

# SEGURIDAD SOCIAL

*AÑO X*

Núm. 10

*EPOCA III*

JUJO - AGOSTO

1961

MEXICO, D. F.

PUBLICACION BIMESTRAL DE LAS SECRETARIAS  
GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

## INDICE

### ESTUDIOS :

	<u>PAG.</u>
Seguridad Social y Desarrollo Económico.	
<i>Lic. Juan Bernaldo de Quiros</i> . . . . .	9
Seguridad Social y Economía.	
<i>Pierre Larroque</i> . . . . .	41
La Seguridad Social en América Latina.	
<i>Beryl Frank</i> . . . . .	55
La colaboración Internacional al desarrollo económico y social en América Latina.	
<i>Moisés Poblete Troncoso</i> . . . . .	63

### DOCUMENTOS :

<i>Reunión Extraordinaria del C.I.E.S.</i> . . . . .	79
Breve reseña. . . . .	79
Informe del grupo de expertos . . . . .	80
Discursos . . . . .	87
Integración de la Organización Interna . . . . .	111
Declaración de los pueblos de América . . . . .	112
Carta de Punta del Este . . . . .	114
Resolución A-1.-Plan decenal de Educación de la Alianza para el Progreso . . . . .	130
Resolución A-2.-El Plan de Salud Pública de la Alianza para el Progreso . . . . .	133
Resolución A-3.-Programa Tributario. . . . .	135
Resolución A-4.-Grupos de estudio para tareas de programación . . . . .	136
Resolución B-1.-Créditos de balance y de pagos para la integración económica . . . . .	139
Resolución B-2.-Estudios sobre puertos en América Latina. . . . .	139
Resolución B-3.-Financiamiento de los Estudios de la región del Darien. . . . .	140
Resolución C-1.-Proyecto de Declaración de Principios que recomienda al grupo de estudios del café para su inclusión en el Convenio mundial de café. . . . .	141
Resolución C-2.-Medidas internas en los países productores para regularizar el mercado de café. . . . .	142

# SEGURIDAD SOCIAL Y DESARROLLO ECONOMICO

Lic. JUAN BERNALDO DE QUIROS (I.M.S.S.)

**SUMARIO:** *Contenido económico de la seguridad social:* a) la posición dogmática; b) la norma nacional, regional e internacional.—*Incidencias de la Seguridad Social en el Plano Económico-Social:* I Político (Estatal): a) justicia social; b) paz social; c) redistribución de bienes; d) estabilidad política; e) estabilidad económica.—II Económico (Empresa): a) producción; b) estabilidad de empleo; c) demografía; d) consumo; e) ahorro. III Social (Laboral): a) salario social; b) poder adquisitivo; c) liberación monetaria.—*La Función de la Seguridad Social en Cooperación al Desarrollo Económico y Social de América Latina:* a) En el ámbito nacional: aumento del desarrollo económico y del nivel de vida; b) en el plano interregional: repercusión en el mercado común.—*Conclusión.*—*Bibliografía.*

*El presente estudio fue preparado como una colaboración a la Undécima Conferencia Interamericana de la Organización de Estados Americanos, a celebrar en la ciudad de Quito (Ecuador) y que fue pospuesta para dejar paso a la "Alianza para el Progreso".*

*Con posterioridad a la elaboración del presente trabajo, se han llevado a efecto varias reuniones de organismos especializados que han tratado estas cuestiones de desarrollo económico y bienestar social, cual la Cuadragésima Quinta de la Organización Internacional del Trabajo y la Séptima de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, que lograron resoluciones específicas y declaraciones de principios.*

*Igualmente, con motivo de la Reunión de "Punta del Este" se confeccionó un extenso material que sirvió de base al Plan de Reestructuración Económica y Social para América Latina, que pautaron numerosos acuerdos y cartas.*

*También, y de manera muy especial por su carácter específico, la Organización Regional Interamericana de Trabajadores, abordó en sus últimas reuniones la importancia que la protección del factor trabajo supone en la economía nacional y regional.*

*Pudiéramos haber reestructurado este artículo en vistas a tan importantes y numerosas informaciones y resoluciones logradas en los eventos citados, pero considerando que si bien se hubiera mejorado el estudio en cuanto a fundamentos, estadísticas y juicios, la esencia y la conclusión serían las mismas, por lo que hemos preferido no hacer referencia a la documentación posterior, que podrá ser constatada en esta Revista en el particular del presente número y en el que le antecede.*

## INTRODUCCION

La relación existente entre los factores económicos y sociales, su incidencia mutua, y su proyección en el progreso y bienestar colectivo e individual, ha sido, desde hace tiempo, preocupación de la Organización de los Estados Americanos, y cuestión estudiada en sus varios Seminarios Regionales Sobre Asuntos Sociales, en los que fue incluido, como tema destacado, el capítulo denominado: "La Contribución de los Programas Sociales al Desarrollo Económico", muy principalmente en los celebrados en la Ciudad de Guatemala, 1957, Santiago de Chile, 1958, y Bogotá, 1959.

El enfoque dado al problema por estos Seminarios se diversificó en cuanto a lo enunciado en el tema, en su doble contenido económico y social, refiriéndose en el primero de los aspectos a los recursos físicos y en el segundo a la potencialidad humana, y orientando estos últimos a las ventajas que en cuanto a mayores y mejores niveles de vida y ocupación suponen los servicios sociales y la legislación del trabajo.

El presente estudio, dada la formación profesional de su autor, aboca la cuestión en torno a su dedicación, ya que se concreta a tener en cuenta como sujeto a beneficiar el elemento trabajador, y como objeto de beneficio el factor seguridad social; se hace, pues, hincapié preferentemente a la incidencia de lo social en lo económico, más que a la proyección de lo económico sobre lo social, si bien la correlación de estas dos políticas fuerza a no desconocer la unión de una y de otra, y algo que puede verse en el estudio del Consejero de Estado francés Pierre Larroque, que a continuación se publica y en el que se pone de manifiesto lo que una sana economía puede revertir en las medidas de protección social.

Igualmente, la planificación que se da a la seguridad social en pro del trabajador, como "homo-oeconomicus", es producto del contenido del lema a desarrollar, pero no olvido del sentido sociológico, moral de la seguridad social, que sin embargo, aparece, sobre todo, en la consecuencia ético-política que de ella se hace, como derecho innato que el hombre tiene a una vida digna en su condición de ser humano.

Decíamos que en los Seminarios de la O.E.A. el medio de lograr la potencialidad de los recursos humanos se lleva a efecto por medio de los servicios sociales y de la legislación del trabajo.

Hoy, casi todos estos servicios sociales, habitación, alimentación, salubridad, vestido, educación, distracción, etc., están comprendidos en el término moderno y generalizado de seguridad social, en su aparte, sobre todo, de las llamadas prestaciones sociales, y aún es más, la misma legislación del trabajo llega a encuadrarse en este concepto de seguridad social, que es de doble acepción, pues protege al trabajador tanto en lo que concierne a su vida como a su trabajo, en la casa y en el taller, dando lugar a una terminología, que por ser obra imperante de la norma legal se denomina ya derecho social o derecho de la seguridad social.

Con las dificultades naturales dada la carencia existente al particular, se ilustran en algo las referencias teóricas y legislativas que se hacen con

muestras estadísticas que vienen a demostrar las afirmaciones hechas, por una parte, con datos interregionales que presentan índices comunes a todas, o varias de las naciones de América Latina, y por otra, con citas específicas producto de la experiencia de la Institución en donde labora el autor si bien, el natural retraso que supone la confección estadística y el avance logrado últimamente por el seguro social mexicano, limitan este muestreo específico.

## CONTENIDO ECONOMICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### A.—LA POSICIÓN DOGMÁTICA

Si la seguridad social se concibe como la acción del Estado, en colaboración con la sociedad, en pro de una serie de medidas encaminadas a preservar la salud, mantener la capacidad de trabajo, robustecer la ganancia y mediatizar mejores medios de vida familiar, en base popular y en pos de los más altos índices de prosperidad individual y riqueza colectiva, se comprenderá su íntima relación e incidencia con la economía nacional.

Este contenido económico es una de las más destacadas y señeras características de la seguridad social, como medio que es del logro de una serie de repercusiones que la conjunción socio-económica determina en un amplio campo del progreso nacional, como son la demografía, la salubridad, la educación, el empleo, la productividad, el consumo, el ahorro, la redistribución de riquezas, la estabilidad monetaria, etc.

Es así que, según la clara concepción de uno de sus principales fundadores, Sir William Beveridge, la seguridad social es el medio ideal para combatir los cinco gigantes que apenan al individuo y a la sociedad: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad.

La destrucción de la indigencia significa que cada ciudadano, a cambio de los servicios que presta y de su condición innata de ser humano, tendrá garantizados sus ingresos en todo momento y en cualquier necesidad, "desde la cuna hasta la sepultura"; la campaña contra la enfermedad es el mantenimiento pleno de la salud, en plan sanitario preventivo, curativo y rehabilitador; el ataque contra la ignorancia es el programa de ilustración, tanto material como espiritual, de cultura general y de formación profesional; el plan contra la suciedad es toda una política de higiene y salubridad en base individual, familiar y colectiva, en la casa, en el taller y en el medio; la destrucción de la ociosidad significa el mantenimiento de la ocupación, del pleno empleo, del trabajo adecuado para todos. (1)

De aquí, el breve pero enjundioso concepto de la seguridad social del economista de Oxford, medio de abolir en el individuo todo estado de necesidad; y es que la necesidad tiene un contenido marcadamente económico, como carencia que es de los recursos que permiten una existencia digna y decorosa ocasionando ese "riesgo social" cuya cobertura es el móvil central de la seguridad social.

“Apoyándose en el conjunto de la economía social, —dice el Prof. Francisco de Ferrari,— este nuevo ideal se está forjando en estos momentos con un sentido marcadamente organizado. La seguridad social es, en realidad, un nuevo modo de encarar la distribución de todos los ingresos de la nación, proclamando que una parte de ellos debe ser necesariamente destinada a asegurar y mantener ciertos niveles de vida”. (2)

Así, entre otras varias definiciones que de la seguridad social se han hecho (3) casi en todas ellas se apunta o perfila, al lado del deseo que persigue de lograr la riqueza individual y una redistribución de riqueza, un fin complementario de fomento del erario nacional, en fundamento de que sólo con una robusta economía nacional puede mejorarse el patrimonio privado, y como el esfuerzo y el trabajo de los nacionales es la suma de una mayor potencialidad económica.

