX Reunión*, Secretaría General, México, 1986, p. 5.

⁵⁰Nota: En 1942, la Primera Conferencia aprobó las Resoluciones No. 5 sobre la ampliación del seguro social a los trabajadores intelectuales; la No. 6 sobre unificación del seguro social; la No. 7 sobre representación tripartita; y la No. 9 sobre ampliación del seguro social a los trabajadores agrícolas, servidores domésticos y trabajadores independientes. La Segunda Conferencia aprobó

modificarse por los cambios en la estructura ocupacional de la población económicamente activa al acentuarse los niveles de desempleo y subempleo. Dar respuesta a los grandes grupos de desempleados y a los crecientes sectores informales de la economía, protegerlos y apoyarlos constituyó un imperativo sobre todo en los países donde la seguridad social aún no instrumentaba estos programas.

La pirámide poblacional se manifestó con un aumento constante de los grupos de mayor edad, la base disminuyó paulativamente y ensanchó sus sectores medios y el vértice. A ello contribuyó, entre otras causas, la caída de la mortandad, las altas tasas de natalidad, el incremento de la expectativa de vida por encima de los 70 años.⁵¹ La modificación a la estructura demográfica fue propiciada en parte por la seguridad social, al lograr alcanzar una mayor esperanza de vida⁵². Esta situación provocó un incremento del número de dependientes sobre el

la Resolución No.22 sobre la ampliación del seguro social a los trabajadores agrícolas. La Tercera Conferencia aprobó la Resolución No.33 sobre la declaración internacional de los Derechos de la Ancianidad. La cuarta Conferencia aprobó la Resolución No. 42, extensión del seguro social a los trabajadores del campo. La sexta Conferencia aprobó la Resolución No. 63: extensión de la seguridad social a ciertas categorías de trabajadores: a) trabajadores Independientes, b) trabajadores domésticos, a domicilio, de industria familiar. La octava Conferencia aprobó las Resoluciones Nos. 66 y 67 sobre el mismo tema. En la novena Conferencia se aprobó un programa coordinado de extensión de la seguridad social al sector rural, Resolución No.74; La Resolución No 81 aprobada por la décima Conferencia establece una política integral de protección de la juventud y la seguridad social. Los problemas del empleo, desempleo, invalidez y rehabilitación de los jóvenes. La décimoprimer Conferencia establece por Resolución No.85, prestaciones de los sistemas de seguridad social en las áreas rurales.

⁵¹MESA Lago, Carmelo, "Aspectos económicos-financieros de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe: Tendencias, problemas y alternativas para el año 2000", Memoria del II Congreso Interamericano de la Seguridad Social, Op. cit., p. 621.

⁵²Nota: La Organización Mundial de la Salud, en su Declaración de los Derechos de Alma-Ata de 1973, aprobó el establecimiento de la política Salud para Todos atendiendo el concepto de universalidad; fijó la fecha del año 2000 para su consecución y estableció como estrategia para realizarla la atención primaria. "Salud para Todos en el año 2000"

grupo productivo y la ampliación de los estratos sociales de la llamada "tercera edad", con implicaciones en las instituciones de seguridad social tanto desde el punto de vista de los servicios de salud como de las prestaciones económicas.⁵³

El incremento del grupo de pensionados y las transformaciones familiares de carácter socio-económico imponían una carga extra y contribuyeron a impactar financieramente a la seguridad social.⁵⁴ Por último, los conflictos políticos que vivía el continente, la fragilidad de la paz social, el creciente temor a la regionalización de los conflictos, la limitación a la capacidad de autodeterminación política y económica de los pueblos, presionaban al total de las estructuras sociales al grado de limitar sus capacidades de acción.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social no escapó a la problemática económica, política y social presente en la región. De hecho esa situación afectó de manera importante a los organismos internacionales que en ella actuaban. En este sentido, la CISS mantuvo una actitud abierta y renovadora para dar respuesta a las demandas y necesidades surgidas de la membresía; inicia así una etapa de intensa actividad modernizadora, consolidando cambios fundamentales que

⁵³Nota: Por sus características el tercer sector de la población que ha reducido su capacidad de producción por envejecimiento o por limitaciones físicas o mentales, tiende a ser un alto consumidor de bienes y servicios en forma de prestaciones en especie o en dinero. Los servicios de atención de la salud requieren del diseño de programas integrales relacionados con la patología característica de este grupo social.

⁵⁴RABASA GAMBOA, Envió, Op. cit., p. 7.

condujeron a su transformación y revitalización. También emprendió una etapa de armonización de intereses entre sus miembros con el único fin de encontrar planos de coincidencia necesarios para el aprovechamiento de los escasos recursos de que disponía. Aún así, la CISS sabía por experiencia que, para resolver la problemática que enfrentaba, no era suficiente con efectuar cambios estructurales en su seno, requería además de la participación y de la voluntad de todos sus miembros, para orientar la toma de decisiones y lograr un sistema más equilibrado y transparente, en el cual, la aplicación de los recursos se destinara a la realización de las actividades programadas en 1986.⁵⁵

En este sentido, la Secretaría General propuso, en principio, concretar la revisión del marco jurídico de la CISS; analizar y precisar el funcionamiento de las Comisiones Americanas de Seguridad Social; incorporar a este proceso al órgano de formación y capacitación de los recursos humanos de la seguridad social americana, el CIESS; y puntualizar una reforma administrativa.⁵⁶

Todos estos procesos se reflejaron en un propósito, para ese entonces ineludible de la CISS, la cooperación horizontal. Programa que le permitió conciliar acciones de cooperación con los organismos internacionales que actuaban en la región, o con

⁵⁵Ibid.

⁵⁶Ibid., p. 13.

otras instituciones, para optimizar esfuerzos y recursos con el propósito fundamental de atender requerimientos específicos de los sistemas de seguridad social miembros de la CISS. En suma, se trataba de aprovechar al máximo la tecnología propia y los recursos formados por la seguridad social de cada país para beneficio de otras que presentaban menor grado de evolución.

3.2 Principales programas de la CISS: Modificaciones al Marco Jurídico:

El funcionamiento de los organismos internacionales se ajusta a la normatividad que el propio organismo establece a partir de su Estatuto. El Estatuto cumple funciones paralelas a las de las Constituciones de los Estados modernos.⁵⁷ En el caso concreto de la CISS, el Estatuto es la base y fundamento de derecho del organismo y sus órganos operan de acuerdo con los reglamentos elaborados a partir de él. El Estatuto da vida a la Conferencia, señala sus propósitos, miembros, órganos y principales atribuciones, reuniones, deberes y derechos de los miembros, personalidad jurídica, idiomas, principios fundamentales de funcionamiento y procedimientos para su propia reforma.

