

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVII

NUMS. 52-53

EPOCA III

VIII CONFERENCIA INTERAMERICANA  
DE SEGURIDAD SOCIAL

XV REUNION DEL COMITE PERMANENTE  
INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

REUNIONES DE LAS COMISIONES REGIONALES  
AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

## MEMORIA DE LABORES

TOMO II

Informes

JULIO-OCTUBRE

1968

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS  
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.  
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO  
DE 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.

## I N D I C E

<b>INFORME I</b>	
INFORME DE LA SECRETARIA GENERAL Dr. Gastón Novelo .....	11
<b>INFORME II</b>	
DESARROLLOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA EN EL PERIODO 1963-1967. SECRETARIA GENERAL CPISS. Lic. Luis García Cárdenas .....	51
<b>INFORME III</b>	
EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POBLACION RURAL. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Lic. Ricardo García Sáinz Dr. César Lechuga Act. Alejandro Hazas .....	73
<b>INFORME IV</b>	
ESTUDIO TECNICO ADMINISTRATIVO DE LOS PROBLEMAS DE AFI- LIACION, COTIZACION Y CONTROL, RELATIVOS A LOS TRABAJA- DORES INDEPENDIENTES, DOMESTICOS Y A DOMICLIO. CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL. Lic. Carlos Ma. Campos Jiménez .....	229
<b>INFORME V</b>	
ASIGNACIONES FAMILIARES EN AMERICA. FINANCIAMIENTO. INSTITUTO DE PREVENCIÓN SOCIAL, ARGENTINA. Dr. Carlos A Paillas .....	255
ADMINISTRACION. SUPERINTENDENCIA DE SEGURO SOCIAL, CHILE. Sr. Manuel García Merino .....	281
PRESTACIONES. CONSEJO CENTRAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES. Dr. Elbio Fernández Capurro .....	321
<b>INFORME VI</b>	
RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA MEDI- CO SOCIAL. CAJA DE SEGURO SOCIAL, PANAMA. Dr. Luis D. Alfaro .....	343
<b>INFORME VII</b>	
PRESTACIONES SOCIALES EN LOS REGIMENES DE SEGURIDAD SO- CIAL EN AMERICA. SECRETARIA GENERAL DEL CPISS. Lic. Juan Bernaldo de Quirós .....	379
<b>INFORME VIII</b>	
COORDINACION DE LA PROGRAMACION Y EJECUCION DE LOS PLA- NES NACIONALES DE DESARROLLO ECONOMICO CON LA SEGURI- DAD SOCIAL. CONSEJO CENTRAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES, URUGUAY. Dr. Carlos M. Mattos .....	435

**INFORME III**

**EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA  
POBLACION RURAL**

**PONENTE:**

**INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

**LIC. RICARDO GARCIA SAINZ**

**DR. CESAR LECHUGA**

**ACT. ALEJANDRO HAZAS**

## **PRIMERA PARTE**

### **LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL AMBITO RURAL**

#### **CAPITULO PRIMERO**

Estado actual de la seguridad social en el ámbito rural americano.

- Condiciones generales del sector agrícola.
- Problemas de la extensión del régimen.
- Técnicas consideradas para superar los principales obstáculos de la extensión del régimen.
- Evaluación de resultados obtenidos.

## **SEGUNDA PARTE**

### **TECNICAS ESPECIFICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL CAMPO**

#### **CAPITULO PRIMERO**

Extensión de las prestaciones médicas y de los servicios sociales a la población rural.

#### **CAPITULO SEGUNDO**

Problemas financieros de la extensión de la seguridad social a la población rural.

#### **CAPITULO TERCERO**

Problemas administrativos de la extensión de la seguridad social y la población rural.

## **TERCERA PARTE**

### **FUNDAMENTOS DE POLITICA SOCIAL AGRARIA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

#### **CAPITULO PRIMERO**

Evaluación de las tendencias generales.

**PRIMERA PARTE**

**LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL AMBITO RURAL**

**CAPITULO PRIMERO**

**ESTADO ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL  
AMBITO RURAL AMERICANO**

ESTADO ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL  
AMBITO RURAL AMERICANO

**1.—Condiciones Generales del Sector Agrícola.**

El análisis de las condiciones generales del sector agrícola en los países americanos, obedece fundamentalmente a la intención de establecer un marco de referencia para el fin de la extensión de los regímenes de seguridad social al campo que básicamente condiciona la selección de los medios e instrumentos para la realización del objetivo señalado.

**1.1.—La participación del sector agrícola en la generación del producto y en la distribución del ingreso nacional.**

Las variaciones que se observan en la población dedicada a las labores agrícolas, así como las que se refieren a la aportación de la agricultura al producto nacional, pueden constituir algunos de los indicadores que permiten advertir en qué medida participa la agricultura en el desarrollo integral de un país. Al evaluar la distribución ocupacional de la población y la importancia que dentro de ésta tiene el sector agrícola, es posible determinar el valor relativo de esta actividad en el contexto general de los procesos productivos.

Debemos establecer que entre los factores que condicionan la inestabilidad del sector agrícola, puede considerarse la baja productividad de la agricultura en el área latinoamericano de tal manera reducida, que constituye un problema creciente la incapacidad para alimentar a los propios habitantes y más aún, la de producir excedentes para la exportación, actividad vital para esa clase de economías. Además, se advierte una tasa acelerada en el crecimiento de la población, lo cual significa que la fuerza de trabajo crece a una tasa anual media entre el 2.5 por ciento al 4 por ciento y no así las posibilidades de su absorción en otras actividades remunerativas.



AMERICA LATINA  
TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO SECTORAL  
(Tasas anuales de crecimiento)

S E C T O R E S	P e r í o d o s			
	1936-40/1955-60		1945-49/1955-60	
	Total	Excluyendo a Argentina	Total	Excluyendo a Argentina
Agricultura, ganadería, caza y pesca	2.8	3.2	3.5	4.0
Minería y canteras	6.6	6.5	6.9	7.1
Industria manufacturera	6.2	7.1	5.9	7.5
Construcción	5.8	8.1	4.8	6.5
Comunicaciones, transportes, electricidad, gas y agua	5.8	6.6	5.7	7.0
Comercio y finanzas	4.8	5.6	4.9	5.8
Gobierno	4.4	4.3	4.0	4.3
Otros servicios	3.9	4.1	4.3	4.5
<b>TOTAL</b>	<b>4.5</b>	<b>5.0</b>	<b>4.8</b>	<b>5.5</b>

Fuente: CEPAL: con base en Estadísticas Nacionales.  
Las cifras usadas están en dólares de 1950.

Aún cuando se registra un aumento en la tasa de desarrollo económico de alguno de los países de esta área, se observa que es insuficiente, en relación a la del crecimiento de la población; resultando por consiguiente insatisfactorio al crecimiento per-cápita en el producto y en el ingreso nacional. Dicho fenómeno se relaciona particularmente con el aumento raquítico de la productividad agrícola, que constituye la principal actividad en la mayoría de estos países, por la proporción de la población económicamente activa dedicada a las actividades primarias, ya que la industrialización aún no llega a niveles significativos en la mayoría de ellos. (Cuadro anexo).

También cabe mencionar la importancia de la reducción del flujo neto de capitales de los países más avanzados a los países en etapas de menor desarrollo dentro del conjunto americano, que ha significado la carencia de recursos financieros para la evolución adecuada de este sector.

Por otra parte, debemos advertir que la participación del sector agrícola en la estructura de la distribución del ingreso nacional es mínima, en razón de la inestabilidad de los precios agrícolas, su relación de intercambio, la sustitución de materias primas de origen agrícola, en los consumos internos y en las importaciones de otros países, la demanda general insuficiente de productos agrícolas del mercado nacional y la sustitución de importaciones del propio país. (Cuadro anexo).

A pesar de las deficientes estadísticas sobre la distribución del ingreso y en general las escasas informaciones disponibles, existen pruebas evidentes de que hay una mayor desigualdad en la estructura distributiva del ingreso nacional en los países menos desarrollados de esta área, que en los más avanzados. En el sector agrícola, el crecimiento de la población, ya mencionado, contribuye de muchas maneras a la ampliación de esta desigualdad.

**EL SECTOR AGRICOLA COMO PARTE DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE  
ACTIVA EN PAISES AMERICANOS**

(Fuente: O.I.T., Anuario de Estadísticas del Trabajo, 1966)  
(en miles)

PAIS	AÑO	SECTOR AGRICOLA			Total	Total Población Económicamente activa	Sector Agrícola en % de la población total Econ. activa
		Empleados y trabajadores por cuenta propia	Asalariados	Trabajadores familiares (y otros)			
Argentina	1960				1.461	7.599	19,2
Barbados	1960				22	32	23,9
Bolivia	1950	75	73	524	672	1.059	63,5
Brasil	1960				11.698	22.651	51,6
Canadá	1966	347	130	92	569	7.177	7,9
Colombia	1951	823	847	353	2.023	3.756	53,9
Costa Rica	1963	51	103	41	194	395	49,1
Cuba	1953	237	512	69	819	1.972	41,5
Chile	1960	165	444	53	662	2.389	27,7
Rep. Dominicana	1960	292	124	88	504	821	61,4
Ecuador	1962	400	320	82	802	1.443	55,6
El Salvador	1961	119	310	57	486	807	60,2
Estados Unidos	1965	2.349	1.697	790	4.836	78.357	6,2
Guatemala	1964				836	1.292	64,7
Guayana	1960				60	175	34,3
Haití	1950	661	87	706	1.454	1.747	83,2
Honduras	1961	185	104	90	379	568	66,7
Jamaica	1960	122	98	17	237	655	36,1
México	1960	2.687	3.296	160	6.144	11.332	54,2
Nicaragua	1963	89	136	58	283	475	59,6
Panamá	1960	91	24	41	156	337	46,2
Paraguay	1962				322	617	52,2
Perú	1961	809	483	263	1.556	3.125	49,8
Trinidad y Tobago	1960				55	278	19,8
Uruguay	1963	69	98	15	182	1.016	17,9
Venezuela	1961	414	253	106	774	2.407	32,1

## AMERICA LATINA

### PORCENTAJE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO REPRESENTADO POR LA AGRICULTURA (AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y PESCA)

PAIS	1936-40	1941-44	1945-49	1950-54	1955-60
América Latina	31.1	29.7	25.5	23.7	22.6
Argentina	—	—	18.5	16.6	16.3
Chile	—	—	13.8	13.2	11.7
Bolivia	—	—	—	30.4	30.8
Colombia	—	—	43.0	36.8	34.3
Ecuador	—	—	32.2	39.5	36.4
Perú	—	—	26.4	24.7	21.7
El Salvador	—	—	46.8	40.0	35.7
Honduras	—	—	55.9	49.5	46.9
Nicaragua	—	—	44.0	42.0	39.3
Panamá	—	—	24.3	26.8	25.5
Brasil	—	—	30.9	28.0	25.7
México	—	—	20.1	21.2	21.9
Venezuela	—	—	10.1	8.5	7.3

Fuente: CEPAL, basada en estadísticas nacionales. Datos publicados en *The Economic Development of Latin America in the Post-War Period*, 1963. Volumen II.

La tasa media anual de crecimiento del producto bruto global que en 1950-55 fué de 5.0 por ciento, bajó a 4.7 por ciento en el siguiente quinquenio y a 3.6 por ciento en 1960-63, años en que el producto por habitante sólo creció 0.7 por ciento al año.\*

No obstante la lentitud del proceso de desarrollo, las actividades agropecuarias se rezagaron respecto a las demás, y mientras que en 1950 concurren con el 24.6 por ciento del producto total latinoamericano, en 1963 sólo lo hicieron con el 21.0 por ciento. En 1964-65, en cambio, las condiciones del sector agropecuario fueron favorables, por lo menos en Brasil, Argentina, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Las exportaciones y el turismo mejoraron levemente, al ascender sus tasas anuales de crecimiento en 1960-63, de 3.1 por ciento a

\* Cifras obtenidas de "Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano" de Alonso Aguilar M.— Instituto de Investigaciones Económicas.— Universidad de México.

4.7 por ciento y 5.3 por ciento; sin embargo, las exportaciones latinoamericanas crecieron, aún en 1960-63, y en los dos años siguientes, menos que las exportaciones mundiales en su conjunto. Como consecuencia de ello, su participación en el comercio continuó reduciéndose, al bajar entre 1963 y 1965, de 6.3 por ciento a 5.9 por ciento.

La relación de intercambio siguió deteriorándose de prisa. Además de la fuerte declinación que se produjo en 1954-56, el índice respectivo sufrió un nuevo descenso entre ese año y 1959, y uno más de 1961 a 1963. De 1956 a 63 (Base: 1960-100, la baja fue en 113.0 a 97.1).

A pesar del aumento de las exportaciones de mercancías, la balanza de pagos de América Latina continuó siendo desfavorable. En 1964-65, sin embargo, el déficit en cuenta corriente disminuyó respecto a los tres años anteriores, principalmente debido a que aumentaron las remesas para hacer frente a la cada vez mayor deuda exterior. En 1960-64, los pagos de dividendos, intereses y amortizaciones absorbieron el 27.4 por ciento de los ingresos corrientes de divisas, habiendo sido especialmente difícil la situación de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay.

En 1960-65, siguieron presentes en la economía Latinoamericana severas presiones inflacionarias. Los índices del costo de la vida aumentaron más del 5 por ciento al año en Bolivia y Paraguay, del 9 por ciento al 12.4 por ciento en Perú y Colombia, entre el 23 por ciento y el 28 por ciento en Argentina, Chile y Uruguay, y el 62.5 por ciento en Brasil.

Entre 1950 y 1963, solamente dos países latinoamericanos: Argentina y Venezuela, lograron niveles medios de ingreso por habitante de más de 400 dólares al año; el de Cuba, Chile, Panamá y Uruguay, osciló entre 300 y 400; el correspondiente a México, Colombia y Costa Rica, entre 200 y 300, y el de los 11 países restantes fue inferior en promedio a 200 dólares.

Y la realidad es mucho más grave de lo que cualquier dato estadístico pudiera sugerir. Si bien, el hecho de que el producto por habitante sea inferior a 400 dólares al año en casi toda Latinoamérica, es ilustrativo de la pobreza que afecta a nuestros países, para apreciar debidamente la realidad debe tenerse presente que ese dato corresponde a un promedio aritmético simple que resulta de sumar el ingreso de los sectores más acaudalados y el de los más desposeídos,

o sea, dos magnitudes tan distintas y tan distantes entre sí, que en un sentido estricto no son comparables. La verdad es que una enorme proporción de los habitantes de Latinoamérica —probablemente más de las dos terceras o quizás las tres cuartas partes— dispone de ingresos anuales por persona, acaso no mayores de 100 a 120 dólares al año.

### 1.2.—La Producción Agropecuaria.

La Comisión Económica para América Latina, en el documento intitulado “Problemas y Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana”, expresa que uno de los puntos más débiles en el desarrollo económico y social en América Latina, lo constituye el lento desenvolvimiento de su actividad agropecuaria, advirtiéndose que en la mayoría de los países latinoamericanos subsisten las condiciones negativas que impiden el progreso de la agricultura y el mejoramiento de la población campesina. Esta situación conduce a considerar que la presión demográfica y la necesidad impostergable de mejorar las condiciones de vida de los grandes núcleos agrícolas, hacen apremiantes cambios radicales en las tendencias generales del sector agrícola.

#### AMERICA LATINA

#### TASAS ANUALES DE AUMENTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y DE LA POBLACION EN ALGUNOS PAISES, 1954-57 A 1958-60 (Por cientos)

PAIS	Población Agropecuaria	Población
Argentina	1.0	2.1
Bolivia	1.3	2.0
Brasil	3.9	2.9
Colombia	2.5	2.8
Chile	1.8	2.2
Ecuador	7.2	3.0
El Salvador	3.8	2.3
Guatemala	2.7	3.0
Honduras	2.1	3.0
México	7.1	3.0
Paraguay	1.5	2.4
Perú	2.9	2.3
Uruguay	1.4	1.6
Venezuela	4.6	3.7

Fuente: Chile, publicaciones de la Corporación de Fomento de la Producción.—De más países: Estadísticas nacionales elaboradas por la CEPAL.

En la mayoría de las naciones latinoamericanas, la producción ha crecido en forma insuficiente, a una tasa aproximada del 2.6 por ciento anual. Este crecimiento se ha considerado de poca magnitud, para elevar en forma significativa los niveles de producción por habitante, a causa del incremento demográfico explosivo de las últimas décadas. En efecto, en términos de producción per-cápita, se advierte que esta tasa de aumento fué, en el ámbito latinoamericano, de un 8 por ciento menor al promedio mundial.

### 1.3.—El Proceso de la Tecnificación en el Campo.

Hay que considerar que la tecnificación de la agricultura latinoamericana, ha sido lenta para obtener los incrementos deseables en la productividad rural, en esta fase de su desarrollo.

La tecnificación de la agricultura en Latinoamérica ha avanzado, especialmente en los productos de exportación, aunque no en todos, y la producción para el consumo interno sigue, en términos generales, haciéndose con escasa productividad. De aquí que en la agricultura de la región aludida, una parte considerable de la población se dedique a las labores rurales con escaso capital y baja productividad por hombre y unidad de superficie.

Esto crea una disparidad entre zonas agrícolas, pues generalmente las dedicadas a los productos de exportación son prósperas y tecnificadas y las regiones destinadas a la producción para el consumo interno, se encuentran, por lo general, en condiciones de atraso, pues existe la excepción de plantaciones de ciertos productos, como el café, el cacao, el azúcar, etc., que producen tanto para el consumo interno y externo.

Una observación general de importancia, que apoya la tesis de la escasa aplicación tecnológica a los rendimientos agrícolas, se refiere a que los incrementos registrados en la producción agrícola de los países menos desarrollados del área americana, se han debido a la extensión de las tierras cultivadas, puesto que los rendimientos por hectárea apenas si han aumentado, permaneciendo en general estancados a niveles tradicionalmente bajos. Mientras que en casi todas partes aún existen tierras por cultivar, esta reserva decrece en los países en los que la relación hombre tierra es elevada. Los costos de cultivo son bas-

tante considerables en la mayoría de los países subdesarrollados, constituyendo un factor adicional en los bajos rendimientos observados. Es evidente que, si se pretende elevar substancialmente la producción agrícola, debe ser en el aspecto de una creciente tecnificación de los cultivos.

Desde un punto de vista general, los medios para elevar el rendimiento agrícola, se caracterizan por la aplicación de una tecnología más productiva; pero en muchos casos, esto no puede realizarse en grado óptimo, por el simple traslado de las técnicas productivas de los países más avanzados, en donde los rendimientos son mayores y siempre crecientes. Esta situación obedece a dos razones principales. En primer lugar, no se ha efectuado la investigación adecuada de suelos, clima, recursos hidráulicos y muchos otros factores de las regiones tropicales y subtropicales, necesaria para lograr una readaptación exitosa de las técnicas productivas. Asimismo, ésta deberá estar fundada en un programa dirigido de modo dinámico, con técnicas específicas a una área determinada.

La utilización de la mano de obra debe ser de carácter intensivo, con el fin de proporcionar trabajo a la enorme fuerza laboral subutilizada en la agricultura, que tenderá a crecer rápidamente en los próximos años.

#### 1.4.—Las Condiciones Sociales en el Ambito Rural.

Sin embargo, la tecnología no es suficiente. Debe ser aplicada en forma efectiva, lo que requiere la solución de problemas humanos, tales como los de capacidad física, agilidad mental, instrucción y actitudes sociales. Es un hecho confirmado que la elevación rápida y substancial de los rendimientos agrícolas, raramente ha ocurrido en las explotaciones tradicionales de autoconsumo o de otra naturaleza, donde los niveles de vida de las masas se ven comprimidos y prevalece el analfabetismo, la enfermedad y la apatía, y donde la relación entre el hombre y la tierra es tal, que no hay suficientes incentivos para incrementar la productividad rural. Todo esto, da lugar a que no se aproveche el uso de nuevas técnicas, no existan estímulos a invertir para elevar la producción y, en realidad, no actúe ningún factor dinámico favorable a abandonar la tradición.

Lo que se necesita es un ataque coordinado a la desigualdad, a la pobreza y a la baja productividad, en donde la reforma agraria, el



desarrollo de la comunidad, los servicios de extensión agrícola, el cooperativismo y muchos otros esfuerzos de reorganización rural, no se encuentren aislados uno del otro, sino estructurados y planeados dentro del marco de una política combinada. Además, sin tomar medidas para reducir el monopolio de la propiedad rural, es poco realista esperar que los demás esfuerzos de reforma puedan llevarse a cabo.

Lo que se trata de señalar es, por lo tanto, la urgencia de realizar la modernización con base en cambios educativos, de las actitudes o de las instituciones sociales en todo el sector agrícola. La reforma agraria y, más generalmente, las medidas de política encaminadas a fortalecer el poder de compra de los agricultores y trabajadores pobres, es un componente básico del programa de modernización, sin el cual ninguna otra política tendrá un éxito considerable, como puede verse en el caso de muchos países subdesarrollados de la actualidad.

La lentitud del crecimiento económico general, unido a los demás factores bosquejados, indican que en la mayoría de los países de la región no se registran mejoramientos suficientemente rápidos en las condiciones de vida de la población. Ese lento crecimiento del ingreso no se ha visto tampoco acompañado —salvo pocas excepciones— de cambios significativos en su distribución por estratos socioeconómicos, entre otras cosas, porque la política de remuneraciones ha debido, en varios casos, continuar dependiendo más de objetivos y estrategias antiinflacionarias, que de propósitos deliberados de atenuar la regresividad en la distribución del ingreso.

El estancamiento relativo que sigue exhibiendo la producción agropecuaria —acentuado en 1966 al bajar en el conjunto de la región los niveles absolutos de la producción— reviste especial gravedad, pues aparte de lo que significa como obstáculo al desarrollo, acentúa las presiones inflacionarias y agudiza el desequilibrio del balance de pagos. Frente a ello, los planes de reforma agraria avanzan con lentitud, y más aún considerando el tiempo que requiere la adopción de medidas legislativas y de organización y la puesta en marcha de los programas económicos y sociales que han de apoyarlos.

En este sentido, merece mención especial el problema del empleo, por la gravedad que viene adquiriendo y por su directa incidencia sobre amplios sectores de la población latinoamericana. (Cuadro anexo, pág. 92). Aunque las cifras al respecto no son concluyentes,

se estima que entre 1960 a 1965 la agricultura absorbió un 28 por ciento del aumento de la población activa, y 22 por ciento el sector de otros bienes y servicios básicos. En esas cifras corresponde sólo 7.5 por ciento a la industria fabril propiamente dicha, proporción que es inferior al 10 por ciento registrado en los años cincuenta. En esas condiciones, los demás servicios y actividades no especificadas absorbieron prácticamente la mitad del crecimiento total de la población activa, correspondiendo más del 12 por ciento a servicios predominantemente marginales. De allí que tanto el desempleo abierto como el desempleo disfrazado, en forma de servicios de esa naturaleza, habría afectado a más de 3 millones de personas en 1966, en comparación con estimaciones de 2 millones en 1960.

Se da, así, el hecho paradójico de que la modernización de la economía, en la forma en que se viene produciendo, trae consigo la marginalidad de una parte de la población, anulando —o al menos restringiendo— el esfuerzo desplegado en otros campos para elevar el nivel de vida de los consumidores. Consecuencia inmediata de este fenómeno es una distribución del ingreso que hace difícil una diversificación económica de la producción al determinar estructuras de consumo altamente diferenciadas, pero de magnitud reducida en sus componentes individuales. Tiende así a perpetuarse la disparidad entre las exigencias de la producción moderna, en cuanto al aprovechamiento de las economías de escala, sobre todo en los sectores en que se concentra el avance tecnológico y el pausado ritmo de expansión del tamaño del mercado.

Si bien es cierto que la aceleración del proceso de crecimiento de la actividad económica podría aliviar considerablemente los problemas relacionados con el empleo y la distribución del ingreso, no lo es menos que los actuales mecanismos de desarrollo crean obstáculos cuyo alcance no se ha evaluado en forma adecuada.

Hay que reconocer que los intentos de los países por mejorar el nivel de vida de la población han venido adquiriendo coherencia en los planteamientos teóricos en la metodología de los análisis, e incluso en lo que se refiere a la incorporación en los planes de desarrollo, de metas y programas concretos en materia de educación, salud pública, seguridad social y vivienda. En menor medida, se ha avanzado también en cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso, la ocupación de la fuerza de trabajo y los procesos de urba-

**LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE ALGUNOS PAISES DE  
AMERICA LATINA, 1925-1960**

(Porcentajes)

	Argentina			Brasil			Chile		
	1925	1950	1960	1925	1950	1960	1925	1950	1960
1. Agrícola	32	24	22	68	61	52	37	30	25
2. No agric.	68	76	78	32	39	48	63	70	75
i. manufact.	20	23	21	12	13	13	21	19	17
ii. no manif.	48	53	57	20	26	35	42	51	58
	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	(4080) <sup>a</sup>	(6850)	(8040)	(10310)	(17109)	(22480)	(1350)	(2061)	(2600)
	Colombia			México					
	1925	1950	1960	1925	1950	1960			
1. Agrícola		65	57	49	70	58	53		
2. No agric.		35	43	51	30	42	47		
i. manufact.		17	14	15	11	12	17		
ii. no manif.		18	29	36	19	30	30		
		100	100	100	100	100	100		
		(2650)	(4030)	(5150)	(5000)	(8111)	(11873)		
	Perú			Venezuela					
	1925	1950	1960	1925	1950	1960			
1. Agrícola	61	59	54	63	42	32			
2. No agric.	39	41	46	37	58	68			
i. manufact.	18	16	15	10	10	12			
ii. no manif.	21	25	31	27	48	56			
	100	100	100	100	100	100			
	(1750)	(2788)	(3490)	(822)	(1685)	(2416)			

Fuente: El Proceso de Indus. en A. L. Anexo Estadístico.

A miles de personas. Base sobre la cual fue extraído el porcentaje.

nización y migración de la mano de obra de las zonas rurales a las urbanas. Así pues, parece indudable que el bojetivo de extender los beneficios del progreso a los grupos mayoritarios de las áreas rurales constituye una de las premisas en que implícita o explícitamente se han basado los programas de acción gubernamental.

## 2.—Problemática de la Extensión de la Seguridad Social al Ambito Rural.

Las condiciones económicas y sociales comentadas anteriormente, entre las que se destacan la relación desfavorable de intercambio de los productos agrícolas y urbanos, las modalidades de las fases del desarrollo económico rural, la precaria tecnificación del sector, y consiguiente bajo nivel de productividad; el régimen de tenencia de la tierra y sus tipos de explotación, así como el acelerado crecimiento demográfico constituyen los factores que obstaculizan el desarrollo del sector agrícola latino americano. Por consiguiente, entre los fenómenos específicos que integran la problemática esencial para una extensión del régimen de seguridad social a la agricultura en los países americanos, podemos advertir los siguientes:

### 2.1.—Un alto nivel de sub-empleo rural.

En este aspecto, además de la baja productividad de hombre y por hectárea, en el promedio de la población económicamente activa dedicada a las labores rurales, y del amplio margen de tiempo libre u ocioso, por faltar tareas complementarias de las labores agrícolas, esencialmente de carácter estacional, se presenta una población rural total muy elevada en relación con la económicamente activa, o sea, una alta población dependiente de aquella que se dedica a las labores agrícolas.

## CAMBIOS EN LA POBLACION RURAL Y URBANA, ASI COMO LA ECONOMICAMENTE ACTIVA EN AMERICA LATINA, 1925-1962

Años	b) Población Total	Rural		a) Urbana	
		% del total	% de PEA	% del total	% de PEA
1925	92,869	70.5	61.3	29.5	38.7
1950	156,146	60.7	53.1	39.3	46.9
1955	178,880	57.3	50.0	42.7	50.0
1960	205,941	53.9	47.3	46.1	52.7
1962	217,826	52.6	46.1	47.4	53.9

Fuente: Slawinski, 2. Los cambios estructurales del Empleo en el desarrollo de América Latina.

En Boletín Económico de América Latina, Vol. X, No. 2, octubre de 1965, Págs. 161 y 164.

- a) Se considera urbana a la población que vive en Localidades de 2000 y más habitantes.
- b) Miles de personas. Base de los porcentajes.  
P.E.A.—Población económicamente activa.

Ciertamente que la población activa, que aumentaba, antes de la segunda guerra, a una tasa de 1.8 por ciento, se aceleró al 2.4 por ciento a partir de 1955, y llegó a cerca del 2.8 por ciento en los sesentas. La población económicamente activa dedicada a las labores agrícolas se ha ido reduciendo en la América Latina, del 57 por ciento que representaba en 1945, al 47 por ciento en 1960. Esto indica que los movimientos de población hacia los centros urbanos fueron de tal magnitud, que mientras la población rural aumentó en la post-guerra al 1.5 por ciento anual, la urbana lo hizo al 4.5 por ciento. No obstante ello, es muy alto el número de habitantes que viven en zonas rurales y en 1960 representaba, según la CEPAL, más de la mitad de la población total.

El cuadro siguiente manifiesta (sobre la base de considerar como población urbana las localidades con 2,000 ó más habitantes), la distribución de la población, de la cual se ve que sólo Argentina, Costa Rica, Chile, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, tienen menos del 50 por ciento del total de su población como población rural.

AMERICA LATINA  
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS POBLACIONES  
URBANA Y RURAL  
1950 y 1960

P A I S	P o r c i e n t o			
	1950		1960	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana
América Latina	61.0	39.0	53.8	46.2
Argentina	35.8	64.2	32.4	67.6
Bolivia	74.2	25.8	70.1	29.9

Brasil	69.2	30.8	60.6	39.4
Colombia	63.6	36.4	53.9	46.1
Costa Rica	71.0	29.0	62.2	37.8
Cuba	50.7	49.3	45.4	54.6
Chile	42.2	57.8	37.1	62.9
Ecuador	72.3	27.7	65.3	34.7
El Salvador	72.3	27.7	67.4	32.6
Guatemala	76.0	24.0	69.0	31.0
Haití	89.9	10.1	87.4	12.6
Honduras	82.7	17.3	77.5	22.5
México	54.2	45.8	46.4	53.6
Nicaragua	71.9	28.1	66.1	33.9
Panamá	64.0	36.0	59.0	41.0
Paraguay	72.2	27.8	66.2	33.8
Perú	72.0	28.0	64.2	35.8
Rep. Dominicana	76.2	23.8	69.5	30.5
Uruguay	33.1	66.9	29.1	70.9
Venezuela	51.1	48.9	38.3	61.7

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

En el Cuadro anterior se pone de manifiesto la evolución operada al respecto entre 1950 y 1960; pero se desea subrayar un hecho: si el 47 por ciento de la población económicamente activa se dedica a las labores rurales, el 52.8 por ciento de la población de la América Latina es población rural. Esto indica, por consiguiente, el gran número de personas dependientes de la población económicamente activa dedicada a las labores rurales.

Se calcula, moderadamente, que la producción generada por el sector rural podría obtenerse con un 25 ó 30 por ciento de la población económicamente activa, lo que hace que, entre un 40 y un 50 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola presente las características de desocupación disfrazada.

La lucha contra este fenómeno es difícil y el aprovechamiento del excedente de mano de obra es, así como, complicado.

## 2.2.—Una creciente disparidad de desarrollo regional.

En la América Latina se presenta una creciente tendencia hacia disparidades en los desarrollos de distintas regiones. El fenómeno

teóricamente se explica, quizás, por la interdependencia circular que existe en un proceso acumulativo. La explicación consiste en:

El proceso acumulativo de la misma índole general de orden descendente o ascendente, según el caso, también puede generarse por una modificación en la relación de intercambio de una comunidad o de una región, si el cambio es lo suficientemente grande o persistente, o de hecho, por cualquier otro incremento que aumente o disminuya sustancialmente las variables económicas interrelacionadas: la demanda, la capacidad de obtener ingresos, la inversión y la producción. La idea principal que se desea exponer es que normalmente el juego de las fuerzas del mercado tienden a aumentar, más bien que a disminuir, las desigualdades entre las regiones.