“Los regímenes de seguridad social tienen por objeto prevenir la pobreza y la dependencia del individuo y de impedir por ello mismo la desintegración de la familia. Protege de ese modo, no solamente al individuo y a la familia, sino también a la comunidad y a la nación entera”. (4)

La importancia que guarda la seguridad social con la economía nacional lo demuestra la serie de estudios que sobre esta cuestión han aparecido últimamente, y han logrado versiones en distintos idiomas, como son muy particularmente los de Fisher (5) y Welinder. (6) Igualmente, en las Memorias del Director General de la O.I.T. a las Conferencias de Trabajo, en donde si antes de la última gran guerra privaba lo laboral, propiamente dicho, hoy prevalece lo económico, si bien en incidencia social, como muy particularmente ocurre en las dos últimas presentadas a las Conferencias Regionales Americanas, la VII sobre todo, celebrada en Buenos Aires en 1961.

La reunión de Organismos de Seguridad Social de Centro América y el Caribe, efectuada en Guatemala el año de 1956, incluía en su orden del día el estudio relativo a “Importancia Socio-Económica de la Seguridad Social”, cuestión sobre la que recayó la siguiente conclusión:

“La seguridad social constituye una necesidad fundamental, particularmente en los países de escaso desarrollo económico, en fase de transición de la economía predominantemente agrícola hacia una economía diversificada, para satisfacer necesidades básicas de protección social de la población trabajadora que, en virtud de sus condiciones económico-sociales, no puede afrontarlas con sus propios recursos”. (7)

Si una de las características de la política social, de la acción del Estado moderno, cuyo fin principal es hoy “de servicio social”, es la elevación de índices de bienestar individual y de riqueza colectiva, es indudable que debe operarse en los dos factores de la producción, capital y trabajo, y es más, considerándose hoy que el factor humano es una de las mayores riquezas de la nación, debe darse especial importancia a mantener, robustecer y perfeccionar la capacidad laboral del individuo y del grupo profesional.

“Después de las dos grandes guerras y bajo la influencia de los nuevos métodos de organización del trabajo y de dirección del personal, el bien-

estar profesional se concibe cada vez más como medio de aumentar la eficiencia y la producción, al mismo tiempo que se mejora la situación de los trabajadores"... "Es de toda evidencia, que los servicios organizados para el bienestar de los trabajadores no pueden aportar una solución a todos los problemas de la vida profesional, pero cuando se aplica un programa general de progreso social, pueden ser de gran utilidad no sólo para los trabajadores a que se destina, sino también para los empleadores e indirectamente para la sociedad por entero. Aunque las medidas de bienestar profesional son para los trabajadores y sus familias en primer lugar, no podrían considerarse aisladamente de la acción colectiva y del medio social. Según todas las apariencias, el concepto social de bienestar profesional es el que muestra mayor vigor y el que se difunde con mayor rapidez, de todos los que se admiten hoy en día", (8)

Parecida es la expresión de Ricardo R. Moles: (9) "Se ha destacado, también, la relación entre seguridad social y el desarrollo económico. En efecto, la seguridad social refleja un cierto grado de capacidad socio-económica, ya que sus recursos derivan de la producción y del trabajo"; como esta afirmación de la O.E.A.: (10) "Dentro del cuadro de relaciones e influencias recíprocas que existen entre el desarrollo económico y el bienestar social, está siempre presente, como fuerza de cohesión, el conjunto humano que participa".

Por igual, se expresa otro técnico en la materia (11), "Sobre el capital y el trabajo se fundamentan los planes de seguridad social, puesto que ésta es una institución que impone deberes a los dos factores y les señala también igualmente sus deberes respectivos. El mundo económico del trabajo atrae hoy la atención preferente del economista, atento antes casi exclusivamente al capital. La seguridad social atiende precisamente a ese mundo económico del trabajo con reflejos y consecuencias en la economía de la empresa y de la propia sociedad".

Es por ello, que en todos los seminarios sobre asuntos sociales de la O.E.A. se llega a la misma conclusión: que la seguridad social constituye uno de los objetivos más importantes del desarrollo económico, cuya vida central debe ser la elevación de los niveles de vida, y que lo social y lo económico son dos aspectos del mismo problema, por lo que es imposible concebir el desarrollo económico divorciado del desarrollo social.

## B.—LA NORMA NACIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL

Todos estos acervos justifican que en los varios planes de reestructuración económica nacional se haya considerado a la seguridad social como uno de los medios más importantes a emprender y el que a los sistemas integrales de seguridad social se les haya llamado de seguridad social y económica, como el que a la ciencia de la riqueza, la economía, se la denomine hoy más social que política, razón también por la que se concibe la seguridad social como una simbiosis económico-social.

El ejemplo de una concepción plena de la seguridad social en base económica de individuo y sociedad, es claro en el Libro Blanco de la

Unión Sudafricana (1944) que prevé un "Consejo de Planes Sociales y Económicos" (Social and Economic Planning Council) que tienda a lograr las mayores riquezas naturales del país para que éstas puedan ser distribuidas equitativamente entre sus nacionales y para que éstos, robustecidos en su capacidad laboral puedan ser elementos de una mejor y mayor producción.

También en Checoslovaquia, la Ley del seguro social nacional forma parte del plan "quinquenal" de la economía dirigida, cuyo doble objetivo es el aumentar la producción y extender la protección social.

Si se examina la política de acción socio-económica moderna, sobre todo a partir de las dos últimas grandes conflagraciones bélicas mundiales, veremos en ellas, al lado de las medidas de incremento del capital, las promociones parejas y correlativas de protección al trabajo, en deseo de un fomento de la producción y un mayor bienestar individual, verbigracia, aquí en América, el "New Deal" del Presidente Roosevelt, que dio origen, entre otras medidas, a la Ley de Seguridad Social norteamericana, con la que se pretendía poner un remedio a la crisis económica por la que atravesaba el país, en base, sobre todo, a una estabilidad de empleo y a una compensación de salarios por pérdida o disminución de ingresos, como en América del Sur tienen el mismo fin la Operación Panamericana del Presidente brasileño Kubitschek y el Acta de Bogotá de septiembre último, planificaciones ambas que recomiendan una serie de medidas para el desarrollo social y económico de los países de América y que afecta por igual al individuo y a la colectividad.

En Europa, la necesidad de una reestructuración económico-social que pusiese remedio a la destrucción motivada por la guerra, dio origen a varios tratados, como "El convenio de cooperación económica europea", París, 1948, tendiente a lograr una economía sana por medio de un trabajo realizado en "condiciones satisfactorias desde el punto de vista económico y social", y el "Tratado de colaboración en Asuntos Económicos, Sociales y Culturales y de Defensa Colectiva", Bruselas, 1948, que persigue, muy especialmente, "elevar el nivel de vida de sus pueblos y hacer progresar de manera armoniosa, las actividades nacionales en la esfera social" para lo que se valdrá muy principalmente de la seguridad social, mientras que el "Estatuto del Consejo de Europa" de 5 de mayo de 1949, declara que uno de los objetivos del Consejo es "expresar los vínculos que unen a sus miembros, a fin de proteger y promover los ideales y principios que son patrimonio común a todos y favorecer su progreso económico y social, objetivo que será perseguido mediante la adopción de una acción común en la esfera económica, social, cultural, científica, jurídica y administrativa, y mediante la protección y el desarrollo de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales".

Asimismo, el Tratado que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, París, 1951, que trata del fomento de tales industrias, contiene disposiciones económicas y sociales, en deseo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra en las empresas que están a su cargo, así como evitar los riesgos que amenazan dichas condiciones de vida. (12)

Por igual, en toda norma de política económica y planes de rehabilitación y reconversión industrial de otras regiones del mundo, se plasman objetivos y normas de seguridad social. (13)

En el plano internacional encontramos numerosas referencias a principios económicos y sociales en las cartas o declaraciones de derechos que a raíz de la última guerra tratan de impulsar a los pueblos hacia una vida mejor, a un "Nuevo Mundo Moral", tan soñado como deseado.

La acción se inicia con la "Carta del Atlántico", 1944, en la que las potencias occidentales juzgaron conveniente formular ciertos principios sobre los cuales se fundan las esperanzas para lograr un porvenir mejor para el mundo, y así se expresa en su artículo quinto: "Desean lograr en el campo de la economía la colaboración más estrecha entre todas las naciones con el objeto de conseguir para todos mejoras en las normas de trabajo, prosperidad económica y seguridad social".

La Resolución Núm. 44 de la Organización Internacional del Trabajo, en su Conferencia de Filadelfia celebrada en 1944, hizo suyos los objetivos de la Carta del Atlántico, a fin de insistir en el logro de la liberación de la miseria, así como de elevar los niveles de vida en pos de un progreso económico pacífico basado en el pleno empleo y en una elevada productividad.

Una proyección americana de esta política de reestructuración posbélica se encuentra en la Carta de las Américas, adoptada por la "Conferencia Interamericana sobre los problemas de la guerra y la paz" celebrada en México en 1945, que basa la fuerza económica de las Américas, no sólo en sus recursos naturales, sino en altos niveles de vida que se traduzcan en mejor alimentación, alojamiento, vestido, salubridad y educación. (14)

Por su parte, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social desde su primera reunión formula normas sociales y económicas.

La Declaración de Santiago de Chile de 1942, contiene el siguiente articulado, bajo el rubro de: "Seguridad Social y Económica".

a) La Sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.

b) El poder de los recursos económicos y técnicos, debe aprovecharse en la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos.

c) El objetivo económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social, justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción.

d) Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

e) El otorgamiento de estas garantías básicas estimula el esfuerzo y la iniciativa individuales y mejora la estructura de la colectividad por la eliminación de las causas de inseguridad social.

La Declaración de México, sobre "Principios de la Seguridad Social Americana", lograda en la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en México en 1960, plasma en su preámbulo toda una política socio-económica al expresarse así:

A.—Considera que no obstante el fortalecimiento de la seguridad social en América, todavía existen difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha para superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, las deficiencias del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional.

B.—Estima que los esfuerzos crecientes, cada vez más positivos, para fortalecer el desarrollo económico, elevar los niveles de vida, ampliar y mejorar los sistemas educativos, garantizar los derechos de los trabajadores, elevar el poder adquisitivo de sus salarios, la cuantía de sus percepciones, la conveniente utilización de los recursos naturales, la creciente industrialización, el aumento de la producción y de la productividad, las medidas de carácter integral que se aplican para solucionar las severas limitaciones de la vida en el campo, la extensión de los mercados internos y externos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, permiten expresar que ha llegado la hora de impulsar, en forma más activa, los sistemas generales de seguridad social que garanticen un bienestar cada vez más creciente en beneficio de los pueblos americanos".

