

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVIII

EPOCA III

Núm. 55

MESA REDONDA  
OIT - CISS

INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL Y SEGURIDAD  
SOCIAL EN AMERICA LATINA

ENERO-FEBRERO

1969

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

MESA REDONDA OIT-CISS	
INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA .....	9
SESION DE INAUGURACION .....	13
SESION DE CLAUSURA .....	21
RELACION DE ASISTENTES .....	31
EVOLUCION Y RELACIONES DE LAS POLITICAS DE INTEGRACION ECONOMICA Y DE SEGURIDAD SOCIAL. ACCION DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.	
Secretaría del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social .....	35
LA ORGANIZACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA Y LA SEGURIDAD SOCIAL.	
Oficina Internacional del Trabajo .....	145
INFORME FINAL .....	183
DOCUMENTOS DE CONSULTA .....	211
DOCUMENTOS DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL .....	291
ORGANISMOS QUE SE RELACIONAN CON LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA ...	315
BIBLIOGRAFIA DE LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA .....	323
INDICE DE LA REVISTA SEGURIDAD SOCIAL CORRESPONDIENTE A LOS NUMEROS 49-54 (Enero-Diciembre 1968) .....	351

**LA INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA  
Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

**Oficina Internacional del Trabajo**

Sr. Aníbal Pinto

## INTRODUCCION

La Oficina Internacional del Trabajo ha venido prestando especial atención a los aspectos sociales de la integración económica en América Latina. Por una parte ha manifestado su disposición para prestar cooperación técnica a las organizaciones regionales que tienen a su cargo la promoción de los procesos de integración; tanto la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) han obtenido tal cooperación en determinadas materias. Por otra parte, la Oficina ha realizado o está efectuando estudios e investigaciones en ese campo. Pueden mencionarse como ejemplos un reciente estudio sobre la integración económica, los problemas de participación y de política laboral (1) y el presente documento que examina cuestiones relacionadas con la seguridad social y la integración en América Latina.

La O.I.T., junto con el Comité Interamericano de Seguridad Social, han organizado una reunión de Mesa Redonda sobre Integración Económica y Seguridad Social que se llevará a efecto en la Ciudad de México en noviembre de 1968. La Secretaría General del CISS presentará a dicha reunión un informe que comprende una relación de los instrumentos jurídicos y de las estructuras institucionales existentes y dirigidos a la integración, así como una visión de los proyectos y realizaciones en esta materia y de cómo se han tratado las cuestiones sociales que pueden derivarse de la integración económica.

La O.I.T., por su parte, en el presente Informe examina algunas relaciones principales entre el proceso de integración y la seguridad social en el ámbito latinoamericano.

Un primer capítulo del Informe intenta evaluar la incidencia eventual de las situaciones nacionales en materia de prestaciones y costos de la seguridad social sobre el curso de la integración y los intercambios regionales. En la medida que se registraran contrastes

---

(1) O.I.T., Departamento de Desarrollo de las Instituciones Sociales, trabajo de investigación. "La Integración Económica en América Latina: Problema de Participación y de Política Laboral". Ginebra, 1968.

muy significativos en aquellas situaciones podría pensarse que ello implica ventajas o desventajas apreciables e injustificadas para los diversos países.

Luego se ha tratado de apreciar los efectos que podrían derivarse del progreso de la integración en cuanto él involucrara el incremento o la aparición de corrientes migratorias de fuerza de trabajo entre los países con la consiguiente necesidad de mantener o establecer sus derechos sociales. A lo anterior debería agregarse la posibilidad de que en algunos o todos los países sobrevinieran diversos trastornos (desempleo, cambios de ocupaciones, desplazamientos internos, etc.), a causa de los reajustes que podrían acompañar o ser exigidos por el proceso.

En un caso u otro, y según sean las hipótesis del análisis que se procura hacer, se deja abierta la cuestión de los cambios o adecuaciones que deberían experimentar los sistemas de seguridad social latinoamericanos a objeto de encarar los requisitos y consecuencias de la integración en lo que a ellos los afecta o compete.

El presente documento intenta ser un nuevo aporte de la O.I.T. al estudio de los aspectos sociales de la integración económica regional, que son el objeto de la consideración de la Oficina, como lo ha puesto de manifiesto la Memoria del Director General a la Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T. (Ottawa, 1966). Por otra parte, los acuerdos de la Comisión Consultiva Interamericana (Buenos Aires, 1965) los de la mencionada Octava Conferencia, así como del Consejo de Administración de la O.I.T. reflejan el interés de los Estados Miembros en el examen de esta materia para la cual la Mesa Redonda de México aportará seguramente elementos de interés.

Este Informe ha sido preparado por el Sr. Aníbal Pinto, profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, con la colaboración del Servicio de Seguridad Social de la O.I.T.

## CAPITULO I

### Incidencia económica de la seguridad social

En primer lugar cabe referirse al problema de las disparidades en los beneficios y costos de la seguridad social y, en general, de las remuneraciones de la fuerza de trabajo, y a su incidencia eventual sobre las condiciones de competencia o de costos relativos de los diferentes países.

De partida, conviene dejar en claro y precisar en líneas generales los desniveles que se registran en el orden latinoamericano en esta materia (1). Para el efecto pueden tomarse como indicaciones la representación de los ingresos destinados a la seguridad social en el producto nacional bruto y las fracciones de la población activa cubiertas por el sistema en varios países.

En el cuadro I puede apreciarse que los recursos movilizados para los distintos fines de la seguridad social van desde alrededor del 2 por ciento hasta más del 13 por ciento del producto nacional bruto (2).

- 
- (1) Sobre el particular, véase especialmente O.I.T. "La seguridad social en las Américas", México-Ginebra, 1967, cuyo primer capítulo da una visión histórica del desarrollo de las situaciones nacionales.
  - (2) Véase O.I.T. "El costo de la seguridad social, 1961-1963", Ginebra, 1967, Págs. 296 a 301. Para algunos países desarrollados las cifras respectivas son las siguientes: EE. UU. (1962-1963 — 7,1 por ciento); Canadá (1962-1963 — 11,2 por ciento); República Federal de Alemania (1963 — 16,8 por ciento); Italia (1963 — 15,3 por ciento); Reino Unido (1963-1964 — 11,7 por ciento).

## Cuadro I

### Ingresos de la seguridad social en porcentaje del producto nacional bruto

País	Año	% P. N. B.		País	Año	% P. N. B.	
Bolivia	1963	4,3		México	1963	2,7	
Chile	1963	11,1		Nicaragua	1962-63	2,2	
Colombia	1963	2,0		Panamá	1963	6,0	
Costa Rica	1963	3,3		Paraguay	1963	3,0	
El Salvador	1963	2,3		Uruguay	1963	13,3	
Guatemala	1962-63	1,8		Venezuela	1962-63	2,4	

Los cuadros II, III y IV permiten apreciar mejor el sentido de estas proporciones, señalando respectivamente la distribución de los ingresos de la seguridad social según su procedencia, la distribución de sus egresos entre los distintos regímenes y la distribución de los egresos por prestaciones para los seguros sociales, asignaciones familiares y servicios públicos de salud.

Contrastes de parecido orden pueden verificarse desde el ángulo de los cuotas de la población activa afiliada a los sistemas nacionales. Como pueden comprobarse en el cuadro V, los porcentajes respectivos fluctúan entre un 71 por ciento y un 4 por ciento de los activos.

En general, y como se apunta en un estudio ya citado, "entre las categorías que en su totalidad o en parte carecen de la protección de la seguridad social en muchos países latinoamericanos, se cuentan los trabajadores agrícolas, los por cuenta propia, los domésticos, los trabajadores a domicilio, los miembros de la familia del trabajador. Están, pues, fuera de la seguridad social grupos que representan o la mayoría de la población económicamente activa, o, en todo caso, una proporción importante de ésta y que, además, en buena parte, son personas de bajos ingresos, es decir, los más necesitados de la seguridad social" (1). En cierto modo, de la mayor o menor ponderación de esos grupos, consecuencia del nivel y las características del desarrollo, dependerá en alto grado tanto la extensión del sistema de seguridad social como el monto de recursos que demanda.

(1) Véase O.I.T. "La seguridad social...", op. cit., pág. 46.



