

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XIII

NÚM. 30

EPOCA III

SUMARIO

XV CONGRESO NACIONAL DE SOCIOLOGIA

ESTUDIOS

LA EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LAS ZONAS RURALES

NUEVAS HIPOTESIS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL CAMPO

LEGISLACION

ESTATUTO DEL TRABAJADOR RURAL. (BRASIL)

MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL
VENEZUELA

NOTICARIO DE LA PREVENCION DE RIESGOS PROFESIONALES

CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

NOVIEMBRE-DICIEMBRE

1964

MEXICO, D. F.

CIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS
LES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.
DE DIFUSION DEL CENTRO INTERAMERICANO
E ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

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

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

INDICE

	PAG.
XV CONGRESO NACIONAL DE SOCIOLOGIA	
Sociología de la Reforma Agraria	
<i>Lic. Jorge Martínez Ríos</i>	7
Introducción a la Sociología de la Reforma Agraria	
<i>Dr. Lucio Mendieta y Núñez</i>	14
La Seguridad Social Rural en la política de una reforma agraria integral	
<i>Dr. Amadeo Almada y Lic. Juan Bernaldo de Quirós</i>	23
Reforma Agraria y Seguridad Social	
<i>Prof. Ismael Rodríguez Aragón</i>	81
ESTUDIOS	
La extensión de la Seguridad Social a las zonas rurales	
<i>Berryl Frank</i>	107
Nuevas hipótesis para la Seguridad Social en los trabajos del campo	
<i>Ing. Miguel García Cruz</i>	132
LEGISLACION	
Estatuto del trabajador rural (Brasil)	143
MONOGRAFIAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL	
Venezuela	149
NOTICARIO DE LA PREVENCION DE RIESGOS PROFESIONALES	
Nueva Convención Internacional sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	163
Cuarto Congreso Mundial de prevención de riesgos profesionales ..	165
Segundo coloquio Internacional de prevención de riesgos profesionales en las construcciones y en los trabajos públicos	167
Resumen de la reunión para intercambiar ideas sobre el II Congreso Interamericano de prevención de riesgos profesionales a celebrarse en Venezuela	169
CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL	
Clausura del curso sobre "Organización y Funcionamiento de Clínicas de Consulta externa y de hospitales de Seguridad Social	173
Discurso del Director del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, Dr. Gonzalo Arroba	175
Informe del coordinador del curso, Dr. Gastón Novelo	176
Palabras pronunciadas por el Dr. J. Guillermo Aguilar, Director del Departamento Médico del Seguro Social Ecuatoriano, en nombre de los alumnos asistentes al curso	178

ESTUDIOS

LA EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LAS ZONAS RURALES

Estudio preparado por el Sr. Beryl Frank, Jefe del Programa de Seguridad Social del Departamento de Asuntos Locales de la Unión Panamericana.

INTRODUCCION¹

Más de la mitad de la población de América latina vive en las zonas rurales y trabaja en la agricultura que constituye la principal fuente de ingresos de la mayoría de los países. La exportación de café, azúcar, bananas, algodón y cacao es la fuente principal de divisas, las cuales se emplean para importar bienes y maquinaria para el desarrollo industrial.

Aunque la economía de casi todos los países latinoamericanos depende en gran parte de su mano de obra agrícola, este sector de la población no ha recibido aún la protección social que merece de acuerdo con su función económica. Es bien conocida la triste situación que existe con respecto a la vivienda rural, niveles de nutrición, instalaciones escolares, asistencia a escuelas y servicios de salud. A ella se han referido constantemente por muchos años los especialistas nacionales e internacionales, y ha sido objeto de numerosos y amplios estudios. Sin embargo, los programas de acción encaminados a resolver estos problemas se han quedado muy atrás, si se los compara con la preocupación expresada respecto del bienestar de los habitantes de las zonas rurales.

Si se considera a la seguridad social como la parte de la política socioeconómica del país mediante la cual la comunidad protege a sus miembros asegurándoles adecuadas condiciones de vida y trabajo desde el punto de vista social, podrá comprenderse la preocupación de la Organización de los Estados Americanos por incorporar sus esfuerzos a los de los propios países y a los de entidades tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a fin de obtener dicha protección para los habitantes de la zona rural.²

En años recientes no se han logrado mejoras de importancia en lo que respecta a la protección de la seguridad social para las zonas rurales; las metas de la Alianza para el Progreso han reiterado la necesidad de que los países desplieguen una mayor actividad en cuanto a la aplicación de las soluciones ya sugeridas por los técnicos nacionales e internacionales. La depresión reinante en las zonas rurales no ha de cambiar por sí sola, sino que para mejorarla se re-

¹ La versión completa de este trabajo aparecerá en la segunda parte (*Aspectos Sociales*) del *Estudio Económico y Social de América Latina*, 1962, a ser publicado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

² Cabe señalar el estudio de la OIT titulado *Seguridad social en la agricultura*, preparado para la Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en la ciudad de México en septiembre de 1960.

quieren sacrificios del resto de la población. La voluntad de ceder algo en beneficio de otros comienza con la comprensión de los problemas que hay que afrontar.

A tales efectos, es aconsejable examinar brevemente el panorama de la seguridad social en la América Latina, y verificar el grado de protección que ahora se ofrece en los diversos países a los distintos grupos de trabajadores —industriales, comerciales y agrícolas— tanto en la zona urbana como en la rural.

I. SITUACION ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA

En todos los países del Continente hay en la actualidad alguna forma de protección en materia de seguridad social. Además, rige una legislación general del trabajo que exige del patrono el proveer ciertos beneficios a sus empleados en caso de despido, accidentes del trabajo o enfermedades profesionales; y en algunos países hay legislación especial que favorece al trabajador agrícola. El cuadro general es tan variado como las diferencias entre los propios países. En algunos, los programas están administrados por instituciones establecidas de acuerdo con las ocupaciones; muchos cuentan con programas especiales para los empleados públicos; algunos separan a los trabajadores manuales de los oficinistas. Es bastante común encontrar programas de seguros contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales bajo una forma especial de administración y esta clase de protección existe, al menos para algunos trabajadores en todos los países.

Siguen a continuación en importancia los seguros contra las contingencias a corto plazo —enfermedad y maternidad (dieciocho países), y contra los llamados riesgos a largo plazo —vejez, invalidez y muerte (trece países).—En este último grupo figuran Argentina y Guatemala. La Argentina provee subsidios en efectivo por maternidad únicamente para las trabajadoras; Guatemala ofrece beneficios por maternidad tanto en efectivo como en especie a trabajadoras y esposas de trabajadores residentes en la capital o cerca de ella (Cuadro 1).

El verdadero seguro contra el desempleo, que al mismo tiempo que efectúa pagos periódicos al desocupado le exige que acuda a oficinas de empleo en busca de nuevo trabajo, existe, para algunos tipos de trabajadores, únicamente en Chile y Uruguay. En su lugar hay pagos globales por despido que son de dudoso valor económico y social y que efectúan los patronos con arreglo a la legislación del trabajo. Solamente en seis países rigen los sistemas de subsidio familiar, y en dos de ellos, Chile y Uruguay, estos sistemas amparan a los trabajadores agrícolas junto con el resto de la población trabajadora.

Es difícil comparar las cifras del porcentaje de la población económicamente activa que contribuye a los sistemas de seguro social. Esta dificultad proviene de las diferencias entre las clases de ries-

gos cubiertos, lo que a la vez influye en la clase de beneficios que se otorgan. No es justo comparar la protección que ofrece un país en forma de beneficios en efectivo para los riesgos a largo plazo (vejez, invalidez y muerte) con la de otro país que proporcione beneficios en efectivo y servicios médicos durante períodos de enfermedad. Administrar un sistema de seguro de salud que ofrezca servicios médicos, medicinas y hospitalización, es muchísimo más difícil y costoso que computar beneficios por vejez y efectuar pagos mensuales. Otra dificultad se debe a la falta de cifras censales actualizadas en casi todos los países. Hay datos censales recientes sobre la población económicamente activa de sólo siete países, lo cual en casi todos los casos obliga a efectuar proyecciones con cifras obtenidas más de diez años.