⁵⁷CISS, *Modificaciones al Marco Jurídico de la CISS*, Secretaría General, Montevideo, 1987, pp. 2-4.

Por otra parte, los reglamentos de los organismos internacionales recogen generalmente las normas de funcionamiento de los órganos. Esta competencia normativa interna va dirigida al perfeccionamiento del propio ordenamiento y a la adaptación de su estructura y funcionamiento para lograr sus finalidades.⁵⁸ En el caso de la CISS, los Reglamentos regulan los períodos de sesiones, la preparación de la agenda, la acreditación de los representantes de los miembros, las votaciones, la elaboración de las actas, la dirección de los debates, la participación de los observadores, las funciones de la Secretaría, las enmiendas a los propios reglamentos.

El marco jurídico de la CISS considera además de los reglamentos para cada uno de sus órganos, el denominado reglamento financiero que regula el aspecto de tesorería, el presupuesto del organismo, los ingresos, los egresos, cuotas, sanciones, becas y considera el procedimiento para su reforma. Básicamente el proceso de actualización de los instrumentos jurídicos, iniciado en 1984 y concretado en 1988 con la aprobación del Estatuto vigente de la CISS, potencializó en primer término, la acción continental del organismo. Estas reformas permitieron la incorporación de nuevas instituciones, aseguró un nuevo esquema financiero y propició una mayor y efectiva participación de los miembros en la toma de decisiones. Por lo que se refiere a la extensión del marco de acción de la

⁵⁸Ibid.

Conferencia, la aprobación del Título III, artículos del 4º al 6º, que regula la calidad de su membresía permitió un acercamiento con instituciones de seguridad social que no formaban parte de la CISS, o que por circunstancias ajenas a la misma, habían dejado de participar activamente en ella como era el caso de Brasil, Canadá, Chile y Uruguay.⁵⁹

Los países que ingresaron a la Conferencia en calidad de miembros titulares a partir de 1985 fueron: Antigua y Santa Lucía. En 1986 ingresó Belice en calidad de miembro titular y se incorporaron instituciones de Argentina, México y Uruguay como miembros asociados. En 1987, ingresaron miembros asociados de Honduras y de Uruguay. Como miembros titulares se incorporaron en 1988 Dominica y San Cristóbal y Nieves. Y en 1989 Barbados como titular y como miembros asociados instituciones de Colombia, Costa Rica y México.

En 1990 después de gestionar por años la reincorporación de Brasil, el CPISS recibió las solicitudes del gobierno brasileño y la de Trinidad y Tobago respectivamente. Como asociadas ingresaron en ese año instituciones de Argentina, Chile, El

⁵⁹Nota: En el caso de Brasil, la embajada acreditada en nuestro país notificó a la Secretaría General del CPISS que con fecha 31 de diciembre de 1974 su gobierno dejaba de participar en las actividades del Comité Permanente. Por lo que a partir de entonces, el gobierno brasileño se hizo representar en las reuniones de la CISS a nivel de sus representaciones diplomáticas. En el caso de Chile y Uruguay, los gobiernos dejaron de acreditar representantes con la llegada de los militares al poder. Sin embargo la Asociación chilena de seguridad social participaba en calidad de observador. En 1985 por conducto de la Embajada Brasileña el gobierno chileno comunicó a la Conferencia su voluntad de retirarse del organismo. Por lo que se refiere a Canadá, la revisión que hizo el gobierno canadiense, de su participación en organismos internacionales, le llevó a la conclusión que estaba duplicada su membresía al participar tanto en la AISS como en la CISS.

Salvador, Estados Unidos y Uruguay. El programa de extensión del marco de acción de la CISS ha seguido vigente, en 1991 solicitaron su ingreso instituciones de Argentina y Honduras; y como miembro titular se concretó el reingreso de Canadá a través del Departamento de Salud y Bienestar Nacional. Bahamas solicitó también su ingreso como titular, aunque el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, vicepresidente de la Comisión Ejecutiva se pronunció porque fuera la Cancillería respectiva quién incorporara a la Junta Nacional de Seguro, lo que determinó que el CPISS le concediera la membresía provisional.⁶⁰

En otro aspecto, la aprobación del Estatuto de la CISS, concretó principios democráticos y abrió oportunidades a sus miembros para participar en los cuadros directivos al determinar que los cargos estaban sujetos a elección por períodos de tres años. Así pues a partir de 1986, la renovación de las autoridades de la Conferencia se dió a todos los niveles, inclusive la reforma estatutaria alcanzó al de Secretario General, que hasta ese entonces no se ajustaba a ese procedimiento. Facultó tanto a los miembros como al presidente del organismo a presentar candidatos para cualquier puesto de elección. Además la vicepresidencia quedó conformada con la elección de tres vicepresidentes para ejercerla por el período de un año en forma secuencial. De esta manera el Estatuto vigente prevé la posible

⁶⁰Nota: Actas de las Reuniones del CPISS correspondientes a la XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV sesiones.

elección de 46 instituciones en los cuadros directivos del organismo.⁶¹ .

3.3 Programa de Apoyo a las Comisiones Americanas de Seguridad Social.PACASS.

La reestructuración de la CISS, con el objeto de potencializar su capacidad técnica y profundizar en el análisis de los campos de la seguridad social, consideró el establecimiento de un programa técnico-administrativo en apoyo a las actividades de las Comisiones Americanas de Seguridad Social (CASS). Este programa contribuyó a resolver los problemas que en los últimos años había limitado la actuación de las Comisiones.⁶² Las CASS son los órganos técnicos de la Conferencia y cumplen con el propósito de conjugar a expertos regionales para proporcionar asesoría en materia de su especialización; realizar reuniones técnicas; estudios, investigaciones, e impulsar las acciones de formación y capacitación de recursos humanos

⁶¹CISS, Estatuto y Reglamentos, Artículos 18, 21,24,27,34,

⁶²Nota: La reunión de los órganos de acción de la CISS celebrada en julio de 1988, conoció un documento que identificaba los principales problemas a los que se enfrentaban las Comisiones americanas de seguridad social entre los que cabe mencionar: las instituciones designaban a funcionarios no expertos en la materia; en ocasiones la falta de apoyo de las instituciones hacia los especialistas evitaba que hubiera continuidad en los trabajos; no siempre los funcionarios que eran elegidos para ocupar cargos en las juntas directivas eran ratificados por las instituciones; generalmente la junta directiva se reunía una vez al año a propósito de la reunión reglamentaria; si la Secretaría General no hacía seguimiento de las actividades programadas, las juntas directivas por sí solas no actuaban; un buen número de cargos en las juntas eran absorbidos por una sola institución. La definición de los programas de trabajo no respondía a las necesidades de las instituciones

instrumentadas por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).⁶³

El artículo 26 del Estatuto estableció como precepto una práctica que desde el origen de estos dos órganos se venía dando: la vinculación permanente y estrecha entre ellos, y facultó a la Secretaría General a coordinar sus actividades y otorgar los apoyos necesarios para el cumplimiento de los respectivos programas de trabajo. En julio de 1987 "la reunión conjunta de órganos de acción de la CISS y organismos internacionales" planteó propuestas y alternativas que permitieron desarrollar mecanismos concretos y viables que imprimieron un mayor dinamismo a las actividades de las CASS y favorecieron su participación en los programas de la CISS.