II. Distribución de los ingresos de la seguridad social  
de acuerdo con su procedencia

Países	Año	Contribuciones de asegurados empleadores		Impuestos y tasas especia- les	Partici- pación del Es- tado	Partici- pación de otras entida- des pú- blicas	Renta del capita- l	Transfe- rencias de otros regíme- nes	Otros ingre- sos	Total
Bolivia	1963	150	604	2	229	—	8	—	7	1000
Chile	1963	182	377	18	304	6	20	73	20	1000
Colombia	1963	79	332	—	576	—	—	—	13	1000
Costa Rica	1963	210	314	—	367	—	97	—	12	1000
Guatemala	1962-63	132	363	—	500	—	—	—	5	1000
México	1963	685		—	257	—	58	—	—	1000
Nicaragua	1962-63	376		—	598	—	25	—	1	1000
Panamá	1963	233	351	12	290	—	111	—	3	1000
Paraguay	1963	292	455	—	179	—	48	—	26	1000
El Salvador	1963	51	388	—	559	—	1	—	1	1000
Uruguay	1963	826		—	69	—	1	—	104	1000
Venezuela	1962-63	103	178	—	707	—	5	—	7	1000

O.I.T. El costo de la seguridad social, 1961-1963, Ginebra, 1967, Págs. 323 a 329.

**III. Distribución de los egresos de la seguridad social  
entre los distintos regímenes**

Países	Año	Seguros sociales	Asignaciones familiares	Funcio. y militares	Servicios públicos salud	Asisten- cia pú- blica	Vícti- mas guerra	Gastos Admin.	Total
Bolivia	1963	654	254	—	92	—	—	—	1000
Chile	1963	322	253	363	62	—	—	—	1000
Colombia	1963	261	177	—	562	—	—	—	1000
Costa Rica	1963	845	—	—	155	—	—	—	1000
Guatemala	1962-63	400	—	140	—	460	—	—	1000
México	1963	647	—	208	145	—	—	—	1000
Nicaragua	1962-63	390	—	—	213	397	—	—	1000
Panamá	1963	507	—	149	317	27	—	—	1000
Paraguay	1963	494	—	318	188	—	—	—	1000
El Salvador	1963	193	—	278	472	57	—	—	1000
Uruguay	1963	611	72	263	54	—	—	—	1000
Venezuela	1962-63	323	—	—	—	677	—	—	1000

O.I.T. El costo de la seguridad social, 1961-1963, Ginebra, 1967, Págs. 316 a 322.

IV. Distribución de los egresos por prestaciones para los seguros sociales, asignaciones familiares y servicios públicos de salud

Países	Año	Enfermedad-Maternidad			Accidentes de Trabajo			Pensio- nes	Desem- pleo	Asigna- ciones familia- res	Servicios pú- blicos salud	Total
		Asisten- cia mé- dica	Presta- ciones en dinero	Total	Asisten- cia mé- dica	Presta- ciones en di- nero	Total					
Argentina *	1963							80,0			20,0	100,0
Brasil *	1963	11,4	71,6	83,0				1/			17,0	100,0
Chile	1963	12,1	3,2	15,3	0,6	0,6	1,2	31,9	1,4	42,4	8,8	100,0
Colombia	1963	18,8	1,2	21,0	—	—	—	—	—	19,0	60,0	100,0
Costa Rica	1963	58,2	6,9	65,1	5,0	8,2	13,2	3,3	—	—	18,4	100,0
República Domi- nicana *	1963	70,8	12,0	82,8	7,7	2,6	10,3	6,9	—	—	—	100,0
Guatemala	1962-63	5,3	2,4	7,7	18,9	14,8	33,7	—	—	—	58,6 <sup>2</sup>	100,0
México	1963	50,3	3,3	53,6	.	.	7,6	17,8	—	—	21,0	100,0
Nicaragua	1962-63	47,8	9,4	57,2	0,9	1,5	2,4	1,4	—	—	39,0	100,0
Panamá	1963	33,3	5,7	39,0	—	—	—	19,0	—	—	42,0	100,0
Paraguay	1963	47,6	6,9	54,5	—	—	1/	12,2	—	—	33,3	100,0
Perú *	1962	42,9	11,8	54,7	—	—	1/	1/	—	—	45,3	100,0
El Salvador	1963	18,7	5,4	24,1	.	.	2,4	—	—	—	73,5	100,0
Uruguay	1963	—	—	—	—	—	—	83,0	—	9,9	8,1	100,0
Venezuela	1962-63	19,2	3,5	22,7	5,0	1,8	6,8	—	—	—	70,5	100,0

O.I.T. El costo de la seguridad social, 1961-1963, Ginebra, 1967, páginas 330 a 343.

\* País no incluido en los cuadros anteriores.

1 Incluido en "enfermedad-maternidad".

2 Incluida en la "asistencia pública".

Abría que agregar, por otro lado, que las diferencias registradas disminuirían sensiblemente si sólo se tomaran en cuenta los sectores y actividades más “modernizadas” o adelantadas de cada país, lo que tiene significación para algunas observaciones que se harán más adelante.

A despecho de los contrastes comprobados, es indispensable no extraer conclusiones sin considerar una serie de aspectos y antecedentes que se presentarán en los puntos siguientes.

### Cuadro V

#### Asegurados como proporción de la población activa (1)

País	Año	Asegurados como % población activa
Argentina	1961	33
Bolivia	1960	6
Brasil	1960	23
Colombia	1967	9
Costa Rica	1966	29
Chile	1960	71
Ecuador	1962	12
El Salvador	1961	7
Guatemala	1966	27
Honduras	1961	4
Nicaragua	1963	13
Panamá	1966	28
Paraguay	1964	8
Rep. Dominicana	1960	9

1 Fuente: O.I.T. “La seguridad social...”, op. cit., pág. 39.

## 1. Un concepto de costo de la seguridad social desde un punto de vista económico.

El primero, de naturaleza muy general, tiene que ver con el propio concepto de "costo de la seguridad social", usado corrientemente para estimar los ingresos del sistema y para relacionarlos, como antes se hizo, con magnitudes significativas, tales como el Producto Nacional Bruto o el Ingreso Nacional.

Aunque válido y pertinente, si se tienen en vista los propósitos de este documento, es imprescindible escrutar aquel concepto para apreciar sus implicaciones económicas. En este sentido no podría olvidarse que el funcionamiento de un esquema de seguridad social, junto con envolver el uso y gasto de recursos humanos y materiales, así como de ahorros (acumulación de fondos de reserva) también contiene una más o menos alta cuota de transferencias entre personas y grupos. La operación administrativa —incluso la que tiene lugar a nivel de las empresas y que habitualmente no es considerada— la atención médico-sanitaria, la provisión de bienes y servicios de diverso orden para los afectados por "estados de necesidad", son componentes indudables del "costo real". Distintas, como se comprende, son aquellas transacciones— por ejemplo, las asignaciones familiares o las pensiones, que representan básicamente la cesión de parte de algunas personas o grupos de una fracción de sus ingresos para beneficio de otras.

Aunque con una perspectiva de la economía nacional, en su conjunto, el segundo tipo de desembolsos tiene un significado distinto que los ítems del llamado "costo real", ello no involucra que no tengan importancia o puedan ser manipulados desaprensivamente. Desde luego, los efectos redistributivos de las transferencias pueden dar origen a reacciones compensatorias y, así, a tensiones inflacionarias. Por otro lado, en la medida que su financiamiento comprometa a las empresas, representaría para éstas otro componente de sus pagos a la fuerza de trabajo.

---

1 En el caso europeo, en los inicios del Mercado Común, parecía ser que los beneficios sociales eran relativamente más altos en los países de menores salarios relativos. Al decir del autorizado "Informe Ohlin" (O.I.T., "Aspectos sociales de la cooperación económica europea", Ginebra, 1956, pág. 35). "...los empleadores de los tres países con salarios relativamente más bajos (Italia, Austria y Holanda) y de Bélgica y Francia, de un nivel intermedio, parecían pagar las cargas sociales más altas, en tanto que las mismas

Cualquiera sea la apreciación que se tenga sobre los aspectos señalados en el punto anterior, podría continuarse la discusión tomando la idea general de que el mayor "peso" y extensión de los sistemas de seguridad social tiende a elevar los niveles efectivos de remuneración de la fuerza de trabajo (1). Desde esta base se plantean dos interrogaciones principales, estrechamente relacionadas. Una tiene que ver con la representación de esos pagos en la estructura de costos de las unidades productoras. La segunda se refiere a la eventual incidencia o vinculación del nivel de las remuneraciones con los precios finales de los bienes y, por ende, con las posibilidades de competencia de las empresas. En otras palabras, las disparidades en materia de seguridad social y salarios serían tanto más importantes cuanto más elevada fuera la participación de esos pagos en los costos globales y mayor su incidencia en la formación de los precios de mercado.