La Décima Conferencia Interamericana de la O.E.A., Caracas, 1954, acordó en su título: "Aspectos Sociales del Desarrollo Económico":

"Que en el proceso del desarrollo económico de los países debe existir una permanente y estrecha correlación entre los factores sociales y económicos, de modo que el aceleramiento del mismo no determine condiciones sociales injustas ni las medidas en materia de orden social conduzcan a graves trastornos o desequilibrios en el desarrollo económico".

#### INCIDENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PLANO ECONOMICO-SOCIAL

Determinada ya, dogmática y normativamente, la interrelación socio-económica, y vista la sinergia de estas dos acciones que a veces, cada vez más fuertemente, las une una misma política, veamos cuáles son las proyecciones que la seguridad social implica en el complejo del desarrollo económico.

A tal efecto, se enfoca la cuestión en referencia a los aspectos: político, económico y social y que en principio directamente benefician al Estado, al capital y al trabajo, si bien estas dos apreciaciones, objetiva y subjetiva, tanto como en la finalidad de ambas, de los tres elementos afectados,

se encuentra una natural concausa, una concatenación tan múltiple, que pudiera hacerse, barajándolas, un verdadero laberinto de miras y valores, pues lo económico es también social, como por ejemplo, el pleno empleo beneficia tanto a la empresa como al trabajador, y lo social es también económico, pues verbi-gracia, preservar la salud del individuo tanto protege a éste en su capacidad de ganancia como en su capacidad laboral en pro de una mayor producción, así como la creación de una mayor riqueza nacional permite una mejor distribución de bienes en la colectividad, algo que es no sólo factor económico, sino también político, igualmente, la justicia social, acción política, es también planeación económica en su afán de redistribución de riquezas.

Sin embargo, con el fin de conseguir una metodología, una planeación, nos valdremos de las miras política, económica y social, en proyecciones estatal, capital y laboral, según el motivo que más las fundamenta y afecta, es decir, que se tendrá en cuenta las naturales referencias de una razón y una planificación a determinado objeto y sujeto.

#### I.—POLÍTICO (ESTATAL):

- a) La justicia social;
- b) La paz social;
- c) Redistribución de bienes;
- d) Estabilidad política;
- e) Estabilidad económica.

Uno de los postulados más destacados de la seguridad social es la justicia social, tendiente a una equitativa distribución de bienes, una redistribución de riquezas en beneficio de los económicamente débiles, en un amplísimo fin que va desde lograr una mayor estabilidad económica, a nivelar los estratos sociales, aminorando desigualdades injustas y realizando así, una tranquilidad política que permita la tan deseada paz social, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, evitando con ello lo mismo los conflictos bélicos, que la lucha de clases.

De aquí, que el profesor de Economía de la Universidad de Cambridge trate muchos problemas económicos a base de soluciones sociales, repartiendo la renta nacional en dividendos individuales, con un procedimiento tan antiguo como idealizado, transfiriendo las demasías de los ricos a las necesidades de los pobres, y elevando así los patrones de vida que tanto influyen en el bienestar nacional, lo cual permitirá lo que él llama "Economía del Bienestar", algo que el seguro social realiza por medio de las cotizaciones, patronales sobre todo, "transfiriendo así los ingresos de los sectores de economía mejor remunerados a los más bajos". (15)

Si las prestaciones que la seguridad social implica se financian a base de una cuantía minoritaria de aquel a quien directamente y en mayor proporción beneficia, el trabajador que a veces queda liberado de cotizar y otra aportación mayoritaria de la empresa y el Estado, se realiza con

ello, una redistribución de la renta, pues se transfiere a los económicamente débiles una parte de las riquezas propias de los económicamente fuertes.

A este respecto opinan autores franceses: "Una de las ambiciones de los planes modernos de seguridad social ha sido modificar la estructura social". Ya en las primeras páginas de su informe sobre la seguridad nacional, Lord Beveridge desarrolló la idea de una doble redistribución del ingreso hecha por la seguridad social y por los subsidios familiares. Los autores de nuestro sistema de seguridad social acogieron también este concepto, y definieron la seguridad social como "una política de repartición de los ingresos tendientes a modificar la que resulta del juego ciego de mecanismos económicos, para adaptar a sus necesidades los recursos de cada individuo o de cada familia. La redistribución de los ingresos era una consecuencia fortuita debida a la realización de los riesgos, pero no el fin de la seguridad social. La política de la seguridad social tiene otra finalidad muy distinta: la de lograr una transferencia del ingreso. Quiere remediar las desigualdades entre los individuos y entre las clases sociales: por eso, afecta la estructura sociológica de una sociedad". (16)

Es precisamente esta ideología reformista, en base bienhechora y justa, donde se apoya la concepción de la seguridad social como doctrina y que por ser fin de los Poderes Públicos por obra del derecho, se la denomina Socialismo de Estado o Jurídico, como también de Cátedra, por ser más bien debida a la obra del pensamiento que de la acción, doctrina que se la considera el justo medio de esas dos ideologías que son el capitalismo y el socialismo extremistas y que coloca en pie de igualdad, sin supeditación alguna, lo económico, lo jurídico y lo social, y de aquí, que se considere la seguridad social obra moderadora, "la tercera fuerza", la intermedia, entre las otras dos propias del capital y del trabajo.

"Unidos y complementados así, derecho y economía, se origina uno de los procesos científicos más interesantes y modernos, la integración del Derecho Económico, que tiende a crear y repartir riquezas colectiva y equitativamente, en base de una justicia social y un bienestar común". (17)

Esta concepción humana de la economía en base moral y su consiguiente paz social, ha sido modernamente un "leit motiv" que encontramos plasmado en numerosas normas internacionales y es la esencia misma de la naturaleza de la Organización Internacional del Trabajo, (18) al expresar, que la miseria en cualquier lugar en que se encuentre constituye un peligro para la paz y la armonía universal, las que no pueden fundarse sino sobre la base de una justicia social, como es, por su parte, el lema de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, de que no hay paz social sin justicia social y ésta no existe sin seguridad social.

Esta justicia social fundada en altos propósitos de bienestar social, fue hecha suya, asimismo, por la Declaración de La Habana de la Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, 1939, por la Declaración de Santiago de Chile de la C.I.S.S., 1942, y por la Carta de la O.E.A., 1948, (19) y por la Declaración de México, de la C.I.S.S., de 1960.

Es indudable y así ha sido considerado por varios pensadores pacifistas, que muchos de los motivos que han lanzado a los pueblos y a los hombres a tomar medidas extremas e ideologías radicales, han sido las condiciones "miserables" en que se desenvolvía la existencia humana y las situaciones de "explotación" en las que su trabajo se realizaba.

Así se expresó, con ocasión de la última guerra, Nelson Rockefeller: "Esta guerra, en la que los destinos de la civilización tal como la concebimos se están resolviendo, es, en efecto, una guerra que tiene relación con la seguridad social. Es en sí una guerra de seguridad social, de dignidad humana, de libertad. No se puede concebir que se ha ganado una guerra cuya iniciación se debió a problemas de masas relacionadas con la seguridad social, mientras ésta no se establezca para todos aquellos que fueron llevados a la locura, precisamente por la carencia misma de las seguridades que aspiraban a tener".

Un somero recorrido por la historia universal revela la frecuencia e intensidad de los conflictos entre grandes masas sociales deseosas de liberarse de la explotación de los tres estados que apenan, y aún apenan, al hombre, la esclavitud, la servidumbre y el proletariado.

Los frecuentes y radicales cambios de gobierno tan repetidos en América Latina tienen también en sí algo que es producto de rebeldía contra la explotación inhumana, del abuso de una minoría sobre una mayoría, algo que tanto puede evitar una justa redistribución de bienes, que es en sí un doble factor de estabilidad, política y económica.

Y si en el aspecto, más bien político, la injusticia social es motivo de descontento, intranquilidad y violencia, en el plano social lo es de tan graves consecuencias y el origen de la llamada cuestión social, lucha de clases, enconos y fricciones entre los dos elementos de la producción, capital y trabajo, motivados por abusos cometidos en la relación laboral.

La huelga, el lock-out y demás armas de la lucha obrero patronal, tienen resultados antieconómicos tan graves como los conflictos bélicos y son origen de una serie de pérdidas múltiples de riqueza: horas de trabajo desaprovechadas, pérdidas de mercados, inestabilidad de empleo, etc., y aún es más, quiebra de muchas empresas, todo lo cual afecta a la producción y por tanto a la riqueza nacional, a la ganancia de la empresa y al presupuesto familiar del obrero. He aquí la razón por la que en ideologías completamente disparejas, estas medidas violentas de la lucha de clases en reivindicaciones obreras, hayan sido limitadas y aun desconocidas en el derecho de trabajo, así como es la justificación de que hoy se dedique tanta importancia a la política encaminada a lograr un clima de armonía en la producción por medio de relaciones obrero-patronales en coexistencia pacífica.

De aquí, la enorme importancia que supone una más igualitaria proporción de riquezas, una justa distribución de bienes, en pro de la interrelación de estabilidad política y estabilidad económica y que en esencia es la obra del Estado moderno por medio de su política en la que la seguridad social es móvil destacado.

Las estadísticas de horas de trabajo y salarios perdidos por conflictos

obreros, demuestran palpablemente los grandes perjuicios económicos que causan al erario público, y así, en el Anuario Estadístico de la O.I.T., nos encontramos cómo para el año 1959, tan sólo en cuatro países de América, dos en su parte norte, Estados Unidos y Canadá, y dos en su parte sur, Argentina y Chile, el tiempo perdido por conflictos laborales asciende a la enorme suma de 82.334.546 jornadas de inactividad laboral y por tanto de limitación a la productividad.

## II.—ECONÓMICO (EMPRESA):

- a) Producción;
- b) Estabilidad de empleo;
- c) Demografía;
- d) Consumo;
- e) Ahorro.

La acción económica de la seguridad social se refleja, muy destacadamente, en el fomento de la producción, por medio de toda una gama de medidas en pro de una mayor y mejor creación de riquezas y bienes, que permiten un aumento de ingresos que pueden beneficiar a la colectividad, tanto a la parte patronal, como a la obrera.

Ya hace tiempo que el economista norteamericano Stuart Chasse puso de manifiesto muy documentadamente, que la protección del sector trabajo, unido a la tecnología humana, podría liberar al hombre de mucho de su esfuerzo laboral, así como dotar a la sociedad de mayores y menos costosos bienes, originando lo que él llamó la "Economía de la abundancia".

La incidencia social en la producción se traduce en el mejoramiento de los recursos humanos, en la protección del sector trabajo, logrando robustecer la capacidad laboral del individuo por medio de una serie de injerencias que preserven la salud, combatiendo la enfermedad y el accidente, que son causas de altos índices de ausentismo operario y limitación de bienes, de descenso en el horario de trabajo, de daño de material y de equipo, de pérdida de mercados, así como facilitando la educación, orientación y formación profesional, que permita mayor número de obreros especializados.