A pesar de estas dificultades y a fin de dar al menos una idea aproximada del impacto de la seguridad social, se incluye en el Cuadro 2 el porcentaje de asegurados de la población económicamente activa de aquellos países respecto de los cuales están disponibles datos censales recientes. Del Cuadro 3 se desprende que aproximadamente 15 millones de trabajadores cotizan a los programas de seguro social en América. En algunos países un número relativamente grande de trabajadores está protegido por alguna forma de seguridad social, lo cual indica que las exclusiones geográficas o de ocupación son limitadas, pero ello se explica por no figurar en la estructura nacional el seguro de enfermedad, con sus correspondientes complicaciones administrativas.

Generalmente, sin embargo, aun en los países que cuentan con programas bastante amplios que abarcan casi todos los riesgos principales que forman parte de un programa completo de seguridad social, es muy bajo el porcentaje de trabajadores cotizantes. Esto indica que el lógico y sano principio de la extensión gradual formulado por muchos países a manera de explicación y justificación del modesto alcance inicial del plan se ha convertido en un concepto relativamente estático.

Cabe señalar una limitación encontrada en varios países y que excluye por completo del seguro social a las personas cuyos ingresos exceden de ciertas cantidades determinadas. Este hecho limita considerablemente la función del seguro social como mecanismo de redistribución del ingreso y priva a estos sistemas de considerables recursos financieros que podrían utilizarse para extender la protección a grupos tales como el de los trabajadores agrícolas, cuya contribución sería necesariamente menor que el costo de proveerles servicios médicos y otros beneficios. El concepto fundamental del seguro social —que es también una de las metas de la Alianza para el Progreso— es el de la distribución de la responsabilidad por ciertos riesgos entre todos los estratos de la sociedad. Cuanto mayor sea la distribución del riesgo, mayor será la eficacia de la seguridad social y más extensos sus efectos provechosos.

En casi todos los países de América Latina, al menos en teoría, el gobierno contribuye al seguro social. Sin embargo, la verdadera

justificación del aporte gubernamental, que en última instancia proviene de los impuestos que paga toda la población, consiste en la universalidad del sistema. Si se toma en consideración el hecho de que casi todos los sistemas de seguridad social de América Latina en los cuales figura una contribución por parte del Estado (pero no del Estado en calidad de patrono), tienen todavía una extensión limitada y los beneficios se concentran en ciertos grupos que de ese modo pueden considerarse relativamente privilegiados (los trabajadores urbanos comerciales e industriales forman el grupo principal de asegurados en casi todos los países), parece paradójico el concepto de aportación continua por parte del gobierno, aunque se haya podido justificar de inicio a fin de impulsar los sistemas en sus comienzos. Las rentas del gobierno son limitadas, existen graves problemas de naturaleza fiscal en casi todos los países y las demandas de ayuda gubernamental exceden las rentas disponibles para satisfacerlas.

La seguridad social es una aplicación refinada del concepto de ayuda mutua, con arreglo al cual los que están en situación más desahogada, por los empleos que tienen y los ingresos que reciben, aportan una parte de sus haberes para ayudar a aquellos cuyo ingreso o capacidad física ha cesado por contingencias tales como enfermedad o vejez. Los que contribuyen en un momento dado se convierten en beneficiarios en otro y todos se benefician de la tranquilidad de saber que si se presenta cualquiera de dichas contingencias habrán de recibir los beneficios del sistema.

De la información que ha podido obtener la Secretaría se desprende que muchos países enfrentan todavía graves problemas respecto de la administración de sus programas de seguridad social, a pesar de que muchos de estos programas están aún limitados a la zona urbana que ocasiona complicaciones administrativas menos numerosas. Los servicios médicos son con frecuencia insuficientes para satisfacer la demanda; el pago de beneficios de vejez, invalidez y muerte se demora por muchos años por estar incompletas las cuentas individuales en que se fundan las solicitudes o por haber dificultades en establecer si existe derecho a la prestación y a veces las disposiciones para probar este derecho son tan complejas, que los solicitantes se ven en la necesidad de pagar a terceros para lograrlo.

Las funciones rutinarias de la administración de la seguridad social (inscripción de trabajadores y patronos, cobro de contribuciones, compilación de datos sobre salarios y pago de beneficios) todavía causan trastornos a los administradores en muchos países. Hasta que se resuelvan satisfactoriamente los problemas actuales es comprensible que exista, por parte de los que son responsables del funcionamiento de las instituciones de seguridad social, cierta renuencia a hacerse cargo de nuevos trabajos de reconocida dificultad, tales como la extensión de la seguridad social a las zonas rurales. Además, cabe poner en duda si esto deberá usarse para las nuevas zonas y grupos que más tarde se incluirán en el plan.

Luego de esta breve reseña de la situación general de los programas de seguridad social, cabe examinar el alcance y forma de la seguridad social según se ha extendido a las zonas rurales del Continente.

II. PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL VIGENTES EN LAS ZONAS RURALES

Argentina

La Caja que ampara a los trabajadores rurales es una de las varias que se han establecido en Argentina con arreglo a las ocupaciones. En la actualidad cerca de 450.000 personas residentes en la zona rural y sus dependientes están amparados por un seguro de vejez, invalidez y muerte financiado con una contribución patronal del 7 por ciento y un pago del 6 por ciento efectuado por el empleado. Ambos pagos los deposita el patrono trimestralmente en cualquier banco, acreditados a la Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Rurales. Se localiza a los patronos agrícolas con la ayuda de otras instituciones nacionales en cuyos registros ya aparecen inscritos para fines tales como el cobro de impuestos.

La Caja ha de proveer un beneficio complementario que consiste en préstamos hipotecarios a los empleados acogidos al plan, tanto a base de grupos como de individuos. La legislación laboral relativa a accidentes del trabajo es aplicable únicamente a los trabajadores agrícolas que manejan equipos mecánicos; la misma legislación exige también a los patronos rurales el prestar atención médica y proporcionar medicinas a sus trabajadores, ofrecer ciertos beneficios en efectivo en caso de enfermedad y mantener servicios de primeros auxilios. El programa general de subsidios familiares no ampara a los trabajadores rurales, pero los empleados permanentes de las compañías azucareras tienen su propio plan.

Colombia

Sólo un número limitado de trabajadores agrícolas de ciertas regiones del país está en la actualidad amparado por el seguro de enfermedad y maternidad generalmente aplicable en Colombia a otros trabajadores. El Instituto Colombiano de Seguros Sociales ha indicado que, en la práctica, las tres áreas rurales acogidas al plan comprenden, en general, la zona central de las municipalidades y ciertas granjas de gran tamaño, donde, por consiguiente, se pueden emplear los mismos métodos de inscripción y cobro que en las zonas urbanas. El Instituto calcula que en estas zonas hay 38.000 trabajadores con 15.000 dependientes. Los trabajadores protegidos por el plan reciben beneficios en efectivo y en forma de servicios. Los únicos beneficios para los dependientes consisten en servicios obstétricos para la esposa o la concubina del trabajador y servicios médicos completos (incluso alimentos complementarios) para recién nacidos hasta los seis meses de edad. Las aportaciones para

financiar estos beneficios oscilan entre el 8 y el 10 por ciento del salario. El patrono paga la mitad, y la otra mitad se divide por partes iguales entre los trabajadores y el gobierno.