## **2. El costo de la mano de obra y los costos de producción.**

El primer aspecto que cabe examinar es la cuota que pueden cubrir las remuneraciones directas e indirectas en los costos totales de las unidades productivas.

Además de complejo, el asunto no se presta a conclusiones sólidas a causa de la escasez de antecedentes. Sin embargo, recurriendo a varios trabajos que han incursionado en ese terreno parece posible formarse una idea gruesa y aproximada de la situación latinoamericana al respecto.

a) Aportes de mucho interés contienen algunos trabajos de la División Industrial de la C.E.P.A.L. (Comisión Económica para Latina). De ellos hemos escogido los referentes a dos subsectores de primera importancia: el textil y el siderúrgico.

En lo que respecta al primero y considerando solamente a las empresas manufactureras de algodón (1), se examinó la estructura de costos teniendo en consideración tres aspectos: el tipo de producto, el tamaño de la fábrica y el nivel tecnológico adoptado.

---

cargas en los países escandinavos y en Suiza eran de moderada a bajas. Así, el margen entre los salarios más altos y más bajos es apreciablemente reducido al tomar en cuenta las cargas sociales". No parece, sin duda ya pesar de la falta de antecedentes adecuados, que esa situación se repita en América Latina.

1 Para detalles y metodología, véase C.E.P.A.L., "La industria textil en América Latina", Informe Regional, 1966.

En el cuadro VI se presenta la distribución porcentual de los elementos del costo de producción según la calidad del tejido fabricado.

### Cuadro VI

#### Algodón: distribución porcentual de los costos de producción según el tejido fabricado

Tipo de tejido producido Tamaño de la fábrica	Tela burda hilo 8 Ne (74 TEX) 26.000 husos (1.170 telares)	Tela mediana hilo 18 Ne (33 TEX) 26.000 husos (950 telares)	Tela fina hilo 40 Ne (15 TEX) 26.000 husos (560 telares)
<b>I. Costos fijos</b>	<b>24,60</b>	<b>34,87</b>	<b>44,36</b>
Mano de obra fija a)	3,26	5,91	9,16
Depreciación	6,17	8,53	10,51
Manutención	0,52	0,73	0,93
Interés sobre el capital	14,34	19,23	23,12
Gastos de administración	0,31	0,47	0,64
<b>II. Costos variables</b>	<b>75,40</b>	<b>65,13</b>	<b>55,64</b>
Materia prima	62,06	50,79	41,25
Materias auxiliares	1,24	1,02	0,83
Mano de obra variable a)	7,49	7,99	7,51
Vapor	0,12	0,08	0,06
Mantenimiento	1,04	1,47	1,87
Energía eléctrica	1,51	2,13	2,73
Gastos de venta	1,94	1,65	1,39
<b>III. Costos totales</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: C.E.P.A.L., Economías de escala en hilanderías y tejedurías de algodón (E/CN.12/748).

a) Incluso cargas sociales.

Teniendo en consideración lo que interesa a este estudio puede verificarse que lo pagado por concepto de remuneraciones y cargas sociales tanto a la mano de obra fija como a la variable, fluctúa entre poco menos del 11 por ciento y algo más del 16 por ciento, correspondiendo la última cifra a la fabricación de las telas más finas. Podrá apreciarse también que el ítem más representativo es la materia prima, cuya ponderación, como es lógico, tiende a disminuir a medida que se eleva la calidad de los tejidos. Por último, convendría tener en cuenta la participación de los intereses sobre el capital, que van desde poco más del 14 por ciento a sobre el 23 por ciento para las telas de mejor calidad, excediendo en mucho la proporción absorbida por la fuerza de trabajo. En realidad y más aún si se incluye el ítem de las depreciaciones, esa partida corresponde al segundo componente del costo global.

En el cuadro VII se mira el asunto desde el ángulo del tamaño de las empresas y es fácil comprobar las diferencias considerables que experimenta la estructura de los costos en lo que afecta a la fuerza de trabajo y en menor medida a las materias primas. Remuneraciones y carga sociales cubren cerca de un 27 por ciento de los gastos en el caso de fábricas relativamente pequeñas y se reducen casi a la mitad, porcentualmente, en las de mayor dimensión.

### Cuadro VII

**Algodón: distribución porcentual de los costos de producción según el tamaño de la fábrica**  
(Tela mediana (hilo 18 Ne — 33 TEX) )

Tamaño de la fábrica	2.000 husos (73 telares)	26.000 husos (950 telares)
<b>I. Costos fijos</b>	<b>46,48</b>	<b>34,87</b>
Mano de obra fija a)	16,10	5,91
Depreciación	8,79	8,53
Intereses sobre el capital	20,12	19,23
Otros costos fijos	1,47	1,20
<b>II. Costos variables</b>	<b>53,52</b>	<b>65,13</b>
Materia prima	37,32	50,79
Mano de obra variable a)	10,50	7,99
Materiales auxiliares	0,75	1,02
Otros costos variables	4,95	5,33
<b>III. Costos totales</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: C.E.P.A.L., Economías de escala en hilanderías y tejedurías de algodón (E/CN.12/748).

a) Inclusive cargas sociales.



Por último, en el cuadro VIII se examina el problema teniendo en cuenta distintas alternativas tecnológicas para la fabricación de un "tejido medio". Como queda de manifiesto, la representación del costo global de la fuerza de trabajo va reduciéndose sensiblemente en cuanto se pasa a tecnologías más avanzadas. En efecto, él significa un 13 por ciento de los gastos totales en el nivel superior, en tanto llegaba a componer casi el 26 por ciento en el extremo inferior.

### Cuadro VIII

#### Algodón: distribución porcentual de los costos de producción según el nivel tecnológico adoptado

Especificación	Niveles tecnológicos a)		
	Atrasados	Intermedio	Avanzado
<b>I. Costos fijos</b>	<b>32,4</b>	<b>34,9</b>	<b>36,9</b>
Mano de obra b)	9,9	7,9	7,7
Depreciación	6,5	8,1	8,8
Intereses sobre el capital	15,3	18,1	19,6
Otros costos fijos	0,7	0,8	0,8
<b>II. Costos variables</b>	<b>67,6</b>	<b>65,1</b>	<b>63,1</b>
Materia prima	47,1	51,2	52,7
Mano de obra b)	15,9	9,0	5,4
<b>III. Costos totales</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: C. E. P. A. L., Selección de alternativas tecnológicas en la industria textil latinoamericana (E/CN.12/746).

a) El nivel tecnológico "atrasado" se supone equivalente al año de 1950; el nivel "intermedio" equivalente a 1960; y el nivel "avanzado" equivalente a 1965.

b) Mano de obra fija, incluso cargas sociales.

b) En otro estudio industrial de la C.E.P.A.L. (1), se examina la estructura de costos en distintas fases del proceso siderúrgico. Para el efecto se han tomado los antecedentes pertinentes a la fabricación de productos laminados planos y no planos en algunas de las principales plantas instaladas en América Latina. Ellos se presentan resumidos en los cuadros IX y X.

(1) C.E.P.A.L., "La economía siderúrgica de América Latina", 1966. E/CN.12/727, cap. VIII.

En ambos casos resalta de inmediato la escasa proporción que cubren las remuneraciones, incluidas las cargas sociales y el peso decisivo del valor de las materias primas y, a continuación, de los pagos al capital. Aunque se registran diferencias en la situación de las varias plantas estudiadas respecto a ciertos ítems, la estructura global de los costos es bastante similar.