"Después de dos grandes guerras y bajo la influencia de los nuevos métodos de organización del trabajo y de dirección del personal, el bienestar profesional se concibe cada vez más como medio de aumentar la eficiencia y la producción, al mismo tiempo que se mejora la situación de los trabajadores. En realidad, este concepto parte del principio de que, desde el punto de vista puramente económico, los servicios sociales rinden provecho y contribuyen al progreso material, puesto que con ellos se consigue una mayor productividad y una colaboración más activa por parte de los trabajadores. Puede ser que, en el fondo, no sean totalmente insensibles a los móviles de orden moral y humanitario los partidarios de esta tesis, pero es evidente que se basa en el «egoísmo inteligente» de los industria-

les, ya que al mejorar la condición del trabajador se obtienen mayores beneficios en la empresa". (20)

Otro factor que interviene favorablemente en la producción, además del que tiende a lograr trabajadores en pleno rendimiento fisiológico y capacidad de oficio, más fuertes y más hábiles, es el que facilita la estabilidad en el empleo, entendiéndose por ello, una distribución de mano de obra que finque al trabajador en una ocupación dada, evitando así la ausencia originada del paso de una ocupación a otra y evitando todos los inconvenientes del éxodo rural, del abandono de las faenas agrícolas en busca de la ciudad, en donde el proceso fabril facilita y mejora la ocupación, y es más aún, el abandono del territorio nacional, dando lugar al trabajo migrante, creándose con ello aglomeraciones humanas que acrean grandes inconvenientes de paro obrero y alojamiento principalmente, así como la carencia de brazos en las faenas agrícolas.

El problema de la salud, la formación profesional, y la estabilidad de empleo, tienen en América Latina una importancia capital dados sus altos índices de mortalidad y morbilidad, el proceso de industrialización que se inicia y la falta de explotación de sus grandes recursos naturales por falta de elemento humano, tanto como de acumulación de éste en las capitales, o su dispersión en áreas rurales determinadas. Hay países, que el tercio y aun la mitad de su población se concentra en la capital, como en otros su campesinado llega al 70% del total ocupacional, calculándose que en los últimos años, la población urbana de América Latina, ha aumentado el doble que la rural, debido en mucho a la migración interna del país en pos de la ciudad.

El problema de la capacitación profesional es tan grave en América Latina, que ha sido calificado por la O.I.T., de tantas proporciones como el analfabetismo, dada la carencia de mano de obra calificada, de falta de técnicos y obreros especializados, que son del todo necesarios para las crecientes necesidades de países en proceso de expansión.

En la Memoria del Director de la O.I.T., a la VII Conferencia Regional Americana, se pone de manifiesto la carencia existente en América Latina de técnicos medios y superiores, presentándose casos nacionales en donde existe 0.8% de técnicos por cada ingeniero y sólo 4 ingenieros por cada 1,000 obreros, y según datos de la F.A.O., para 1959 muestran que sólo existen unos 16,000 agrónomos en todo el continente, cuando se estiman necesarios unos 42,000, mientras que estadísticas de la Unión Panamericana muestran que en tres países de América Latina hay 6,300, 5,400 y 4,800 habitantes por médico, mientras en Estados Unidos la proporción es de 790 por uno.

Cálculos realizados sobre el Seguro Social en América Latina demuestran que los trabajadores cotizantes en el grupo correspondiente al salario mínimo, de obreros no especializados, es de un por ciento ligeramente inferior al de todos los demás cotizantes por encima de dichas ganancias.

Uno de los problemas económicos que más preocupan al mundo en un plazo cercano, es el enorme incremento demográfico que desborda los índi-

ces de producción y consumo, y que ya llega a producir un descenso, en algunas regiones, entre las tasas de productos por habitante.

La situación presenta en América Latina caracteres sumamente acentuados, dado que su crecimiento demográfico es uno de los más altos del mundo y la escasez de medios, tanto de capital como de elemento capacitado humano, con que incrementar su producción, y si bien en el decenio comprendido entre 1945-55 hubo un acelerado ritmo de desarrollo económico, por los motivos originados en el período postbélico, que dio resultados favorables, pues el producto por habitante aumentó en un 31% en tanto que la población creció en un 26%, a partir de esa fecha estas proporciones descendieron notablemente, dado que la tasa media anual del producto por habitante bajó a 1.2% del 2.7% que era anteriormente. (21)

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), las condiciones económicas de Latinoamérica frente a la presión demográfica son bien pesimistas, pues el índice de crecimiento de la población asciende de tal forma, que hacen insuficientes los pequeños avances logrados en la producción de bienes, sobre todo en la industria y en la agricultura, dado que el avance económico para el año de 1960 sólo fue del 1% en la rama industrial y del 1.6% en actividad agrícola frente al 2.6% que supone el aumento de la población.

El crecimiento de la población en Latinoamérica ha aumentado de tal forma últimamente que se estima que el número de habitantes en dicha región será de 300 millones en 1975.

Una gran masa laboral, en plena capacidad productiva no sólo permite la creación de mayores recursos, sino que incide en la economía mediante otros grandes vendedores de riqueza, el consumo y ahorro.

La capacidad de ingresos que mantiene los subsidios y pensiones, la liberación de las cargas familiares que ocasiona las asignaciones sociales, así como la exoneración del cuidado de la salud de las prestaciones sanitarias, todo lo cual la seguridad social proporciona, permite un mayor poder adquisitivo de bienes por medio de la gran masa obrera, una potencialidad de consumo que lleva naturalmente a una mayor producción, con el consiguiente incremento de riqueza que al pasar en gran parte a la empresa y a la nación, verán compensados con ello las cargas que los servicios sociales originan, siendo pues la cotización patronal "un anticipo que se recupera con la venta del producto" y es más, distribuyéndose la producción en el mercado nacional "no es el empresario, sino el consumidor el que paga en último el costo económico de la seguridad social". (22)

"Las prestaciones satisfechas por los seguros sociales ejercen una acción directa sobre el consumo y otra indirecta sobre la producción. Con respecto a la primera garantizan un determinado poder adquisitivo a quienes, de otra forma, los infortunios de la vida colocarían en estado de necesidad porque su poder adquisitivo quedaría muy reducido o anulado. En otros órdenes específicos contribuyen a crear y sostener un poder de compra que, de otra manera no existiría".

La siguiente cita asevera estas afirmaciones anteriores: "Las sumas destinadas a los asegurados contribuyen a mantener su poder de compra en caso de pérdida de ganancia y vienen a ser por consiguiente un medio de consumo".

El Senador March, informó como sigue, en su plan de seguridad social de la postguerra para el Canadá:

"Las medidas de Seguridad Social no sólo ayudan al individuo necesitado, sino que también estabilizan el poder de compra del conjunto de la comunidad. Esta segunda función es especialmente efectiva en los sistemas contributivos que mantienen reservas financieras, las que serán de mucha utilidad durante la transición del período de guerra al período de paz. Ante esta perspectiva, un plan completo de seguro social y de bienestar que cuesta 100 a 500 millones de dólares, no puede considerarse con la inquietud que podría suscitar si fuera mejor comprendido". (23)

Un solo ejemplo no puede ser más ilustrativo a este respecto, cual es la adquisición por parte del seguro social mexicano de un producto destinado al cuidado de la salud pública, cual son las medicinas, que de otra forma estaban fuera del alcance de la gran masa de población necesitada por falta de recursos propios y que en el transcurso de 1944 a 1959, sumaron 888.563.842.00 pesos, correspondiendo al año de 1959, 123.190.886.52, provisión que influyó notablemente en el desarrollo de la industria farmacéutica en el país.

Esta prestación farmacéutica del seguro social es recogida con carácter relevante por técnicos franceses. (24) "Por otra parte la redistribución de los ingresos por la Seguridad Social orienta particularmente a los asegurados sociales hacia determinados consumos. Tal es el caso de la compra de productos farmacéuticos. En las oficinas de las farmacias, el número de transacciones por su actividad farmacéutica propiamente dicha subió de 61 mil millones de francos en 1950 a 111 mil millones en 1952 y 171 mil millones en 1956".

Otro gran beneficio que la seguridad social implica, es el motivado por un factor económico como es el ahorro, en formación de capitales tan necesitados en países de potencialidad subo insuficientemente desarrollada y en base de una previsión no individual, sino colectiva, y a lo que fuerza la cuota impositiva del seguro social obligatorio, que va formando grandes capitales dedicados a inversiones de la más diversa especie: salubridad, educación, vivienda, comunicaciones, saneamiento, etc.

"La necesidad de capitales en América Latina es incuestionable, por ello resulta de vital importancia que las reservas de los organismos de previsión se orienten en obras públicas o privadas que representan una fuente de trabajo e ingresos para la población y constituyen de modo positivo a la expansión de las economías nacionales, promoviendo consecuentemente un mayor desarrollo económico". (25)

Los capitales de espera del Instituto Mexicano del Seguro Social han permitido una acumulación de riquezas que en los 16 años de vida del régimen y hasta fines del año 1960, ascienden a 1,800.46 millones de pesos.

También la seguridad social realiza, por medio de su órgano institucional, otra obra de grandes repercusiones provechosas a la colectividad, como es el empleo de una gran masa laboral, la de los servidores que necesitan su gestión, así como proporciona una gran cantidad de mano de obra dedicada a la materialización que sus servicios implica, oficinas, unidades sanitarias, servicios de habitación, centros de educación, lugares de recreo y distracción, etc.

Las ventajas económicas que el seguro social imparte a la colectividad, se manifiestan realmente en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyos inmuebles estaban valorizados hace tiempo en 1,464 millones de pesos, cantidad que hoy es mucho mayor en virtud de los servicios creados, y suma a la que hay que añadir la natural plusvalía que en el transcurso del tiempo han adquirido, en tanto que sus empleados llegan a la cifra de más de 21,000 y las nóminas de los salarios que sus construcciones requieren ascienden, sólo en pagos directos por la Institución por el año pasado sin contar los efectuados por la contratación, "indirecta", a 67 millones de pesos.

La seguridad social, mediante sus proyecciones biológicas, económicas, culturales y sociales que velan por la salud, mantienen la capacidad de ganancia, fomentan la formación profesional y proporcionan medios de habitación, alimentación, vestido y disfrute de ocios, es factor que tiene un enorme contenido económico en base social motivo que la fundamenta como algo esencialmente económico y razón por la que está ligada estrechamente en toda política de desarrollo económico, así como está unida a algo con lo que tanta vinculación tiene, cual es el pleno empleo.

