

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

I N F O R M E F I N A L

En la XI Reunión del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, celebrada en México en 1963, tomando en cuenta el consenso general relativo a la estrecha relación entre el desarrollo económico y el mejoramiento social, manifestado en los múltiples acuerdos, resoluciones y recomendaciones de las diversas reuniones continentales que se han ocupado de estos problemas, se tomó el acuerdo para que en la VII Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se presentara un documento relativo a la importancia de la seguridad social, en el marco del desarrollo económico y social del Continente.

En la VIII Conferencia de los Estados de América ,miembros de la Organización Internacional del Trabajo celebrada en Ottawa en 1966, se reafirma que la seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social y se reitera la necesidad de que sus programas sean integrados en la planificación a un nivel nacional. Al considerar el documento presentado por la OIT; sobre el papel de la seguridad social en el progreso social y económico, fué adoptado el Programa de Ottawa de la Seguridad Social en las Américas que dá especial importancia a la coordinación que debe establecerse, entre las actividades de ciertos organismos especializados en el campo económico, a fin de que los planes de desarrollo, tomen en cuenta un equilibrio entre los factores económicos y sociales.

En la VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en la ciudad de Panamá en febrero de 1968 en cumplimiento de acuerdos anteriores, se presentó un estudio sobre la coordinación de la programación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo económico con la seguridad social, recomendando la adopción de medidas inmediatas en el campo económico a fin de superar los desequilibrios y las incidencias de todos aquellos factores que afectan o retardan el desarrollo de los programas sociales. Se destacó la importancia relativa a que el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, en colaboración con otros organismos internacionales, propicie actividades relacionadas con la programación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo en relación con la seguridad social.

La Oficina Internacional del Trabajo, por conducto de su Departamento de Condiciones de Vida y de Trabajo, de común acuerdo con la Secretaría General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, en base a los antecedentes mencionados, procura coordinar la acción de algunos organismos internacionales que se ocupan de la seguridad social en los países latinoamericanos y la de algunos otros que se relacionan especialmente con los problemas económicos, por consiguiente, se proyectó la organización conjunta de una Mesa Redonda, para estudiar los problemas relativos a la integración económica regional y la seguridad social en América Latina.

Para cumplir con los objetivos de la Mesa Redonda mencionada, procedieron a invitar a un Grupo de Expertos de ambos campos y observadores de organismos interesados, para que analizaran los documentos de trabajo preparados por la O.I.T. y el C.I.S.S. que auspician dicho evento.

La Oficina Internacional del Trabajo presentó el documento intitulado "La Integración Económica en América Latina y la Seguridad Social".

El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social presentó el documento intitulado "Evolución y Relaciones de los Problemas de Integración Económica y de Seguridad Social".

La presentación del documento del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, se inició con la exposición de la idea que orientó el esfuerzo conjunto realizado por la Oficina Internacional del Trabajo y por el propio Comité, a efecto de reunir a un grupo de destacados economistas y expertos en seguridad social, con el fin de ampliar el conocimiento de las relaciones entre los dos campos y contribuir a encontrar las respuestas a las diversas interrogantes que han surgido, en cuanto al alcance y orientación del proceso de integración, dentro del panorama más amplio de un desarrollo integral, que se proyecta para los países de América Latina. Se expuso que los enfoques integrales han aparecido en forma tardía en los análisis del desarrollo debido a múltiples factores, principalmente a que el interés por el conocimiento de las estructuras sociales y el planeamiento de una política social definida, ha requerido mayor tiempo que la investigación de los sistemas económicos y las políticas correspondientes, que reclaman los países de esta área para su desarrollo. En la actualidad, a pesar del rezago observado, la mayoría de los ex-

pertos y economistas especializados en problemas de desarrollo, están de acuerdo en admitir la interacción de las fuerzas económicas y las no económicas, y en la necesidad de correlacionar sus políticas; pero en cuanto a las formas de realizarlo, no se distinguen aún ideas claras y firmes.

La asignación de recursos y determinación de políticas, así como la selección de objetivos en los planos nacionales y regionales, se ha basado fundamentalmente en el diagnóstico de tipo económico o socio-económico y en forma adicional en la apreciación subjetiva de elementos de diversa naturaleza.

En fechas recientes, se observan ciertos avances importantes en la metodología de las ciencias sociales, aplicables a los análisis del desarrollo, que tienden a fundamentarse en un mayor acervo de información significativa, en la cual ya se pretende incluir, en la consideración de factores condicionantes del desarrollo, algunos relativos a las características de los factores no económicos.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se puede afirmar que las funciones básicas de los sistemas de seguridad social, tienen relaciones importantes con las variables significativas de la economía, con la estructura y los procesos sociales, y con los mecanismos y las funciones políticas. Son relaciones acerca de las cuales aún no se conoce lo suficiente, lo que exige intentar profundizar la investigación a este respecto.

El documento presentado por la Secretaría General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, se orientó con la idea de proporcionar un marco de referencia, que pudiera contribuir a facilitar la comprensión de las incidencias de la seguridad social en el proceso de integración, tema que constituye el trabajo preparado por la Oficina Internacional del Trabajo.

Se procedió a señalar, que el material informativo del documento del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social comprende datos de tipo económico y social de carácter complementario para ambas disciplinas.

La exposición sintética de las partes fundamentales de este documento se inició con la aportación de algunas definiciones con el fin de captar la problemática de la integración económica regional.

Se distinguió lo que se entiende al hablar de integración económica a nivel nacional o de tipo interno en un país, porque el grado de su logro puede constituir un factor de impulso o retraso en el proceso más amplio de tipo regional.

Se expuso la conveniencia de explicar la integración de la seguridad social en forma interna primero o institucional, contemplando la organización jurídica, administrativa y financiera de un sistema, así como los criterios de evaluación a un nivel nacional, considerando los métodos de cobertura, de contingencias, población amparada, extensión geográfica y la coexistencia con otros sistemas.