#### DISPARIDADES EXTREMAS DEL INGRESO REGIONAL POR HABITANTE EN ALGUNOS PAISES

(Ingreso por habitante, promedio del país: 100)

PAIS	AÑO	Ingreso promedio por habitante de la región.		Relación entre el ingreso regional más alto y el más bajo (1:2)		
		Con nivel más elevado (1)	Con nivel más bajo (2)			
Brasil	1960	Estado de Guanabara	291	Estado de Piauí	29	10
Colombia	1953	Depto. de Cundinamarca	185	Departamento de Chocó	17	11
España	1956	Provincia de Guipúzcoa	219	Provincia de Granada	50	4
E. U. A.	1960	Estado de Delaware	136	Estado de Mississippi	53	2.5
Italia	1961	Provincia de Milán	205	Provincia de Potenza	40	5

Fuente: BRASIL: IBGE, Anuario Estadístico de Brasil, 1962 (Río de Janeiro, 1962). COLOMBIA: Dirección de Planeación Económica, Informe Anual (Bogotá 1963). ESPAÑA: Banco de Bilbao, La Renta Nacional de España y su Distribución Provisional (Bilbao, 1957). ESTADOS UNIDOS: Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States, 1962 (Washington, 1962).

Se ve que la expansión de una localidad "conduce al estancamiento de otras". Según Myrdal, los movimientos de mano de obra, capital, bienes y servicios "no contrarrestan por sí mismo la tendencia natural hacia la desigualdad regional".

Es notable el contraste que presenta el desarrollo de distintas regiones dentro de un mismo país en América Latina. Al lado de provincias, departamentos, estados o regiones relativamente desarrolladas, existen zonas pobres muy atrasadas, con economía de subsistencia.

### **2.3.—Una tendencia ininterrumpida de emigración a los centros urbanos.**

El fenómeno ha sido estudiado por la Oficina Internacional del Trabajo, que ha realizado un estudio comparativo que mucha luz arroja sobre el fenómeno en países desarrollados, subdesarrollados y semidesarrollados. La OIT subraya que no siempre el éxodo a las ciudades es indicio de progreso, pues si ello ocurrió en el siglo pasado, no puede generalizarse dado que el éxodo a las ciudades en los países menos evolucionados se debe hoy a factores distintos de aquellos que influyeron en los Estados Unidos, Oceanía y Europa Occidental.

Los estudios migratorios en diferentes ambientes nacionales, han mostrado que los factores determinantes son los mismos en todos los países, a saber: el escalonamiento de los ingresos agrícolas y los de las demás ocupaciones, las oportunidades de empleo y una serie de desventajas sociales y de carácter institucional que padecen los trabajadores agrícolas y la población rural. Los factores de "atracción" y "repulsión" varían de potencia según las circunstancias, pero, en mayor o menor grado, son los mismos en todo el mundo.

En los países hoy adelantados "la necesidad de trasladar la mano de obra de la agricultura a otra ocupación se plantea como un proceso a largo plazo originado por la creciente eficiencia de los agricultores". O sea, fundamentalmente la tecnificación de la agricultura. En cambio, en los países subdesarrollados o semidesarrollados, con un exceso de población agrícola, "ese traslado es la única forma de evitar un descenso de la eficiencia, o sea de la producción por habitante". O, con palabras de la C.E.P.A.L. la fuerza de trabajo que emigra a las ciudades se ocupa "en servicios de muy baja productividad, con lo cual no se ha hecho más que trasladar la subocupación del campo a las ciudades".



A la anterior conclusión de la Oficina Internacional del Trabajo hay que añadir que el fenómeno en América Latina se presenta, o por tecnificación mal planeada o sin plan de la agricultura, que sólo busca la ganancia, por las disparidades regionales tan acusadas en cuanto a géneros de vida, y como a sido indicado por la CEPAL, la población que emigra a la ciudad no va a ocupar plazas ya creadas, oportunidades de empleo ya existentes, pues su éxodo no está coordinado con la creación de nuevos empleos que reabsorban esta población emigrante. Por lo consiguiente, se traduce con frecuencia en una disminución de la subocupación rural y en un aumento de la subocupación urbana.

Al hecho de que esta mano de obra se movilice sin contar con auténticas oportunidades de empleo, es decir, sin que se hayan creado las actividades que las reabsorban, hay que añadir que dicha mano de obra en las regiones subdesarrolladas "no es atractiva generalmente para la industria". Es más, los casos en que la oferta de mano de obra a influido para localizar industrias, son contados y de tipo excepcional. Existen "muchas fuerzas que operan en la dirección opuesta", y:

Por lo general, la mano de obra es el factor que tiene que movilizarse hacia las localidades de demanda creciente, y en éstas tienen que hacer todos los esfuerzos necesarios para ajustarse a las formas y valores que requiere la sociedad en expansión.

Además de la oferta y la demanda y los factores tecnológicos, se presentan factores institucionales que agravan el fenómeno.

A los problemas y tensiones sociales que este éxodo desordenado e irregular produce, hay que añadir la selección al revés como se ha llamado, que opera para la mano de obra agrícola:

Las localidades y regiones que están en proceso de expansión económica atraen inmigrantes de otras partes del país. Como la migración siempre es selectiva, cuando menos con respecto a la edad de los inmigrantes, el proceso en sí mismo tiende a favorecer a las comunidades que están creciendo con rapidez y a perjudicar a las otras.

Por este fenómeno, la pirámide de edades resulta altamente desfavorable para los planes de seguridad social.

#### **2.4.—La heterogeneidad de la estructura de la fuerza laboral agrícola.**

Es preciso advertir que existen en el ámbito rural asalariados de diferente categoría: los trabajadores de grandes plantaciones que pueden ser equiparados a trabajadores industriales comunes, trabajadores permanentes de fundos grandes y medianos, trabajadores ocasionales, de temporada y estacionales; peones-colonos y categorías similares que reciben parte de su remuneración en forma de usufructo de una parcela, los trabajadores familiares la gran gama de trabajadores independientes o semi-independientes: propietarios, ya sean individuales o miembros de un ejido o de una colonia agrícola, arrendatarios, medieros y aparceros, etc. Ya se ha notado que en muchos países los trabajadores asalariados constituyen únicamente la minoría de la mano de obra agrícola. Además, en algunos países, la mayoría de los trabajadores agrícolas está constituida por indígenas que en parte viven en sus comunidades tradicionales o en grandes fundos, y que sólo gradualmente se integran en el ritmo de vida y de costumbres del resto de la población. Finalmente, el mismo carácter estacional de una gran parte de las faenas agrícolas y la pobreza o limitación de tierras, tienen como consecuencias el “multiprofesionalismo” que se manifiesta en actividades no agrícolas, como la artesanía o la pequeña industria casera, o el pequeño comercio o también en actividades asalariadas temporales en obras públicas y en las construcciones.

#### **2.5.—Una dispersión geográfica acentuada de los núcleos de población rural.**

El problema de la dispersión de los núcleos de población agrícola en estos países, implica serios problemas para la extensión de los regímenes de seguridad social en cuanto a la inaccesibilidad de las zonas, la carencia de vías y medios de transporte y otros factores que imprimen modalidades características a la organización administrativa requerida para otorgar las prestaciones médicas, económicas y sociales en el ámbito rural.

La baja densidad de población por kilómetro cuadrado en el campo, unida con frecuencia a condiciones geográficas desfavorables, además de la citada carencia de vías y medios de comunicación, entrañan obstáculos considerables que dificultan la extensión de los servicios médicos, así como el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales a las poblaciones agrícolas.

## 2.6.—Las complejidades de estructura demográfica rural.

Para las técnicas específicas de extensión de los regímenes de seguridad social al campo, resulta de sumo interés proceder al análisis de la estructura demográfica que prevalece en el ámbito rural.

Una vez determinada la magnitud relativa del sector agrícola, respecto al total de la población de un país y su población económicamente activa, que proporciona el elemento que determina la naturaleza predominante de la economía de un país y la medida en que soporta este sector la carga de dependientes o inactivos, es conveniente distinguir la significación de los siguientes factores para los fines de extensión del régimen:

### **Por edades.**

La composición de grupos de trabajadores agrícolas predominantemente jóvenes determina altos índices de fertilidad, menores índices de morbilidad y mortalidad, que significan que este sector contribuye en una medida importante a la explosión demográfica observada en estos países. Los elevados coeficientes de dependencia familiar tienden a imprimir una mayor carga a los regímenes de seguridad social en las prestaciones otorgadas.

### **Participación femenina:**

La mayor participación de la mujer en las labores agrícolas la convierte en un factor positivo para los sistemas de seguridad social al aumentar el nivel del ingreso familiar. En los sistemas donde la cobertura no incluye como beneficiaria a la mujer o compañera del asegurado, la carga para la institución de seguridad social puede verse aumentada sensiblemente, al constituirse en asegurada directa de la institución. No obstante, debemos advertir que es más favorable, en última instancia, la participación activa del sector femenino en los procesos productivos, aunque esto signifique una mayor cobertura por los regímenes de seguro social, en virtud de que se considera que uno de los factores que puede significar a largo plazo, el abatimiento de costos en el otorgamiento de prestaciones, radica en la elevación integral del nivel de vida y de ingresos del núcleo familiar.

### **Nivel cultural:**

Según estadísticas recientes, es preciso reconocer que el proceso de culturación, pese a los esfuerzos que realizan los gobiernos latinoamericanos, se desarrollan a un ritmo más lento que en otras partes. En este sentido, se puede consignar que algunas instituciones de seguridad social realizan esfuerzos para intensificar este proceso básico de elevar los niveles de cultura para contribuir al abatimiento de estados de miseria y necesidad, a través de programas coordinados con Ministerios de Salud Pública, Educación y otros organismos nacionales e internacionales, interesados en materias tales como: higiene, vivienda, alfabetismo, nutrición, etc.

Otro factor de significación considerable, consiste en determinar las características del medio ambiental, en cuanto a condiciones geográficas relacionadas con situaciones climatológicas, de vivienda, de vestido, de alimentación, índices de natalidad, morbilidad, mortalidad, así como toda la demás información que pueda reflejar las condiciones socio-económicas del medio donde se desarrollan las poblaciones agrícolas susceptibles de incorporar al régimen de seguridad social. El mayor acopio de esta clase de indicadores, proporciona la fundamentación que se juzga indispensable para adoptar los procedimientos médicos, administrativos, financieros y sociales que se estimen adecuados al ritmo de la extensión de los beneficios de la seguridad social a las comunidades rurales.

### **3.—Procedimientos considerados para superar los principales obstáculos de la extensión del régimen.**

Al proceder al análisis de los factores económicos y sociales que inciden sobre la posibilidad de extender los beneficios de los sistemas de seguridad social en el medio rural, se debe constatar que ante la presencia constante de los obstáculos que implica su extensión, ha sido necesario planear y promover la aplicación de técnicas específicas que se ajusten a las condiciones amparadas en el ámbito de la agricultura.

Es así, que se ha procedido a expresar este propósito en los procedimientos siguientes:

### 3.1.—Extensión gradual.

Ante la magnitud y dispersión de los contingentes agrícolas por asegurar en la mayoría de estos países y los problemas financieros, administrativos y médicos involucrados en la prestación de los servicios, se observa que la mayoría de las instituciones latinoamericanas que han intentado extender la seguridad social al campo, han procedido a su realización en forma gradual. Al evaluar la problemática integral de la extensión de los servicios, se puede anotar la tendencia de proceder a la incorporación de trabajadores agrícolas, con ingresos estables y preferentemente con dependencia de un patrón y una propensión al arraigo en el lugar donde realiza sus labores, que generalmente corresponde a zonas dedicadas a cultivos específicos de alta productividad, tales como la caña de azúcar, el tabaco, el café, el cacao, el algodón, etc.

### 3.2.—Selección de contingentes.

El fenómeno de la extensión gradual ha exigido proceder a la incorporación de los grupos de trabajadores agrícolas con ingresos elevados y constantes, colocados en zonas aledañas a los centros urbanos, cuyas vías de comunicación permiten una acesibilidad de las prestaciones a los centros de trabajo rural. No obstante, advertimos cierta tendencia en algunas instituciones interesadas en la materia, para promover el apoyo de núcleos campesinos colocados en circunstancias más desfavorables. Es preciso señalar que en esta área, se ha otorgado prioridad para el aseguramiento de núcleos campesinos que están constituidos en sociedades agrícolas organizadas formalmente, es decir, que se advierte una tendencia a afiliarse en forma colectiva con preferencia a proteger en forma individual, debido a que la primera ha significado menores problemas.

### 3.3.—Selección de contingencias.

Las consideraciones anteriores han conducido al establecimiento de coberturas limitadas. Se advierte cierta prioridad hacia el otorgamiento de las prestaciones médicas, particularmente la atención de enfermedad general y maternidad, así como algunas prestaciones sociales básicas, soslayándose para etapas posteriores el otorgamiento de las prestaciones económicas a corto y a largo plazo.

### **3.4.—Solidaridad con el régimen urbano.**

La elección de procedimientos específicos aplicables a la cobertura limitada y a la prioridad de ciertos grupos de trabajadores en el medio rural, no desmerece, en manera alguna la tesis fundamental de la solidaridad que debe fundamentar todo régimen de seguridad social. Es así, como se advierte que la mayoría de los programas que se han intentado para la extensión mencionada, incluyen esta tesis de solidaridad con el régimen urbano, fundamentalmente en cuanto a la solidaridad financiera, establecida en los sistemas en los cuales los asegurados de mayores ingresos aportan una parte de los mismos para la protección de aquellos con menores recursos económicos y aquellas zonas que operan con superavit y que permiten el financiamiento de regiones con menor potencial económico. El principio de solidaridad pretende aplicarse asimismo entre diversas áreas rurales.

### **3.5.—Coordinación con otras instituciones.**

La evaluación de los recursos disponibles para la extensión de los servicios y el deseo de un aprovechamiento óptimo de los mismos, han propiciado un intento loable de algunas instituciones de seguridad social, de promover la coordinación en los aspectos médicos y administrativos, fundamentalmente de la prestación de sus servicios, con otras instituciones que se dedican a la salud pública, principalmente con los ministerios encargados de su gestión.

Esto puede traducirse en una distribución más racional de los recursos, que son limitados y que implican sobre dotar algunas zonas de servicios de la misma índole a costa de dejar a otras carentes de los más elementales.

Todas las consideraciones anteriores nos llevan a advertir que existe una marcada tendencia de las instituciones de seguridad social que están promoviendo su extensión al ámbito rural, por establecer sistemas específicos en la prestación de servicios que responda a las necesidades peculiares de los núcleos agrícolas por asegurar, en condiciones óptimas, tanto para los sistemas implantados, como para la población por proteger.

### **4.—Evaluación de los resultados obtenidos.**

Los resultados poco satisfactorios de los intentos para extender los beneficios de los sistemas de seguridad social a las poblaciones

agrícolas, que ha preocupado tanto a los administradores de los sistemas nacionales, como a los organismos internacionales, interesados en este campo, no deben ser considerados en forma aislada, sino dentro del marco de los esfuerzos generales del sector público y parastatal, que tienden a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales de nuestros países. El avance o retraso en el logro de las metas fijadas, debe por lo tanto atribuirse, a la conjunción total de fuerzas, que participan en las realizaciones nacionales.

Actualmente, para todos aquellos atentos a los problemas sociales y económicos de los pueblos de América, es evidente, que existe un consenso respecto a los objetivos básicos, que inspiran la elaboración de los programas nacionales en materia agraria. Propiciar niveles de vida mejores, mediante políticas integrales coordinadas, que tiendan al aprovechamiento óptimo de recursos. Sin embargo, aún no existe conciencia plena, en los individuos que tienen ingerencia, ya sea a nivel de selección de objetivos o en la elaboración de programas y políticas correspondientes, de que sus actividades van a incidir con las de una serie dispersa de administradores de la política social; cada cual interviniendo en una área de influencia directa, de repercusiones indirectas relacionadas entre sí, en el campo indivisible de aplicación; el de las necesidades humanas, que se realizan dentro de una sola realidad de estructuras económicas, políticas y sociales.

La ampliación de los regímenes de seguridad social al campo, ya constituye un objetivo básico y común a la mayoría de los sistemas de los países de esta región; no abundan las consideraciones dentro de los planes nacionales, que valoricen este programa en forma adecuada, en una política congruente, en materia agraria; de saneamiento ambiental; educación y vivienda; de precios y crédito para la producción agrícola; comunicaciones y electrificación; y más aún, su inclusión dentro de una política general que tienda a mejorar la distribución del ingreso.

La evaluación somera del progreso alcanzado en los últimos años pone claramente de manifiesto la insuficiencia del esfuerzo, si se juzga tanto en términos de progreso absoluto, como del ritmo de mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Existen aún márgenes apreciables para ampliar la actividad estatal en los programas de servicios sociales, y mucho puede lograrse canalizando hacia ellos ciertos fondos que hoy se destinan a fines de menor prioridad.

Pero, en todo caso es evidente, también, que subsiste una serie de factores que imponen límites bastante estrechos a los resultados de la política que se viene siguiendo en esta materia. La lentitud en la realización de reformas estructurales fundamentales, sobre todo en lo que toca a la tenencia de la tierra y la reorganización de las actividades agropecuarias, pero hay que subrayar también el hecho de que la producción industrial haya seguido desarrollándose, en la mayoría de los casos, de acuerdo con moldes arcaicos. Se ha preservado una estructura defectuosa que se caracteriza por la baja productividad y lento progreso de las actividades más dinámicas, mientras se pone el acento en actividades que absorben más mano de obra pero que, desafortunadamente, tienen un crecimiento muy demorado e insuficiente para absorber el aumento de la mano de obra disponible, que a su vez se origina en el exagerado incremento demográfico. Todo esto ha influido marcadamente en el ingreso personal y en la distribución del producto entre los grupos más numerosos de la población agrícola.

Lo anterior no significa que la elevación de la productividad y los procesos de urbanización y desarrollo industrial hayan dejado de tener influencia importante, sobre todo en el fortalecimiento de los grupos intermedios de ingreso, y que por esa vía no se haya elevado el grado de permeabilidad social, al abrirse nuevas posibilidades de ascenso a núcleos más o menos numerosos de la población; lo que se desea destacar es que, pese a esos procesos, subsisten deficiencias de fondo cuya solución demanda urgentemente un enfoque más general de los problemas.

NOTA: Al presente informe se acompañó un capítulo sobre la ACCION DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA POLITICA AGRARIA EN AMERICA. COMPILACION DE NORMAS INTERNACIONALES.



**S E G U N D A   P A R T E**

**TECNICAS ESPECIFICAS DE EXTENSION DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL AL CAMPO**

## TECNICAS ESPECIFICAS DE EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL CAMPO.

El panorama tal como se presenta a través de las informaciones estadísticas, demográficas, económicas y otras de diversa índole, puede resumirse en los hechos y fenómenos siguientes:

Más de la mitad de la población económicamente activa de los países de América Latina se dedica a la agricultura. El ingreso medio de esta parte de la población es bajo; sin embargo —dada su magnitud—, la participación de la agricultura en el producto total nacional es importante, y para la mayoría de los países la exportación de los productos agrícolas constituye la única o la fuente substancial de divisas extranjeras necesarias para la importación de bienes y equipos destinados a su desarrollo económico-industrial. En contraste, grandes masas de los campesinos llevan una vida vegetativa, al margen de los adelantos civilizadores de nuestros tiempos y de las facilidades educativas y médicas, las cuales se concentran en las grandes ciudades.

Por otra parte, las estadísticas demuestran que la distribución demográfica entre zonas rurales y urbanas no es estática; que al contrario se observa un fuerte movimiento migratorio del campo a la ciudad, como parte de un intenso y dinámico proceso de transformación de la estructura económico-social de los países de América Latina. Esta tendencia migratoria es inevitable y dentro de ciertos límites, también necesaria para el desarrollo industrial de los países, más en algunos ha alcanzado proporciones tales que está destruyendo un equilibrio entre ciudad y campo, al crear un desempleo o subempleo artificial en las ciudades; el campesino que fue atraído por las posibilidades tentadoras, imaginarias o reales de la ciudad, se integra luego con demasiada frecuencia a las capas sociales más bajas que vegetan al borde de la urbe y ya no tiene la fuerza moral para volver a su vida anterior.

Como consecuencia de todo lo anterior, se está originando en muchos países una doble crisis: por un lado el abastecimiento insuficien-

te de las ciudades con productos alimenticios nacionales y, por otro, una menor capacidad del mercado interno para absorber los productos de la naciente industria nacional.

Únicamente una política social y económica planificada y coordinada a largo plazo, podrá restablecer un equilibrio racional entre la ciudad y el campo, sobre todo creando en el propio campo condiciones mejores y más dignas de vida y de trabajo. La seguridad social debe formar parte integrante e importante de esta política. Ello implica en muchos países que se abandone cierto temperamento de espera, un aplazamiento indefinido de la implantación de un régimen de seguridad social a los trabajadores agrícolas “hasta que las condiciones pre-vaecientes en el campo lo permitan”, y que se llegue a la convicción de que la seguridad social está llamada a cooperar activamente en el mejoramiento de tales condiciones.

La estructura de la fuerza laboral agrícola constituye toda una gama de formas diferentes. Las distintas categorías pueden, en cierto modo, clasificarse en los cuatro grandes grupos siguientes:

a) El propietario, ya sea individual o miembro de una de las comunidades tradicionales, de un ejido y de una colonia agrícola.

b) El arrendatario y aparcerero, de las mas diversas modalidades de contrato.

c) El peón-colono, conocido con el nombre de “huasípunguero”, terrazguero, pegujalero, mozocolono y otros, que reciben parte o el todo de su remuneración en forma de usufructo de una parcela dentro del fundo de su patrono.

d) El trabajador asalariado, frecuentemente estacionario, en las grandes haciendas y plantaciones. Los trabajadores estables —y generalmente solamente ellos— pueden ser equiparados a los trabajadores comunes, industriales y comerciales, y su afiliación a un régimen de seguro social presenta menores dificultades que la de la gran masa de trabajadores agrícolas.

En algunos países, la mayoría de los trabajadores agrícolas está constituida por indígenas, que en parte viven en sus comunidades tradicionales o en una dependencia semifeudal en los grandes fundos,

mas casi siempre en condiciones de inferioridad, prácticamente al margen del ritmo de vida el resto de la población.

La productividad de la pequeña propiedad agrícola o de la parcela arrendada es generalmente de mera subsistencia con ingresos monetarios sumamente reducidos. Esta insuficiencia de ingreso, de un lado, y de otro el carácter mismo estacional de parte de la labor agrícola hacen que el pequeño propietario o aparcerero a menudo trabaje temporalmente como asalariado en las grandes haciendas. En algunos países se producen periódicamente verdaderas corrientes migratorias de la mano de obra agrícola flotante, que avanzan de cosecha a cosecha, para luego volver a la tierra propia. Otra consecuencia es el “multiprofesionalismo”, que se manifiesta en actividades no agrícolas como la artesanía o la pequeña industria casera o el pequeño comercio o también en actividades asalariadas, en parte temporales u ocasionales, por ejemplo en las obras públicas y en las construcciones, en las minas o en empresas industriales como mano de obra no clasificada.

Lo anterior prueba que un régimen de seguridad social agrícola no puede limitarse al trabajador asalariado sino que debe incluir las múltiples categorías de trabajadores independientes y semi-independientes, y además a los peones colonos. Ello implica formas peculiares que se adaptan a la gran variedad de categorías de trabajadores. Además, el régimen de seguridad social tendrá que ser de suficiente flexibilidad para tener en debida cuenta el fenómeno del “multiprofesionalismo”, el carácter flotante de gran parte de la población agrícola, y sobre todo la evolución misma de la estructura económica-social de la población campesina. Por último, el régimen tiene que estar coordinado con el régimen general a fin de salvaguardar los derechos de aquellos que emigran del campo a la ciudad.

Al planear un sistema de protección social y económica del trabajador agrícola, debe considerarse una circunstancia de vital importancia. A las contingencias de enfermedad, maternidad, accidente, invalidez, etc., que afectan la seguridad de ingreso del trabajador común, se suman ciertos riesgos y fenómenos peculiares al trabajo agrícola, que amenazan directamente —y a menudo con mayor intensidad que aquellas contingencias biológicas— la seguridad económica del campesino.

Se menciona el fenómeno del minifundio originado por la continua parcelación, de generación a generación, que priva a numerosas familias campesinas de una base suficiente de subsistencia y a muchos

hijos de campesinos de poseer tierras propias de cultivo. Se ha tratado de aliviar esta situación mediante una redistribución de tierras o la "colonización interna" en tierras vírgenes de propiedad del Estado. Es también importante fomentar ocupaciones complementarias, por ejemplo la artesanía y pequeña industria casera, ayudando, al mismo tiempo, a organizar la venta de los respectivos productos.

Otro fenómeno es la inseguridad de tendencia de tierras, que se deriva de la falta de contratos formales de arrendamiento o aparcería y de disposiciones legales que protejan al pequeño agricultor frente al terrateniente. Frecuentemente los cánones de arriendo o la participación del dueño en el producto de las tierras son tan elevados que no dejan al arrendatario o aparcerero un margen suficiente para una subsistencia satisfactoria. La situación de los peones-colonos, huasipungueros, y categorías similares es particularmente precaria en este aspecto y generalmente no existe una relación justa entre el valor real del usufructo de la parcela y el precio que debe pagarse por ello en forma de trabajo. Naturalmente, estas circunstancias plantean problemas peculiares con respecto a la financiación de un régimen de seguridad social para los trabajadores agrícolas independientes o semi-independientes.

Uno de los medios para modificar básicamente la situación consiste en la promulgación de una legislación adecuada y en la firme decisión de hacerla cumplir. Algunos países están intentando aplicar medidas más radicales a través de una reforma agraria de tipo integral.

Las fluctuaciones de los precios de productos agrícolas, en el mercado interno y en el externo internacional, afectan sobre todo al pequeño agricultor, que no tiene posibilidades de almacenaje ni reservas económicas que le permitan esperar para la venta de sus productos hasta una época favorable. La situación es agravada por cierta inflexibilidad inherente a la producción agrícola no pudiéndose cambiar a voluntad la clase de cultivo o reducir los costos de producción.

No es fácil encontrar soluciones eficaces, ya que medidas unilaterales de protección pueden tener un efecto contraproducente para la economía en general. El fomento de cooperativas de producción y de venta puede ser de beneficio efectivo y permanente. Además, las medidas de carácter interno deben complementarse por otras en el nivel internacional, tendientes a la estabilización de precios y contingentes de los principales productos agrícolas de exportación.

La falta de crédito oportuno puede impedir el sano desarrollo de la agricultura y puede perturbar el equilibrio económico de muchos agricultores independientes. Los riesgos inherentes al crédito agrícola y los elevados costos de administración indican como una posible solución la creación de instituciones especiales de crédito agrícola, cuyos fondos provengan de fuentes públicas o sean garantizados por el Estado.

La agricultura está sujeta en buena medida al potencial de los recursos naturales que son aleatorios. Los cultivos y las cosechas están amenazados casi permanentemente por las variaciones del clima, inundaciones, sequías, heladas o granizadas, por incendios, insectos y otras plagas o enfermedades. Análogamente, el agricultor o ganadero enfrenta constantemente el peligro de muerte o enfermedad del ganado.

La medida principal contra las consecuencias económicas de una pérdida, total o parcial, de cosechas o ganado es la institución del seguro agropecuario en sus diversas formas. También en este aspecto, el movimiento cooperativista puede ser de una utilidad decisiva.

Si se revisan las medidas de seguridad social establecidas actualmente en los países de América Latina, a favor de trabajadores agrícolas, se destacan los hechos siguientes:

Únicamente ocho países aplican, en principio, el sistema general de seguro social obligatorio a trabajadores agrícolas indistintamente en todo el territorio nacional, otros siete países lo han puesto en práctica en una parte de las zonas rurales, dentro de una política de extensión gradual regional, mientras que numerosos países excluyen enteramente a los trabajadores agrícolas en la fase actual de desarrollo de su sistema de seguro social. Aún más, en aquellos países cuyo sistema debía cubrir total o parcialmente a los trabajadores agrícolas, parece existir en general una marcada discrepancia entre el campo teórico o potencial y el efectivo de aplicación del seguro social; en particular, los numerosos trabajadores independientes y semi-independientes quedan prácticamente al margen de esos sistemas. Lo último es en parte consecuencia el hecho de que hasta hoy el seguro social de trabajadores agrícolas es en general una simple extensión o imitación del seguro general de trabajadores industriales y comerciales corrientes, sin adaptarse a la estructura y a las necesidades y condiciones peculiares del trabajador del campo. Solamente en cuanto al régimen contributivo se observan algunos ensayos de adaptación.

En lo que concierne a las leyes laborales, en la medida en que sean aplicables a los trabajadores agrícolas, no significan sino una protección muy precaria y, en general, solamente a favor de trabajadores asimilables a los industriales, como los trabajadores de las grandes plantaciones. En algunos países se nota la iniciación prometedora de un servicio médico rural para la protección de la salud del campesino y de la población rural en general.

En resumen, puede decirse que —a pesar de los innegables esfuerzos desplegados en muchos países— se está observando un nivel insuficiente y en algunos hasta la ausencia de protección social del campesino y, además, cierto estancamiento en la aplicación práctica de medidas de seguridad social. Esta eficiencia —si bien explicable por la complejidad y dificultades intrínsecas del problema— contrastan con el continuo desarrollo de las zonas urbanas y de los propios derechos del trabajador urbano y amenazan con crear una situación insostenible de acumulación de materia de conflictos y de malestar sociales.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **EXTENSION DE LAS PRESTACIONES MEDICAS Y DE LOS SERVICIOS SOCIALES A LA POBLACION RURAL**



## **EXTENSION DE LAS PRESTACIONES MEDICAS Y DE LOS SERVICIOS SOCIALES A LA POBLACION RURAL**

Haciendo una evaluación del panorama de la extensión de la seguridad social en el medio rural americano, se observa que el régimen general de seguro social obligatorio se aplica a trabajadores agrícolas y no agrícolas indistintamente en todo el territorio nacional en 8 países de América. Otros 7 aplican una política de extensión gradual abarcando zonas rurales específicas. Por último, 3 países americanos tienen regímenes especiales para los trabajadores del campo.

Entre los primeros 3 se encuentran Barbados, Canadá, Cuba, Chile, Estados Unidos de América, Jamaica, Paraguay y República Dominicana. Los que aplican una política de extensión gradual son: Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. Los que cuentan con regímenes especiales son Argentina, Brasil y Uruguay.

Además de la extensión o implantación de los seguros sociales en el medio rural, desde el punto de vista legal, su aplicación efectiva tiene ciertas limitaciones aún en países que cuentan con disposiciones jurídicas que incorporan estas categorías a la seguridad social, son una minoría los países que operan seguros de enfermedad, maternidad, accidentes y/o riesgos profesionales, seguros que están más relacionados con los aspectos de carácter médico-social a que se refiere este Informe.

Por otra parte, los regímenes de seguridad social en el medio rural americano abarcan por lo general a trabajadores asalariados únicamente, salvo Brasil, que otorga protección a los colonos, pequeños propietarios rurales, contratistas de obras, empresarios agrícolas que tengan menos de 5 trabajadores a su servicio; Chile, que incluye a los trabajadores por cuenta propia, México, que abarca los miembros de sociedades de crédito agrícola y ejidal y a los productores de la caña de azúcar. Otros ejemplos en cuanto se refiere a trabajadores por cuenta propia los encontramos en Argentina, República Dominicana, Uruguay, Estados Unidos de América y Canadá.

De los datos aportados sobre el panorama actual del desarrollo de los programas médicos sociales a la población rural, se observa que éste es de carácter incipiente y que sólo se cubre por los servicios de la seguridad social a una mínima parte de la población rural.

No obstante los reiterados propósitos de los países de América de extender efectivamente la seguridad social al campo, se observa especialmente en lo concerniente a las prestaciones médicas y a los servicios sociales un limitado crecimiento, lo que hace pensar la necesidad de evaluar nuevamente cuales son las causas o factores que determinan esta situación y a la vez, sugerir soluciones que faciliten la superación o el tratamiento técnico de los obstáculos de esta extensión.

Por otra parte, este estudio no sólo se enfoca a las posibilidades de extensión o implantación, sino a marcar el amplio campo de necesidades no cubiertas, aún dentro de los regímenes que tienen extendida la seguridad social al medio rural, en lo que respecta fundamentalmente a la estructuración y organización de los servicios médicos de la seguridad social, a objeto de obtener el máximo de beneficios gracias a una planificación integral.