La política de empleo total u ocupación plena, nace y se estructura decididamente al lado de la relativa a la seguridad social, estando ambas tan estrechamente ligadas en idea y acción que sus dos forjadores principales, Sir William Beveridge y Lord J. M. Keynes (26) actuaron conjuntamente, y si bien, en principio, se orientan cada una en razones distintas, social y económica de protección humana y fomento de la producción, convergen ambas en un mismo fin, cual es el desarrollo económico de un país y la elevación de índices de bienestar en convivencia humana basada en un lazo de felicidad y progreso.

La idea del pleno empleo tiene un contenido mucho más amplio de lo que en principio parece querer decir su terminología, y así su naturaleza es mucho más compleja, pues no se circunscribe a evitar el paro obrero, el peor enemigo de toda riqueza, sea individual, de empresa o nacional, no tiende sólo a lograr la vinculación entre la oferta y la demanda de trabajo sino a planificar éste en todas las necesidades de la producción, proporcionando una mano de obra más eficiente y calificada, algo que la tecnología moderna requiere, en el proceso que ha sido llamado de automación.

La seguridad social interviene poderosamente para lograr este ideal, no sólo con su contingencia de desempleo que beneficia económicamente al trabajador en el caso de pérdida de ganancia (paro total) o disminución de ella (paro parcial), o en la falta de obreros calificados (paro tecnológico), con sus servicios que ponen en relación la oferta y la demanda ocupa-

cional, sino creando mercados de trabajo, logrando la estabilidad de empleo y formando especialidades profesionales.

Los beneficios que el seguro de desempleo ha motivado en la reconstrucción de los países beligerantes, en las depresiones económicas y en general en toda la recuperación industrial, no pueden ser más palpables e ilustrativos.

### III.—SOCIAL (LABORAL):

- a) Salario social;
- b) Poder adquisitivo;
- c) Liberación monetaria.

Los beneficios que la seguridad social imparte al sector trabajo son de fuerte contenido económico y tienden principalmente a mantener su capacidad de empleo y por tanto de ganancia, liberarle de desembolsos monetarios por el cuidado de la salud y robustecer sus ingresos para satisfacer el aumento de necesidades de tipo familiar en su amplia gama de vivienda, alimentación, vestido, educación y empleo de los períodos de descanso laboral, tanto diurno, como semanal y vacacional, todo lo cual, se realiza mediante las prestaciones en dinero, en especie y en servicios.

Todas estas prestaciones se materializan no sólo por las cuotas personales del interesado, sino que son incrementadas por la cotización de la empresa y la contribución del Estado en la forma limitada del seguro, o por los impuestos a la colectividad o a la producción en el caso de la seguridad, así como con el producto de las inversiones que permiten los capitales de reserva y espera en los riesgos de largo plazo, ante todo.

Recibe así, el beneficiario directo de la seguridad social un incremento de su patrimonio por medio de una retribución indirecta o complementaria, o diferida, o postpuesta, que se denomina salario social y que viene en mucho a complementar sus ganancias, siendo un correctivo del régimen puro del asalariado.

Si a las compensaciones económicas que suponen las prestaciones en dinero que garantizan el salario se añade la liberación de muchas cargas individuales y sociales que la seguridad social proporciona, como son muy principalmente la asistencia en la enfermedad, sumamente costosa en sí y más en su proyección familiar, dados los altos costos medicinales, hospitalarios y médicos, así como las erogaciones de cargas de familia, que en parte conceden las prestaciones sociales y que hoy se conciben diversificadas también en dinero, en especie y en servicios, se comprenderá cómo se robustece los ingresos de los asegurados.

La cuantía que el salario social supone en relación con el salario normal, directo, alcanza proporciones bastante elevadas y aunque son escasos los estudios realizados para determinarla, su cuantía es muy considerable.

Se puede hacer un cálculo simple de cómo se beneficia el trabajador en cuanto a ingresos por la acción cooperadora o solidaria de los seguros sociales, o de la seguridad social, pues por lo general por cada peso que el

asegurado cotiza se le une otro por parte del Estado y dos por conducto de la empresa, es decir, se aumenta la cotización obrera en un 75%.

Así, del total que suponen los ingresos del Instituto Mexicano del Seguro Social en los dieciséis primeros años en que operó y que suman 6.161.580.760 pesos, sólo 1.395.927.776 pesos suponen las cuotas del trabajador y 4.765.652.984 pesos la contribución de la empresa y el aporte del Estado.

En un informe oficial francés, sobre evolución de ingresos en los años 1949 a 1953, se llega a la conclusión de que los salarios indirectos representan más o menos el 40% del salario directo, pero que esta proporción en casos determinados, puede ser mayor, como es el de España, en donde un estudio realizado a esos efectos, señala, para los años de 1954-55, que las cuotas de seguridad social importan un beneficio del 53.38% en relación con los salarios, habida cuenta de las contribuciones de: enfermedad, vejez, paro, accidentes, y los subsidios familiares y por formación profesional, sindical y mutualista.

Las prestaciones en servicios y en especie que la seguridad social proporciona, realizan otras funciones de beneficio económico, tanto de tipo individual, como colectivo y nacional.

Concebida la asistencia médica en toda su complejidad, no sólo curativa sino preventiva y rehabilitadora, realiza una función tanto humana como económica, evitando o aminorando el enorme desembolso del cuidado de la morbilidad, en obra de previsión social, tendiendo a que el riesgo no sólo se cure, sino que no se produzca y poniendo en condiciones de productividad al lisiado por medio de adaptación y reeducación profesional, algo que permite al trabajador la continuidad de sus ganancias, a la empresa el mantenimiento de la producción y al Estado la liberación de los gastos del seguro social y de la asistencia que el incapaz de vivir por sí necesita.

La asistencia médica que el seguro social proporciona a un sector de la sociedad como es el trabajador, tan necesitado como carente de ella muchas veces, influye poderosamente en los índices demográficos y de salud, en proporción que aunque todavía no está por lo general bien cuantificada, sí es muy decisiva, y así es indudable que los 112.226.061 servicios médicos proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social en cuanto a asistencia médico-farmacéutica tienen forzosamente que haber incidido en el descenso de la mortalidad y morbilidad del país.

Una de las causas principales que frena el índice vegetativo de América Latina es la cifra elevada de la mortalidad infantil, que tiende a aminorar en mucho la alta natalidad existente; la obra de la seguridad social en su contingencia de maternidad, sobre todo, ha venido a limitar mucho esta mortalidad infantil, lo mismo que la mternal, que también presenta caracteres graves.

Las cifras relativas a la Maternidad del Seguro Social Mexicano destacan señeramente lo afirmado en el párrafo anterior, a pesar de la salvedad que en cuanto a años de comparación debe hacerse: mientras la mortalidad materna general en la República para el año de 1956 fue de 22.2

por 10,000, en dicho servicio, para el año de 1960, sólo llega a 5.93 por 10,000 y en cuanto a la mortalidad infantil de menores de un año en todo el país en dicho año de 1956 fue de 833 por 10,000, en tanto que en la maternidad del seguro, en el año de 1960, sólo fue de 175.5 por 10,000.

Las pérdidas de riqueza debidas a los accidentes y enfermedades profesionales suponen sumas elevadísimas, que a veces alcanzan cuantías como las del presupuesto nacional, habida cuenta de los gastos originados por la compensación del infortunio, tanto en dinero como en especie y en servicios, y los trastornos sufridos en la producción, que motivan los gastos indirectos, que se calculan de 3 a 5 veces superiores a los costos directos, los de la compensación, algo que afecta a la economía nacional lo mismo que a la de la empresa.

El número de accidentes del trabajo producidos en el mundo han sido evaluados, hace unos cuantos años, en cuantía que va de 6 a 10 millones al año, y durante la última guerra las víctimas por riesgo profesional fueron más numerosas que las motivadas militarmente, lo mismo que las jornadas de trabajo perdidas a consecuencia de una incapacidad laboral accidental, suponen cantidades 5 veces más elevadas que los días no laborados por conflictos obreros, la otra gran causa de ausentismo laboral, y así se ha dicho que "los accidentes del trabajo reducen de 1 a 2 por ciento la capacidad de trabajo de todo un país". Esta razón es por la que las Naciones Unidas hayan dedicado este año a la prevención del riesgo profesional.

Durante el año de 1960 se registraron en el Instituto Mexicano del Seguro Social 110.538 casos de riesgos profesionales en una población asegurada de 1.264.788 trabajadores, o sea el 8.7% sufrieron un accidente o una enfermedad ocasionada en el ejercicio de la profesión y de cada 100 trabajadores accidentados 3 quedaron inválidos definitivamente, lo que representó una pérdida total de 1.647.016 días de trabajo.

De aquí, la enorme importancia concedida hoy a la prevención y a la rehabilitación profesional, y el por qué sean estas promociones elementos destacadísimos en el concepto de la seguridad social, doctrina que no es sólo compensadora, sino también preventiva y rehabilitadora.

La política de prevención, como la de rehabilitación, no ha llegado a suponer una acción intensa en el Seguro Social, sobre todo en el particular latinoamericano, dadas las dificultades que suponen en cuanto a técnicos y recursos pecuniarios, así como el que sus beneficios sólo se realizan económicamente a un largo plazo, estando casi limitadas al riesgo profesional, cuando deben operar igualmente en todo el complejo del seguro, sea o no en riesgo debido al ejercicio de la profesión o al transcurso natural de la vida.

El Instituto Mexicano del Seguro Social ha iniciado con base general su obra preventiva y rehabilitadora que estos momentos se está proyectando con mayores proporciones, y aun cuando son pocos los datos existentes en este particular, el ejemplo que presentan es halagador.

En cuanto a la prevención, el aumento de asegurados en relación al índice 100, año 1944, es de 401.8% en 1959, mientras que los casos de accidentes se han producido en un aumento menor, de sólo 312.4%, baja también originada en los días de incapacidad accidental, que es de 374.5%.

Respecto a la rehabilitación en un total de 1,093 inválidos atendidos, 556 fueron rehabilitados, quedando en proceso de tratamiento 537, y considerando que algunos de éstos serán rehabilitados, se puede estimar en alrededor del 50% el logro deseado.

También las prestaciones sociales que robustecen el salario en dinero, realizan una obra provechosa, puesto que compensan la depreciación monetaria que aminora el poder adquisitivo de la moneda, incidiendo así en el alza del costo de la vida, algo que afecta en mayor grado el exiguo presupuesto familiar del asalariado, que en sí es económicamente débil, sobre todo en América Latina, cuyo ingreso per cápita supone una cuantía tan baja como es la de 312 dólares.