El programa de subsidio familiar se limita en Colombia a empleados de empresas que tienen al menos 20 empleados, lo cual al parecer abarca a los establecimientos agrícolas. La legislación laboral de seguro contra accidentes del trabajo rige de igual modo para la agricultura.

Costa Rica

Aunque el programa general de seguridad social abarca los seguros de vejez, invalidez y muerte, como también los de enfermedad y maternidad, Costa Rica ha otorgado protección únicamente contra los dos últimos riesgos a algunos de sus trabajadores agrícolas y a los dependientes de ellos. Sin embargo, la Caja Costarricense de Seguro Social calcula que a fines de 1962 más de la mitad de sus asegurados y una proporción aún mayor de los dependientes protegidos, vivían y trabajaban en las zonas rurales (55.200 asegurados y 132.000 dependientes). Los beneficios que reciben los trabajadores asegurados consisten en beneficios en efectivo y atención médica completa. Los hijos de las empleadas aseguradas también reciben atención médica hasta la edad de tres años. A la muerte del asegurado se paga un beneficio para gastos de entierro. Las aportaciones son las siguientes: patrono 3 por ciento; trabajadores 3 por ciento y gobierno 1 por ciento. Cuando los dependientes están acogidos al plan de atención médica, como sucede en las zonas rurales, los patronos pagan un 2 por ciento adicional, los trabajadores otro 1 por ciento, y el Estado el 1 por ciento además de las aportaciones ordinarias.

En Costa Rica como en muchos otros países, la Caja no priva de servicios médicos al trabajador y a los dependientes cuando el patrono está en mora en los pagos, los que debe enviar mensualmente. Por el contrario, con arreglo a una nueva ley, se provee la atención médica y se carga al patrono el costo total de los servicios prestados.

Casi todos los trabajadores agrícolas quedan fuera del alcance de las disposiciones del Código del Trabajo que tratan de la compensación en casos de lesiones sufridas en el ejercicio de la profesión. Sin embargo, están protegidos los trabajadores rurales expuestos al peligro de lesionarse al manejar equipo o instrumentos mecánicos. Esta clase de seguros está administrada por un monopolio de seguros del Estado —el Instituto Nacional de Seguros— y cabe señalar el hecho de que el principal patrono agrícola, la Compañía Bananera de Costa Rica, asegura a sus trabajadores contra cualquier tipo de daño sufrido en el trabajo.

Chile

Chile es uno de los pocos países del Continente donde los trabajadores agrícolas tienen derecho al mismo amparo de la seguridad

social que otros grupos de trabajadores. Los patronos están obligados a inscribir a sus empleados, y estos últimos reciben una libreta en la que adhieren las estampillas que representan la aportación del 37 por ciento del patrono y la del 7.75 por ciento del trabajador. El gobierno efectúa directamente al Servicio Nacional de Salud un pago del 5.5 por ciento para cubrir el costo de la atención médica y los beneficios en efectivo por enfermedad, ambos administrados por dicha institución.

Además del seguro de enfermedad y maternidad, los trabajadores agrícolas están amparados por las disposiciones sobre vejez, invalidez y muerte. Sea cual fuere el total de sus ingresos, los trabajadores hacen sus aportes sobre la base del salario mínimo de la agricultura (en enero de 1964 unos 30 escudos mensuales, de acuerdo con la región), a pesar de lo cual tienen derecho a la pensión mínima de 60 escudos mensuales por vejez. En épocas de desempleo involuntario se permite a los trabajadores rurales girar contra fondos separados a su favor en calidad de compensación por años de servicio.

El plan general de subsidio familiar es también aplicable, así como el subsidio prenatal para las mujeres en estado de embarazo. El Servicio de Seguro Social calcula que 358 900 trabajadores rurales de varias clases y sus dependientes están asegurados con arreglo al plan de seguridad social. El seguro de accidentes del trabajo se extiende en Chile a los trabajadores agrícolas conforme a las leyes laborales. Los patronos contratan este seguro por su cuenta con compañías privadas o con la Caja de Accidentes del Trabajo.

Guatemala

El programa general de seguridad social, administrado por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, abarca únicamente accidentes del trabajo y accidentes comunes en 11 departamentos y la maternidad tan sólo en el Departamento de Guatemala, en donde está la capital de la república. En esas regiones los trabajadores agrícolas están protegidos de igual modo que los demás trabajadores. Para financiar la parte del programa que comprende toda clase de accidentes, los patronos pagan el 3 por ciento, los trabajadores el 1 por ciento, y el Estado tiene por ley la obligación de pagar el 1.5 por ciento de las deducciones por seguro social que figuran en las nóminas (las aportaciones del gobierno no se han pagado durante varios años). En el único departamento en que está vigente el programa de maternidad, tres contribuyentes deberán pagar un 4 por ciento adicional (2 por ciento más los patronos, 1 por ciento más los trabajadores y 1 por ciento más el gobierno). Las estadísticas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social indican que el número de trabajadores clasificados como agrícolas arroja un total de 132.973 en 1962. Los beneficios que se otorgan a los asegurados consisten en pagos en efectivo y servicios médicos. Las esposas de los trabajadores del Departamento de Guatemala reciben

servicios de maternidad y a los hijos recién nacidos de los asegurados se les provee una canastilla y ciertos alimentos complementarios.

Haití

La protección de la seguridad social está limitada a los accidentes del trabajo y el programa ampara a los establecimientos agrícolas y a sus trabajadores. De acuerdo con el procedimiento aceptado para esta clase de riesgos, la carga del financiamiento pesa sobre el grupo patronal, que paga una cuota uniforme del 2 por ciento. Se otorgan a los trabajadores lesionados beneficios en efectivo y atención médica. La cifra total de trabajadores acogidos al plan en 1955 era de 34.000, pero no hay datos disponibles por lo que respecta al número de empleados de los establecimientos agrícolas.

México

El Instituto Mexicano del Seguro Social es la principal institución y protege a los trabajadores y a sus familiares contra los riesgos siguientes: enfermedad y maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte. La legislación mexicana, lo mismo que la de otros países, dispone la extensión gradual del seguro social a las zonas rurales. Para lograr estos objetivos, México ha puesto en vigor ciertas reglamentaciones especiales.

Los trabajadores agrícolas están divididos en tres grupos generales: asalariados, estacionales y miembros de sociedades locales como el Crédito Ejidal y el Crédito Agrícola. Los trabajadores rurales asalariados se rigen por los mismos principios generales y tanto ellos como sus familias reciben los mismos beneficios, dispuestos para el grupo principal de asegurados de México. Dichos asalariados pagan el 2.25 por ciento de sus ingresos, los patronos aportan el 4.5 por ciento y el gobierno contribuye con una suma igual a la de los trabajadores.

Los patronos de los trabajadores de temporadas deben proporcionar una lista de tales trabajadores a más tardar dos días después de comenzada la faena, e igual corto plazo se establece para notificar cualquier cambio al Instituto. Estos trabajadores y sus dependientes sólo tienen derecho a recibir atención médica durante el período del empleo de estación y medio salario en caso de accidente. Para financiar tales beneficios el Instituto fija una cantidad que ha de pagarse por trabajador y por día. Esta cantidad ha de pagarla el patrono, al cual no se le permite deducir parte alguna del salario de sus trabajadores. El gobierno aporta una cantidad igual a la que paga el patrono.

A las sociedades locales de Crédito Ejidal y Crédito Agrícola se las considera patronos de sus miembros y a ningún miembro se le exige pagar contribución alguna al plan de seguro social a fin de financiar los beneficios, que son iguales a los que ofrece el Instituto al grupo principal de trabajadores asegurados. Anualmente las so-

ciudades efectúan sus pagos, los que equivalen al 4.5 por ciento del ingreso de sus miembros. El gobierno paga una suma igual. Cabe señalar que esta suma asciende al doble de la que paga por los trabajadores urbanos asegurados, de manera que el Instituto recibe el mismo ingreso total para financiar los mismos beneficios. Conforme a una disposición vigente, los bancos nacionales de Crédito Ejidal y Crédito Agrícola pueden otorgar crédito a las sociedades, a fin de que estas últimas efectúen sus pagos al Instituto Mexicano del Seguro Social. A su vez los bancos deben enviar al Instituto las cantidades apropiadas, dentro de los quince días siguientes a la concesión del crédito.

