

Crónica
de una jornada
institucional.
Historia del CIESS
[1963-2012]

GUILLERMO
PALACIOS



CUADERNOS DE HISTORIA,
TEORÍA Y BIENESTAR **3**

CUADERNOS DE HISTORIA,
TEORÍA Y BIENESTAR

3

Conferencia Interamericana
de Seguridad Social

Secretario general
Gibrán Ramírez Reyes

Historia, Teoría y Bienestar (año 1, núm. 3) es una publicación seriada de periodicidad irregular, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. San Ramón s/n, Col. San Jerónimo Lídice, alcaldía Magdalena Contreras, C.P. 10100, Ciudad de México. Tel. (55) 5377 4700, <https://ciss-bienestar.org/>

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Alejandra Torres Hernández y Antonio Álvarez Prieto.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre y cuando se cite debidamente la fuente.

ISBN: 978-607-8088-41-6

Crónica
de una jornada
institucional.
Historia del CIESS
[1963-2012]

GUILLERMO
PALACIOS



CIESS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
UN BREVE PREÁMBULO	15
I. LAS CONFERENCIAS PREPARATORIAS Y EL CONTEXTO DE LA FUNDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL CONTINENTAL	21
II. LA PRIMERA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL	33
III. NACIMIENTO Y PRIMEROS AÑOS DEL CIESS	39
IV. LA REFORMA DE 1971	53
V. 1984: CRISIS FINANCIERA Y REESTRUCTURACIÓN	65
VI. DEL “PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL” DE 1995 AL “NUEVO MODELO ACADÉMICO DEL CIESS”	75
VII. LA RETIRADA DEL IMSS: EL CIESS EN SU AUTONOMÍA PRECARIA	89
EPÍLOGO	95
REFERENCIAS	103

PRÓLOGO

En 1942, en Santiago de Chile, se reunieron representantes de los gobiernos de todo el continente americano con la intención de impulsar el bienestar en la región por medio de la seguridad social. Como resultado de los debates e iniciativas que se presentaron en dicha reunión, se creó un organismo internacional especializado en la materia: la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

En ese entonces, el continente americano estaba de cabeza. Además de los estragos de la guerra, las naciones estaban inmersas en tres procesos: el cambio en las relaciones internacionales entre Estados Unidos, el resto de América y Europa; las repercusiones de la crisis de 1929, y un nuevo modo de enfrentar los problemas comunes.

Durante mucho tiempo, la relación entre Estados Unidos y Latinoamérica había estado mediada por el panamericanismo, política con la que el gobierno estadounidense buscaba su expansión y el control comercial del continente. Como resultado de dicha política se crearon las Conferencias Panamericanas, que eran espacios diplomáticos para negociar temas de interés regional, como el comercio y la paz, y se impulsaban, fundamentalmente, la agenda de Estados Unidos y la unión continental frente a Europa.

La Segunda Guerra Mundial, la lucha contra el fascismo y la desconfianza hacia los intereses estadounidenses que

los gobiernos latinoamericanos desarrollaron durante muchos años, provocaron que el panamericanismo fuera sustituido paulatinamente por el interamericanismo. Esta nueva política, antes de ser anticomunista, e impulsada por la administración de Franklin D. Roosevelt, parecía encaminarse hacia un mayor reconocimiento de las soberanías de las naciones latinoamericanas, la apertura continental a ciertos países europeos y nuevas agendas de colaboración internacional en las que el bienestar adquirió un papel protagónico.¹

Por otra parte, la crisis de 1929 generó cambios importantes en un continente que todavía se caracterizaba por gobiernos liberales, un sindicalismo relativamente débil y una economía basada fundamentalmente en el comercio entre Latinoamérica y Estados Unidos. Los estadounidenses dejaron de comprar bienes al resto del continente, lo que generó crisis en las economías de la región, frenando la incipiente industrialización y afectando a los trabajadores que, a su vez, se organizaron, movilizaron y provocaron inestabilidad en varios gobiernos.

De igual forma, la idea de que el Estado tenía que solucionar los problemas comunes se universalizó. Las guerras habían dejado a mucha gente desamparada y en condiciones inhumanas, lo que hacía que fuera altamente cuestionable que se le dejara a merced del mercado, el esfuerzo personal y el altruismo, como durante muchos años había defendido el

¹ Sobre panamericanismo e interamericanismo en esta época, véase Hugo Garciamarín, *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)*, CISS, México, 2019. Respecto a los cambios en la política internacional en la región luego de la crisis de 1929, véase “Séptima Conferencia Internacional Americana (1933)”. Disponible en <https://www.dipublico.org/conferencias-diplomaticas-naciones-unidas/conferencias-inter-americanas/conf-inter-amer-1889-1938/>

liberalismo. Además, la industrialización y la modernización también incrementaron la pobreza y las brechas socioeconómicas,² lo que generó organización y movilización obrera cada vez más influida por el comunismo que parecía una opción más que factible con el nacimiento de la URSS.

Así fue como los Estados, encomendados a generar bienestar para sus pueblos, comenzaron a desarrollar mecanismos de seguridad social: acceso a la salud, pensiones y seguros de invalidez y maternidad. Si bien para los años veinte ya existían instituciones dedicadas a esto, para mediados de los cuarenta se volvieron prioridad de los gobiernos.³

Todo eso influyó en que, en 1942, representantes de gobiernos del todo el continente americano se reunieran en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en Santiago de Chile. Ahí discutieron los principales temas en la materia y decidieron que la Conferencia se consolidara como un organismo internacional permanente que impulsara el bienestar de los pueblos por medio de la seguridad social. Así comenzó un andar que continúa en la actualidad.

Crónica de una jornada institucional, del doctor Guillermo Palacios, narra la historia de esta institución a partir de ese momento, tomando como eje rector el CIESS, fundado en 1963. Esto es así por dos razones principales: la primera, porque el proyecto estaba pensado para conmemo-

² Véase Stein Kungle y Anne Sander, "The Emergence of the Western Welfare State", en Francis G. Castels, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger y Christopher Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of The Welfare State*, Oxford University Press, Nueva York, 2012.

³ Véase Frank Nullmeier y Franz- Xavier Kaufmann, "Post-War Welfare State Development", en Francis G. Castels, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger y Christopher Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of The Welfare State*, New York: Oxford University Press, 2012.

rar los 50 años de existencia del CIESS, pero por cuestiones administrativas no había salido a la luz hasta ahora que se recupera la historia de la CISS; la segunda, porque el autor pretende dar cuenta del proceso de institucionalización del organismo que, en su opinión, comenzó formalmente con la creación de la sede en México y del CIESS.

Así pues, la obra que el lector tiene en sus manos se ha propuesto contar los diferentes cambios políticos y administrativos que vivió el CIESS para su consolidación. Por ello, el autor hace énfasis en las reformas, productos académicos y cambios tecnológicos que vivió esta institución a lo largo de los años, y sólo toca tangencialmente los diferentes debates sobre la seguridad social y los cambios en la CISS.

Para hacerlo, describe tres grandes momentos: los antecedentes y la Primera Conferencia; la creación de la sede y la vida del CIESS en los sesenta y setenta, y los cambios a raíz de la reestructuración de los ochenta hasta el 2012. En el primer momento se puede apreciar una particular atención en los debates sobre la seguridad social, la participación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el sentimiento que se tenía en la época hacia lo público.

Esto puede ejemplificarse con la particular atención que el autor le da al debate sobre seguros contra accidentes en la reunión de La Habana de 1939. En ella se discutió que así como el Estado tenía instituciones para cubrir a los trabajadores, los empleadores podrían hacerlo con sus propios recursos, siempre y cuando cumplieran con las disposiciones legales. El debate se resolvió de manera rotunda a favor de que sólo los Estados fueran los encargados de dar esa cobertura. Con ello quedaba claro que había una supremacía de lo público sobre lo privado e, incluso, una obligación moral de que el Estado cumpliera con ciertas funciones.

En el segundo momento se da cuenta de la relevancia que tuvieron la OIT, la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en la construcción de la sede del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS), la CISS y el CIESS, así como de los objetivos que llevaron a hacerlo: la necesidad de institucionalizar la Conferencia, el liderazgo internacional que asumió el IMSS y la intención de sostener una idea regional de seguridad social a partir de la capacitación y la generación de conocimiento propio.

La idea de que la Conferencia pudiera capacitar a funcionarios del continente se dio durante una reunión de la OIT en 1959, y fue el gobierno mexicano quien se propuso para lograrlo. Fue así como, luego de la Declaración de México y a la par de la fundación de la Unidad Independencia, se creó el CIESS y la sede del CPISS en 1963. Los cursos comenzaron un año después gracias al apoyo de la OIT, la AISS y a que el IMSS financiaba prácticamente todas las actividades de la Conferencia. Además, en los años siguientes los cursos aumentaron, el CIESS avanzó y logró generar investigaciones que contribuyeron a solucionar los grandes problemas de la seguridad social.

En el tercer momento se pueden ver las complicaciones para seguir adelante, los cambios administrativos e, incluso, las modificaciones en la noción de seguridad social. En 1983, en medio de las crisis económicas, los países miembros decidieron equilibrar las contribuciones económicas y quitarle peso al IMSS, con el afán de lograr que el organismo fuera más interamericano y menos mexicano, pero también de mejorar las finanzas del instituto.

A su vez, en 1991, ya con Emilio Gamboa Padrón como presidente de la Conferencia, se le dio un giro al estudio de

la seguridad social y se hizo énfasis en el campo “jurídico social”. Como resultado de esto, el CIESS creó una División Académica Jurídico Social, que luego le daría vida a cinco subregiones en las que se agrupan los países que integran la Conferencia, so pretexto de facilitar el trabajo del centro para generar programas académicos que pudieran atender a países que, en esencia, tenían características similares.

Ya para los 2000 hubo importantes cambios administrativos. En primer lugar, los funcionarios de la Conferencia dejaron de pertenecer al IMSS para ser contratados directamente por ella. A partir de entonces, el CIESS obtuvo una autonomía relativa e hizo varios cambios en su organigrama y su investigación, los cuales se narran con mayor detalle a lo largo del texto.

Como se puede ver, la obra es un interesante recorrido por la historia de esta institución. El autor da cuenta de manera más precisa de cada uno de los momentos que yo he relatado y hace énfasis en algunos aspectos que yo he dejado de lado: cursos, cambios tecnológicos, reformas institucionales y personajes de alta importancia son descritos ampliamente a lo largo de estas páginas.

La CISS es un organismo con una interesante historia que ha sido olvidada por diversas situaciones. La recuperación de ésta no sólo es valiosa para la institución, sino para todos los países que forman parte de ella y que han aportado a la generación de conocimiento sobre la seguridad social. Este texto da cuenta de ello y del esfuerzo de las naciones para impulsar el bienestar de los pueblos del continente.

Hugo A. Garciamarín Hernández

UN BREVE PREÁMBULO⁴

La idea de la seguridad social traza sus orígenes más lejanos en los devastadores efectos de la Revolución Industrial sobre sociedades que si bien siempre habían tenido diversos grados de desigualdad, nunca había experimentado las enormes brechas socioeconómicas que se abrieron con la industrialización. Las preocupaciones de la élite europea por las condiciones de los pobres datan de tiempo atrás, pero solamente en el paso del siglo XIX al XX los historiadores detectan el inicio de una toma de conciencia sobre el problema de parte de los gobiernos involucrados en el crecimiento industrial, lo que convierte esa década en un parteaguas en la historia de las políticas sociales.

Es interesante observar el desarrollo de esos dos fenómenos, que se estructuran de manera paralela: el incremento de la pobreza y la noción de la injusticia (y de los peligros) que la industrialización trae consigo, junto con una leve (y pronto mítica) idea de que el crecimiento económico mejoraría las condiciones generales de vida. Por otro lado, habría que pensar hasta qué punto la multiplicación de pobres y miserables en las calles de las principales capitales europeas, la llamada “pobreza industrial”, también proyectaba en el interior de esas sociedades las llagas

⁴ Agradezco la lectura atenta y, como siempre, crítica y certera, de la doctora Raquel Abrantes.

purulentas del atraso que sus élites usaban como pretexto para “civilizar” África y Asia.

A la sombra de las consideraciones de los políticos de alta investidura sobre la expansión de la pobreza, también se difundieron las ideas socialistas, con sus propuestas de acción colectiva para mejorar las condiciones de los menos afortunados y enfrentar el individualismo galopante que traía la nueva riqueza, al cobijo de filosofías que lo estimulaban. De manera paralela, los gobiernos se habían visto obligados a promulgar cuerpos de legislación que ofrecieran una mínima protección social y económica a las clases desposeídas en cuestiones como la salud pública, la vivienda, las condiciones de trabajo en las fábricas, la educación, etc., pero no motivados por la responsabilidad colectiva, sino por el orden y la seguridad.

Para algunos de los principales expertos en el tema, hacia finales del siglo XIX, la idea de bienestar (*welfare*) se había vislumbrado en un espacio aún dominado por el concepto de *utilidad*. Poco a poco, el problema de la pobreza comenzó a cambiar el perfil del Estado y de la propia sociedad. El crecimiento de las políticas de atención social a los grupos más vulnerables también fue resultado del propio crecimiento del aparato de Estado, de la mejoría de sus instrumentos de control y de información, y de la percepción de las carencias de la legislación para enfrentar situaciones nuevas, y, en consecuencia, de su mayor comprensión de los problemas sociales que acompañaban el crecimiento industrial y la acelerada urbanización que le siguió. Según los especialistas, la expansión del Estado de bienestar a partir de estas premisas fue resultado más de la constatación

empírica de las nuevas necesidades de intervención estatal que de propuestas programáticas o factores ideológicos.⁵

La Alemania imperial ya contaba con un sistema de pensiones desde 1889, parte de una política dirigida a contrarrestar la agitación socialista que cundía por sus territorios. En la vuelta del siglo XIX al XX, países como Dinamarca y Nueva Zelanda ya habían introducido pensiones similares a las alemanas, compuestas por contribuciones del empleado, del patrón y del Estado, y Gran Bretaña seguiría el ejemplo en 1911. Sin embargo, estaba el problema de los diferentes aspectos a ser tratados por la seguridad social extendida: antes que las pensiones, que sólo tendrían aplicación en casos de vejez y pobreza, había otras preocupaciones mucho más apremiantes para los jóvenes, como la salud, los accidentes de trabajo o el desempleo. A partir de 1920, con las terribles secuelas de la Gran Guerra, varios países europeos se dieron a la tarea de constituir sistemas de seguro social, mientras que las organizaciones internacionales recién establecidas incluían la cuestión de la seguridad social en todas sus agendas.

En mayo de 1927, la Décima Conferencia de la OIT incluyó por primera vez a representantes de mutualidades y cajas de seguros de enfermedad, y puso en su orden del día la necesidad de establecer “reglamentaciones internacionales para la protección económica y de la salud de los trabajadores, mediante regímenes de seguro social”. En octubre de ese mismo año, Bruselas acogió la Conferencia Internacional de la Mutualidad y los Seguros, a la que asistieron delegados de 17 organizaciones representan-

⁵ Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*, BT Batsford Ltd, Londres, 1967, pp. 133-141.

tes de 20 millones de asegurados de los principales países europeos, con las sintomáticas ausencias de Italia, España y Portugal. Además del cuidado de la economía y la salud de los trabajadores, la reunión de Bruselas amplió el foco para incluir el seguro de vejez, invalidez y sobrevivientes (esto es, viudas, huérfanos o familias resultantes de uniones no oficiales). En 1936, los signatarios de los tratados resultantes constituyeron la Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales (CIMAS), a la que se adhirió la Caja Nacional del Seguro Social del Perú, primera institución latinoamericana en integrarse a una organización hasta entonces eminentemente europea.

Un año antes, en 1935, el presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, había promulgado la Ley de Seguridad Social, que en su propio título llevaba ya una innovación importante: era la primera vez que el término *seguridad social* aparecía y desplazaba a un escalón inferior al de *seguros sociales*.⁶ Al año siguiente, el mismo Roosevelt convocó, en acuerdo con el gobierno de Chile, a la Primera Conferencia de los Estados Americanos Miembros de la OIT para discutir problemas de seguridad social en el continente. Por otra parte, en 1947 se fundó la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS),⁷ que diez años después ya había conseguido la afiliación de las más importantes instituciones de seguridad social del continente americano, resultado, por lo menos en parte, de la

⁶ Arthur J. Altmeyer, "El desarrollo de la seguridad social en los Estados Unidos de América", *Seguridad Social*, año 4, núm. 14, 1955, p. 7.

⁷ Véase www.issa.int/esl/A-proposito-de-la-AISS/Historia-de-la-AISS

decisión de su dirección de realizar la primera Asamblea General fuera de Europa, en la Ciudad de México, en 1955.⁸

El “moderno” Estado de bienestar deriva parcialmente de las políticas contracíclicas del *New Deal*, que el presidente Roosevelt impulsó a mediados de la década de 1930, con el argumento de que su implementación no era más que el cumplimiento de preceptos constitucionales que obligaban al gobierno de la nación a “promover el bienestar general”. Hasta la llegada del *New Deal*, las responsabilidades por el cuidado de los necesitados recaían preferencialmente sobre las provincias o las comunidades locales. El individualismo prevaleciente en el imaginario estadounidense —resultado de una sociedad básicamente agraria, dotada de una estructura relativamente simple— se mostró por completo inadecuada para enfrentar las cambiantes condiciones de una sociedad industrial altamente compleja, en expansión acelerada e intensamente involucrada en el mercado mundial. El impacto de la depresión mostró que había situaciones que, por más liberal e individualista que se fuera, sólo el Estado podía enfrentar.

⁸ Mauricio Stack, *Cuarenta años al servicio de la seguridad social*, AISS, Ginebra, 1967, pp. 34, 36-37.