Se han realizado múltiples estudios en lo que concierne al panorama de la salubridad en el medio rural americano, la vivienda, la subalimentación y los problemas derivados de la carencia de recursos humanos y materiales para la estructuración y extensión de los servicios médicos sociales a esta población. Estos fenómenos aunados a múltiples factores como son la complejidad de la estructura ocupacional, la naturaleza de las producciones agrícolas y ganaderas que exponen al campesino a una serie de contingencias, riesgos naturales de las labores del campo, a las repercusiones de tipo económico, a los factores geográficos, demográficos y sociales, analfabetismo, limitación de comunicaciones, dispersión de la población campesina; hacen patente que es necesario enfocar la seguridad social en el medio rural con directrices de conjunto, de coordinación y planeación efectiva, aprovechan al máximo los recursos desde un punto de vista de solidaridad nacional, que hagan, que no obstante, estos factores adversos, se pueden formular y ejecutar programas médicos sociales, en los cuales juegue un papel preponderante la realización total o parcial de la seguridad social y no postergar indefinidamente hasta que las condiciones favorables lo permitan, sino emprender esfuerzos constantes para amoldar técnicas a las condiciones específicas y particulares de cada país.

En la Encuesta realizada, que sirvió de base para el presente Informe, se evidenciaron nuevamente, de acuerdo a los reportes recibidos, los problemas de sub-alimentación a la población rural, la falta de agua potable, ésta última, constituye una fuente común de enfermedades de origen hídrico e infecto-contagiosas. Los países que contestaron esta encuesta señalan confrontar problemas de salubridad, por ejemplo: Chile indica que sólo el 40% de la población rural posee alguna disposición de excretas, 5% de la población rural dispone de agua potable en buenas condiciones, no existe trato en la basura. Perú, cuenta con un 5% de agua potable en el medio rural.

En lo que se refiere a las condiciones de vivienda, se nota también, casi como una regla general, que una parte importante de la vivienda rural está constituida en forma de habitaciones únicas en las que conviven, sin regla de higiene, numerosas personas que forman la familia campesina. Como ejemplos tenemos que Chile señala un déficit de 375,000 habitaciones que afectan a dos millones trescientas mil personas; aunque este cálculo se relaciona a toda la población de Chile, podemos deducir, que en el medio rural se confronta el mismo o mayor problema. Costa Rica indica que el 36.9% de las viviendas están en regular estado y que el 35.7% están en malas condiciones, situación ésta más grave en las áreas rurales; la mala condición de las habitaciones, sumada a que un 11% de las mismas carecen de un suministro domiciliario de agua, que más del 60% de las viviendas reciben agua de pozos y cañerías que no reúnen requisitos de potabilidad y a que el 26.1% no dispone de servicios sanitarios, indica que el lugar de la protección de la familia ofrece pocas condiciones de habitabilidad y estado higiénico sanitario.

En mayor o menor medida, confrontan los mismos problemas de salubridad en el medio, otros países americanos, es decir, que siempre que se emprende un estudio de esta naturaleza, salen a luz inmediatamente los problemas que implica el bajo nivel de salubridad del medio rural americano.

Los índices de mortalidad y morbilidad pueden situarse en forma predominante en tres grandes grupos que son las enfermedades de origen hídrico, las infecto-contagiosas y las enfermedades de las vías respiratorias. Este cuadro de morbilidad encuadra con las condiciones de higiene del medio ambiente y desde luego, a la sub-alimentación de la población rural. En lo que respecta a la mortalidad las principales causas corresponden también a lo antes descrito.

Es interesante mencionar un aspecto que es de primordial importancia en el desarrollo demográfico de los países latinoamericanos; el descenso paulatino de la mortalidad y morbilidad; y, aunque no disponemos de suficientes estadísticas del medio rural para apoyar esta afirmación, consideramos que este fenómeno se ha venido presentando en forma general con mayor o menor intensidad en América, como resultado de las medidas de carácter sanitario y preventivo adoptadas en los diferentes países, y principalmente, como un resultado de la aplicación, en forma cada vez más intensa, de las técnicas médicas, quirúrgicas, y farmacológicas, así como de la modernización del equipo e instrumental médico.

Este fenómeno adquiere suma importancia en el medio latinoamericano, ya que ha implicado una transformación radical del equilibrio ecológico de la población, en razón de que las tasas de crecimiento de la población se han visto considerablemente aumentadas, produciéndose lo que se ha dado en llamar "la explosión demográfica de la América Latina", fenómeno, cuyas consecuencias, repercuten en forma determinante, produciendo desajustes en los órdenes económico-social, y en el caso que nos ocupa, la necesidad imperiosa e inaplazable de proteger con mayor efectividad a este tipo de población, máxime que en el medio rural, el citado descenso de la mortalidad no ha sido tan acentuado como en el medio urbano, existiendo aún regiones y colectividades en diversos países de Latinoamérica, cuya esperanza media de vida al nacer, es aún baja en relación con la del medio urbano y va en relación con el insuficiente desarrollo del nivel sanitario y de otros aspectos sociales y económicos en general.

Es indudable, que las prestaciones de los servicios sociales, son de trascendental importancia y coadyuvan a las prestaciones médicas, al impartir conocimientos y prácticas encaminadas a combatir la enfermedad del individuo y la insalubridad en el medio, mejorar la alimentación, perfeccionar el vestido, hacer más higiénica y confortable la habitación, elevar los índices de alfabetización, así como también explotar más eficientemente el campo, mediante el conocimiento adecuado de los útiles de trabajo, preparación conveniente de la tierra para su mejor cultivo, uso de fertilizantes, insecticidas, etc. De ahí, que las prestaciones sociales van estrechamente entrelazadas con las situaciones de mejoramiento de la salubridad en el medio rural. Es evidente, por otra parte, que la reforma agraria y la seguridad social se deben estructurar integralmente, es decir, la reforma agraria no sólo debe ser concebida como una mejor distribución de la tierra, sino tam-

bién como medio de eficaz rendimiento de ella y de amparo social del que disfruta la tenencia agrícola contra las contingencias de disminución o pérdida de ganancia o aumento de las necesidades familiares.

ESTIMACION DE LA POBLACION EN EL MEDIO RURAL  
AMERICANO.

	Población Total	Población Rural
Argentina	22.474 700	7.290 000
Bolivia	3.571 000	2.450 000
Brasil	84.679 000	54.038 000
Colombia	17.482 420	8.400 000
Costa Rica	1.463 013	597 000
Cuba	7.235 800	3.276 000
Chile	8.493 000	2.847 000
Ecuador	4.476 000	2.876 000
El Salvador	21.878 019	1.902 000
EE UU	194.583 000	58.000 000
Guatemala	4.284 474	2.855 000
Haití	660 000	574 000
Honduras	2.284 000	1.587 000
México	43.436 000	20.184 000
Nicaragua	1.625 518	928 000
Panamá	1.245 900	677 300
Paraguay	1.902 000	1.223 000
Parú	11.750 430	6.160 000
Rep. Dominicana	3.754 284	2.649 000
Uruguay	2.748 700	504 000
Venezuela	9.200 000	3.128 000
<b>T O T A L :</b>	<b>430.760 000 Hbts.</b>	<b>182.145 000 Hbts. 43.28%</b>

## DATOS SOCIO ECONOMICOS DE LOS PAISES AMERICANOS

	Area Km. 2	Población Total	Densidad Pobl. por Km. 2	Pobl. Rural %	Crecim. Demog. %	Ing. Pers. \$ U.S.	Nat. X 00/00	Mort. X 00/00
Argentina	2.808 492	22.474 700	12.4	32.4	1.6	525	22.9	7.9
Bolivia	1.098 581	3.571 000	3.4	70.0	2.5	125	139.8	14.1
Brasil	8.511 965	84.679 000	9.9	63.8	3.5	275	30.0	12.0
Colombia	1.138 338	17.482 420	15.3	48.0	3.9	275	38.0	10.3
Costa Rica	50 899	1.463 013	27.9	42.7	3.7	345	42.2	8.5
Cuba	11 500	7.235 800	63.2	45.5	2.6	285	35.5	6.9
Chile	741 767	8.493 000	11.4	33.5	2.4	450	33.8	12.7
Ecuador	276 670	4.476 000	17.8	63.9	3.4	190	47.9	13.7
El Salvador	20 000	2.878 019	63.4	63.4	3.6	235	46.3	10.4
EE UU	9.191 800	194.583 000	21.2	30.1	1.7	2.750	21.0	2.0
Guatemala	108 889	4 284 474	39	66.4	3.7	238	48.5	17.8
Haití	27 800	660 000	167	87.0	2.5	75	48.0	25.0
Honduras	112 088	2.284 000	20.4	69.0	3.3	195	44.6	9.2
México	1.967 183	43.436 000	24.2	46.4	3.7	485	45.8	10.0
Nicaragua	138 000	1.625 518	12	58.0	3.8	275	42.8	7.5
Panamá	75 650	1.245 900	4.2	52.1	3.4	395	40.6	7.4
Paraguay	406 752	1.902 000	4.7	64.4	3	165	40.0	10.5
Perú	1.310 575	11.750 430	8.9	52.2	3.1	278	36.2	10.1
Rep. Dominicana	50 070	3.754 284	74.4	69.7	2.8	185	36.1	8.9
Uruguay	187 000	2.748 700	14	18	1.4	485	21.2	8.4
Venezuela	912 050	9.200 000	10.1	34	3.8	685	44.6	6.6

Este somero análisis del panorama de la salubridad en el medio rural latinoamericano, nos conduce a señalar la importancia fundamental que tiene para la eficacia de las prestaciones médicas, la coordinación entre las instituciones de seguridad social con otras instituciones que otorgan asistencia médica y sanitaria, tales como los Ministerios de Salud, Instituciones de carácter Oficial, descentralizadas, etc.

Según los datos obtenidos en esta encuesta, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Méxicio y Perú tienen establecidos programas de coordinación y la prestación de estos servicios, especialmente con los Ministerios de Salud Pública en los que radica el otorgamiento de los servicios públicos sanitarios en este medio.

El Plan de Ottawa, para la Seguridad Social en las Américas recomienda establecer una adecuada coordinación entre los servicios médicos de las instituciones de seguridad social, los de salud pública y otros servicios médicos sociales, y, recomienda que, esta coordinación en las zonas rurales tienda hacia modalidades basadas en la protección de comunidades o agrupaciones rurales bien definidas. Toda reorganización, además de una revisión y ajuste de procedimientos y métodos, deberá comprender la consolidación de una sana política de personal y en su caso, una conveniente coordinación entre las instituciones interesadas.

La coordinación es mucho más importante considerando la baja densidad demográfica de las zonas rurales, las dificultades de comunicaciones y numerosos otros aspectos que obstaculizan una labor de conjunto, restringiendo la capacidad de las instituciones de prestar servicios médicos y haciendo difícil que los trabajadores lleguen a aprovechar estos servicios cuando éstos se prestan en centros de población aislados

Además, por contraste, se presenta con frecuencia lo que se ha dado en llamar la superposición de los servicios, pues mientras en el medio rural el otorgamiento de las prestaciones médicas se realiza en forma insuficiente, en el medio urbano dichas prestaciones al ser cubiertas por diversas instituciones, provocan el fenómeno de que un mismo enfermo puede ser atendido por cualquiera de ellas, a las que acude por derecho propio, este hecho, que produce un marcado contraste entre las prestaciones médicas a la población rural, y a la población urbana, requiere de una mejor planeación y redistribución de los re-

cursos médicos y sanitarios, para amparar en forma más efectiva a la población rural, que, tradicionalmente, es la menos protegida.

En materia de coordinación, tenemos por ejemplo, en México, un Decreto Presidencial de agosto de 1965 que crea una Comisión Mixta Coordinadora de Actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social, en dicha Comisión están representados los 3 organismos más importantes en el campo de la salud: la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Estos 3 organismos han conjuntado sus esfuerzos para establecer, mejorar y utilizar en mayor cuantía servicios médicos; para procurar la extensión efectiva de los servicios de salud pública y de seguridad social a la población rural. Por otra parte, se estudia la posibilidad de organizar otra Comisión Mixta que agrupando fundamentalmente a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Agricultura y Ganadería, establezca mecanismos de armonización de las labores de estas dependencias en el vital problema del desarrollo de las comunidades rurales.

El problema de la coordinación ha ocupado grandemente el interés de las Comisiones Regionales Americanas de Seguridad Social, al presente, paralela a esta Encuesta, se realiza otra sobre Relaciones entre las Instituciones de Seguridad Social y otras Instituciones de Asistencia Médico Social.

### **Recursos Humanos**

Considerando las múltiples circunstancias que obstaculizan la extensión de las prestaciones médicas y los servicios sociales a la población rural, hay que añadir que para el otorgamiento de los servicios médicos y sanitarios, existen grandes limitaciones de recursos humanos en lo que se refiere a la disponibilidad de personal médico y paramédico, no sólo en la cantidad de médicos de que dispone cada país, sino especialmente, en lo que se refiere a la distribución de este personal en las diferentes regiones de cada país, y muy particularmente a la gran desproporción que se observa como regla general entre el medio urbano y el medio rural.

Como ejemplos de esta situación, se consignan algunas cifras referentes al número de habitantes por médico y por cientos de concentración en las áreas urbanas y rurales: Chile 6 médicos por 10.000 ha-



bitantes, México 6 médicos por 10.000 habitantes y Nicaragua 4.5 médicos por 10.000 habitantes.

La situación se agrava más por la desfavorable distribución geográfica de estos profesionales, ejemplo de ello tenemos en Chile, donde el 60% de los médicos están concentrados en Santiago, 10% en Valparaíso y 6% en Concepción. En México se observa que en el Distrito Federal hay un promedio de 13 médicos por cada 10.000 habitantes en comparación con el promedio nacional de 6.3. En Nicaragua, de los 700 médicos existentes el 50% radica en la capital.

Las cifras proporcionadas por los Estados Unidos de América, alcanzan los niveles de 19.54 médicos por 10.000 habitantes en las áreas metropolitanas más densamente pobladas, 9.42 en las áreas semirurales y 5.30 en las áreas rurales aisladas.

En general, las cifras anteriores que son representativas del medio latinoamericano, dan una idea de la carencia del personal médico, especialmente en las áreas rurales.

En lo que respecta al personal paramédico constituido por enfermeras, químicos, técnicos de laboratorio, técnicos radiólogos, de fisioterapeutas y otros de diversas especialidades, las limitaciones son generalmente más agudas, ya que se observa una carencia importante de enfermeras tituladas, así como de otro tipo de personal paramédico.

Este fenómeno de la insuficiencia de personal médico y paramédico en las áreas rurales, y de su inadecuada distribución, cuya característica más notoria es la concentración en las áreas urbanas, nos lleva a considerar una serie de aspectos relacionados con los recursos humanos con que se cuenta para una planeación efectiva de los servicios médicos. Es indudable, que en el medio rural hay un acopio de necesidades humanas insatisfechas, puesto que a causa de las precarias condiciones de la vivienda, la falta de agua potable, de servicios sanitarios y el estado de desnutrición, hacen que sea necesario desplegar al máximo los esfuerzos médicos de la seguridad social, con una planificación adecuada que permita establecer el otorgamiento de prestaciones en influencias zonales, regionales o nacionales.

Indiscutiblemente, al extenderse los seguros sociales en América, contribuyeron en la distribución del personal médico, llevando, prefe-

rentemente, a zonas de influencia urbana y a poblaciones de mediana importancia a elementos profesionales, no únicamente al nivel del médico general, sino también proveyendo servicios especializados. Es preciso, sin embargo, efectuar un programa más racional, más amplio y más generoso a fin de que se distribuyan eficientemente los recursos humanos, tanto en este tipo de comunidades, como fundamentalmente en el medio rural, cuyos pobladores demandan un apoyo constante a sus necesidades crecientes.

Es indudable, que para ello habrá que contar con el apoyo y el esfuerzo del cuerpo médico, para tal fin, debe meditar-se en la conveniencia de utilizar al médico joven recién graduado, para el cual se pueda garantizar una estabilidad y una carrera dentro de los seguros sociales, con lapsos de permanencia adecuados en los núcleos rurales a los que sirva y su paso sucesivo a unidades cada vez de mayor jerarquía y mayor complejidad de organización, hasta llegar, cuando sus necesidades sociales y familiares lo requieran, a medios urbanos que le garanticen la satisfacción de todas ellas. Asimismo, puede y deben mantenerse programas de superación profesional, mediante cursos de actualización, presencia física en hospitales, durante lapsos de tiempo que garanticen el mejoramiento técnico, becas, etc.

Las mismas consideraciones deben hacerse en los aspectos de retiros por vejez, jubilaciones por incapacidad, etc., que aseguren la protección del profesionista y su núcleo familiar.

En el medio rural latinoamericano, como regla general, se observa que existe una predominancia de la organización de los servicios médicos bajo el sistema de "servicios médicos directos", tanto en lo que se refiere a la propia asistencia médica como a la hospitalaria, farmacéutica y demás servicios auxiliares de tratamiento y diagnóstico, ya sean éstos otorgados por la seguridad social o por los servicios de salubridad pública. Solamente en casos de excepción, se realiza esta prestación, mediante la contratación de profesionales, que ejercen en forma privada sus servicios.

Esta misma fórmula es el patrón general para la organización de la hospitalización, la asistencia farmacéutica, etc., excepto el caso de Estados Unidos de América en donde las prestaciones médicas correspondientes al Hospital Insurance y el Supplementary Medical Insurance son otorgadas en forma de reembolso.

Por otra parte, el personal médico de las instituciones de seguridad social, que tienen establecidos servicios médicos para la población rural, labora en diversidad de jornadas entre 6 y 8 horas. En el caso de los Estados Unidos de América, los médicos que otorgan los servicios a la población rural son profesionistas libres.

México y Nicaragua cuentan con médicos que trabajan a tiempo completo en el medio rural; esta situación se presenta como tendencia para los países que tienen establecidos los seguros de enfermedad y accidentes para esta población.

Es evidente que, para la adecuada aplicación de las prestaciones médicas en lugares muy alejados y de poca concentración de población, es conveniente recurrir al médico único, no con jornadas de trabajo rígidas, sino basadas en la responsabilidad profesional, para el núcleo de población al cual ha sido designado.

Deberán promover las Instituciones de Seguridad Social la contratación del personal médico y paramédico, para lograr sus fines de llevar un seguro social al medio rural, sistemas de trabajo ágiles, que permitan adaptarse a las condiciones del medio en que deben desarrollarse, entre las cuales puedan ajustarse las siguientes :

Contratación especial del personal que actúe independientemente de los esquemas del seguro social urbano, o bien crear una nueva categoría de trabajadores para el área rural, que deba considerarse como la base inicial de un escalafón ascendente en la cual serían promovidos a otras zonas ya dentro de las normas de organización de los seguros sociales urbanos, pero en uno u otro caso, las contrataciones deben ser en tiempo completo evitando lo que en el momento actual se contempla, principalmente a nivel del cuerpo médico con jornadas de trabajo de 2, 4, 6 u ocho horas. Se insiste en que dicho trabajo debe estar basado en un sentido de responsabilidad profesional hacia la o las poblaciones a quienes se tiene que servir. En los sitios en que pueda realizarse, se le otorgarán habitación y otras facilidades para su trabajo.

Otra posibilidad sería intensificar el servicio social obligatorio de los médicos aún no recibidos, para que, en el lapso que podrían señalar las leyes, desempeñaran sus funciones en el medio rural, auspiciados por el Seguro Social.

En cuanto al personal paramédico, es de urgente necesidad emprender, a la par de cursos de graduados y de actualización, programas intensivos de preparación para la capacitación de un personal paramédico idóneo.

La magnitud del problema, que afrontan las Instituciones de Seguridad Social, y otras entidades que luchan por mejorar las condiciones de vida y de trabajo de toda la población, es tan grande, que cualquier acción aislada y sin coordinación resultaría ineficaz.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social en su Declaración de Santiago de Chile, se refiere a la seguridad social como una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos; son estos valores humanos precisamente, los que constituyen el punto de partida para una planificación integral en la que se utilice al máximo su capacitación para lograr una efectiva extensión de las prestaciones médicas y los servicios sociales a la población rural.

### **Recursos Materiales.**

El panorama concerniente a las instalaciones médicas existentes para el otorgamiento de los servicios médicos sanitarios a la población rural, refleja el hecho de que en las áreas rurales latinoamericanas, la carencia de instalaciones médicas es notoria, y da una idea del enorme esfuerzo que se debe realizar para proveer a la población rural de un nivel mínimo de instalaciones médico-asistenciales, especialmente en lo que se refiere al número de camas de hospital y de maternidad.

Si bien en muchos países americanos se nota un creciente aumento de unidades médicas, es importante advertir que la mayor parte de ellas están destinadas y ubicadas en las zonas urbanas y zonas de influencia urbana. En lo que respecta a los intentos realizados de proveer de instalaciones médicas al medio rural, citamos algunos ejemplos para corroborar lo anteriormente expuesto.

En Guatemala, la asistencia médica a la población urbana y rural está a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y de otras Instituciones que en grado menor se ocupan del problema. Para atender a la población se cuenta con 92 unidades hospitalarias que disponen de un total de 12.604 camas para enfermos con una relación de 2.7 camas por mil

**NUMERO DE MEDICOS Y HABITANTES POR MEDICO  
PARA AMERICA**

P A I S	Años	Población en millares	Médicos	No. de Méd. Por cada cien mil habitantes	Habit. por Médico
TOTALES:		428 432	419 545	98	979
Argentina	1962	21 327	31 831	149	670
Estados Unidos	1963	188 026	272 502	145	690
Canadá	1962	18 690	21 000	112	890
Uruguay	1962	2 970	2 700	91	1 100
Cuba	1963	7 009	5 841	83	1 200
Puerto Rico	1964	2 554	1 965	76	1 300
Venezuela	1963	8 120	6 246	76	1 300
MEXICO (1)	1965	42 689	25 033	59	1 700
Paraguay	1962	1 839	1 082	58	1 700
Chile	1960	7 650	4 250	55	1 800
Colombia	1963	14 906	7 453	50	2 000
Perú	1964	11 134	5 061	45	2 200
Jamaica	1963	1 725	784	45	2 200
Costa Rica	1963	1 365	525	38	2 600
Trinidad y Tobago	1962	910	350	38	2 600
Brasil	1960	71 258	26 392	37	2 700
Ecuador	1962	4 536	1 620	35	2 800
Nicaragua	1960	1 467	524	35	2 800
Panamá	1964	1 203	388	32	3 100
Guatemala	1963	4 072	1 131	27	3 600
Bolivia	1963	3 615	977	27	3 700
El Salvador	1963	2 731	581	21	4 700
Honduras (x)	1960	1 769	365	21	4 847
Rep. Dominicana (x)	1960	2 627	544	21	4 829
Haití	1961	4 240	400	9	10 600

Anuario Estadístico de las Naciones Unidas, correspondiente al año de  
1965.

(x).—Anuario Estadístico de 1960.

(1).—Manual de Geomédica Mexicana.—1966.

habitantes como cifra promedio para el país, los extremos son de 10.7 camas por mil habitantes en la capital y 0.6 camas por mil habitantes en el Departamento de El Quiché.

Se cuenta con 58 centros de salud, 127 puestos, 9 consultorios y 22 de primeros auxilios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social 10 unidades móviles el Ministerio de Salud Pública, 24 dispensarios y 5 unidades móviles. La mayor parte de estos servicios se encuentran ubicados en la capital y otros en las cabeceras de departamentales o municipales, siendo poco accesibles para la población que vive dispersa en pequeñas comunidades.

El aprovechamiento de los recursos médicos hospitalarios no es satisfactorio debido a su ubicación, si se observa que el porcentaje de ocupaciones de los hospitales varía de 29.9% hasta 140%.

En Nicaragua, el Ministerio de Salud Pública se ocupa preferentemente del campo de la medicina preventiva, para lo cual cuenta con 48 centros de salud, 10 unidades móviles de asistencia rural y 49 dispensarios. La población que concurre a estos servicios la constituyen por lo general personas indigentes o semi-solventes que viven en áreas urbanas y rurales del país.

Las prestaciones de servicios relacionados con la medicina curativa se realizan en 20 hospitales generales públicos, dependientes de un organismo autónomo llamado Junta Nacional de Asistencia Social. La población asegurada que se encuentra protegida por el Instituto Nacional de Seguridad Social de Nicaragua, se circunscribe actualmente a los núcleos de trabajo más importantes del país, es decir las zonas urbanas y sub-urbanas de la capital, Tipitapa y el Ingenio de San Antonio. Para la prestación de estos servicios el Instituto Nacional de Seguridad Social cuenta con hospitales y clínicas en Managua. En Tipitapa se dispone de una clínica-hospital para la atención de dos mil derechohabientes del medio rural industrial.

En el Ingenio de San Antonio el Instituto Nacional de Seguridad Social ha suscrito un convenio en virtud del cual esta empresa industrial proporciona prestaciones médicas a ocho mil personas protegidas, contando con un hospital de 50 camas propiedad de dicha empresa.

La Guardia Nacional cuenta en Managua con un hospital general de 150 camas.

En Chile, la asistencia médica se verifica mediante un sistema funcional, al cual concurren diversos organismos del Servicio Nacional de Salud. Para los efectos de la organización administrativa y técnica, el país está dividido en Zonas y éstas en áreas hospitalarias.

Existen 13 zonas de salud, las que para ser divididas se consideró características geográficas, económicas, culturales, demográficas, problemas prevalentes de salud y vías de comunicación, y, acceso de cada región. Las Zonas de Salud están divididas en áreas hospitalarias, que en la actualidad llegan a 53. Se entiende por área hospitalaria a las unidades geográficas dentro de las cuales se ejecutan las acciones sobre los habitantes y el ambiente. Las áreas hospitalarias procuran asistencia médica completa, contribuyen a la asistencia social y promueven la higiene del ambiente en beneficio de la colectividad que vive en ella.

Cuando los grupos de población están lejos de los centros hospitalarios, éstos prolongan sus acciones por medio de los consultorios.

Para implantar este sistema, fué menester adaptar los hospitales, consultorios y demás establecimientos a la nueva modalidad del trabajo y construir y habilitar otros, lo que ha significado una considerable inversión de los años transcurridos desde 1959 a 1961.

En este plan los consultorios se consideran el principal instrumento del sistema de asistencia médica, porque es en ellos donde mejor se puede cumplir con las prestaciones en consideración a los recursos.

Para la asistencia médica ambulatoria, se dispone de 84 consultorios externos, 16 consultorios especializados, 20 consultorios generales, 16 servicios de urgencia, 42 consultorios materno-infantiles, 76 hospitales y 461 postas y estaciones médico-rurales.

Para la atención hospitalaria el Servicio Nacional de Salud posee 100 hospitales distribuidos a lo largo del territorio nacional

En el Salvador, la asistencia médica a la población rural es proporcionada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a través de Centros, Unidades, Puestos de Salud, los que están diseminados por todo el territorio. Asimismo, este Ministerio cuenta con sedes de Unidades Móviles Rurales, de donde éstas se desplazan a lugares apartados. El Salvador señala que a partir de 1965 el programa de unidades móviles incrementó considerablemente su capacidad de atención, como

consecuencia de la participación activa de las comunidades en el mantenimiento de las clínicas y en la realización de obras de beneficio común. En 1965, se atendieron 63 comunidades con un total de 104.104 casos en el medio urbano y 430.539 en el medio rural.

Además de la atención médica, se desarrollaron actividades de promoción comunal, como la provisión de agua, la habitación, fomento de cooperativas y escuelas.

Esta política representa un mayor apoyo a los grupos de la población que contribuyen activamente a la solución de sus problemas y al mantenimiento de los servicios de salud.

En Costa Rica, al extender los servicios médicos a una área o población rural, se ha tomado en cuenta la ubicación de las instalaciones médico-asistenciales existentes, a fin de decidir si era necesario construir en la nueva área un dispensario y determinar el tamaño y servicio del mismo. En la organización de la prestación de los servicios médicos asistenciales no se ha hecho ninguna diferencia entre el medio urbano y el rural. Los servicios de especialistas no se han establecido en el campo, pero el trabajador rural puede ser enviado a consulta de especialista al hospital central del sistema.

En materia de prestaciones sociales, en Costa Rica se tiene una unidad dedicada a las tareas de trabajo comunal de las áreas rurales; todo el personal de servicio social coopera en la labor, pero hay "Promotores Comunales" dedicados especialmente a la tarea del campo.

### **Medicina Preventiva.**

Según las respuestas recibidas, se observa como situación general, que los países que han extendido los servicios de las Instituciones de Seguridad Social al medio rural, establecen dentro de sus legislaciones, con carácter obligatorio, la organización y operación de los servicios de medicina preventiva, que incluyen principalmente, la realización de campañas sanitarias contra el paludismo, las enfermedades venéreas, la poliomielitis, la tuberculosis y otras enfermedades de carácter endémico y epidémico.

Estos servicios de medicina preventiva, especialmente en lo relativo a las campañas sanitarias antes mencionadas, se otorgan a to-



da la población indistintamente que sean considerados como asegurados o no.

Por lo anterior, destaca con particular importancia la necesidad de fortalecer los servicios de Medicina Preventiva al medio rural, en razón de las causas de morbilidad y mortalidad citados anteriormente, así como el estado de evolución, el ambiente sanitario y social de la población rural, pues es evidente, que mediante la acción de la medicina preventiva, pueda evitarse o reducirse la incidencia de muchos de los padecimientos que se presentan en el medio rural, debidos fundamentalmente a la falta de un mayor nivel de prevención e higiene.

El nivel de los servicios de medicina preventiva, deberá ser la base a través de la cual la casi totalidad de los países latinoamericanos puedan encontrar la solución a la mayoría de los problemas de salud aún existentes, si se insiste nuevamente en los aspectos médicos enunciados anteriormente, en los aspectos generales descritos, encontramos que las causas de mayor morbilidad y mortalidad existentes son originadas por enfermedades de origen hídrico o infecto-contagiosas. Se ha señalado aún cuando sea en forma somera por la forma exhaustiva en que han sido tratados estos problemas, las precarias situaciones existentes de abastecimientos de agua potable, de sistemas inadecuados o inexistentes de avenamiento o eliminación de excretas o desperdicios, igualmente se han dado algunos ejemplos de los problemas de vivienda, pero que en términos generales podemos afirmar son comunes para América Latina, habitaciones únicas, promiscuidad del núcleo familiar, cuyo promedio oscila alrededor de 6 miembros, mala higiene del vestido, sub-nutrición como característica casi generalizada en el medio rural.

Costa Rica ha señalado dentro de su informe, que datos de 1957 indicaron que el 96.2% y 89.3% de exámenes coprológicos practicados en el laboratorio central y laboratorios rurales del Ministerio de Salud Pública, daban resultados positivos a parásitos, las mismas cifras para 1965 señalan un 79.1% y un 83% respectivamente, estas últimas cifras a pesar de señalar un descenso notorio, aún están muy lejos de considerarse aceptables. El problema que se ha señalado podemos reiterar que no es privativo de un país o zona en especial, sino que, desgraciadamente es aplicativo en términos generales a la inmensa mayoría de la población rural de latinoamérica.

Es por ello, que aún cuando este plan sea de resultados mediatos,

deben los seguros sociales en el ámbito rural auspiciar y promover campañas de medicina preventiva que pueden esbozarse en la siguiente forma :

- 1).—El Seguro Social debe actuar dentro de la comunidad rural, como un catalizador de esfuerzos de la colectividad.
- 2).—Relizar conjuntamente con los líderes de la propia comunidad, programas de educación higiénica en general.
- 3).—Aprovechar conjuntamente con la colectividad, la sub-utilización del tiempo por falta de tareas complementarias en las labores agrícolas, esencialmente de carácter estacional, para realizar tareas de infraestructuras comunales.
  - a) Introducción de agua potable o tomas de pozo profundo con sistema de protección adecuada que garanticen su potabilidad o por lo menos disminuyan en forma considerable, la incidencia de las parasitosis intestinales.
  - b) Sistemas de avenamiento y construcción de drenaje mínimo o inicialmente, construcción de letrinas y fosas sépticas.
  - c) Eliminación y tratamiento de deshechos y basuras.
  - d) Mejoramiento de la habitación.
  - e) Calles y banquetas.
- 4).—Programas de vacunaciones masivas en todos aquellos padecimientos que en la actualidad se pueden evitar con las técnicas y conocimientos de la ciencia médica moderna.

Para estos programas son de indudable valor e inestimables en su amplitud, la presencia de sistemas de prestaciones sociales en complemento de la labor médica, desarrollando labores de educación y sensibilización de la comunidad rural.

#### **Consideraciones finales.**

De lo expuesto en los capítulos que anteceden, y del análisis del panorama que se observa para la extensión de las prestaciones médicas y de los servicios sociales a la población rural, es de considerarse desde el punto de vista médico-social:

1.—Que el problema básico a resolver, para la extensión de los servicios médico-sociales a la población rural, emana principalmente y sin lugar a duda, de la falta de recursos económicos de los países latino-americanos, razón que incide en forma determinante en el bajo nivel de salubridad del medio que nos ocupa, así como en el acucio financiero para campañas efectivas de saneamiento y prevención y para la construcción o habilitación de instalaciones médicas y hospitalarias en número suficiente.