El documento titulado "programa de acción integral de los órganos técnicos de la CISS" destacó los siguientes aspectos: "la necesidad de fortalecer y lograr una mayor participación de las instituciones en los programas, eventos y reuniones de las Comisiones; la integración de grupos de trabajo para impulsar las actividades de investigación e intercambio de prácticas y tecnologías; promover, en apoyo al CIESS, la formación, capacitación y desarrollo de los recursos humanos de la seguridad social e impulsar el intercambio e información y establecer mecanismos de concertación que permitan la

⁶³CIESS, *Estatuto y Reglamentos*, Título IX, artículos 26 al 30.

definición y desarrollo de los programas de actividades de las CASS."

El análisis de estos planteamientos por parte de un grupo de trabajo constituyó la fundamentación del programa de apoyo a las Comisiones Americanas de Seguridad Social, identificado por sus siglas como PACASS,⁶⁴ que contribuyó a consolidar la capacidad técnica de estos órganos, mediante acciones que respondieran directamente a las necesidades de las instituciones miembros de la CISS.

El diseño del programa consideró en su estructura y operación la sistematización de las opiniones y comentarios de las instituciones miembros lo que permitió el enriquecimiento del mismo y en particular enfatizó los aspectos de coordinación e intercambio de información que debían estar presentes entre los órganos de acción de la Conferencia. Como objetivos del programa se definieron los siguientes: -Disponer de

⁶⁴Nota: El documento titulado "medios viables para propiciar un mayor dinamismo de las actividades de las CASS" recomendó:

1. Establecer programas trianuales de actividades que se incluyan en el programa de trabajo del CPISS, realizando anualmente reuniones conjuntas de evaluación y seguimiento, bajo la coordinación y supervisión de la secretaria general y en estricto apego a los temas que determine la Conferencia en su Asamblea General.
2. Solicitar a las instituciones que nominen funcionarios a los cargos directivos de las CASS, su pleno apoyo a los mismos para el cumplimiento de la responsabilidad asumida.
3. Que el CPISS analice la conveniencia de establecer mecanismos financieros de apoyo para el cumplimiento de los programas de actividades.
4. Que las instituciones miembros designen un funcionario que las represente ante las CASS, para realizar entre otros aspectos el intercambio de información y estudios específicos.
5. Que se precisen mediante la aplicación de encuestas los temas y actividades que deban desarrollar las Comisiones.

mecanismos de consulta y concertación para identificar las actividades prioritarias de cada una de las CASS, así como aquellas en que debía establecerse una acción conjunta. -Aplicar una política editorial que permitiera la publicación y difusión oportuna de los documentos técnicos preparados por las CASS. -Establecer los apoyos técnico, administrativo y financiero, que aprobaría el CPISS para el cumplimiento de los programas de trabajo de las Comisiones. -Facilitar y propiciar la asistencia de los funcionarios miembros de las CASS a los eventos técnicos y académicos de la Conferencia.⁶⁵

Con este programa se logró dar continuidad a los trabajos de las Comisiones Americanas y establecer prioridades en un momento en que las limitaciones de recursos obligaban a su mejor utilización. La estructura del PACASS consideró cuatro aspectos fundamentales, que iban de la integración de las necesidades expresadas por la membresía hasta la realización de las actividades específicas: primero.- identificar las necesidades y propuestas institucionales; segundo.-sistematizar la información; tercero.- definir los programas y actividades y cuarto.- dar seguimiento y apoyo para su cumplimiento.

La Secretaría General adoptó como procedimiento: el diseño de una encuesta que le permitió conocer los aspectos técnicos que eran del interés de las instituciones; sistematizó la información

⁶⁵CPISS, Comisiones Americanas de Seguridad Social, Programa de Apoyo, XXXI/CPISS/MVD67/7.

recibida e integró las aportaciones en un documento, en base al cual las CASS determinaron la factibilidad y prioridad de cada una de las aportaciones. En cuanto al apoyo técnico-administrativo, la Secretaría General concertó la organización y el auspicio bajo el mismo esquema que sustentan las acciones de cooperación técnica, por el cual el país que solicitaba la presencia del grupo colegiado para realizar una actividad se comprometía en el aspecto logístico, y absorbía los gastos de hospedaje y alimentación; las instituciones a las que pertenecían los miembros de la Comisión apoyaban la presencia de estos especialistas autorizándoles a viajar; y la Secretaría General absorbía los gastos correspondientes a la transportación aérea; en ocasiones, por la temática de la reunión era necesario gestionar ante otros organismos internacionales e incluso ante instituciones no miembros, la presencia de consultores o de expertos. El resultado obtenido fue inmediato al identificar un total de cien propuestas,⁶⁶ que contribuyeron a determinar los programas de trabajo e incluso, a definir actividades conjuntas entre ellas.

3.4 Cooperación técnica horizontal

Hablar del concepto de cooperación técnica es hacer referencia a la interdependencia que caracteriza las relaciones

⁶⁶Nota: La operación del programa identificó un total de cien propuestas, de las cuales, treinta correspondieron a reuniones técnicas, quince a proyectos de investigación y estudio, y cincuenta y cinco a temarios de reuniones.

internacionales como consecuencia del devenir histórico, de la evolución de la humanidad. De allí que el desarrollo tecnológico y el incesante progreso científico contribuyan a incrementar el nivel de diálogo entre los países, con base en un mejor y mayor conocimiento de la realidad de cada uno de ellos.⁶⁷ El reconocimiento de este proceso orientó a la comunidad internacional a normar sus intercambios a través de instrumentos que reflejaran sus intereses y necesidades esenciales. En este sentido, la Cooperación Técnica se considera una forma de favorecer y compartir el intercambio de experiencias, conocimientos técnicos o recursos materiales y humanos con el objeto de promover el desarrollo y la convivencia pacífica entre naciones

Por lo que respecta a la Cooperación Técnica en el ámbito de la CISS, se considera que, hasta 1986, las acciones en esta materia eran prácticamente inexistentes. Aún en las situaciones de mayor urgencia como lo fueron los desastres naturales que afectaron en esa época a Colombia, Argentina, México y El Salvador, apenas en el último caso se llevó a cabo una acción concertada y solidaria para apoyar al Instituto Salvadoreño de Seguridad Social.⁶⁸ Las instituciones miembros de la CISS respondieron enviando medicamentos y ayuda especializada a su contraparte.