I. LAS CONFERENCIAS PREPARATORIAS Y EL CONTEXTO DE LA FUNDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL CONTINENTAL

La reunión de Santiago

En enero de 1936, como resultado de la aplicación de un conjunto de medidas del *New Deal*, de la política continental rooseveltiana del “buen vecino” y de la constatación de que en las décadas anteriores se habían desarrollado en América (Latina) diversos sistemas disímiles de seguro social, delegados de los países americanos miembros de la OIT se reunieron por primera vez en la ciudad de Santiago de Chile. Esta reunión fue convocada por la OIT un año después de la promulgación de la Ley de la Seguridad Social en Estados Unidos, para discutir las variaciones y acordar formas de coordinación que tendieran a la unificación de esos sistemas, sentando las bases de la seguridad social obligatoria en el continente. De esta necesidad de coordinar y unificar surgió de manera natural la idea de formar una organización que llevara a cabo esas funciones. Cabe resaltar que en esos años Chile era el único país de América Latina que ya contaba con un seguro social obligatorio, extensivo a los trabajadores del campo.⁹

⁹ César Sepúlveda, *La cooperación internacional en materia de seguridad social en las Américas*, 1978, p. 346. Disponible en biblio.juridicas.unam.mx

En la reunión de Santiago se presentaron los “Principios fundamentales de los seguros sociales”, definidos de la siguiente manera:

1. Los obreros asalariados obtienen los recursos indispensables para su familia mediante el ejercicio regular de una actividad profesional [...] y toda cesación o interrupción del trabajo —ya resulte de un accidente de trabajo, de enfermedad, de vejez, de invalidez o de muerte prematura, o de paro involuntario— destruye la base económica de existencia de la familia obrera y ocasiona para el obrero y para los suyos la miseria y las privaciones.
2. Un régimen de trabajo realmente humano y fundado en la justicia social exige la organización de una protección eficaz de los obreros contra los riesgos profesionales y sociales.
3. El establecimiento del seguro social obligatorio es —cincuenta años de experiencia nos suministran la prueba de ello— el medio a la vez más racional y más eficaz de dar a los obreros la seguridad a que tienen derecho.
4. En consecuencia, la legislación social de cada Estado debe comprender uno o varios sistemas de seguros sociales obligatorios que cubran los riesgos de accidentes de trabajo, de vejez, de invalidez y de muerte prematura y de paro involuntario.
5. Todo sistema de seguro social debe proponerse:
 - a) Prevenir, en la medida de lo posible, la pérdida prematura de la capacidad de ganancia.

- b) Hacer que cese o que se atenúe la incapacidad de ganancia con el fin de permitir a los obreros reanudar una actividad profesional.
- c) Compensar, al menos parcialmente, mediante la concesión de prestaciones en metálico, los daños pecuniarios resultantes de la interrupción o de la cesación de la actividad profesional.¹⁰

En estos Principios, se habla también de los accidentes de trabajo y del seguro social obligatorio de enfermedad, de invalidez, vejez y muerte, rubro en el que se hacía un aparte especial para el “modo de constitución de las pensiones”, a su vez dividido en “pensión de vejez”, “pensión de invalidez”, “pensiones a los supervivientes” e “indemnizaciones de fallecimiento”. Por su parte, las instituciones proveedoras y administradoras de los seguros podrían ser creadas por el poder público o por las propias organizaciones de los trabajadores, pero no les estaba vedado tener fines lucrativos, y debían estar “bajo el control financiero y administrativo de los poderes públicos”, dado que los representantes de los asegurados deberían participar en la gestión de las instituciones de seguridad social.¹¹

La reunión de La Habana

La conferencia de 1936 fue considerada un éxito por todos los participantes, y en 1938 los gobiernos miembros de la

¹⁰ OIT, “Conferencia del Trabajo de los Estados de América”, *Revista Internacional del Trabajo*, núm. 3, vol. XIII, Ginebra, 1936, pp. 279-280.

¹¹ *Ibid.*, pp. 283-290.

OIT le solicitaron que examinara la posibilidad de realizar una Segunda Conferencia de los Estados Miembros al año siguiente. La iniciativa fue aprobada de manera unánime por el Consejo Técnico de la OIT y el gobierno cubano ofreció la ciudad de La Habana como sede de la reunión, que se celebró en noviembre de 1939. Se acordó que, como había sucedido en la reunión de Santiago, las delegaciones estuvieran compuestas por dos representantes del gobierno, uno de los empleadores y uno de los trabajadores. El punto 2 del orden del día era la aplicación de las resoluciones de la Primera Conferencia, en particular las relacionadas con los seguros sociales.

A pesar del estallido de la guerra en Europa, la reunión de La Habana inició puntualmente el 21 de noviembre de 1939, con la participación de delegaciones de 19 estados americanos. Tanto Roosevelt como el presidente mexicano Lázaro Cárdenas mandaron mensajes haciendo votos por el éxito de la conferencia, y el líder sindical mexicano Vicente Lombardo Toledano fue nombrado para ocupar la vicepresidencia de la sección de los trabajadores del continente. Se formó una “Comisión de proposiciones”, que sugirió la creación de varias comisiones, entre ellas una específica para los seguros sociales, compuesta por 20 miembros, 10 de ellos gubernamentales, 5 patronales y 5 de trabajadores. La Comisión dividió sus tareas en dos secciones distintas y presentó un informe para cada una de ellas. En el primero se ratificaron los principios fundamentales promulgados en Santiago de Chile y se reforzó la “triple función de los seguros sociales —prevención, reparación, indemnización—”.¹²

¹² OIT, “La Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo”, *Revista Interna-*

El segundo informe fue más sustantivo y se refirió específicamente a los resultados de las resoluciones adoptadas por la Primera Conferencia tres años antes. Así, se constató que los seguros sociales continuaban siendo preferentemente aplicados —cuando lo eran— a los trabajadores de la industria y del comercio —es decir, a trabajadores urbanos—, y se urgió “hacer extensiva la legislación sobre el seguro social a los trabajadores agrícolas [...] tan pronto como lo permitan las condiciones predominantes en las comarcas rurales de cada país”. Lo mismo se sugería respecto del seguro obligatorio de enfermedad y de vejez para “los trabajadores independientes y de modestos recursos”. Se trató de las prestaciones en metálico por accidentes de trabajo, de la extensión de los seguros de accidente y muerte a “sobrevivientes” de uniones libres, pero dejando “a las legislaciones nacionales la determinación de las condiciones de reconocimiento y de dependencia económica que hayan de llenar dichos sobrevivientes”.

La Conferencia de Santiago había resuelto que las indemnizaciones por invalidez permanente o muerte no deberían pagarse como una única suma global, por el frecuente mal uso que se hacía de los recursos y que llevaba a su rápida desaparición, sino que debía hacerse “en forma de renta anual”. Este principio se reafirmó en La Habana al poner más candados a la ya excepcional entrega “de un capital o suma global”.¹³

La cuestión del seguro obligatorio por accidentes de trabajo llevó a un prolongado debate. Por un lado, se confirmó que ese tipo de seguro era el único método que ga-

cional del Trabajo, núm. 3, vol. XXI, Ginebra, 1940, pp. 187-188.

¹³ *Ibid.*, pp. 189-190.

rantizaba el pago constante de prestaciones en metálico, pero se le hizo compatible con el “auto-seguro”, “es decir, el sistema que consiste en que el empleador cubra por sí mismo su propio riesgo, y siempre y cuando ofrezca garantías suficientes de cumplimiento de sus obligaciones”. Los principales participantes del debate fueron los delegados de los gobiernos y de los patrones; los primeros argumentaron a favor de las instituciones de seguridad social sin fines lucrativos, esto es, entidades creadas y administradas por el Estado o por organizaciones de los trabajadores y empleadores, y contra las compañías aseguradoras, que buscaban retribuciones monetarias a sus servicios. Los representantes patronales apoyaban que se dejara al empleador en libertad para optar por las aseguradoras privadas, “por estimar que la competencia entre las entidades aseguradoras ha de tener por resultado una mayor eficacia del seguro”. La discusión terminó en una votación que dio un triunfo abrumador a la posición de las delegaciones gubernamentales, a favor de que el seguro de accidentes se confiara “a instituciones que no persigan ningún fin lucrativo y que se ocupen exclusivamente de la prevención de los riesgos profesionales, de la administración de las prestaciones en especie y del pago de las prestaciones en metálico”.¹⁴

En las sesiones siguientes, se extendió el seguro por enfermedad a “todas las enfermedades de origen profesional”, y se puso bajo control gubernamental la supervisión médica de profesiones insalubres. En el capítulo de “Prestaciones nuevas” se discutió y aprobó que “el seguro de mater-

¹⁴ *Ibid.*, p. 191. Sin embargo, esto fue matizado en la resolución final para prever casos en los que no hubiera instituciones oficiales “eficaces y solventes” de seguro social. Véase también *ibid.*, p. 197.

nidad” dejara de ser una rama independiente y se otorgara bajo el rubro “seguro de enfermedad”; se recomendó que el trabajador retirado de su empleo por causa de enfermedad pudiera conservarlo “durante un periodo prudencial”; se trató de los trabajadores de edad demasiado avanzada para entrar a un plan de pensiones y se recomendó que los gobiernos respectivos aportaran los recursos indispensables para atenderlos.

Y en una perspectiva muy actual, se discutió la conveniencia de que los fondos de las instituciones del seguro se invirtieran, “de conformidad con las disposiciones legales que fijan las condiciones de seguridad, de rendimiento y de convertibilidad que han de satisfacerse”.¹⁵ En una discusión sobre la administración de los fondos del seguro de accidentes —realizada por separado a fin de ser llevada al seno de la OIT— se recomendó que cuando éstos fueran manejados por compañías privadas, deberían ser invertidos “en el país en que tales compañías ejerzan su actividad”.

Al final de la conferencia, el delegado gubernamental mexicano transmitió un mensaje del presidente Cárdenas en el que ofrecía la Ciudad de México para la realización de la Tercera Conferencia Americana del Trabajo.

La reunión de Lima

A finales del año siguiente, en 1940, el gobierno peruano anunció la inauguración del Hospital de la Caja Obrera de Lima, “construido por la Caja Nacional del Seguro Social para los trabajadores de Lima y Callao”, a la que debería

¹⁵ *Ibid.*, p. 193.

seguir un ambicioso plan de construcción de hospitales semejantes en otras ciudades peruanas, “también efectuados por la misma entidad y destinados a los obreros de las respectivas circunscripciones”.¹⁶

Para hacer del acto de inauguración un evento continental, se aprovechó la asistencia de delegados de varios países del continente para realizar un encuentro en el que participó un grupo de delegaciones americanas de naciones vecinas; a saber, Bolivia, Chile y Ecuador, acompañadas de Estados Unidos (Arthur J. Altmeyer) y del representante de la OIT. Los ministros plenipotenciarios de Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela fueron acreditados especialmente para la ocasión. La reunión, que duró un solo día, estuvo presidida por el ministro de Salubridad Pública de Perú, por el entonces director de la OIT y por el ministro de Salubridad de Chile, Salvador Allende, y en ella se definieron los lineamientos para la creación de un organismo permanente que adoptó el nombre de Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social.¹⁷

Ese nuevo instituto se fundaba “para hacer posible un cambio organizado y permanente de informaciones entre los institutos de seguridad social de los países de América, que pueda servir de base para la constitución futura

¹⁶ Luis Fernán Cisneros a Eduardo Hay, México, 13 de noviembre de 1940. Curiosamente, el ingeniero en jefe de la obra era un mexicano, Mariano Espejo, de tiempos residente en Lima. Moisés Sáenz a secretario de Relaciones Exteriores, Lima, 16 de diciembre de 1940, SRE/AHGE/Leg. III-433-3.

¹⁷ Véase Guillermo Fajardo Ortiz, “Importancia de Salvador Allende Grossens en la organización de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social”, *Revista CIESS*, núm. 8, 2004, pp. 7-21.

de una Conferencia Interamericana de Seguridad Social”.¹⁸ La reunión de Lima estableció como sede del Comité Interamericano la ciudad de Montreal, Canadá, donde en esos años sesionaba también su institución-madre, la OIT, que había abandonado su sede permanente por causa de la Segunda Guerra Mundial.¹⁹ Algunos especialistas consideran que el traslado de la Organización al continente americano fue un factor central para el impulso de los temas laborales y de la propia seguridad social en los países latinos del hemisferio occidental.

Es evidente que la Segunda Guerra Mundial fue definitiva para cristalizar las iniciativas nacidas del ambiente angustioso creado por la gran depresión, con sus dramáticas tasas de desempleo, pauperización, migraciones campo-ciudad y altos grados de inestabilidad política debidos a la polarización entre opciones protofascistas y comunistas en el continente americano, particularmente al sur del Río Grande. La declaración inicial de la Primera Conferencia así lo especificó, en palabras del ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Ernesto Barros Jarpa:

En los momentos en que la crisis generada por la guerra impone a todas las naciones la obligación ineludible de utilizar al máximo el potencial humano y sus recursos naturales, los servicios de previsión social están llamados a realizar un esfuerzo supremo para asegurar la salud y la capacidad de

¹⁸ CPISS (1967), “Resolución I”, *Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1967*, México, p. 18.

¹⁹ Véase CISS, *Acerca de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*. Disponible en www.enj.org; y CPISS (s. f.), *Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Biblioteca de la CISS, México, copia mecanografiada.

producción de los trabajadores y sus familias, esta conferencia ofrece una magnífica oportunidad para desarrollar la colaboración práctica de las administraciones e instituciones de seguro y de asistencia social.²⁰

Hay que recordar que desde mediados de esa década los conflictos ideológicos europeos se habían transferido a América Latina, y algunos gobiernos del sur iniciaban una política de aproximación a los futuros países del Eje, mientras que otros se alineaban, más o menos estrechamente, con Estados Unidos. Fue una década de sucesivas reuniones panamericanas, casi todas ellas convocadas o por lo menos alentadas por Washington, en un esfuerzo por conseguir que sus vecinos del sur cerraran filas con sus propuestas para enfrentar la inestabilidad europea. En ellas se definieron poco a poco estrategias para una política exterior continental común frente al Viejo Mundo. Conforme se agravaba la situación europea, esa política —bautizada como “defensa del continente”— se dirigió abiertamente a buscar en los gobiernos y las élites latinoamericanas apoyos a lo que ya se adivinaba sería un pesado esfuerzo bélico de Estados Unidos en los frentes de Europa, y, al mismo tiempo, contrarrestar la influencia alemana, italiana y, más tarde, japonesa. A ella, como sabemos, se adhirieron todos los países latinoamericanos, con la marcada excepción de Argentina y Chile y, hasta 1935, Brasil. La pléyade de reuniones panamericanas estuvo dedicada a fortalecer la unión en torno al liderazgo de Washington, y no es difícil ver los cónclaves que llevaron a la creación del CPISS y de la CISS, insertos en este esfuerzo.

²⁰ CPISS (s. f.), *op. cit.*, fj. 2.

En 1936, Roosevelt —convencido de la incapacidad de la Sociedad de las Naciones para mantener la paz y temeroso de que Francia e Inglaterra no estuvieran preparadas para enfrentar a Alemania e Italia— convocó a la Conferencia Interamericana por la Consolidación de la Paz, que se realizó en Buenos Aires en diciembre de ese año, poco después de la Primera Conferencia Interamericana de Estados Miembros de la OIT. En 1942 se celebró en Río de Janeiro la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores del continente, cuando quedó en evidencia la brecha entre Chile y Argentina por un lado, y el resto de las naciones americanas por el otro.

Entre estos dos años cruciales (1936 y 1942), las conferencias panamericanas sirvieron para mantener espacios mínimos de colaboración y de unidad en cuestiones específicas en las que podían encontrarse puntos de vista comunes. Sin duda, una de esas coincidencias era la seguridad social, que fue tratada y debatida en dos conferencias de los miembros americanos de la OIT, celebradas en 1936 y 1939, a las que ya nos hemos referido. De ahí que, aun persistiendo las profundas divisiones en el seno del “panamericanismo”, fuera posible que en ese mismo año de 1942 delegaciones de gobiernos severamente enfrentados en otros terrenos se unieran para dar vida al CPISS y a la CISS. En el acto fundacional de esos organismos se declaró que el objetivo principal de la Primera Conferencia había sido deliberar sobre “la seguridad social y económica de los trabajadores y sus familias, como materia de interés común a todos los países de América, y de colaboración continental permanente”.²¹

²¹ *Idem.*

El papel de la guerra moderna (o, mejor, de la posguerra) como detonador de los procesos de construcción de seguridad social, es un tema recurrente en la literatura especializada. Se habla en particular de los problemas vividos al término de los conflictos: la desmovilización de cientos de miles de combatientes ahora desempleados y sin condiciones elementales de vida, y de la pérdida de antiguos mercados que trae una drástica reducción de productos industriales para exportación y, con ella de nuevo, el desempleo.

Los países del continente americano, con la notable excepción de Estados Unidos, tuvieron una participación marginal en las dos guerras mundiales. Sin embargo, fueron proveedores de alimentos y materias primas para el esfuerzo bélico, lo que aceleró su crecimiento económico y, con él, sus proyectos de formar organismos interamericanos de seguridad social. Quizás en atención a ese factor, una de las resoluciones adoptadas por la Primera Conferencia era que debían tomarse “medidas necesarias a fin de mantener los derechos al seguro de las personas movilizadas en la defensa nacional”.²²

²² Se instruía también al CPISS para que ejerciera “la coordinación técnica y funcional entre las administraciones e instituciones de seguridad social”, y a los gobiernos americanos para que unificaran los sistemas de seguridad social con los de asistencia social; se resaltaba la conveniencia de que los accidentes de trabajo fueran “cubiertos por el seguro social y no por instituciones de lucro privado”; se determinaba que los representantes “de los empleadores y de los obreros deberían participar en la administración de la seguridad social”, y se recomendaba la extensión de la seguridad social a “los trabajadores intelectuales”. Véase CPISS, *op. cit.*, pp. 5-6.