El análisis se inició con las definiciones más sencillas que se circunscriben a ideas de unidad, cooperación y armonización entre los países. Se pasa a aquellas que reflejan una marcada sensibilidad a las cuestiones sociales, pero no en toda su amplitud. Se señaló que abundan las definiciones que se basan fundamentalmente en las relaciones comerciales entre diversos Estados. Asimismo, se indicó que otros especialistas exponen la problemática de la integración, enfatizando los problemas que se relacionan con la estructura del mercado y de la sociedad. Este tipo de definiciones tienden a centrarse en la industrialización que se propone para sustituir importaciones, como medida de reducir la dependencia externa.

Las definiciones más racionales, reflejan que la mayoría de los expertos y economistas que se interesan por enfocar los problemas comunes de esta área con un sentido dinámico y realista, ya reflejan una conciencia de la necesidad de realizar la integración, dentro de una planificación efectiva y de encontrar la doctrina, una metodología y soluciones propias.

El aspecto más interesante en que parecen coincidir, es el de intentar definir este proceso precisamente con un criterio integral; tanto en lo que se refiere a tomar en cuenta los aspectos esenciales del programa de integración, como en la parte relativa a incluir la evaluación de este proceso dentro del contexto de la realidad política y social de los países de esta área.

También se distingue en estas definiciones, un consenso respecto al reconocimiento de las interrelaciones de las estructuras básicas en el sentido de que debe trascender del plano teórico o conceptual al de la planificación y programación efectiva.

En este Informe fue incluido un marco histórico estructural dentro del cual se ha gestado y se desarrolla el fenómeno que interesa analizar. El esquema de la historia de la seguridad social en América Latina, se presenta desde los antecedentes de la misma, que se localizan en el momento de producirse su independencia.

Se mencionan las primeras formas que anteceden a la Seguridad Social. Las pensiones de los Montepíos de Ultramar del Virreinato, las Leyes de Jubilaciones de Funcionarios Públicos, los Códigos de Trabajo, que en algunos casos son anteriores y en otros posteriores, a la Ley del Seguro Social.

Se marca la etapa en que empieza a decretarse el seguro social en América, unos años después de la Primera Guerra Mundial. Se encuentra una gama variada de regímenes con diverso grado de integración interna en cuanto a unidad entre sus estructuras administrativas, financieras y jurídicas. Se advierte además, que algunos regímenes se encuentran fraccionados, de acuerdo con ciertas categorías de trabajadores o clases de riesgos.

Se expone que es más reciente el deseo de impartir el cuidado de la salud a todo nacional y conforme una prestación integral basada en la prevención, la curación y rehabilitación y que estos objetivos han motivado no sólo una política de coordinación entre los organismos a nivel nacional con la finalidad del aprovechamiento óptimo de recursos, sino también han conducido al planteamiento de la necesidad de una planificación más intensiva en los países en vías de desarrollo. Esto significa una aplicación paulatina, tanto por lo que se refiere a contingencias cubiertas, personas amparadas como a extensión geográfica.

Debido a que deja con protección incompleta a grandes grupos de la población; es así, que sólo aproximadamente un 30 por ciento de la población activa en Latinoamérica está cubierta y en la mayoría de estos países sólo se cubren parcialmente las contingencias clásicas y en las zonas urbanas o rurales más avanzadas. Se señaló que existen más de 100 instituciones gestoras de seguridad social en los países de esta área, a pesar de los esfuerzos realizados por varios países para la unificación de sus sistemas. En cuanto al principio de solidaridad, en el cual descansa el mecanismo redistributivo, se precisó que ha sido aplicado con diversas modalidades, de acuerdo con el tipo de financiamiento seleccionado.

En la revisión que se hace de los esfuerzos de los países de esta área para integrar sus sistemas a nivel nacional, se incluyen los intentos de coordinación entre los diversos organismos institucionales de empresas estatales y paraestatales; de programas de trabajo, de servicios y de inversiones.

En el ámbito internacional son evidentes los esfuerzos de los organismos internacionales por establecer principios generales con metodologías objetivas que satisfagan las necesidades de estos países en la materia.

Se procedió a la fundamentación de la tipología de los países de América Latina, exponiendo que si éstos son considerados como área continental, presentan un conjunto de condiciones generales y de problemas comunes y hasta un grupo de características homogéneas. En cambio, si cada país es considerado individualmente, se distingue, por la diversidad de sus características específicas que condicionan su capacidad y formas de reacción ante los estímulos del mundo exterior.

Se subrayó que esta diversidad es la que no ha sido considerada en múltiples ocasiones, en que se elaboran planes, programas, principios y doctrinas, que se consideran de aplicación general para esta área, ya que carecen de las modalidades específicas y la implementación que requiere su aplicación a realidades distintas.

Por lo tanto, se consideró importante presentar algunos ejemplos de las tipologías más modernas que no se basan solamente en los indicadores económicos tradicionales, como el producto nacional, sino en aquellos que incluyen información significativa de las estructuras y funciones sociales, así como a algunos otros de diversa naturaleza.

Por último, expresadas en una relación sucinta de reuniones internacionales, realizadas en materia de integración económica regional en América Latina y un resumen de los objetivos acordados y los documentos emanados de las mismas, se indicó la posibilidad de trazar la trayectoria que han seguido los diversos países en esta tendencia. Asimismo, se hizo mención a las referencias de política social, destacadas en algunos de estos documentos, que permiten captar desde la consideración exclusivamente de transacciones económicas que se circunscriben a la necesidad de ampliar los mercados nacio-

nales, llegando hasta el concepto que predomina en la actualidad, en relación a la necesidad de incluir una política social definida, en los planes económicos a efecto de aumentar su posibilidad de realización con un criterio actual de la dinámica de las realidades sociales.