⁶⁷HERNANDEZ-VELA SALGADO, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Editorial Porrúa, tercera edición, México, 1988, pp. 58-59.

⁶⁸CISS, *Informe de la Secretaría General 1986*, Op. cit., p. 22.

En realidad se puede afirmar que por primera ocasión la CISS realizó un esfuerzo de esta naturaleza y sentó las bases para que la Secretaría General planteara a la Trigésima Reunión del CPISS, la Cooperación Internacional como eje fundamental de acción de su programa de trabajo a través de la aplicación de paquetes técnicos elaborados por el Comité Permanente, que permitieran conciliar acciones en el marco de las instituciones miembros, a fin de atender requerimientos específicos de los sistemas de seguridad social.

Como programa prioritario de la Conferencia, la Cooperación Técnica se convirtió en una alternativa viable para impulsar la búsqueda de soluciones a los graves problemas que aquejaban a la Seguridad Social Americana y, por ende, en uno de los mecanismos de servicio mas efectivo que la CISS podía ofrecer. La Cooperación Técnica se sustentó en principios de solidaridad internacional, universalidad y equidad. A través de la solidaridad internacional se pretendió identificar problemas concretos de una institución relacionados con cuestiones técnicas de extensión de cobertura, de organización, de economía y finanzas, de aspectos doctrinarios o legales y de capacitación de recursos humanos, para que otra institución o cualquiera de los órganos de la Conferencia, ofreciera su colaboración para resolverlos.⁶⁹

⁶⁹CISS, *Actas correspondientes a las Reuniones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, San José, Costa Rica, Secretaría General, México, 1989.

Hablamos del principio de Universalidad porque todos los países y las instituciones representados, sin excepción, tenían acceso a los beneficios de la Cooperación Técnica. Y en cuanto a la equidad, porque el programa no constituía un medio para imponer condiciones, por el contrario, la institución receptora participaba determinando el tipo, modalidad y método a emplearse en función de sus propias características y peculiaridades.

Por otra parte, la Cooperación Técnica tenía carácter complementario y se entendió como un camino de dos vías, por el cual, la institución que se veía favorecida aportaba conocimientos o experiencias de los que en alguna medida se beneficiaba también el otorgante. El procedimiento que debía seguir la Institución interesada en el programa era el siguiente: presentar solicitud a la Secretaría General, especificando sus requerimientos; fundamentación de los mismos; y compromisos que adquiriría.

La Cooperación Técnica podía revestir las características siguientes: *asistencia técnica*: por medio de ella, la Secretaría General proporcionaba asesoría a través de expertos de otras instituciones, o de consultores de otros organismos internacionales; *adiestramiento*: que consideraba todos los tipos y niveles de capacitación en el CIESS con un esquema muy interesante. El Centro proporcionaba los elementos teóricos y el

aspecto práctico se desarrollaba en el IMSS; o bien de *intercambio* que podía ser de información, materiales y equipos.

Los resultados finales que se dieron a conocer en 1989, a un año de estar vigente este programa, mencionaron 19 solicitudes de cooperación, de las cuales 11, o sea el 58% concluyeron satisfactoriamente. El 16% se encontraba en proceso de elaboración y el 26% restante en etapa de concertación.

3.5. Consolidación financiera

Los acuerdos que dieron vida a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social no consideraron un presupuesto para subvenir sus necesidades. No obstante, las primeras erogaciones se hicieron por cuenta de la OIT y por el gobierno de Estados Unidos, país al que perteneció Arthur Altmeyer, primer Presidente del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (1942-1952). El primer presupuesto, aprobado en 1945, consideró que los ingresos estaban constituidos por las cuotas adjudicadas a los países y por una contribución sustancial que la OIT destinaba para pagar el sueldo del Secretario General y de un ayudante, financiar el 50% del costo de las publicaciones que se editaban y cubrir el costo de los viajes que el Secretario General realizaba en cumplimiento de sus funciones.⁷⁰

⁷⁰Memorandum sobre la historia financiera del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, s.d.

El procedimiento para establecer las cuotas consistió en fijar una unidad equivalente a US\$101.00 sobre la cual los países determinaron: destinar al CPISS las mismas unidades presupuestarias que aportaban a la OIT. A excepción de Estados Unidos, cuya cuota equivalía a la suma de todas las otras. Este régimen se mantuvo sin modificaciones durante el tiempo en que el Presidente del CPISS fue el representante de Estados Unidos, en base a la consideración de que, por serlo, su país era la sede de la organización y, en tal virtud su principal contribuyente.⁷¹

Con motivo de la celebración en México de la Cuarta Conferencia, el CPISS aprobó el cambio de sede de la organización al ser elegido presidente del organismo un ciudadano mexicano. Esta situación provocó que Estados Unidos suspendiera el pago de la cuota ofrecida y consecuentemente la pérdida del 50% de las contribuciones nacionales. Aunado a ello, en 1956, la OIT dejó sin efecto sus aportaciones y las estableció simbólicamente en su presupuesto anual en la cantidad de un dólar. Ante esta circunstancia, México asumió el compromiso de cubrir una cuota más elevada y conceder el pago de otros servicios como fueron: local, correos, teléfonos, telégrafos; el salario de algunos colaboradores de la Organización y comisionar a funcionarios del IMSS al CPISS.

⁷¹Ibid.