#### Cuadro IX

##### Costo aparente de laminados planos en algunas plantas latinoamericanas (Porcentaje del costo total)

	San Nicolás	Volta Redonda	Huachipato	Monclova
Total materias primas	56,2	61,7	55,4	57,9
Total sueldos y jornales	1,1	1,9	4,4	1,4
Total materiales y servicios	4,6	6,1	5,8	6,3
Costo directo	61,9	69,7	65,6	65,6
Cargas de capital	38,1	30,3	34,4	34,4
Costo total	100,0	100,0	100,0	100,0

#### Cuadro X

##### Costo aparente de laminados no planos en algunas plantas latinoamericanas (Porcentaje del costo total)

	Volta Redonda	Huachipato	Chimbote	Orinoco
Total materias primas	73,6	72,9	73,7	80,1
Total sueldos y salarios	1,2	3,1	2,6	2,4
Total materiales y servicios	7,8	7,7	5,9	6,6
Costo directo	82,6	83,7	82,2	89,1
Cargas de capital	17,4	16,3	17,8	10,9
Costo total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Calculado a base de datos cuadros 58 y 59, documento E/CN.12/727.

c) Desde otro ángulo, ahora regional o subregional, también se ha tratado de evaluar las condiciones en materia de remuneraciones y costos de producción.

Entre estos estudios sobresalen los dedicados por la O.I.T. y la C.E.P.A.L., en asociación con el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, a la situación respectiva de los países que constituyen el Mercado Común de América Central (1). Con los antecedentes allí recopilados se ha confeccionado el cuadro XI, donde se registra la participación de los pagos a la fuerza de trabajo en el costo global promedio de 18 grupos industriales y la representación de las cargas de seguridad social en el costo de una hora de mano de obra. En ambos casos la referencia es a 1962.

**Cuadro XI**

<b>PAIS</b>	<b>Costo de la mano de obra en el costo total</b>	<b>Costo seguridad social en el costo de una hora de mano de obra</b>
	(en tanto por ciento)	
Costa Rica	18	7
El Salvador	15	3
Guatemala	19	4
Honduras	19	4
Nicaragua	18	6
Panamá	20	5

Como puede apreciarse, la representación de los pagos a la fuerza de trabajo, aunque más alta que en los ejemplos antes citados, probablemente es inferior a la que se le atribuye generalmente. De todos modos, debe recordarse que la industria centroamericana, en general, se encuentra todavía en una fase de desarrollo incipiente, en la cual es lógico que los costos por concepto de fuerza de trabajo tengan una mayor ponderación que en el caso de las empresas siderúrgicas o las modernas y grandes del grupo textil latinoamericano.

1 Véase O.I.T., "Informe a los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá sobre el costo de la mano de obra en la industria", Ginebra, 1966. C.E.P.A.L. — Comité de Cooperación Económica "La productividad industrial, el costo de la mano de obra y el costo de producción en el Istmo Centroamericano", 1966. E/CN.12/CCE /335/rev.1.

Por otro lado, no dejará de llamar la atención la similitud en la proporción que cubren los costos de la mano de obra. Ello deriva, como se deja constancia en el estudio respectivo, de que se han tomado en cuenta todos los elementos que componen esos costos y no sólo o principalmente el salario horario por tiempo (1).

d) El trabajo presentado por la C.E.P.A.L. a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, (2) enfocó el problema que nos interesa desde otro ángulo, considerando los componentes del precio oficial de algunos productos industriales efectivamente exportados por varios países latinoamericanos. En cada caso, como puede verse en el cuadro XII, la situación industrial fue comparada con la respectiva de los Estados Unidos.

## Cuadro XII

### Componentes del precio final de productos efectivamente exportados por cada país latinoamericano (3)

(por cientos)

País	Sueldos y Salarios	Materias Primas	Energía	Otros	Total
Argentina	12,4	64,9	2,2	20,5	100
Estados Unidos	13,8	77,5	0,7	8,0	100
Colombia	9,4	62,7	1,7	29,6	100
Estados Unidos	16,8	64,9	1,9	16,4	100
Chile	14,3	49,1	4,7	31,9	100
Estados Unidos	22,8	52,3	4,3	20,6	100
México	16,9	47,1	2,6	33,4	100
Estados Unidos	20,3	59,5	2,3	17,9	100
Perú	14,0	45,6	5,0	35,4	100
Estados Unidos	14,5	71,4	1,5	12,6	100

Fuente: C.E.P.A.L., "América Latina y la conferencia...", op. cit., cuadro 64.

1 "La productividad industrial...", op. cit., véase especialmente, págs. 115-116.

2 C.E.P.A.L., "América Latina y la conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo", 1964, E/CN.12/693, págs. 162 y sig.

3 Para cada país latinoamericano se han tomado ciertos productos industriales, diferentes de uno a otro país, y los componentes del precio se comparan con los correspondientes a los respectivos productos de los Estados Unidos.

Aunque debe tomarse en cuenta que se trata, por lo general de productos diversos para cada país, que presentan, por lo tanto, relaciones específicas en la combinación de factores, se comprueba que la representación de las remuneraciones es parecida, variando de un 9 por ciento en Colombia a un 17 por ciento en México (1). Por otro lado, y en lo que respecta a bienes similares, puede verificarse que sin excepción y en proporciones más o menos marcadas, la participación del costo de la mano de obra es superior en Estados Unidos. También es posible comprobar que los contrastes más notorios entre las dos áreas se representan en el rubro "Otros". A este propósito el informe mencionado indica que:

"La situación que ofrecen en América Latina los demás componentes del precio, principalmente cargas de capital y utilidades, es totalmente diversa a la de los sueldos y salarios e insumos de materias primas, pues, en todos los casos estudiados, los componentes representan una proporción del precio muy superior a la de los Estados Unidos. Ello se debe a otras circunstancias, a saber, la carestía del capital, su precio, el tipo de interés y las cargas de depreciación, y los altos beneficios, ya sean de origen monopólico en el sentido tradicional, o derivados de la marcada protección de los mercados internos".

En resumen, y en relación a la primera de las interrogaciones antes planteadas, la información disponible, aunque fragmentaria y que no llega a cubrir a todas y cada una de las situaciones particulares existentes, sugiere que la participación de las remuneraciones directas e indirectas no constituye un elemento fundamental en las estructuras de costos de la región.

### **3. Nivel de remuneraciones, productividad y precios.**

Pero lo anterior no es, seguramente, el aspecto principal en el análisis. En el razonamiento hipotético a menudo se supone que los pagos a la fuerza de trabajo repercutirán más o menos directa y proporcionalmente en los precios finales de los bienes y que, de este modo, los países o actividades con niveles relativamente altos de re-

---

1 Entre los productos considerados sobresalen carne envasada, carne de pescado, frutas y legumbres en conserva, aceites y grasas, derivados de petróleo, etc. Véase C.E.P.A.L., "América Latina y la conferencia Núm. 1", *op. cit.*, pág. 166.

muneraciones directas o indirectas se encontrarían en posición desventajosa.

Sin embargo, como se sabe, esto no es así, ya que los precios finales dependerán no sólo, ni principalmente, del monto de esos pagos sino que, sobre todo, de la productividad particular de cada uno de los factores empleados y de la correspondiente a la combinación del conjunto de esos factores. En otras palabras, salarios y garantías sociales más elevados pueden estar contrapesados por:

- a) la mayor productividad específica de la mano de obra a causa, por ejemplo, de su mayor calificación, diligencia, intensidad de esfuerzo, etc.;
- b) el mayor rendimiento o eficacia de otros elementos, como ser la aptitud empresarial, los mejores sistemas de organización, los equipos más modernos, las "economías externas" más adecuadas, etc.;
- c) el efecto conjunto de todos los factores y circunstancias relevantes sobre los niveles de productividad.

En el hecho —y para ratificar el razonamiento anterior, basta tener en cuenta que, por lo general, son las actividades de productividad más elevada y, por lo tanto, de mejor posición competitiva en el mercado interno y/o externo las que habitualmente pagan salarios más altos y otorgan beneficios sociales mucho más amplios que los que prescribe la legislación común. Y lo propio, claro está, ocurre en el ámbito internacional. Como anotaba en su momento el citado Informe Ohlin: "...diferencias en los niveles de salarios (y cargas sociales) en distintos países reflejan, en el conjunto, diferencias en la productividad. La mejor evidencia de esto es el hecho de que los países de altos niveles de salarios han sido efectivamente capaces de exportar lo suficiente para pagar por sus importaciones... Las ventajas compensatorias de los países de altos niveles de salarios son familiares. Ellas incluyen ventajas tales como la riqueza de recursos naturales, el equipo de capital relativamente abundante, nivel de administración y empresariado relativamente alto y una fuerza de trabajo entrenada, con experiencia y eficiencia" (1).