En igual forma, se planteó la importancia de captar a través de reuniones internacionales, la evolución de la seguridad social y el desarrollo integral de América Latina. Fueron destacados los esfuerzos y tendencias encaminados al desarrollo de ésta a nivel nacional y de sus relaciones con los diversos organismos que tienen encomendadas las tareas de planificación en los países, propiciando mecanismos de coordinación entre instituciones nacionales. También se mencionó que los instrumentos legales emanados de dichas reuniones, han reflejado el proceso de desarrollo de la seguridad social de los diferentes países de América, considerando principios universales como el derecho del hombre a la seguridad social y los medios para hacer viable esta tarea en la conjunción de acuerdos entre los países americanos. En cuanto al análisis de las referencias sobre el desarrollo integral, en los citados documentos básicos examinados, se hizo mención al concepto relativo de que la seguridad social deba formar parte de los planes de desarrollo integral para su plena realización, que se reconoce desde 1942, en la Declaración de Santiago de Chile en la cual se estipula "La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida" y que "El objetivo económico no basta por sí sólo para consolidar una abierta y generosa cooperación, sino se identifica con el de un orden social justo..."

Se considera que si las resoluciones anteriores contenidas en los documentos señalados son llevadas, a un nivel práctico, con la tenacidad, los esfuerzos y los recursos que se requieren, las experiencias profundas del pasado se podrán traducir en proyecciones positivas para la integración económica regional y una avanzada política social, acorde con el desarrollo integrado de los países en el área latinoamericana.

A continuación se efectuó la presentación del Informe de la Oficina Internacional del Trabajo.

Se expresó que la preparación de dicho Informe, así como la organización de esta Mesa Redonda en conjunto con el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, constituían una nueva

muestra del interés de la Organización Internacional del Trabajo en los aspectos sociales de la integración económica. Entre otros ejemplos de esta preocupación, se mencionó la extensa colaboración prestada a la Comunidad Económica Europea, cuyo resultado principal ha sido la elaboración de un acuerdo para garantizar los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes en la zona de integración. Se mencionó la actividad de la Organización Internacional del Trabajo para la elaboración de los convenios de seguridad social para los bateleros del Rhin, para los trabajadores de transportes internacionales y para los países del Consejo de Europa. Se señaló el informe de la Organización Internacional del Trabajo sobre "Aspectos sociales de la cooperación económica europea" donde se examinan cuestiones semejantes a las que abordará la presente reunión.

En América, el interés y preocupación de la Organización Internacional de Trabajo en esta materia, —entre otras oportunidades y formas—, se manifestó en la Comisión Consultiva Interamericana (Buenos Aires, 1955) y en la VIII Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Ottawa, 1966). Uno de los puntos del Programa de Ottawa de Seguridad Social adoptado en esa reunión, se refiere a los programas de integración económica regional, a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y a la armonización de los regímenes de seguridad social. La Oficina acaba de publicar un estudio sobre "Problemas de participación y de política laboral" en relación con la integración con la América Latina.

Por otra parte, la Oficina Internacional del Trabajo ha venido prestando su cooperación técnica a la Organización de Estados Centroamericanos en la elaboración del Convenio Multilateral de Seguridad Social para Centro América y Panamá y en la preparación de los arreglos administrativos para su aplicación. A la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio la OIT ha suministrado diversas informaciones y reiterado su disposición para prestarle la cooperación técnica que le interese, en los aspectos de la seguridad social en conexión con la integración económica.

A continuación se hizo referencia a la incidencia económica de la seguridad social y se destacaron los muy importantes desniveles en la magnitud de los recursos dedicados a la seguridad social entre los distintos países. Los extremos están representados por un país donde los ingresos de la seguridad social alcanzan el 1.8 por ciento del producto nacional bruto, mientras que en otro llegan al 13.3 por

ciento. En cuanto a personas protegidas hay países que cubren el 4 o el 6 por ciento de la población económicamente activa, mientras que otros llegan a más del 70 por ciento. Lo anterior, sin entrar a considerar que en algunos países se protege respecto de todas las contingencias y en otros sólo de uno a dos, aparte de que hay diferencias notables en la aplicación práctica de la legislación y en los aspectos cualitativos y cuantitativos de las prestaciones.

Tan grandes desniveles, en especial en el costo, podrían plantear la hipótesis de que los países con seguridad social más avanzada, con una cobertura más amplia y por ende de mayor costo, se verían en situación desfavorable de competencia comercial, respecto de los países con inferior desarrollo de la seguridad social. Establecida la total liberación de los intercambios, se verían penalizados los países socialmente más progresistas en beneficio de los países más retrasados, ya que los precios de los productos destinados a circular libremente dentro del área de integración estarían recargados por el mayor costo de la seguridad social.

Esta hipótesis podría dar lugar a la afirmación de que no debería avanzarse en el camino de la integración económica, por que tal o cual país quedaría en situación desventajosa, en razón del elevado progreso social alcanzado. Al mismo tiempo, la presencia de proyectos de integración económica, podría ser invocada por quienes no deséen estimular un mayor avance de la seguridad social, para aducir, que este implica un mayor costo que a su vez incidirá en los precios de los productos y desmejorará la posición competitiva de ellos en el área de integración.

El informe examina el grado de validez de esta hipótesis. Plantea dos interrogantes principales, una relativa a la representación de los pagos de la seguridad social en la estructura de costos de las unidades productivas y otra respecto a la incidencia del nivel de las remuneraciones en los precios finales de los bienes y por tanto en las posibilidades de competencia.