El exiguo presupuesto familiar del trabajador no permite, con frecuencia, la educación, ilustración y el recreo de los hijos; comprendiéndolo así el Instituto Mexicano del Seguro Social, ha creado los Centros llamados de Seguridad Social para el Bienestar Familiar, en donde se imparten promociones de dietética, higiene, previsión, cultura, prácticas domésticas y recreación social, y tiene proyectados los Talleres Juveniles de orientación, vocación y formación profesional. Consíguese con ello, apartar a la juventud de los peligros que la ociosidad supone, algo que tanto preocupa a la sociedad hoy, al igual que los capacita en la lucha por la vida, adquiriendo conocimientos que les serán útiles al hogar y a la sociedad, en formación de artes y oficios.

Un técnico boliviano (27) afirma, a este respecto, que las consideraciones económicas de la seguridad social demuestran que ella es una de las formas más factibles de estabilizar la moneda, los salarios y los precios, por lo que debe incorporarse a la política económica nacional.

Datos estadísticos de la O.E.A. ponen de manifiesto el aumento del costo de la vida, y así el promedio de esta elevación para 19 países latinoamericanos, teniendo en cuenta sólo las ciudades capitales de las repúblicas y en relación al año de 1955, ha sido un 184.3%.

Una de las maneras más directas de aliviar el presupuesto familiar del trabajador, así como mejorar las condiciones de vida de la familia obrera, es la del fomento de la habitación popular, en base de viviendas baratas, higiénicas y cómodas.

El Sr. David Morse, en su memoria a la VI Conferencia Regional de los Estados de América miembros de la O.I.T., celebrada en 1956 en La Habana, ya afirmaba a este respecto:

“He insistido especialmente en los problemas de la vivienda porque no hay ningún otro elemento que me parezca más vital para el bienestar, ni más fundamental para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de todo país”.

Según las últimas estadísticas de la O.E.A., en el transcurso que va de 1957 a 1959, el rubro relativo a la vivienda en las capitales de las repúblicas, ha subido de 8 a 9 veces en un país, de 4 a 5 en otro, de 3 a 4 en un tercero y de 2 a 3 en otro caso, mientras que en 12 naciones el aumento de la renta de la casa se ha elevado más que los gastos destinados a la alimentación y al vestido.

Las instituciones de Seguros Sociales vienen operando en la resolución de tan grave problema social como es la habitación popular dedicando parte de sus reservas a estos efectos, como fue recomendado por la resolución C.I.S.S., Núm. 50 de 1955.

Siguiendo esta orientación desde hace tiempo, el Instituto Mexicano del Seguro Social lleva construidas hasta la fecha 8,960 viviendas populares, teniendo pendientes de entrega para el año de 1961, 7,000 más, en donde además de proporcionarse habitación decorosa, económica y sana se imparten medidas de bienestar social de la más variada índole, sanitaria, educativa, recreativa, alimenticia, etc.

#### LA FUNCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COOPERACION AL DESARROLLO ECONOMICO Y BIENESTAR SOCIAL DE AMERICA LATINA

##### A) EN EL ÁMBITO NACIONAL: AUMENTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y DEL NIVEL DE VIDA

La función de la seguridad social como cooperación en el desarrollo económico y bienestar social de América Latina, adquiere proporciones destacadas, dado que se trata de un medio en el que tanto se necesita poner en producción sus cuantiosos y variados recursos naturales, agrícolas, mineros y marítimos, etc., desarrollar su proceso de industrialización que permita satisfacer las propias necesidades y evite la salida de riquezas que la importación de artículos elaborados supone, como potenciar el elemento humano, abatiendo índices de mortalidad y morbilidad, elevando los ingresos, capacitando el empleo y distribuyendo la mano de obra, lo mismo que protegiendo la numerosa composición familiar, todo lo cual influye no sólo en el resultado material de los pueblos, sino en una estabilidad consiguiente a la económica, cual es la forma de gobierno.

“El fenómeno de inestabilidad política que posterga su desarrollo económico y social, se puede solucionar o al menos atenuar sus efectos, mejorando las condiciones de vida, contribuyendo a una distribución más justa y equitativa de la riqueza, facilitando el aprovechamiento de sus recursos actuales y potenciales procurando, mediante un desarrollo económico y social integral, una relativa compensación y equilibrio de las fuerzas políticas”.(28)

La acción estatal en pro de esta justa y beneficiosa distribución de riquezas en base popular, está desde hace tiempo impuesta en las cartas básicas, tanto presentes como pasadas, de las diferentes repúblicas americanas, en sus títulos denominados, ya de régimen económico y social, ya de garantías individuales y sociales, que se expresan más o menos en estos términos: (29)

“El Estado orientará la economía nacional en beneficio del pueblo para asegurar a cada individuo una existencia decorosa”. (Cuba, 1940).

“El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano”. (Bolivia, 1938).

“El Estado orientará la economía nacional en beneficio del pueblo, a fin de asegurar una existencia digna y provechosa de la colectividad”. (Guatemala, 1945).

“El orden económico debe ser organizado conforme a los principios de la justicia social, conciliando la libertad de iniciativa con la valorización del trabajo humano”. (Brasil, 1946).

La amalgama de lo económico y de lo social, de lo individual y lo colectivo, logra su máxima expresión en la Constitución Venezolana de 1961, en cuyo preámbulo se consagran los fines de proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social, lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza según los principios de la justicia social y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre.

Sin embargo, la legislación positiva de la seguridad social de América Latina, no ha llegado a materializar toda la proyección debida, dada su limitación práctica, pues aunque en la actualidad no hay ningún país de este Continente que no haya legislado en esta materia, considerándola como un medio ideal de reforma económico-social y bienestar humano, han plasmado en ella una serie de limitaciones en virtud de la cláusula de extensión progresiva, paulatina o escalonada, según su contenido de beneficios (contingencias), beneficiados (asegurados) y geográfica (territorio), que al no haber sido desarrolladas en muchos casos desde la misma fecha de implantación, a veces ya muy lejana, han llegado a una estatificación que bien pudiera ser de carácter permanente.

El Seguro Social está basado económicamente en la ley de los grandes números, en grandes masas de asegurados que se reparten entre ellos los costos de la compensación del riesgo, tanto como en una contribución solidaria que permite la acumulación de grandes capitales, algo que al no encontrarse, por lo general, en el seguro social latinoamericano, hace de él un sistema costoso, tanto como la limitación de la masa asegurada no permite o aminora los resultados económicos beneficiosos. No existe así, a veces, relación provechosa entre el costo del sistema del seguro social y los resultados económicos que para el país representa tal sistema.

Así, en lo particular muchas de estas leyes de seguridad social se limitan a cubrir tan sólo al asalariado y aun dentro de este término laboral cierta categoría profesional, lo mismo que en cuanto a contingencias se concretan a los riesgos de enfermedad y accidentes del trabajo, postergando los de invalidez, vejez y muerte y casi desconociendo el desempleo y las asignaciones familiares, riesgos éstos que sólo suponen formas individuales del seguro según profesionalidad en varias repúblicas, igualmente es casi usual la limitación de los regímenes a las capitales o centros industriales muy importantes, excluyendo así al trabajador rural, sobre todo.

Con ello, viene a realizarse en las propias fronteras nacionales, una injusticia de trato y una anuencia del sentido de la seguridad social que tiende a proteger al necesitado económicamente débil, cualquiera sea su ocupación y residencia, en orientación más humana que laboral, disparidades regionales irritantes e injustas que crean una diferencia de prospe-

ridad y bienestar tan grande o más que la existente entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas dando como resultado lo que se ha llamado "dualismo socio-económico nacional", algo a que pretende poner término la idea de "seguridad social para todos".

De ello resulta que la relación entre población asegurada y económicamente activa en el seguro social en América Latina, sólo llegue a un 22%, y si bien hay países que alcanzan el 50% y aun más, por el contrario en otros esta proporción está por debajo del 10% y aun del 5% y que de las 73 contingencias que suponen las 13 leyes integrales existentes, sólo 60 de ellas se han aplicado en la práctica, quedando el resto postergadas para una implantación posterior.

El siguiente cuadro demuestra la diferencia, y en muchos casos las pocas proporciones, del aseguramiento social en los países de América Latina, como la variedad y debilidad de los ingresos de las instituciones de seguridad social latinoamericana pueden constatare en la gráfica contenida en el estudio del técnico de la O.E.A., Beryl Frank, publicado en la página 59 de esta Revista.

**ASEGURADOS COTIZANTES, POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA  
Y ASEGURADOS COTIZANTES POR CADA 100 PERSONAS  
ECONOMICAMENTE ACTIVAS, 1959**

NACION	Asegurados cotizantes (1.000)	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	
		T o t a l (1.000)	Asegurados cotizantes Por cada 100 personas
Argentina .....	3 831	8 314	46.1
Bolivia .....	119	1 498	7.9
Brasil .....	4 934	21 453	23.0
Colombia (1) .....	380	4 476	8.5
Costa Rica .....	86	379	22.7
Chile (2) .....	1 540	2 519	61.1
Ecuador (1) .....	145	1 511	9.7
El Salvador .....	32	880	3.6
Guatemala .....	258	1 208	21.4
México .....	1 293	10 751	12.0
Nicaragua .....	25	450	5.6
Panamá .....	70	340	20.6
Paraguay (1) .....	66	501	13.2
Perú (1) .....	559	3 810	14.7
República Dominicana .....	200	1 117	17.9
Uruguay .....	793	1 083	73.2
Venezuela .....	(a) 328	2 233	14.7

(1) Año 1958.

(2) Los datos del Servicio de Seguro Social de Chile, con 1.216.000 asegurados cotizantes, corresponden al año 1959.  
Para las demás instituciones las cifras utilizadas corresponden al año 1956.

(3) Cifras correspondientes a las siguientes cajas: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios; Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios de los Empleados por Reunión del Jockey Club de Montevideo; Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares; Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios del Jockey Club; Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio; Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones.

(a) Cifras correspondientes al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales e Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación.

FUENTE: *Seguridad Social y Desarrollo Económico*. (Capítulo III, tema 28 del Programa de la XI Conferencia Interamericana), OEA Ser. E XI. I, Doc. 29, Unión Panamericana, Washington, D.C. 1960.

A este respecto se manifiesta un estudio de la O.E.A. (30)

“En aras de una efectividad inmediata no había sido recomendable ni posible alterar este orden; pero tampoco es de justicia mirar impasibles la realidad que hoy se contempla de que lo provisional se ha hecho definitivo y el diferimiento de protección a estos grupos lleva camino de ser permanente, con lo cual el seguro social corra el riesgo de convertirse en privilegio de los ya favorecidos, ahondando así la diferencia con los otros grupos laborables”.

Las razones de este proceder son varias, unas doctrinales, otras políticas, otras de falta de un decidido empeño del sector interesado.