2.—Que sumado a lo anteriormente asentado, y como producto del bajo nivel económico de dicha población, sus medios de vida: alimentación, vestido y habitación son insuficientes, lo que se agrava más aún por su bajo nivel cultural y técnico, derivado de la falta de instalaciones educacionales (y en muchos casos de educadores).

3.—Que debido generalmente, a la falta de centros de trabajo, la población que nos ocupa, no solamente se encuentra dispersa territorialmente, sino que además, se desplaza hacia otros lugares dando como resultado que su control médico se torne difícil por sus constantes cambios de residencia, y,

4.—Que en el aspecto técnico no solamente existe déficit de profesionales de la medicina y de personal para-médico, sino que además el material humano de ese tipo con el que se cuenta en la actualidad, está concentrado en las grandes ciudades, acrecentando así, su carencia para el medio rural.

Sin embargo, cabe anotar, que a pesar de todos los factores adversos que se confrontan, los incontables esfuerzos hechos por los países de latinoamérica para la protección y conservación de su caudal humano, no han sido vanos y, que los logros en el aspecto general, se reflejan en el aumento de la esperanza de vida, en el crecimiento de la población activa, en el aumento de profesionistas y técnicos, en el paulatino incremento de fuentes de trabajo y sobre todas las cosas, en el despertar de una conciencia que comprende claramente, que no bastan las palabras que repiten lo que puede hacerse, sino el de hacer, todo lo humanamente posible para alcanzar las metas deseadas.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

### **a) De la coordinación.**

I.—La coordinación de los seguros sociales con los planes generales

de los gobiernos de cada país a fin de llevar una idea clara y precisa sobre las etapas en un programa de carácter nacional que deben desarrollarse.

II.—La coordinación entre las Instituciones de Seguridad Social, Ministerios de Salud Pública, Instituciones de carácter oficial, instituciones descentralizadas y de carácter particular con el objeto de lograr el saneamiento del medio rural mediante campañas sistemáticas sobre higiene personal y habitacional, de erradicación de las enfermedades endémicas propias de cada región, de prevención de enfermedades infecto contagiosas epidémicas. Campañas educativas sobre la prevención de accidentes y riesgos profesionales propios de las actividades que se desarrollan en dicho medio.

III.—La coordinación entre las instituciones de seguridad social, Ministerios de Salud Pública, instituciones de carácter oficial, descentralizadas y particulares, para utilizar en forma adecuada los recursos materiales existentes de todas aquellas que prestan servicios médicos asistenciales en el medio rural, procurando evitar que existan unidades médicas ociosas o cuyo aprovechamiento por condiciones propias resulten inoperantes; asimismo la construcción de unidades médicas debe ser necesariamente consecuencia de un plan general de salud dentro de una política nacional, regional o zonal. Para estas determinaciones, deben ser tomados en cuenta factores económicos, demográficos, culturales, geográficos, vías de comunicación, etc. Este sistema de salud deberá ser técnicamente integrado y coordinado de acuerdo a las necesidades de la población.

IV.—En esta primera etapa se sugiere que hasta no haber agotado las posibilidades de funcionamiento de las unidades médicas actuales, no deberán elaborarse programas de construcción de unidades médicas y tratar de obtener el aprovechamiento íntegro de los existentes. El plan de construcción deberá funcionar en pasos sucesivos con diseño y construcción apropiados al medio rural, mínimos costeables, tanto en construcción, operación como mantenimiento.

**b).—De los servicios:**

Con base en los puntos desarrollados, creemos es pertinente que el otorgamiento de los servicios se realice en la forma más simplista posible, con objeto de poseer recursos económicos que permitan enfrentarse a la solución del problema, en términos generales: se debe partir

de la base de que deberán ser servicios médicos encaminados a la atención en dos grandes divisiones: medicina preventiva y medicina general.

I.—En las regiones donde la población rural se encuentre dispersa, formando pequeños núcleos distantes entre sí, se puede prever el funcionamiento de una pequeña unidad médica que puede ser el tipo mínimo de un consultorio a nivel de medicina general y con vehículos que se desplacen en función de itinerarios y tiempos especiales y que permitan tocar los lugares asientos de los núcleos de población o de trabajo. Estos tipos de unidades médicas, deberán contar con el equipo e instrumental básico de un consultorio de medicina general, así como un botiquín de medicamentos específicos para el tratamiento de las enfermedades propias de la región. Se considera que no es adecuada la instalación de farmacias dotadas de todas las líneas de los cuadros básicos vigentes, ya que esto representa gastos de instalación, de personal y lo más importante que es que el costo de medicamentos prácticamente sin ningún movimiento gravan a los seguros sociales con un pasivo económico muy cuantioso. Asimismo, por la condición especial del medio rural, deberá contarse con los específicos para la prevención de tétanos, picaduras y mordeduras de animales ponzoñosos, igualmente con los fármacos para proporcionar atenciones en todos aquellos casos de intoxicaciones producidas por pesticidas, plagicias, desfoliantes, etc.

II.—En las regiones donde la población a pesar de encontrarse diseminada, forme núcleos de elevado número de componentes y dichos núcleos de población se encuentren relativamente cercanos entre sí, deberán funcionar unidades médicas un poco más complejas, localizadas en lugares estratégicos que permitan que la población de la región pueda concurrir a ellas con el mínimo de dificultades. Este segundo paso de unidades médicas deben desarrollar así mismo actividades a nivel de medicina general de prevención y odontológica, por lo que deberán contarse con el equipo e instrumental para dichos servicios y al igual que la unidad anterior, con botiquín que contenga los medicamentos ya señalados.

No debe descartarse la posibilidad que, de acuerdo con el número de población por atenderse, puedan laborar en ella un número mayor de médicos y de enfermeras, equiparse con un número determinado de camas de tránsito que podrían utilizarse para las atenciones de urgencia. Asimismo para la atención hospitalaria de breve estancia, tanto en el aspecto médico como en el quirúrgico y para la atención de partos eutócicos en el que una vez atendido este y en una hospitalización

máxima de 12 a 24 horas, tanto a la puérpera como el o los productos pasarían bajo vigilancia médica en su propio domicilio.

III.—El punto de apoyo de este segundo puesto médico deberán ser clínicas-hospitales dotadas ya de algunos servicios de especialidad, las más frecuentes: otorrinolaringología, pediatría, oftalmología y gineco-obstetricia. Para los casos no previstos en este tipo de ejemplo deben ser derivados a hospitales de concentración en zonas de carácter regional o nacional donde puedan atenderse prácticamente la mayoría de los problemas médicos, que demandan una estructuración compleja tanto en instalación, equipo como personal adecuado.

A pesar de que las unidades propuestas estén meditadas para la atención de la población rural a nivel del ejercicio de la medicina general y de la medicina preventiva, en los casos que un enfermo requiere para su curación y rehabilitación de servicios médicos especializados, hospitalización o intervención quirúrgica, deberá enviarse a instalaciones médicas estructuradas en altos niveles, sirviendo para el efecto las que en funcionamiento se tengan para la atención de la población urbana.

En este caso los gastos de atención médica producida, deberán deducirse del financiamiento propio del seguro social del campo, sin gravar el de la población urbana, pues si bien es cierto y aceptable que desde el punto de vista financiero y administrativo el seguro social del campo debe manejarse bajo normas diferentes y separadas de las utilizadas para el aseguramiento de la población urbana, también es cierto y debe dejarse claramente asentado que desde el punto de vista médico social, básicamente se trata de lograr el bienestar físico y social del género humano mediante el ejercicio íntegro de la medicina curativa, preventiva y rehabilitatoria.

IV.—Deberán revisarse y actualizarse los cuadros básicos de suministros en operación de las instituciones de seguridad social a fin de que sean adaptadas a las condiciones imperantes en el medio rural y sin que se pretenda de ninguna manera realizar medicina de menor calidad profesional, la utilización del equipo e instrumental que se instale ser adecuada a las actividades propias del medio para evitar incurrir en algunos errores como por ejemplo instalar quirófanos altamente estructurados cuya utilización es mínima en las unidades médicas del medio rural por falta de otros elementos técnicos, las instalaciones de

autoclaves cuyo funcionamiento es difícil de mantener por razones de energía eléctrica, dureza de agua, poco conocimiento del personal encargado de su manejo, esto último puede simplificarse mediante la utilización de elementos químicos para la esterilización de instrumental, la utilización de ollas de presión de tipo doméstico que garantizan por presión y temperatura una esterilización adecuada.

**c).—Del personal:**

Se ha señalado no únicamente en esta ocasión sino repetitivamente las dificultades para obtener personal médico que se aboque a la atención en el medio rural, es por ello que queremos insistir a pesar de haberlo ya expuesto en el curso del trabajo, sobre algunas consideraciones que nos parecen de importancia.

I.—Los seguros deben promover la formación de personal médico idóneo para los fines que persigue, para ello debe iniciarse desde la formación del médico en las escuelas de medicina, con objeto de que vayan adquiriendo la conciencia del papel extraordinariamente importante que juega el cuerpo médico en el desarrollo económico social y como agente de salud en la integración de su patria.

a) Deben auspiciarse desde los ciclos de internado de pre-graduado, la presencia del estudiante de medicina en las distintas instalaciones hospitalarias con que cuentan los seguros sociales.

b) Al término de la carrera y en los países en que exista el servicio social obligatorio, los alumnos cuyas cualidades en aspectos de profesionalidad, relaciones humanas, dedicación, sean las más altas pueden y deben ser auspiciados por los seguros sociales para el ejercicio de dicho servicio social situándolos en comunidades rurales donde las instalaciones médicas son mínimas, conforme a la estructura descrita anteriormente.

c) Al término del servicio social nuevamente haciendo una evaluación en que se califiquen los mismos elementos para el caso del pre-graduado, estos médicos deberán ser seleccionados para los cursos de residencia de post-gradó que se realiza en las instituciones hospitalarias del seguro social, en éstos deberán promoverse de conformidad con las necesidades de la institución, los elementos para determinadas especialidades de las cuales el seguro social requiere o quizá lo

más importante la formación de médicos generales verdaderamente completos con las 4 ramas básicas de la medicina: medicina interna, cirugía general, pediatría y gineco-obstetricia.

d) Al término de la residencia del post-grado, los seguros sociales deberán promover al puesto de base dentro de su organización, en caso de los médicos generales ubicados en unidades del segundo nivel y en casos de los especialistas en unidades de tercer nivel o en aquellos hospitales que demandan la presencia de determinadas especialidades.

Todos estos pasos de formación del cuerpo médico deberán ser estructurados en una escala ascendente de condiciones económicas, desde beca en los cursos de pre-graduado, ascendente en el servicio social, ascendente en los cursos de post-grado y ascendente en el puesto de base dentro de la organización médica del seguro social.

Independientemente de esta formación del personal médico, no debe descartarse en ningún programa la superación del elemento profesional promoviendo becas, cursos monográficos, tanto de materias médicas, de organización técnico administrativas, etc., para ir buscando el perfeccionamiento del personal que deba ir formando los grupos directivos de las unidades clínico-hospitalarias o dirección de servicios. Si la carencia del personal médico, o la mala distribución de él son un problema complejo, el personal paramédico quizá presenta mayores dificultades ya que en el caso concreto del personal de enfermería graduado se nota como fenómeno mundial un gran déficit. Por ello debe considerarse la necesidad de ir formando los seguros sociales, su propio personal de enfermería mediante escuelas propias profesionales que permitan obtener elementos idóneos para sus fines.

Sin embargo, como este es un plan a largo plazo deberá partir de soluciones transitorias, mediante la capacitación de personal auxiliar dentro de sus propias unidades hospitalarias, en cursos intensivos que le permitan desplazar elementos adiestrados hacia las áreas rurales, quizá en muchos casos no sea posible una solución adecuada a todos los problemas y se tendrá que echar mano de personal cuyo adiestramiento deberá quedar en manos del propio médico designado en el área rural para mejorar su personal auxiliar.

Se ha soslayado en el curso de este informe, la necesidad de buscar una contratación distinta del personal médico que generalmente en muchos de los seguros sociales de América es mediante normas de



trabajo por hora de labor, pretender llevar estas situaciones al medio rural, representaría un fracaso por antieconómico y por los escasos grupos de población derechohabiente que, en muchas ocasiones tendrían que atender; por ello, se insiste en que dicha contratación deberá buscarse sobre la base de la responsabilidad del profesionista y sus auxiliares, ante las demandas que requieren los núcleos de población puestos a su cuidado.

Existen elementos conocidos que permiten afirmar que es factible el otorgar servicios médicos en poblaciones rurales con un mínimo de personal que desarrolla funciones múltiples; en unidades como las descritas en el primer nivel, es factible su funcionamiento mediante tres elementos: un médico, un auxiliar de enfermería con labores múltiples, un mozo chofer igualmente con labores múltiples. Sin embargo se insiste en que la comunidad no debe ser ajena en ningún momento a los esfuerzos que se realizan y debe promoverse mediante el apoyo de los servicios de prestaciones sociales, la cooperación de la colectividad en el mantenimiento y funcionamiento de sus servicios médicos como en el caso de Costa Rica a través de sus promotores sociales.

#### **d).—De las prestaciones:**

En la primera etapa y en los núcleos mínimos en los cuales se pretende el cubrimiento a la población rural y teniendo en cuenta las características de cada zona deben proporcionarse las asistencias médicas a nivel de medicina general, maternidad y la primordial que se considera en este trabajo, los de medicina preventiva en los términos en que ha sido desarrollada.

En las segundas, en núcleos de mayor organización, el otorgamiento de las prestaciones médicas pueden ser aumentados con prestaciones compensatorias en los casos de incapacidad temporal, enfermedad y accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, la incapacidad total y permanente y la muerte. La tercera sería el aumento de las prestaciones en dinero por incapacidad en enfermedad general, maternidad, riesgos profesionales, invalidación parcial o total y seguros diferidos de vejez, cesantía en edad avanzada, orfandad y viudez. La asistencia médica farmacéutica y hospitalaria deberá promoverse a toda la colectividad sin distinción de ninguna especie, pero los gastos de traslado que se originen para la atención de problemas de especialidad en los segundos y terceros niveles deberán ser por cuenta del asegurado o sus derechohabientes.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **PROBLEMAS FINANCIEROS DE LA EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POBLACION RURAL**

## OBJETIVOS

Son objetivos de esta Ponencia no solamente hacer una relación de los diferentes mecanismos que están en uso o se han utilizado desde el punto de vista del financiamiento, para llevar los servicios de la seguridad social al medio rural, tanto para los países y las instituciones que han extendido estos servicios, como los intentos y proyectos que en este sentido se han venido haciendo por las diversas Instituciones de Seguridad Social en el Continente Americano.

Como ya se señaló en reuniones anteriores y especialmente en la Reunión de Asunción del Paraguay en la que se planteó en forma inaplazable la necesidad de que los estudios sobre la extensión de la seguridad social al medio rural, pasaran de su carácter general y teórico a aspectos concretos sobre los problemas financieros, administrativos, médicos y de cualquier otra índole y que se hiciera en los subsiguientes estudios y ponencias, un análisis de la metodología y de los sistemas que operan los diferentes países o están en vías de utilización, a fin de que esta experiencia y estos estudios se pusieran por medio de trabajos como el presente, a la disposición de las Instituciones miembros de la CISS para que su conocimiento permitiera dentro de las modalidades regionales y locales de cada país, su aplicación.

Es por esto que en el cuerpo del estudio de esta Ponencia, se hace una presentación y un análisis de los principales mecanismos que en lo que se refiere a los aspectos de financiamiento se han venido utilizando por aquellos países o instituciones de seguridad social que operan o están en vías de operar programas de seguridad social para la población rural.

De esta manera los diferentes problemas que atañen al financiamiento se dividen en capítulos en lo que se refiere a los sistemas de las fuentes de financiamiento y de cómputo de cotizaciones, o sea la base del establecimiento de los gravámenes que son necesarios para la determinación de los recursos con los que debe contar el financiamiento de la seguridad social al medio rural; análogamente se analiza

también las formas de percepción de las cotizaciones, la forma de distribución de los gravámenes o aportes a la seguridad social, así como la existencia de diversas medidas que permitan el logro de los recursos financieros que son indispensables para estructurar un plan de prestaciones a la población rural.

Sin embargo es necesario precisar como ya se citó en el Informe Preliminar presentado en la Reunión de Lima, Perú, en ocasión del XXV Aniversario de la creación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que, en términos generales, las experiencias que se refieren a esfuerzos que se han hecho para extender la seguridad social al medio rural, son todavía de carácter incipiente, es decir, que si se analizan las cifras de la población rural cubierta por las instituciones de seguridad social, se puede observar que es la minoría de las instituciones que ha logrado desarrollar estos programas y que en la mayor parte de los casos se refieren solamente a experiencias limitadas ya sea en zonas rurales del país o en categorías ocupacionales, en las que se observa que son los trabajadores asalariados de carácter permanente, los que más fácilmente han sido introducidos en forma más inmediata a los programas de seguridad social. En cambio es necesario hacer notar, que la gran masa campesina, de trabajadores rurales de diversa naturaleza, especialmente en labores agropecuarias, está hasta la fecha, sin cobertura por parte de las instituciones de seguridad social.

En esta forma las experiencias recogidas, si bien representan una información de carácter útil, es más importante que junto con el aprovechamiento de estas experiencias que pueden llamarse incipientes, se haga un análisis más a fondo de los aspectos técnicos, económicos y sociales de los problemas que desde el punto de vista del financiamiento, requieran ser resueltos para lograr la extensión y la ampliación de los programas de seguridad social al medio rural en América.

Es evidente entonces que del análisis de estos problemas se pueden encontrar los caminos, las soluciones que desde un punto de vista práctico y técnico enmarquen al afrontamiento de los obstáculos que hasta la fecha han impedido la adecuada extensión de la seguridad a la población rural.

En esta forma, en el cuerpo de la Ponencia, se presentará primeramente el análisis de los métodos y sistemas que se han venido

aplicando hasta la actualidad en las Instituciones de Seguridad Social, en relación con los sistemas de financiamiento y posteriormente, en una segunda parte, se tratarán los problemas que se observan desde el punto de vista de la técnica de financiamiento para dar una solución viable al aspecto de la extensión de los servicios de la seguridad social al medio rural.

## DESCRIPCION DE LOS SISTEMAS EXISTENTES

1.—De acuerdo a las aportaciones recibidas, en relación con los sistemas de financiamiento de los regímenes de seguridad social en el medio rural, se pueden derivar los siguientes comentarios:

Respecto a las fuentes de financiamiento o las formas del cómputo de las cotizaciones o aportaciones a los regímenes de seguridad social para la población rural, se observa que el sistema más extendido y común es la determinación de las cuotas o aportaciones con base en los salarios devengados por los trabajadores. Un análisis más a fondo de las características de este sistema, indica que es de mayor aplicabilidad en el caso de trabajadores agrícolas o agropecuarios de carácter permanente o semi-fijo y muy especialmente constituye una forma adecuada del cómputo de cotizaciones en el caso de explotaciones agrícolas estructuradas en forma de plantaciones o en general, para aquellas explotaciones agropecuarias más organizadas que llevan un control individual de sus trabajadores y de los salarios pagados.

Este método tiene particulares ventajas en el caso citado anteriormente, pero por el contrario presenta múltiples e importantes problemas cuando se trata de trabajadores eventuales o estacionales y también cuando se trata de explotaciones agropecuarias, en donde no existe propiamente un control individual de los trabajadores; siendo esta situación muy común en el medio rural latino americano.

Un Método de determinación de aportaciones o cotizaciones también bastante difundido, consiste en la fijación dentro de las zonas rurales de un "salario económico de referencia" que se toma en forma fija y en general dentro de la zona para el cálculo de las cotizaciones.

Este sistema se aplica fundamentalmente en caso de trabajadores agrícolas independientes, pero por sus ventajas administrativas se encuentra útil su aplicación aún en los casos de trabajadores agrícolas asalariados, para los que no es posible establecer el cómputo de los

salarios devengados, debiéndose asimilar más bien este sistema al llamado de "cuota fija", que como su nombre lo indica, establece una contribución igual por asegurado, el independientemente de sus ingresos o de sus salarios.

El sistema de cuota fija presenta bastantes ventajas desde el punto de vista administrativo, pero desde el punto de vista financiero presenta algunos aspectos de rigidez, ya que las cotizaciones calculadas sobre esta base, no siguen la evolución ni la dependencia a los salarios o a los ingresos de los trabajadores agrícolas y desde luego tampoco la evolución de los costos de operación para el otorgamiento de las prestaciones.

El sistema de cómputo de cotizaciones que se basa sobre las áreas de cultivo o sobre el valor de la producción, se localiza principalmente en cultivos de mayor densidad económica y en sistemas de explotación más organizados, sin que pueda establecerse la posibilidad inmediata de su aplicación en forma general a todo tipo de cultivos, ya que comunmente se presentan los siguientes problemas:

En primer término, la forma de cómputo de las aportaciones incide en forma mayormente regresiva sobre los precios y los salarios de la población, especialmente en las capas de menor poder adquisitivo, ya que en una forma casi automática, las aportaciones se transfieren directamente a los precios de consumo.

Otro aspecto que requiere particular atención, consiste en que el sistema debe aplicarse en forma general para todo cultivo o cultivos dentro de un país, o dentro de una región económica mayor, ya que de otra manera se da lugar a problemas de competencia desventajosa en el mercado de los artículos agropecuarios, con los consiguientes problemas económicos que se darían en el caso de que el sistema del cómputo de las cotizaciones sobre el valor de la producción, se hiciera solamente en forma parcial afectando los costos de operación en forma desigual para las explotaciones agrícolas. (1)

---

(1) Sin embargo, cabe hacer notar que por estar basada la economía de la América Latina, principalmente o en gran parte en la producción de materia prima, ya sea agrícola, ganadera, forestal, pesquera y minera, puede pensarse en la posibilidad de que para una mayor incidencia de las cargas económicas de la seguridad social al medio rural, se agraven, por lo menos en mayor proporción, la producción de materias primas para la exportación o para la industria, que la producción de artículos básicos de consumo que constituyen la alimentación o los artículos de primera necesidad.

El sistema de cómputo de las aportaciones sobre las áreas de cultivo en su forma pura, propiamente no se encuentra difundido en el medio latino americano y en cambio, existen algunas variantes en relación con las jornadas de trabajo que se estiman o se calculan necesarias para el desarrollo de los diversos cultivos; ejemplo de esta última variante, es el caso de México.

El sistema de presupuesto cubierto por las entidades gubernamentales, aunque no se presenta como un sistema específico, reviste particular importancia en virtud de la necesidad imperiosa que existe para subsidiar los costos de operación de la seguridad social en el medio rural.

Es un hecho evidente y ha sido analizado en diversos estudios referentes a este problema, que la seguridad social en el medio rural latinoamericano no puede auto-financiarse con los propios recursos provenientes de los ingresos de los trabajadores, de los propietarios de explotaciones agropecuarias, o de los trabajadores independientes en general, ya que es bien conocida la escasa capacidad adquisitiva y los bajos ingresos que como regla general obtienen estos trabajadores.

De esta manera, deben considerarse como un elemento complementario de particular importancia, las aportaciones de los sectores gubernamentales que son un medio quizá el más adecuado y conveniente, para transferir de la manera menos regresiva las cargas económicas de la seguridad social que no pueden ser sostenidas por la población rural, hacia otros sectores de la población y de las actividades económicas con mayores niveles de ingreso y capacidad adquisitiva.

El sistema de presupuesto cubierto por las entidades gubernamentales, es entonces el más adecuado para fines anteriores ya sea en el caso de los seguros nacionales de salud, que se asemejan mayormente a los sistemas asistenciales provistos por los Ministerios de Salud Pública, o aún en los casos de los propios seguros sociales que representan una forma más perfeccionada para la mejor cobertura de la población rural.

Finalmente, el sistema de impuestos específicos, solamente se encuentra en algunos países como mecanismo complementario que grava generalmente el consumo de ciertos artículos tales como: bebidas, tabaco, o algunos artículos suntuarios, sin que se establezca pro-

piamente como un sistema de carácter básico, ya que su aplicación es de escasa importancia.

De acuerdo con las contestaciones recibidas al Cuestionario: Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y Perú aplican como sistema para el financiamiento de la seguridad social en el medio rural, el descrito bajo el rubro de cómputo de cotizaciones sobre los salarios, existiendo en Costa Rica para los trabajadores independientes del medio rural, el sistema llamado de "salario de referencia", que se asimila al sistema de "cuota fija".

En México, coexisten diversos sistemas según la relación siguiente:

Los trabajadores asalariados permanentes (peones acasillados) cubren sus cuotas directamente con base en los salarios.

Para los trabajadores estacionales y eventuales del campo, las cuotas se cubren con base a un sistema mixto de acuerdo con el área de cultivo y las tareas que son necesarias, con las que se determina el número de jornadas requeridas para cada cultivo y cada explotación.

Los trabajadores independientes del campo, constituidos por los ejidatarios y pequeños propietarios, cubren sus aportaciones con base a un sistema que se asimila al de cuota fija, calculado sobre un salario de referencia.

Para los trabajadores cañeros, cualquiera que sea su naturaleza, las cuotas o aportaciones se cubren con base en el valor de la producción, excepto en lo que se refiere a los trabajadores asalariados permanentes al servicio de los productores de caña y de los Ingenios, los que cubren sus cuotas de acuerdo con sus salarios.

### **Régimen Financiero**

En forma general, el financiamiento de las prestaciones a corto plazo, tanto en especie como en dinero, se realiza en base del sistema de reparto, particularmente para los seguros de enfermedades generales, maternidad y riesgos profesionales.

Los regímenes financieros aplicables al caso de sistemas de pensiones o prestaciones a largo plazo, tanto de origen profesional como no profesional, reportaron aplicar en su mayor parte los sistemas



de capitalización o de cobertura de capitales; aunque se nota una tendencia definitiva al abandono de estos sistemas y la adopción de la Prima Escalonada, principalmente por el efecto del fenómeno inflacionario.

En lo que respecta a los seguros nacionales de salud que otorgan prestaciones de pensiones o los propios sistemas asistenciales sostenidos por los Ministerios de Salud y Asistencia Pública, que proporcionan en alguna forma este tipo de prestaciones, éstos operan en el régimen financiero llamado de presupuesto anual que se asimila al régimen de reparto.

La mayoría de los países aplican para el cubrimiento de las prestaciones a largo plazo, de pensiones de invalidez, vejez, muerte, los sistemas de capitalización con la modalidad de la "prima escalonada" tales como: Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América y Nicaragua. Se nota una tendencia a la adopción en forma generalizada, de este sistema.

#### **Naturaleza de los fondos y su inversión.**

Los fondos más importantes de las Instituciones de la Seguridad Social que han extendido sus servicios a la población rural, provienen de la acumulación de las reservas técnicas de los seguros de pensiones, tanto de origen profesional como no profesional.

La inversión de estos fondos se canaliza en orden de importancia, en primer término, hacia la construcción de unidades médico-hospitalarias que son necesarias para el otorgamiento de los servicios de los seguros de enfermedad y accidentes: en segundo término, casi como regla general hacia la inversión en valores gubernamentales, y en tercer lugar, en otras obras de interés social como la construcción de unidades habitacionales, que significan a la vez fuentes que reeditúan económicamente las tasas establecidas, como niveles de rendimiento, dentro de las adecuadas condiciones de seguridad y liquidez.

En algunos países como Argentina y Estados Unidos de América, las inversiones se canalizan exclusivamente a inversiones de la deuda pública.

Los demás países, invierten sus reservas preferentemente en renglones como los descritos anteriormente.

## **Forma e importe de las cotizaciones por ramas de seguro.**

En lo que se refiere a los porcentos y al importe mismo de las cotizaciones por ramas de seguro, existe naturalmente una dependencia directa de dichos importes con el conjunto de prestaciones o beneficios que proporciona un sistema de seguridad social en cada país y también el importe de las cotizaciones está determinado, especialmente en el ramo de los seguros de invalidez, vejez y muerte, por el propio sistema de financiamiento.

En la rama de enfermedades generales y maternidad, los porcentos de cotización referidos al salario oscilan entre el 6.5 por ciento para Nicaragua y el 9 por ciento en el caso de México, dentro de los países que aplican u operan sistemas compulsivos de seguridad social en el medio rural.

En la rama de invalidez, vejez y muerte no puede hacerse una comparación directa de los porcentos o importes de las cotizaciones en esta rama del seguro, sin tomar en cuenta el sistema de financiamiento, pues en lo que se refiere a los países que aplican el sistema de capitalización, el porcentaje de cotización oscila alrededor del 6% de los salarios, pero este porcentaje es notablemente menor en el caso de países que operan el financiamiento de las prestaciones de esta rama con base en el sistema de la prima escalonada y muy especialmente los porcentos de contribución son menores en tanto se refieren a países que en forma reciente han implantado estos beneficios para la población rural.

En la rama de riesgos profesionales los porcentos de contribución referidos a los salarios, oscilan entre el 1% y el 1.5% en los países que mantienen este seguro para la población rural.

En el caso de Guatemala no se cuenta con una separación de lo que corresponde a los accidentes de origen profesional, por lo que se refiere al importe de las cotizaciones, ya que el sistema de cobertura de los riesgos involucra tanto los accidentes de origen profesional como no profesional.

**Porcentaje del ingreso del trabajador que se destina al financiamiento del régimen del seguro social.**

En la contribución de los trabajadores medida en término de sus salarios que son la base más común para el cómputo de las cotizaciones, se presenta una variedad importante, pues según las res-

puestas recibidas van desde el 2% para Guatemala, hasta el 9.5% en el caso de Costa Rica. Los demás países quedan comprendidos en esta escala, correspondiéndole a Argentina el 6% de los salarios, México el 3.75% y los Estados Unidos de América el 3.4% de sus ingresos.

#### **Descripción de los sistemas de distribución de aportes entre los sectores afectados.**

De los 6 países que contestaron en forma más detallada la Encuesta, 4 de ellos mantienen regímenes de contribución tripartita, o sea que los aportes totales que perciben los regímenes de seguridad social, se distribuyen entre los trabajadores, los patronos y los poderes públicos. Argentina y Estados Unidos de América mantienen sistemas de contribución bipartita, sin que el Estado participe en forma regular y permanente de las contribuciones para los sistemas de seguridad social de carácter compulsivo.

#### **Participación de los derecho-habientes en los costos directos de las prestaciones.**

Del análisis de las respuestas se observa que, solamente Costa Rica, Estados Unidos de América y Guatemala establecen sistemas de prestaciones en los que el derecho-habiente participa en el pago o en el costo de la prestación.

En el caso de Estados Unidos de América existen en el seguro de Hospital Insurance una participación regular con carácter de "deducible", con un importe de 40 dólares por cada paciente hospitalizado y una participación de 10 dólares en el costo diario de hospitalización por los siguientes treinta días después de los sesenta primeros. Los servicios para los pacientes externos están sujetos a un "deducible" de 20 dólares y un 20% de participación en el costo de cada servicio.

En Guatemala, no existe propiamente una participación fija o establecida, sino que el sistema opera en tal forma que los asegurados que devengan un salario mayor de un determinado límite, no tienen derecho a servicios en especie, recibiendo en su lugar un reembolso en dinero. En el caso, el asegurado completa el costo de los servicios médicos.

Según la respuesta de Costa Rica, se observa que la contribución de los derecho-habientes en los costos de las prestaciones, solamente

se limita a los casos de prótesis dentales y para la adquisición de aparatos ortopédicos y de prótesis en general.

**Existen disposiciones jurídicas, específicas en cuanto al establecimiento de gravámenes sobre determinados productos para el financiamiento de los regímenes de la seguridad social.**

Costa Rica manifiesta que existen disposiciones legales en cuanto al establecimiento de gravámenes sobre determinados productos para el financiamiento del régimen de seguridad social.

Los artículos gravados, son generalmente: vinos, licores, refrescos y artículos suntuarios de fabricación extranjera así como el gravamen computable sobre el valor de los bienes inmuebles que se incluye en la tributación directa.

#### **Periodicidad del pago de aportes.**

Con respecto a la periodicidad del pago de aportes existe propiamente una variedad de sistemas, contándose sin embargo, que el período más común para el pago de aportes a los regímenes de seguridad social es el mes (Argentina, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua). En México, la periodicidad del pago de aportes es bimestral y en los Estados Unidos de América varía desde quincenal, mensual y bimestralmente, dependiendo del monto de las contribuciones.