Examina el Informe la proporción representada por las remuneraciones directas e indirectas en los costos totales de los productos, adelantando que, además, de complejo, el asunto no se presta a conclusiones sólidas por escasez de antecedentes. Sin embargo, aporta informaciones disponibles relativas al costo de producción de tejidos de algodón, de laminados planos y de laminados no planos. Considera

también los componentes del precio de algunos productos industriales exportados por varios países latinoamericanos. Con las reservas antes formuladas, podría decirse que la participación de las remuneraciones directas e indirectas, entre ellas la seguridad social, no constituye un elemento fundamental en las estructuras de costos de la región, y que los pagos a la fuerza de trabajo, no tienen una influencia principal en los precios finales de los bienes, pues dichos precios dependen en grado importante de la productividad de cada uno de los factores empleados. Es decir, que salarios, beneficios sociales o seguridad social más elevados, pueden verse compensados por una mayor productividad de la mano de obra, equipos más modernos, mejor aptitud empresarial, mejor organización, etc.

Por otra parte, el Informe estima que las actividades y empresas que han de participar más activamente en el proceso de integración serán las de mayor productividad relativa y por tanto donde pesan proporcionalmente menos las cargas correspondientes a remuneraciones y beneficios sociales.

En resumen, los notables desniveles en materia de seguridad social así como análogos desniveles de los beneficios sociales en general y de las remuneraciones, no tendrían los efectos negativos que se habían supuesto en la hipótesis, para una equitativa competencia comercial.

En otras palabras, conforme a las informaciones disponibles no se podría invocar el mayor desarrollo de la seguridad social como un obstáculo para los programas de integración económica, ni tales programas podrían utilizarse como pretexto para frenar el desarrollo de la seguridad social. Naturalmente, esta conclusión debe tenerse como provisional, pues los datos de que se ha dispuesto son limitados y precisamente los participantes en la Mesa Redonda podrán confirmar con mayores antecedentes, sea la hipótesis planteada, sea la conclusión que parecería poderse adelantar.

El Informe examina luego los posibles efectos de la integración económica sobre la fuerza de trabajo, se estima que las transferencias internacionales de fuerza de trabajo no se verían incrementadas o en todo caso no de un modo apreciable y que en la estructura de la fuerza de trabajo no se producirían desplazamientos notables, trastornos o desempleos, por causa de reajustes en las actividades económicas de cada país. A su vez, lo anterior indica que el proceso de inte-

gración económica no conducirá por sí mismo a asignar prioridad a la creación de amplios seguros de desempleo, aún cuando tal creación sea en sí misma deseable. Se debería pues seguir considerando como tareas más urgentes la extensión de la protección a los grandes grupos de población no cubierta: trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia y otros, y la cobertura de las contingencias de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, en los casos correspondientes.

Finalmente, el documento consagra un capítulo a la coordinación y armonización de los regímenes de seguridad social. En relación con la protección de la seguridad social de los trabajadores migrantes, se hace referencia a los esfuerzos desplegados por la Organización Internacional del Trabajo en ese sentido. Se menciona como ejemplo el Covenio No. 118 sobre la igualdad de trato. En el campo americano, se recuerda la preocupación señalada en la III Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1951) y en la V, VII y VIII de los Estados de América Miembros OIT (1952, 1961 y 1966).

Un modelo de convenio de seguridad social preparado por la Organización Internacional del Trabajo y adoptado por la VII Conferencia Interamericana de Seguridad Social (1964) ha servido de guía para la elaboración del antes mencionado Convenio Multilateral de Centroamérica y Panamá. Aunque la integración económica, según se ha dicho, no vaya a incrementar de modo notable la migración de trabajadores a breve plazo, en todo caso, han existido ciertas corrientes migratorias. La existencia de estas corrientes, su posible aumento respecto de ciertos trabajadores especializados, como consecuencia de la integración y en particular la necesidad de reafirmar el principio de la libre circulación de trabajadores, en concordancia con el de libre circulación de mercaderías en el área de integración, aconsejan adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes.

Se expresó que el proceso de integración económica puede ser una buena motivación para estudiar un esquema básico de prestaciones común a los países del área de integración. Si se llegara a elevar el nivel de la seguridad social en los países menos avanzados, para ir adecuando sus regímenes a tal esquema básico se conseguiría hacer participar así a los trabajadores de los beneficios de la integración y del desarrollo económico en general.

Se plantea la cuestión de si una política de armonización de los regímenes de seguridad social debe condicionarse a los progresos de la integración económica. Si bien los planes de integración crean un ambiente propicio para tal armonización, no constituyen una condición indispensable para la misma. Tampoco parece ser condición para armonizar regímenes a nivel regional o subregional, el que primero se desarrolle extensamente la seguridad social en cada país.

En el campo administrativo se advierte una posibilidad mayor para intentar la armonización y aún la uniformidad en ciertos sectores de administración. Se cita al efecto, aspectos tales como los sistemas de afiliación, de certificación de derechos, de catálogos de cuentas y otros. Probablemente las prioridades y las formas que podrían contemplarse en estudios para la armonización, serán uno de los principales puntos de discusión por esta Mesa Redonda.

Para propiciar un debate equilibrado, la Mesa acordó la siguiente pauta para el desarrollo de las discusiones.

1.—LOS FACTORES DEL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA FRENTE AL PROCESO DE INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL.

- 1.1. Factores determinantes del ritmo del desarrollo en los países latinoamericanos.
 - 1.1.1. Tasas del crecimiento del producto y de la población.
 - 1.1.2. Distribución del incremento del producto.
 - 1.1.3. El sector externo en el desarrollo económico: Comercio exterior latinoamericano. Políticas de sustitución de importaciones y de endeudamiento externo.
 - 1.1.4. Problemas de inversiones y de localización de actividades económicas.
- 1.2. Perspectivas de aceleración del desarrollo y de la integración mediante la vinculación de los respectivos planes.
 - 1.2.1. Para superar etapas diferenciadas de desarrollo.
 - 1.2.2. Para superar etapas de desarrollo que tienden a agotarse.