Aunque el programa de accidentes del trabajo está administrado por la misma institución, el patrono efectúa una contribución separada para este fin y el tipo del pago se gradúa de acuerdo con la gravedad del riesgo en la industria correspondiente. En las zonas rurales, además de las reglas especiales sobre accidentes del trabajo para obreros de temporada, el Instituto ha fijado las contribuciones para las diversas clases de actividades agrícolas y las ha clasificado de acuerdo con la peligrosidad del trabajo.

El Instituto está autorizado para proponer al gobierno la extensión de los beneficios de la seguridad social a los ejidatarios, a los pequeños terratenientes rurales y a los que no pertenezcan a ninguna de las antedichas instituciones de crédito. En estas extensiones del programa a los trabajadores rurales se deberá indicar el tiempo, el lugar y las condiciones, tomando en consideración las circunstancias especiales de cada categoría de asegurados. Ya hay ejemplos de esta clase de extensión en los Estados de Sonora y Baja California.

El 29 de junio de 1963 el Presidente de México firmó un decreto en que se autoriza la incorporación al plan de seguridad social, de los productores y trabajadores azucareros de las zonas que abastecen a los ingenios. Esta incorporación equivale en cifras a 200.000 trabajadores (incluso los trabajadores de temporada de este mismo sector), como también 500.000 dependientes; es decir, que se ha añadido un total de 700.000 personas a la parte de la población protegida por la seguridad social en México. Los beneficios para este nuevo grupo, salvo los trabajadores de estación y sus familias, se financiarán mediante la contribución tripartita de los productores, los ingenios y el Gobierno Federal, a saber: productores, un centavo por kilogramo de azúcar; ingenios, dos centavos; y gobierno, un centavo. Los trabajadores y sus familias quedan amparados respecto de todos los riesgos con arreglo al plan general de seguro social.

Para los trabajadores de temporada y sus dependientes que, según se indicó, reciben una protección limitada, se requiere sólo una contribución de medio centavo por kilogramo de azúcar por parte de los productores, e igual suma por parte del gobierno.

Con anterioridad a la incorporación de los grupos mencionados, había un total de 38.092 trabajadores rurales asegurados, con sus

90.662 dependientes con derecho a todos los beneficios, y además, 100.000 trabajadores estacionales con 50.000 dependientes.

Paraguay

El sistema general de seguro social cubre los riesgos de enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, muerte y accidentes del trabajo tanto de los trabajadores urbanos como de los rurales; el número de estos últimos asciende a 28.126. Los beneficios en efectivo y servicios médicos para los trabajadores asegurados y sus familias provienen de contribuciones que llegan a un total del 20.5 por ciento, aportado en la forma siguiente: patronos, 13 por ciento; trabajadores, 6 por ciento y el gobierno 1.5 por ciento.

Perú

Hay dos sistemas de seguro social, uno para obreros y otro para empleados, y ambos cubren riesgos de enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y muerte. El Seguro Obrero (Caja Nacional de Seguro Social) protege a los que trabajan en pequeñas plantaciones de algodón y arroz, quienes aportan un 3 por ciento, sus patronos 6 por ciento y el gobierno 2 por ciento. Con estas contribuciones se otorgan beneficios en efectivo y asistencia médica completa solamente a los trabajadores. La protección para los dependientes se circunscribe a los hijos de las mujeres aseguradas, los cuales reciben atención médica y medicinas como pacientes externos hasta los ocho meses de edad. No ha sido posible conseguir información respecto al número de trabajadores rurales del país que están amparados por el seguro social.

República Dominicana

Este es otro país que aplica a todos los trabajadores agrícolas y a los de la industria y el comercio, su plan general de seguro social que cubre riesgos de vejez, invalidez, muerte, enfermedad y maternidad. La protección para los dependientes del trabajador asegurado se limita a la atención de maternidad de la esposa y de los niños hasta los ocho meses de edad. El sistema general se financia con contribuciones que ascienden a un total de 7.5 por ciento, aportado en la siguiente forma: el 5 por ciento los patronos y el 2.5 por ciento, los trabajadores, salvo los que perciben la paga más baja, en cuyo caso los patronos aportan toda la suma. No hay una cuota fija para la contribución del gobierno, pero el Estado asume la responsabilidad de cualquier déficit y entrega al seguro social el producto de los seguros de riesgos profesionales que los patronos están obligados a contratar en una entidad oficial.

Como a los trabajadores agrícolas se les reconoce remuneraciones diferentes, hay reglas especiales para computar las cuantías de salarios sobre las cuales se basan las contribuciones, así como para determinar las propias contribuciones.

Unicamente los trabajadores agrícolas de empresas de cinco o más empleados están protegidos por la legislación laboral en lo que respecta a lesiones sufridas en el trabajo.

Uruguay

Los trabajadores agrícolas están amparados por el sistema nacional de subsidios familiares cuyos recursos provienen de una contribución patronal del 5 por ciento. Hay además un sistema mediante el cual se otorgan beneficios por vejez, invalidez y muerte a trabajadores domésticos y rurales. El número de trabajadores rurales protegidos por este sistema en 1959 fue de 150.094. Los beneficios y pensiones de jubilación de los trabajadores rurales y sus dependientes que reúnen los requisitos correspondientes se financian mediante una contribución variable; los trabajadores aportan el 5 por ciento sobre una parte limitada de sus salarios y el 1.25 por ciento sobre el resto. Los patronos aportan igual cantidad y el Estado contribuye con el producto de impuestos especiales. Los trabajadores agrícolas también están protegidos por el seguro contra riesgos profesionales que sus patronos costean por contrato con el Banco de Seguros del Estado.

En la mayoría de los países que no se han mencionado en particular, se concede protección limitada para las lesiones profesionales que sufren los trabajadores agrícolas. Algunos la circunscriben a leyes del trabajo para obreros que usan equipo motorizado, otros imponen restricciones respecto al tamaño de la empresa agrícola, como las que tienen por lo menos 5, 10 ó 20 empleados, y otros combinan estas cláusulas restrictivas. Muy pocos excluyen completamente a los trabajadores rurales de sus leyes que establecen compensación y servicios médicos en caso de lesiones o enfermedades profesionales.

La información que se ofrece en esta sección figura en forma tabulada en el Cuadro 4. Conviene observar que a fines de 1962, un millón y medio de trabajadores agrícolas, aproximadamente, recibían protección de seguro social en once países latinoamericanos miembros de la OEA. Para darse una idea del alcance de la protección, dicha cifra puede compararse con el total de más de 15 millones de trabajadores amparados por programas de seguro social en todos los países y con el de unos 15 millones de personas que se dedican a la agricultura en esos mismos once países (véase Cuadro 5).

III. PROBLEMAS DEL SEGURO SOCIAL EN LAS ZONAS RURALES

El hecho de que los beneficios de la seguridad social no se hayan extendido a todas las zonas rurales de la América Latina —salvo los casos ya mencionados— obedece principalmente a las dificultades inherentes a las condiciones de vida y de trabajo en esas

zonas. A su vez, estas condiciones influyen o deben influir en los métodos administrativos que se emplean para otorgar los beneficios de los programas de seguro social a los pobladores rurales. Algunas de las demoras que ha habido para abordar el problema de llevar la protección del seguro social a las zonas rurales se debe sin duda a que no se ha comprendido que los métodos tradicionales de inscripción de trabajadores y patronos, la recaudación de contribuciones y la prestación de servicios y pago a los asegurados, fueron concebidos para trabajadores urbanos de la industria y el comercio, y no son apropiados para las condiciones de vida y de trabajo de la mayoría de los trabajadores agrícolas de la América Latina. Veamos cuáles son estas condiciones especiales y la forma en que afectan a la seguridad social.