Según las contestaciones recibidas, es bastante generalizada la práctica del establecimiento de cotizaciones máximas y mínimas que se refieren a los salarios o ingresos que deben computarse para efectos de la seguridad social, así como el salario tope que convencionalmente se adopta para establecer la contribución máxima. Las excepciones a esta regla son: Argentina, que establece cotización mínima pero no máxima, Panamá y Guatemala que de acuerdo con una tendencia moderna, basan sus cotizaciones únicamente en por ciento de los salarios, sin que existan máximos o mínimos.

En general existen dos sistemas de recaudación de aportes que consisten básicamente ambos en el sistema de planillas que en la mayor parte de los países son elaboradas directamente por los patronos, quienes son responsables de enterar las contribuciones a las Instituciones de Seguridad Social.

En una mínima proporción, las planillas que son propiamente listas detalladas por cada trabajador y que consignan generalmente datos de salarios, tiempo trabajado y monto de las cotizaciones, son elaboradas directamente por las propias Instituciones de Seguridad Social, con base en "avisos" o informes sobre los movimientos ocurridos referentes a las altas de nuevos trabajadores, modificaciones de salario y bajas de empleo.

El control de inspección de las recaudaciones se realiza a base del sistema de inspección directa de los centros de trabajo, con el fin de comprobar la corrección de los datos reportados por las empresas y solamente en caso de Estados Unidos de América, el sistema de inspección está ligado al propio de inspección sobre los impuestos, lo que presenta la ventaja de poder hacer ajustes anuales de acuerdo con las declaraciones individuales de ingresos.

#### **Movilidad de las contribuciones para adaptarse al desplazamiento de precios y salarios.**

En el caso de Costa Rica y México, no se ha previsto en la Ley, ninguna disposición que permita adaptar las cotizaciones a la variación de precios y salarios, especialmente en lo que se refiere al salario tope asegurable.

En los Estados Unidos de América, aunque solamente en el seguro médico suplementario, se establece por ley la revisión periódica de las cotizaciones en la práctica, en forma periódica y regular, los porcentos de cotización y los topes máximos se han venido ajustando de acuerdo con los procedimientos ad-hoc.

Nicaragua, aunque mantiene el sistema de contribuciones a base de una escala fija de salarios con topes máximos y mínimos, establece por ley la posibilidad de la revisión periódica, tanto de los porcentos de cotización, como de la propia escala de salarios, para ajustar las prestaciones y las cotizaciones a los desplazamientos de los salarios y de los costos de vida.

Finalmente, Guatemala y Panamá son los únicos países que presentan la situación ventajosa de la adaptación automática de las cotizaciones, de acuerdo con los desplazamientos de los salarios, ya que estas se computan con base en un porcentaje de los mismos sin que exista ningún salario máximo "asegurable".

Esta medida no sólo tiene la importancia de lograr un mejor equilibrio financiero, sino que establece un principio de mayor progresividad en las aportaciones a la seguridad social en vista a una mejor redistribución de las cargas económicas y de los beneficios.

En Chile, también se establece por ley la revisión de las cotizaciones, a fin de adaptar tanto las prestaciones como las propias contribuciones al crecimiento de los salarios y del costo de vida, en términos del llamado "sueldo vital".

## COMENTARIOS GENERALES:

Del examen de la situación de la extensión de la seguridad social al medio rural que ya se ha calificado como de carácter incipiente en el medio americano, así como del examen de los diferentes sistemas o mecanismos de financiamiento existentes, se puede concluir como un sólo postulado el hecho de que, salvo aplicaciones específicas a sectores más organizados de la población rural, en términos generales, los recursos y la capacidad contributiva de dicha población tanto en lo que se refiere a los productos de trabajo como a los productos de las explotaciones agropecuarias, son completamente insuficientes para satisfacer por sí mismas las necesidades de financiamiento de las prestaciones, en tal forma, que se plantea como ya se mencionó en la Reunión de Ottawa, la necesidad de establecer el principio de la solidaridad nacional, no sólo en lo que se refiere a la aportación de recursos necesarios para el financiamiento, mediante la transferencia de recursos económicos de las clases más favorecidas en escala de ingresos hacia las de menor capacidad adquisitiva, sino también, en lo que se refiere al mejor uso de las instalaciones y de los recursos médicos sanitarios así como administrativos que disponga cada país.

En lo referente al aspecto propiamente financiero, esta condición se plantea como un postulado sinecuanon pues el esquema general de la economía de la población rural, implica que por su bajo nivel de ingreso, por los bajos precios que se obtienen en los mercados de las materias primas agropecuarias, por la técnica deficiente de explotación y por la falta de capacidad de consumo de la propia población, así como de otros problemas comunes al medio latino americano (como son la falta de vías de comunicación para el acceso de productos agropecuarios a centros de consumo, la economía del trabajador agrícola y de las explotaciones agropecuarias en general), están incapacitadas para proveer los recursos que se requerirían para el sostenimiento, aún, en algunos casos, del más elemental esquema de prestaciones de seguridad social. Es por esto que desde el punto de vista financiero la transferencia de los recursos económicos que son necesarios para el sostenimiento de las prestaciones, deben provenir de las actividades

comerciales e industriales, o sea principalmente las de carácter secundario y terciario, con un más alto índice de productividad que permitan la transferencia de estos recursos hacia la población rural.

Sin embargo esta transferencia no es posible lograrla mediante impositivos o aportaciones adicionales que establezcan los propios organismos de seguridad social y que graven en forma directa otras actividades diferentes a las que son comunes al medio rural; razón por la que se ha creído conveniente sugerir como mecanismo más adecuado y más perfeccionado para lograr esta transferencia y esta redistribución de recursos, los propios sistemas impositivos nacionales basados sobre los ingresos de la población en general, a la que inciden de todas maneras en una u otra forma los propios costos de las prestaciones de la seguridad social. Es por esto que una mejor política redistributiva y en una mejor posición para el más adecuado sostenimiento de las cargas sociales, que implican las prestaciones de la seguridad social, que los recursos para su financiamiento sean proporcionados, en la parte correspondiente, por las aportaciones gubernamentales obtenidas con base en los mecanismos impositivos, considerándose este medio como el más viable y factible para la solución del problema financiero de la extensión de la seguridad social al medio rural.

No escapa a estas consideraciones lo reducido de muchos de los presupuestos nacionales, que disponen los Estados o los Gobiernos en el medio Latinoamericano, que, en ocasiones no permiten propiciar actividades, las que en otra concepción de las jerarquías económicas y de las necesidades sociales podrían conceptuarse como de carácter más fundamental. No escapa tampoco a estas consideraciones el hecho de que muchas de las instituciones de seguridad social en las cuales los Estados o los Gobiernos aparecen como contribuyentes, presentan una irregularidad en el cumplimiento de sus aportaciones, por lo que se plantea también como un agravante, el hecho de que el financiamiento de las prestaciones de la seguridad social al medio rural, no podrá ser satisfecho mientras esta situación de los propios presupuestos nacionales, que disponen los gobiernos, siga persistiendo como un síntoma del propio subdesarrollo económico.

Más adelante se planteará un nuevo enfoque de la propia concepción de la seguridad social y en la medida en que ésta puede influir en el propio desarrollo económico y social de cada país, pero antes es necesario dejar sentado de que para llevar a la seguridad social al me-



dio rural, con base en este principio de solidaridad nacional, es indispensable como medida redistributiva que los Gobiernos o que los Estados, canalicen sus recursos destinados a la seguridad social, preferente hacia la población rural y en general hacia los sectores de la población de más escasos recursos (que no pueden por si mismos soportar ni financiar los costos de sus prestaciones) pues son precisamente estos sectores de la población que requieren la ayuda de los Gobiernos o de los Estados, sin la cual no habrá posibilidad de la extensión de la seguridad social. Deberá por lo tanto, buscarse fórmulas de mayor equidad colectiva, que impliquen por una parte, que la población de mayores recursos contribuya en una proporción mayor, o que, por lo menos satisfaga el costo de sus propias prestaciones, liberando los recursos que destinan los gobiernos para el sostenimiento de la seguridad social, en tal forma que estos recursos se canalicen preferentemente como ya se dijo en el párrafo anterior, hacia los sectores de población de más bajos recursos. (1).

Este principio redistributivo que es aceptado como norma general en todo esquema impositivo, debe ser trasladado en su filosofía, a las aportaciones de la seguridad social, y deben buscarse soluciones que permitan no sólo esta redistribución de las clases de mayores recursos hacia las de menores recursos, sino también un sentido de progresividad en las aportaciones ya que con el tiempo la seguridad social ha dejado de ser un mecanismo de percepción de ingresos, que se equipara al costo o al valor individual de las prestaciones recibidas, pues en una dimensión más avanzada de la seguridad social se rompe este principio de equidad individual, buscándose por el contrario, un principio de equidad colectiva y de esta manera puede justificarse entonces el que las aportaciones se gradúen en forma progresiva y que por otro lado, las prestaciones se otorguen también en la medida que requiere la satisfacción de las propias necesidades.

Un aspecto que reviste particular importancia y que debe ser objeto de estudios posteriores más detallados, consiste en el financiamiento que puede obtenerse gravando la producción de materias primas agropecuarias, en lo que se refiere a las que son objeto de industrialización y exportación.

---

(1) En la reforma de la ley mexicana de 1966 se ha establecido un aumento en la proporción de la cuota patronal de empresas urbanas, reduciendo la cuota estatal, en cantidades que se transfieren al aseguramiento de los trabajadores del campo (propietarios de fincas rurales hasta de 10 hectáreas).

Si en el capítulo segundo de este estudio se mencionó que no es conveniente gravar para fines de la seguridad social la producción agropecuaria y artículos de primera necesidad, ya que se afectaría notablemente el consumo popular de estos artículos, sí en cambio se considera viable y conveniente que dichos gravámenes se canalicen en forma primordial o mayoritaria hacia la producción de materia prima para la industrialización o la exportación.

Siendo la actividad económica de los países de América Latina, fundamentalmente productora de materias primas, la situación anterior debe juzgarse como de carácter fundamental para la obtención de recursos necesarios para la seguridad social en el medio rural, haciendo posible dicha política que mediante los gravámenes hacia la producción de materias primas para la industria, así como para la exportación, se transfieran las cargas económicas que significa el sostenimiento de las prestaciones al medio rural, hacia otros sectores de economía de mayor capacidad.

Lo anterior debe establecerse a título de orientación sin que pueda particularizarse sobre los problemas de precios y de mercados tanto internos como externos, de la producción de materias primas, sin embargo debe quedar claramente establecido el hecho de que la falta de capacidad de las actividades agropecuarias para el sostenimiento de sus propias prestaciones, reside en la mayor parte de los casos en los bajos precios que obtienen los productos agropecuarios tanto en los mercados internos como externos.

No debe olvidarse tampoco las grandes diferencias que existen entre los precios que obtienen los agricultores y productores de materias primas agropecuarias y los precios que pagan los consumidores finales, ya sea de los propios artículos agropecuarios o de la materia prima semielaborada o industrializada, sin que en esta cadena de procesos intermediarios, que modifican grandemente los precios, se prevea comúnmente el costo de lo que pudiera llamarse la amortización del esfuerzo y del capital humano que se emplea en la producción agropecuaria, pues debe tenerse plena conciencia que mientras no se prevea en los mecanismos de los precios y de los costos, las aportaciones necesarias para el sostenimiento de las prestaciones de la seguridad social, se estará dando origen a una pérdida irreparable del capital humano, especialmente en la población rural, pérdida que se manifiesta por la edad temprana a que deben trabajar los niños, por la falta de instrucción, por la vejez desamparada, por la alta mortalidad infantil y la

mortalidad prematura de la población rural cuya esperanza de vida es notablemente inferior que la que corresponde a la población urbana.

Por otra parte, un examen completo de los problemas financieros para la extensión de la seguridad social al medio rural, no sería integral si no se hiciera un análisis de otros aspectos que afectan también al financiamiento y que son los costos de las prestaciones, es decir, el problema de financiamiento implica una dualidad, por una parte el examen de los problemas necesarios para la obtención de los recursos económicos para el sostenimiento de las prestaciones y por otra, en una elemental fórmula de equilibrio, los propios costos de las prestaciones que deben otorgarse, resumiendo en estos dos miembros de la igualdad o de la ecuación, la fórmula que implica la posibilidad de la existencia o del desarrollo de la seguridad social al medio rural.

Si examinamos las dificultades referentes a los costos de las prestaciones, podemos fácilmente llegar a los problemas que en múltiples ocasiones han sido citados, y que se resumen en términos generales en la cadena infinita de carencias que aquejan al medio rural latinoamericano, no solamente en la ausencia de instalaciones médicas sanitarias, en la ausencia del propio personal médico calificado para el otorgamiento de dichas prestaciones, sino también y en forma principal, la serie de carencias de carácter básico como son la alimentación, el vestido, la habitación, la higiene y salubridad que por si mismas implican que los costos de operación y de inversión de la seguridad social para llevar la medicina curativa al medio rural a un nivel similar del que recibe la población urbana, implique costos que en atención de los propios recursos económicos, no son posibles en la mayor parte de los casos de sostener.

Ante este hecho se plantea entonces un examen de carácter fundamental que consiste en determinar, desde el punto de vista del financiamiento, cuáles son los costos y cuáles son las prestaciones para el medio rural, que tienen justificación social y que son sostenibles económicamente, y este examen que debe ser de carácter fundamental, nos arroja a conclusiones profundamente realistas en el sentido de que es necesario adoptar un nuevo enfoque de la seguridad social para el medio rural latinoamericano, ya que no es posible concebir en este medio a la seguridad social como un mecanismo reparativo o compensatorio de los riesgos tradicionales de la enfermedad, la invalidez, la vejez, la muerte, frente a la serie infinita de carencias que no se pueden colmar con los recursos económicos con que disponen los propios

países y con los recursos limitados que dispone la propia población rural.

Es necesario por otra parte pensar si la seguridad social en vez de ser concebida como una carga a la economía de los países, una carga que ha sido tradicionalmente contemplada en forma secundaria frente a los requerimientos a las urgencias económicas del propio desarrollo y del propio elevamiento del nivel de vida, pensar por el contrario, si la seguridad social puede a su vez contribuir y coadyuvar al propio desarrollo económico y social de los pueblos, es decir, que si hasta ahora la seguridad social ha sido concebida como una carga a la economía, representando lo que ha dado en llamar la "segunda redistribución del ingreso" como una consecuencia de las concepciones tradicionales que le asignan un papel meramente reparativo y compensatorio, en una concepción más evolutiva de las instituciones de la seguridad social, podemos pensar que estas representan medios poderosos que disponen los gobiernos y los pueblos para la protección, la conservación, el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos, que constituyen en la medida de su productividad el primer capital, el capital básico, de toda riqueza nacional y entonces bajo esta concepción de la seguridad social no sólo puede ésta limitarse hacia la reparación de los riesgos tradicionales que afectan a la población, sino que mediante los propios sistemas de prestaciones puede estimularse en forma activa el propio desarrollo de estos recursos de capital humano.

Pero antes de llegar a conclusiones definitivas en esta Ponencia sobre la forma en que los recursos económicos de financiamiento pueden canalizarse hacia un programa viable de seguridad social, cuyos costos no representen solamente una carga a la economía nacional de los países, sino que impliquen verdaderas inversiones en el capital fundamental de la riqueza nacional, que es el propio capital humano, debemos antes examinar algunos aspectos de proyecciones de desarrollo futuro de la población rural latinoamericana.

Sin entrar en un análisis económico social a fondo sobre los problemas que implican el subdesarrollo o el desarrollo insuficiente de las economías nacionales, especialmente en el medio rural, es necesario simplemente mencionar algunos aspectos de carácter básico como son la alta proporción que ocupan en casi todos los países latinoamericanos, la población económicamente activa dedicada a actividades agropecuarias que en promedio alcanza una cifra del 48% del 50% pero

que en un número importante de países estos niveles llegan al 60, al 70 y hasta al 80%.

Basada la economía en forma principal del medio rural en la producción de materias primas, en la que en la mayor parte de la población está dedicada a este tipo de explotaciones, con un muy bajo nivel de rendimiento y con un muy bajo nivel de tecnología, el grado de subdesarrollo, en relación con la capacidad productiva, queda manifiestamente expresado. Si por algún mecanismo este grado de subdesarrollo debe ser disminuido ello implicará que la población dedicada a las actividades agropecuarias vaya disminuyendo notablemente hasta alcanzar niveles como los que alcanza en países desarrollados, en los que la parte minoritaria de la población produce todas las materias primas agropecuarias con proporciones que alcanzan el 7% de la población de los Estados Unidos o el 6% para el Reino Unido, como ejemplos con un alto índice de productividad. (1)

El camino entre el estado actual y el desarrollo que deberá realizarse en el futuro, es evidentemente largo, pero es necesario pensar que la transformación en la estructura económica de las actividades, en lo que respecta a actividades primarias, secundarias y terciarias debe ser modificada fundamentalmente en el medio latinoamericano, pues no es posible que aumenten los niveles de vida mientras la mayor parte de la población o una parte importante de esta siga dedicada a actividades que por su poca tecnología, que por la concentración de la población ocupada, implican, en cierto modo, un estado de sobrepoblación, y no precisamente en lo demográfico, en donde es difícil concebir una saturación debido a la cantidad de áreas no explotadas o pobremente explotadas, sino más bien en lo económico en relación con la escasa productividad de la mano de obra agropecuaria, como resultante del bajo nivel tecnológico. (2)

(1) Se calcula que en la América Latina sólo un 35 por ciento de la población activa total podría producir, al nivel de técnica actual, toda la producción agropecuaria lo que arroja un excedente de población económicamente activa dedicada a la agricultura, del 40 por ciento o 50 por ciento.

(2) Por otra parte la mecanización de la agricultura, si bien en un principio puede aumentar la cantidad de tierra en explotación a largo plazo tiene que traducirse en desplazamiento de la mano de obra.

Este cambio en la estructura económica se viene ya operando a un ritmo más o menos lento pero más que todo en forma desorganizada, observándose el clásico fenómeno de la emigración del campo a la ciudad o el éxodo rural que en algunos países o regiones alcanza proporciones alarmantes y que es la fuente de múltiples problemas sociales como son la creación de los llamados cinturones de miseria que existen en casi todas las ciudades.

Por otra parte el trabajador del campo que emigra a la ciudad sólo puede ocuparse en labores no calificadas que son miserablemente remuneradas "trasladando sólo la sub-ocupación del campo a la ciudad".

Sentado este hecho pasaremos a examinar otro aspecto que considero fundamental para esquematizar, para esbozar los lineamientos que podrían conducir a la selección de un programa básico de los servicios de la seguridad social a la población rural y que consiste en lo siguiente: según una estadística proporcionada por el Population Reference Bureau en Bolivia, se observa que el número de años de instrucción, que recibe la población en los países Latinoamericanos considerando dentro de ésta todo tipo de instrucción desde las escuelas primarias o elementales hasta las instituciones de educación superior, representa un promedio que fluctúa entre 2 y 4 años para toda la población. Si de este promedio se dedujeran los años de estudios que acumula la parte minoritaria de la población que llega a recibir instrucción de carácter superior, el resto de la población que solamente recibe instrucción elemental y que no alcanza a ser el 50% de la misma en cada año, en la actualidad, el promedio de años para la población que recibe esta instrucción primaria o elemental es notablemente inferior a los dos años.

Más aún si solamente se limitan estos promedios a la instrucción de carácter tecnológico en el aprendizaje de oficios o artesanías que impliquen en una forma directa una mayor capacitación para elevar el nivel de productividad de la población activa, los promedios antes citados se abaten notablemente. Quiere decir esto que el importante fenómeno de la explosión demográfica en los países de Latinoamérica, se presenta como un fenómeno de suma y vital gravedad por el hecho de que esta explosión está siendo en la mayor parte de los casos, una explosión de la ignorancia y de la pobreza. La pobreza frente al muy bajo nivel tecnológico que da como resultado una reducida y muy escasa capacidad productiva de la población.

Estas cifras presentan en forma dramática la causa principal, a mi modo de ver, del subdesarrollo en Latinoamérica y que dado a las tasas de crecimiento de la población, que están entre las más altas del mundo, dan origen a un fenómeno de proporciones alarmantes que requiere la acción inmediata de los pueblos y los gobiernos de los países latinoamericanos.

Podría establecerse entonces el aforismo de que el grado de subdesarrollo económico está en proporción directa al grado de ignorancia y adiestramiento tecnológico de la población.

Es evidente que los programas de desarrollo económico dependen de múltiples factores, pero aquí sólo se trata de destacar los problemas que atañen al nivel de productividad de la mano de obra.

En una concepción jerárquica de las carencias de la población latinoamericana podemos concebir que la ignorancia, que la falta de tecnología y adiestramiento para elevar el nivel productivo representa por sí mismos la fuente más grande de todas las miserias y de todas las carencias que la aquejan. Luchar contra esta carencia fundamental es empezar a luchar contra las causas básicas del subdesarrollo de nuestra población, especialmente de la población rural y por otra parte, frente a la necesidad imperiosa de una transformación radical de las actividades ocupacionales de carácter primario, hacia las de carácter secundario y terciario, en una planeación futura de la estructura económica y ocupacional de la población, es necesario que en el aspecto de instrucción, que en el aspecto de enseñanza se eleve el nivel tecnológico y se diversifiquen las actividades, residiendo en este aspecto, la tarea, a mi modo de ver, la más importante y de mayor peso, urgencia y responsabilidad, que cualquier otro requerimiento dentro de los problemas económicos y sociales que son comunes a los países de América.

Debemos empezar por construir la riqueza humana, debemos empezar por propiciar el desarrollo del capital humano. Esta es la primera riqueza de todo país, la más productiva, la más generosa y a partir de allí podrá crearse con mejores posibilidades cualquier otra riqueza material y espiritual de los pueblos de América.

Creo entonces que quedan sentadas las bases para poder delinear un esquema de prestaciones que sea costeable desde el punto de vista financiero y que implique, más que una carga hacia las economías nacionales, una inversión, quizá la más productiva de todas las inversiones

posibles y que consiste en que con una actitud diferente a la actitud tradicional de la seguridad social, como mecanismo compensador y reparativo de los riesgos de la enfermedad, la invalidez, la vejez y la muerte. La seguridad social debe encaminarse entonces al proporcionamiento de los recursos económicos para el sostenimiento de las cargas familiares que representa la educación y el adiestramiento tecnológico de la población hasta hoy gravemente desatendido.

Si en vista de las tantas veces citada cadena infinita de carencias no es posible substituir en la población las carencias que implica la falta de alimentación, habitación, vestido, higiene y salubridad y suplirlas con las medicinas y las atenciones médicas y hospitalarias de la seguridad social, si no es posible llevar los servicios de la medicina curativa cuando las causas de las enfermedades, la muerte y la invalidez, provienen de aspectos que no son posibles de solucionar mediante simples programas de salud, si las raíces de los problemas sanitarios provienen de situaciones jerárquicamente más urgentes y más elementales, la seguridad social no puede más en el medio latinoamericano pensar en poder compensar o substituir estas carencias, que los propios presupuestos y las economías nacionales no permiten afrontar con sus servicios y prestaciones tradicionales. Es por eso que, se propone como una nueva actitud de los organismos de seguridad social en América cuyos antecedentes se encuentran en las propias declaraciones de Santiago de Chile en 1942 a la creación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y en forma más reciente en las Reuniones de Paraguay y en las declaraciones de la Reunión de Ottawa y en las palabras pronunciadas por el Dr. Morones Prieto en ocasión de la Reunión de la Asociación Internacional de la Seguridad Social en Leningrado, por las que debe considerarse que la Seguridad Social puede convertirse en un instrumento poderoso para el propio desarrollo económico y social de los pueblos en vez de representar una carga para las economías nacionales.

Mediante este nuevo enfoque me permito considerar como sugerencia y conclusión principal de esta Ponencia el que los servicios de la seguridad social en el medio rural latinoamericano, se orienten preferentemente a la atención del más grave problema que confronta la población de nuestros países, que consiste en la falta de recursos económicos que permitan sostener la necesidad imperiosa de una instrucción y adiestramiento suficiente, que eleve su capacidad productiva y las oriente hacia actividades más remunerativas y más satisfactorias para el



propio desarrollo económico y social, estableciéndose esta ayuda financiera con base en sistemas suigeneris, asimilables a las asignaciones familiares cuya filosofía es también el que las cargas económicas familiares no puedan ser sostenidas en forma individual y que requieren de mecanismos financieros de compensación, que en una escala colectiva hagan posible su sostenimiento, ya que de otra manera implicarían graves carencias y perjuicios para las unidades familiares, especialmente las más desposeídas.

Una de estas carencias, la más urgente de atender y hasta hoy la más desatendida es precisamente la instrucción necesaria que requiere la población para elevar su nivel de vida y su productividad.

Esto no implica el que la seguridad social pretenda abarcar las tareas de la instrucción o la enseñanza, que propiamente corresponden a otros organismos, pero sí el que proporcione la ayuda financiera para el sostenimiento de las cargas económicas que representa para la familia el sostenimiento de la instrucción y aprendizaje de sus hijos, cargas que los presupuestos familiares, especialmente en el medio rural, no pueden sostener en muchas ocasiones, ni siquiera para darles la instrucción más elemental, y no digamos una instrucción tecnológica que prácticamente, salvo en forma limitada, no existe.

Me permito entonces hacer la sugerencia de que mediante el establecimiento de un sistema especial de asignaciones familiares a la población rural, se creen los mecanismos de financiamiento para que sea posible establecer centros de adiestramiento, a fin de que la población reciba con una adecuada planeación de actividades, la instrucción necesaria para mejorar su nivel ocupacional y productivo. Que estos centros de adiestramiento sean sostenidos con los recursos económicos que provean los seguros sociales, los que hagan posible que la enseñanza necesaria sea impartida sin que signifique para la población rural esfuerzos económicos que hasta ahora no es capaz de sostener.

Es conocido el hecho de que la causa más importante del abandono de los estudios, de la falta de asistencia a los propios centros de adiestramiento y enseñanza reside en la necesidad imperiosa que desde los primeros años, la población joven se encuentra en necesidad de trabajar en labores remuneradas, aunque éstas sean insuficientes. Proporcionar la ayuda financiera que permita que en lugar de que la población se vea en la necesidad de dejar la instrucción desde edades tempranas para obtener ingresos necesarios para su subsistencia,

creo que ésta es una ayuda financiera que puede proporcionar la seguridad social, ayuda que puede extenderse también al sostenimiento de los centros de adiestramiento necesarios, para el desarrollo industrial, lo que puede justificar también el que las empresas y las demás actividades productivas contribuyan también al sostenimiento de esos centros, con una proyección directa en su propio desarrollo y en su propio crecimiento.

En un principio la ayuda financiera debe canalizarse para la formación y sostenimiento de centros de instrucción y aprendizaje, en donde más que enseñanzas culturales, se imparten cursos de adiestramiento tecnológico a los jóvenes por término de uno o dos años, con la posibilidad de que en casos seleccionados, puedan tener acceso a estudios superiores, para la formación de la mano de obra calificada que en tan mínima proporción existe en nuestros países, frente al fabuloso grado de avance de la tecnología moderna.

No implica este examen, el mencionar o el afirmar que otros servicios de la seguridad social no deben integrarse o que deban diferirse en un esquema de prestaciones a la población rural, sino más bien el establecer una base indispensable de servicios que pueden complementarse, en la medida de las posibilidades de las economías nacionales, para otorgar otros servicios tradicionales de la seguridad social, como son los servicios de salud, como son las prestaciones en dinero a corto y a largo plazo, en la medida en que el propio desarrollo económico y social de las comunidades haga útil y aprovechables estos servicios, por lo que jerárquicamente entonces debe planearse sobre estas bases la estructura de prestaciones a la población rural.

Por otra parte, aún dentro de las disponibilidades de recursos que pueden los países dedicar a la seguridad social, no debe considerarse como un dogma o un imperativo de carácter irrestricto el que la extensión de los servicios de la seguridad social al medio rural, se realice sólo exclusivamente en primer término o como una base, mediante los servicios de salud o de otras prestaciones tradicionales de carácter reparativo, pues debe pensarse que aún la aplicación de la medicina social y de todos sus beneficios que implica a los individuos, entraña graves responsabilidades en el orden demográfico y económico ya que constituyendo un medio poderoso para abatir la morbilidad y la mortalidad, puede darse origen a cambios bruscos en el equilibrio ecológico de la población que pueden a su vez, traducirse en importantes problemas en el equilibrio demográfico, si paralelamente con la aplicación

de la medicina social, no se establecen o se llevan a cabo con la intensidad requerida, programas de desarrollo económico regional y nacional.

En efecto, es bien conocido cómo en ocasiones la aplicación de simples insecticidas o antibióticos puede reducir grandemente la mortalidad en comunidades atrasadas, y puede afirmarse que la aplicación de programas de salud a la población rural, podrían reducir hasta el 50% de las tasas de mortalidad de las regiones más atrasadas de los medios rurales latinoamericanos, en vista del cuadro de enfermedades carenciales que son las causas más importantes de defunción. Pero esta reducción no podría ser sostenida si los programas de salud se aplicaran como medida aislada; pues al romperse bruscamente el equilibrio ecológico que es bastante precario en el medio rural latinoamericano, si la población rural difícilmente puede satisfacer en su gran mayoría, las necesidades básicas para su subsistencia y si aún las bajas oportunidades de empleo y el sub-empleo, alcanzan proporciones alarmantes para dicha población, un descenso brusco en la mortalidad logrado mediante la medicina social puede paradójicamente traer consigo mayores males en el aspecto demográfico económico y social que los males de la salud que se tratan de resolver, al darse origen a nuevas y mayores presiones demográficas, si no se crean las organizaciones que a nivel nacional y regional permitan absorber con la misma celeridad los enormes excedentes de la población rural y propiciar un cambio armónico en la estructura ocupacional y el desarrollo económico en general.

Es por eso que debe hacerse una planeación de los propios servicios de la seguridad social, y especialmente para los servicios de la medicina social en el medio rural debe condicionarse y conformarse en su aplicación, en primer término al propio desarrollo alcanzado por las comunidades rurales, para que los servicios sean útiles y aprovechables y en segundo término a la aplicación y ejecución conjunta de programas coordinados de desarrollo del medio rural, así como de la planeación a nivel nacional de la evolución futura de la estructura de las actividades y ocupaciones, para absorber equilibrada y armónicamente los citados excedentes de la población rural.

## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

10. Salvo las categorías más organizadas de trabajadores rurales y las explotaciones de mayor nivel de ingreso que pueden contribuir a la Seguridad Social, el resto de los trabajadores en el medio rural no puede sostener los costos de sus prestaciones, por lo que se impone como un principio financiero de carácter indispensable para la extensión de los servicios de la Seguridad Social al medio rural, el de la solidaridad nacional, mediante el cual se logren las transferencias que permitan el sostenimiento de los costos de las prestaciones, hacia otros sectores de la población y de las actividades económicas de mayor ingreso.

Para lograr esta transferencia pueden adoptarse los siguientes mecanismos o medidas:

- a) Mediante las aportaciones gubernamentales o estatales, los impuestos de diverso tipo y especialmente los impuestos sobre los ingresos personales, representan el mecanismo más adecuado para lograr una mejor redistribución de las cargas económicas que implica el sostenimiento de las prestaciones a la población rural.
- b) La canalización de estas aportaciones en forma preferente al sostenimiento de las prestaciones de la población rural y en general a la población de bajos recursos, buscando que el sector de la población y las actividades que concentren mayores ingresos, cubran en forma directa sus propios gastos de Seguro Social, liberando mediante esta medida los recursos que representan las aportaciones gubernamentales que en muchas legislaciones establecen una contribución global o uniforme para el sostenimiento de las prestaciones, sin que en estas contribuciones se haga una diferenciación o una graduación de la escala de ingresos de la población asegurada.

En los casos en que las legislaciones establecen esta aportación uniforme, la liberación de los recursos requiere una mo-

dificación, a fin de que se logre que las aportaciones se gradúen y beneficien en forma mayoritaria a la población de más bajos recursos y especialmente como ya se dijo, a la rural.