- 1.2.3. Para orientar el desarrollo hacia nuevas etapas.
- 1.2.4. Fomentar en el plano internacional las condiciones para la integración de mercados, la política regional de inversiones y la máxima utilización de los recursos productivos disponibles.

2.—LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACION NACIONAL.

- 2.1. Las estructuras económico-sociales. Predominio de actividades primarias y terciarias.
- 2.2. Los problemas de la industrialización.
- 2.3. Capacidad del ahorro nacional.
- 2.4. Integración de sectores de menor capacidad económica y de zonas marginales.

3.—LA ARMONIZACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y DEL DESARROLLO SOCIAL COMO CONDICION DE LA INTEGRACION ECONOMICA NACIONAL E INTERNACIONAL.

- 3.1. Consumos sociales básicos: educación, salud, vivienda, alimentación, protección del ingreso y servicios sociales.
- 3.2. Relación de los gastos sociales con el ingreso nacional.
- 3.3. Planificación de los recursos humanos.
- 3.4. Optimización en la utilización de la mano de obra.
- 3.5. La planificación sectorial de los programas sociales en la planificación nacional como factor de la integración nacional.

4.—LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL AREA LATINOAMERICANA.

- 4.1. Situación actual del desarrollo de los Seguros Sociales en relación al desarrollo y a la integración.
Antecedentes históricos.
Campo de aplicación: Grupos y zonas protegidos.
Contingencias cubiertas.

4.2. Los problemas financieros y económicos de los Seguros Sociales.

Regímenes financieros.

Contribución tripartita.

Ingresos gravables: límites máximos y mínimos, acumulación de fondos y reservas: problemas de inversión frente a la planificación económica sectorial y nacional y como medio del ahorro nacional.

El concepto de costo de la Seguridad Social desde un punto de vista económico: en relación a la mano de obra y a los costos de producción.

4.3. La gestión administrativa.

Regímenes profesionales y pluralidad de instituciones.

Regímenes nacionales.

Costos Administrativos.

4.4. Situación de los sectores no amparados.

Volumen y estructura de las poblaciones no aseguradas.

Carga de la protección social de los sectores no incorporados.

4.5. Los Seguros Sociales como instrumentos de distribución del ingreso nacional.

Distribución horizontal.

Distribución vertical.

Efectos de la limitación de los ingresos asegurados.

Aplicación de la contribución económica del Estado.

4.6. Efectos sobre el nivel de remuneraciones, productividad y precios.

Efectos sobre las técnicas de producción y sobre niveles de ocupación.

5.—REPERCUSIONES DE LA INTEGRACION REGIONAL SOBRE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

- 5.1. Las migraciones de fuerza de trabajo.
- 5.2. Consecuencias internas de la integración.
- 5.3. El problema de los derechos sociales de los trabajadores migrantes.
- 5.4. El proceso de armonización de los sistemas de seguridad social.
- 5.5. Incidencia de los desniveles de los costos reales y los desniveles en la distribución de las cargas de la seguridad social.

Una vez aprobada la agenda de discusiones de la Mesa Redonda, se suscitó un extenso debate sobre los puntos específicos contenidos en dicho documento y en ambos informes. En estas discusiones, implícitas en las consideraciones subsecuentes, participaron, tanto los expertos en economía y en seguridad social, como los observadores de los diferentes organismos internacionales interesados en el tema señalado por los organismos convocantes, así como los miembros del Secretariado Técnico de la Oficina Internacional del Trabajo y del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

I. TENDENCIAS RECIENTES DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN LA AMERICA LATINA

No obstante su origen histórico común, los países latinoamericanos presentan en la actualidad diferencias importantes en sus niveles y ritmos de desarrollo económico, social y político. De aquí que cualquiera generalización sobre la evolución reciente de América Latina, sea necesariamente imprecisa y pueda no reflejar de manera adecuada los cambios ocurridos en uno o más países de la región. Sin embargo, en los últimos años parece observarse en América Latina considerada como una unidad y en la mayoría de los países que la forman, una tendencia al debilitamiento del ritmo de crecimiento del producto, hecho que se ha visto acompañado, en no pocos casos, por la acentuada inestabilidad del proceso de desarrollo.

Las tendencias globales anotadas, se han reflejado a su vez, en el comportamiento de los sectores principales de la economía y en

el comercio de la región con el resto del mundo. Así, en algunos casos, se puede advertir una cierta pérdida de dinamismo de las actividades manufactureras, las cuales, como es sabido, constituyeron en casi todos los países el sector de más rápido crecimiento, durante las fases iniciales del período de postguerra. El comportamiento insatisfactorio del sector industrial, refleja por supuesto, la acción de variados y numerosos factores que, por lo demás, han operado con distinta intensidad en los diferentes países de la región. Con todo, entre los más importantes, debe mencionarse la limitación que significa la existencia de mercados nacionales excesivamente estrechos, que no permiten el establecimiento u operación eficiente de ciertas actividades manufactureras, y los obstáculos impuestos por una capacidad de importar los bienes de capital y que, en algunas experiencias, se ha expandido con lentitud, y/o que en otras no han sido adecuadamente utilizados. A ello se ha agregado, especialmente en el caso de los países industrialmente más avanzados de la región, un cambio cualitativo en el tipo de bienes importados, el cual ha tendido a comunicar una gran rigidez a la estructura de las importaciones.

Los factores limitativos recién señalados, se vinculan, a su vez, a otras características de la estructura económico-social y del proceso de desarrollo de las economías latinoamericanas. Así, la escasa dimensión de los mercados para bienes manufacturados, está determinada, fundamentalmente, por la reducida productividad que caracteriza a la gran mayoría de los sectores económicos por la muy desigual distribución del ingreso generado, por la presencia, en gran número de países, de vastas masas de población rural que no participan en la economía monetaria, ni pueden, por tanto, demandar bienes manufacturados, y, finalmente por el escaso dinamismo mostrado a menudo por el sector agropecuario.