La baja densidad demográfica de las zonas rurales constituye un serio obstáculo para los que se encargan de realizar un programa de seguridad social. En América latina se ha acostumbrado enviar empleados del seguro social a pedir a los trabajadores datos personales de identificación con el fin de registrarlos. La tarea de entrevistar a cada uno de ellos para determinar su nombre, fecha y lugar de nacimiento y nombre de sus padres consume mucho tiempo, aun en los casos en que los trabajadores están concentrados en una fábrica o empresa comercial. Cuando un funcionario tiene que trasladarse de una hacienda a otra para entrevistar a trabajadores agrícolas que se encuentran muy dispersos, el tiempo y el esfuerzo empleados sobrepasan en mucho a los resultados que se obtienen. La tarea se complica todavía más a causa de que en muchos países una gran mayoría de los que se dedican a la agricultura, tanto trabajadores como empleados, son analfabetos y necesitan ayuda para llenar los formularios que indispensablemente requieren las funciones básicas de un programa de seguro social. La gran dispersión de los habitantes también crea dificultades para recaudar las contribuciones y prestar servicios médicos.

La falta de vías de comunicación adecuadas en las zonas rurales de la mayoría de los países no sólo presenta inconvenientes para los pobladores sino que origina complicaciones para la entidad encargada de administrar un programa nacional de seguro social. Los caminos son malos en muchos lugares y en otros no existen. El servicio de correos es lento y se circunscribe casi sólo a los pueblos. Hay pocos teléfonos y muy esparcidos. El servicio de ómnibus y trenes llega a la mayoría de los lugares de todos los países, pero su costo no está al alcance de muchos campesinos que perciben poco dinero en efectivo. El transporte fluvial se usa bastante en muchas zonas remotas.

Todas estas circunstancias restringen la capacidad de las Instituciones de prestar servicios médicos, por ejemplo, y hacen difícil que los trabajadores lleguen a aprovechar estos servicios cuando el lugar donde se prestan está en centros de población, aunque sean pequeños. Algunos países usan consultorios ambulantes o envían médicos, dentistas y enfermeras en forma más o menos regular

para que atiendan a los pacientes en pequeños puestos sanitarios que están equipados de manera rudimentaria para prestar servicios ambulantes. En estos casos, el tiempo que emplea el personal médico y paramédico en trasladarse de un lugar a otro es a veces mayor del que puede dedicar a los pacientes. La baja productividad del personal técnico contrasta fuertemente con los sueldos que se deben pagar a estas personas para atraerlas y retenerlas en las zonas rurales, donde hay muchas menos comodidades de todo género para ellas y sus familiares que en las ciudades. Hay que comprender que el costo de los servicios médicos en las zonas rurales habrá de ser mayor que en las partes más densamente pobladas del país, y que, además, las aportaciones para el seguro social que se reciben con las planillas de pago de aquellas zonas producirán menos fondos para pagar estos servicios más costosos.

Debe tenerse presente, también la mala distribución de recursos médicos que existe en América Latina, así como en el resto del mundo. En las zonas urbanas hay una concentración de médicos y camas de hospital, especialmente en las ciudades capitales, lo cual ha dejado a las zonas rurales prácticamente sin servicios médicos. En la mayoría de los países latinoamericanos, la seguridad social proporciona atención médica, incluso hospitalización; la falta casi completa de personal e instalaciones médicas de que adolecen las zonas rurales se aduce a menudo como una de las razones principales de la demora en tratar de extender el seguro social a la población del campo.

Esta falta de instalaciones y servicios médicos en las zonas rurales es especialmente grave si se considera la apremiante necesidad que hay de esos servicios a causa de las precarias condiciones de la vivienda, la falta general de agua potable y servicios sanitarios, y el estado general de desnutrición existente. El acopio de necesidades humanas insatisfechas que hay en las zonas rurales pone a prueba los esfuerzos de la seguridad social y de todas las instituciones nacionales, públicas y privadas que se empeñan en la superación humana.

La naturaleza del empleo rural y de la diversidad de relaciones obrero-patronales, lo mismo que las distintas formas de pago por trabajo realizado, son otros factores que afectan seriamente la extensión del seguro social al agro. Los diferentes nombres que se asigna a los tipos de trabajo y a quienes los desempeñan y ciertos detalles de la relación entre ellos varían de un país a otro, pero pueden discernirse claramente algunas categorías generales. Una persona puede corresponder a dos o más categorías a un tiempo dado, y a muchas, durante el curso de su vida económicamente activa.

Hay trabajadores agrícolas que perciben salarios regulares y que pueden vivir o no en la propiedad donde prestan sus servicios. También hay agricultores arrendatarios y aparceros a quienes se les da una parcela para que la cultiven, a cambio de lo cual pueden dar al propietario una proporción fija o variable de lo que cosechan,

o cierta suma de dinero o prestarle determinados servicios. Asimismo, hay muchos pequeños terratenientes que trabajan por salario regularmente o sólo durante ciertos periodos, como en la época de recolección de las cosechas. También hay trabajadores eventuales o de temporada que llegan de las cercanías o de zonas rurales distantes, o de ciudades y pueblos, a ayudar en los periodos de trabajo máximo. El salario puede ser una suma fija diaria o calculada según el trabajo que hagan, parte de la cual puede ser en especie: comestibles y alojamiento. Muchos pobladores rurales pertenecen a comunidades indígenas o a otras clases de grupos comunitarios en que toda la tierra o parte de ella se retiene para trabajarla en común.

En todos estos tipos de trabajadores rurales surgen problemas para cualquier país que trata de hacer llegar hasta ellos un programa de seguro social. Los salarios son generalmente bajos y la suma de dinero que cambia de mano puede ser bastante pequeña. La gran movilidad geográfica de los pobladores del campo es fenómeno muy conocido que presenta un problema al tratar de llevar un registro de salarios que pueda utilizarse cuando se necesite probar el derecho a beneficios. Si se incluyen algunos salarios y se omiten otros, el trabajador puede quejarse con justicia de que sus beneficios se fundan sólo en una parte de sus ingresos. Los métodos de pago pueden ser tan fortuitos e irregulares como lo es la relación obrero-patronal. Los problemas especiales que plantea la población indígena de muchos países latinoamericanos, especialmente en las zonas rurales donde vive y trabaja esa población, han sido objeto de muchos estudios y programas. Se mencionan en este informe sólo para que se aprecie a cabalidad la magnitud del problema general de dar protección social a los trabajadores del campo.

Las instituciones latinoamericanas de seguro social, como las de otras partes del mundo, han llegado a comprender que la colaboración y el entendimiento, tanto de los patronos como de los trabajadores, son esenciales para el funcionamiento de un programa fructífero. El alto grado de analfabetismo que prevalece en las poblaciones rurales de muchos países constituye una seria complicación cuando se trata de administrar un programa que debe relacionarse estrechamente con un crecido número de personas. El conocimiento, la ayuda y el interés de las personas afectadas son necesarios si se han de mantener los costos administrativos dentro de límites razonables. Si hay pugna constante entre la institución y las personas a quienes se supone que preste servicios, y si es necesario que la entidad administradora vigile todas las fases de su labor, las operaciones de la institución llegarán a paralizarse y las posibilidades de ampliar su radio de acción se verán restringidas de manera permanente. Las instituciones de seguridad social, como cualquiera otra persona o entidad pública o privada de América Latina, tienen verdadero interés en que se reduzca el analfabetismo dondequiera que exista.