Durante la revisión del régimen financiero en 1960, la OIT comprometió nuevamente su colaboración financiera en base a la realización de tareas específicas y nó a la entrega de dinero en efectivo. La Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en esa ocasión aprobó la Resolución CISS N° 58 relativa a la creación del CIESS. Lo que motivó que tres años más tarde, el IMSS construyera las instalaciones sede de la CISS y que le fueron cedidas en comodato en 1981. Por supuesto, esto implicó que la aportación de México se incrementara notablemente, ya que no solo construyó la planta física sino que tuvo que proporcionar el recurso humano y material para que funcionaran tanto la oficina del Secretario General como el mismo centro de capacitación y además proporcionar desde entonces el servicio de conservación del inmueble.⁷²

El nuevo esquema de financiamiento, aprobado en 1986 por los miembros, tuvo como propósito fundamental que los países miembros participaran solidariamente en el financiamiento de la CISS, asegurando la suficiencia de recursos para la realización de los planes, programas y acciones de la Conferencia de acuerdo a la capacidad financiera del conjunto de sus miembros. Para tal efecto, se dispuso de mecanismos que fortalecieron el ingreso por concepto de cuotas, suficientemente flexibles pero

⁷²Nota: el conjunto construido para la CISS comprende un edificio destinada al CPISS, donde funciona la Secretaría General, con salas para las CASS y una sala mas diseñada especialmente para las reuniones del CPISS; otro edificio con características específicas para el funcionamiento del CIESS, en el cual está además la biblioteca y el auditorio donde se realizan las reuniones de Asambleas Generales; dos edificios dispuestos como hoteles con dos areas para comedores y salones de uso múltiples.

que permitieron al organismo transitar hacia el autofinanciamiento. Las acciones emprendidas pretendieron, en primer lugar, revisar el esquema de cuotas de miembros titulares e incorporar una aportación extra para el sostenimiento del órgano de capacitación; en segundo término, se aprobó la utilización de las instalaciones que el IMSS tenía cedidas en comodato a la Conferencia, con el propósito de generar ingresos propios; y por último, los gastos de operación del organismo se racionalizaron mediante la simplificación de su organización, reducción de personal y la minimización al máximo de cada uno de los conceptos de gasto.⁷³

Por lo que se refiere a los mecanismos que se establecieron para la recuperación de cuotas, la Secretaría General acordó que aquellas instituciones atrasadas en el pago cubrieran sus adeudos en varias exhibiciones; o bien, que al auspiciar una actividad de la CISS, los gastos de organización le fueran considerados como pago de sus deudas. Esta flexibilidad permitió que varias instituciones atrasadas en sus cuotas pudieran ponerse al corriente. De acuerdo con el Informe de Tesorería presentado a la Trigésimo Reunión del CPISS, el incremento en el ingreso, acompañado del ahorro en el gasto permitió avanzar hacia la autonomía financiera y consolidación programática de la CISS.⁷⁴

⁷³CPISS, Acta de la XXX Reunión del CPISS, Managua, Nic., Secretaría General, México, 1986, p. 20.

⁷⁴Nota: Un nuevo esquema de cuotas fue propuesto en 1987 con motivo de la aprobación del Estatuto, que determinaba cuota única para la Conferencia, distribuida internamente para el cumplimiento de los programas del CPISS y del CISS.

Cabe mencionar además que la apertura de la Conferencia a nuevas instituciones incrementó sustancialmente el ingreso por concepto de cuotas. En 1985 participaban teóricamente 21 países americanos, en contraste con 1989, en el que aportaron a la Conferencia 39 instituciones. El reglamento de cuotas señala que la cuota para los miembros titulares no es la misma que para los asociados. El artículo 10° del citado instrumento determina que para el establecimiento de las cuotas de los miembros titulares "se constituirán grupos de cotización considerando el grado de desarrollo económico del respectivo país, los recursos que destina a la Seguridad Social y la cobertura. A los miembros asociados se les fijará una cuota uniforme."

La reglamentación de los asuntos financieros considera la suspensión de derechos para aquellas instituciones que no cumplan con el pago de sus cuotas, inclusive prevé por este motivo la desafiliación. A pesar de ello, no se conoce ningún caso en el que se hubiera llegado a ese extremo. Por otra parte, el reglamento otorga a las instituciones al corriente de sus pagos, becas en el CIESS que incluían la matrícula, capacitación, hospedaje y alimentación.

Por lo que respecta a la determinación de las cuotas, la reunión del Comité Permanente celebrada en 1984 acordó un esquema en el que además de incorporar una aportación extraordinaria para el sostenimiento del CIESS, consideraba incrementos anuales durante tres años, a fin de participar solidariamente en

*"La Conferencia Interamericana de Seguridad Social
y su Fortalecimiento en una Epoca de Crisis"*

el soporte económico de las actividades desempeñadas por los órganos de la Conferencia. Si bien a partir de 1985 se aprobaron dos cuotas, esta situación tuvo que adecuarse una vez más en 1987, al aprobarse el Estatuto de la CISS que establecía una cuota única para el organismo.

De acuerdo con el informe de finanzas presentado en 1986, el presupuesto estimado para el ejercicio 1987 consideraba que las reformas implantadas permitirían cubrir el 21% de los 976 000 dólares que necesitaba la Conferencia con el total de cuotas estimadas; un 33% sería obtenido del programa de cursos y seminarios; el 12% se obtendría de ingresos propios por actividades especiales; el 5% por aportaciones concedidas por organismos internacionales; 6% por ingresos diversos; y, el 23% por el IMSS, en adición a su cuota ordinaria como país miembro. La aplicación de estos recursos se destinaría en un 65% al pago de servicios personales; 12% para el pago de bienes de consumo; 7% para el mantenimiento y conservación del inmueble, mobiliario y equipo; 7% para servicios generales y arrendamientos; un 4% para el desarrollo del programa anual del CPISS;⁷⁵ y, un 5% para el otorgamiento de las becas concedidas por la OIT.

⁷⁵Nota: El programa aprobado para el CPISS consideraba el desarrollo de las siguiente actividades: celebración de las reuniones del CPISS y de las CASS; reunión extraordinaria de los órganos de la CISS; el desarrollo del sistema de información de la seguridad social en América, SISSA como sustento del programa de Cooperación Horizontal; el propio programa de Cooperación Técnica Horizontal; y, el programa editorial. Es menester mencionar que a partir de 1986, el Secretario General de la CISS, por iniciativa propia, dejó de percibir honorarios.

Por otra parte, el informe financiero correspondiente a 1988-1989 reportó un ingreso total de \$1,619 000 dólares, es decir un 29% de incremento respecto al período anterior. El ingreso por concepto de cuotas de la membresía rebasó lo presupuestado. El esquema de recuperación de cuotas permitió que se bonificara el 5% de los adeudos de 1985 y 1986, el 37% de las correspondientes a 1987-1988 y el 58% restante procedió de las cuotas de 1989. Los ingresos que obtuvo la CISS por concepto de cursos, seminarios y otras actividades académicas realizadas por el CIESS, fueron de un 4% inferior a lo presupuestado. Los ingresos por la atención de 130 actos especiales ascendió a \$ 654 000 dólares, obteniendo con ello una mejor productividad de las instalaciones y de la infraestructura operativa de la CISS.⁷⁶ Y, los productos financieros por inversión fueron de \$ 5 000 dólares.