II. LA PRIMERA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social se celebró en Santiago de Chile entre el 10 y el 16 de septiembre de 1942, en obediencia a una de las resoluciones del Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social —conformado, como se vio, durante la reunión de Lima—. El orden del día incluía los siguientes temas:

- * Aplicación del seguro social a trabajadores agrícolas, independientes y domésticos.
- * Organización racional y económica de las prestaciones médicas y farmacéuticas.
- * Funcionamiento de las pensiones de invalidez.
- * Defensa de la salud mediante el seguro social y sus relaciones con los problemas de la sanidad y la asistencia social.
- * Regímenes financieros más recomendables en consideración a la magnitud del campo de aplicación del seguro, a las características de la población afiliada y a la necesidad de establecer la continuidad de la previsión.
- * La organización de un sistema uniforme de bioestadística sobre bases etiológicas.²³

²³ *Ibid.*, pp. 13-14.

Entre otras novedades, hay que resaltar que en la Primera Conferencia debutó Nelson Rockefeller como flamante coordinador de la Oficina de Asuntos Interamericanos, creada por Roosevelt en 1941 para articular el apoyo latinoamericano a sus políticas y contrarrestar, con proyectos intensivos de propaganda, la penetración alemana e italiana en el continente. Como una revelación explícita del trasfondo político de la reunión, Rockefeller habló largamente de la Segunda Guerra Mundial, que en esos momentos presentaba perspectivas desastrosas para las democracias occidentales, como “una guerra de seguridad social, de dignidad humana y de libertad”.²⁴ Más adelante, enfatizó también la necesidad de cooperación en materia de seguridad social:

Sin inmiscuirnos en la soberanía o integridad de gobierno alguno, enfrentamos de manera real el hecho de que la verdadera seguridad social no puede implantarse por sistemas locales, regionales o nacionales, por completos y eficaces que sean. Las medidas realmente efectivas de seguridad social deben concebirse internacionalmente e internacionalmente aplicarse.²⁵

Un día después, bajo la presidencia del jefe de la delegación estadounidense, Arthur J. Altmeyer, los delegados presentes constituyeron el CPISS.

La Conferencia sirvió de marco para que la delegación mexicana, representada por Miguel García Cruz, jefe del Departamento de Seguro Social de la Secretaría de Trabajo

²⁴ *Ibid.*, p. 165.

²⁵ *Ibid.*, p. 168.

y Previsión Social, presentara un completo “Anteproyecto Mexicano de Ley de Seguridad Social”, en cumplimiento “de la obligación contraída en la Conferencia de Santiago de Chile de 1936” de instituir en todos los países americanos el seguro social obligatorio. Se trataba, en palabras del delegado mexicano, de “un código integral del seguro social, que cubre los riesgos de enfermedades y accidentes del trabajo, de enfermedades generales, de maternidad, de invalidez, de vejez, de muerte y de cesantía en edad avanzada”, cuya aplicación se anunciaba “paulatina, escalonada y gradual”. Pero el seguro se establecía con carácter obligatorio “y sus beneficios se irán extendiendo a todos los trabajadores de México”.²⁶ La iniciativa mexicana había estado enmarcada por un discurso del secretario del Trabajo, Ignacio García Téllez, redactado en el lenguaje revolucionario de la época, que refería a las condiciones de vida de los trabajadores, “especialmente indígenas y mestizos”, y a la “lacerante realidad” de las regiones campesinas, “donde el latifundista explota al peón y no a la tierra”. Tanto el discurso como la iniciativa fueron muy bien recibidos, y merecieron comentarios de apoyo de varios de los jefes de las delegaciones presentes, como el siguiente:

Que siendo el objeto de esa [sic] asamblea, promover, fomentar y convertir en realidad las conquistas de la seguridad social y encontrándose México en lucha contra los inte-

²⁶ *Ibid.*, pp. 169-170. El seguro social se definía como “un Servicio Público Nacional, descentralizado, cuya administración se encomendará al Instituto Mexicano del Seguro Social, que estará integrado por una Asamblea General; un Consejo Técnico; una Comisión de Vigilancia y un Director General”.

reses que se oponen al bienestar de las clases trabajadoras, creemos que es función obligada de esta Conferencia prestarle el amplio respaldo, apoyo y solidaridad para el éxito fecundo de tan magna obra mexicana.²⁷

Parece evidente que ciertos aspectos del Estado de bienestar que había nacido durante la década anterior encajaban como anillo al dedo a diversos gobiernos latinoamericanos, y en particular a los de retórica populista-revolucionaria, como los de México, Argentina y Brasil.²⁸ No importa que documentos posteriores hayan matizado esa tendencia al situarla dentro de marcos extracontinentales y definir las “Orientaciones de la Seguridad Social Latinoamericana” como inspiradas “en los principios generales del pensamiento filosófico de la comunidad occidental de naciones”.

En la sesión de clausura, y como última y más relevante decisión del evento, los delegados a la Primera Conferencia decidieron crear un “organismo permanente para la cooperación técnica, con el nombre de Conferencia Intera-

²⁷ IMSS, “Presencia de México en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. I Reunión, Santiago de Chile, 1942”, México, 25 de julio de 1965, fj. 6. IMSS/CIIGT/ABC/Caja 3.

²⁸ En efecto, un tema recurrente a partir de esos años es la vinculación de la seguridad social con los programas de la Revolución mexicana (o, mejor, la apropiación de la seguridad social por el discurso “revolucionario” del Estado mexicano). Así lo decía un informe de la Dirección General del IMSS todavía en 1963: “La seguridad social es producto de la doctrina humanista de la Revolución Mexicana y a la vez, es el instrumento más eficaz de que puede disponerse para realizar los postulados de justicia social en que se basa nuestra organización política y democrática”. IMSS, “Datos sobre el desarrollo del Seguro Social en 1963”, Centro Único de Información Ignacio García Téllez (en adelante IMSS/CIIGT)/Archivo Benito Coquet/Caja 4.

americana de Seguridad Social”, que habría de funcionar en coordinación con la OIT. El artículo 1° de sus estatutos establecía sus fines: “desarrollar y facilitar la cooperación de las administraciones e instituciones de seguridad social”, en una formulación que se adecuaba perfectamente, por su neutralidad, a las difíciles condiciones existentes en el ámbito de las relaciones interamericanas en esos momentos. Como único organismo de la Conferencia se instituyó el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (CPISS), encargado de “cumplir las resoluciones y deseos formulados en la Conferencia” y de realizar otras funciones típicas de un secretariado general, el cual comenzó a operar efectivamente en la sesión de México del CPISS, celebrada en 1945, cuando se aprobó su reglamento y su estructura jerárquica.²⁹

A decir de los estudiosos del asunto, la CISS fue una especie de anomalía en la época en que se fundó, pues entonces, a inicios de la década de 1940 y en plena Segunda Guerra Mundial, no había un cuerpo de organizaciones internacionales al cual pudieran referirse sus inspiradores, algo que sólo acontecería a raíz de la fundación de la ONU en 1945. Tal vez por esa razón, en sus primeros años se dedicó a aglutinar instituciones en torno al eje que ella ofrecía y a legitimar la lucha por la seguridad social en América Latina, lo que hizo que sus acciones durante el periodo 1942-1959 fueran más “líricas” y quijotescas que técnicas, pragmáticas y afirmativas. Esto iría cambiando a partir de 1960.

En ese horizonte aparecía como tarea ineludible la incorporación de Canadá y de los países del Caribe, y se recomendaba la articulación con las grandes centrales

²⁹ CPISS, *op. cit.*, p. 39.

sindicales obreras y con las organizaciones patronales.³⁰ Poco a poco, conforme la Conferencia ganaba experiencia y confianza, dependía menos de la OIT, hasta llegar a tener con ella una colaboración horizontal, como entre dos organismos independientes —si bien con importantes aportes financieros de la segunda a la primera—, resguardadas sus respectivas dimensiones y ámbitos de actuación.

En enero de 1943, cuatro meses después de la celebración de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, el gobierno mexicano creó el IMSS, con sus órganos de dirección integrados, según la fórmula ya consagrada en ese tipo de instituciones, de manera tripartita, por representantes de los trabajadores, del sector patronal y del gobierno federal, y cuyo primer director fue Ignacio García Téllez, el jefe de la delegación mexicana a la Conferencia de Santiago de Chile.

³⁰ César Sepúlveda, *Seguridad Social en las Américas*, 1978, pp. 360-361.

III. NACIMIENTO Y PRIMEROS AÑOS DEL CIESS

La OIT realizó en 1959 una reunión a la que convocó a diversos organismos internacionales de seguridad social. Entre otros, la Asociación Internacional y la Conferencia Interamericana. Para entonces, los planes de crear un órgano de estudios, investigación y capacitación en el ámbito latinoamericano de la seguridad social estaban a punto de madurar. En la reunión se anunció la realización de la VI Conferencia Interamericana, “prevista para octubre o noviembre de 1960”, y se informó de la intención de la CISS “de establecer cursos periódicos para técnicos de distintos países latinoamericanos, a impartirse en México”.³¹

En mayo de 1960 se celebró en la Ciudad de México la IX Reunión del CPISS, presidida por Antonio Ortiz Mena, ex director general del IMSS (1954-1958), secretario de Hacienda y Crédito Público y presidente del CPISS. Para entonces, las repúblicas centroamericanas y algunas de las del Caribe (Haití y República Dominicana, además de Cuba, que había estado allí desde el principio), ya se habían incorporado al Comité. El punto 2 del orden del día había sido la

³¹ Citado en Juan José Zermeño Córdova, “Origen y evolución del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social”, *Revista CIESS*, núm. 9, 2005, p. 13.

discusión de un “plan de coordinación de actividades de los organismos internacionales que en América operan en el campo de la seguridad social”. El debate se centró en las dificultades encontradas por el CPISS para cumplir esa tarea, y resultó en un crédito suplementario de la OIT para —entre otras cosas— reforzar la publicación bimensual de la revista de la CISS, *Seguridad Social*, considerada un instrumento clave para la deseada coordinación internacional de las instituciones latinoamericanas de seguridad social.

Una propuesta interesante y aparentemente inédita en las reuniones del Comité fue la del representante de Uruguay, Jorge Almada Morrison, quien propuso que se promovieran cursos de capacitación a la luz de las disponibilidades presupuestarias del organismo. Ortiz Mena respondió “que ese asunto podría ser tratado durante la próxima Conferencia”, la VI, que ya se había anunciado para ese mismo año en la propia capital mexicana, entre otras razones para rendir homenaje al Sesquicentenario de la Independencia de México.³²

La Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social se realizó efectivamente en México, del 14 al 27 de septiembre de 1960, inaugurada por el presidente Adolfo López Mateos y en ella se produjo la “Declaración de México. Principios de la Seguridad Social Americana” o “Carta de México”. La reunión cerraba un lapso de cinco años en que la Conferencia no se había reunido, pues la anterior se ha-

³² CPISS, “Acta correspondiente a la IX Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, celebrada en la Ciudad de México, D. F., del 24 al 26 de marzo de 1960”, pp. 10-11. Al término del encuentro, Ortiz Mena pidió ser relevado de la presidencia del CPISS y en su lugar fue elegido por aclamación el entonces director del IMSS, Benito Coquet.

bía celebrado en Caracas en 1955.³³ En la Sexta Conferencia, además de la “Declaración de México” (Resolución 53), de naturaleza “doctrinaria”, se produjo otra resolución de gran importancia para los efectos de este trabajo, la número 55, referente a “selección, capacitación y condiciones de trabajo del personal de las instituciones de seguridad social”, que ya dibujaba lo que habría de ser poco tiempo después el CIESS. Así, respecto a la capacitación, se resolvía la:

creación de una escuela, centro o instituto de capacitación del personal de las instituciones del seguro social, que con carácter permanente actúe en el complejo de la seguridad social —comprendida dicha asignatura como materia individualizada— así como, en la serie de disciplinas conexas y complementarias, para que pudiera impartir conocimientos en todas las diversas ocupaciones que supone la administración social [...]. En la obra de impartir estos cursos deberían colaborar las personalidades y estudiosos más destacados en cada materia.

Además, se recomendaba que los alumnos complementaran lo aprendido en las aulas con la asistencia y participación en conferencias, seminarios y mesas redondas, “en donde se estudiarán con criterio pragmático los problemas más latentes y significativos de la seguridad social”. El punto *i* de la resolución reiteraba:

³³ Las otras reuniones se habían celebrado en Río de Janeiro (Segunda, 1947), Buenos Aires (Tercera, 1951) y México (Cuarta, 1952). En cada una de ellas, como en las que les seguirían, se habían votado resoluciones, algunas de gran importancia, que sentaban nuevos horizontes para la seguridad social del continente, o que precisaban y ampliaban las funciones de la Conferencia.

Que el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, como organismo regional de asesoramiento en materia de estudio y promoción de la seguridad social, instituya un centro de capacitación del personal de las instituciones de seguridad social en América, que tenga como misión no sólo impartir los conocimientos que en esta materia se requieren, sino también preparación de planes de enseñanza al efecto, creación de premios y títulos, así como su acción directa en todo lo necesario y conducente a la concesión y distribución de becas e intercambio de funcionarios entre los diversos organismos internacionales e instituciones de seguridad social.

En consecuencia, el plenario de la VI Conferencia aprobó la Resolución núm. 58, que respondía a una iniciativa de la delegación mexicana y que resultó ser el acta de nacimiento del CIESS:

Considerando: / Que las instituciones de seguridad social, miembros de la Conferencia, desean consolidar y ampliar las medidas que han tomado para una adecuada preparación del personal que en ellas prestan sus servicios; Considerando: / Que es imprescindible para el desarrollo y fortalecimiento de los seguros sociales contar con personal apto, idóneo y socialmente responsable de sus funciones.

Resuelve:

- 1°. Que se establezca en México un Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, cuyo funcionamiento se encomienda a la acción conjunta del Comité Permanente Interamericano de Segu-

ridad Social y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

- 2°. Que se integre una comisión especial, designada por el Presidente de esta Conferencia, para realizar los trabajos inmediatos de instalación, organización y funcionamiento del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.³⁴

Tan sólo tres años después, el 19 de marzo de 1963, el presidente mexicano Adolfo López Mateos inauguró las instalaciones del Centro Interamericano de Seguridad Social, en el contexto del inicio de los trabajos de la XI Reunión del CISS y de la XV Reunión de la AISS. Así lo diría López Mateos en el acto de la inauguración:

Hoy, 19 de marzo de 1963, declaro solemnemente inauguradas la decimoquinta reunión de la Mesa Directiva de la Asociación Internacional de Seguridad Social, undécima del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social [...] Al propio tiempo declaro inaugurados los edificios construidos

³⁴ CISS, *50 años de resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1992*, México, 1992. También citado en Zermeño Córdova, *op. cit.*, p. 17. Como lo indica Zermeño Córdova, otras dos resoluciones de sendas Conferencias Interamericanas, la 34 de la Tercera Conferencia (Buenos Aires, 1951), y la 51, de la Quinta Conferencia (Caracas, 1955), pueden ser consideradas como mociones que apuntaban ya a la creación del CIESS, pues la primera recomendaba “el suministro de ayuda técnica profesional, enseñanza e intercambio periódico y rotativo de grupos calificados de personal de administración” de las instituciones de seguridad social del continente, mientras que la segunda se refería directamente a los problemas que se presentaban en el ámbito de la “formación y selección de personal en las instituciones de seguridad social”. Zermeño Córdova, *op. cit.*, p. 12.

por el Instituto Mexicano del Seguro Social, para el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social; y el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.³⁵

Más adelante en ese mismo año, el informe de la Dirección del IMSS informaba escuetamente:

Para cumplir los compromisos internacionales respectivos, fueron inaugurados los edificios de la sede del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y los del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, que prestarán un apoyo excepcional a los trabajos de adiestramiento y capacitación técnica de los funcionarios y administradores que requiere el Instituto, dada la constante expansión de sus servicios.³⁶

Por otra parte, la coincidencia de las reuniones de la AISS y del CPISS sirvió para que se firmara un acuerdo de colaboración entre ambas instituciones. En dicho acuerdo, el CIESS sólo fue mencionado —quizá por su reciente fundación— como un organismo al que se le apoyaría mediante convenios específicos a ser firmados entre la Asociación Internacional y el Comité Permanente.³⁷

³⁵ IMSS, "El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social", México, 1963, p. 6. También citado en Zerméño Córdova, *op. cit.*, pp. 20-21.

³⁶ CUIGT-IMSS (s. f.), "Datos sobre el desarrollo del Seguro Social en 1963", Archivo Benito Coquet/Caja 4.

³⁷ La cooperación entre la AISS y la CISS, la institución-madre del CPISS, databa de inicio de la década anterior, cuando comenzaron a publicar al unísono *Seguridad Social*, cuyo primer número apareció el 1 de octubre de 1951 con el siguiente pie de imprenta: "Publicada mensualmente por las Secretarías Generales de la A. I. S. S. y de la C. I. S. S. O. I. T. -Ginebra, Suiza".