La Seguridad Social nunca puede desvincularse de ninguno de los problemas que afrontan sus beneficiarios, actuales o probables. Tampoco puede considerarse desligada de otros programas que emprenden los países para hacer frente a los millares de problemas económicos, sociales y culturales que existen. La magnitud del problema que afrontan las instituciones de seguro social y otras entidades con las cuales colaboran en su lucha por mejorar las condiciones de vida y de trabajo de toda la población es tan grande que cualquier acción aislada y sin coordinación sería una equivocación. Esta afirmación se apoya en una lista de los riesgos peculiares del sector agrícola, más extensa que la de los que normalmente enfrenta toda la población. A los riesgos humanos normales como vejez, invalidez, enfermedades, lesiones y enfermedades profesionales y muerte, deben agregarse los que provienen de los elementos o peligros naturales como heladas, sequías, inundaciones, granizadas, pestes y enfermedades de las plantas. Además, los agricultores latinoamericanos se ven ante problemas causados por la tenencia de la tierra, la fluctuación de precios de sus productos y el crédito insuficiente. Con esta enumeración no se trata de restar importancia al seguro social como método para aliviar algunos de los problemas que afronta la población rural, sino más bien de colocarlo en su debida perspectiva a fin de que las conclusiones y recomendaciones que figuran en la próxima selección de este estudio se comprendan y aprecien en lo que son y deben ser. Esto es, que son parte de una campaña nacional coordinada para mejorar la existencia de ese importante sector de la población dedicado a la agricultura.

IV. ANALISIS Y RECOMENDACIONES

La seguridad social debe forzosamente reflejar las condiciones generales de una zona o de una nación. No hay fórmula mágica para hacer de ella una isla de prosperidad en un mar de pobreza. Sus recursos se obtienen de la economía del país en el que ella existe; una buena situación económica general significa empleos y sueldos; para la seguridad social representa contribuciones a base de los sueldos. Sus recursos humanos deben también reflejar el nivel de educación en un país. La autonomía administrativa puede proporcionar ciertas ventajas para superar las reglamentaciones arcaicas, pero no es garantía de buena administración.

Algunas personas tienen la impresión errada de que la seguridad social es un pozo sin fondo que produce recursos inagotables para financiar toda clase de proyectos, además de los beneficios para los que fue destinada. No es la creadora de la riqueza; es el mecanismo que emplea la sociedad para redistribuir el ingreso que debe provenir de la producción de bienes y servicios resultantes del trabajo del hombre y de las máquinas.

Las medidas de seguridad social en las zonas rurales, sea en la forma tradicional para los que trabajan en grandes plantaciones e

ingenios azucareros en condición similar a los trabajadores de fábricas, o en alguna otra forma adaptada a las circunstancias especiales de otros trabajadores rurales, deben en último análisis ir a la par con las condiciones económicas, sociales y culturales que prevalecen en determinada zona. La seguridad social no es la panacea para todos los males económicos y sociales. Es apenas un instrumento más que ha ideado el hombre para hacer colectivamente lo que no puede hacer solo. Su mística reside en el poder de la sociedad de unir sus esfuerzos para resolver los problemas comunes. Todos los hombres están expuestos a riesgos de todo género, pero afortunadamente éstos no se materializan para una nación entera al mismo tiempo. La seguridad social no es sino la aplicación moderna de la parábola bíblica de los siete años de escasez y siete de abundancia; por medio de la seguridad social los que producen activamente separan fondos para ayudar al sector de la población que temporal o permanentemente se encuentra fuera del proceso de producción. Las naciones latinoamericanas deben hacer un esfuerzo conjunto para mejorar la situación general de sus zonas rurales y una de las medidas que debe incorporarse a este esfuerzo es la seguridad social. Más adelante se indicarán las maneras en que puede aplicarse la seguridad social a las zonas rurales como parte de un plan nacional.

La seguridad social para las zonas rurales debe concebirse en forma que abarque a la población entera de una zona rural particular. Por ejemplo, los servicios médicos son y continuarán siendo por largo tiempo tan limitados que no pueden asignarse a grupos particulares y, en consecuencia, deben ser de utilidad para todos los habitantes de una zona dada. Es interesante advertir que en Costa Rica, cuando se extendió la protección de la seguridad social a las zonas rurales, se dispuso también la protección para la familia. Esto no se hizo en las zonas urbanas porque había otras fuentes de atención médica disponibles para las familias de los trabajadores.

El dinero para establecer los servicios médicos puede obtenerse de diferentes modos y de una variedad de fuentes, inclusive de la renta estatal, como se hace en México; pero la prestación de servicios médicos no puede hacerse a base de grupos ocupacionales. Los trabajadores pasan de una categoría de trabajo agrícola a otra con mucha rapidez o pueden pertenecer simultáneamente a dos de ellas.

Los riesgos de la vida rural son tantos y de tal intensidad que no se puede esperar que los individuos los enfrenten solos. Existen ya muchos grupos en las zonas agrícolas de la América Latina, algunos de ellos arraigados en civilizaciones indígenas que se remontan a miles de años, cuya experiencia no debe dejarse de lado.

Es necesario instar y ayudar a los agricultores para que formen cooperativas agrícolas, especialmente en relación con los programas de reforma agraria, a fin de que puedan trabajar juntos para resolver todos sus problemas, como la compra de semillas, fertili-

zantes y maquinaria agrícola, almacenamiento de las cosechas; obtención de crédito en condiciones convenientes; seguros de cosechas y ganado; venta de sus productos cuando el mercado es favorable; ampliación de su educación limitada; mejoramiento de sus viviendas y graneros y obtención de servicios comunes necesarios. Las cooperativas, como la seguridad social, representan otra forma de ayuda mutua y hay que reforzarlas para que puedan servir, como en muchos países avanzados de Europa y en Israel, de vehículo principal para mejorar la vida de los campesinos.

Al planear la extensión de la seguridad social a las zonas rurales es de suponer que los fondos se han de obtener de otros sectores más prósperos de la economía para financiar los servicios que van a prestarse. Hoy en día, se acepta como un hecho la interdependencia económica hasta entre naciones; también la interdependencia social es un hecho. Por ejemplo, el éxodo rural hacia las ciudades es constante, pero la congestión que se produce en toda clase de servicios urbanos no proviene únicamente de la presión de los que se trasladan en forma permanente a la ciudad. Estos traen consigo las enfermedades y la ignorancia que son resultado de los años de descuido de las zonas rurales. Además en los hospitales de los centros urbanos de ciertos países hay muchos pacientes que han llegado a ellos para aprovechar los servicios que ofrecen y que son mejores que los de las descuidadas y aisladas zonas rurales. Es inevitable una cantidad normal de migración rural-urbana como consecuencia natural de la industrialización creciente, pero la afluencia de trabajadores rurales con sus familias en algunos lugares está sobrecargando los servicios urbanos que ya se hallan muy congestionados. De una u otra manera, tarde o temprano, habrá de pagarse el precio del descuido social de las zonas rurales. Cuando los países reconozcan su responsabilidad para con la población entera y empiecen a extender los diversos servicios en forma ordenada a las zonas rurales, entonces disminuirá el descontento respecto a las condiciones subhumanas de esas zonas en muchos países.

En la misma forma en que los individuos que viven en las zonas rurales deben cooperar mucho más recíprocamente para resolver sus problemas comunes, las organizaciones públicas y privadas cuyas actividades las cubren o deberían cubrirlas deben también coordinar sus labores y aprender a trabajar unidas. Es estimulante notar que las leyes recientes de reforma agraria en algunos países requieren que la entidad responsable coordine sus esfuerzos con la institución de seguridad social a fin de que sus beneficios alcancen a la población rural. Los recursos tanto humanos como financieros son por lo general escasos y es de lamentar que no se los emplee en la forma más eficaz posible en favor de los que supone son sus beneficiarios.