El inadecuado ritmo de crecimiento de la capacidad para importar refleja, por una parte, las dificultades crecientes para colocar en el mercado internacional mayores volúmenes de productos primarios y, por la otra, la contribución insatisfactoria que hasta el momento ha realizado el sector industrial, al aumento y diversificación de las exportaciones. La consecuencia de esta situación y del notable dinamismo que muestra en cambio en América Latina la demanda de importaciones, ha conducido a un endeudamiento externo progresivo, el cual ha llegado, en algunos países, a niveles excesivos.

Las circunstancias anotadas revisten particular gravedad, ya que han ocurrido al mismo tiempo en que se producía en América Latina una aceleración extraordinaria del crecimiento demográfico e irrumpía con vigor en ella la revolución de las aspiraciones. En no pocos casos, la acción combinada de estos factores, ha conducido a la falta de progreso o aún al retroceso en materia de distribución del ingreso, el aumento insuficiente de las oportunidades de ocupación productiva, con sus secuelas de desocupación y subocupación, y a un amplio sentimiento de insatisfacción con respecto a la situación prevaleciente y a sus perspectivas de cambio en un futuro inmediato.

II. LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL Y EL DESARROLLO LATINOAMERICANO.

Las tendencias anotadas anteriormente y la conciencia de su comunidad de origen y destino, han sido en parte las que han conducido a los países latinoamericanos a iniciar esfuerzos encaminados a lograr un mayor grado de integración económica regional.

Los resultados alcanzados en los diferentes esquemas de integración iniciados, han sido variados, siendo probablemente los más importantes los obtenidos por las naciones centroamericanas. Sin embargo, parece necesario reconocer que el progreso logrado, aunque evidente, no ha permitido satisfacer aún las aspiraciones y metas que se establecieron al comenzar la marcha hacia la integración.

Esta frustración parcial de las aspiraciones iniciales, puede ser debida al énfasis excesivo que se ha puesto en los mecanismos de liberación comercial del intercambio ya existente, lo cual ha despertado cierta resistencia de los grupos potencialmente afectados. Esta visión excesivamente estática y comercial del proceso de integración, ha ido en detrimento de la concepción originaria del mismo, de acuerdo con la cual la integración debía ser el mecanismo dinámico que permitiría establecer nuevas industrias de dimensión económica adecuada y orientadas a satisfacer la demanda adicional de productos manufacturados, originada en el conjunto de la región. En consecuencia, urge reafirmar un criterio dinámico de integración que, subraye las oportunidades que la complementación regional ofrece para orientar de manera eficiente y equitativa, la nueva etapa de desarrollo industrial, durante la cual el proceso de sustitución de importaciones, deberá pasar del nivel nacional al nivel regional, y en la que deberá también consolidarse una vigorosa política de exportación de bienes manufacturados.

III. ARMONIZACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y DEL DESARROLLO SOCIAL EN LA INTEGRACION REGIONAL.

La política económica se halla estrechamente ligada a los programas sociales que se hacen necesarios en América Latina. Los avances económicos sólo pueden traducirse en bienestar social en la medida en que sean acompañados por la satisfacción de necesidades sociales.

Es así, que no obstante los avances obtenidos en el desarrollo social en las últimas décadas en materia de salud, alimentación, educación, vivienda y demás servicios sociales, se observan importantes carencias en relación a las necesidades crecientes.

Estos esfuerzos se han manifestado particularmente en el campo de la salud, por el desarrollo reciente de servicios de salud pública, coordinados con la extensión de los servicios médico-asistenciales de las instituciones de seguro social y demás organismos interesados.

En materia de educación, incluyendo la formación profesional en todos los niveles, se han realizado esfuerzos que han permitido la participación de mayores sectores de población en estos programas.

En lo que se refiere a la vivienda, la acción concertada del Estado, de organismos paraestatales y del sector privado, ha promovido diversas medidas tendientes a mejorar las condiciones de la vivienda de interés social.

También en los demás programas sociales, aún cuando no con igual intensidad, se registran progresos tendientes a mejorar el nivel de vida de las poblaciones.

Entre los factores que han limitado el progreso deseable en estos programas, resulta determinante la escasez de recursos que pueden destinarse a éstos, ya que la parte del producto nacional que puede asignarse, necesariamente tiene sus límites, aunque variables, de un periodo a otro y entre diversos países.

La escasez de recursos debe ser considerada en la asignación de prioridades, para la realización de estos fines. Para superar esta situación, la solución más viable es aumentar el ritmo del desarrollo económico. Factor importante en el desarrollo lo constituye el hombre, que al mismo tiempo es el objetivo primordial del mismo: para

lograr la óptima utilización del factor humano, es consecuentemente indispensable aumentar los empleos productivos en todos los sectores: primarios, secundarios y terciarios. Esto no puede lograrse sin una planificación de la mano de obra, la que tiene una gran importancia, dado que el crecimiento demográfico que se registra en la gran mayoría de los países latinoamericanos necesita un aumento de la ocupación con ritmo acelerado.

Requieren atención especial el sector primario y el secundario, aunque se advierte el rápido crecimiento del terciario: por consiguiente, se requiere una planificación sectorial de los programas de desarrollo, teniendo en cuenta la disparidad de crecimiento observado.

Es evidente que la eficacia de las medidas de desarrollo social, queda condicionada a una coordinación de esfuerzos que, en último término, es requerimiento fundamental de todo proceso integral de desarrollo.

Un análisis económico de la integración, sería insuficiente para proporcionar una visión completa de la gran importancia que tiene este proceso como expresión del desarrollo de los países de América Latina. Igualmente, se considera indispensable tener en cuenta los aspectos sociales de la integración, para establecer un marco de referencia total en el análisis de estos procesos.