Es innegable la importancia que tuvo la fundación del CIESS en la consolidación de la Conferencia Interamericana y de su Comité Permanente, y en la expansión de su presencia e influencia en todo el continente (en particular en los países hispanohablantes, pero también, en los años subsecuentes, en las áreas anglo y francófonas del Caribe). Con el CIESS, la Conferencia y el Comité dejaban de ser espacios eminentemente declarativos y adquirirían un “formidable organismo de cooperación activa”, de gran visibilidad y protagonismo, como lo señalaría años después uno de sus directores.³⁸ La seguridad social había alcanzado una dimensión geográfica y temática que requería instituciones altamente especializadas que contribuyeran a la formación de cuadros específicamente destinados a las funciones cada vez más complejas de las organizaciones del campo.³⁹

Tampoco se puede ocultar la importancia del CIESS para el propio IMSS: que el centro tuviera su sede en México y naciera tan vinculado a las estructuras administrativas del Instituto le daba a éste una proyección continental de la que había carecido hasta entonces. Al anunciar los trabajos preparatorios para que México asistiera a la XVII Conferencia Interamericana de Seguridad Social (que se celebraría en Asunción, Paraguay, del 31 de mayo al 12 de junio de 1964), un alto funcionario del IMSS resaltó el constante apoyo mexicano al fortalecimiento de la CISS, cuyo Comité

³⁸ César Sepúlveda, *op. cit.*, p. 378.

³⁹ Un vistazo progresivo a los índices de las revistas *Seguridad Social*, *Boletín del CIESS* y *Revista CIESS* puede servir para comprobar la creciente complejidad del campo y lo que significan para la seguridad social los abruptos cambios del sistema mundial en las décadas subsecuentes a la creación del CIESS.

Permanente tenía su sede en la Ciudad de México. Este apoyo también se había hecho patente

en la proposición que hizo [México] para la creación del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, [...] a cuyo efecto, el Instituto procedió a la construcción de los edificios correspondientes en una zona vecina a la Unidad “Independencia” de Servicios Sociales y Habitación, y a edificar también, los edificios para la sede del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.⁴⁰

Además de sus creadores directos —la CISS y su Comité Permanente (aunque habría una paternidad “oculta” e infinitamente más eficiente, la del IMSS, al cual estaba “encomendado”)—, el Centro nació arropado por varias instituciones internacionales como la OIT, la AISS y la OEA (que en esos momentos arrastraba una de sus peores crisis, a consecuencia de la expulsión de Cuba de su seno el año anterior), o bien la Administración de Seguridad Social del gobierno de Estados Unidos, todavía imbuida de los languidecientes principios de la Alianza para el Progreso.⁴¹ Con crisis

⁴⁰ González Durán a Gorostiza, Confidencial, México, 14 de abril de 1964, SRE/AHGE/Leg. XII-763-1.

⁴¹ En 1964, el gobierno de México había rechazado una invitación a participar en una reunión de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), creada en Lima en 1954, pero cuya sede era la capital de la España franquista, país con el cual México había roto relaciones en 1940. Al declinar la invitación se dijo simplemente que México no podía asistir pues no era parte de la OISS, una vez que era un organismo “que tiene su sede en Madrid y cuyas actividades se encuentran financiadas por el gobierno de ese país”. José González Durán, subdirector general administrativo del IMSS, a José Gorostiza, secretario de Relaciones Exteriores, Confidencial, México, 14 de abril de 1964. SRE/AHGE/Leg. XII-763-1.

o sin ella, todos los organismos mencionados se comprometieron a apoyar al Centro; un proyecto acariciado por largo tiempo, al menos para los dos primeros, y que finalmente se había hecho realidad.

Contrario a lo que se podría esperar de una institución de reciente creación, las actividades del Centro, firmemente apoyadas por el IMSS, arrancaron a toda velocidad bajo la batuta del doctor Gonzalo Arroba (1963-1971), su primer director, explorando desde el primer momento el nuevo terreno en el que el organismo habría de moverse. Comenzó con campañas de promoción de la importancia de la investigación, la difusión y el estudio profesional de las materias asociadas con la seguridad social, y también difundió entre la población en general el concepto mismo de seguridad social, junto con sus instrumentos de actuación y las políticas públicas que lo concretaban.

El CIESS rápidamente pasó del discurso a la acción: menos de un mes después de haber sido fundado, el 1 de abril de 1963, ya daba su primer curso interamericano. Sin duda, tal velocidad se hizo posible gracias a que la OIT financió viajes y estancias de algunos profesores invitados, mientras la AISS gestionaba el traslado de personalidades del sector, miembros de la Asociación a México, para desempeñarse como conferencistas o profesores del Centro, mientras el IMSS proporcionaba cuadros técnicos y administrativos de gran experiencia para coordinar cursos, dirigir seminarios, presidir mesas redondas, etcétera.⁴² Con esos apoyos, en su primer año de vida, el Centro impartió cuatro cursos interamericanos (esto es, con asistentes de

⁴² CIESS, *El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social en su primer año de Actividades*, México, 1964, p. 8.

varios países del continente) y seis locales, con la colaboración de docentes y especialistas de varios países americanos y europeos. Para hacer notorio el apoyo de estas diversas instituciones, se consiguió que algunos de sus dirigentes dictaran un ciclo de conferencias como acto inaugural de los trabajos del Centro. La importancia de esos personajes en el ámbito internacional, de hecho, le dio un gran arranque al Centro.⁴³ Y desde un principio se estableció la tradición de ceder las instalaciones del CIESS para actividades afines, patrocinadas por instituciones hermanas, y de emplear de manera intensiva las instalaciones destinadas al alojamiento de participantes en los cursos.

Durante esos primeros años, las relaciones del CIESS con el IMSS fueron naturalmente muy estrechas; desde luego, por ser éste su principal financiador. En esos momentos, las fuentes de financiamiento del Centro se componían de:

- a) Las cuotas ingresadas por las instituciones de seguridad social que enviaban sus funcionarios a capacitarse.
- b) La contribución de la OIT.
- c) La contribución del IMSS.
- d) Las contribuciones indirectas de otros organismos, por medio de becas a estudiantes, viáticos y honorarios de profesores.

⁴³ Entre los conferencistas estuvieron el doctor Antoine Zelenka, jefe de la División de Seguridad Social de la OIT; el doctor Leo Wildman, secretario general de la AISS; el doctor Vladimir Rys, editor del *Boletín de la AISS*, y Jack S. Futterman, director asistente de la Administración de Seguridad Social de Estados Unidos. Véase *ibid.*, p. 29.

De ellas, la contribución del IMSS era la más importante. Por ejemplo, la aportación de la ORT para el periodo de abril de 1963 a septiembre de 1965 había ascendido a poco menos de 200 000 pesos, destinados a pagos de alojamiento, pasajes y honorarios de profesores, mientras que la del IMSS alcanzaba un poco más de 8 millones, que incluían los 5 millones del rubro más pesado: “remesas en efectivo”. Es decir, financieramente hablando, el Centro era un departamento del IMSS.⁴⁴

Pero dicha relación no se manifestaba sólo en el ámbito financiero, sino también, por ejemplo, en el préstamo de espacios para prácticas y trabajo de campo de los asistentes a los cursos de capacitación. Todo eso creaba una cercanía tal que hacía del CIESS (y de la CISS y su Comité Permanente) casi una dependencia del Instituto, o, por lo menos, un órgano subalterno íntimamente asociado. Hay que ver el papel timbrado del CIESS de los primeros tiempos para tener una visión —simplificada y simplificadora— de esa relación: el logotipo del Centro estaba compuesto por los logotipos de la Conferencia y del IMSS, dentro de un círculo en cuya curvatura se leía el nombre del Centro. Su nombre aparecía también en un encabezado a lo ancho de la página, en la parte superior, abajo del cual se anotaba la dirección del CIESS: “Unidad Independencia” (“ciudad de obreros”⁴⁵).⁴⁶ Había un último elemento de es-

⁴⁴ CIESS, “El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social durante el periodo comprendido entre el 1° de abril de 1963 y el 15 de septiembre de 1965”, IMSS/CUIGT/ABC/Caja 3, México, 1965.

⁴⁵ Benito Coquet, “Discurso de bienvenida al presidente Charles de Gaulle en su visita a la Unidad Independencia”, IMSS/CUIGT/ABC/Caja 3, México, 17 de marzo de 1964.

⁴⁶ La Unidad Independencia es una obra magna del sexenio de López Mateos, construida por el IMSS y a la que durante mucho tiempo el Centro



trecha vinculación: el director general del IMSS era, al mismo tiempo, presidente de la CISS y del CIESS, formalmente por encima de su director.

Independientemente de esa especie de identidad aún precaria, la combinación del magnífico auditorio con las amplias facilidades para el alojamiento de visitantes convirtió al Centro rápidamente en un espacio privilegiado y procurado para actividades de otras instituciones. Así, para 1965, el CIESS ya había sido sede de 12 eventos externos, entre ellos un Congreso Nacional de Sociología, el Primer Ciclo de Estudios Regionales en América Latina del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT, una Reunión del Comité Especial sobre Derecho Internacional de la ONU, la Primera Reunión de la Comisión Preparato-

apareció asociado, casi como un apéndice. Por ejemplo, varias materias periodísticas que anunciaban eventos en el CIESS se referían a su auditorio como “el auditorio de la Unidad Independencia”.

ria para la Desnuclearización de América Latina, un (muy apropiado) Congreso Nacional de Arquitectos, etcétera.

Dos años después, entre el 13 y el 18 de noviembre de 1967, tuvo lugar una importante reunión del Grupo de Estudio sobre Seguridad Social y Planeación Nacional, convocada por la OEA y por el CIESS. En ésta, se revisó y discutió un documento que la OEA le había pedido a un experto, para que sirviera de base a las deliberaciones del Grupo. En pleno vigor del desarrollismo de Estado, los integrantes del encuentro discutieron los principios generales del desarrollo económico y analizaron cómo los factores sociales, en particular los que incidían en la seguridad social, se relacionaban con las variables económicas; por ejemplo, con la tasa de crecimiento del producto nacional y de la población, las características de su distribución, la relación entre objetivos económicos y sociales del desarrollo.

Después se debatieron cuestiones específicas de la seguridad social, su incidencia en el desarrollo económico y viceversa. Asimismo, se repasó la situación de los seguros sociales en América Latina, se contrastaron los regímenes de pensiones y jubilaciones con los que daban preferencia a un abanico mayor de contingencias cubiertas. Una conclusión importante en este rubro fue la constatación de que no eran necesariamente los grupos de menores ingresos lo que se beneficiaban del amparo de los seguros sociales existentes, pues apenas una sexta parte de la población económicamente activa del subcontinente se encontraba cubierta, mientras que la inmensa mayoría de la población rural carecía de cualquier programa de seguridad social. Las recomendaciones resaltaban la importancia de la planeación económico-social, otro favorito de la época, y abundaban sobre sus virtudes, al afirmar “que los servicios de salud

deben responder a objetivos nacionales”, razón por la cual era necesario “propiciar la participación de la seguridad social en la planeación coordinada de los servicios de salud”. En ese sentido, se recomendaban enfoques de protección universal que —se intuye— no dependieran de la fuerza política de los segmentos organizados, sino que garantizaran “una protección básica a las capas mayoritarias y más necesitadas de la población [...] en vez de circunscribirse, como en el pasado, a determinados grupos únicamente”. La última recomendación era que los organismos convocantes continuaran los estudios sobre los temas abordados. Era un mandato y una agenda de investigación para el CIESS.⁴⁷

⁴⁷ Grupo de estudios sobre Seguridad Social y Planificación Nacional, “Resumen y conclusiones”, CIESS/OEA/IMSS/CIIGT/Archivo Benito Coquet/Caja 3, México, 1967.

IV. LA REFORMA DE 1971

Para el CIESS, 1971 fue un año de gran importancia. Durante la XVII Reunión del CPSS, celebrada en agosto de ese año en Quito, Ecuador, el director del IMSS y presidente del Centro, Carlos Gálvez Betancourt, después de hacer un minucioso análisis de lo que habían sido hasta ese momento las actividades del CIESS, propuso un ambicioso plan de reforma, a ocho años del inicio de sus funciones. El balance era positivo, pero también habló de disfunciones y carencias; consideraba que “su reestructuración constituía una tarea inmediata y fundamental para lograr mejor sus objetivos y realizar con mayor efectividad sus funciones básicas de capacitación del personal al servicio de las instituciones americanas de seguridad social”. El punto de arranque de la reestructuración debía ser una mayor participación regional en sus actividades “pedagógicas”, la formación de investigadores, “tan necesarios y escasos en el campo de la seguridad social”, y la constitución de una “plataforma de inquietudes” sobre cuestiones relacionadas con ese campo.

La organización del Centro debía ser reformada, para lo cual se estableció una Junta Directiva, con una apropiada representación regional, y el Consejo Técnico Consultivo que estaba previsto en los estatutos originales. La propuesta de Gálvez Betancourt fue aprobada por la asamblea que, según la costumbre, reunía delegados de todos los países

miembros y representantes de organismos internacionales, y se creó entonces una “Comisión de Estudio” de nueve miembros, entre ellos el doctor Gonzalo Arroba, director del CIESS. Se entregó la coordinación a la representante mexicana, Lucila Leal de Araujo, del IMSS, apoyada por un Secretario Técnico compuesto por funcionarios del Departamento de Asuntos Internacionales del IMSS, y se fijó un plazo de 60 días para que la Comisión rindiera su informe.

La Comisión convocó a una reunión en el centro vacacional del IMSS, en Oaxtepec, que se realizó entre el 25 y 30 de octubre de ese mismo año de 1971, para definir las bases sobre las cuales se llevaría a cabo la reestructuración del Centro. Al final del plazo, “la Comisión acordó las reformas indispensables al Estatuto vigente del Centro, para dotarlo de una estructura jurídica más adecuada para el mejor cumplimiento de sus objetivos, que pueda inducir a una proyección de mayor significación para la seguridad social del Continente Americano”.⁴⁸

El documento final, firmado por Gálvez Betancourt, llevaba por título “Perspectivas y actividades futuras del Centro Interamericano de Seguridad Social”. En él se repasaban las actividades llevadas a cabo por el CIESS en los ocho años transcurridos desde su fundación, y se resaltaba el énfasis puesto por el doctor Gonzalo Arroba “en la capacitación preferente de los funcionarios que laboran en las instituciones de seguridad social”; una meta prioritaria establecida por los acuerdos y resoluciones de la CISS que le habían dado origen. El documento, resultado de una amplia encuesta encomendada por el IMSS y el CIESS en todo

⁴⁸ Lucila Leal de Araujo a C. P. Antonio Ortega Medina, “Reestructuración del CIESS”, IMSS/CUIGT/AH 301/1-2-4/542, México, 1971.

el ámbito latinoamericano, había mostrado la necesidad de dar a las instituciones de seguridad social estructuras administrativas que permitieran una mayor capacidad operativa: También señalaba la necesidad de orientar al Centro a formar generaciones de “cuadros medios” que pudieran manejar dichas estructuras reformadas y ampliadas.

Una segunda demanda era que el CIESS estuviera más presente en la región o, en palabras del documento, que lograra “una proyección directa hacia los países”, una vez que muchas instituciones miembros tenían dificultades financieras para enviar funcionarios y técnicos a capacitarse en la sede mexicana. Esta demanda fue igualmente aprobada y asumida por la presidencia de la institución, con lo que puso la semilla de lo que sería desde entonces y hasta nuestros días una de las principales actividades del Centro: los cursos subregionales de capacitación, realizados fuera de su sede. La fórmula, aunque entonces rodeada de una cierta excepcionalidad, no difería mucho de la práctica actual: “podría pensarse en la posibilidad de que en algunos casos y a solicitud expresa de las instituciones mismas se coordinaran los esfuerzos del Centro y los de los organismos solicitantes, para impartir algunos cursos de corta duración y de especialización adecuada a las necesidades más urgentes de los organismos interesados”.

Esas dos demandas de las instituciones miembro del CIESS —la formación de cuadros medios y la “proyección hacia los países”— testimoniaban el inicio de su consolidación como centro de excelencia en el área docente. La tercera reforma era una recurrencia de lo anterior y, al mismo tiempo, una plataforma para lanzar al CIESS como un órgano productor y difusor de innovaciones en el área de la seguridad social: concretar la función de centro de

investigación que constaba en sus estatutos. Una función que hasta ese momento había sido “sacrificada” en aras de la docencia, pero que también había sido postergada debido a la escasez de recursos (humanos, materiales y financieros) para un tipo de actividad inédita —la investigación en seguridad social—y, por eso, en sí misma innovadora. Seguramente era este carácter altamente novedoso el que condicionaba el tiempo de su implantación. Así, el documento proponía que el Centro asumiera la coordinación de “recursos financieros, humanos y materiales, para lograr la organización y el establecimiento de un gabinete de investigación a largo plazo”.

El cuarto nivel de la reestructuración del CIESS destacaba la notable labor de difusión que se realizaba desde su fundación al permitir y propiciar el intercambio de experiencias en todos los aspectos de la seguridad social a lo largo del continente americano. El reconocimiento de la importancia de esa actividad llevó a buscar medios para su institucionalización —o su “racionalización”, como decía la fuente— por medio de la creación de un órgano permanente de difusión que acogiera y difundiera las múltiples actividades realizadas en el campo de la seguridad social en todo el continente, pero que también abriera sus páginas para proyectos y propuestas de actividades futuras, de manera que permitiera, con tiempo, una acción planificadora más integral y “oportuna”:

La recepción y difusión de las ideas, experiencias e inquietudes de los países miembros a través de una publicación de esta naturaleza, permitiría el ejercicio continuo de la comunicación, que conduciría a la formación de un acervo de estudios e informaciones, accesibles para la consulta de los

países que han puesto sus esperanzas en un centro educativo de esta índole.

De acuerdo con el informe de Gálvez Betancourt, estas propuestas de reestructuración (“la proyección que se pretende dar a las actividades futuras del Centro”) que integraban un nuevo estatuto, significaban, como se advirtió arriba, una reforma mayúscula en la constitución orgánica del CIESS. En este sentido, la propuesta más importante hablaba de la creación e integración de un Consejo Directivo, dotado de una representación regional complementada con la presencia de delegados de los organismos internacionales que habían acompañado al Centro a lo largo de su existencia. El Consejo, que figuraba como “órgano auxiliar de la Presidencia del Centro”, parecía ser en realidad un eslabón entre el IMSS (que tenía la “presidencia”) y el propio CIESS (donde había un “director”) en la cadena de toma de decisiones.