En Argentina y México se recaudan algunas contribuciones para seguridad social de las zonas rurales por medio de bancos que ya existen, en vez de establecer sucursales separadas del Seguro Social, para fines de cobros. Todo el problema de si los sistemas de se-

guridad social deben establecer sus propios servicios médicos en las zonas rurales es de importancia primordial.³ Chile fue el primer país latinoamericano que implantó el sistema de seguridad social y el primero que concedió a la población rural la misma protección otorgada a los trabajadores urbanos; también fue el primer país latinoamericano que estableció la forma integrada de servicios médicos para la mayoría de sus ciudadanos. Su experiencia puede proporcionarnos valiosas enseñanzas para el resto de los países miembros de la OEA.

Las fuerzas armadas de América Latina están ya contribuyendo a la solución de algunos problemas de las zonas rurales y es posible ampliar su papel. Algunas unidades de ingeniería de las fuerzas armadas bolivianas están colaborando en los programas de colonización del país y a los conscriptos de Chile se les enseña el manejo de maquinaria agrícola. Hay gran necesidad de ampliar el uso de helicópteros militares para establecer servicios nacionales de salvamento al servicio de todas las organizaciones nacionales de asistencia médica y así transportar pacientes de zonas rurales aisladas a los principales centros de salud u hospitales. Dichos servicios estarían a disposición en caso de cualquiera clase de catástrofe. Es necesario estudiar las medidas que permitan a las fuerzas armadas aumentar su contribución positiva a la integración nacional en toda América Latina, por ejemplo, mediante programas de ampliación del adiestramiento vocacional como actividad regular del servicio militar.

El contenido de los programas educativos, como las campañas nacionales de alfabetismo, debería estar en su mayor parte orientado al mejoramiento de la vida campesina. Se debería enseñar a la población a sumar sus esfuerzos individuales y comunes para mejorar sus condiciones. Los recursos mayores y a la vez, menos aprovechados de América Latina son sus habitantes, que se preocupan de sus problemas y desean resolverlos, pero que no saben encauzar sus energías hacia actividades útiles y constructivas. La organización de cooperativas y de sindicatos y el uso de la ayuda propia y de técnicas de organización de la comunidad, constituyen métodos democráticos con los cuales los pueblos libres pueden y deben reforzar la obra de sus gobiernos. Estos harían mucho más con sus recursos limitados si ayudaran a sus ciudadanos a ordenar sus esfuerzos en campañas nacionales para elevar las condiciones de vida y trabajo en las zonas rurales.

Los ministerios de salud, educación, agricultura y obras públicas lograrían mayores resultados de sus esfuerzos de mejorar las zonas rurales si pudieran trabajar por intermedio de agrupaciones organizadas de habitantes rurales. El educador sanitario, el profesor rural, el agente de extensión agrícola y el ingeniero encargado de

³ El doctor Milton I. Roemer realizó para la OEA un estudio de la organización de los servicios médicos en cinco países de la América Latina. Los resultados de su investigación se encuentran en *Medical Care in Latin America* (Washington, D.C., Unión Panamericana, 1963) cuya versión en español está en preparación.

construcción y mantenimiento de caminos deben acoger el apoyo y la participación de las comunidades rurales prácticamente en toda clase de actividad. Las instituciones de seguridad social tienen que resolver problemas de las zonas rurales, pero hasta ahora se ha considerado que estos problemas pertenecen únicamente a la seguridad social y requieren los mismos métodos que se diseñaron hace muchos años para los trabajadores urbanos de las fábricas. El progreso limitado de la seguridad social hasta la fecha es un indicio del fracaso de este enfoque y hace necesario planear uno nuevo que sea "parte integral de una política más general, tanto de la política social y de desarrollo económico del país, en su sentido más amplio, como de una política tendiente a restablecer un equilibrio entre el campo y la ciudad contrarrestando el fenómeno que se observa en la mayoría de los países de un superdesarrollo de las ciudades a cambio de un abandono económico, social y cultural de las zonas rurales".⁴

De la información e ideas acerca de la extensión de la seguridad social a las zonas rurales de la América latina y del análisis de las razones por las que no se la ha logrado aún en la medida deseable se desprenden las siguientes recomendaciones:

1. El sistema de seguridad social debe adaptarse a las condiciones especiales de las zonas rurales y hay que formular y aplicar nuevas técnicas y medidas simples e ingeniosas.
2. La seguridad social debe ser parte de un plan nacional general de mejorar las condiciones de vida y trabajo en las zonas rurales. En este plan deberá estipularse la labor coordinada de todas las entidades públicas y privadas cuyos programas están relacionados con dichas regiones.
3. El plan de seguridad social debe esforzarse por servir a la población entera de una determinada zona rural aunque sus actividades iniciales incluyan sólo a grupos que puedan asimilarse más fácilmente a los programas existentes.
4. Los fondos de la seguridad social deben provenir de toda la economía, por medio de la tributación general para financiar la extensión de los servicios a las zonas rurales.
5. La seguridad social debe servir para estimular la formación de cooperativas y otras agrupaciones, promover el método de la ayuda propia y las técnicas de organización de la comunidad, y trabajar por medio de grupos para lograr la extensión de su protección a las zonas rurales.

⁴ "Extensión gradual de los regímenes de seguro social en los países de América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 58, N° 3, septiembre 1958, p. 325.

CUADRO 1

RIESGOS CUBIERTOS POR LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA, 1962

País	Vejez	Invalidez	Muerte	Enfermedad	Maternidad	Accidentes de Trabajo	Subsidios familiares	Desempleo
Argentina	X	X	X		X ^a	X	X	
Bolivia	X	X	X	X	X	X	X	
Brasil	X	X	X	X	X	X	X	
Colombia				X	X	X	X	
Costa Rica	X	X	X	X	X	X		
Chile	X	X	X	X	X	X	X	X
Ecuador	X	X	X	X	X	X		
El Salvador				X	X	X		
Guatemala				X ^b	X ^c	X		
Haití						X		
Honduras				X	X	X		
México	X	X	X	X	X	X		
Nicaragua	X	X	X	X	X	X		
Panamá	X	X	X	X	X	X		
Paraguay	X	X	X	X	X	X		
Perú	X	X	X	X	X	X		
Rep. Dominicana	X	X	X	X	X	X		
Uruguay	X	X	X		X	X	X	X
Venezuela				X	X	X		

^a Beneficios en dinero únicamente.

^b Solamente accidentes comunes.

^c Departamento de Guatemala solamente.

Fuentes: Unión Panamericana, *Síntesis de la Seguridad Social Americana*, Washington, D. C., 1961. Información directa de las instituciones de seguro social. U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Social Security Administration, División of Program Research, *Social Security Programs Throughout the World*, 1961, Washington, D.C., 1961.

CUADRO 2

RIESGOS CUBIERTOS POR LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y ASEGURADOS COTIZANTES EN RELACION CON LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN 7 PAISES LATINOAMERICANOS

Riesgos cubiertos

País	Año del último censo	Vejez	Invalidez	Muerte	Enfermedad	Maternidad	Subsidios familiares	Accidentes del Trab.	Población económicamente activa	Asegurados cotizantes	Asegurados cotizantes por cada 100 personas económicamente activas
Costa Rica	1963	X	X	X	X	X		X	399 876	180 552 ^a	27.1
Chile	1960	X	X	X	X	X	X	X	2 356 000	1 762 264	74.8
El Salvador	1961				X	X		X	806 590	39 000	4.8
Honduras	1961				X	X		X	580 440	24 000 ^a	4.1
México	1960	X	X	X	X	X		X	11 332 016	1 670 000 ^b	14.7
Panamá	1960	X	X	X	X	X		X	336 969	74 000	22.0
Venezuela	1961				X	X		X	2 406 725	311 000	13.0

^a 1962 .