Por otro lado, y atendiendo a un aspecto de la integración latinoamericana sobre el que se volverá más adelante, cabe tener en cuen-

---

1 O.I.T., "Aspectos sociales...", *op cit.*, págs. 38-39.

ta que es más que probable que las actividades y empresas que han de participar más activamente en ese proceso sean, precisamente, las de mayor productividad relativa y, por ende, aquellas en las cuales pesan proporcionalmente menos las cargas correspondientes a remuneraciones y beneficios sociales.

El trabajo ya citado, de la C.E.P.A.L., respecto a las industrias de exportación latinoamericanas, contiene antecedentes que ilustran decisivamente respecto a las relaciones entre niveles de remuneraciones y niveles de productividad. En el cuadro XIII se registran, por un lado, las diferencias entre el costo de la mano de obra en esas industrias en cada país latinoamericano considerado y Estados Unidos; por el otro, en la segunda columna se cotejan las cifras relativas al valor agregado anual por hombre ocupado. Resalta a la vista que en tanto en el primer caso los niveles vigentes en Estados Unidos exceden sustancialmente a los demás, ello tiene su contrapartida en las grandes ventajas de ese país en cuanto a la productividad de la fuerza de trabajo.

### Cuadro XIII

**Remuneraciones y valor agregado por hombre ocupado en  
el conjunto de los productos manufacturados  
de exportación (1)**  
(Dólares)

PAIS	Sueldos y salarios anuales por hombre ocupado (a)	Valor agregado anual por hombre ocupado (a)
Argentina	935	2.486
Estados Unidos	3.786	7.083
Colombia	712	2.671
Estados Unidos	3.469	7.024
Chile	671	2.474
Estados Unidos	4.335	9.085
México	461	997
Estados Unidos	4.140	8.190
Perú	635	2.237
Estados Unidos	3.700	7.305

Fuente: C.E.P.A.L., "América Latina y la conferencia...", *op. cit.*, cuadro 67.

1 Los datos se refieren a un grupo de productos manufacturados, distintos para cada país latinoamericano, y la comparación se hace con el respectivo grupo de productos de los Estados Unidos.

a) Argentina 1954, Colombia 1961, Chile 1957, México 1956, Perú 1959, EE.UU. 1954.

Finalmente está el hecho de que los desniveles de productividad y precios de los bienes que se transan en el mercado exterior y regional pueden, hasta cierto punto, suavizarse o eliminarse por medio del manejo de la tasa de cambios. Vale la pena señalar que esta posibilidad también fue destacada en el Informe Ohlin (1), en circunstancias que tiene mucha más significación para América Latina que para Europa. Por una parte, esto se debe a que en América Latina, por razones bien conocidas, como las presiones inflacionarias, las tasas de cambio estables o fijas han sido más bien la excepción que la regla. Por la otra, quizás tanto o más importante, porque en no pocos países las tasas de cambio, más que reflejar los niveles **medios** de productividad, han tendido a corresponder a los altos niveles prevaecientes en algunas actividades "tradicionales" de exportación, dejando así en posición desventajosa a otras actividades que podrían eventualmente participar en el comercio exterior. En suma, y para no extender este examen a materias que requerirían una discusión mucho más amplia, cabe reiterar que las eventuales diferencias de productividad y de precios finales que pueden afectar al conjunto de la economía o a sectores o actividades específicas podrían también abordarse por medio de la operación razonable de la o las tasas de cambio.

Si se evalúan los aspectos examinados parece razonable deducir que las disparidades en materia de costos y pagos a la fuerza de trabajo que existen entre los países latinoamericanos difícilmente pueden constituir factores de gran entidad en las actuaciones relativas de los países frente a las oportunidades y la concurrencia que puede plantear la integración regional.

Lo señalado de ninguna manera significa que las cuestiones relativas a la seguridad social, o a las remuneraciones, en general, pueden dejarse de considerar en la problemática de la integración. Las disparidades a que se ha hecho referencia pueden no ser, como se postula, decisivas en cuanto a obstáculos para el proceso, pero están muy lejos de ser insignificantes, sobre todo desde otros ángulos. En este sentido no puede pasarse por alto que la integración regional involucra a largo plazo una progresiva armonización y adecuación de instituciones y políticas de los países participantes. Y de este proceso no puede estar ausente, como es obvio, la seguridad social, además de que ella tendrá que enfrentarse con algunas repercusiones y necesidades que se presentarán a menor plazo o ya tienen realidad. A estos aspectos se referirán los siguientes capítulos y especialmente la parte final de este documento.

---

1 O.I.T., "Aspectos sociales...", *op. cit.*, pág. 38.



## CAPITULO II

### Repercusiones de la integración sobre las situaciones sociales a nivel regional y nacional

#### 1. Las migraciones de fuerza de trabajo.

Al entrar a considerar las consecuencias hipotéticas del proceso de integración sobre las situaciones sociales de la región parece sobresalir, en primer término lo que se refiere a las transferencias internacionales de fuerza de trabajo y a sus condiciones de empleo y beneficios sociales. La materia obliga a considerar tanto las realidades actuales del asunto como las modalidades previsibles de la integración en relación al mismo. En ambos aspectos el cuadro latinoamericano parece diferir apreciablemente del que existía y del que ha emergido a raíz de la integración europea.

Por un lado, parece evidente que las migraciones de mano de obra han tenido hasta el presente una importancia limitada en el desarrollo latinoamericano. Ciertamente no ha habido ningún movimiento comparable al de Europa, entre una área Sur, relativamente subdesarrollada y con sobrantes de fuerzas de trabajo, y un área Norte, más industrializada y que ha requerido de la incorporación más o menos masiva de contingentes humanos de la primera área. Salvo el caso muy particular y que escapa a este análisis de los trabajadores migrantes de México que se trasladaban a Estados Unidos, solamente hay otros dos casos de relativa importancia: el de la fuerza de trabajo de Bolivia y Paraguay y también de Chile que ha estado desplazándose hacia Argentina y el mucho más secundario de la mano de obra colombiana que tiende a migrar a Venezuela.

¿Hasta qué punto el avance eventual de la integración latinoamericana podría cambiar esa realidad?

En esta materia lo primero que podría tomarse en cuenta es que prácticamente ningún país latinoamericano padece de escasez actual o previsible (en plazo prudencial) de mano de obra. O dicho a la in-

versa: todos disponen de reserva más o menos abundantes de fuerza de trabajo. En algunos casos, ella está radicada de preferencia en el ámbito rural; en otros, por ejemplo, los países del "cono sur", esa reserva se encuentra más bien en las "periferias urbanas" y en las actividades económicas más rezagadas de la misma, como ser, servicios personales, pequeño comercio, etc.

Más aún, casi sin excepciones, el problema del empleo de la fuerza de trabajo existente se ha tendido a agudizar, a causa de factores bien conocidos, a saber, la incapacidad del sector primario para retener los sobrantes de población activa y la introducción de tecnologías ahorradoras de mano de obra en las actividades más modernas y dinámicas, especialmente en la industria y en los servicios "modernizados".

Por estas y otras razones no parece realista imaginar que en un plazo relativamente largo pudieran tomar cuerpo algunas corrientes migratorias de consideración entre países latinoamericanos, aun si avanzara más rápidamente que hasta ahora el proceso de integración.

Sin embargo, aquí también es necesario no exagerar las deducciones y suponer que se trata de un problema sin relieve y respecto al cual la seguridad social no tiene deberes importantes que cumplir. Desde luego, como ya se dijo, hay situaciones aisladas que han venido arraigándose que bien podrían repetirse a despecho de las condiciones generales antes previstas. En este sentido no está de más hacer una referencia ilustrativa a uno de los casos particulares mencionados, el de las migraciones hacia Argentina.

Como puede verse en el cuadro XIV, es considerable el saldo neto del movimiento migratorio hacia ese país desde las naciones vecinas. En su mayoría, los que ingresan y permanecen por periodos más o menos largos o definitivamente son trabajadores sin mayor calificación y que encuentran empleo en actividades y áreas relativamente rezagadas de la economía argentina. Por estas y otras razones se encuentran en posición más bien desfavorable en cuanto a lograr garantías equivalentes a las de los ciudadanos del país que los recibe (1).

---

1 Sobre la materia puede verse Domingo Rivarola, "Aspectos de la migración paraguaya", revista "Aportes", Núm. 3, publicada por el Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales (París, Francia); Lelio Mármora "Marginalidad y conciencia nacional en grupos migrantes", en la misma revista, Núm. 7.