Al lado de ese organismo se proponía también la composición de un Consejo Técnico Consultivo, ya previsto en los estatutos del Centro, igualmente integrado por representantes regionales, además, por supuesto, de delegados de la CISS y del IMSS, “organismos a cuya acción conjunta se ha encomendado el funcionamiento del Centro”.⁴⁹ Cuando Arroba renunció a la dirección del CIESS a finales de 1971, Lucila Leal de Araujo, jefa del Departamento de Asuntos Internacionales del IMSS, asumió de manera interina la dirección y presentó la primera Junta Directiva (ex Consejo), surgida de la propuesta de reestructuración,

⁴⁹ IMSS, “Perspectivas y actividades futuras del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social”, IMSS/CUIGT/AH-301/1-2-4/542, México, s. f.

encabezada por el director general del IMSS y presidente del CIESS, y por el secretario general del CPISS. Seis representantes de países miembros del CIESS completaban ese cuerpo directivo.

El nuevo organismo se reunió en la Ciudad de México en marzo de 1972, elaboró un “Anteproyecto de Reglamento del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social” y recibió el informe de actividades de septiembre de 1971 a septiembre de 1972 en el que, al lado de la relación de cursos ofrecidos, se abordaban los principales problemas del área de docencia. Para comenzar, “contar con mayor asistencia de participantes en los cursos”. Los obstáculos eran, desde luego, la distancia entre los países participantes y la sede del CIESS, el costo de los pasajes aéreos, las dificultades de que los asistentes potenciales se alejaran de sus lugares de trabajo, etc. Pero había también cuestiones inherentes al propio Centro, y así lo decía el informe:

Se tiene la seguridad de que si se mejora aún más el contenido de los cursos, el funcionamiento general, la oportunidad de las informaciones y la eficiencia de las actividades, se puede esperar reconocimiento y prestigio y esto será la mejor ayuda para que un mayor número de asistentes acudan al Centro. Si además se logra ayudar a las instituciones a facilitar el envío de sus funcionarios, será posible obtener mayor afluencia de asistentes.⁵⁰

⁵⁰ CIESS, “Informe de actividades, septiembre de 1971 a septiembre de 1972”, México, 1972, p. 7.

Ese año, en el marco de las reformas determinadas en 1971, se había constituido la Unidad de Investigación, compuesta inicialmente por una única persona, a la que se incorporaron a lo largo del periodo reportado “un colaborador más” y, al final, “tres jóvenes estudiantes de Ciencias Políticas y Sociales”. El personal era tan eximio como las tareas programáticas de la Unidad de Investigación,⁵¹ pero sus componentes avanzaban con toda bravura. Ya habían elaborado un documento “Metas e Indicadores Socio-Económicos”, una nota bibliográfica de un libro sobre política de desarrollo social en América Latina, y un proyecto de investigación sobre “Análisis financiero de la Seguridad Social en América Latina”. Las consideraciones sobre la Unidad concluían con estas observaciones: “Para que esta Unidad trabaje en forma más coordinada y provechosa, hace falta nombrar un jefe de la misma, con objeto de que asuma la responsabilidad de los trabajos, dirija las actividades y averigüe las necesidades más urgentes hacia donde enfocar el trabajo de investigación”.⁵²

Para el futuro inmediato, el Informe de 1971-1972 planteaba concretar otras determinaciones constantes del “Anteproyecto de Reglamento”, como la integración de un Consejo Técnico Consultivo y, más importante, la creación de cinco “unidades docentes”, a saber: 1. Administración de la Seguridad Social; 2. Medicina Social; 3. Estudios Jurídicos y Económicos-Sociales de la Seguridad Social; 4. Servicios Técnicos de la Seguridad Social, y 5. Disciplinas diversas. Las conclusiones del informe resaltaban que:

⁵¹ *Ibid.*, p. 22.

⁵² *Ibid.*, p. 23.

- I. Se ha logrado un Estatuto que establece, además de las funciones de docencia del propio CIESS, las de investigación y difusión y la ampliación de las actividades relativas a la capacitación y actualización a través de Cursos Regionales en diversos lugares de Latinoamérica./Por primera vez y de acuerdo con el propio ordenamiento, se integró la Junta Directiva y se elaboró un proyecto de Reglamento.
- II. La reestructuración del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, se ha reflejado en los aspectos docentes, en forma significativa en lo referente a difusión, selección de participantes, distribución de material didáctico, mejor selección de profesores y evaluación de los mismos, así como la programación de los Cursos divididos en tres áreas: Marco Conceptual, Materias Específicas y materias complementarias [...].
- III. En lo referente a Investigación se ha logrado la integración de un Gabinete Técnico que desarrollará un programa de investigación tendiente a conocer algunos aspectos específicos de la Seguridad Social en el continente.⁵³

Los años siguientes fueron dedicados a la implementación de los cambios implícitos en el proyecto de reestructuración de 1971, y transcurrieron con un interinato en la dirección del Centro que duró hasta el 20 de febrero de 1973, cuando el licenciado Rodrigo Fournier G. asumió el cargo, ya con una Junta Directiva debidamente conformada y cuando se cumplía el X aniversario de la fundación del

⁵³ *Ibid.*, p. 34.

CIESS. El Centro ya contaba con un estatuto provisional que establecía los deberes y atribuciones de la dirección y del Consejo Técnico Consultivo, integrado por tres miembros del cuerpo de profesores e investigadores del Centro, dos representantes del CPIS y dos del IMSS. Lo presidía el director del Centro, y el secretario técnico de la institución fungía también como secretario del Consejo. Sus deberes y atribuciones eran “formular los programas docentes y de investigación, evaluar periódicamente dichos programas y emitir su opinión con relación a los proyectos de presupuesto de enseñanza y de investigación que formule el Director del Centro”.⁵⁴ El CIESS tenía un programa de becas financiado por la OIT, la OEA y el IMSS, lo que permitía resolver, por lo menos en parte, el problema de la asistencia de alumnos extranjeros a los cursos ofrecidos en la sede, al tiempo que se comenzaban a implementar cursos en sub-sedes latinoamericanas, en obediencia a uno de los mandatos del proyecto de reestructuración de 1971.⁵⁵

Así, el año de 1973 terminaba con los órganos de dirección del CIESS debidamente constituidos —la Junta Directiva y el Consejo Técnico Consultivo, Secretaría Técnica, etc.— y con su Estatuto aprobado de manera definitiva. Sin embargo, un año después, en el marco de la X Asamblea General de la CISS, celebrada en la Ciudad de México, seguía señalándose el problema de la poca asistencia de participantes a los cursos ofrecidos que redundaba en “un bajo

⁵⁴ CIESS, “Informe del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social”, XIX Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (Bogotá), México, 1973, pp. 4-5.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 26. Ya se habían realizado dos actividades docentes fuera de sede, una en El Salvador y otra en Panamá.

aprovechamiento de la actividad del Centro en relación con el número de instituciones y de empleados y funcionarios de las mismas". Además, había que lamentar las variaciones en los niveles de preparación de los asistentes a los cursos, que dificultaban sobremanera la conducción de las aulas y la obtención de resultados satisfactorios, un problema que remitía a carencias de las propias instituciones miembros del CIESS (pero que no había impedido que los cursos fuera de sede pasaran de 0 en 1972 a 221 en 1973).⁵⁶

Al lado de esos inconvenientes, el CIESS había conseguido que la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) reconociera como monográficos los cursos médicos dictados en el Centro y que contaran como créditos para programas de especialización, maestría y doctorado, mientras que autoridades de la recién fundada Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) negociaban un acuerdo semejante y ya había reconocido un puñado de cursos del Centro como estudios de posgrado. Con la UAM, el CIESS había acordado la elaboración de "programas de investigación conjunta en el campo de los servicios de la seguridad social, en los aspectos administrativos de las instituciones de seguridad social o bien sobre temas sociales, políticos, económicos y jurídicos de la seguridad social".⁵⁷ Sin embargo, el rubro de la investigación avanzaba muy lentamente, a pesar de los acuerdos con instituciones universitarias. Hacia 1976, con una dirección interina a cargo del doctor Gastón Novelo, secretario general del CPISS, por indicación

⁵⁶ CIESS, "Informe de la Dirección del Centro Interamericano de Seguridad Social (1972-1974)", Décima Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (San Salvador), México, 1974, pp. 10, 28-29.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 34-36.

del presidente del CIESS y director del IMSS, Jesús Reyes Heróles, el Gabinete de Investigación inició lo que sería por muchos años su principal actividad: “la revisión y estudio de la evolución y estado actual de la seguridad social en el continente”, con vistas al XXXV Aniversario de la CISS.⁵⁸

En los primeros meses de 1979, con Arsenio Farell al frente del IMSS, inició el proyecto de que el CIESS ofreciera un primer curso de maestría en Actuaría, Estadística e Informática. Había una propuesta de reforma de los estatutos, presentada por el director del CIESS, José Nieto Pascual, una vez que el reglamento de esos años no contemplaba la existencia de personal docente dedicado de tiempo completo a las actividades académicas. Entre otras cosas, también se proponía que las actividades de investigación se integraran de alguna manera a las nuevas maestrías. Pero las necesidades organizacionales eran más grandes que eso: no había un reglamento de personal docente del Centro ni mecanismos establecidos para la contratación de académicos, tampoco había protocolos claros para los exámenes de admisión a los cursos, lo que despertaba una serie de preocupaciones pues los del CIESS debían ser “estudios de alto nivel” y disfrutar de “prestigio mundial”. Las maestrías, pensadas como presenciales y de larga duración (18 meses) presentaban otros muchos problemas, como el de los alojamientos, pues el Centro sólo podía aceptar estudiantes solteros, sin niños, etcétera.⁵⁹

⁵⁸ “Documento preparado por el Prof. Arturo Mazanos, Secretario Técnico del CIESS”, s. f., fls. 30-31, Biblioteca del CIESS, México.

⁵⁹ CIESS, “Proyecto de cursos y maestrías. Reunión del Consejo Técnico Consultivo”, 9 de marzo de 1979, Biblioteca del CIESS, México. Preocupaba a las autoridades del IMSS el problema de los posibles “romances” que pudieran resultar de una tan larga convivencia entre los y las estudiantes.

V. 1984: CRISIS FINANCIERA Y REESTRUCTURACIÓN

En julio de 1983, en medio de una difícil coyuntura económica para todos los países de América Latina, agobiados por problemas de la deuda externa y de inflación galopante, el CIESS celebró unas jornadas de capacitación a las que asistieron representantes de la mayoría de los países miembros de la CISS, y en cuyas conclusiones se aprobó “un nuevo modelo”, que reconocía cinco áreas sustantivas de actividades: “1) Medicina Social; 2) Actuaría y Planeación Financiera; 3) Organización y Administración; 4) Salud en el Trabajo, y 5) Insumos, Obras y Patrimonio Inmobiliario”. El modelo fue ratificado en la XXVII Reunión del CPISS, que se realizó en septiembre de 1983 en la ciudad de Panamá, y para ponerlo en marcha se convocó a un encuentro de la Junta Directiva del CIESS (ex Consejo Directivo) y de la Comisión Ejecutiva del CPISS en Cali, Colombia, que tuvo lugar en febrero de 1984, en el contexto de una “Reunión Interamericana de Seguridad Social”. La Junta no se reunía desde 1978, prueba de las dificultades efectivas de concretar la incorporación de los organismos directivos que se había determinado en el proyecto de reestructuración de 1971.

La reunión de febrero se realizó bajo la presidencia de Ricardo García Sáenz, presidente del CIESS y director general del IMSS, con la presencia de delegados de Colombia,

Argentina, Cuba, República Dominicana, Costa Rica, Perú, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala y Panamá, acompañados por miembros de la Comisión Ejecutiva del CPISS y los organismos internacionales de costumbre: la OIT, la OPS, la OEA, la AISS, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Se esperaba que en esa ocasión se pudiera:

imprimir un nuevo y efectivo dinamismo a este órgano superior del CISS [la Junta Directiva], tanto para el completo ejercicio de sus atribuciones, [...], como para que se reúna regularmente por lo menos una vez al año, a fin de considerar y evaluar los programas y presupuestos de la Institución [...] La estructura del Centro ha respondido a su evolución normal a lo largo de 20 años, permitiendo, no exenta de limitaciones, la prestación de los servicios. Sin embargo, es llegado el momento de enriquecer el esquema formal de operación con un contenido específico que responda directa, pronta y eficazmente a las necesidades de capacitación de las instituciones para las que se elaboran nuestros programas.

El “contenido específico” eran las cinco nuevas áreas de operación, que se convertían en otras tantas subdirecciones con sus respectivos titulares, nombrados por el presidente del CISS. El plan de actividades para 1984, que contemplaba la realización de 23 cursos, ya se había elaborado de acuerdo con ese esquema; sin embargo, para llevar a cabo la reformulación programática se hacía necesaria una modificación estatutaria del Comité Permanente y de la propia CISS, cuyo estudio jurídico se encomendó a la di-

rección del Centro.⁶⁰ Paralelamente, un informe del Centro puso sobre la mesa las fallas del sistema de financiamiento que hasta ese momento había prevalecido. Compuesto en teoría por a) partidas presupuestales del CPISS y del IMSS; b) ingresos propios; c) aportaciones especiales de las instituciones integrantes de la CISS; d) créditos y aportaciones de organismos internacionales, y d) donaciones y legados, el esquema apenas había contado efectivamente con los recursos del IMSS (94 %), ingresos propios (5 %) y contribuciones de organismos internacionales (1 %). La tremenda desproporción en el financiamiento del Centro, que lo hacía enteramente dependiente del presupuesto del IMSS y lo transformaba, a pesar de su título, en un organismo prácticamente mexicano, fue la base de una resolución aprobada por unanimidad en el seno de la reunión para modificar el esquema vigente y sustituirlo por otro “que aplicara el principio de responsabilidad financiera compartida, de tal suerte que el costo presupuestal fuese repartido entre los países beneficiados con los servicios del Centro”.⁶¹ Se trataba de que lo “interamericano” no fuera sólo el ámbito de las actividades del Centro, sino también su financiamiento.

Ese mismo año se celebró en el Centro Vacacional de Oaxtepec la XXVIII Reunión del Comité Permanente Interamericano. El clima de crisis regional estaba presente desde los preámbulos del Informe de la Secretaría General y había impuesto “como obligación prioritaria la vigilancia estricta

⁶⁰ “Reunión Interamericana de Seguridad Social. Comisión Ejecutiva CPISS; Junta Directiva CIESS. Cali, Colombia, 16-17 de febrero de 1984”, IMSS/CUIGT/AH-804/6-6-27/15188.

⁶¹ CIESS, “Estudio sobre financiamiento del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social”, Biblioteca del CIESS, Oaxtepec, 1984, p. 3.

de las estructuras administrativas y financieras de la seguridad social". Se esperaba que la reunión fuera:

[una] oportunidad propicia para significar la importancia concedida a la formación de recursos humanos en 1984 por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, que al modificar su estructura para adecuarla a la problemática contemporánea, ha obtenido excelentes resultados en sus programas [...]. Sin duda, la tercera década que inició este organismo al servicio de los países de América, permitirá ratificar el acierto de personalidades que en 1960, en la Sexta Asamblea General de la CISS, con pensamiento visionario redactaron las Resoluciones 55 y 58 que dieron origen al Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social; actualmente vigorizado por las acertadas iniciativas del Presidente y de la Comisión Ejecutiva del Comité Permanente, así como por la eficiente Dirección de las áreas operativas de docencia e investigación.⁶²

El Centro, que anunciaba que hasta ese momento había capacitado a más de 5000 técnicos y funcionarios de todo el continente, presentó un "Proyecto para un nuevo esquema financiero" en obediencia a las resoluciones de la Reunión de Cali. Se enfatizaban dos principios fundamentales: la responsabilidad compartida y la solidaridad continental, con base en las cuales se establecía un nuevo sistema de cuotas que debían ser cubiertas por los miembros del CIESS (las más altas —un termómetro de la riqueza relativa de esos años— eran las de Estados Unidos, 17.01;

⁶² CISS, "Informe", XVIII Reunión de la Secretaría General, Biblioteca del CIESS, Oaxtepec, 1984.

Argentina, 12.63, y Venezuela, 9.64), y se aprobaba una participación decreciente del IMSS en el financiamiento del organismo, que debía ser paulatinamente sustituida por incrementos en las contribuciones de los otros países. De esa manera, de acuerdo con las nuevas proyecciones, las contribuciones del IMSS deberían pasar de 95 990 dólares en 1984 a 55 735 en 1987, mientras que las aportaciones de los otros países miembros, estimadas en 0 en 1984, deberían llegar a poco menos de 30 500 dólares en la última fecha. Aun así, las aportaciones mexicanas para 1985, que incluían otros organismos además del IMSS, eran incomparablemente superiores a las de los otros países.