^b 1961.

Fuentes: Población económicamente activa: Departamento de Estadística de la Unión Panamericana. Asegurados cotizantes: información directa de las instituciones de seguro social para Chile; con excepción de la correspondiente al Servicio de Seguro Social, los datos referentes a este país se obtuvieron de "La Seguridad Social en Chile", *Seguridad Social*, México, D. F. (CISS/AISS), Epoca III, Año XI, No. 16, Julio-Agosto 1962, pp. 28-30.

CUADRO 3
ASEGURADOS COTIZANTES
(En miles)

<i>País e institución</i>	1957	1958	1959	1960	1961	1962
<i>Argentina</i>						
Instituto Nacional de Previsión Social	...	...	3 830	3 905	3 905	...
Dirección Nacional de Seguridad y Protección Social de la Mujer	(280)	(250)	(270)	(300)	(293)	...
<i>Bolivia</i>						
Caja Nacional de Seguridad Social	124	119	110	112	112	...
Caja de Seguro Social de Ferroviarios y Anexos	...	...	9	8	8	...
<i>Brasil</i>						
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos	86	83	94	128	126	137
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários	115	126	133	139	167	181
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes	1 056	1 187	1 278	1 253	1 231	1 374
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários	1 908	1 915	2 039	1 570	1 650	1 695
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas	441	440	621	486	505	529
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos	...	402	388	474	563	560
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado	...	300	280	291	305	...
<i>Colombia</i>						
Instituto Colombiano de Seguros Sociales	326	331	357	385	408	...
Caja Nacional de Previsión	47	49	49	49 ^a	49 ^a	...
<i>Costa Rica</i>						
Caja Costarricense de Seguro Social	84	86	86	94	102	103
Instituto Nacional de Seguros	(83)	(67)	(73)	(85)	...	...
<i>Chile</i>						
Servicio de Seguro Social	1 166	1 191	1 216	1 240	1 264	...
Otras Instituciones			514	522	522 ^a	
<i>Ecuador</i>						
Instituto Nacional de Previsión	137	139	145	154	169	...
<i>El Salvador</i>						
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	31	32	32	36	39	...
<i>Guatemala</i>						
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	255	255	258	261	266	...

CUADRO 3 (continuación)
ASEGURADOS COTIZANTES
(En miles)

País e institución	1957	1958	1959	1960	1961	1962
<i>Honduras</i>						
Instituto Hondureño de Seguridad Social						24
<i>México</i>						
Instituto Mexicano del Seguro Social	759	899	1 004	1 181	1 445	...
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	195	204	218	218 ^a	225	...
<i>Nicaragua</i>						
Instituto Nacional de Seguridad Social	9	17	25	27	28	...
<i>Panamá</i>						
Caja de Seguro Social	61	66	70	74	81	...
<i>Paraguay</i>						
Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios	1	1	...	1	1	...
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios	2	2	2	2	1	...
Instituto de Previsión Social	...	...	63	62	59	...
<i>Perú</i>						
Caja Nacional de Seguro Social (Obrero)	399	400	...	380	403	...
Seguro Social del Empleado	153	160	...	296	318	...
<i>República Dominicana</i>						
Instituto Dominicano de Seguros Sociales	175	184	224	132	152	...
<i>Uruguay</i>						
Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez	195	200	225	317	311	305
Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares	180	180	180	173	175	180
Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio	600	600	600	540	567	575
<i>Venezuela</i>						
Instituto Venezolano de los Seguros Sociales	233	273	304	291	288	292
Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación	16	20	23	23 ^a	23 ^a	...
Totales	8 754	9 866	14 377	14 824	15 461	

^a No disponibles: cifras tomadas del año anterior.

Fuentes: Información directa de las instituciones de seguro social. Para Chile: los datos correspondientes a "Otras instituciones" se obtuvieron de "La Seguridad Social en Chile". *Seguridad Social*, México, D. F. (CISS/AISS). Epoca III, Año XI, No. 16, Julio-Agosto 1962, pp. 28-30. Para México: la información referente al ISSSTE (1961) se obtuvo de la *Revista del ITAT*, México, D. F. (Secretaría de Trabajo y Previsión Social), No. 16, Enero-Abril 1962, p. 20. Para Paraguay: Instituto de Previsión Social, *Memoria 1961*, Asunción, 1963, p. 25.

CUADRO 4

SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AREAS RURALES DE AMERICA LATINA:
RIESGOS CUBIERTOS Y ASEGURADOS COTIZANTES, 1962

País	RIESGOS CUBIERTOS							Asegurados cotizantes
	Vejez	Invalidez	Muerte	Enfermedad	Maternidad	Accidentes del Trabajo	Subsidios familiares	
Argentina	X	X	X			X ^a		450 000
Colombia				X	X	X ^a	X	38000
Costa Rica				X	X	X ^a		55 200
Chile	X	X	X	X	X	X ^a	X	358 900
Guatemala				X ^b	X ^c	X		132 973
Haití						X		...
México	X	X	X	X	X	X		138 082
Paraguay	X	X	X	X	X	X		23 126
Perú	X	X	X	X	X	X ^a		...
Rep. Dominicana	X	X	X	X	X	X ^a		...
Uruguay	X	X	X			X ^a	X	150 094
								<u>1 351 375</u>

^a Algunos trabajadores agrícolas amparados por la legislación laboral.

^b Accidentes comunes solamente.

^c Departamento de Guatemala únicamente.

Fuentes: Información directa de las instituciones de seguro social. Para Guatemala: *Boletín Mensual*, Guatemala (Departamento, Actuarial y Estadístico del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social), No. 4, abril 1963, p. 5.

CUADRO 5

FUERZA DE TRABAJO EN LA AGRICULTURA EN RELACION
CON LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
EN 11 PAISES LATINOAMERICANOS, 1950-1963

País	Año	Población económica- mente activa		Población en la agricultura	
		Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Argentina	1960	7.599.01	100.0	1.460.541	19.22
Colombia	1951	3.755.609	100.0	2.023.281	53.9
Costa Rica	1963	399.876	100.0	195.427	48.9
Chile	1960	2.356.000	100.0	648.000	27.5
Guatemala	1950	967.814	100.0	659.550	68.2
Haití	1950	1.747.187	100.0	1.453.891	83.2
México	1960	11.332.016	100.0	6.144.930	54.2
Paraguay	1950	437.344	100.0	235.433	53.8
Perú	1961	3.124.579	100.0	1.555.560	49.8
Rep. Dominicana	1950	825.607	100.0	466.201	56.5
Uruguay	1953	1.021.000	100.0	288.000	28.2

Fuentes: Instituto Interamericano de Estadística (IASI), *América en Cifras 1961*, No. 7, Washington, D. C., Unión Panamericana, 1963, Cuadro 74-12. República Argentina, Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Censo Nacional de Población, 1960. Características Principales de la Población Obtenidas por Muestreo*, Buenos Aires, noviembre de 1963. República de Costa Rica, Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Estadística y Censos, Resultados Preliminares obtenidos por muestreo. República de Chile, Dirección de Estadística y Censos, *Algunos Resultados del XIII Censo de Población y II de Vivienda obtenidos por muestreo*, Santiago de Chile, abril de 1962, Cuadro 9 (población). Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, *VII Censo General de Población, 1960, Resumen General*, México, D. F., 1962. República del Perú, Instituto Nacional de Planificación, Dirección Nacional de Estadística y Censos, Resultados finales de primera prioridad, Lima, marzo 1964. Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), *Inventario de la Información Básica para la Programación del Desarrollo Agrícola en la América Latina*. Uruguay, Washington, D. C., Unión Panamericana, 1963, p. 30.