La creencia tan arraigada que sólo una economía potente, una nación en pleno desarrollo económico puede soportar las cargas y dificultades técnicas de la seguridad social, ha postergado en espacio y contenido la institución de la seguridad social, o la ha limitado a formas iniciales y parciales, creando así una situación de estancamiento en los países subdesarrollados, motivando un problema de difícil solución, puesto que el desarrollo económico, el fomento de la producción, requiere, como se ha visto, una obra pareja de robustecimiento y mantenimiento de los recursos y valores humanos.

Sólo modernamente se puede fijar como fecha la post-guerra última y como ideario las obras de Beveridge y Keynes sobre seguridad social y pleno empleo, se ha venido a destruir el axioma, antes indiscutible, de que “lo económico condiciona a lo social” llegándose hoy, no a invertir los términos, pero sí a llegar al aserto de que lo económico y lo social son medidas que se necesitan una de otra, algo inseparable, obra de interrelación, en todo fomento de desarrollo material o de política social.

La práctica ha venido a demostrar esta afirmación, pues no son precisamente los países más prósperos los que tienen una seguridad social más avanzada, ejemplo que bien se aprecia en América Latina, y cómo muchos pueblos de economía retrasada han soportado y permitido medidas sociales avanzadas.

El Profesor Paul Durand (31) siguiendo a Pierre Larroque, se manifiesta en los siguientes términos a este respecto:

“Por imperiosa que sea la necesidad de ciertos ingresos no debe sobreestimarse su exigencia. (32) Los períodos de prosperidad no coinciden siempre con los de grandes reformas sociales y, a veces, los estados más ricos son aquellos cuya legislación ha evolucionado menos. Un bienestar general permite considerar como insignificantes los casos de desamparo individual. Muy a menudo, las reformas sociales se desarrollan en los períodos de pobreza, cuando los salarios son insuficientes, cuando la salud pública se ve comprometida, cuando aumenta el desempleo y la devaluación de la moneda dispersa los recursos de las personas de edad avanzada; pues es precisamente durante esos períodos cuando la pobreza es más irritante y cuando soportan más difícilmente las desigualdades. Muy significativas son, a este propósito, la votación del Social Security Act durante la crisis americana, la preparación del informe de Beveridge por

Inglaterra en plena guerra, la institución del sistema de seguridad social en 1945 en una Francia empobrecida. Por otra parte, las instituciones de seguridad social hacen que los trabajadores participen más activamente en la actividad económica y tienden a elevar el ingreso nacional, liberando al hombre de las necesidades, previniendo los conflictos sociales que engendran la miseria, mejorando el estado sanitario del país, esforzándose por readaptar a nuevos trabajos a los enfermos inválidos, facilitando el acceso a la cultura mediante mejoras en el nivel de la existencia. No hay que considerar únicamente su costo teniendo en cuenta su influencia en el ingreso nacional”.

Un proceso y justificación parecidos se encuentran en el aspecto mismo que se estudia, el de la seguridad social, que al iniciar sus sistemas pusieron coto a su forma legal integral de generalidad de riesgos y totalidad de asegurados, por medio del articulado de aplicación progresiva, de extensión paulatina, según beneficio y beneficiados, y aun circunscripción territorial, realizando así el divorcio entre el derecho y el hecho.

El mal que se realizaba con ello, en fundamento a falta de medios económicos y técnicos, ya fue apreciado por un delegado americano a una conferencia del trabajo, quien expresó que era mejor afrontar posibles fracasos y realizar reformas a posteriori que postergar los sistemas, pues la primera actuación aunque lenta y vacilante podría llegar a una meta, que estaría mucho más lejana y aún inconquistable, en caso de diferir la acción a emprender.

También aquí los hechos han venido a demostrar cómo es mejor acometer decididamente la solución de un problema que desconocerlo y así los países que como México, en lo relativo a riesgos o Chile en lo concerniente a trabajadores, iniciaron su seguro social a base integral o casi integral, han llegado con el tiempo, no muy largo, a tener un buen sistema de seguridad social.

La falta de una protección social es más bien motivo de los otros dos factores que las retrasan, la política que le imponga y la carencia de una organización sindical que la reclame. El abandono de algunos gobernantes de las medidas propulsoras de mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos y el temor de realizar progresos sociales en creencia de que puedan ser causa de agitación, cuando son todo lo contrario de tranquilidad social, y la falta de una masa obrera educada y agrupada que oriente su fuerza y su razón en conquistas obreras, que son también de la colectividad.

El escaso desarrollo de los seguros sociales de América Latina se reflejan en la siguiente comparación: El costo destinado a los seguros sociales y regímenes asimilados —según datos de la O.I.T.—, con la salvedad de la determinación que respecto a estos rubros existe, en los diferentes particulares, representa en relación al ingreso nacional en varios países europeos casi el 10%, en tanto que en los de América Latina es de alrededor de 1%.

Y es que la política social de muchos de los pueblos de hoy día, estén en mejores o peores condiciones económicas, es fruto de la llamada “Re-

volución desde arriba", de la obra de los gobernantes y dirigentes del país.

**B.—EN EL PLANO INTERREGIONAL: INCIDENCIA  
EN EL MERCADO COMÚN**

El plan iberoamericano de libre comercio o Mercomún Latinoamericano, que en estos momentos se está plasmando, impele, aún más, la necesidad de robustecer y aun normar en lineamiento común, la política de seguridad social de este Continente, que permita, además de un robustecimiento de sus posibilidades comerciales en base, sobre todo, a una industrialización, que ponga término a la venta a precios bajos de materias primas y a la compra a precios altos de productos elaborados, una posición igualitaria que no realice competencia desleal a base de una producción exenta de gastos sociales.

El tratado de Montevideo de 1960 que crea la Zona Libre de Comercio entre Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay y posiblemente Bolivia de inmediato y Colombia, Ecuador y Venezuela más tarde, expresan en el preámbulo de su Constitución, su decisión de perseverar en los esfuerzos conducentes al establecimiento de una mayor seguridad económica y seguridad social, traducida en mayores niveles de riqueza y más altos índices de bienestar:

"Los Gobiernos de los países que suscriben:

"Persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para su pueblos... Convencidos de que el fortalecimiento de las economías nacionales constituirá el incremento del comercio de los países latinoamericanos entre sí y con el resto del mundo... Decididos a perseverar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano y, por lo tanto, a seguir colaborando con el conjunto de los Gobiernos de la América Latina, en los trabajos ya emprendidos con tal finalidad... Animados del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basados en una efectiva reciprocidad de beneficios, deciden establecer una Zona de Libre Comercio..."

Igualmente el "Tratado multilateral de Libre Comercio e integración centroamericana", supone ventajas sociológicas y económicas, que afecta por igual al individuo y a la nación y cuya relación con la seguridad social ha sido puesta de manifiesto doctrinalmente, por ser una mecánica de progreso en el desarrollo, en base de bienes económicos y sociales de grandes trascendencias al perseguir una autonomía económica que llevará al vigor moral y físico de la población y preparará a estos pueblos para un destino mejor.

Las cuestiones migratorias, el flujo de la mano de obra de un país a otros, sobre todo en las naciones fronterizas, es otro de los motivos que

justifican no sólo a la existencia de medidas de seguridad social en todos los países latinoamericanos, sino que ellas estén encuadradas dentro de normas similares, pues sólo de esta forma podrán realizarse tratados bi o multilaterales de seguridad social, que amparen grandes masas laborales que además estén sumamente necesitadas por su condición de económicamente débiles.

La importancia de lograr sistemas de reciprocidad de trato en materia de seguridad social lo demuestra la gran cantidad existente de estos tratados signados en Europa y el que la Organización Internacional del Trabajo haya incluido esta cuestión en el orden del día de la próxima conferencia de los Estados de América que se celebrará próximamente en Buenos Aires y que el Convenio multilateral Iberoamericano de trabajo migrante de Quito, 1959, haya sido ratificado últimamente por seis países de América Latina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Nicaragua y Paraguay.

Todo ello, es lo que hace pensar por igual a una organización americana y a un sociólogo de la misma nacionalidad.

“Los programas sociales en general deben jugar un papel mucho más activo de lo que lo han hecho hasta ahora y los esfuerzos que todos los programas sociales deben ser coordinados”. (33)

“Es indispensable revisar los programas actuales para consolidar los fines de la seguridad social y facilitar la función de ésta como factores de redistribución de riqueza, de armonía social y, por ende, de estabilidad política”. (34)

Es este el deseo formulado por la Declaración de Santiago de Chile, en su denominación “Programa continental”:

a) Una política de seguridad social de América deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente, y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias.

b) La salud, la capacidad y el bienestar de los trabajadores de una nación americana interesan también a las demás naciones americanas, por lo que se impone una acción concertada de los organismos de seguridad social en resguardo del capital humano, garantía de la integridad y defensa continental.

c) Esta acción involucra la necesidad de constituir entre las Naciones de América un acervo común, de los elementos necesarios para la continuidad de su acción social, para el mantenimiento de su unidad y para hacer frente en ese orden a toda clase de eventualidades.

d) Un acuerdo continental de los organismos de seguridad social establecerá nuevos vínculos de solidaridad en la solución de los problemas que afectan más profundamente el destino y la conciencia de los pueblos y reformará la fe en el futuro de América.

La urgente necesidad de impulsar y ensanchar las medidas de seguridad social en América Latina, por las razones que se fundamentan, se

encuentran, asimismo, en la Declaración de México, lograda en la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

*A.*—Considera que no obstante el fortalecimiento de la seguridad social en América todavía existen difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha para superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo, la inequitativa distribución del ingreso nacional, las deficiencias del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional.

.....

*F.*—Siente anhelosamente que las circunstancias infrahumanas de existencia deben ser superadas en el plazo más perentorio, que la prosperidad debe ser compartida; que las situaciones de privilegio deben ceder el paso a una más creciente generalización de un auténtico goce de las libertades y de los derechos y de un pleno cumplimiento de los deberes y de las obligaciones individuales y colectivas, para que los pueblos americanos, en su conjunto, constituyan un ejemplo de lo que puede ser realizado cuando se tiene la convicción de que la pobreza, dondequiera que exista, constituye un peligro para la libertad de todos los hombres.

*G.*—Alienta nuevas y firmes ambiciones para procurar que la seguridad social cuente con más poderosos medios para ensanchar sus sistemas de acción y de protección y para lograr el acceso a un nivel satisfactorio de existencia de sectores más numerosos de la población americana, en las ciudades y en los campos, ante los riesgos del desempleo, de la enfermedad, de la invalidez, de la vejez y de la muerte.

*H.*—Se desestiman las dificultades de orden económico y los problemas técnicos que se presentan a los sistemas de seguridad social para incrementar sus beneficios, ampliar sus prestaciones, amparar a mayor número de personas, pero admite que el fin que alienta sus trabajos es acercar la fecha en que puede ofrecerse una seguridad integral, para un disfrute total de los pueblos americanos, y, a esa lucha, ofrece consagrar sus esfuerzos más generosos y más efectivos.”