Por lo que se refiere a los egresos, las medidas de racionalización para el control de los gastos de operación continuaron muy estrictas, por lo que la comparación entre ingresos y gastos en ese período reportó un remanente de \$ 207 000 dólares. La situación financiera de la Conferencia reflejó objetivamente los cambios operados en su programación y el incremento de las actividades de sus órganos de acción. La respuesta de los miembros y los resultados obtenidos acreditaron que las reformas al esquema financiero acordadas como estrategia para transitar a la autonomía financiera no solo

⁷⁶Nota: Por acuerdo del CPISS, el CIESS tomó la atribución de rentas a terceros las instalaciones y equipo del organismo y proporcionar servicios de hospedaje y alimentación. Las 130 actividades reportadas se refieren precisamente a estos conceptos.

fueron factibles sino que permitieron un fortalecimiento de la CISS en este aspecto.

3.6. Desconcentración

La regionalización y desconcentración de acciones fundamentalmente en los Programas de Adiestramiento, Cooperación Técnica Horizontal y de las Comisiones Americana de Seguridad Social planteadas en 1988, dieron como resultado la creación de 4 subregiones. La XXXIV Reunión del CPISS aprobó, en 1990, el programa de desconcentración de la CISS y sus órganos con el propósito de realizar a nivel subregional los programas prioritarios de la Conferencia a través de actividades de discusión doctrinaria, intercambio de experiencias, docencia, capacitación y difusión de información para fortalecer la seguridad social americana, sin afectar las actividades que el organismo llevaba a cabo en su sede.

Para tal efecto, se definieron cinco subregiones: la subregión I "De Los Andes", con sede en Quito, comprendía Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Estos sistemas de seguridad social compartían otros acuerdos regionales y acciones derivadas de la armonización de políticas económicas y sociales.⁷⁷ La subregión estaba integrada por el Instituto Boliviano de Seguridad Social, el Instituto de Seguros Sociales

⁷⁷ Como el Pacto Andino

de Colombia, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que tenía a su cargo la coordinación de la subregión, el Instituto Peruano de Seguridad Social y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, concurrían además los miembros asociados de la región.

La Subregión II "De Centroamérica" estableció su sede en San José, Costa Rica. La problemática de seguridad social de la región estaba referida a convenios y acuerdos multilaterales como son AISSCAP Y RESSCA.⁷⁸ Formaron parte de esta Subregión: la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, el Instituto Hondureño de Seguridad Social, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar y la Caja de Seguro Social de Panamá. La subregión funcionaba por medio de un Coordinador apoyado por un Consejo denominado Consejo Ejecutivo de la Sede Centroamericana, CESCO, que estaba integrado por un representante del miembro titular de cada país que la conformaba, con capacidad decisoria sobre la definición de los temas y las priorizaciones de los programas de capacitación y las reuniones técnicas que la subregión realizaba. La Caja Costarricense de Seguro Social representada por el Centro de Desarrollo Estratégico e Información de Seguridad Social, CENDEISS, fue designada para ejercer la Coordinación.

⁷⁸Nota: AISSCAP, Asociación Interamericana de Seguridad Social de Centroamérica, el Caribe y Panamá que agrupa Instituciones de la región y RESSCA que comprende las reuniones de ministros de salud de la región bajo la rectoría de la OPS.

La Subregión III "Del Cono Sur" concentró los sistemas de seguridad social y regímenes especiales de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile. Su sede estaba en Montevideo y la coordinación a cargo de la Comisión Intercajas Paraestatales integrada por la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, y, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios. La Subregión estaba representada por los más antiguos regímenes de seguros sociales establecidos en América. Datan, a excepción de Paraguay, de inicio de siglo.

Respecto a la Subregión IV "Del Caribe y Norteamérica", la sede tenía el carácter de rotativa. En esta primera etapa correspondió a Trinidad y Tobago fungir como sede y a la Junta Nacional de Seguros coordinar la subregión. Pertenecían a esta subregión los sistemas de seguridad social de Antigua, Barbados, Belice, Dominica, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago, Estados Unidos, Bahamas y Canadá.⁷⁹ La subregión funcionaba en base a un cuerpo decisorio integrado por Bahamas, San Cristóbal y Nieves y Dominica, que ejercían funciones por un período de un año.

La Subregión V "Central" reunió a los sistemas de Cuba, Haití, México, Puerto Rico y República Dominicana. Esta subregión en la práctica se incorporó a las actividades que la CISS realizaba

⁷⁹Nota: En realidad la integración obedeció más a cuestiones prácticas que a otro tipo de consideraciones, como podía ser la similitud entre los sistemas de seguridad social, esta subregión agrupó a países de habla inglesa.

en su sede. Cuadro 3 "Operación Desconcentrada de la CISS". De acuerdo con los convenios que se firmaron con cada una de las sedes sobre el funcionamiento de las Subregiones, la Conferencia se comprometió a brindar cooperación, asistencia técnica y apoyo a las actividades subregionales.

Consideraciones finales:

La creación del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social obedeció inicialmente a la idea de establecer un organismo permanente de intercambio de información, estudios y acción técnica en la materia. En sus cincuenta y dos años de acción logró transitar de una etapa doctrinaria, que sin lugar a dudas contribuyó a desarrollar la seguridad social en América, a otra que se caracterizó por dar respuesta práctica a la expectativa de sus miembros a través de actividades de cooperación y asesoría técnica.

La década de los ochentas fue un período de marcada crisis económica, política y social que afectó no solo a los países sino también a otros actores como los organismos internacionales. El rol que desempeñaba la CISS fue enérgicamente criticado por los directivos de las Instituciones de Seguridad Social; se hablaba de una "mexicanización" del organismo en tanto que el personal que laboraba en él eran funcionarios del IMSS con una sólida formación profesional en el ámbito del seguro social, pero que en general desconocía la connotación amplia del concepto de seguridad social.

Los programas de capacitación del CIESS, la mayoría de las veces estaban diseñados para responder a las necesidades del IMSS, sin la visión americano que debían haber caracterizado a los cursos, y por último, la plantilla de profesores estaba integrada por personal del propio Instituto, lo que motivaba que la asistencia de funcionarios de otras instituciones hubiera decrecido notablemente. Todo esto redundaba en una posición cómoda para los países que

participaban financieramente con una cuota casi simbólica. No así la contribución de México que era definitiva para el funcionamiento de la CISS.