- c) Otra posibilidad la representan las disposiciones que en materia de los llamados Convenios de Reversión de Cuotas, que establecen algunas legislaciones, hagan posible que en forma voluntaria las empresas o patrones soliciten obtener como reversión una parte de sus aportaciones para costear en forma directa e independiente sus servicios.
20. Que siendo la Seguridad Social una Institución de importancia nacional, los recursos para su sostenimiento deben basarse en sistemas de aportaciones que adopten los mismos principios filosóficos y económicos de los sistemas impositivos, en lo que se refiere a su progresividad y poder redistributivo.
30. Dentro de los gravámenes que son posibles de imponer al trabajo y a la producción en el medio rural, de acuerdo con las condiciones locales y particulares de cada país, debe buscarse que las aportaciones y los gravámenes que impone el funcionamiento de la Seguridad Social, se canalicen más bien hacia el gravamen de la producción de materias primas que son necesarias para la industria y muy especialmente las que son objeto de exportación, posición que se juzga más adecuada para gravar la producción de artículos que constituyen la alimentación básica del pueblo y en general, los que son objeto de consumo de primera necesidad.
40. Que los Organismos Internacionales y Nacionales de desarrollo, así como las Organizaciones Internacionales de Comercio, propicien la incorporación dentro de los mecanismos de los precios de materias primas de exportación, el costo de lo que pudiera llamarse la amortización del esfuerzo y capital humano, mediante la inclusión en dichos precios de las aportaciones correspondientes a la Seguridad Social, ya que de otra manera se está dando origen a una pérdida irreparable del capital humano del medio rural.
50. Para equilibrar los bajos precios que se pagan a los agricultores y productores de materia prima, en vista de la cadena de procesos intermediarios que aumentan notablemente los precios en los mercados internacionales, procesos intermediarios que se operan hasta que la producción llega a los consumidores finales, ya sea co-

mo materia prima o materia prima simple elaborada, se buscan los mecanismos convenientes para gravar las utilidades de los factores intermediarios y transferir en esta forma las cargas económicas para el sostenimiento de la Seguridad Social al medio rural.

60. Que dentro del examen de los problemas financieros en lo que se refiere a los costos de las prestaciones, debe hacerse una jerarquía atendiendo a las limitaciones y a la incapacidad de obtener recursos suficientes del medio rural, para el financiamiento de las prestaciones, por lo que se juzga recomendable adoptar un estricto criterio para esta jerarquización y formulación del programa de prestaciones al medio rural, tomando como base las que son socialmente justificables y económicamente sostenibles.

La jerarquía antes mencionada debe estar en orden de la importancia de las carencias que adolece la población rural, pues es necesario asentar que mientras estas carencias no se atiendan en forma básica, es difícil justificar o aún establecer, algunos servicios y prestaciones de carácter meramente reparativo como por ejemplo ciertos subsidios y pensiones, cuyo establecimiento daría posteriormente lugar a abusos y simulaciones, ya que éstos se transformarían en subsidios de desocupación, en razón del importante problema de ocupación insuficiente que es crónico en el medio rural latinoamericano. Igualmente tampoco podría justificarse una mayor complejidad y sofisticación de la medicina preventiva que no están en proporción y no sean adecuados a las características y al grado de desarrollo de la población o de los medios donde se apliquen, pues de otra manera se incurriría en costos inútiles ya que para que pueda efectuarse una determinación de la morbilidad y la mortalidad en el medio rural y esta disseminación pueda sostenerse en el tiempo, se requiere que se atiendan previamente o en forma simultánea, otras carencias de carácter básico, mediante medidas y prestaciones que lógicamente tienen que apartarse de las concepciones tradicionales de la Seguridad Social, que son válidas en otros medios más organizados y de mayor nivel de vida.

70. Desde este punto de vista adquiere especial importancia la atención de otros problemas como las ayudas económicas que permitan en forma similar a las asignaciones familiares, sostener los servicios y prestaciones que hagan posible elevar mediante la instrucción y adiestramiento, el escaso nivel de productividad en la

población rural y que permitan canalizar hacia otras actividades de carácter secundario y terciario los excedentes de la población rural dedicada a actividades agropecuarias, que en algunas regiones adquieren proporciones críticas para la estabilidad social, económica y política de los pueblos.

### **CAPITULO TERCERO**

**PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS DE LA EXTENSION DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL A LA POBLACION RURAL**



## **PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS DE LA EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POBLACION RURAL**

### **1.—INTRODUCCION:**

La finalidad de esta ponencia es la de examinar los diversos mecanismos y procedimientos de carácter administrativo, que las instituciones de seguridad social han utilizado o están en vías de utilizar en la extensión de los servicios al medio rural.

Del análisis de las ventajas y de los problemas que presentan cada uno de esos mecanismos, será posible obtener conclusiones sobre los métodos y los caminos que podrían facilitar, desde el punto de vista de la administración, la incorporación de la población rural a la Seguridad Social.

Para abordar el estudio de los problemas administrativos inherentes a estos regímenes, es preciso considerar las características que estos ofrezcan, o las que se proyectan por establecer.

Es evidente la estrecha vinculación que existe entre los mecanismos de gestión y las determinantes del sistema de protección implantado o proyectado, entre las que pueden mencionarse las siguientes:

- a) La mayor o menor extensión en el ámbito territorial y en cuanto a sujetos comprendidos en el campo de aplicación.
- b) La amplitud de los riesgos cubiertos y la profundidad de las prestaciones.
- c) El grado de dependencia de la cuantía de las prestaciones en dinero respecto al importe de las cotizaciones o de la base de imposición.
- d) Las formas de distribución del costo del financiamiento aplicadas o adoptadas.
- e) La estructura administrativa misma y la amplitud de las funciones a cargo de los administradores del régimen, y

- f) Finalmente, los matices de la estructura ocupacional de la mano de obra comprendida en el campo de aplicación; la organización laboral existente, los regímenes de tenencia de la tierra y otras particularidades de las explotaciones rurales, que de una u otra manera intervienen en la extensión.

Dentro del marco general de estudio que comprende esta ponencia, figura en primer término el examen del medio en el cual se localiza el campo de aplicación, para derivar características distintivas de las actividades rurales y de los sujetos de aseguramiento que a ellas se dedican.

Ya en la VII Reunión de la C.I.S.S. que tuvo lugar en Paraguay en el año 1964, la Delegación Mexicana aportó, entre otros documentos, el número II denominado "Técnica para la aplicación de la Seguridad Social a la población Rural", que en su contexto plantea la problemática general de la extensión de la Seguridad Social al Campo Latinoamericano, dedicando su Capítulo V a la "Morfología de las explotaciones y desarrollos recientes de la Seguridad Social Rural", en el cual se configuran los siguientes tipos generales de explotaciones rurales.

- 1.— Explotaciones semi-feudales.
- 2.— Plantaciones.
- 3.— Países en que, por razones tradicionales, existe el minifundio o subsiste el latifundio.
- 4.— Países que han iniciado la reforma agraria.
- 5.— Explotaciones en países altamente desarrollados.
- 6.— Unidades agro-industriales.
- 7.— Comunidades indígenas con economía consuntiva o semiconsuntiva.
- 8.— Explotaciones comunales de la tierra y explotaciones realizadas por el Estado.
- 9.— Formas de cooperativas de producción establecidas en el campo.

Independientemente de la importancia que en sí tiene el tipo de la explotación rural, por las limitaciones o posibilidades que su misma organización impidan o brinden la extensión del régimen, es importante establecer que en dichas explotaciones se encuadra una estruc-

tura ocupacional constituída por un gran conjunto de categorías de trabajadores, cuyas relaciones laborales no siempre son precisas y que frecuentemente se imbrican. Sin embargo para los fines de la aplicación de los esquemas administrativos, se han configurado tres grandes categorías de trabajadores sujetos de aseguramiento en el Sector Rural:

- A.—Los trabajadores asalariados de carácter más o menos permanente, cuyas remuneraciones son regulares y periódicas.
- B.—Los trabajadores estacionales, temporales y eventuales, cuyas remuneraciones generalmente se miden a destajo y cuya ocupación es temporal o intermitente.
- C.—Los independientes, que agrupa una gama de denominaciones como son: aparceros, medieros, arrendatarios, huasipungueros, colonos, pequeños propietarios, ejidatarios, etc, cuyos ingresos están en función de la producción misma.

Aún cuando la combinación adecuada de los dos factores; tipo de explotación y categorías de trabajadores rurales, constituye el punto de partida para el estudio de la extensión del régimen de protección, deben enumerarse, a lo menos, otros aspectos socio-económicos del agro que intervienen de manera decisiva, como son:

- a) La productividad en el medio rural.
- b) La simplicidad o complejidad de los sistemas de tenencia de la tierra.
- c) Los aspectos económicos del crédito agrícola.
- d) Las oscilaciones de los niveles de salario o ingresos.
- e) La intensidad y efectividad el seguro agrícola-ganadero.
- f) La existencia de precios de garantía para los productos agropecuarios.
- g) El estado general de la higiene y salud públicas.
- h) Los niveles de analfabetismo y aculturación.
- i) Las condiciones de las vías de comunicación y de los medios de transportes.

- j) La mayor o menor dispersión de la población en el medio geográfico.
- k) Los recursos médicos humanos y materiales disponibles.
- l) La intensidad del éxodo rural.

Enumeración que en modo alguno agota los aspectos que cada Institución de Seguridad Social, habrá de considerar al elaborar el estudio socio-económico y en su caso la organización administrativa.

Por lo antes mencionado, se estima que las fórmulas que se adopten para resolver los problemas de la administración de la Seguridad Social en el sector rural, con mecanismos apropiados a cada circunstancia, deberá operar dentro de programas coordinados con las acciones generales de la política estatal, que incluyan los medios adecuados para el financiamiento del régimen, los esfuerzos encaminados a mejorar los niveles de vida de las poblaciones rurales, el funcionamiento eficaz del crédito agrícola, el fomento del cooperativismo, la alfabetización, el saneamiento de localidades, la enseñanza técnica para aumentar la productividad, la industrialización de los productos del agro, la estabilización de los precios, la integración de comunidades rurales, la generalización del seguro agrícola-ganadero, entre las más destacadas.

## II.—INFORMACIONES OBTENIDAS SOBRE LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS APLICADOS EN LATINOAMERICA.

Las respuestas dadas a la encuesta realizada entre los países latinoamericanos, para conocer los mecanismos administrativos utilizados por las Instituciones que han extendido la protección a la población rural, quedaron resumidas en el "Informe Preliminar" que sobre el tema de esta ponencia fué presentado en la reunión celebrada en Lima, Perú, en septiembre de 1967.

El informe describe sucintamente los procedimientos que utilizan algunos países en los aspectos siguientes:

- a) Sistemas de Afiliación;
- b) Sistemas de recaudación de cotizaciones, en su caso;
- c) Sistemas de certificación de derechos;

d) Sistemas de pago de prestaciones en dinero, correspondientes a las tres categorías en que fueron agrupados los trabajadores del sector rural:

A.—Asalariados de carácter permanente;

B.—Trabajadores independientes, y

C.—Trabajadores estacionales.

Ya que dicha información sigue conservando el valor ilustrativo de los mecanismos puestos en operación en el campo latinoamericano, y ya que también servirá de base a las referencias que se hacen en el capítulo relativo a "Conclusiones y Recomendaciones", se ha considerado necesario incorporar su contenido, una vez hechos los ajustes adecuados a su texto original, para conseguir mayor precisión en algunos de sus apartados.

#### **A.—TRABAJADORES ASALARIADOS PERMANENTES.**

##### **Sistema de afiliación.**

Como regla general, la afiliación de los trabajadores está bajo la responsabilidad del patrón o empresario, quien se encarga de comunicar a las Instituciones de Seguridad Social los datos necesarios para la inscripción e identificación de los trabajadores, con base en formularios establecidos para el efecto. Los movimientos de baja y cambios de salario se reportan ya sea mediante avisos individuales o en las mismas planillas que sirven para hacer la liquidación del pago de aportes.

##### **Sistemas de recaudación de cotizaciones.**

De la información obtenida en la Encuesta, se observa que existen fundamentalmente dos sistemas diferentes para recaudación de cotizaciones y su control, que son los siguientes:

- a) Sistema de planillas elaboradas por el patrón o empresario.
- b) Sistema de planillas elaboradas por la propia Institución de Seguridad Social.

El primer sistema, implantado en Argentina, Costa Rica, Estados Unidos de América y México, es el más difundido y se aplica aún en los

casos en que no se dispone de una mecanización adecuada, requisito casi indispensable de la operación del segundo sistema descrito.

Se estima que la operación del segundo sistema puede aplicarse en forma ventajosa cuando se trata de trabajadores de carácter permanente, sujetos a períodos prolongados de residencia en las explotaciones agropecuarias. Esta situación es todavía muy frecuente en el medio latinoamericano, por lo que su aplicación presenta notables ventajas.

Por lo contrario, cuando se trata de trabajadores del campo sujetos a movilidad frecuente, como es el caso de trabajadores semi-permanentes y aún de trabajadores permanentes en explotaciones rurales dispersas y alejadas de los centros urbanos, el sistema de planillas elaboradas por la Institución de Seguridad Social, presenta inconvenientes para llevar los registros en forma actualizada sobre las diversas incidencias de los movimientos de altas y bajas de los trabajadores, de sus cambios de salarios, y del cómputo del tiempo trabajado sujeto al pago de cotizaciones.

#### **Sistemas de certificación de derechos.**

Como resultado del examen de las respuestas recibidas, se concluye que existen tres sistemas para el control de la vigencia de derechos, que son los siguientes:

- a) Sistema de control de la vigencia de derechos a base de los "avisos" comunicados por el patrón. Ejemplo: Argentina, Costa Rica, México.
- b) Sistema de certificación de derechos proporcionados por la propia Institución de Seguridad Social, con base en las planillas de recaudación. Ejemplo: Nicaragua.
- c) Sistema llamado de "Avisos de Trabajo" o "Certificados de Trabajo", expedidos por los patrones, Ejemplo: Guatemala.

Se deduce que los sistemas de control de vigencia de derechos, están estrechamente ligados a los propios sistemas de recaudación de cotizaciones, por lo que en la planeación de la extensión de los servicios administrativos para el aseguramiento de estos trabajadores, adquiere particular importancia el análisis conjunto de estas dos importantes funciones.

En relación con las ventajas que presenta cada uno de estos sistemas, es posible mencionar que el primero es el más adecuado cuando se trata de trabajadores asalariados permanentes, y que el segundo, implica algunas dificultades administrativas para la distribución de las certificaciones elaboradas por la propia Institución, aún en el caso de que éstas se hagan en forma mecanizada con documentos especiales.

De acuerdo con las tendencias modernas en la técnica de la administración de la Seguridad Social, puede establecerse que el sistema de "avisos de trabajo", funciona en forma más flexible en el medio rural, tanto para los trabajadores permanentes como para los semi-permanentes (y muy especialmente, para los propios trabajadores estacionales del campo), ya que se ha constatado, según se trata más adelante, que los antiguos sistemas de libretas, con y sin estampillas, presentan innumerables problemas, particularmente en el ámbito rural, lo cual ha determinado un abandono gradual de su empleo.

#### **Sistemas de pago de prestaciones en dinero:**

El pago de los subsidios de enfermedad, de riesgos profesionales y de maternidad, se asimila en sus características a las prácticas que se utilizan para el pago de estas prestaciones a los trabajadores urbanos, y que, como regla general, se refieren a dos procedimientos:

- a) Cuando los subsidios son pagados directamente por la Institución, y,
- b) Cuando los subsidios son cubiertos por los patrones bajo el sistema de reembolso.

En ambos casos, la base del otorgamiento de los subsidios es el "certificado de incapacidad", expedido por el servicio médico de la Institución.

Para el pago de las prestaciones en dinero a largo plazo, como son las pensiones, y particularmente las de invalidez, vejez y muerte, que dependen del tiempo de cotizaciones, se ha puesto de manifiesto que las Instituciones de Seguridad Social se ven en la necesidad de mantener registros del "tiempo de cotizaciones", que también reciben el nombre de "cuenta individual", cuyo sistema de operación está estrechamente vinculado al sistema de recaudación de cotizaciones.

## B.—TRABAJADORES INDEPENDIENTES.

La cobertura de los seguros sociales en el medio rural, se ha aplicado principalmente a los trabajadores asalariados permanentes y en menor proporción a los trabajadores independientes y a los estacionales del campo.

La escasa incorporación de trabajadores independientes a los regímenes de seguridad social, se deriva principalmente de los bajos y fluctuantes ingresos que en general obtienen ya que éstos provienen directamente de la venta de los productos agropecuarios, impidiéndoles cubrir las aportaciones suficientes para la cobertura de las prestaciones en especie y en dinero del Régimen Urbano. Situación que se agrava ante la ausencia de un patrón que contribuya a tal cobertura.

Desde el punto de vista de los problemas administrativos, la ausencia de la relación de dependencia de un patrón dificulta la existencia de registros de control individuales, la retención y entero de cuotas, así como la certificación de derechos para la prestación de los servicios y en términos generales el control de este tipo de trabajadores rurales.

La dispersión de la población rural y los pocos medios de comunicación, aumentan las dificultades para la operación de aceptables registros de control; se estima que en la integración de las comunidades rurales a los planos de desarrollo económico-social, habrá de considerarse la implantación de censos de las comunidades, incluyendo los registros de las fincas o explotaciones rurales y de todas las actividades en general que pueden servir como referencia para el control de los trabajadores independientes.

Algunos países que, como México, han extendido los seguros sociales a algunos grupos de los miembros de sociedades de crédito agrícola (pequeños propietarios) y de crédito ejidal (ejidatarios), dentro de la categoría de trabajadores independientes del campo, han contado con la condición favorable de que estos trabajadores, están controlados por las Instituciones que proporcionan al campesino créditos refaccionarios y de habilitación o avío y que sirven, al mismo tiempo, como "retenedores" de las cotizaciones que en forma práctica se establecen con base en un salario de "referencia", proporcionando al mismo tiempo, en la oportunidad del pago de las cotizaciones (que se descuentan de los créditos otorgados), la documentación que permite la certificación del derecho al uso de las prestaciones a corto y largo plazo.



La experiencia ha demostrado que a pesar de la bondad de este sistema, la incorporación y control de trabajadores independientes rurales, ha sido muy reducida ya que sólo un bajo porcentaje de estos trabajadores opera hasta la fecha con instituciones de crédito.

### **C.—TRABAJADORES ESTACIONALES.**

Las experiencias de los países que han incorporado al régimen de Seguridad Social a este tipo de trabajadores, permiten afirmar que los sistemas administrativos para los trabajadores temporales y estacionales del campo, deben excluir controles individuales que se consideren inoperantes en el medio rural, dado que estos trabajadores por su propia naturaleza no disponen de la documentación que permita identificarlos, agregando en muchos casos su característica de trabajadores migrantes, lo que hace impráctico cualquier sistema que se base en el conocimiento de sus altas y bajas en el empleo, del tiempo laborado y de los ingresos obtenidos.

En consecuencia, la única posibilidad que se advierte desde el punto de vista técnico-administrativo para su aseguramiento, consiste en establecer sistemas colectivos, donde las aportaciones se determinen en función de las jornadas necesarias por hectárea y tipos de cultivo, según la región donde opere el régimen y, en algunos casos, directamente sobre el valor de la producción.

Modalidades de esta naturaleza se encuentran en el caso de México para el aseguramiento de los trabajadores estacionales del campo, para quienes la determinación de las cotizaciones se realiza con base en una estimación de las jornadas necesarias para cada cultivo, en las regiones donde operan los servicios del Seguro Social, según unidad de superficie.

Asimismo, los trabajadores estacionales del cultivo de la caña de azúcar, al igual que los propios "ejidatarios" y propietarios de productores de esta gramínea, se aseguran de manera que el cómputo de las aportaciones se efectúa sobre los kilogramos de azúcar producida, estableciéndose para efectos de pago de prestaciones económicas o en dinero, un salario de referencia que se fija en relación con la región y la extensión del predio agrícola dedicado al cultivo. Otro ejemplo de sistema colectivo se presenta en Guatemala, donde al aseguramiento de los trabajadores del medio rural, se realiza mediante el procedimiento de afiliación colectiva, estableciéndose para cada patrón la obligación

de cubrir sus aportes mediante planillas o listas que se proporcionan a la Institución, otorgando el patrón los llamados "avisos de trabajo", que constituyen la base para la certificación del derecho al uso de las prestaciones médicas y económicas.

En términos generales, el sistema de certificación de vigencia de derechos con base en el "aviso de trabajo" (particularmente útil en el caso de los trabajadores estacionales del campo), requiere del establecimiento de mecanismos de vigilancia y control que reduzcan las simulaciones y fraudes que se presentan con relativa frecuencia, cuando el aseguramiento de la población rural se extiende gradualmente.

### III.—SISTEMAS QUE SE HAN APLICADO PARA LA EXTENSION DE LOS SEGUROS SOCIALES AL SECTOR RURAL.

Tres han sido los enfoques adoptados por los países latinoamericanos, que de una u otra manera (y siempre limitada), han extendido los servicios de los seguros sociales al sector rural:

- 1.—Extensión por regiones;
  - 2.—Extensión por actividades o cultivos, y
  - 3.—Extensión por categorías de trabajadores,
- habiéndose presentado variantes, que combinan dichos enfoques, de acuerdo con las situaciones y particularidades de cada país y región.

1.—**Extensión por regiones.**—En los países en los que se ha experimentado este sistema, se han observado los siguientes ventajas:

- a) Protección a la mayor parte de la población.
- b) Predeterminación de los grupos contribuyentes al financiamiento del régimen y distribución de los aportes.
- c) Aprovechamiento óptimo de los recursos e instalaciones, y
- d) Simplificación de los sistemas administrativos.

Como condición indispensable para la aplicación de este sistema, se ha requerido la elaboración de estudios socio-económicos de la región, a efecto de determinar la posible implantación del régimen.

La incorporación de la población rural por regiones, se ha visto frenada por los resultados de los estudios socio-económicos, que demues-

tran la incapacidad económica del sector rural, para financiar el costo de las prestaciones en especie y económicas, semejantes a las del seguro urbano, con cuyas características se ha pretendido implantar.

Por otra parte, se ha planteado como objeción para este sistema, que la extensión por regiones establece una competencia inequitativa entre las empresas dedicadas a la misma actividad agropecuaria, en diferentes regiones, por la participación de las mismas en el financiamiento del régimen de seguridad social frente a las que no tienen esta carga.

Se estima que tal objeción sólo parcialmente puede ser válida, ya que las diferentes regiones tienen características y factores económicos distintos, tales como: productividad de la tierra, salarios regionales, automatización de los cultivos, impuestos locales, costos de transportación, etc.

**2.—Extensión por Actividades o Cultivos.**—En el medio rural este sistema ha presentado la ventaja de permitir la uniforme fijación de los gravámenes que cargan los costos de producción por los aportes de la seguridad social, ya que al establecerse los servicios dentro de una misma actividad, se protege a todas las categorías de trabajadores que laboran en ella y se comprenden a todas las empresas productoras.

Asimismo, este sistema ha resultado conveniente, para la extensión inicial de los servicios de seguridad social en algunos países, y para preparar sus ampliaciones futuras a nivel regional.

Como desventajas de este sistema, son de mencionarse, entre otras, que el aprovechamiento de recursos e instalaciones, particularmente médicas, no es óptimo pues en muchos casos existen unidades que teniendo mayor capacidad de servicio, deben limitar su utilización a la atención de los trabajadores comprendidos en la actividad protegida y a sus familiares, circunstancia que impide que se aprovechen a su máximo por grupos de la población dedicada a otras actividades rurales, y aún por sectores no incorporados de la población urbana, aledaña a la región de que se trate.

Además, como desventaja fundamental, debe señalarse que este sistema deja fuera de la protección, dentro de una misma comunidad o región, a todas las personas que no se dedican a la actividad o acti-

vidades específicas, motivo de la extensión del régimen, creando grupos privilegiados, acentuando situaciones de injusticia social.

Desde el punto de vista administrativo, este sistema implica la existencia de controles individuales encaminados a la certificación de derechos para el otorgamiento de las prestaciones inmediatas y diferidas.

**3.—Extensión por categorías de trabajadores.** — Finalmente, este sistema ha sido el más utilizado en la práctica, para la incorporación de los trabajadores asalariados permanentes rurales, ya que se han seguido los mismos procedimientos administrativos que se aplican para el aseguramiento de los trabajadores urbanos, otorgándoseles en general las mismas prestaciones.

En cambio, para otras categorías de trabajadores como son los estacionales, temporales, eventuales e independientes, la extensión por el sistema de categorías ha sido poco favorecida, habiéndose diferido en muchos casos su incorporación, debido a razones de tipo socio-económico y a las dificultades administrativas que presenta su aseguramiento, derivadas tanto de la dispersión y movilidad de estas poblaciones, como de la carencia de registros actualizados y completos.

#### IV.—COMENTARIOS A LAS INFORMACIONES OBTENIDAS

Las limitadas experiencias que se han realizado en Latinoamérica, para la extensión de los seguros sociales al sector rural, han encarado los problemas relativos a los siguientes puntos del campo estrictamente administrativos.

- A.—Personas protegidas;
- B.—Ambito geográfico;
- C.—Sistemas de registro;
- D.—Sistemas de recaudación; y
- E.—Sistema de otorgamiento y control de las prestaciones,

independientemente de los aspectos determinantes relativos a la distribución de las cargas para el financiamiento y la determinación de las prestaciones. Las directrices que han normado la incorporación de algunas categorías rurales, han utilizado tres enfoques:

- 1.—Aplicar los mecanismos del sector urbano, para los asalariados rurales de carácter más o menos permanente.
- 2.—Para la incorporación de los trabajadores independientes, se ha optado por extender el régimen por actividad a nivel nacional o por regiones.

En el primer caso, gravando la producción misma para derivar los aportes; en el segundo caso, eligiendo “salarios de referencia” o por tipo de cultivo según dimensión del área explotada.

- 3.—Para los trabajadores estacionales, temporales y eventuales, se ha eliminado su registro individual; los aportes se establecen con base en “salarios de referencia”, o se calculan con base en la dimensión del área cultivada, según el tipo de cultivo, apoyándose en número de jornadas requeridas por unidades de superficie.

La práctica de las Instituciones que en las condiciones descritas han extendido los servicios a la población rural, arroja resultados que no satisfacen plenamente, bien porque el número de personas protegidas a sido mínimo, en comparación con el que permanece carente de protección, o bien porque los mecanismos ensayados son inconsistentes y demandan ajustes basados en otras fórmulas de solución.

## V.—CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### CONCLUSIONES:

Del análisis de los informes presentados por los países que han logrado la incorporación, aunque sea en forma parcial, del sector rural al régimen de seguridad social, podemos destacar las siguientes conclusiones:

- 1ra. Es incuestionable que el propósito final de la implantación del Seguro Social a las actividades agropecuarias, debe tender a la portección integral del trabajador y de sus familiares, con todas las prestaciones en especie y económicas que se otorgan al trabajador urbano.
- 2a. Sin embargo, el mínimo desarrollo del Seguro Social al sector rural que hasta la fecha se ha logrado en Latinoamérica, a pesar de los esfuerzos de sus gobiernos, de las instituciones de seguridad social y de las recomendaciones de los diferentes organismos internacionales que han abordado este te-

ma, permite afirmar que deben buscarse nuevos sistemas y fórmulas que aceleren la incorporación de mayores y más importantes sectores de la población rural a los sistemas de seguridad social.

- 3a. Los esquemas y sistemas administrativos que hasta la fecha se han implantado para la extensión del Seguro Social al ámbito rural han resultado inoperantes, complicados y costosos y han limitado dicha extensión. Ello obedece a que tales esquemas y sistemas han sido tomados del régimen del seguro social urbano, sin modificarlos de acuerdo con las peculiaridades que requieren para su buena operación en el ámbito rural. El establecimiento de esquemas administrativos simples y flexibles que permitan el aseguramiento acelerado de la población rural, reclama, para ser aplicados con buen éxito, la solución previa de tres cuestiones fundamentales:
  - a) La determinación de las prestaciones a otorgarse y los beneficiarios de las mismas.
  - b) El ámbito territorial de la extensión.
  - c) El financiamiento del régimen y la adecuada distribución de las cargas.
  
- 4a. Uno de los factores determinantes para el lento desarrollo del Seguro Social en el sector rural ha sido la incapacidad económica de éste para absorber las cargas de financiamiento de todas las prestaciones características del seguro urbano. Por lo tanto resulta concluyente el establecimiento de seguros sociales limitados únicamente a las prestaciones en especie, es decir, a la atención médica, obstétrica, farmacéutica y hospitalaria, suprimiendo las prestaciones económicas a corto plazo y estableciendo prestaciones en dinero a largo plazo, sólo en casos específicos y no en forma de pensiones. Esto permitiría disminuir el costo de las prestaciones y, en consecuencia, los aportes de la población amparada.
  
- 5a. Por otra parte, desde el punto de vista de la participación de los diversos grupos que integran la economía del sector rural y no obstante su limitada capacidad de aportación al sostenimiento de las prestaciones, es necesario considerar fórmu-

las más adecuadas para la adaptación de los sistemas contributivos, mediante las cuales tanto el Estado como las empresas, los trabajadores, y, en general, todos los sujetos de protección aporten, en la medida de su capacidad económica, buscando la posibilidad de basar dicha contribución en relación al valor de la producción de las explotaciones en el medio rural. Esto permitiría simplificar los sistemas de recaudación.

Cuando el financiamiento y las prestaciones se hacen depender de aportaciones que se computan sobre los ingresos individuales, las necesidades administrativas relativas a la afiliación, cobranza, vigencia de derechos y otorgamiento de prestaciones, exigen de los mismos controles y sistemas que se establecen para el régimen ordinario urbano, lo que ha resultado inoperante en el medio rural.

De lo anterior se destaca la conveniencia de utilizar otros medios, fuera de las propias Instituciones de Seguridad Social, para el registro de asegurados y cobro de cuotas, que pudieran ser los canales fiscales y los registros censales.

### **RECOMENDACIONES**

Por las limitaciones que impone la diversidad de estructuras económicas y sociales de los países latinoamericanos, es difícil proponer fórmulas de solución específicas para cada país y dentro de éstos, para cada región, siendo únicamente posible recomendar la combinación de los factores que no han sido citados como determinantes de la extensión de la Seguridad Social al medio rural y sólo haciendo énfasis en los procedimientos que se estiman más factibles para lograr el aseguramiento de dicho sector.

- 1o. La extensión de los sistemas de Seguridad Social al sector rural debe desarrollarse en forma escalonada por regiones socio-económicas dadas las ventajas que tal sistema de extensión ha demostrado
- 2o. La posible implantación a una región determinada se establecerá a través de los estudios económicos y sociales que indiquen la capacidad contributiva de la misma, para soportar las cargas financieras que el régimen implica.

30. Si de dichos estudios aparece que la comunidad tiene la capacidad económica suficiente para soportar el establecimiento del Seguro Social con características de Régimen Ordinario (otorgamiento de todas las prestaciones), este será el Régimen que deba aplicarse quedando, en tal caso, vigentes todos los sistemas y controles administrativos que hasta la fecha se han venido aplicando.
40. Si por el contrario, dicha capacidad económica no permite el establecimiento de un régimen de Seguridad Social con las características antes señaladas, habrá de buscarse la incorporación a un sistema de Seguro Social Rural con el otorgamiento de prestaciones médicas, incluyendo sistemas de aseguramiento colectivo y sistemas de recaudación de cuotas a base de "salarios de referencia", de cuotas fijas o gravámenes directos sobre el valor de la producción, así como la elección de un sistema de prestaciones con prioridades para satisfacer las más urgentes necesidades de la población rural.
50. Lo anterior lleva a recomendar el establecimiento en el medio rural de dos sistemas de Seguridad Social perfectamente diferenciados de acuerdo con la capacidad económica de las regiones, como antes se ha dicho:
  - A) Sistema de Seguro Social con otorgamiento de todas las prestaciones en especie y económicas como tradicionalmente ha venido implantándose. En este Régimen al que denominaremos Seguro Social Ordinario, seguirán teniendo vigencia las clasificaciones de trabajadores que se han mencionado en los capítulos anteriores: asalariados permanentes del campo, independientes y trabajadores estacionales; el financiamiento tendrá como base el ingreso individual de los sujetos de aseguramiento, por lo que se requieren los mismos mecanismos y controles administrativos que hasta la fecha se han llevado. Debe considerarse que este Sistema de Seguro Social Ordinario no es materia de esta ponencia.
  - B) Seguro Social Rural, con prestaciones reducidas ya que sólo incluirán la protección a la salud a través de las prestaciones médicas y en los que deberá adquirir relevante importancia la medicina preventiva; pero que sólo comprenderá prestaciones económicas a largo plazo en forma de pagos por una sola vez en los casos de invalidez o muerte. Este Seguro Social



Rural, con las características antes mencionadas, deberá singularizarse en el aspecto de los esquemas y controles administrativos por las siguientes notas distintivas:

- a).—No se establecerán clasificaciones de trabajadores o de sujetos de aseguramiento, sino que se considerarán todas las personas comprendidas dentro de una región o zona geográfica determinada como sujetos de protección.
- b).—La afiliación se hará en forma colectiva con base en centros regionales que se actualizarán en periodos no inferiores a los ciclos de cultivo, comprendiendo a todos los habitantes de la región o zona donde se implante. Deberán aprovecharse todos los registros de población con que cuenten otras Instituciones u Organismos Estatales, a efecto de abatir al mínimo, el costo administrativo de operación.
- c).—La prestación de los servicios médicos no requerirá certificación de vigencia de derechos.
- d).—Al igual que en el capítulo de afiliación, la cobranza habrá de auxiliarse de canales de recaudación indirecta, tales como impuestos, tenencia de tierras, permisos de riego, etc, que faciliten dicha labor y disminuyan los costos administrativos de operación, así como que permitan una equitativa distribución de las cargas contributivas que el Sistema de Seguridad Social Rural implique.
- e).—Debe considerarse que los problemas administrativos en relación con la extensión del régimen al sector rural, se simplificarán en la misma proporción en que se utilicen los controles ya existentes que sirven de base para otras dependencias oficiales, así como el hecho de que la recaudación de las cuotas no se base en los ingresos individuales de la población asegurada.
- f).—Igualmente cabe recomendar la política de vertebración del Seguro Social Rural, con los regímenes que estuvieron en vigor para otras categorías de trabajadores, con el propósito de utilizar, en lo procedente, los mecanismos

administrativos ya existentes, así como las instalaciones y recursos médicos, particularmente en los casos de capacidad instalada ociosa o excedente.