La Comisión Especial de la Organización de los Estados Americanos en Reunión celebrada del 5 al 13 de septiembre de 1960 en la ciudad de Bogotá, estructuró el “Acta de Bogotá”, que supone toda una serie de medidas para el mejoramiento social y el desarrollo económico dentro del marco de la Operación Panamericana, así fundamentada:

**CONSIDERANDO**, que la preservación y fortalecimiento de las instituciones libres y democráticas de las repúblicas de América Latina requieren el aceleramiento del progreso social y económico de las diversas medidas para satisfacer las legítimas aspiraciones de los pueblos americanos a una vida mejor;

**RECONOCIENDO**, que los intereses de las repúblicas Americanas están relacionados entre sí de tal manera que el progreso social y económico de cada una de ellas es de importancia para todas y que la falta de este

progreso en cualquiera de ellas puede tener serias repercusiones en las otras;

TENIENDO en cuenta las medidas que ya han tomado muchas de las repúblicas Americanas para hacer frente a los serios problemas económicos y sociales existentes, si bien la magnitud de esos problemas exige redoblad<sup>os</sup> esfuerzos de los gobiernos y un nuevo y vigoroso programa de cooperación interamericana;

CREYENDO oportuno dar una expresión práctica aún mayor al espíritu de la Operación Panamericana mediante la ampliación inmediata de las oportunidades de progreso social de los pueblos de América Latina, de modo que se fortalezcan sus esperanzas para el porvenir;

ESTIMA aconsejable promover un programa de desarrollo social en el cual se destaquen aquellas medidas que, al atender necesidades sociales, contribuyan al propio tiempo a aumentar la productividad y fortalezcan el desarrollo económico.

A estos efectos, el Acta estructura una serie de medidas de mejoramiento social y de desarrollo económico, a base de cooperación multilateral, regional y de relaciones con entidades europeas, entre las que se encuentran, en las relativas al mejoramiento social, las encaminadas a mejorar las condiciones de vida rural y del uso de la tierra, la vivienda y los servicios comunales, los sistemas educativos, y servicios de capacitación, la movilización de los recursos nacionales y el mejoramiento de la salud pública, encontrándose entre estas últimas promociones, "el desarrollo progresivo de sistemas de seguro de enfermedad, de maternidad, de accidentes, de invalidez y otros, en zonas urbanas y rurales".

Por último, la conclusión propuesta en el Informe de la O.E.A., a la Reunión de Quito, manifiesta el mismo deseo: "alcanzar en el tiempo más corto posible un alto nivel de desarrollo económico y de seguridad social, en un anhelo general en los países latinoamericanos. Como es obvio, ninguno de estos objetivos se puede lograr si se los considera separadamente."

## CONCLUSION

De todo lo expuesto, se desprenden las siguientes consecuencias y conveniencias:

Que la seguridad social es de una importancia capital en América Latina, en su condición que ha sido denominada, un poco exageradamente, de "Subcontinente de la Necesidad", cuando bien pudiera ser de la abundancia, dadas su proyección provechosa en todos los factores de la economía: mayor producción, mejor distribución, más consumo, consiguiendo así, que a la tan deseada democracia política se una la tan justa democracia económica.

Que entre economía y seguridad social no existe dicotomía alguna, pues son partes ambas de una misma política encaminada al desarrollo económico del país y el bienestar social de su población;

Que la seguridad social, por su proyección en beneficio de la productividad, el consumo y la redistribución de bienes, en pro, y sobre todo de una de las partes que intervienen en ella, el sector trabajo, debe ser tenida en cuenta en toda planeación de desarrollo económico;

Que para que la seguridad social pueda obtener resultados provechosos, tanto sociales como económicos, debe ser realizada en contenido de integración real, es decir, práctica no sólo legal, en cuanto a totalidad de beneficios (contingencias), generalidad de beneficiados (derechohabientes) y universalidad geográfica (territorio);

Que entre las contingencias que la seguridad social cubre, una de las que mayores beneficios realiza en el plano socio-económico, son las asignaciones familiares, con sus prestaciones sociales, sobre todo, no sólo en dinero, sino también en servicios y en especie, así como la de desempleo, en su diversidad compensadora, de colocación obrera, y de formación profesional, eventualidades ambas que son precisamente las que menos amparan los regímenes existentes en América Latina.

Que otras de las proyecciones económicas más señeras de la seguridad social, son su acción preventiva y rehabilitadora, que deben unirse a la curativa y reparadora, y extenderse no sólo a los riesgos ocasionados en el ejercicio del trabajo, sino también a los debidos al transcurso natural de la vida;

Que dada la íntima relación regional de América Latina, geográfica, política, económica y social, se hace precisa una base igualitaria, o no muy dispareja, de sus regímenes de seguridad social, que permita un trato común entre sus diversos nacionales, llevado a efecto por tratados bi o multilaterales, y un mercado sin competencia en las relaciones comerciales de los diversos países.

Por todo ello, se estima:

I.—Que debe promoverse una intensa acción, en la que intervengan muy particularmente las asociaciones profesionales, para que los Gobiernos:

a) Impelan a sus diversos regímenes de seguro social hacia un contenido positivo integral (generalidad, totalidad y universalidad) en pos de la concepción plena de la seguridad social, según normas comunes, en virtud de las consecuencias provechosas que puedan ocasionar en el Continente una paz y un bienestar comunes, en convivencia armoniosa de pueblos e individuos, basada en una mejor redistribución de riqueza y una mayor producción de bienes, y un mercado interregional sin fronteras a base de un intercambio comercial sin competencia de costos.

b) Realicen por conducto de las varias instituciones de seguridad social, estudios e investigaciones encaminados a analizar y medir las consecuencias provechosas que la interrelación social y económica producen, tanto en lo referente a la creación de riquezas en el país, como a los intereses económicos patronal y obrero.

c) Instituyan cátedras de seguridad social en los centros de estudios mercantiles y de economía en toda la docencia del derecho social, así como

se dé mayor importancia a sociólogos y economistas en las instituciones comerciales y de seguridad social existentes en el país.

II.—Que las Organizaciones Internacionales de Seguridad Social, en cooperación con las Instituciones Nacionales de tal materia, orienten sus esfuerzos a efecto de lograr lo que pudiera ser una “Acción Interamericana de Seguridad Social”, en vista a un desarrollo, mejoramiento e igualdad de las medidas socio-económicas que pongan término a la inseguridad social y económica de pueblos e individuos, plasmadas en un Código o Carta americana de principios o bases generales.

#### BIBLIOGRAFIA

- (1) WILLIAM BEVERIDGE.—*Bases de la Seguridad Social*.—México 1945.
- (2) FRANCISCO DE FERRARI.—*Los Principios de la Seguridad Social*.—Montevideo, 1955.
- (3) C.I.S.S.—*¿Qué es la Seguridad Social?*.—Cuaderno Núm. 3.—Ginebra 1951.
- (4) W. J. COHEN.—*La Contribución de la Seguridad Social a la Estabilidad de la Familia*.—Seguridad Social.—C.I.S.S. Octubre 1951.
- (5) A. G. B. FISHER.—*Progreso Económico y Seguridad Social*.—México 1958.
- (6) WELINDER.—*Aspectos Económicos de la Política de Previsión Social*.—Madrid 1958.
- (7) C.I.S.S.—*Seguridad Social*.—Número 24.—México 1958.
- (8), (20).—PAUL CHU.—*Evolución del Concepto de Bienestar en la Vida Profesional*.—Revista Internacional del Trabajo.—Enero-Junio 1955.
- (9), (30).—RICARDO R. MOLES.—*Estabilidad Política, Desarrollo Económico y Seguridad Social en América Latina*.—Washington 1960.
- (10) O.E.A.—*La Contribución de los Programas Sociales al Desarrollo Económico*. Seminario Regional sobre Asuntos Sociales.—Bogotá 1959.
- (11) J. PÉREZ LEÑERO.—*Fundamentos de la Seguridad Social*.—Madrid 1956.
- (12) EFRÉN BORRAGO DACRUZ.—*Orientaciones Actuales de la Política Europea de Seguridad Social*.—Revista Iberoamericana de Seguridad Social.—Julio-Agosto 1958.
- (13) O.I.T.—*Código Internacional del Trabajo*.—Vol. II.—Ginebra 1955.
- (14) R. PAULA LÓPEZ.—*Conferencia Interamericana Sobre problemas de la Guerra y de la Paz*.—Revista Internacional del Trabajo.—Mayo 1945.
- (15) PIROU.—*La Economía del Bienestar*.—Madrid 1957.
- (16) A. ROUAST ET P. DURAND.—*Securité Sociale*.—París 1958.
- (17) J. BERNALDO DE QUIRÓS.—*El Seguro Social en Iberoamérica*.—México 1945.
- (18) O.I.T.—*Rutas de Paz 1919-1959*.—Ginebra 1959.
- (19) C.I.S.S.—*Recopilación de Normas Internacionales sobre la Seguridad Social*.—México 1960.
- (21) MANUEL SÁNCHEZ LUGO.—*Iberoamérica hacia la Unión Económica*.—Istmo 1960.
- (22) A. LASHERAS SAND.—*Repercusiones del Seguro Social en la Economía*.—Madrid 1958.
- (23) MARSH.—*Report on Social Security for Canada*.—Montreal 1943.

- (24) J. DOUBLET ET J. LAVAU.—*Securité Sociale*.—París 1957.
- (25) O.E.A.—*Seguridad Social y Desarrollo Económico*.—Documento a la Conferencia de Quito.—Washington 1960.
- (26) J. M. KEYNES.—*La Economía sin Paro Forzoso*.—Madrid 1948.
- (27) LIC. ANÍBAL REVOLLO GONZÁLEZ.—*Subsidios Familiares*.—Madrid 1954.
- (28) MANUEL ALONSO OLEA.—*Salarios y Seguridad Social*.—Revista Iberoamericana de Seguridad Social.—Marzo-Abril 1955.
- 29 ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS.—*Las Cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*.—Buenos Aires 1942.
- (30) O.E.A.—*Aspectos Generales de la Seguridad Social en los Países Americanos*. Reunión de Expertos en Seguro Social.—Washington 1959.
- (31) PAUL DURAND.—*La Politique Contemporaine de la Securité Sociale*.—París 1953.
- (32) PIERRE LARROQUE.—*La Securité Sociale dans l'economie française*.—Droit Social.—París 1948.
- (33) O.E.A.—*Conclusión del Seminario Regional de Asuntos Sociales*.—Guatemala 1948.