El proceso de modernización del IMSS iniciado en esa época contribuyó en gran medida a revisar esta situación y encauzó el cambio que condujo a que los miembros se corresponsabilizaran en la transformación operada en el organismo.

En el ámbito de los Estados americanos, se llegó a considerar a la Seguridad Social como un grave problema presupuestal; en tanto que se financiaba fundamentalmente con aportes relacionados con los salarios y la cantidad de empleos generados por la economía, de allí que la pérdida del poder adquisitivo redujo consecuentemente la recaudación.

Las Instituciones de Seguridad Social, como parte de los programas de estabilización y ajuste estructural, examinaron fuentes de financiamiento alternas, implantaron políticas de racionalización de personal, de reducción de costos de operación, de disminución de prestaciones e incluso, en ocasiones restringieron los derechos sociales. Sobre todo aquellos sistemas de seguridad social más antiguos y con cobertura casi universal. Por supuesto esta situación no la presentaron aquellas instituciones que cubrían únicamente el 20 o 10 por ciento de la población, como sucedió en Centroamérica y el Caribe.

En este contexto, la CISS revisó, a partir de 1986, sus políticas vigentes y su eficiencia operacional; redefinió

prioridades y replanteó programas; y llevó a cabo una reestructuración programática que condujo al organismo a una etapa de modernización.

La proyección de los Principios de Política Exterior y los Programas de Gobierno, 1982-1988, del Estado Mexicano orientaron e influyeron en la evolución de la CISS: Los Principios de Igualdad Jurídica de los Estados y de Cooperación Internacional contribuyeron a precisar, en el ámbito de la CISS, los principios de democratización, y solidaridad y cooperación internacional. Fundamento de los programas de Cooperación Técnica Horizontal, Corresponsabilidad Financiera, y Programa de Apoyo a las Comisiones Americanas de Seguridad Social.

El Plán Básico y la Plataforma Electoral, como instrumento político, coadyuvó a precisar factores que articulados dieron como producto la internacionalización del organismo que se manifestó en un incremento de la membresía; participación corresponsable de los miembros en la toma de las decisiones que afectaban al organismo; participación de los especialistas de Instituciones miembros en los programas de los órganos de la Conferencia; mayor coordinación con la Oficina Internacional del Trabajo y la Oficina Panamericana de la Salud; y la reanudación de relaciones exclusivamente protocolarias con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS.

La estrategia de reordenación económica establecida por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, sustentada en la toma de decisiones, la selección de alternativas, asignación

de recursos y la participación popular contribuyó a que la CISS definiera una estrategia adecuada a sus prioridades, objetivos y acciones, considerando las aportaciones, propuestas y demandas de sus miembros.

El Programa de Desconcentración de la CISS, basado en esta reordenación, acercó las actividades del organismo a los países miembros e intensificó sus beneficios al crear cuatro subregiones: de los Andes, de Centroamérica, del Cono Sur, del Caribe y Norteamérica, y la Central.

Los resultados obtenidos en los diferentes programas fueron los siguientes: el programa de modificación del marco jurídico de la CISS, determinó la apertura del organismo; en tres años el incremento que manifestó la membresía fue de un 90%; en 1985 los países miembros eran 21, representados por 21 instituciones; en 1989 la membresía estaba integrada por 28 países representados por 27 miembros titulares y 13 asociados.

Las modificaciones jurídicas contribuyeron a lo que en el ámbito de la CISS se denominó "democratización", puesto que se estableció a nivel de estatuto el proceso de elección para ocupar cualquier cargo en la Conferencia.

También favoreció la consolidación financiera del organismo, al regular la participación solidaria de la membresía en los asuntos financieros del organismo: en 1989 la comparación entre ingresos y gastos reportó un remanente de 207,000 dólares. En parte porque en ese año cotizaron 40 instituciones y en parte porque el esquema

implantado para recuperar cuotas atrasadas permitió a varios países ponerse al corriente de sus pagos.

El programa de apoyo a las Comisiones Americanas de Seguridad Social, reportó la realización, en 1988, de las siguientes actividades: la Comisión Americana de Actuaría y Financiamiento organizó el Taller "Modelos de Valuación Actuarial en la ciudad de Managua, Nicaragua; la Comisión Americana Jurídico-Social celebró la mesa redonda: "Condición Jurídico Social de la Tercera Edad" en Buenos Aires, Argentina; la Comisión Americana de Organización y Sistemas Administrativos realizó la mesa redonda "la productividad, elemento directivo de la seguridad social", y el seminario-taller "desarrollo gerencial en organizaciones de seguridad social" efectuados en San José C. R. y en México, D.F. respectivamente; y la Comisión Americana de Prevención de Riesgos en el Trabajo llevó a cabo en México, "el foro internacional sobre participación multidisciplinaria en prevención de riesgos en el trabajo".

Además, el programa reactivó las relaciones de la Conferencia con organismos internacionales como la OIT, y la OPS. Inicialmente las relaciones con OIT las mantuvo a nivel del Consejo de Administración, para después conducir las, a nivel protocolario, con el Director General de la Organización y los vínculos de colaboración y cooperación con el Director de Seguridad Social y los representantes en América.

Con la OPS las relaciones eran a nivel del Director y del Asesor Regional en atención médica. Fue precisamente esta última articulación la que permitió a la CISS contar con el apoyo de los técnicos y especialistas de la OIT y de la OPS

en las actividades no solo del programa del PACASS sino en general en las actividades del organismo.

Los representantes de la OIT proporcionaban asesoría y preparaban documentos en materia de pensiones, actuaría y financiamiento. El representante de OPS apoyaba técnicamente asesorando, capacitando, y orientando las políticas en materia de salud, en aspectos jurídicos o administrativos.

El programa de cooperación técnica horizontal jugó un papel muy importante porque permitió identificar problemas y avanzar en la búsqueda de nuevas opciones para las instituciones de seguridad social americanas. El programa trató, en concreto, de aprovechar al máximo la tecnología propia y los recursos formados por la seguridad social de cada institución para beneficio de otras que presentaba menor grado de evolución.

Es necesario reconocer que en virtud del nivel de desarrollo que tiene la seguridad social en México, la mayor parte de las solicitudes de cooperación técnica estaban dirigidas al IMSS.