60. En la extensión gradual del Régimen de Seguridad Social al Sector Rural y de acuerdo con la capacidad económica de las comunidades, podrán coexistir los dos Sistemas de Seguros Sociales antes comentados. Es de recomendarse que en una primera etapa se proteja a toda la comunidad de zona determinada mediante el Sistema del Seguro Social Rural.

A medida que las condiciones socio-económicas de algunos grupos de tales comunidades lo permitan podrán irse incorporando paulatinamente al Seguro Social Ordinario —con todas las prestaciones económicas y con el establecimiento de los controles administrativos individuales necesarios— hasta tratar de alcanzar el ideal antes apuntado de una protección integral a toda, o a la gran mayoría, de la población de esas comunidades.

70. Por último, el análisis de la situación económica de una zona socio-económica puede determinar el que no tenga la capacidad para soportar siquiera un régimen mínimo de seguridad social rural. Es de considerarse que en tales casos compete al Poder Público a través de sistemas asistenciales, proveer a la atención de las carencias de tales poblaciones a base de regímenes generales de salud, y que no es posible extender la implantación de sistemas de seguridad social hasta en tanto no se eleve al mínimo indispensable los niveles generales de vida y de economía de tales comunidades.

En estos casos, la solidaridad colectiva se manifestará a través de la contribución por vía de impuestos para la resolución de estos problemas.

**TERCERA PARTE**

**FUNDAMENTOS DE POLITICA SOCIAL AGRARIA EN MATERIA  
DE SEGURIDAD SOCIAL**

## **CAPITULO PRIMERO**

### **EVALUACION DE LAS TENDENCIAS GENERALES**

## EVALUACION DE LAS TENDENCIAS GENERALES

Del Informe de las Naciones Unidas sobre la Situación Social en el Mundo, se han seleccionado las partes relevantes para una política social agraria, en materia de seguridad social, que pueda fundamentar los proyectos de extensión de los sistemas correspondientes, a las poblaciones dentro del ámbito rural.

### I.—Los incentivos en la agricultura.

La agricultura en los países de bajos ingresos se caracteriza por una reducida productividad. Su modernización, esencial para elevar los niveles de ésta, se ve entorpecida por muchos problemas económicos y sociales profundamente arraigados y estrechamente relacionados entre sí que, por su naturaleza misma, tienen que ser abordados simultáneamente, de preferencia dentro del amplio marco de las políticas y los programas nacionales de desarrollo económico y social. Las actividades dirigidas a promover el desarrollo agrícola deben, pues, basarse en el conocimiento de los factores técnicos, económicos, sociales y psicológicos pertinentes que intervienen en los procesos de producción y distribución. Los móviles y los incentivos que inducen al agricultor a realizar un mayor esfuerzo de producción constituyen importantes elementos a este respecto.

La eficacia de los incentivos de diversas clases varía mucho según el sistema de valores, las costumbres, las tradiciones y los antecedentes económicos de las diferentes comunidades nacionales o grupos sociales. En consecuencia, es importante que las autoridades agrícolas de los países menos desarrollados sepan qué incentivos serían más eficaces para facilitar y acelerar la transición de la agricultura tradicional a una agricultura moderna con un nivel de técnica y de productividad más elevado. El problema es particularmente difícil en el caso de la agricultura de subsistencia, que probablemente no responderá a los incentivos económicos debido a su falta de contacto con el sector de la comercialización. La experiencia demuestra que los incentivos económicos y sociales más eficaces en la agricultura moderna lo son mucho menos, o no lo son en absoluto, en la agricultura de subsistencia. La

proporción relativa entre la agricultura moderna u orientada hacia la comercialización y la agricultura tradicional o de subsistencia varía mucho, no sólo de un país a otro, sino en muchos casos también de una región a otra dentro del mismo país. De aquí que en los países menos desarrollados sea necesaria, para que la planificación de la agricultura sea eficaz, proporcionar o fomentar incentivos que correspondan tanto a los diversos tipos de agricultura como a las condiciones económicasociales.

Debido al gran número y a la amplia dispersión de unidades de dirección y de producción, así como al extraordinario grado de variación de los requisitos específicos de una producción eficaz, no es tan fácil influir en el desarrollo agrícola en la dirección indicada por los planes nacionales de desarrollo como lo es en la industria, aunque el sector agrícola esté estrechamente relacionado con el plan en general.

La elevación de los precios puede constituir un incentivo. Pero en los países en desarrollo, donde las necesidades del agricultor son tradicionalmente circunscritas y limitadas, donde los niveles de vida son bajos o donde el agricultor no puede obtener los bienes de consumo o los medios de producción que necesita, los precios relativamente altos no pueden actuar como incentivo para que se trate de aumentar la producción, y, en ciertas circunstancias, pueden ser contra-productentes.

Para ser plenamente eficaces, los incentivos de precios y de comercialización, y en particular la estabilización de los precios en forma de un mínimo garantizado para los excedentes comerciables, debe ir acompañada de la ejecución de planes destinados a proporcionar mejores instalaciones para almacenamiento, más crédito y más fácil acceso a un mercado eficazmente dirigido. Tales programas son difíciles de ejecutar, pero, si tienen éxito, permiten que el agricultor obtenga una mayor proporción del precio del mercado y que se logre una mayor estabilidad, tanto dentro de un año determinado como de un año para otro. Sin estos incentivos y esta protección, el agricultor puede verse obligado a vender sus productos inmediatamente, después de la cosecha, cuando los precios están en su nivel más bajo y cuando él es aún más vulnerable que de costumbre en sus relaciones con el intermediario. Los incentivos de precio pueden constituir un instrumento útil para dirigir la producción hacia cultivos más ventajosos y apartarla de otros en los que existe o hay probabilidades de que exista saturación. En las etapas iniciales esos planes cubren en general sólo

los cultivos principales, pero en fases más avanzadas pueden estudiarse incentivos de precio para fomentar la producción de alimentos convenientes desde el punto de vista de la nutrición, tales como frutas, verduras o productos ricos en proteínas como por ejemplo las aves. No son muchos sin embargo, los países en desarrollo que hasta ahora han intentado fijar los precios relativos de diferentes cultivos para lograr el mejor aprovechamiento de la tierra o para introducir tipos de cultivo convenientes desde el punto de vista de la nutrición.

Sin embargo, existen otras muchas medidas que son esenciales si se quiere que el agricultor de los países en desarrollo salga del actual círculo vicioso de bajos ingresos, poco incentivo para elevar la productividad y bajo nivel de rendimiento. Por ejemplo, a menudo será necesario ejercer presión para que se introduzcan grandes modificaciones en el régimen de propiedad de las tierras. Los dueños de latifundios, en especial los terratenientes absentistas, generalmente no tienen interés en reinvertir una proporción importante de sus ingresos en el mejoramiento de la tierra ni de otros recursos agrícolas. La redistribución racional de esas tierras, creando unidades de producción eficientes, puede elevar su productividad y también, si se adoptan las medidas complementarias necesarias, dar oportunidades de empleos remuneradores a los trabajadores agrícolas que temporal o crónicamente se encuentran desocupados. Sería socialmente equitativo y económicamente justificable que esas propiedades que no se explotan como es debido se dividieran en unidades agrícolas económicas que fueran colonizadas por agricultores jóvenes y progresistas. No deben olvidarse, de todas formas, las consecuencias económicas de cualquier medida de ese tipo. La reforma agraria sólo tendrá posibilidades de éxito si los nuevos tenedores pueden obtener créditos y otras facilidades, particularmente mercados y servicios de asesoramiento por parte de trabajadores de divulgación agrícolas, con el fin de que inicien bien sus tareas en condiciones que para ellos son nuevas y difíciles.

También las leyes de la herencia que conducen a la fragmentación de las propiedades constituyen un obstáculo para la evolución. Los programas de concentración de explotaciones agrícolas no tendrán efectos beneficiosos sino sólo pueden tener mejoramientos temporalmente mientras subsistan leyes o costumbres sucesorias anticuadas. En el mismo orden de ideas, en muchas sociedades tradicionales, es importante modificar la idea de que la tierra, y en algunos casos el ganado, son un símbolo de categoría social y no un medio de produc-

ción. Para modificar esas ideas y lograr el éxito de medidas coordinadas de reforma y de mejoramiento, es necesario que los dirigentes políticos, los educadores y los trabajadores de divulgación agrícola realicen un paciente trabajo.

La esencia de los incentivos destinados a mejorar la producción es que son complementarios. Una sola medida aplicada aisladamente no dará en general tanto beneficio como si se la aplica debidamente junto con otras, constituyendo una trama de mejoras de la productividad relacionada entre sí y mutuamente complementarias. Se logrará la eficacia máxima de los abonos si se crean nuevas variedades de semillas que respondan mejor a ellos. Se podrá dar un fuerte impulso al riego si en las primeras etapas se otorga crédito a bajo interés y con exención de impuestos, si se introducen mejoras prácticas agrícolas y nuevos cultivos, si se crean organizaciones estatales o locales para capacitar a los agricultores en esta nueva forma de trabajo y si se regula la distribución de los suministros de agua.

Los mejoramientos institucionales debieran ir acompañados del suministro adecuado de los materiales requeridos, a precios razonables, y de la creación de servicios para su distribución. Es vital que se pongan al alcance del agricultor medio abonos, productos para luchar contra las plagas y variedades mejoradas de semillas, si es necesario con subvenciones, por lo menos al principio. También debe explicarse su empleo al agricultor mediante servicios de divulgación.

El desarrollo de la agricultura tradicional, exige que se conozcan las condiciones sociales y culturales en las que se tienen intención de introducir cambios. Ese conocimiento, junto con una actitud de simpatía hacia la situación del agricultor, puede contribuir muchas veces a encontrar la explicación de la aparente resistencia a la evolución e indica cuáles son las clases de incentivos y de técnicas que tienen probabilidades de éxito. Los métodos de desarrollo de la comunidad aplicados en la organización de instituciones de ayuda mutua y de cooperativas han contribuido en muchos casos a vencer esa resistencia, además de proporcionar los incentivos "colectivos" necesarios para un mayor esfuerzo de producción.

Como se ha señalado en otra parte de este informe, muchos expertos consideran que el riesgo financiero (es decir al riesgo debido al sistema de tenencia de tierras y el alto costo del crédito) es un gran



obstáculo para la innovación entre las personas que se dedican a la agricultura de subsistencia. La difusión de la alfabetización de los adultos y la educación general orientada hacia la agricultura en las zonas rurales contribuirán a influir en los campesinos para que superen la rigidez social cuando ésta representa un obstáculo para el desarrollo, acepten más fácilmente las innovaciones técnicas en la producción y adopten mejores métodos de comercialización. En general, es más fácil para los trabajadores de divulgación agrícola y de desarrollo de la comunidad crear móviles para los cambios sociales e institucionales cuando la población rural es alfabeta.

La tradición de tener muchos hijos, como protección contra pérdidas prematuras, subsiste a pesar de que las medidas que se adoptaron para mejorar la salud pública han hecho que se eleve la tasa de supervivencia. La apatía, que a menudo es síntoma de mala nutrición, constituye otro factor con el que hay que contar. Las costumbres dispendiosas seguidas en las ceremonias socio-religiosas (nacimientos, bodas, funerales, etc.), disipan el presupuesto familiar. Las dotes y la hospitalidad tradicional que se ofrece a los parientes que vienen de lejos y de cerca dejan poco dinero para invertir en la tierra y para su mejoramiento. En varios países en desarrollo, los trabajadores de divulgación agrícola y de desarrollo de la comunidad están tratando, con cierto éxito, de inducir a los agricultores a que reduzcan los gastos innecesarios que realizan en ceremonias y de inculcarles el hábito del ahorro y de la inversión con fines productivos.

Como el desarrollo agrícola depende de los cambios institucionales y de la nueva orientación de las actitudes y de los puntos de vista de las familias rurales, la alfabetización de los adultos y la educación social básica condicionan el ritmo de la modernización agrícola. En muchos países en desarrollo está aumentando el deseo popular de que se termine con el analfabetismo y se implante la educación primaria universal. Dado que los países de bajos ingresos no pueden satisfacer todas estas demandas, es necesario establecer órdenes de prioridad adecuada para la inversión en el desarrollo de los recursos humanos en la agricultura. Existen gobiernos y pueblos que aún no comprenden la forma en que la educación puede contribuir al desarrollo. Sea cual fuere el sistema escolar factible en un país de bajos ingresos, dicho sistema debe ser equilibrado para que mediante él se pueda lograr lo más rápidamente posible una alfabetización duradera en el nivel primario, producir suficiente "rendimiento" en los niveles secundario y superior para lograr flexibilidad en la fuerza de trabajo y aca-

bar con las rígidas estructuras económicosociales que constituyen un obtáculo para el progreso económico. Al difundirse en el campo la alfabetización y la educación "equilibrada", es también necesario orientar el contenido de la educación de forma tal que contribuya a promover la transformación agrícola.

#### **Valor de la Reforma Agraria como incentivo:**

Se afirma con frecuencia que, en ciertas condiciones, la propiedad de la tierra proporciona el mayor incentivo para elevar la productividad. El agricultor que sabe que tiene una situación segura en su tierra y que los frutos de su trabajo serán para él se esforzará todo lo posible por aumentar la producción, invertirá sus ahorros en la tierra y se ocupará más de la preparación de terrazas, del avenamiento y del riego. Esta es la razón por la que el núcleo de muchos programas de reforma agraria ha consistido en la redistribución de la tierra con miras a proporcionar al agricultor una posesión segura basada en la propiedad. Pero la experiencia demuestra que la redistribución de la tierra no siempre tiene éxito. El éxito no es automático; hay que crear un ambiente económicosocial en el que el propietario tenga los móviles necesarios para realizar su trabajo y en el que se proporcionen los servicios esenciales.

Los programas de redistribución de la tierra pueden contribuir especialmente al progreso agrícola si:

a) La tierra destinada a la redistribución está siendo cultivada extensamente, y, en caso afirmativo, si existe la posibilidad de aumentar la producción después de la redistribución;

b) La redistribución va acompañada del mejoramiento simultáneo de la tierra, los costos del cual deben evaluarse y

c) El volumen de asistencia y asesoramiento técnico, las facilidades de crédito y los servicios públicos en materia de comercialización, construcción de caminos, transportes, divulgación y educación son suficientes para que pueda funcionar el plan de redistribución de la tierra.

Si la reforma agraria tiene por resultado la creación de explotaciones agrícolas demasiado pequeñas, el programa de redistribución deberá ser complementado por un plan de utilización de la tierra ba-

sado en la unidad funcional y no en la explotación agrícola individual. Los sistemas de explotación colectiva y las cooperativas elevarán la productividad del agricultor y le proporcionarán las economías de escala sin privarle de la propiedad de la tierra.

Las condiciones políticas y económicosociales pueden militar contra la redistribución de la tierra, en cuyo caso puede ser necesario conservar un sistema de arriendo. En ese caso, es esencial mejorar esos sistemas y podría ser preciso establecer un equilibrio que, a diferencia de la situación anterior, favorezca al cultivador de la tierra y le dé incentivos para producir más. La experiencia demuestra que la reorganización del sistema de tenencia implica considerables dificultades administrativas en las regiones insuficientemente desarrolladas, donde el cultivador tiene poco poder de negociación y no se encuentra en situación de insistir en sus derechos. Para mejorar la situación del arrendatario en las negociaciones serán necesarios una administración local eficaz y un fuerte apoyo institucional de los arrendatarios por parte del gobierno. Puede lograrse así que la reforma de la tenencia de tierras cree los incentivos precisos para que aumenten los trabajos de producción.

Uno de los objetivos de la reforma del régimen de la tenencia de tierras es dar al arrendatario dignidad, iniciativa y cierto margen de independencia para la administración. Tal independencia se ve actualmente limitada por el hecho de que el arrendatario, que ha de recurrir al terrateniente para obtener semillas y préstamos de animales y de equipo, tienen que seguir las indicaciones de éste en cuanto a las especies que han de cultivarse y la forma en que se ha de llevar a cabo el cultivo. El arrendatario se ve tanto más obligado a obedecer las instrucciones del terrateniente cuanto que éste es el único conducto por el que puede vender sus cosechas. Puede ocurrir también que aquél se encuentre continuamente en deuda con éste. Además, el interés económico del terrateniente no siempre se indentifica con el interés de la sociedad en el desarrollo racional de la agricultura. Es lamentable que en la mayoría de los casos las nuevas leyes de tenencia de tierras no traten de disolver o de transformar esa relación de dependencia.

Nunca se insistirá demasiado en que la seguridad en la tenencia de la tierra es el factor determinante de cualquier clase de mejoramiento a largo plazo que por el arrendatario particularmente por lo

que se refiere a la inversión en equipo inmueble y en mejoras de la tierra tales como terrazas, diques y obras de riego.

Los planes de desarrollo agrario, aun los que se encuentran en el desarrollo de los recursos materiales, deben tener particularmente en cuenta el factor humano en su relación con las posibilidades de desarrollo. El hecho de que se haya dejado de lado el factor humano al preparar los planes de desarrollo agrario ha sido causa, en muchos casos, de que se utilizaran insuficientemente los recursos disponibles para el desarrollo. Si los beneficios que se obtienen mediante los planes van a manos de unos pocos y si se acrecienta la diferencia de ingresos entre los cultivadores y los latifundistas, aquéllos se desalentarán y aumentará la tensión en el sector agrario.

En materia de colonización de tierras interesa sobre todo el reasentamiento, cuyo objetivo es dar a las personas más probabilidades de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. Eso implica que las políticas de colonización de tierras deben fomentar la iniciativa y dar un incentivo para que se realicen mayores esfuerzos constructivos y productivos. Las condiciones en las que el colono posee la tierra son muy importantes, desde el punto de vista de la utilización de éste como de las consideraciones económicas y sociales. Desde el punto de vista de los incentivos, no parece haber gran diferencia entre que se dé a los colonos la propiedad de la tierra o que se asegure su tenencia como arrendatarios.

La experiencia lograda en los planes de desarrollo ha demostrado la importancia de promover la participación activa y voluntaria de los agricultores, particularmente los reasentados, en los asuntos locales y en la creación de cooperativas de desarrollo. Algunos de los efectos de la colonización que causan desaliento en los colonos pueden ser evitados si desde el principio se invita a éstos a participar activamente en los asuntos de la comunidad local y en los arreglos que se realizan en materia de cooperativas para la colonia.

Es fundamental para el éxito de cualquier programa de desarrollo de la agricultura la participación activa de los agricultores en la introducción de cambios que puedan tener como resultado una mayor productividad y una mejor comercialización de los productos agrícolas. A este respecto, muchos gobiernos consideran que las cooperativas agrícolas de diversas clases son útiles instrumentos para el progreso económico y social. Se han establecido departamentos gubernamentales

mentales encargados de las cooperativas para promover la cooperación entre las familias de agricultores, y muchos gobiernos fomentan la creación de cooperativas, mediante disposiciones legislativas especiales, concesión de préstamos y subvenciones de diversas clases. Debido a la falta de una fuerte base institucional, así como de personal capacitado para administrar las cooperativas, es probable que resulten indispensables durante largo tiempo aún la orientación, supervisión, asistencia técnica y financiación gubernamentales.

Este sistema se inspira en la idea de que las cooperativas dan incentivos a los que responden los cultivadores. El incentivo económico es de importancia primordial. Al participar en una cooperativa, los agricultores miembros de ésta esperan beneficios financieros logrados mediante la participación en los ahorros o en los excedentes de la empresa cooperativa. En efecto, los cultivadores obtienen de sus cooperativas a un precio relativamente bajo los suministros y los servicios que necesitan. Además de ventajas económicas, las cooperativas proporcionan satisfacciones sociales y psicológicas que pueden tener considerable valor como incentivos.

En los países de planificación económica centralizada, las granjas colectivas o conjuntas y las granjas estatales tienen generalmente una función importante en la reforma agraria y en la mayoría de los casos constituyen la forma preferida y general de empresa agrícola.

#### **El empleo de políticas de precios y de comercialización como incentivos en la agricultura:**

Se reconoce en general que la falta de incentivos suficientes para que el agricultor produzca para el mercado constituye uno de los obstáculos principales para la adopción de métodos agrícolas modernos en los países en desarrollo. En demasiados casos, el agricultor no recibe una compensación proporcionada a sus esfuerzos, y es frecuente que sus ingresos, además de bajos, sean fluctuantes. El resultado es que disminuye el interés del agricultor por producir más y la producción se reduce por consiguiente tanto en cantidad como en calidad. Un sector principal —el más amplio en los países en desarrollo— que podría servir de factor dinámico del desarrollo permanece inmóvilizado e incluso representa un lastre para el desarrollo.

Para remediar esta situación, se necesitan medidas para que el agricultor pueda obtener:

a) Una parte mayor del precio que paga por sus productos el consumidor;

b) Protección contra las fluctuaciones excesivas de los precios mediante la estabilización de éstos, sobre todo por medio de la garantía de un precio mínimo.

c) Precios de incentivo para los artículos cuya producción se necesita o se desea aumentar; y

d) Precios más bajos de los bienes de consumo y de los aperos y suministros agrícolas.

Estas propuestas se examinan seguidamente por separado en relación con los países en desarrollo y en principio, en relación con los productos destinados al consumo nacional en vez de la exportación.

Uno de los motivos de la pequeña parte del precio de consumo que recibe el agricultor por sus productos es el carácter estacional de la agricultura, que hace que las cosechas se obtengan en un momento determinado de cada año mientras que la demanda es casi invariable. Además, la elasticidad de la demanda para la mayoría de los productos alimenticios básicos es reducida, es decir, que un pequeño aumento de las existencias de cereales, por ejemplo, puede ocasionar en muchos casos un descenso desproporcionado de los precios. A eso se debe, en gran parte, la situación de inferioridad del agricultor para negociar con el intermediario, quien puede ser también la misma persona que el propietario, el prestamista o el proveedor de bienes de consumo. Por último, los costos elevados que ocasiona un sistema de comercialización inadecuado o ineficaz disminuyen la parte de los precios de consumo que recibe el agricultor. La solución de este problema consiste principalmente en la adopción de una serie de medidas de comercialización, entendiéndose ésta en su sentido más amplio.

El agricultor es más vulnerable inmediatamente antes o después de cada cosecha. Suele estar escaso de dinero con que atender a sus

obligaciones, y para obtener fondos con ese fin se ve obligado a vender la cosecha en condiciones desfavorables. La solución de este problema consiste en establecer una red de estaciones oficiales de compra en las que el agricultor pueda tener la seguridad de que recibirá un precio mínimo garantizado, o en establecer almacenes baratos y de fácil acceso en los que el agricultor pueda guardar su cosecha, recibiendo un anticipo a cambio de un recibo del almacén, hasta que los precios se hayan recuperado del descenso subsiguiente a la cosecha.

Las medidas indicadas no bastan por sí solas. Se deben complementar, cuando sea necesario, construyendo carreteras mejores para que los agricultores, sobre todo si están aislados, puedan llevar sus productos al mercado y no se vean obligados a venderlos sobre el terreno a un negociante casi exclusivo, sobre todo si éste es uno de los principales proveedores del agricultor. También se debe recibir con regularidad (preferiblemente por la radio) información fácilmente comprensible sobre los precios, para que la población rural pueda estar al corriente de las tendencias del momento en el mercado.

La experiencia de varios países corrobora la idea de que la mejora de los servicios de transporte estimula la producción agrícola.

Las medidas citadas deben complementarse facilitando un número mayor de mercados, que deben estar bien diseñados, ser accesibles y estar atendidos por encargados y empleados debidamente capacitados. En muchos casos se necesitará una inspección más estricta de las operaciones de peso y similares en los mercados, lo que tal vez se pueda lograr con más eficacia mediante la formación de comités en los que estén representados los productores y, con mayor amplitud, por medio de la reglamentación gubernamental. Aunque se suele insistir en el aumento de la producción en las explotaciones agrícolas, se presta muy poca atención al mejoramiento de la estructura de los mercados necesario para proporcionar los incentivos económicos para el aumento de la producción. Se necesita más capital para mejorar los servicios y los procedimientos de los mercados. Los gobiernos de algunos de los países menos desarrollados recurren principalmente a las reglamentaciones de los mercados, a los subsidios, a las reglamentaciones de los precios y a las medidas restrictivas de las exportaciones e importaciones para disminuir los síntomas, en lugar de resolver los problemas estructurales de los mercados. Algunas de esas reglamentaciones públicas constituyen enormes obstáculos para el desarrollo.

El problema del aumento de la participación de los agricultores en el precio de venta al consumidor es casi inseparable del de la supresión de las fluctuaciones de los precios de mercado. Un precio de mercado más estable, que satisfaga el propio agricultor (en vez de al propietario o al comerciante) también, suele aumentar su participación en el precio del consumo. Y las medidas físicas y de organización que se bosquejaron en la sección anterior sólo pueden lograr su plena eficacia si se las integra o apoya en medidas de estabilización de precios destinadas a atenuar todos los tipos de fluctuación.

La forma concreta de los planes de estabilización para los productos destinados al consumo nacional varía considerablemente, pero sus dos características esenciales son el pago al agricultor de un precio mínimo al por mayor en los lugares oficiales de compra por sus excedentes comercializables del producto de que se trate y el mantenimiento de reservas amortiguadoras destinadas a lograr un grado razonable de estabilidad en el mercado al por mayor. Todo plan de estabilización, además de cubrir las fluctuaciones estacionales, debe garantizar al agricultor el mismo precio aproximadamente para sus productos durante varios años, con objeto de despertar su confianza y permitirle hacer planes para el futuro.

Si los precios garantizados tienen por objeto crear un incentivo para el aumento de la producción comercial, el agricultor también debe conocer mucho antes de la época de siembra, los precios mínimos que se ofrecen, y el plan debe explicarse con sencillez y complementarse ulteriormente por medio de informaciones regulares sobre las tendencias de los precios. De esa manera los planes pueden contribuir a evitar la desorganización de la agricultura que ocasionan las fluctuaciones y, en particular, a poner fin a la desalentadora situación de que los agricultores pueden ganar más en un año malo, porque los precios suben, que en uno bueno, en que la abundancia de la oferta desfonda el mercado.

El éxito de todo plan de estabilización de precios depende en gran parte de que estén integrados eficazmente los diversos elementos constitutivos: comercialización, sistemas de compra, almacenamiento, crédito y reservas amortiguadoras. Esto, a su vez, depende en parte de la facilidad de ejecución del plan, lo cual constituye un problema decisivo en los países en desarrollo, en los que los administradores capacitados tienden a escasear. Es evidente que, en esos países, los planes



de estabilización se limitarán a muy pocos productos básicos y excluirán ciertamente a los productos perecederos.

La estabilización de precios en los grandes mercados al por mayor puede no tener casi ningún efecto sobre el precio que se abona al agricultor si no es eficaz la organización local de comercialización. Por consiguiente, la primera condición concreta para el éxito, por lo que respecta a los productos elegidos, consiste en disponer de una serie de lugares de compra situados convenientemente y equipados con los almacenes necesarios. Sólo se podrá garantizar un precio mínimo si los agricultores en general tienen la oportunidad de vender sus excedentes comercializables a la autoridad estabilizadora o a sus agentes. Se deberá vigilar atentamente el funcionamiento de los centros para evitar abusos. Las compras podrán estar a cargo del organismo de estabilización de precios o de las asociaciones o cooperativas de agricultores que actúen como agentes de dicho organismo. Para tener éxito, éstas suelen necesitar circunstancias concretamente favorables, por ejemplo, disponer de dirigentes comercialmente capaces que tengan grandes intereses comunes, o contar con protección oficial y riesgos limitados.

Sin embargo, el problema más difícil que plantean estos planes tal vez sea el del lugar en que debe fijarse el precio (con las diferencias permisibles). Está claro que es administrativamente imposible garantizar a cada agricultor un precio fijo a la entrada de su granja. Lo que se trata de lograr es que los agricultores tengan garantizado en un centro de compra de fácil acceso un precio que refleje las diferencias de calidad del producto y pequeñas fluctuaciones estacionales e incluso anuales. El plan no tiene por objeto acabar con todas las fluctuaciones de precios, sino nivelarlas.

En la actualidad, las variaciones estacionales suelen ser excesivas en los países en desarrollo. Las variaciones que se incluyan en las políticas de precios deben ser limitadas y tener por objeto estimular al agricultor para que aumente los locales de almacenamiento de que disponga a fin de aminorar la excesiva demanda de almacenamientos, transportes y otros recursos que siguen a las cosechas. Las tasas diferenciales también deben reflejar los gastos de almacenamiento de la organización estabilizadora (incluso los gravámenes de capital).

Además, debe haber incentivos para que los agricultores lleven al mercado productos de mejor calidad. Esas tasas diferenciales de

calidad son sumamente difíciles de administrar en muchos casos. Se disminuirá la carga excesiva impuesta a quienes mantienen el sistema en los mercados o centros de compra si se puede convencer a los agricultores para que lleven sus productos al mercado debidamente preparados. Por ejemplo, deben mantener separados los granos mejorados, proteger sus productos contra el deterioro, verificar que están cuidadosamente secados y envasados de modo que se reduzcan al mínimo las pérdidas y se reduzcan las dificultades de la manipulación ulterior. El desarrollo de trabajos de divulgación en materia de comercialización constituye una medida útil en este sentido. Sin embargo, al igual que en todos los demás casos aquí tratados, esas medidas resultarán inútiles si los agricultores no pueden obtener una prima que baste por lo menos para cubrir los gastos y molestias adicionales que ocasionan esas precauciones, o si no saben que se puede obtener esa prima.

Hasta aquí, sólo se han examinado las disposiciones relativas a los productos destinados principalmente a la venta dentro de las fronteras de un país determinado. Si se destina a la exportación la mayor parte o la totalidad de la producción nacional, la cuestión de la estabilización de los precios, aunque es más sencilla de resolver técnicamente (puesto que las exportaciones han de pasar por ciertos puntos fijos), se complica mucho más desde el punto de vista financiero, ya que el organismo de estabilización carece de control sobre la demanda mundial y por consiguiente sobre los precios. Durante algún tiempo, pueden estabilizarse en gran parte los precios que perciben los productores recurriendo a fondos de estabilización no comerciales o a organismos de comercialización que monopolicen las exportaciones. Sin embargo, el precio que los organismos de estabilización obtienen por las ventas al extranjero determinan por fuerza a la larga los precios que esos organismos pueden pagar a los productores. Está demostrado que esos ajustes de los precios que se pagan a los productores pueden realizarse mediante modificaciones graduales sucesivas, aun cuando cambien radicalmente los precios mundiales. Sin embargo, la estabilización eficaz sólo se conseguirá en fin de cuentas mediante convenios internacionales de productos básicos, sobre todo cuando los mercados internacionales estén inundados por el producto de que se trate.