**Cuadro XIV**  
**Argentina**  
(miles de personas)  
**Saldo neto del movimiento migratorio**

AÑOS	Bolivianos	Chilenos	Paraguayos	Uruguayos	Total
1955	+ 26,5	+ 6,1	+ 9,6	— 3,9	+ 38,3
1956	— 1,4	+ 8,7	+ 25,5	+ 1,7	+ 34,5
1957	+ 2,7	+ 4,0	+ 22,7	+ 12,1	+ 41,5
1958	+ 3,0	— 2,3	+ 32,4	+ 4,2	+ 37,3
1959	+ 1,1	— 7,0	+ 14,3	+ 5,2	+ 13,6
1960	+ 27,1	+ 3,3	+ 9,7	+ 9,7	+ 49,8
1961	+ 10,8	+ 13,6	+ 22,1	+ 2,5	+ 49,0
1962	+ 10,1	+ 9,9	+ 18,9	— 10,2	+ 28,7
1963	+ 3,7	+ 4,7	+ 15,2	— 6,8	+ 16,8
1964	+ 10,9	+ 7,5	+ 21,2	+ 10,8	+ 50,4
1965	+ 6,8	+ 5,7	+ 24,8	— 0,5	+ 36,8
1966	+ 2,1	+ 7,4	+ 28,5	— 1,1	+ 36,9
1967	+ 2,7	+ 9,6	+ 16,0	— 3,6	+ 24,7
1967					
∑ Xi	+ 106,1	+ 71,2	+ 260,9	+ 20,1	+ 458,3

i = 1955

Fuente: Argentina. Boletines de Estadística de 1957-1968.

En todo caso, tarde o temprano se llegarán a discutir en las áreas de integración las medidas para facilitar la libre circulación de trabajadores en concordancia con los principios de libre circulación de mercaderías y libre circulación de capitales. Los Estados Miembros de la Comunidad Económica Europea han consagrado el principio de la libre circulación de trabajadores y lo tienen en plena ampliación. Entre los países del Mercado Común Centroamericano se ha considerado esta cuestión ya desde la "Primera Reunión de Ministros de Trabajo y Previsión Social de Centroamérica" (San Salvador, abril de 1964) (1). Respecto a los que integran la ALALC la Comisión Consultiva de Asuntos Laborales ha expresado que "el mercado común regional implica una amplia movilidad de la mano de obra latinoamericana".

1 La reunión aprobó una recomendación en el sentido de "efectuar los estudios necesarios a fin de hacer efectiva la libre movilidad de mano de obra...".

## 2. Consecuencias internas de la integración.

Resta otra posibilidad y problema por considerar: las consecuencias eventuales de la integración **dentro** de cada país, a causa de las transformaciones que podría acarrear el proceso y en especial la competencia más abierta.

En general, existe una suposición en el sentido de que la eliminación o reducción de las protecciones aduaneras o de otro carácter en los países comprometidos debería afectar las situaciones de los productores menos eficientes, obligándolos a liquidar sus negocios en beneficio de competidores regionales o/y cambiar de giro hacia otras actividades en que tengan mayores ventajas comparativas. Estos reajustes podrían, a su vez causar desempleo y otros trastornos en el status profesional de la fuerza de trabajo, cosa que habría que evitar por medio de garantías adecuadas.

En gran medida ha sido el énfasis exagerado en los aspectos de la política comercial lo que ha abonado esa hipótesis. Por otra parte, también la ha ayudado una concepción algo simplista o drástica de la complementación y del nuevo esquema de división del trabajo que implica y se gesta en un proceso de integración. En efecto, se parte de la base de que al "liberalizarse" el intercambio y quedar actividades o empresas determinadas de un país asociado "X" en condiciones aventajadas con respecto a las similares del país "Z", éstas deberán poner término a sus operaciones y buscar otros usos para sus recursos y factores.

Naturalmente, lo anterior podría ocurrir en un experimento radical de integración, pero, en lo principal, no ha sucedido en la experiencia europea y menos aún parece que podría acontecer en la latinoamericana. Respecto a la primera, más que un reajuste masivo y "catastrófico" en la asignación de recursos, se ha discernido una acomodación gradual, en que cada economía ha ido **orientando su expansión** hacia objetivos o líneas en que por una u otra razón (incluso la del apoyo de la política oficial) tiene mayores ventajas —y aun en este caso ello no ha involucrado la desaparición de todo otro producto similar y competidor. En el fondo, pues, la especialización ha sido relativa y ha tenido lugar **en función de los incrementos de producción y de la fabricación o comercialización de nuevos bienes y servicios**. Por las causas que se verán a continuación, hay lugar para

pensar que tal esquema también tenderá a darse en América Latina y en forma muchísimo más marcada que en Europa.

Naturalmente no es posible anticipar con algún rigor cuál va a ser el camino y el destino de la integración latinoamericana. Sin embargo, partiendo de la suposición de que ella constituya una fase "históricamente inevitable" de la evolución regional (o, por lo menos, de la de buena parte de sus países), pueden tenerse en cuenta algunas realidades básicas que se vinculan al problema expuesto en el número anterior.

Para el efecto conviene examinar lo que podría ocurrir en los principales sectores productivos al "abrirse" las economías a un mayor intercambio y competencia regional, considerando que el asunto se plantea sobre la base de otra suposición fundamental: que los países seguirán creciendo a una tasa dada (digamos entre 4 y 5 por ciento al año, como ha ocurrido para el conjunto de América Latina en la última década) y que ese ritmo podrá acelerarse con la integración. Dicho sea de paso, este aspecto del dinamismo del proceso anterior y posterior es esencial para comprender por qué la integración europea causó muchos menos trastornos que los que avizoraban algunos.

Veamos, entonces, qué podría ocurrir en los principales sectores.

Desde luego, parece claro que las actividades primarias no serían mayormente afectadas. Por un lado, sus excedentes exportables, en lo principal, continuarán colocándose fuera del área regional. Por otra parte, en lo que se refiere a producciones para los mercados internos y en especial a la de alimentos, las situaciones son por lo general deficitarias en relación al crecimiento de los ingresos y la demanda, de modo que los países deberán continuar sus esfuerzos por expandir la producción, y aquellos que tengan excedentes de alimentos exportables (por ejemplo, trigo, otros cereales, carnes, etc.) no deberían tener dificultades en colocarlos sin riesgo de perjudicar a los productores domésticos (1).

En verdad, el gran problema en el campo de las actividades primarias, aparte de la necesidad de expandir la producción de alimen-

---

1 Véase referencias concretas al problema en **El mercado común latinoamericano**, págs. 45 y siguientes. Doc. CEPAL E/CN/12/531, julio de 1959 (Núm. de venta 59.II.G.4).

tos básicos, continuará siendo el sobrante virtual o real de población, aspecto que tiene relación estrecha con lo que se expone más adelante.

El segundo sector que interesa considerar es el de las industrias “tradicionales” (“residenciales”, “vegetativas” o “ligeras”), que representan en casi todos los países una fracción principal del producto y de la ocupación industrial.

Es posible que, teóricamente, fuera dable imaginar oportunidades para una mayor especialización al nivel regional en muchos de los rubros que constituyen ese sector de “consumos no duraderos”. Sin embargo, en el hecho, ellas están restringidas por varias circunstancias, como ser: a) la importancia de esas actividades como fuente de empleos no primarios; b) los menores desniveles en cuanto a costos y precios relativos; c) el mayor peso de costos de transporte y otros; y d) las dificultades para encontrar o crear ocupaciones alternativas, dado que en esa área radica, por lo general, la mano de obra relativamente menos calificada del sector industrial.

El tercer sector a considerar es el de los bienes industriales de “consumo duradero”, que cubre un amplio radio, desde los más simples artefactos hasta bienes relativamente complejos —televisores, lavadoras, refrigeradores, etc.

Resulta evidente que en esta área se presentan posibilidades mucho más propicias para ampliar el intercambio regional y establecer algún grado de especialización. En principio, ellas favorecerían de preferencia a los países más “grandes” y de mercado interno más voluminoso. Sin embargo, no deberían exagerarse las eventuales consecuencias de esa realidad por las siguientes razones: a) por el escaso desarrollo de esas actividades en los países menores; b) por las restricciones del lado de la disponibilidad de divisas (saldos exportables) para financiar adquisiciones de esa naturaleza, sin olvidar las limitaciones del poder interno de compra; c) por el dinamismo de la demanda de los países “grandes” productores; d) por la posibilidad de que el comercio entre las economías productoras y las consumidoras dé lugar en las últimas a actividades de ensamblaje o de partes complementarias, incluso en colaboración con los proveedores.