Los sistemas de seguridad social han sido considerados como una expresión idónea y necesaria del proceso de integración del cual son parte muy importante los aspectos sociales. Hay un consenso desde tiempo atrás, que la seguridad social representa uno de los procesos más adecuados para satisfacer algunas de las necesidades básicas de tipo social.

IV. LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL AREA LATINOAMERICANA.

La seguridad social, como elemento indispensable de la política social, presenta en América Latina desarrollos y realizaciones importantes en especial si se les aprecia en comparación con la situación prevaleciente en otras partes del mundo.

Sin embargo, es preciso reconocer que la situación de la seguridad social contiene serias limitaciones en su desarrollo y deficiencias en su estructura, concepción y aplicación práctica. Es así, que en lo que se refiere a los sectores de población protegidos, grupos muy importantes se encuentran todavía marginados, con el agravante de que tales grupos son generalmente los económicamente más débiles que, en consecuencia, requieren con mayor urgencia de la protección de la seguridad social. Cabe mencionar entre estos grupos a los trabajadores rurales, a los trabajadores por cuenta propia, a los trabajadores domésticos y a los trabajadores de la industria familiar.

Por otra parte, incluso para las personas actualmente comprendidas en el campo de aplicación de la seguridad social, ésta no siempre cubre todas las contingencias que debieran garantizarle adecuados cuidados para la protección de la salud y la garantía de un ingreso mínimo suficiente.

Por igual, se nota que en algunos casos, el nivel de las prestaciones concedidas es relativamente elevado para determinados núcleos de población, constituyéndose así un impedimento para que otros sectores necesitados puedan ser sujetos de un mínimo de protección de los beneficios de la seguridad social.

La técnica de financiamiento aplicada en América Latina, ha sido, en general, la de los seguros sociales; es decir, mediante aportes vinculados a los salarios. Aunque ello pueda resultar más o menos adecuado para los regímenes que inicialmente se limitaron a los asalariados urbanos, presenta obstáculos para la extensión de la seguridad social a grupos cuyas condiciones y características no permitan aplicar estas técnicas. Ahora bien, esta limitación en el campo de aplicación; ha significado que esos mismos sectores desprotegidos, contribuyan, sin embargo, indirectamente al financiamiento de los sistemas actuales, de donde resulta que los seguros sociales no han operado en forma totalmente adecuada como un instrumento de redistribución del ingreso en un sentido socialmente equitativo.

Un caso concreto que se advierte como inconveniente específico de este sistema financiero, actualmente vigente en la mayoría de las instituciones de seguridad social latinoamericanas, lo constituye el establecimiento de topes de salarios cotizables. Esto trae consigo una limitación de la posibilidad de transferir recursos de los sectores de más altos ingresos a los de ingresos más limitados. Al mismo tiempo,

la existencia del tope trae consigo, en caso de variaciones del nivel general de los salarios, un desfinanciamiento de los servicios médico asistenciales.

Se considera que en muchos países latinoamericanos que estuyeren la participación tripartita, la aportación del Estado, a menudo es relativamente elevada y el fisco nacional no cumple, por varias razones con su obligación de cotizar, creando situaciones difíciles para el presupuesto nacional y para los seguros sociales. Se señala también que pueden emitirse críticas sobre la participación financiera del Estado en el financiamiento de los seguros sociales limitados a las categorías que no son necesariamente las más débiles en el total de la población de un país.

Por lo contrario, se considera que la participación de los poderes públicos en el financiamiento de la seguridad social, es indispensable para la extensión de la protección a categorías económicamente más necesitadas y aún sin protección.

En algunos países latinoamericanos, el plan financiero prevé la acumulación de ciertas reservas técnicas y aún de volumen mucho menor, lo que trae consigo la necesidad de invertir las de conformidad con los planes nacionales de inversión, necesarios al desarrollo social y económico. Sin embargo, se constata que en los seguros de pensiones no se sigue en la práctica el régimen financiero que implica la constitución de reservas técnicas completas.

Las circunstancias históricas del desarrollo de la seguridad social en América Latina, han determinado con frecuencia, la creación de regímenes diferentes para diversos grupos profesionales. Esta pluralidad de regímenes y de instituciones administradoras, han determinado situaciones que no satisfacen plenamente los postulados de la justicia social, así como problemas de falta de coordinación entre los regímenes de un mismo país, un aumento injustificado de los gastos de administración y la complicación inherente de los trámites para obtener las prestaciones.

Aunque es alentador observar que en diversos países, en época reciente, se ha advertido la tendencia hacia la uniformidad legislativa y hacia la unidad institucional, está aún por realizarse, en la mayoría de los países, la uniformidad de la seguridad social a nivel nacional, en particular en relación con los planes de integración regional o subregional.

En este esfuerzo hay que considerar siempre la eficiencia de los servicios administrativos y las obligaciones que éstos conllevan, en el funcionamiento que la seguridad social impone a los sectores exteriores a la propia institución interesados en su gestión. Al mismo tiempo, los esfuerzos en materia de métodos administrativos, deben tender a mantener el costo de administración a un nivel estrictamente indispensable.

En principio, resulta difícil determinar los efectos que el establecimiento o expansión de los sistemas de seguridad social tendrán sobre los niveles de remuneraciones, productividad y precios. Es, sin embargo, posible señalar de una manera general algunas circunstancias que contribuyen a determinar el sentido y magnitud de estos efectos.

Evidentemente, los resultados serán diferentes si el sistema de seguridad social se aplica uniformemente a todos los sectores o si cubre sólo a algunas categorías de la población. En este último caso que, por lo demás es el más frecuente en América Latina, puede producirse el descargo del costo de la seguridad social que beneficia a uno o varios sectores, sobre el resto de la economía, a través de la elevación de los precios de los bienes producidos en los sectores favorecidos. Aunque es evidente que no siempre será posible trasladar en esta forma el costo de la seguridad social a las demás categorías, es igualmente claro que la traslación será más probable cuanto menores sean los sectores beneficiados por la seguridad social. A la inversa, si la seguridad social comprende a la totalidad o casi a la totalidad de la población, un intento general de traslación resultará en una presión inflacionaria que posiblemente conduzca a una situación final que no difiera fundamentalmente de la que existía antes de establecer o ampliarse las contribuciones encaminadas a financiar el sistema de seguridad social.