El trienio comprendido entre los años 1984 y 1986 fue calificado como el periodo de “mayor actividad” del Centro “desde su fundación”. En ese ambiente de celebraciones se habían realizado los festejos de su XXIII aniversario, “con una emotiva ceremonia en la que se impuso al CIESS el nombre del ilustre mexicano Jesús Reyes Heróles, quien además de su brillante trayectoria como servidor público, ideólogo, investigador y político, fuera maestro fundador de nuestro Centro y Presidente del mismo hace diez años”.⁶³ La nueva estructura académica del Centro, con sus cinco divisiones, había sido un suceso. Cada una de ellas había procedido mediante una “cuidadosa selección de los problemas a los que se enfrenta la prestación de servicios de salud y bienestar social en la Región Americana” y nuevos temas habían sido incorporados a los que ya eran tradicionales en la oferta del CIESS. De 15 cursos realizados en 1983 con una asistencia de 487 alumnos se había pasado en 1986 a 29 eventos con 913 participantes. El área de investigación

⁶³ CIESS, “Informe Dirección del CIESS”, México, 1986, p. 2.

trabajaba en dos proyectos: “La importancia de la medicina tradicional en la atención a la salud de la población rural” y “La atención al embarazo y parto en el medio rural”, para los cuales se había solicitado —y se conseguiría— el apoyo financiero de la Comunidad Económica Europea.⁶⁴

En 1987, la relación entre el Centro, ya bajo la dirección de Agustín Barbosa Kubli, y el IMSS alcanzó un nuevo nivel de formalización con la firma de un convenio de colaboración, en el que se establecía claramente la relación de jerarquía entre ambos organismos. En la declaración núm. V del documento se decía que el IMSS “es propietario de la totalidad de los bienes muebles e inmuebles que tiene en uso el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social”, y “VI. Que es su intención mantener dichos bienes en posesión del CIESS y beneficiarse de los eventos de capacitación ahí programados”, razón por la cual se firmaba el convenio.

Por su parte, en las declaraciones del CIESS se notaba el crecimiento de la institución, pues las cinco áreas operativas determinadas por la reforma de 1978 se habían convertido en nueve, al agregarse “Insumos”, “Informática”, “Investigación y Asistencia Técnica” y “Comunicación e Información”. El convenio institucionalizaba la relación que se había venido dando desde el nacimiento del Centro, pues su primer objetivo, que resumía los propósitos del acuerdo, era precisamente “el desarrollo conjunto de actividades docentes, de investigación y de difusión, que coadyuven al fortalecimiento de las áreas relacionadas con la seguridad social”. Para eso se creaba una comisión compuesta por representantes de ambas instituciones que estaría encargada

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 6-7.

de diseñar de común acuerdo los programas de trabajo del CIESS y supervisar su funcionamiento.⁶⁵

Al año siguiente, entre el 17 y el 19 de marzo de 1988, se llevaron a cabo las jornadas conmemorativas del XXV aniversario de la fundación del CIESS, a las que asistieron diversos representantes de la seguridad social internacional, procedentes de Bélgica, Suiza, Estados Unidos, México, Nicaragua, Costa Rica, Uruguay, Cuba y Honduras, además de los organismos internacionales asociados. Tal vez el resultado más importante de las jornadas, además de la publicación de las ponencias presentadas por los invitados extranjeros, fue la elaboración del “Manual de Procedimientos para el Sistema de Control Académico y Administrativo” del CIESS.⁶⁶ El Informe de la Secretaría General de la CISS 1986-1989, al hacer referencia a los 25 años del Centro, lo llamaba “la más importante casa de estudios especializada en Seguridad Social, de que tenemos conocimiento”.⁶⁷

En tales años, esa importancia se manifestaba, entre otras cosas, en la selección y envío de docentes del CIESS a

⁶⁵ “Convenio de colaboración entre el IMSS y el CIESS”, IMSS/CUIGT/AH-103/7-8-2/18586. Se trata de una copia sin firma ni fecha, fuera de la del año, 1987.

⁶⁶ Los procedimientos se referían a los siguientes temas: “para la inscripción y otorgamiento de becas” a participantes foráneos y locales, “para la contratación de personal docente”, “para el control de ingresos por cursos CIESS programados”, “para el cobro de cursos y seminarios CIESS a participantes”, “para el control de ingresos por cuotas”, “para el control de ingresos por recuperación de la carta compromiso de pago”, “para el control de ingresos por eventos especiales”, etc. CIESS, “Manual de procedimientos para el Sistema de Control Académico y Administrativo”, Biblioteca del CIESS, México, 1988.

⁶⁷ CPISS, “Informe de la Secretaría General de la CISS”, Biblioteca del CIESS, México, 1989.

universidades inglesas para mejorar su preparación académica y consolidar el Diplomado en Estudios de Seguridad Social (impartido por primera vez en 1988), con un promedio superior a 2000 participantes anuales durante el periodo comprendido entre 1985 y 1990. Desde 1988, el Centro ofrecía cursos para las instituciones de seguridad social del Caribe anglófono, con apoyo, entre otros, del gobierno de Canadá. El informe de la Secretaría General de la CISS de 1990, al repasar los avances obtenidos en seguridad social durante las décadas de 1960 y 1970, y las fuertes crisis sufridas en la de 1980, proponía comenzar a definir el perfil de la seguridad social para el siglo XXI, definición en la cual el CIESS debía desempeñar un papel primordial.⁶⁸

A finales de 1991, la dirección del CIESS, ya bajo el mando del doctor Juan Garza Ramos, propuesto por el presidente de la CISS, Emilio Gamboa Patrón, señalaba la necesidad de que el Centro mantuviera un constante proceso de modernización para poder acompañar las transformaciones que se daban en el ámbito de su materia prima, la seguridad social, que ahora se enfocaban preferencialmente a cuestiones del campo “jurídico social”. En virtud de eso, se había organizado “un área académica del campo jurídico que proyecte actividades docentes y de investigación” y fundado una División Académica Jurídico Social, en respuesta a solicitudes de diversas instituciones miembros y acuerdos de la Comisión Americana Jurídico Social. Esa nueva división —como se denominaban ahora las antiguas “áreas operacionales”— debía orientarse “hacia la

⁶⁸ CISS, “Informe y Programa 1991 de la Secretaría General”, México, 1991.

preparación de funcionarios capaces de evaluar el marco jurídico de las instituciones que representan y analizar las posibilidades de adaptación de sus leyes y reglamentos en congruencia con su entorno nacional e internacional”.⁶⁹

Para 1992, la División Jurídico Social del CIESS ya había programado cinco actividades académicas: “1. Seminario sobre Derechos Humanos y Seguridad Social en América; 2. Curso Regional de Teoría y Práctica de la Seguridad Social; 3. Curso Derecho y Seguridad Social, 4. Diplomado en Estudios de Seguridad Social; y 5. Seminario sobre perspectivas de la Seguridad Social. Papel del Sector Público y Privado. La creación de la División Académica Jurídico Social”. Poco tiempo después, al constatar el enorme crecimiento de las actividades de su campo de actuación en todo el continente, la CISS llevó a cabo un programa de descentralización (“desconcentración”) que dio por resultado la creación de cinco subregiones:

- I. La Subregión de los Andes, con sede en Ecuador, que además comprende a Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela.
- II. La Subregión Centroamericana, con sede en Costa Rica, de la que forman parte El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.
- III. La Subregión del Cono Sur, con sede en Uruguay, en donde se concentran Argentina, Brasil, Chile y Paraguay.
- IV. La Subregión del Caribe de habla inglesa, Estados Unidos de América y Canadá, con sede en Trinidad y

⁶⁹ CPISS, “Informe 1991 y Programa 1992 de la Secretaría General”, Río de Janeiro, 1991.

Tobago, que también reúne a Antigua, Bahamas, Barbados, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Dominica, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, y Santa Lucía.

- V. La Subregión Central, que reúne a Cuba, Haití, México, Puerto Rico y República Dominicana.

Entre otros beneficios, la creación de las subregiones debería facilitar el trabajo del CIESS en la medida en que, a partir de ese momento, se podría planificar un conjunto de programas académicos que atendieran a necesidades específicas de cada subregión —a pesar de que la división obedecía obviamente a criterios geográficos y no a un estudio de carencias y demandas de las instituciones de los países miembros—. Aun así, las perspectivas eran estimulantes:

Con el inicio formal de las actividades de las Subregiones, el CIESS contará con un importante instrumento para fomentar cursos fuera de la sede y entrenar a profesores de la región para ampliar el número de personal capacitado que no puede venir a México. De esta manera, el CIESS conserva la necesaria planeación, elaboración y evaluación de los cursos, desconcentrando en lo posible su instrumentación.

Para volver operativos esos enlaces, en ese año de 1993 se creó en el Centro una Coordinación Académica Subregional.⁷⁰

⁷⁰ CISS, "Informe del Secretario General al Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social sobre las actividades realizadas durante 1993 y el Programa para 1994", México, 1993, p. 9.

VI. DEL “PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL” DE 1995 AL “NUEVO MODELO ACADÉMICO DEL CIESS”

El crecimiento de las actividades del Centro y su consolidación como una institución de referencia en el ámbito de la capacitación para la seguridad social en el continente tuvieron un momento de inflexión en noviembre de 1995, cuando se dio a conocer el “Plan de Desarrollo Institucional”. El documento planteaba adecuadamente el complejo contexto de las actividades del Centro a 35 años de su nacimiento, el cual era:

[un] sistema donde los cambios en el entorno son rápidos y constantes presentándose, por mencionar algunos, la falta de homogeneidad de modelos de desarrollo implementados por los países, la modificación en los sistemas redistributivos hacia los diferentes sectores, el establecimiento de mercados más competitivos, la tendencia a la integración de la economía internacional, así como las transiciones demográfica y epidemiológica no uniformes en los países de la región.

El “Plan de Desarrollo Institucional” reafirmaba que la misión prioritaria del CIESS era la formación y desarrollo de especialistas y mandos medios y de alta dirección de

las instituciones de seguridad social continentales, a la par de las tareas de investigación y difusión de sus resultados. Se reconocía la consolidación de su liderazgo en la región y su capacidad de convocatoria que, con base en su “alta productividad y excelencia académica”, debería contribuir a superar “las amenazas” y anular “las debilidades que enfrentan las instituciones de seguridad social”. Al lado de la enumeración de las excelencias del Centro y de su naturaleza de institución de vanguardia, se admitían fallas en su operación, algunas de ellas que venían de tiempo atrás, como la “inadecuada selección de los participantes a los diferentes eventos académicos”, y “las limitaciones en la administración de los recursos que no permiten enfocar de manera óptima los esfuerzos que conlleven al desarrollo académico, de investigación, de publicaciones y de asistencia a los diferentes foros nacionales e internacionales relacionados con la seguridad social”. Nuevas tareas no enfrentadas también se hacían notar, en particular la inexistencia de un sistema de seguimiento de los egresados que permitiera evaluar el impacto efectivo del CIESS en su desarrollo profesional y en las instituciones de procedencia.

Para garantizar el mantenimiento del Centro como un “organismo líder en la docencia, capacitación e investigación en las diversas áreas de la seguridad social”, el Plan proponía cinco programas estratégicos, a saber:

1. Enriquecimiento y desarrollo de la vida académica, científica y tecnológica.
2. Mejoría de los sistemas de gestión académico-operativos.
3. Incremento de la proyección e impacto internacional.

4. Establecimiento de mecanismos generadores de “inteligencia institucional”.
5. Administración eficiente y equilibrio financiero.

El Plan reforzaba de una manera explícita las funciones académicas y de investigación del Centro, que debían continuar como núcleo primordial de su existencia, y que debían realizarse dentro de un ambiente de “libertad intelectual, en el que se conjugue el talento interdisciplinario de sus recursos humanos, el fomento a la creatividad y la participación interinstitucional”. En ese sentido, la estructura administrativa debía estar volcada a atender las necesidades de las funciones sustantivas del Centro. Dentro del programa de enriquecimiento y desarrollo de la vida académica, destacaban propuestas para fortalecer la planta académica y para establecer esquemas para la construcción de carreras dentro de la institución.⁷¹

En la secuencia del Plan de Desarrollo, en 1997 se llegó a la elaboración de “un nuevo modelo académico del CIESS”, presentado por el director del Centro, el doctor Álvaro Carranza Urriolagoitia, a la Junta Directiva, que lo aprobó en mayo de 1997, en una reunión celebrada en Cartagena de Indias, Colombia. El “nuevo modelo” se caracterizaba por un sistema modular de diplomados, educación a distancia (iniciada en 1998), aprendizaje basado en problemas, un sistema de evaluación académica actualizado, y una “orientación matricial de los contenidos con orientación hacia los modelos público, privado y mixto”.⁷² La reforma del modelo

⁷¹ CIESS, “Plan de Desarrollo Institucional”, México, noviembre de 1995.

⁷² Álvaro Carranza Urriolagoitia, “Informe de las actividades del primer semestre. CIESS, 1998”, CIESS, México, 1998.

académico del Centro, que en lo esencial buscaba “transformar al participante que ingresa con un perfil dado para que egrese con el esperado por las instituciones”, significaba pasar de

una adecuación de estructuras académicas departamentales a coordinaciones matriciales para la administración del conocimiento; de cursos verticales para el estudio de temas específicos a actividades interdisciplinarias con múltiples orientaciones; de un proceso de enseñanza unidireccional a dinámicas interactivas donde todos aprendemos de todos; un cambio donde el participante se adaptaba a las metodologías y mecanismos para lograr objetivos del curso, a nuevas modalidades educativas que adaptan los mecanismos y metodologías a las necesidades y objetivos de cada uno de los participantes.

Era una verdadera revolución en la historia del CIESS, un antes y después, ya que se trataba de un modelo “que reemplaza a esquemas que operaron, funcionaron y probaron su utilidad durante 33 años y que a partir del presente constituye una verdadera transformación en nuestras tareas de capacitación e investigación para el fortalecimiento de la Seguridad Social americana”.⁷³

Parte de las innovaciones realizadas en 1997 era la creación de un programa de diplomados que ese año había estado compuesto por cinco cursos, con la participación de 216 alumnos procedentes de 16 países de la región. Con el Centro colaboraron la UNAM, la UAM, la Autónoma del Estado de México, El Colegio de México y el Instituto Tec-

⁷³ CIESS, “Informe de Actividades 1997 y Programa 1998”, México, 1997.

nológico Autónomo de México (ITAM), entre otras instituciones de enseñanza superior. Además de los diplomados, bajo el esquema del nuevo modelo académico se ofrecieron siete cursos de corta duración a los que habían asistido 592 alumnos originarios de 15 países, que participaron en aulas dictadas por profesores de las instituciones arriba mencionadas, además de la Universidad de York, Inglaterra, la Universidad de la Plata, Argentina, la Católica de Chile, la Universidad de São Paulo, Brasil, y otras varias instituciones nacionales, como la Universidad Iberoamericana y el Colegio de la Frontera Norte.

El CIESS desplegaba las alas en todas las direcciones, enfatizando invariablemente las ventajas de la multidisciplinariedad tanto en términos de la enseñanza como del aprovechamiento de los recursos humanos disponibles y de la amplitud de temas que se incluían ahora bajo el rubro de la seguridad social. Así, en el campo de las actividades fuera de sede, se habían ofrecido 20 cursos —para un total de 735 participantes— en Argentina (dos), Bolivia (dos), Costa Rica (dos), Cuba (tres), El Salvador (dos), Guatemala (dos), Panamá (dos), y más Ecuador, Venezuela, Aruba y Nicaragua. A todos ellos habían acudido alumnos de muchos de los países miembros de la CISS.

Otra de las grandes modificaciones en la estructura del Centro, que equivalía a un verdadero *upgrading* en términos de su nivel de actuación, había sido el inicio de los programas de maestría,⁷⁴ que el CIESS buscaba implantar en colaboración con instituciones universitarias, con el mutuo beneficio de “introducir, por un lado, orientaciones temáticas y curriculares en materia de seguridad social

⁷⁴ Como se recordará, fue un proyecto del lejano 1979.

en los programas universitarios, ampliando así el universo de influencia para las universidades y, en consecuencia, mayores opciones educativas para las instituciones de seguridad social". En ese sentido, desde 1996 se ofrecía una maestría en Administración de Servicios de Salud en colaboración con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, con duración de dos años. Se abría también el campo de "Programas Específicos Institucionales", encabezados por la colaboración entre el Centro y la Overseas Development Administration (ODA) del Reino Unido, que desde 1995 ofrecían de manera conjunta —y con apoyo de la Universidad de York— el "Programa de Economía y Financiamiento de la Salud para Centroamérica y México", destinado a formar especialistas que se orientaran a la investigación de "políticas alternas pertinentes a la oferta de servicios costeables y de calidad dentro de la Seguridad Social".⁷⁵

Desde 1994, el CIESS había dado un salto para una región temático-epistemológica vecina pero hasta entonces intocada: el área de la salud. En ese año, el Centro había sido designado Secretario Técnico de la Red Interamericana sobre Economía y Financiamiento de la Salud (REDEFS), creada por el Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud. Tres años después, bajo la dirección del CIESS, la REDEFS estaba en pleno crecimiento y había incorporado a representantes del sector privado, organizaciones no gubernamentales y diversas agencias financiadoras en el ámbito internacional, incluyendo la Organización Mundial de

⁷⁵ *Ibid.*, p. 19. La colaboración con la ODA era financieramente significativa, pues sólo en ese año de 1997, tercero del proyecto, el presupuesto ascendía a 300 000 dólares.

la Salud (OMS). Para alcanzar los objetivos de “Promover y fortalecer la capacitación, investigación, cooperación e intercambio de información en el área de economía y financiamiento de la salud en América”, la Red había propiciado la formación de 21 “Asociaciones” y “Grupos de Economía de la Salud” en otros tantos países, y contaba con la afiliación de más de 700 miembros individuales orientados todos a la investigación de fuentes alternativas de recursos para la salud. En 1998, la reunión del Consejo Directivo de la REDEFS ratificó al CIESS como secretario ejecutivo de la Red por tres años más.

Empero, junto con los éxitos y las metas alcanzadas, había un aspecto constitutivo del CIESS que continuaba notablemente rezagado: la investigación. El informe sobre el “nuevo modelo” institucional propuesto en 1997 señalaba de manera abierta esa deficiencia y definía cuatro “vertientes estratégicas” para subsanar las carencias en términos de investigación. Las cuatro vertientes eran:

Capacitación de recursos y promoción de una cultura hacia la investigación; favorecer la interacción [...] entre las instituciones de Seguridad Social y organismos académicos y universitarios con personal especializado para la realización de proyectos específicos de investigación; intercambio de experiencias, información y tecnología organizacional con otros centros afines al CIESS; integración del Comité Consultivo de Investigación, Grupo Asesor en materia de investigación.⁷⁶

⁷⁶ CIESS, 1977, *op. cit.*, p. 30.