No hay ninguna fórmula de aplicación general para determinar los precios mínimos, aun prescindiendo de la calidad. Deben tenerse presentes todas las consideraciones pertinentes, incluso en particular

las situaciones de la oferta y de la demanda, pero también el costo compensador de las importaciones, las variaciones de los factores que influyen en el costo de la producción y la paridad con los precios de los productores no agrícolas. Sin embargo, los precios de los países en desarrollo no deben tener, en general, un elemento de subsidio, y, de tenerlo, debe ser muy pequeño. La mayoría de esos países no disponen de medios para transferir recursos del sector no agrícola a la agricultura. Por consiguiente, los niveles de precios podrán dar al agricultor un beneficio medio moderado durante el periodo cubierto por el plan de precios pero el mayor beneficio que obtendrá será la evidente ventaja de la estabilidad.

Sin embargo, en algunos países se fijan los precios en algunos casos algo más altos de lo que habían estado hasta la fecha, y con procedimientos de comercialización perfeccionados se evita que suban los precios de consumo. Si se da a los agricultores un precio estimulante para aumentar y mejorar la producción, hay bastantes posibilidades de inyectar un mayor dinamismo en la agricultura, beneficiando en general al desarrollo.

A medida que se desarrolla la economía de un país, resulta más fácil aumentar el número de cosechas cubiertas por un plan de estabilización de precios y fijar el nivel de precios ligeramente más alto para las cosechas cuya producción se desea estimular. Es posible que no haya que mantener durante un periodo muy largo esas medidas, ya que tienden a provocar cambios específicos de la producción que no tardan muchos años en realizarse. Esos cambios de prioridad se hacen en muchos casos por motivos de política nacional. Sin embargo, el agricultor se beneficia claramente cuando se lo estimula a producir más de un producto para el que hay una demanda creciente, o menos de otro del que hay (o es probable que haya) saturación.

Es difícil utilizar los precios de incentivo para hacer que los agricultores presten más atención a su propia nutrición dedicándose a cultivos alimenticios al propio tiempo que a cultivos comerciales, y para subrayar la importancia de los productos que interesan desde el punto de vista de la nutrición, como la fruta, las hortalizas y los productos ricos en proteínas, sobre todo si éstos permiten que el agricultor emplee su mano de obra con más uniformidad durante toda la temporada (por ejemplo, con la avicultura). La labor de divulgación puede ser un instrumento muy eficaz en los países en desarrollo para lograr este objetivo.

Otra medida que puede proporcionar un incentivo al agricultor consiste en proporcionarle aperos y suministros de producción más baratos, tales como instrumentos o fertilizantes, y en concederle subsidios para introducir mejoras en la explotación agrícola. Se ha demostrado que en varios países en los que la producción agrícola aumenta con lentitud, es muy poco rentable la relación entre el precio de los fertilizantes y el de los cereales adicionales que producirá. En algunos casos se ha formado un mercado negro en el que se vuelven a vender los fertilizantes que se destinaban a los cereales para emplearlos en cultivos más provechosos. Como el aumento de la producción debe proceder principalmente en la mayoría de los países en desarrollo de la elevación del rendimiento, son muy recomendables las medidas que inducen específicamente a los agricultores a emplear más factores de aumento del rendimiento. Sin embargo, el precio que paga el agricultor no debe ser tan bajo que fomente el desperdicio, sobre todo porque el elemento de subsidio constituirá necesariamente una pérdida para los escasos recursos nacionales.

También es fundamental garantizar un mejor suministro de bienes de consumo al agricultor. No sirve de mucho hacer que el agricultor gane más si no puede comprar artículos interesantes con sus ingresos. Sin embargo, los agricultores de los países en desarrollo, sobre todo si viven lejos de las ciudades, suelen tener que pagar precios excesivos por una serie de artículos mucho más limitada que la que se ofrece a los habitantes de las ciudades. Además, los fabricantes tienden a concentrarse en artículos de bajo precio y a pasar bruscamente de éstos a artículos de lujo o casi lujo. Una oferta mayor de artículos de calidad y de precio medios encontraría probablemente un buen mercado entre los agricultores y estimularía la producción.

## **II.—La Política crediticia como incentivo en la agricultura.**

En tanto que la superficie de tierras cultivables y el volumen de mano de obra difieren ampliamente de un país a otro, en todas partes hay una escasez crítica de crédito para inversiones a plazo largo, mediano o corto en materia agrícola. Así, pues, el suministro de créditos adecuados y la adopción de medidas para garantizar su utilización más productiva deben ser elementos de capital importancia en todo sano programa de desarrollo agrícola. Cuando hay mucha pobreza rural y predomina el cultivo en pequeña escala en el sector agrícola, se

puede emplear la política crediticia como eficaz instrumento para estimular y alentar a los agricultores.

En la mayoría de los países en desarrollo, las principales fuentes de créditos agrícolas son los prestamistas locales, los terratenientes que no se dedican a los cultivos, los grandes cultivadores y los comerciantes locales. Esos agentes privados realizan algunas de las funciones económicas esenciales relacionadas con la producción, comercialización y distribución de productos agrícolas, pero a ellos se debe gran parte de la pesada carga de endeudamiento que limita el desarrollo agrícola. Los préstamos privados, como negocio, generalmente se realizan a base del crédito personal, frecuentemente en condiciones usurarias. Se ha comprobado que las disposiciones legislativas que fijan el tipo de interés y las condiciones de los préstamos resultan ineficaces por las dificultades prácticas con que se tropieza para aplicarlas. Los prestatarios se resisten a revelar el elevado tipo de interés que se les cobra o las condiciones de préstamo que se les imponen, por temor de que se les nieguen préstamos que les son muy necesarios, tanto para la producción como para el consumo. Una de las formas en que se pueden superar los males sociales y económicos del endeudamiento agrícola consiste en organizar sistemas adecuados de crédito institucional que concedan préstamos a los agricultores en función de la capacidad de producción de éstos. A fin de proveer incentivos para que los agricultores se esfuercen por elevar la producción, hay que atribuir más importancia a la capacidad de producción y al rendimiento que a la condición de propietario y hay que prestar más atención al producto que a la tierra. El empleo de la política crediticia como incentivo para la agricultura implica igualmente que para recuperar los préstamos se recurra más a la eficaz supervisión de las operaciones que a la eventual venta de la tierra.

Los latifundistas y los agricultores ricos, que explotan sus tierras comercialmente con arrendatarios y con mano de obra contratada, poseen los recursos y los conocimientos necesarios para administrarlas sin ayuda económica ni asistencia técnica externas. Ni siquiera el desarrollo a largo plazo suele constituir un problema para ellos, pues cuentan o pueden contar con los servicios de bancos comerciales. A menudo reciben un trato preferencial por parte de los bancos agrícolas que se están creando en los países de bajos ingresos. En ocasiones, hay que impedir que se aprovechen indebidamente de ese trato preferencial prestando con elevado interés a los pequeños agricultores el dinero obtenido.

Los propietarios cultivadores, los arrendatarios e incluso los aparceros tienen posibilidades, actuales o potenciales de reembolsar los préstamos gracias a los mayores ingresos que obtienen con la utilización apropiada del préstamo y de los recursos agrícolas puestos a su disposición. El principal objetivo de las políticas y programas crediticios patrocinados por el gobierno debería ser satisfacer las necesidades de los agricultores de esa categoría. Existen posibilidades prácticas de elevar la productividad y de mejorar las condiciones de vida de tales agricultores, tanto durante períodos breves como en períodos prolongados. El éxito de cualquier política crediticia auspiciada por el gobierno debe medirse por la mayor o menor medida en que se convierten en realidad dichas posibilidades prácticas creando los incentivos apropiados.

Los pequeños agricultores que se dedican a cultivos de subsistencia y los aparceros que cultivan tierras sub-marginales no tienen posibilidades actuales ni potenciales de reembolsar préstamos. Sus posibilidades de mejorar son extremadamente limitadas, o incluso inexistentes, a menos que se los traslade a nuevas tierras de labrantío y que se les brinden predios económicos susceptibles de explotación familiar. Los problemas de desarrollo de esta categoría de agricultores deben ser enfocados conjuntamente. Esos agricultores necesitan que se los asesore y se los asista para que cultiven eficientemente extensiones adecuadas de terreno, a fin de que puedan reembolsar los préstamos y mejorar sus condiciones de vida mediante una mayor productividad. Por lo general, hay que proceder primero a la reforma agraria, a la redistribución y concentración de los predios y cultivo y al reasentamiento, y luego se debe idear un sistema de crédito a los colonos combinado con otros servicios institucionales, en particular de divulgación agrícola. De lo contrario, el crédito agrícola funcionará como socorro y no contribuirá al desarrollo agrícola y rural.

Muchos países en desarrollo han organizado instituciones especiales de crédito agrícola para ayudar a los agricultores que cultivan terrenos pequeños y medianos a aumentar su producción y a mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. Pero si se proporciona capital a los pequeños agricultores sin garantizar la correcta utilización del mismo se puede dar lugar a un endeudamiento excesivo de los agricultores y a grandes pérdidas para las instituciones de crédito. Por consiguiente, no debe sorprender que muchas instituciones de crédito, luego de dos o tres años de actuación, se hayan visto obligadas a retirar sus programas de crédito a los pequeños agricultores.

Los gobiernos y las instituciones de crédito agrícola de los países en desarrollo van comprendiendo mejor los problemas técnicos, económicos y sociales que implica la eficaz utilización del crédito por los pequeños agricultores como incentivo para el desarrollo agrícola, y en consecuencia van combinando el crédito con trabajos de educación y de orientación técnica. Los servicios de divulgación agrícola tienen un papel muy importante que desempeñar en sistemas tales como el de crédito supervisado, por ejemplo planificando los créditos que se conceden a las familias de agricultores y asistiéndolas para que los empleen debidamente. El asesoramiento y la orientación técnicos, junto con la economía doméstica y con la educación aplicada en materia de nutrición, han contribuido a mejorar la salud, la asistencia social y el bienestar económico de las familias de agricultores.

En cualquier programa de crédito supervisado, los servicios de divulgación deberían hacer hincapié en el esfuerzo propio y en la ayuda mutua para superar los diversos problemas técnicos, económicos y sociales con que se enfrentan los agricultores. Este proceso educativo también permite crear una sólida base para la organización y el desarrollo de cooperativas. Cuando éstas han adquirido suficiente experiencia, pueden encargarse de algunos de los servicios que se prestan dentro del programa de crédito supervisado, reduciendo así los gastos administrativos y proporcionando mayores beneficios económicos y sociales en general.

La ampliación del crédito agrícola y su empleo con fines productivos no siempre tiene como resultado el desarrollo agrícola general. En las etapas iniciales del desarrollo agrícola, el crédito a los agricultores necesariamente ha de tener carácter consuntivo; el elemento productivo del crédito agrícola no aumenta gradualmente sino en etapas posteriores del desarrollo agrícola. Pero, incluso en etapas más avanzadas, el crédito agrícola que se concede con fines productivos debe ser complementado con préstamos para satisfacer las necesidades de la comercialización, el almacenaje y la elaboración de las cosechas y de la adquisición de los bienes de capital y de consumo que se requieren. Todavía no se reconoce suficientemente que, sin sistemas de crédito integrado encaminados a satisfacer las múltiples necesidades de los agricultores, no se puede lograr un gran desarrollo agrícola. En la mayoría de los países en desarrollo se están organizando cooperativas para proporcionar dicho crédito integrado.

En los países en desarrollo, no se puede hacer una distinción clara entre las actividades cooperativas y las estatales. En algunos países se tiende a integrar las actividades de las instituciones de crédito oficiales y semioficiales con las de las cooperativas. La concesión de créditos por organizaciones crediticias oficiales y semioficiales a los agricultores, individualmente considerados, entraña ciertas desventajas, pero el hecho de que por encima de ellas exista una poderosa institución de crédito oficial o semioficial, bien organizada y bien dirigida, permite fomentar, orientar y financiar como es debido las cooperativas agrícolas o rurales. Hay algunos destacados ejemplos de bancos centrales que han aplicado dicho sistema a los problemas del crédito y la financiación integrados en materia agrícola.

El éxito o el fracaso de todo enfoque integrado del crédito agrícola, incluso supervisado, depende básicamente de las siguientes condiciones:

a) Una política de crédito agrícola positiva y dinámica, que requiere una actitud progresista e informada por parte del gobierno con respecto al desarrollo agrícola;

b) Disponibilidad de personal capacitado en todos los niveles, y

c) Fondos suficientes para efectuar préstamos.

A menudo, las condiciones a) y b) son mucho más importantes que la c). Por lo general, la política gubernamental constituye un factor decisivo, pues en los países en desarrollo el Estado tiene que desempeñar una función esencial en la organización y financiación de los programas de crédito agrícola, en la promoción, movilización e inversión de los ahorros rurales, y en el desarrollo de los servicios institucionales y de los programas de capacitación pertinentes a fin de crear los incentivos necesarios para continuar los trabajos en materia de desarrollo.

### **III.—La Política Fiscal como incentivo en la agricultura.**

En términos generales, se ha observado que todo incremento de los impuestos que pagan los agricultores suele constituir en sí mismo de la propiedad y a la improbabilidad de que rinda una mejor cosecha dicho incremento sea técnica y económicamente viable. Esto se apli-



ca a los impuestos pagaderos tanto en efectivo como en especie. Cuando se aumentan por encima de lo normal los impuestos que se fijan a los terratenientes que se dedican directamente a las labores agrícolas, tales agricultores necesitan dinero para pagarlos (o tienen que entregar, en lugar de los impuestos o como impuestos de hecho, algunas de sus cosechas que, en caso contrario, vendería o consumiría en su hogar). En situaciones de esta índole, su reacción económica normal (aparte de la emotiva) consistirá en tratar de incrementar el rendimiento de las cosechas de sus predios para poder pagar los nuevos impuestos sin tener que disminuir su nivel de consumo ni el de su familia. Si el terrateniente no se dedica directamente a las tareas agrícolas sino que arrienda sus tierras (se pague la renta en efectivo o en especie), es probable que la carga que supone la elevación del impuesto sea traspasada al arrendatario, cuya reacción, a su vez, probablemente sea similar a la que el terrateniente mismo tendría si se dedicase personalmente a los trabajos. Así pues, en ambas situaciones, el aumento de los impuestos probablemente actúe como incentivo para elevar la producción, siempre que este incremento sea técnicamente un incentivo para obtener una producción más grande, siempre que factible. Cuando no sea así, debido, por ejemplo, a la índole marginal de la técnica agrícola local, el efecto de incentivo de la elevación de los impuestos tampoco existirá, por supuesto. El efecto de incentivo de la elevación de los impuestos también puede ser dudoso cuando el aumento del rendimiento de las cosechas no proporcione al agricultor un mayor ingreso en efectivo, como, por ejemplo, si el mercado se encuentra controlado por un sólo comprador, o por unos compradores, o si los precios de la cosecha son muy sensibles al incremento de la oferta.

De todas formas, la elevación de los impuestos constituye un instrumento bastante tosco y rudo para estimular el desarrollo agrícola. En los países en desarrollo, a menudo no existen las condiciones básicas que se requieren para utilizarlo con éxito, esto es, la posibilidad de aumentar las cosechas y de lograr mayores ingresos con su venta. Por consiguiente, la elevación de los impuestos fijados a los terratenientes y a los agricultores puede hacer que el contribuyente efectivo, es decir, quien realmente cultiva la tierra, se encuentre en la imposibilidad absoluta de pagar ningún impuesto, en cuyo caso puede ocurrir que se le confisquen los predios por evasión fiscal o que sencillamente abandone las tierras, dando lugar a una posible migración hacia las ciudades por parte de los agricultores que quedan desposeí-

dos o eluden el pago de los impuestos. En ambos casos, el aumento de los impuestos será, pues, contraproducente; no producirá ninguno de los efectos fiscales o económicos deseados, pero tendrá consecuencias sociales que no son de desear.

Actualmente, se comprende este problema en todas partes, por lo que las medidas impositivas destinadas a estimular la agricultura están adoptando formas más útiles. En particular, se ha comprobado que la disminución de las bases y las tarifas impositivas, particularmente las diferenciales, pueden tener un efecto más favorable en el desarrollo agrícola y en la producción que la elevación de los impuestos. En consecuencia, la disminución, más bien que el aumento, de los impuestos constituye hoy día la parte principal de las medidas impositivas encaminadas a estimular el desarrollo agrícola, aunque las medidas de la última clase citada todavía desempeñan un papel importante en determinadas situaciones.

Las medidas dirigidas a crear incentivos para el desarrollo agrícola pueden clasificarse en dos tipos: positivas, tales como las exenciones o desgravaciones fiscales concedidas por el mejoramiento de la tierra (previamente cultivada o no cultivada por cualquier razón), y negativas o punitivas, que afectan a las tierras en las que no se han introducido mejoras o en las que se han introducido mejoras de forma inadecuada, y a las tierras que no han sido destinadas a su uso más económico o a un uso conforme a las políticas agrícolas de los países de que se trate.

Las medidas impositivas destinadas a estimular el mejoramiento de la tierra, por medio de la inversión del terrateniente o por medio de la intensificación de los esfuerzos adicionales de quien la cultiva realmente, consisten por lo general en medidas que eliminan totalmente los impuestos sobre tales mejoras (y sus resultados) o que les aplican un impuesto diferencial que resulta más ventajoso para el contribuyente que el que le imponían hasta ese momento. Los impuestos uniformes sobre la tierra son la medida fiscal más primitiva de esta clase, dado que, si los impuestos permanecen invariables, solamente el contribuyente recibe los beneficios de cualquier mejora que se haya introducido o del esfuerzo adicional realizado. En general, es probable que el terrateniente resulte beneficiado, las razones son evidentes cuando él es también quien realmente cultiva la tierra o cuando trabaja con ayuda de mano de obra pagada. Sin embargo, es probable

que el aumento de los beneficios que el incremento de las cosechas supone para el terrateniente o para quien realmente cultiva la tierra (en los casos en que ésta se encuentre arrendada) se vea viciado cuando el mercado de las cosechas es especulativo, dado que la reacción de dicho mercado ante el aumento de la oferta consistirá en disminuir los precios; en tales casos lo más probable es que se beneficie el comprador de la cosecha y no el dueño de la tierra o quien la cultiva realmente.

La mayoría de las medidas impositivas destinadas a recompensar el desarrollo agrícola y el incremento de la producción de cosechas van más allá del simple mantenimiento de un tipo uniforme de impuestos sobre la tierra, independientemente de la magnitud de las cosechas que se recogen en cada unidad de cultivo. Existen otras muchas medidas fiscales posibles; su característica más común es que de la base impositiva se deduce, total o parcialmente pero por lo general de forma condicional y temporal, el valor de las mejoras introducidas en la tierra.

La exención total o parcial del impuesto sobre la tierra (o del impuesto sobre los ingresos agrícolas, o de la parte del impuesto general sobre la renta con que se gravan los ingresos procedentes de actividades agrícolas) puede limitarse a las tierras mejoradas en ciertas formas expresamente determinadas por ley o previamente aprobadas por las autoridades correspondientes.

Una característica frecuente de las medidas relativas a estos asuntos es la limitación temporal de las exenciones o desgravaciones fiscales concedidas con respecto a las mejoras de la tierra.

El efecto de las medidas fiscales punitivas puede ser estimular el cultivo de las tierras que han sido dejadas en barbecho o el mejoramiento de las tierras baldías, mediante inversiones, trabajos del agricultor o una combinación de ambos factores. Tales medidas por lo general consisten en la aplicación de impuestos uniformes por unidad de tierra o en recargos de los impuestos correspondientes a tales tierras de conformidad con las disposiciones generales del impuesto sobre la tierra.

Se observa que las disposiciones que acabamos de resumir no persiguen el propósito de beneficiar, gracias al mantenimiento de un

nivel artificialmente bajo de la impositibilidad de la tierra, a los dueños de tierras que aumentan su valor por motivos ajenos a mejoras o a la elevación del nivel impositivo general; se aplica un incremento impositivo sobre el valor del terreno a dichos aumentos del valor de la tierra, con tasas que pueden llegar a absorber hasta el 75 por ciento del provecho que representan para el propietario.

Los impuestos punitivos aplicados a las tierras baldías o a las tierras dejadas en barbecho no pueden hacerse efectivas hasta que las tierras de que se trate hayan sido dejadas sin cultivar durante un determinado lapso.

El recargo punitivo descrito a menudo es progresivo.

En algunos países, las medidas que se relacionan con la aplicación de impuestos punitivos a las tierras baldías afectan solamente a las propiedades de una extensión determinada o superior a ella; la exención de las propiedades más pequeñas tal vez refleje los métodos primitivos de trabajo que emplean quienes cultivan minifundios, que requieren el barbecho de los campos en rotación anual.

En ciertas circunstancias, las políticas nacionales pueden requerir el fomento o el desaliento de la producción de determinadas cosechas. Por lo general, las medidas de esta clase se deben a consideraciones relacionadas con el comercio exterior. Puede ocurrir que las importaciones excesivas de alimentos consuman las divisas y hagan menester aumentar la producción nacional de alimentos para reducir las importaciones. Puede suceder, asimismo, que un país posea la combinación apropiada de suelo, clima y condiciones económicas para dedicarse a la producción de cosechas susceptibles de llegar a ser una lucrativa fuente de divisas. Normalmente, las políticas nacionales pertinentes se aplican mediante medidas distintas de los impuestos. Cabe hacer notar aquí, sin embargo, que en algunos países hay medidas impositivas encaminadas a estimular ciertos cultivos (o desalentar otros). Es corriente que tales medidas consistan en la desgravación del impuesto sobre la tierra que se aplica a las zonas convertidas a los cultivos convenientes, o, si lo que se procura es desalentar determinados cultivos, en un impuesto punitivo sobre la tierra empleada para el cultivo que no se desea; también se pueden conceder desgravaciones del impuesto sobre la renta respecto de los ingresos procedentes del cultivo de las cosechas que se desean. Se dispone de poca

información concreta sobre este tema, lo cual puede deberse a que las medidas de esa clase sean relativamente raras.

#### **IV.—El nivel de vida como incentivo en el desarrollo agrícola y rural.**

La elevación del nivel de vida es el objeto principal del desarrollo económico y social; el aumento de la productividad agrícola es un medio de alcanzar un nivel de vida más elevado; y la posibilidad de elevar ese nivel de vida constituye un incentivo básico para lograr una mayor productividad agrícola. La introducción de mejoras en materia de higiene, enseñanza, nutrición, vivienda y demás componentes del nivel de vida de la población agrícola puede considerarse también como condición previa (o “exigencia infraestructural”) del desarrollo económico. Las exhortaciones para que el pueblo participe en las campañas de alfabetización o de sanidad puedan hacerse destacando que cuanto mejor sean la educación y la salud generales tanto mayores serán la producción agrícola y los ingresos. Por otra parte, en la política de desarrollo rural no se suele sacar partido deliberadamente de ciertos beneficios en un sector determinado del nivel de vida, como por ejemplo la vivienda, la higiene o la enseñanza, utilizándolos como incentivos para introducir innovaciones o cambios en la producción agrícola. En otros términos, los gobiernos por lo general no tienen por norma ofrecer mejores condiciones en materia de vivienda, higiene o enseñanza como incentivo o premio para que introduzcan ciertos cambios en la agricultura. Hay excepciones a la regla, pero generalmente los efectos de dichos factores sobre la producción agrícola tienden a ser indirectos y manifestarse principalmente en que contribuyen a suprimir obstáculos (o “desincentivos”), a promover las actitudes y capacidades necesarias para el desarrollo y a hacer entrar en juego otros incentivos.

Actualmente se está tratando de vincular la alfabetización —llamada “alfabetización funcional” en el presente contexto— al desarrollo nacional; ello incluye proyectos de desarrollo agrícola con planes de alfabetización conexos, en virtud de los cuales se espera que la alfabetización contribuya a que aumente considerablemente la productividad. Con arreglo a ese criterio, el fomento del alfabetismo cumple una doble función pues difunde el saber y promueve las actitudes que permitirán que los adultos de toda población desempeñen su papel en un ambiente caracterizado por un rápido progreso técnico.

Algunos expertos han informado que, si bien hay sin duda una

correlación lógica entre el nivel de enseñanza de los campesinos y su productividad, la importancia de la educación depende, al parecer, de la índole de las tareas que han de cumplirse. Así por ejemplo, el cultivo y la cosecha de la caña de azúcar y la escardadura del algodón no parece que mejoren mucho con la difusión de la enseñanza elemental; en cambio, los efectos de ésta sobre el cultivo del arroz y del maíz, así como en la industria de productos lácteos, son importantísimos.

No es la implantación de prácticas aisladas, sino la combinación de nuevas prácticas lo que parece ser de gran importancia para elevar la productividad agrícola.

Se considera que la desnutrición y la alimentación insuficiente, que están generalizadas entre los trabajadores agrícolas de los países en desarrollo, constituyen un "desincentivo" para la adopción de prácticas agrícolas perfeccionadas. "El campesino que vive angustiado por la posibilidad de pasar hambre no puede correr el riesgo de ensayar los nuevos métodos o cultivos que una persona extraña le presenta como más útiles, y piensa que debe aferrarse a lo que sabe que le dará de comer, aunque sea mal". La apatía y la falta de iniciativa que suelen observarse en las zonas rurales pueden atribuirse también a la desnutrición. El bajo rendimiento del trabajo y la tendencia a rehuir esfuerzos prolongados son también resultados de la adaptación del organismo a un bajo insumo alimentario, en especial de proteínas.

Las anemias carenciales, debidas principalmente a la falta de hierro y de proteínas, están muy generalizadas en los países en desarrollo. La insuficiencia de hierro tiene consecuencias especialmente graves para las mujeres púberes de las regiones tropicales, que en el curso de su vida necesitan ese elemento en abundancia y que a menudo cargan con la mayor parte de los trabajos agrícolas. En muchos estudios se ha comprobado que la capacidad de trabajo se reduce cuando hay carencia vitamínica. Las infecciones oculares debidas a la falta de vitamina A, los trastornos cardíacos, nerviosos y neuromusculares debidos al beriberi y otras graves afecciones hacen que baje el rendimiento en el trabajo.

El nivel de salud física y mental tienen una influencia directa sobre la capacidad de producción. "Ciertas enfermedades crónicas, como el paludismo, las anemias tropicales y las parasitosis, son corrientes en muchos países en vías de desarrollo y altamente perjudiciales para la capacidad de trabajo de la población. La elevada incidencia de

las infecciones y enfermedades y la baja perspectiva de vida reducen el número de personas en estado de trabajar y sus efectos son francamente desfavorables para la economía general del país”.

Los servicios sanitarios en las zonas rurales y urbanas normalmente se establecen para atender las necesidades sanitarias básicas, sin reparar en los objetivos fijados para la producción ni el papel contraproducente de las enfermedades. Sin embargo, consideraciones de productividad hacen que aumente mucho la importancia económica de los programas sanitarios. No obstante, los aspectos sanitarios que constituyen un incentivo para la agricultura no han sido estudiados científicamente, y la relación existente entre la salud y la productividad no es tan evidente como lo es en la industria. Además, los servicios sanitarios laborales, que tienden a mantener la salud de los obreros y a protegerlos contra los riesgos propios de su trabajo o de su medio ambiente, han sido organizados con el propósito principal de atender las necesidades de los trabajadores industriales.

Las posibilidades de contraer enfermedades son mayores cuando los trabajadores agrícolas están en contacto directo con diversos animales, con sus productos y con tierra y agua contaminados, y cuando se exponen a las picaduras de los insectos y artrópodos que abundan en el campo. “Cierto es que algunos agentes infecciosos y parasitarios afectan del mismo modo a los habitantes del campo y de las ciudades; sin embargo, el medio ambiente del agricultor y su familia facilita un contacto más frecuente y más duradero con los agentes patógenos, con el consiguiente aumento de las infecciones que minan la vitalidad y disminuyen el rendimiento de la población rural”.

El aumento de la productividad laboral y la posibilidad de colonizar tierras antes infectadas figuran entre los beneficios económicos de la erradicación del paludismo. El paludismo causa debilidad física, apatía mental y desgana. Otras enfermedades que minan la fortaleza y la capacidad de trabajo de la población rural de los países en desarrollo en muchas partes del mundo son la oncocerquiasis, la bilharziasis y la helmintiasis (infecciones de gusanos).

En resumen, la base indispensable para que los campesinos cooperen en un programa de desarrollo rural para ser cierto nivel mínimo de salud y de conocimientos de higiene. Sin ello, es poco probable que el campesino tenga energía e interés suficientes para responder a los incentivos encaminados a lograr una mayor productividad.

En varios lugares se ha utilizado la vivienda como incentivo para estabilizar la mano de obra industrial y urbana; sin embargo, ese sistema es poco común en el sector agrícola, donde los trabajadores tienen sus familias y sus hogares. Las grandes empresas agrícolas, como las haciendas, pueden desde luego proporcionar viviendas para contar con una fuerza de trabajo estable, aunque la vivienda que así se facilita quizá sea más una necesidad que un incentivo. En ciertos países desarrollados se considera que los planes de ayuda a los trabajadores agrícolas para la construcción de casas propias son en parte un incentivo para evitar que emigren a las ciudades. En ciertos países, los incentivos para la colonización de territorios explotados por primera vez (tierras vírgenes) han consistido en ofrecer viviendas (junto con servicios de enseñanza y de otra índole).

La mala vivienda, con sus efectos perjudiciales sobre la salud, puede afectar a la productividad agrícola; los riesgos son mayores cuando el ganado y los demás animales comparten la vivienda. Se ha dicho que, "...las condiciones sanitarias de las aldeas donde habitan la gran mayoría de las familias campesinas tienden a perpetuar la enfermedad y a disminuir la fortaleza física y mental de la población, que en esas circunstancias sólo es capaz de obtener un pobre rendimiento de la tierra, lo que acarrea un nuevo aumento de la pobreza".

Sin embargo, la influencia precisa de la vivienda sobre la producción agrícola no ha sido objeto, como en el caso de la nutrición y de la higiene, de una medición científica exacta, y tendrá que ser investigada en el porvenir.

En secciones anteriores del informe analizado se presentó la importancia de las carreteras, del transporte, de los mercados, de la electrificación y de los servicios recreativos como medio de combatir el aislamiento físico de los campesinos y de facilitar entre ellos la difusión de nuevas ideas y de procedimientos agrícolas perfeccionados.

La industrialización rural y los programas de obras públicas rurales pueden también contribuir eficazmente a ese proceso de modernización. Se pueden proporcionar oportunidades de empleo a la mano de obra rural excedente. El desarrollo de la infraestructura y de los servicios necesarios para la industrialización rural suelen también mejorar considerablemente la producción agrícola. Cabe, pues, crear una situación dinámica en que la modernización y la técnica traigan consigo actitudes favorables a las innovaciones y a los incentivos para



la producción agrícola e industrial. Los bienes que se producen y comercializan en los mercados locales constituyen un incentivo especial, pues crean o estimulan la demanda de tales artículos de consumo en lugares donde la población tenía poco o ningún conocimiento de su existencia.

Muchos países en desarrollo han emprendido en los últimos años amplios programas de desarrollo rural que suponen la modernización de la agricultura y la creación de industrias agrícolas de transformación, pequeñas y medianas, así como de otras industrias relacionadas con la agricultura, en el campo. Uno de los propósitos principales de esa planificación global del desarrollo es crear oportunidades diversas de empleo para las familias rurales desempleadas o insuficientemente empleadas en las industrias primarias y secundarias que se relacionan entre sí. El desarrollo complementario del sector terciario, compuesto por los servicios de comercialización, almacenamiento y distribución, crea también nuevas oportunidades de empleo para los campesinos semiespecializados, y la construcción de carreteras, de ferrocarriles y de conductos de agua da empleo a gran número de habitantes rurales no calificados.

Sin embargo, la industrialización rural puede tener consecuencias perturbadoras sobre la sociedad y las formas de vida tradicionales. El crecimiento y la expansión de las industrias rurales y la aplicación progresiva de la ciencia y de la técnica suponen inevitablemente cambios de los valores sociales, de las actitudes y de los móviles de los individuos y de la comunidad rural entera. Esa transformación de valores suele a menudo servir de incentivo para la producción agrícola y para la participación en otros proyectos de desarrollo. Sin embargo, se deben estudiar y valorar las consecuencias sociales de la modernización de la agricultura y de la creación de industrias rurales, para poder adoptar las medidas apropiadas a fin de facilitar la transición de una forma de vida tradicional a un forma de vida moderna.

---

NOTA: Del presente informe emanó la Resolución No. 66 que aparece en el Tomo Primero de la Memoria de Labores.