El cuarto campo a considerarse es el de las industrias “intermediarias” (siderúrgica, cemento, energía, petroquímica, celulosa, ma-

dera, etc.) y de las de bienes de capital —entre las que puede incluirse también a la automotriz por su carácter mixto.

En verdad, ésta puede ser el área clave para el proceso de integración, dado que en ella es donde se plantean con mayor relieve tanto los obstáculos para proseguir la “industrialización substitutiva de importaciones” como las oportunidades para un acuerdo regional.

Ahora bien —y dado el supuesto de un crecimiento satisfactorio de las economías, en particular y en su conjunto— debe tenerse presente que el principal problema a enfrentar no es el de los eventuales trastornos que pueda acarrear la integración a las industrias existentes, sino que: a) el de cómo lograr las ampliaciones necesarias para satisfacer los incrementos de la demanda por aquel tipo de bienes; y b) el de cómo distribuir entre los países, en términos de racionalidad económica y de “ventajas para todos”, aunque sean diferenciales, esas ampliaciones de la capacidad instalada y de las producciones(1).

Parece, pues, que la hipótesis de un aumento digno de consideración en el desempleo a causa de reajustes en las actividades económicas dentro de cada país, debe ser desechada. A su vez de aquí puede deducirse que el proceso de integración económica no conducirá por sí mismo a asignar prioridad a la creación de amplios regímenes de seguro de desempleo en los países de América Latina, puesto que el desempleo no se verá incrementado —por decir lo menos— a causa de la integración. En general puede decirse que entre las tareas más urgentes, se cuentan la cobertura de los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, allí donde todavía no existe y la extensión efectiva del seguro a grandes grupos de población no protegida, en particular en los sectores rurales.

---

1 Sobre la materia hay documentada comprobación en el estudio **supra** citado **El mercado común latinoamericano**. CEPAL E/CN/12-531.





## CAPITULO III

### Coordinación y armonización de los regímenes de seguridad social

En sus líneas generales, las observaciones precedentes inducen a pensar que el proceso de integración regional:

- a) no debería encontrar obstáculos significativos en los niveles en materia de beneficios sociales —comprendidos por cierto los de seguridad social— y de remuneraciones de la fuerza de trabajo, y
- b) no tendría por qué causar mayores efectos en cuanto a perturbaciones en el empleo e ingresos de los asalariados.

Estas suposiciones, sin embargo, como ya se señaló anteriormente, no contradicen hechos meridianos, como ser que existen determinados problemas que ya reclaman la atención de la seguridad social en una escala multinacional —como es el caso de algunas corrientes migratorias. Por otra parte, es previsible una tendencia hacia la atenuación de las disparidades entre los diferentes sistemas, sea como acompañante o corolario del progreso de la integración, sea como fase necesaria en la extensión de los beneficios en los países relativamente rezagados en la materia.

#### 1. El problema de los derechos sociales de los migrantes.

La cuestión de las garantías sociales que deben conservar o adquirir los trabajadores que se trasladan del país tiene una historia ya larga, básicamente en Europa, y los convenios al respecto se remontan al tratado concertado en 1904 entre Francia e Italia (1).

---

1 Véase O.I.T., *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 77, Núm. 4, abril de 1968, artículo: "La O.I.T. y la seguridad social de los extranjeros y de los migrantes", por H. Creutz.

La Conferencia Internacional del Trabajo en numerosas reuniones ha adoptado instrumentos para garantizar a los trabajadores no nacionales de un país derechos sociales iguales a los de los nacionales (1). Debe mencionarse especialmente el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) 1962, (núm. 118 “que extiende y desarrolla en el plano internacional los acuerdos interinos europeos concertados entre los países miembros del Consejo de Europa en 1953, que se refieren, por una parte, a la seguridad social, con exclusión de los regímenes relativos a vejez, invalidez y sobrevivientes y, por la otra, a los regímenes de seguridad social relativos a la vejez, invalidez y sobrevivientes”; “todo país que lo ratifique deberá conceder en su territorio a los nacionales de todo otro Estado Miembro para que dicho Convenio esté igualmente en vigor, igualdad de trato respecto de sus propios nacionales“ (2).

En América, la preocupación por el asunto se revela claramente en las resoluciones aprobadas en la tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1951) y en la Quinta y Séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T. (Petrópolis 1952 y Buenos Aires 1961). En estas resoluciones se dejó de manifiesto que “es necesario alcanzar la protección más completa posible de los trabajadores migrantes y extranjeros en materia de seguridad social, y se señala que los convenios bilaterales o multilaterales que puedan concertarse al respecto deberán resolver los problemas relativos a la igualdad de trato, a la determinación de la legislación aplicable, a la conservación de los derechos en curso de adquisición, así como a la organización de la ayuda mutua administrativa entre las autoridades e instituciones correspondientes” (3).

---

1 Por ejemplo, Convenio Núm. 19 sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo) 1925, completado por la Recomendación sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo) 1925, (Núm. 25); Convenio Núm. 66 sobre los trabajadores migrantes, 1939 y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1939 (Núm. 61); Convenio Núm. 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado) 1949 y Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada) 1949, (Núm. 86); Convenio Núm. 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes (1935); disposiciones relativas a la igualdad de trato figuran también en diversos convenios y recomendaciones relativas a la seguridad social. Véase O.I.T., **Revista Internacional del Trabajo**, *op. cit.*, pág. 395 y siguientes.

2 *Ibíd.*

3 *Ibíd.*

Para respaldar técnicamente esos propósitos, la O.I.T. preparó las cláusulas de un convenio tipo de seguridad social adaptado a las características de los regímenes existentes en los países del área, las que fueron aprobadas en la séptima Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Asunción, Paraguay, 1964) (1).

La Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T. (Ottawa 1966) adoptó una resolución que en su parte pertinente expresa "los programas de integración económica regionales deben complementarse con medidas que permitan el libre movimiento de mano de obra a cuyos efectos es necesario proteger los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes" (2). La resolución en esta parte recomienda la adopción de instrumentos bilaterales o multilaterales de seguridad social.

Por otro lado, la O.I.T. ha prestado una colaboración sostenida a la Organización de Estados Centroamericanos a fin de que se disponga de los instrumentos adecuados para garantizar los derechos sociales de los migrantes en el ámbito del mercado común de esa área. El anteproyecto redactado sobre Convenio multilateral de seguridad social fue aprobado en la II reunión de la Comisión Técnica de la O.D.E.C.A. (Guatemala, febrero de 1965), y su adopción fue posteriormente recomendada por el Consejo de Trabajo y Previsión Social de Centroamérica en su segunda reunión (Guatemala, octubre de 1965). Asimismo, la O.I.T. preparó un proyecto simplificado de convenio, que resultó aprobado en la III Reunión del Consejo de Trabajo y Previsión Social (Panamá, abril de 1967) (3).

## **2. El proceso de equiparación de los sistemas de seguridad social.**

La progresiva disminución de las disparidades en materia de cargas y beneficios sociales y el avance correspondiente hacia la aproximación o uniformidad de los regímenes existentes plantea dificultades evidentes, tanto por la magnitud de los desniveles como por las diferencias de situaciones estructurales en los distintos países.

---

1 Véase O.I.T., "Reciprocidad de trato en los países americanos en materia de seguridad social", Documento Núm. V, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1964.

2 Punto 15 del "Programa de Ottawa de Seguridad Social".

3 El texto fué solemnemente suscrito por los Ministros de Trabajo en octubre de 1967. Nicaragua ya ha ratificado el Convenio.

Sin embargo, no deben subestimarse las circunstancias que pueden alimentar ese proceso. Una de ellas, ya nombrada, es que la marcha de la integración establecerá un marco propicio para la paulatina adecuación de instituciones y políticas significativas. Otra, no menos importante, es que la ampliación de los sistemas rezagados en términos de población cubierta y prestaciones otorgadas constituye sin duda una de las formas en que la población trabajadora podrá participar de los beneficios de la integración y del desarrollo económico en general.

También en este plano es dable verificar la comprensión e interés de los gobiernos y los círculos involucrados.