En 1997, la estructura funcional del Centro estaba compuesta por una dirección y dos subdirecciones, la académica y la administrativa. A la Subdirección Académica estaban adscritas la Coordinación de Investigación, el Área de Informática, y las Coordinaciones de las cinco divisiones ya existentes. La Subdirección Administrativa, por su parte, controlaba cuatro “gerencias”: Finanzas y recursos humanos; Hotelería; Comunicación y Extensión Académica, y Apoyo Técnico. Éstos eran los resultados del Plan de Desarrollo Institucional aprobado en 1995 adecuados dentro del “nuevo modelo académico” del CIESS. Pero al año siguiente, en 1998, que marcaba el XXXV aniversario de la fundación del Centro, la crisis financiera internacional, que afectaba a México de manera particular, tuvo un impacto directo en el CIESS, que vio su presupuesto reducido en un 22 % respecto de 1997. La respuesta de la dirección del Centro buscó “enfocar la atención a la cobertura de los requisitos mínimos, sin detrimento de la calidad y funcionamiento del Centro” a través de una serie de medidas de contención de gastos y reorganización académico-administrativa.

Tal vez por eso, en 1999, ya bajo la dirección del doctor Luis José Martínez Villalba, el Centro había simplificado su estructura operacional: desaparecieron las subdirecciones y la parte sustantiva ahora se dividía en una Coordinación Académica y una Coordinación de Investigación, acompañadas ambas por jefaturas de las divisiones, que ahora sumaban seis: Actuaría y Planeación Financiera; Administración; Jurídico Social; Medicina Social; Salud en el Trabajo y Economía de la Salud, además de un Área de Informática y una Unidad de Tecnología Educativa “con el propósito de coordinar todo lo relativo a las diversas

modalidades, y de modo particular a las más nuevas, dentro de las que se imparten nuestros diplomados, cursos y restantes tareas educativas”. Los problemas financieros se habían subsanado de alguna manera mediante la colaboración con instituciones americanas de seguridad social que habían cubierto los costos de varios de los programas ofrecidos por el CIESS.⁷⁷

La internacionalización del CIESS continuaba a plena marcha con la participación constante de “profesores invitados de reconocido prestigio, provenientes de organismos internacionales, universidades y centros de enseñanza superior americanas y europeas”. Ya se contaba con un Centro de Información (que había sido destacado como uno de los fundamentos de la ‘inteligencia institucional’ del Plan de 1995), una biblioteca y bancos de datos que podían ser consultados por medio de correo electrónico. El Centro de Información disponía de un Directorio de Enlaces de Bibliotecas y Centros de Información “integrado por universidades, instituciones de salud y seguridad social de América y Europa y organismos internacionales”. El avance de la informática en el CIESS era notable, como correspondía a una institución que debía mantenerse a la vanguardia de las tecnologías de enseñanza e investigación en el ámbito internacional. Parte de este avance era la incorporación del Centro como “miembro observador” de la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia, con sede en España. En 1999 ya se estaba ofreciendo un curso a distancia sobre “Fundamentos de la Economía de la Salud”.⁷⁸

⁷⁷ Luis José Martínez Villalba, “Informe de actividades del CIESS realizadas de enero a julio de 1999”, CIESS, México, 1999, pp. 2 y 14.

⁷⁸ CIESS, “36 Aniversario del CIESS”, México, 1999; Martínez Villalba, *op. cit.*

No obstante lo anterior, una vez más, a la par de esos avances —que incluían el crecimiento de las actividades de la Unidad de Tecnología Educativa— contrastaba el eterno rezago del área de investigación. En 2000 se habían solicitado recursos para ese fin a la OIT, a la OPS y a la Unión Europea, sin mayores resultados. Por otro lado, los contactos con la UNAM —recién salida del conflicto estudiantil de 1999— se daban con gran lentitud debido no sólo a la reorganización universitaria, sino a las complejidades administrativas que era necesario dilucidar para llegar a un acuerdo en torno a actividades de investigación. Solamente se había progresado con el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJJ), pues se había formado un “grupo bipartito” de trabajo para definir un programa de investigación a ser desarrollado conjuntamente. El contacto con el IJJ de la UNAM no era una cosa menor en términos prospectivos:

Asignamos relevancia especial a este último esfuerzo por varios motivos. En primero lugar, porque la experiencia de la UNAM en materia de investigación contribuirá sin duda al desarrollo y consolidación de un equipo efectivamente comprometido con la investigación en seguridad social. En segundo término, porque la participación del área jurídica en el conjunto de nuestra tarea es, en la actualidad, porcentualmente menor de lo que debería ser, a la vista de los enormes cambios producidos en la legislación sobre seguridad social en el continente en los tres o cuatro últimos lustros. En tercer lugar, porque el CIESS se encuentra en un momento propicio para acometer esta empresa, dado que está incorporando, y los seguirá haciendo en los próximos meses, a profesionales particu-

larmente dotados o especialmente preparados para los trabajos de investigación.⁷⁹

Al terminar el segundo milenio, con 37 años cumplidos, el CIESS avanzaba no sólo en términos de su expansión interna y externa, en la ampliación de la cobertura que ofrecía a las instituciones de seguridad social del continente y en la solidez de sus programas académicos, sino también en la identificación de puntos débiles que era necesario atender para mantener su dinámica de crecimiento. Por ello, era necesario terminar la adecuación de la estructura académica en función de la demanda de las instituciones miembros, había que reorganizar al personal y las funciones asignadas a cada funcionario, lo que estaba íntimamente ligado al problema de las remuneraciones y a la necesidad de revisarlas, “así como establecer normas generales que respeten por un lado la naturaleza y el carácter internacional del Centro, y por otro, el hecho incuestionable de que la inmensa mayoría de su personal pertenece a la nómina del IMSS”, como lo había sido desde el nacimiento de la institución.⁸⁰

Después de que Genaro Borrego Estrada ocupó el cargo de presidente entre 1993 y 2000 (con un brevísimo periodo intermedio en este último año a cargo de Mario Luis Fuentes Alcalá), Santiago Levy quedó como presidente de la Junta Directiva del CIESS. En esta etapa, el Centro comenzó a publicar su propio órgano de difusión, la *Revista del CIESS*, con lo cual se liberaba de la “dependencia” de la revista de la CISS, *Seguridad Social*. También en 2001, el Centro se convirtió en miembro pleno de la Asociación Iberoamericana

⁷⁹ CIESS, “Informe CIESS 2000”, México, 2000, p. 15.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 27.

de Educación Superior a Distancia (AIESAD) dejando atrás un periodo de ocho años durante el cual había sido miembro observador. La membresía regular había sido obtenida después de una rigurosa evaluación de las actividades del Centro en el ramo de la educación a distancia y significaba un valioso reconocimiento de un organismo internacional de gran prestigio en lo que a nuevas tecnologías educativas se refería. Ese año también parecía ser definitivo para la menuada actividad de investigación en el CIESS, pues ya se había formado un grupo interno de investigación cuyos objetivos eran llevar a cabo “un proyecto de estudio macroeconómico financiero; otro de carácter fiscal y laboral; un tercero de análisis social, con referencia particular a las estrategias e instrumentos de combate a la pobreza y, finalmente, un estudio relacionado con la materia de salud”. Se formulaban de la misma manera objetivos adicionales: establecer un “premio internacional de investigación en seguridad social” y, a partir de 2002, “la presentación de un informe anual sobre el estado de la seguridad social en el continente americano”.⁸¹

El Centro se afianzaba en el área docente, donde seguía desarrollándose de manera constante, la que lo caracterizaba como una institución de referencia, tanto en lo presencial como en la educación a distancia, en cursos en sede o en actividades foráneas, y en la continuidad de la Maestría en Administración de Servicios de Salud (con la BUAP). Cabe destacar que hubo un aumento del 73 % de participantes en los cursos del Centro en relación con el año 1999. El número de asistentes a cursos fuera de la sede había sido el mayor de la historia de la institución. Por primera vez se habían ofrecido cursos en Paraguay y en Bolivia. Los países

⁸¹ CIESS, “Informe CIESS 2001”, México, 2002, pp. 22-23.

participantes de las actividades del CIESS también habían crecido un 30 % respecto a los años anteriores (27 contra 21), un aumento logrado gracias a que finalmente se había conseguido incorporar a funcionarios de instituciones de seguridad social de naciones anglohablantes del Caribe. Las relaciones internacionales del Centro se habían enriquecido con acuerdos con la Universidad Ben-Gurión y con la Católica de Chile.

Dos de los objetivos adicionales presentados en 2001 comenzaron a implementarse en 2002, cuando Martínez Villalba fue reconducido a la dirección del Centro. Se trata del programa de investigación, centrado en “dos objetivos principales: 1. La evaluación empírica de la sustentabilidad a largo plazo de los sistemas de seguridad social, y 2. El estudio de mecanismos alternativos de financiación encaminados a garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social y generar recursos suficientes para financiar una ampliación en la cobertura de dichos sistemas, y del lanzamiento del Premio Interamericano a la Investigación en Seguridad Social, instituido en colaboración con la Secretaría General de la CISS, y dirigido a premiar tesis de licenciatura y de posgrado.”⁸²

En 2003, la Coordinación de Investigación había producido dos modelos basados en el caso de México para el análisis “de diferentes temas de la seguridad social, particularmente los relacionados con la redistribución del ingreso”. Uno de ellos trataba de “cuentas generacionales” y permitía “analizar cómo impactan a las generaciones futuras las reformas al sistema de pensiones”, y el otro se destinaba

⁸² CIESS, “Informe CIESS 2002”, México, 2002, p. 20.

a analizar los “efectos de las reformas al sistema de pensiones sobre la distribución *intrageneracional* del ingreso”.

La posibilidad de que los modelos, una vez testados, fueran adaptados para aplicarse a otras realidades nacionales hacía que el futuro pareciera prometedor: “La conclusión de esta etapa abre amplias posibilidades en el área de investigación, ya que permitirá la incorporación de dicha herramienta analítica y de los resultados obtenidos a otros modelos, facilitando la extensión del análisis de los efectos de reformas y políticas en materia de seguridad social”.⁸³

⁸³ CIESS, “Informe de Actividades 2003”, México, 2003, pp. 17-18.

VII. LA RETIRADA DEL IMSS: EL CIESS EN SU AUTONOMÍA PRECARIA

El bienio 2002-2003 había sido crucial para la historia del CIESS en virtud de la crisis económica por la que atravesaban varias de las instituciones miembros. El primer año había visto una fuerte contención presupuestaria debida, en parte, “a la insuficiencia de ingresos por concepto de cuotas de aportación”. Una serie de reuniones externas habían sido canceladas por sus promotores, debido a restricciones presupuestales del sector público. Por esas razones, un diplomado y un curso habían sido suspendidos. Sin embargo, lo que más destacaba eran los cambios estatutarios que se estaban dando en el ámbito de las relaciones históricas entre la CISS y el IMSS.⁸⁴

A exactos 40 años del inicio de las actividades del CIESS y a poco más de 60 del nacimiento de la CISS, el IMSS terminó la relación que había mantenido con ambas instituciones en el pasado, impuso la autonomía de ambos y provocó ondas telúricas que agitaron todos los ámbitos de los dos organismos. El cambio más radical fue el que afectó al personal del conjunto CISS-CIESS, que hasta ese momento habían sido funcionarios adscritos a la nómina del IMSS, que a partir de ese año tuvieron que optar entre regresar al

⁸⁴ CIESS, “Informe de Actividades 2002”, México, 2002, pp. 20-21.

Instituto o permanecer en la CISS y en el Centro. La opción no era fácil pues la pertenencia al IMSS conllevaba grandes ventajas, como era la definitividad y prestaciones muy superiores a las que ahora podrían ofrecer la Conferencia y el Centro. La reforma estatutaria vació prácticamente a estas dos últimas instituciones y convirtió a los contados funcionarios que decidieron permanecer (y a los que ingresarían en el futuro) en profesionistas sujetos a la firma de contratos anuales, sin derechos propios de retiro, esto es, sin un plan institucional de pensiones. De esa manera, las actividades académicas de 2003 se desarrollaron en un clima de difícil reestructuración de la vida académica y administrativa del Centro, elegantemente descrito:

como fruto de las decisiones adoptadas por las autoridades de nuestra Organización durante las reuniones estatutarias efectuadas en octubre de 2002. La plantilla de personal ha ido sufriendo algunas variantes en el decorrer del ejercicio, a consecuencia del retiro de cierto número de funcionarios. Paralelamente, se hizo necesario adoptar determinadas decisiones relativas a la provisión de algunos puestos y funciones de trabajo, para las cuales se trató de evitar precipitaciones; teniéndose conformado al día de hoy, un equipo bastante homogéneo, sin perjuicio de las variantes que resulte necesario introducir, o bien la atención futura a ciertas áreas no completamente cubiertas aún.⁸⁵

No obstante las notorias dificultades, el programa académico de 2003 —“razonable y austero”, dadas las circunstancias— cumplió a contento, mientras la tarea de reorga-

⁸⁵ CISS, “Informe de Actividades 2003”, México, 2003, p. 21.

nizar el CIESS absorbía la mayor parte de las energías de la dirección y del cuerpo de funcionarios que se mantuvieron en la institución. La nueva “autonomía” del Centro tenía sus ventajas: “se ha pasado de una enorme dependencia —en cuanto a renta de instalaciones— respecto al IMSS, a una situación completamente nueva, en la cual cerca de 80 % de los ingresos obtenidos corresponde a actividades efectuadas por personas u organismos diferentes del IMSS”. El impacto de la renuncia del IMSS a sus antiguas obligaciones financieras para el mantenimiento de la planta de docentes, investigadores y funcionarios administrativos, se reflejó inmediatamente en el área de investigación, cuyos dos proyectos, el de la “sustentabilidad” y el de “mecanismos alternativos”, fueron suspendidos; en realidad, fue suspendida la Coordinación de Investigación entera.

En el primer semestre de 2004, el núcleo de investigadores que había dado sustento a esa área renunció al Centro, lo que llevó a una reformulación del equipo en las postrimerías del segundo semestre de ese año para que no se viera perjudicada la elaboración del Informe sobre Seguridad Social en América 2005, documento que se venía publicando desde 2002, y cuya confección había ocupado desde el inicio buena parte del tiempo del núcleo de investigación. Pero ni la disminución ni la renovación del equipo impidieron establecer como prioridades:

estudios relativos al envejecimiento y a los grupos de la llamada tercera edad en general; los vinculados a las personas que presentan discapacidad o capacidades diferentes; el mercado laboral, con especial consideración del fenómeno de la informalidad, así como la continuidad del análisis so-

bre el funcionamiento de los regímenes de seguridad social reformados en la región de las Américas.

El detalle en la descripción de cada uno de esos temas en el Informe de 2004 daba la impresión de que por primera vez se planteaban proyectos de investigación debidamente fundamentados, y diseñados para incorporar a la Secretaría General de la CISS y a otros organismos del sistema CIESS.⁸⁶

Sin embargo, al año siguiente, a la par de excelentes resultados en el área docente, tanto en la sede como fuera de ella, el Área de Investigación continuaba dedicando la mayor parte de su tiempo y esfuerzo a la elaboración del Informe Anual sobre la Seguridad Social en América, aunque algunos documentos producto de esa labor se hubieren presentado en foros académicos y en reuniones de las Comisiones Americanas. A su vez, los problemas del envejecimiento y otras cuestiones relativas a los grupos de la tercera edad se desdoblaban y multiplicaban conforme avanzaban los estudios y nuevas problemáticas vinculadas al eje central de interés iban apareciendo. Por ejemplo:

sabemos que el incremento de la población de edad elevada en el Continente apareaja forzosamente nuevos compromisos, en tanto es preciso acordar protección a un número creciente de adultos mayores por más tiempo. Entretanto, la proporción de los restantes grupos de edad puede en algunos casos disminuir, y de hecho así está ocurriendo en muchas partes. Ahora bien: el marco dentro del cual estos fenómenos se desenvuelven no es el mismo, en diversos as-

⁸⁶ CIESS, "Informe CIESS 2004", México, 2004, pp. 19-22.

pectos, con relación al pasado. Es imposible pasar por alto los importantes cambios operados en la institución de la familia como núcleo básico de la sociedad, durante los años recientes. [...] la estructura familiar [...] ha sufrido modificaciones notorias, y no constituye en la misma medida que en el pasado un ámbito de protección completamente natural para una gran cantidad de nuestros ancianos.

Además, aún preocupaban la informalidad laboral y sus repercusiones negativas en los sistemas de seguridad social, y se desarrollaban estudios sobre el impacto de los fenómenos migratorios en la seguridad social, y en particular sobre las soluciones propuestas en el ámbito del Mercosur, principalmente “el reconocimiento de servicios prestados en los diferentes países miembros”.⁸⁷

El tema de la migración laboral fue abordado por el entonces director general del IMSS y presidente de la CISS y de la junta directiva del CIESS, Juan Molinar Horcasitas, en la inauguración —tantas veces postergada por problemas técnicos— de la Sala de Videoconferencias, en febrero de 2007. En esa ocasión, el CIESS se articuló por primera vez por medio de esa tecnología con la Secretaría de Previdencia Social de Brasil y con la Oficina de Asuntos Internacionales de la Administración de la Seguridad Social de Estados Unidos. Ese mismo año —el último de la larga gestión del doctor Luis José Martínez Villalba— se dio otro avance en el área de la informática y de las nuevas tecnologías educativas, con la constitución del CIESS como:

⁸⁷ CIESS, “Informe 2005”, México, 2005, pp. 20-22.