Por último, deseo hacer hincapié en dos asuntos que identifiqué a lo largo de la investigación realizada: uno de ellos es la dependencia del organismo a los lineamientos de política interna de uno de sus miembros. Explicable, no justificable, porque hasta 1986, el gasto de operación de la CISS era absorbido casi en su totalidad por el IMSS. Además, como vimos, la seguridad social no era precisamente una cuestión prioritaria para el gobierno

mexicano, de allí la poca atención que le brindaba a la Conferencia. Y por otra parte, la aparente conformidad de los demás miembros, que permitían no ser considerados en las decisiones que se tomaban. Esto justifica el porqué la Secretaría General de la CISS tomara el estandarte de la **corresponsabilidad** como parte sustancial de su programa de trabajo.

El otro asunto es el relacionado con la multiplicidad de organismos internacionales que en materia de seguridad social opera en el ámbito americano, me refiero a la CISS, AISS, y OISS. Las instituciones americanas de seguridad social igual forman parte de la CISS, que de la AISS u OISS. Sin embargo, la única de estas organizaciones que a cambio de una aportación económica mínima ofrece apoyo, capacitación y colaboración técnica es la Conferencia.

En este sentido, considero que la cooperación entre ellos bien podría darse, siempre y cuando estuviera definida, claramente establecida y con funciones bien delimitadas, que diera carácter primario, en el continente americano a la CISS, por ser su ámbito natural y en Europa a la AISS.

La participación de expertos, en estudios de problemas mixtos, en cursos, conferencias y seminarios, es un aspecto que puede tomar características de una efectiva colaboración económica y técnica, de organismo a organismo, y no como acciones independientes y competitivas.

MATERIAL CONSULTADO

1.- SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

OIT, Octava Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo. **El Programa de Ottawa de Seguridad Social par las Américas**. OIT, Ginebra, 1966, 12 pp.

OIT, Memorias del Director General. **El Seguro Social y la Protección Social**. Conferencia Internacional del Trabajo. 80a Reunión, OIT, Ginebra, 1993, 97 pp.

OIT, **Introducción a la Seguridad Social**, 3ª edición, OIT, Ginebra, 1984, 98 pp.

1.2 LIBROS

RAMIREZ JIMENEZ, Antonio. **Consideraciones en relación al concepto de Seguridad Social**, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980, 129 pp.

ROSENBERG, Mark, **Las luchas por el seguro social en Costa Rica**, Caja Costarricense de Seguro Social, San José C.R., 1991, 228 pp.

2. SOBRE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

2.1 DOCUMENTOS

CISS, **Estatuto y Reglamentos**, México, Secretaría General de la CISS, 1989, 96 pp.

CISS, **Memoria, Resoluciones 1940-1986**, México, CPISS, s/f, 251 pp.

El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Informe I, Ginebra, CPISS-OIT, 1950, 102 pp.

CPISS, **Informe de la Secretaría General 1983-1989**. México, 1986, 31 pp.

Memoria del II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social, Comisión Americana Jurídico Social-ISSSTE, México, 1991, 674 pp.

CPISS, Acta de la XXX reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Nicaragua, Secretaría General, México, 1986, 50 pp.

CISS, Comisiones Americanas de Seguridad Social, Programa de Apoyo, XXXI/CPISS/MV87/7 México, Secretaría General, México, 1987, 8 pp.

CISS, Modificaciones al marco jurídico de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Uruguay, Secretaría General, México, 1987, 6 pp.

AA, Documento de Trabajo, La Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1940-1985, México, 1985, 132 pp.

CISS, Informe final:Conclusiones y Recomendaciones, Uruguay, Secretaría General, Montevideo, 1987, 20 pp.

CISS, Acta de la Iª Asamblea General Extraordinaria de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México, Secretaría General, México, 1989, 72 pp.

CISS, Actas correspondientes a las reuniones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, San José, Costa Rica, Resumen, Secretaría General de la CISS, México, 1989, 77 pp.

CPISS, Reestructuración de la Secretaría General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, anexo, XXX/CPISS/MN86/2.2 Nicaragua, Secretaría General, México, 1986, 5 pp.

CISS, Hacia la desconcentración programática regional, XXXIV CPISS/ MEX 90, Secretaría General, México, 1990, 9 pp.

2.2 REVISTAS

GARCIA CRUZ, Miguel, "Crónica de los veinte años de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social", Revista Seguridad Social, México, núm 17-18, fotocopia, s/d, 1962, 115 pp.

Revista Seguridad Social, Secretaría General de la CISS, México, núm. 170, 1990, 164 pp.

Revista Seguridad Social, Secretaría General de la CISS, México, núm 172, 1990, 170 pp.

Revista Seguridad Social, Secretaría General de la CISS, México, núm 174, 1991, 170 pp.

Revista Seguridad Social, Secretaría General de la CISS, México, núm 181, 1992, 218 pp.

ENTREVISTAS

Entrevista al Dr. Gastón Novelo Von-Glumer. Secretario General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, 1966-1985. México, D.F. junio de 1994.

Entrevista al Lic. Emilio Rabasa Gamboa. Secretario General de la CISS, 1985-1989. México, D.F. 25 de febrero de 1994.

3. SOBRE POLITICA DE MEXICO

3.1 DOCUMENTOS

Plataforma Electoral 1981, fotocopias, s/d, pp 160-172.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SPP, 1983, 429 pp.

Cuarto Informe de Ejecución, capítulo 8, **Sistema Nacional de Planeación Democrática**, fotocopias, pp 343-358.

Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución 1986, fotocopias, s/d, pp 73-82.

ULLOA, Bertha y Hernández Santiago, Joel (coordinadores), **Planes en la Nación Mexicana**, México, Senado de la República-Colegio de México, LIII Legislatura, 1987, libro 11,

Cooperación Técnica Horizontal, Preguntas y respuestas, Dirección General de Relaciones Internacionales, SEP, fotocopias, s/d.

3.2 LIBROS

ROZENTAL, Andrés, **La política exterior de México en la era de la modernidad, una visión de la modernización de México**, Fondo de Cultura

Económica, México, 1993, 198 pp.

RICO, Carlos, **México y el Mundo, Historia de sus Relaciones Exteriores, Senado de la República-Colegio de México, México, 1991, Tomo VIII, 201 pp.**

OTROS LIBROS

BRAILLARD, Philippe et Reza Djalili, M., **Les Relations Internationales, Presses Universitaires de France, Paris, 1988, núm 2456, 125 pp.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 103a. edición, Porrúa, México, 1994, 132 pp.

HERNANDEZ VELA-SALGADO, Edmundo, **Diccionario de Política Internacional, Porrúa, México, 1988, 286 pp.**

TUNKIN, G. (redactor) AA, **Curso de Derecho Internacional, trad. por Federico Pita, Progreso, Moscú, 1980, 2 tomos, libro 1, 300 pp. - libro 2, 350 pp.**