Desde luego, en lo que al Mercado Común Centroamericano se refiere, ya en la primera reunión de Ministros del Trabajo y Previsión Social (1964) se aprobaron objetivos como los de “uniformar programas de protección” para los distintos riesgos; “uniformar subsidios por incapacidad temporal” y “uniformar la terminología de seguridad social”. La O.I.T., por su parte ofreció oportunamente su cooperación técnica para los estudios conducentes a estos objetivos, y así, en la V Reunión de la Comisión Técnica de Seguridad Social de la O.D.E.C.A., se presentó un proyecto sobre pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes, basado en un estudio realizado por la O.I.T.

La Comisión Consultiva de Asuntos Laborales de la A.L.A.L.C solicitó en 1967 la cooperación técnica de la O.I.T. a fin de examinar las cuestiones relacionadas con la armonización de los sistemas de seguridad social de los países miembros. Aunque este programa no ha llegado a materializarse, es una señal de la preocupación alrededor del asunto en discusión.

Frente a los propósitos de armonización y aproximación (1) de los regímenes de seguridad social se plantean diversos interrogantes, que este documento no pretende resolver sino solamente hacer presente, entendiendo que corresponde precisamente a los participan-

---

1 Sería deseable precisar el sentido de estos términos. En una reciente publicación de la O.I.T. se dice que:

- “unificación” significa algo más que “armonización”;
- “aproximación” va más allá de “armonización”, pero es menos que “unificación”;
- “armonización” va más allá de “coordinación”;
- finalmente “coordinación” significa más que una mera “consulta”. “La Integración Económica de América Latina: Problemas de Participación y de Política laboral”, Ginebra 1968, pág. 79.

tes en la Mesa Redonda de México discutirlos y, eventualmente, recomendar los caminos que corresponde tomar.

En primer término cabe examinar si una política de armonización, coordinación o aproximación de las legislaciones y de los aspectos administrativos estaría necesariamente condicionada por los progresos, la aplicación y el éxito de la integración económica. En este contexto hay quienes formulan apreciaciones pesimistas acerca de los avances en los objetivos específicos de la ALALC y deducen de ello la necesidad de postergar entre tanto toda actividad encaminada a aproximación o uniformidad en el plano social.

Sin ánimo de adelantar conclusiones, cabe observar a este respecto, que es cierto que los planes de integración económica crean el ambiente propicio y pueden constituir una fuerte motivación para intentar formas de equiparación de la legislación laboral y, en la especie, de la de seguridad social. Por ejemplo, el presente documento y la Reunión de Mesa Redonda de México están destinados a examinar entre otros aspectos los de la aproximación, coordinación o armonización de los regímenes de seguridad social, cabalmente basándose en la existencia de movimientos hacia la integración económica. Sin embargo puede también aducirse que estos objetivos, en el plano social, son deseables y justos en sí mismos, de tal modo que aun cuando los programas de integración económica no avancen con la celeridad deseada o aun, si ellos no existieran, sería plausible efectuar estudios e intentar esfuerzos en el sentido indicado, en los aspectos sociales.

Una segunda cuestión que se suscita es la de los problemas que encaran en América Latina diversos regímenes de seguridad social: las limitaciones y vacíos en cuanto a cobertura de los diversos grupos de población y de las diferentes contingencias, las dificultades financieras, de orden administrativo, etc. En especial se menciona que en varios países existe aún la pluralidad de regímenes de seguridad social y en alguna parte no hay coordinación entre esos regímenes. De todo ello se pretende extraer la conclusión de que mientras no se solucionen los problemas en cada país y mientras la protección de la seguridad social no alcance cierta amplitud deseable en materia de campo de aplicación y de contingencias cubiertas, sería prematuro hablar de armonización, aproximación o uniformidad en el plano interamericano.

Es evidente que antes de entrar a coordinar su legislación con la de otros Estados, en cada país se debería empezar por coordinar sus propios regímenes. Sin embargo, en lo que se refiere a América Latina, cabe observar que entre los países que tenían pluralidad de regímenes, Brasil y Cuba ya han alcanzado la uniformidad legislativa y unidad institucional, Argentina ha unificado sus regímenes y reducido a tres los numerosos organismos gestores y Chile, si bien mantiene subsistente una extensa variedad de regímenes con numerosas entidades de gestión, cuenta, sin embargo, con una legislación para coordinar todos esos diversos regímenes. En cuanto a que primero hay que resolver todos los problemas internos y extender la seguridad social en cada país a todos los sectores de población que requieran la protección, en todo el territorio, cabe observar que en los países del Mercado Común Centroamericano se han señalado objetivos de uniformidad de programas de protección, según ya se ha indicado, sin esperar a la extensión de los regímenes a la totalidad de los respectivos territorios y respecto de las diversas contingencias. Aún más, parece haberse estimado que la uniformidad en ciertos aspectos básicos proporcionaría un modelo y constituiría una orientación para las futuras extensiones de la seguridad social en todos los países del Istmo.

Se puede acoger la hipótesis de que a pesar de los obstáculos en la integración económica y no obstante las limitaciones y deficiencias que pueden existir en determinados regímenes de seguridad social, es deseable estudiar y factible aplicar medidas de aproximación o elegir un "esquema social básico". Durante la reunión de Mesa Redonda de México y, eventualmente, en futuros estudios sobre la materia, se podrían examinar los aspectos que serían objeto de armonización, aproximación, uniformidad, según los casos.

Se trataría de aspectos legislativos por una parte y administrativos por otra. Respecto de los primeros caben, por lo menos dos métodos: elegir ciertos puntos básicos, importantes, por ejemplo, los grupos de asalariados que en todo caso deberían estar cubiertos en una primera etapa, los servicios que deberían comprender las prestaciones de asistencia médica, la edad de retiro para pensión de vejez, las cuantías mínimas de las prestaciones, los miembros de la familia beneficiarios de prestaciones de sobrevivientes, etc., etc. Otro método consistiría en buscar aquellos aspectos donde ya ahora existe mayor analogía y donde, con reformas legislativas que no crearían mayores problemas políticos o de otro orden, se podría llegar a la

uniformidad entre los países interesados. Una combinación de ambos métodos quizás daría buenos resultados.

La ratificación por los países latinoamericanos de los convenios de la O.I.T. en materia de seguridad social constituiría un paso adecuado para avanzar hacia la armonización deseada. En particular, la ratificación del Convenio Núm. 102, seguridad social (norma mínima) 1952, proporcionaría a los países interesados una base propicia para el examen de un régimen mínimo uniforme. Sobre ella y teniendo en consideración tanto las metas fundamentales como plazos razonables para materializarlas, quizás sería viable definir un "esquema social básico" que, a la vez que abordara el problema de los migrantes, significara la implantación de las garantías esenciales para la población trabajadora en todos los países.

En el aspecto administrativo la aproximación o uniformidad pueden abordarse en varios campos. En primer lugar se menciona el relativo a las estadísticas, donde los esfuerzos de la O.I.T. han permitido ya avanzar en el camino deseado. La Oficina ha preparado un "Plan mínimo de estadísticas de seguridad social" y elaborado un esquema de cuadros estadísticos para la aplicación práctica del Plan. Uno y otros han sido sometidos a diversas organizaciones regionales o internacionales y, en especial, a la Comisión Regional Americana de Actuarios y Estadígrafos (A.I.S.S.—C.I.S.S ). El Plan está siendo aplicado por varios regímenes de seguridad social.

Otras iniciativas en marcha en materia de uniformidad administrativa, se encuentran en el área del Mercado Común Centroamericano, derivadas de acuerdos adoptados por el Consejo de Trabajo y Previsión Social de la ODECA. Pueden constituir orientación para estudios análogos entre los países de ALALC. El citado Consejo ha recomendado la creación de un código uniforme de cuentas para las contabilidades de todos los institutos de seguridad social del Istmo y la uniformidad en los sistemas de afiliación, de recaudación de cotizaciones y de control de derechos.

Se ha pretendido aquí muy rápidamente mencionar sólo algunos ejemplos de los campos de posible armonización o aproximación y, seguramente, los participantes a la Mesa Redonda querrán adelantar sus sugerencias para estudios en esta materia. La Oficina Internacional del Trabajo está pronta para efectuar estudios o para prestar su asistencia técnica a las organizaciones regionales o a los gobier-

nos e instituciones que deseen avanzar en el camino señalado por el Programa de Ottawa de Seguridad Social, en cuyo punto 15 se ha expresado: “los progresos en la integración regional aconsejan la adopción de medidas tendientes a la armonización de los regímenes de seguridad social”.