Si se excluye el caso en que los costos de la seguridad social se trasladan, vía alza de precios, al resto de la comunidad, el efecto sobre las remuneraciones del establecimiento o ampliación de las contribuciones para financiar el sistema, dependerá de los cambios que ocurran en la productividad de los sectores afectados y del poder de negociación que tengan los trabajadores y empresarios que laboren con ellos.

En efecto, y para tomar el caso más favorable, si a raíz del establecimiento o ampliación de las imposiciones de seguridad social, las empresas del sector afectado logran incrementar su productividad en la misma proporción en que han subido sus costos por conceptos de las nuevas contribuciones a la seguridad social, las remuneraciones del trabajo, las utilidades del capital y el costo real de producción permanecerán constantes. Los trabajadores se habrán beneficiado al recibir prestaciones sociales, las cuales habrán sido financiadas, en última instancia, a través de la mayor productividad alcanzada por la economía.

Un caso distinto existiría si los empresarios, no pudiendo reducir los salarios, ni alzar los precios, ni mejorar la productividad, tienen que financiar las mayores contribuciones, aceptando una disminución de sus utilidades. En esta situación, los trabajadores resultarán beneficiados, ya que, además de conservar sus salarios, recibirán mayores prestaciones sociales, incrementándose así su ingreso real.

Resulta evidente que, en la práctica, lo más probable es que se presenten distintas combinaciones de las alternativas señaladas, debiendo en ese caso examinarse la situación cuidadosamente, para determinar la incidencia final del financiamiento de la seguridad social.

En todo caso, es necesario insistir que, en la medida en que el establecimiento o extensión de la seguridad social resulte en una elevación del costo relativo del trabajo, los empresarios tenderán a elegir aquellas alternativas tecnológicas que ahorren trabajo, determinando con ello una menor tasa de extensión del empleo total. Este hecho reviste particular importancia, puesto que, por una parte, la mayoría de las economías latinoamericanas experimentan en la actualidad serias dificultades para generar un volumen adecuado de ocupación y, por la otra, casi todos los sistemas de seguridad social se financian con contribuciones que están relacionadas con los salarios pagados. En esta forma, el sistema de financiamiento de los esquemas de seguridad social, tiende a afectar negativamente el nivel de ocupación y a agravar uno de los problemas que el propio sistema procura aminorar. Urge, en consecuencia, volver a examinar el tipo de financiamiento actualmente en vigor, a fin de eliminar este efecto inconveniente. Ello podría hacerse, si la seguridad social se financiara con un impuesto sobre los ingresos, cualquiera que fuese el origen de éstos.

A pesar de las grandes dificultades que presentaría inevitablemente un cambio tan profundo en el financiamiento actual de la seguridad social en América Latina, el beneficio que podría obtenerse de este cambio, aconseja estudiar más a fondo la viabilidad de la medida señalada.

V. REPERCUSIONES DE LA INTEGRACION REGIONAL SOBRE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Aunque no es previsible, en un futuro inmediato, un aumento importante de migración de trabajadores en las áreas de integración económica, se comprueba que existen corrientes migratorias entre diversos países de América Latina y que es probable que la integración estimule ésta, en especial en ciertas categorías de trabajadores. En todo caso, por razones de principio, la integración económica, además de promover la libre circulación de mercaderías, debe favorecer también la libre circulación de trabajadores. Para este objeto, la garantía de los derechos de seguridad social a los trabajadores migrantes, constituye un elemento importante. Se consideró que el medio más eficaz para garantizar estos derechos, es la concertación de acuerdos multilaterales de seguridad social. Para la elaboración de estos acuerdos, el instrumento tipo preparado por la Organización Internacional del Trabajo y adoptado por la VII Conferencia Interamericana de Seguridad Social, constituye una guía adecuada, como lo ha confirmado el Convenio Multilateral de Seguridad Social de Centroamérica y Panamá.

Al analizar los problemas del proceso de armonización de los sistemas de seguridad social, se consideró la posibilidad de plantear metas comunes para ser alcanzadas en diversas etapas y cuya realización permitiría hacer participar a los trabajadores y a los países con un grado actual menor de desarrollo en sus sistemas de seguridad social, de las ventajas de la integración económica regional.

Como una sugerencia para implementarse a largo plazo, se estima conveniente elaborar un programa básico de seguridad social, que contenga las normas indispensables que expresen un mínimo de protección a la población de los países latinoamericanos, en atención a las particularidades de la región, sin perjuicio de implementar un proyecto de esta naturaleza por la imposibilidad inmediata de efectuarlo, se consideró la conveniencia de establecer pautas concretas tendientes a uniformar los procesos técnicos administrativos de la

gestión de la seguridad social. Esta uniformidad se estima más factible en lo relativo a catálogos de cuentas, la aplicación del plan mínimo de estadísticas, procedimientos de afiliación y de vigencia de derechos, etc., ya que se constata que dicha tendencia puede realizarse sin tener que recurrir a modificaciones importantes de las bases jurídicas fundamentales de las instituciones de seguridad social.

Se anotó que las informaciones, y en particular las estadísticas disponibles, no permiten concluir que los desniveles en los costos de la seguridad social puedan constituir un obstáculo de importancia para la integración económica. Sin embargo, se enfatizó en la importancia de emprender estudios sistemáticos que permitan conocer el costo de la seguridad social en el costo del trabajo, conjuntamente con el costo del trabajo y el costo de la producción.