“nodo en seguridad social” del *campus virtual* de salud pública de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud. En 2008 ya se había elaborado un proyecto de investigación sobre la migración laboral internacional y las cuestiones de la seguridad social en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones para estudiar específicamente el problema de la “falta de portabilidad de los derechos inherentes a la seguridad social”, resultante de la migración de la mano de obra entre países o entre regiones de un mismo país.⁸⁸

⁸⁸ CIESS, “Informe 2007”, México, 2007, p. 14.

EPÍLOGO. LOS ÚLTIMOS AÑOS: HACIA EL CINCUENTENARIO DEL CIESS

En noviembre de 2008, el nuevo director del CIESS, el doctor Miguel Ángel Fernández Pastor, presentó su primer Informe de Actividades durante la reunión celebrada en la ciudad de Salvador de Bahía, Brasil. El documento daba cuenta de la serie de cursos en sede y fuera de ella que el CIESS había ofrecido —o con los cuales había colaborado— pero destacaba un evento que parecía iniciar nuevos rumbos en las actividades del Centro: su conversión en una organización evaluadora de candidaturas para el acceso a los cuadros de personal de los sistemas de seguridad social del continente. En efecto, a petición de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la República Argentina, el CIESS había diseñado un *curso-concurso* en el que participaron “3644 personas de planta transitoria que, con la aprobación de este curso, pasan a formar parte de la planta definitiva de la institución”. Era la primera vez que el Centro emprendía una tarea de esa envergadura, para la cual, entre otras cosas, fue necesario capacitar a 121 funcionarios de la ANSES para que se desempeñaran como tutores de un curso semipresencial, por lo que los concursantes pudieron asistir a aulas sin menoscabo de sus obligaciones laborales.

La preparación del curso-concurso terminó por capacitar al propio CIESS para tareas que abrían nuevos horizontes. Así, el entrenamiento de los tutores “no se refirió

únicamente al manejo de la plataforma educativa, sino que abarcó las bases y el desarrollo de las capacidades didácticas y de comunicación educativa necesarias para ser guía en un ambiente virtual de aprendizaje. De esta manera, la institución cuenta con activos que permiten el desarrollo de otros cursos bajo esta modalidad". El éxito del curso fue tal que la ANSES solicitó que se extendiera a "personal de conducción", una clientela no prevista inicialmente.⁸⁹

Como Martínez Villalba anunció en su último informe, en mayo de 2008 inició la maestría a distancia sobre Administración de la Seguridad Social; una actividad conjunta CIESS/UNAM, negociada durante varios años, y que buscaba preparar funcionarios para el desarrollo de actividades académicas y de investigación, pero también para asumir funciones directivas en sus instituciones. Se trataba, a todas luces y una vez más, de una iniciativa que le permitiría al CIESS ampliar de manera considerable su radio de influencia en los niveles de dirección de las instituciones de seguridad social. El poder de convocatoria construido por el Centro a lo largo de su existencia era evidente, pues casi 26 000 "ciessistas" habían atendido sus cursos entre 1991 y 2007, a los que se agregaban los 4702 de 2008, gran parte de los cuales, como vimos, atendían el curso-concurso diseñado para la seguridad social argentina.⁹⁰

Las labores de investigación habían tomado impulso finalmente con la elaboración de un documento de trabajo base para el proyecto sobre "Migración laboral y Derechos Sociales en América Latina y el Caribe", que debía funcionar como una plataforma de lanzamiento de investigacio-

⁸⁹ CIESS, "Informe de Actividades 2008", México, 2008, pp. 6-7.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 9.

nes sobre aspectos específicos de esa materia. La maestría en Administración de la Seguridad Social (CIESS/UNAM) iniciaría una nueva promoción a mediados de 2009, y se planeaba una maestría en Derecho de la Seguridad Social, a distancia, con la Coordinación Subregional Andina I. Un nuevo programa, que tendría gran relevancia en el futuro inmediato del CIESS, estaba previsto para los primeros meses de 2009; el curso de Especialización en Gerencia de Programas y Servicios de Salud para Personas Mayores, programado conjuntamente con la OPS y la Academia Latinoamericana de Medicina del Adulto Mayor, con duración inicial de 11 meses y dividido en fases presenciales y a distancia.

De igual manera, se anunciaba otro proyecto altamente innovador, “Seguridad social para todos”, que tendría, “entre otros objetivos, el sensibilizar a la sociedad, particularmente a los jóvenes, sobre las ventajas que derivan del cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social”. Se trataba de negociar la inclusión de ese tópico en los programas de educación básica y media de los países miembros con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.⁹¹ Era una apuesta tremendamente ambiciosa, pues retiraba el tema de la seguridad social del círculo de las instituciones directamente involucradas en su manejo y lo ponía en el ámbito de la sociedad en general.

Ese proyecto siguió siendo discutido y adecuado a lo largo de 2009 para poder ser aplicado, llevando en cuenta la diversidad regional en términos de sistemas educativos, pero ya había dado lugar a la “Declaración de Guatemala: Por una cultura de la seguridad social en las Américas”. En

⁹¹ *Ibid.*, p. 15.

ella se destacaba “la importancia de la capacitación como herramienta central para asumir de manera conjunta los desafíos de innovar en materia de protección social, a fin de lograr una efectiva extensión de la cobertura a nuestras sociedades” y se exhortaba “a los Estados nacionales a declarar la última semana de abril de cada año como la Semana de la seguridad social”. Una “seguridad social para todos” significaba incorporar las necesidades “de los sectores más vulnerables en materia de seguridad social, como por ejemplo, los pueblos originarios y los trabajadores rurales”, y más allá de eso, o englobando lo anterior, implicaba generar un cambio cultural de largo alcance para el conjunto de las sociedades latinoamericanas y del Caribe.⁹²

Los programas docentes del CIESS ya estaban consolidados, al igual que su prestigio como centro capacitador y formador en niveles de posgrado. Varios diplomados en colaboración con reconocidas universidades de la región (Universidad de Rosario, Argentina; Universidad Autónoma Metropolitana, México) fueron reiniciados. Por su parte, los programas de maestría habían adquirido su propia dinámica: el de Administración de la Seguridad Social, implantado en colaboración con la Facultad de Administración y Contaduría de la UNAM, ya había sido objeto de una ampliación del convenio para admitir una nueva generación en 2010. Una nueva maestría (Gestión actuarial de la seguridad social) iniciaba ese año gracias a la conjunción de esfuerzos entre el CIESS, la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la UNAM, y entraba también en fase de consolidación la Especialización Internacional en Gerencia en Salud para personas mayores, en su segunda edición, firmemente apoyada

⁹² CIESS, “Informe de Actividades 2009”, México, 2009, p. 11.

por la OPS y la Academia Latinoamericana de Medicina del Adulto Mayor. La especialización salía por primera vez de México y se anunciaba su primera experiencia regional en la ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, los notables resultados alcanzados por el “Curso Concurso para personal de planta transitoria” (2008) y su sucedáneo, el “Curso para Personal de la Administración Nacional de Seguridad Social” (2009), ambos dirigidos a funcionarios del gobierno argentino, había llevado a la ANSES a solicitar que el CIESS ofreciera un diplomado internacional en seguridad social, en colaboración con la OISS para formar “agentes que den continuidad a las políticas específicas del Estado respecto a la seguridad social”. Quienes aprobaran el curso se convertirían en “líderes en seguridad social diplomados internacionalmente, con un perfil de egreso en docencia, investigación y participación en organismos internacionales de seguridad social”. Este tipo de demandas ponían en evidencia los nuevos niveles de actuación del Centro, ahora convertido en un instrumento de perfeccionamiento de las capacidades del aparato de Estado en términos de seguridad social.⁹³

También avanzaba a buen paso el proyecto sobre “seguridad social para todos”, cuya primera prueba piloto se realizaría en las ciudades colombianas de Bogotá y Medellín en octubre de 2011 con la participación de 39 docentes y 1100 alumnos de 12 colegios de enseñanza primaria y secundaria. Ahora englobado en una “Estrategia regional para una ciudadanía con cultura en seguridad social ‘Seguridad social para todos’”, una clara indicación de la unificación de la propuesta original con los postulados de la “Declaración

⁹³ CIESS, “Informe de Actividades 2010”, México, 2010, pp. 5-7.

de Guatemala”, el proyecto había sido “preseleccionado” con vistas a su financiación dentro de su programa Bienes Públicos Regionales (BPR) del Banco Interamericano de Desarrollo en febrero de ese año de 2010. Una de las operaciones más interesantes puestas en marcha en este campo fue proponer la formación de “un grupo convocante para favorecer a futuro un encuentro de parlamentarios relacionados con la seguridad social en Latinoamérica y el Caribe”, un largo paso más en la conversión del CIESS en un interlocutor central de la clase política regional para efectos de una seguridad social pensada de manera cada vez más amplia e incluyente. El apoyo de actores políticos regionales a las actividades e iniciativas del CIESS tendría una segunda oportunidad de manifestarse al año siguiente cuando, con la participación de la AISS, sería confirmada la declaración de la última semana de cada mes de abril como “Semana de la Seguridad Social”, acto al cual habrían de ser invitados congresistas de todos los países afiliados.⁹⁴

Por otra parte, el éxito del curso de Especialización en Gerencia de Salud para Personas Mayores animó a sus patrocinadores —el CIESS, la OPS-OMS y la Academia Latinoamericana de Medicina— a aprovechar las intensas y extensas relaciones del Centro con instituciones universitarias de todo el mundo, para negociar la conformación de un Consorcio Universitario en Salud Pública y Envejecimiento, cuyo convenio general fue firmado en octubre de 2011 por los patrocinadores y varias universidades latinoamericanas.

También en ese año se concretaron dos iniciativas pioneras del CIESS: la celebración de la Primera Semana Inter-

⁹⁴ *Ibid.*, p. 9.

nacional de Seguridad Social, convocada por instituciones internacionales, entre las que destacaban la AISS, la OIT, la OISS y la CISS, y, en cumplimiento de uno de los acuerdos del encuentro, la Primera Reunión de Legisladores de Seguridad Social de Latinoamérica, “a fin de conocer los avances de adhesión a la Declaración de Guatemala existentes en los Congresos de sus respectivos países, y propiciar un frente regional en materia de seguridad social desde el ámbito legislativo”.

En el marco de la reunión, los integrantes de las Comisiones de Seguridad Social de los Congresos de 14 países latinoamericanos deliberaron sobre la aprobación de la Declaración de Guatemala y suscribieron una “Declaración Parlamentaria de Latinoamérica por la Seguridad Social”.⁹⁵ Con esa pléyade de iniciativas, el CIESS lanzaba las piedras fundamentales de su desarrollo futuro, en la búsqueda incesante de la panacea de una seguridad social universal.

⁹⁵ CIESS, “Informe de Actividades 2011”, México, 2011, pp. 7-8.

REFERENCIAS

Publicaciones

- Altmeyer, Arthur J., "El desarrollo de la seguridad social en los Estados Unidos de América", *Seguridad Social*, año 4, núm. 14, 1955.
- Bruce, Maurice, *The Coming of the Welfare State*, BT Batsford Ltd, Londres, 1967.
- Castels, Francis G. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of The Welfare State*, Oxford University Press, Nueva York, 2012.
- Fajardo Ortiz, Guillermo, "Importancia de Salvador Allende Grossens en la organización de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social", *Revista CIESS*, núm. 8, 2004.
- Garciamarín, Hugo, *La fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1942)*, CISS, México, 2019.
- OIT, "Conferencia del Trabajo de los Estados de América", *Revista Internacional del Trabajo*, núm. 3, vol. XIII, Ginebra, 1936.
- , "La Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo", *Revista Internacional del Trabajo*, núm. 3, vol. XXI, Ginebra, 1940.
- Sepúlveda, César, *La cooperación internacional en materia de seguridad social en las Américas*, 1978. Disponible en biblio.juridicas.unam.mx

_____, *Seguridad Social en las Américas*, UNAM, México, 1978.

Stack, Mauricio, *Cuarenta años al servicio de la seguridad social*, AISS, Ginebra, 1967.

Zermeño Córdova, Juan José, "Origen y evolución del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social", *Revista CIESS*, núm. 9, 2005.

Correspondencia

González Durán, José, a Gorostiza, Confidencial, México, 14 de abril de 1964, SRE/AHGE/Leg. XII-763-1.

González Durán, José, subdirector general administrativo del IMSS, a José Gorostiza, secretario de Relaciones Exteriores, Confidencial, México, 14 de abril de 1964. SRE/AHGE/Leg.XII-763-1.

Leal de Araujo, Lucila, a Antonio Ortega Medina, "Reestructuración del CIESS", IMSS/CUIGT/AH 301/1-2-4/542, México, 1971.

Sáenz, Moisés, a secretario de Relaciones Exteriores, Lima, 16 de diciembre de 1940, SRE/AHGE/Leg. III-433-3.

Archivo

Carranza Urriolagoitia, Álvaro, "Informe de las actividades del primer semestre. CIESS, 1998", CIESS, México, 1998.

- CIESS, *El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social en su primer año de actividades*, México, 1964.
- , “El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social durante el periodo comprendido entre el 1° de abril de 1963 y el 15 de septiembre de 1965”, IMSS/CUIGT/ABC/Caja 3, México, 1965.
- , “Informe de actividades, septiembre de 1971 a septiembre de 1972”, México, 1972
- , “Informe del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social”, XIX Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (Bogotá), México, 1973.
- , “Informe de la Dirección del Centro Interamericano de Seguridad Social (1972-1974)”, Décima Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (San Salvador), México, 1974.
- , “Proyecto de cursos y maestrías. Reunión del Consejo Técnico Consultivo”, Biblioteca del CIESS, México, 9 de marzo de 1979.
- , “Estudio sobre financiamiento del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social”, Biblioteca del CIESS, Oaxtepec, 1984.
- , “Informe Dirección del CIESS”, México, 1986.
- , “Manual de procedimientos para el Sistema de Control Académico y Administrativo”, Biblioteca del CIESS, México, 1988.
- , “Plan de Desarrollo Institucional”, México, noviembre de 1995.
- , “Informes de actividades”, 1997-2011
- , “Documento preparado por el Prof. Arturo Mazanos, Secretario Técnico del CIESS” (s. f.), fls. 30-31, Biblioteca del CIESS, México.

- CISS, "Informe y Programa 1991 de la Secretaría General", México, 1991.
- , *50 años de resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1992*, México, 1992.
- , "Informe del Secretario General al Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social sobre las actividades realizadas durante 1993 y el Programa para 1994", México, 1993.
- , "Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social", Biblioteca de la CISS, México, copia mecanografiada (s. f.).
- , *Acerca de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*. Disponible en www.enj.org; y *CPISS* (s. f.).
- Coquet, Benito, "Discurso de bienvenida al presidente Charles de Gaulle en su visita a la Unidad Independencia", IMSS/CUIGT/ABC/Caja 3, México, 17 de marzo de 1964.
- CPISS, "Resolución I", *Acción de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1967*, México, 1967.
- , "Acta correspondiente a la IX Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, celebrada en la Ciudad de México, D. F., del 24 al 26 de marzo de 1960".
- , "Informe", XVIII Reunión de la Secretaría General, Biblioteca del CIESS, Oaxtepec, 1984.
- , "Informe de la Secretaría General de la CISS", Biblioteca del CIESS, México, 1989.
- , "Informe 1991 y Programa 1992 de la Secretaría General", Río de Janeiro, 1991.
- CPISS/CIESS, "Reunión Interamericana de Seguridad Social. Comisión Ejecutiva CPISS; Junta Directiva CIESS. Cali, Colombia, 16-17 de febrero de 1984", IMSS/CUIGT/AH-804/6-6-27/15188.

- CUIGT-IMSS (s. f.), "Datos sobre el desarrollo del Seguro Social en 1963", Archivo Benito Coquet/Caja 4.
- Grupo de estudios sobre Seguridad Social y Planificación Nacional, "Resumen y conclusiones", CIESS/OEA/IMSS/CUIGT/Archivo Benito Coquet/Caja 3, México, 1967.
- IMSS, "El Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social", México, 1963.
- , "Datos sobre el desarrollo del Seguro Social en 1963", Centro Único de Información Ignacio García Téllez (en adelante IMSS/CUIGT)/Archivo Benito Coquet/Caja 4.
- , "Presencia de México en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. I Reunión, Santiago de Chile, 1942", México, 25 de julio de 1965, fj. 6. IMSS/CUIGT/ABC/Caja 3.
- , "Perspectivas y actividades futuras del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social", IMSS/CUIGT/AH-301/1-2-4/542, México, (s. f.).
- IMSS/CIESS, "Convenio de colaboración entre el IMSS y el CIESS", IMSS/CUIGT/AH-103/7-8-2/18586. Se trata de una copia sin firma ni fecha, fuera de la del año, 1987.
- Martínez Villalba, Luis José, "Informe de actividades del CIESS realizadas de enero a julio de 1999", CIESS, México, 1999.
- "Séptima Conferencia Internacional Americana (1933)". Disponible en <https://www.dipublico.org/conferencias-diplomaticas-naciones-unidas/conferencias-inter-americanas/conf-inter-amer-1889-1938/>

El Centro Interamericano de Estudios sobre Seguridad Social (CIESS) nació en 1963 con la intención de generar conocimiento y capacitar funcionarios de instituciones de seguridad social en el continente americano. Su fundación fue una de las principales medidas realizadas para institucionalizar la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Este texto cuenta la historia de su nacimiento, de los cursos que ha impartido y de los cambios que le trajeron las coyunturas internacionales. Transmite la esencia de una institución que surgió con la convicción de que la seguridad social es un mecanismo fundamental para aliviar los dolores de las personas e impulsar su plena realización.

ISBN: 978-607-8088-41-6



9 786078 088416