

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVIII

EPOCA III

Núms. 58-59

JULIO-OCTUBRE

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 del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación 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

### ESTUDIOS.

#### LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Jaques Doublet ..... 9

### MONOGRAFÍAS NACIONALES AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

#### CANADA

J. L. Clark ..... 29

### EVENTOS INTERNACIONALES

MESA REDONDA MUNDIAL SOBRE LA CONTRIBUCION DE LOS REGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL A LOS PROGRAMAS DE SALUD PUBLICA ..... 45

SEMINARIO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL Y POBLACION ..... 87

V REUNION DE LA COMISION REGIONAL AMERICANA DE ORGANIZACION Y METODOS (AISS-CISS) ..... 107

### NOTICIAS DE SEGURIDAD SOCIAL

#### ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Comisión Consultiva Interamericana ..... 141

#### ARGENTINA

Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares ..... 165

Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia ..... 166

Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores autónomos ..... 167

#### BRASIL

Plan de coordinación de las actividades de protección y recuperación de salud ..... 171

#### HAITI

Congreso Nacional del Trabajo ..... 172

#### PERU

Se establece el Seguro de Familia a cargo de la Caja Nacional de Seguro Social ..... 175

#### REPUBLICA DOMINICANA

ACCION DE LA ESCUELA DE FORMACION LABORAL ACELERADA ..... 179

ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL ..... 181

INAUGURACION DE LOS HOSPITALES DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURIDAD SOCIAL Y DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL ..... 189

DECESO DEL ING. MIGUEL GARCIA CRUZ ..... 191

**NOTICIAS DE SEGURIDAD SOCIAL**

## **ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

### **Comisión Consultiva Interamericana**

La Comisión Consultiva Interamericana celebró su Segunda Reunión en San Salvador del 13 al 23 de enero de 1969.

El Orden del Día de la Reunión comprendía tres puntos técnicos:

- a) Examen de los progresos realizados en el cumplimiento del Plan de Ottawa de Desarrollo de los Recursos Humanos.
- b) Remuneración y condiciones de trabajo en relación con el desarrollo económico, y
- c) Participación de las organizaciones de empleados y de trabajadores y de otras instituciones sociales en el desarrollo económico y social.

La Comisión estaba integrada por los representantes de los siguientes 16 gobiernos: Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela, junto con ocho miembros de empleados y ocho miembros de trabajadores. El Salvador envió observadores a la reunión. Los organismos internacionales participantes, además de las Naciones Unidas, fueron: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Organización de los Estados Americanos; Organización de Estados Centroamericanos; Banco Interamericano de Desarrollo y Comité Interamericano de Seguridad Social. La Organización Regional Interamericana de Trabajadores de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres; La Confederación Latinoamericana Sindical Cristiana y la Organización Internacional de Empleadores enviaron observadores.

La Organización Internacional del Trabajo estuvo representada por el Presidente del Consejo de Administración, señor George L. P.

Weaver y los miembros de dicho Consejo, señor Guillmar Berguntrem y señor Hermann Beermann y el Director Adjunto de la oficina en representación del Director de la misma, señor C. W. Jenks.

La Comisión eligió la Mesa designando Presidente Honorario al Coronel Joaquín Saldivar, Ministro de Trabajo y Previsión Social de la República de El Salvador, Presidente al Sr. Héctor Gros Espinall, Miembro Gubernamental (Uruguay), y Vice-presidentes a los señores Luis Alberto Jaén, Miembro Gubernamental (Panamá); señor Diego González Blanco, miembro empleador (Brasil), y señor Alfonso Sánchez Madariaga, miembro trabajador (México).

También se designaron los componentes de las Mesas de los Grupos.

Las conclusiones a que llegó la Comisión según propuesta de los grupos debidamente aceptadas en relación a los distintos puntos del Orden del Día.

#### EXAMEN DE LOS PROGRESOS REALIZADOS EN EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE OTTAWA DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

El éxito del Plan de Ottawa dependerá ante todo de la energía con que los gobiernos, actuando en colaboración con los empresarios y los trabajadores, dediquen e intensifiquen sus esfuerzos en pro de la realización del objetivo del pleno empleo productivo y estén dispuestos a sistematizar su acción en este campo.

La Comisión subraya que es urgente e indispensable aumentar y acelerar considerablemente los esfuerzos que se realizan en el ámbito nacional y los que en apoyo de esos esfuerzos realiza la OIT, para dar aplicación práctica a políticas y programas de desarrollo de los recursos humanos, y convertir el aumento del empleo productivo y el mejoramiento de las calificaciones de la mano de obra en objetivos principales de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social.

Para alcanzar los objetivos fijados se necesita apoyar y reforzar los mecanismos e instrumentos técnicos y administrativos capaces de dar todo el dinamismo necesario a la acción de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en todo cuanto

concierna a la formulación y aplicación de una política activa de la mano de obra. El papel de la OIT a este respecto debe ser el de promover, estimular y reforzar, mediante la asistencia técnica más eficaz posible, la acción de los servicios nacionales.

La financiación de la cooperación técnica destinada a los proyectos y programas nacionales que se realizan o proyectan dentro del marco del Plan de Ottawa exige especial atención y prioridad en su ejecución. La Comisión considera necesario recomendar al Consejo de Administración que vele especialmente por que sean adecuados el nivel y la utilización de los recursos disponibles dentro del presupuesto ordinario de la Organización Internacional del Trabajo. También es necesario que prosigan con todo el vigor que requieran las circunstancias, las negociaciones y consultas para obtener mayor apoyo financiero de otras fuentes internacionales y nacionales de financiación o de cooperación técnica, inclusive de procedencia privada. La Comisión señala la importancia de que la Oficina haga las gestiones necesarias para asegurar la continuidad del apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo.

La Comisión urge a la Oficina para que vele con creciente celo por que la organización y realización de las labores que le incumben en cumplimiento del Plan de Ottawa se lleven al cabo de modo que la contribución técnica y los recursos materiales que la OIT y otros organismos internacionales están prestando como aporte a la ejecución de ese Plan por los países americanos, se determinen y mantengan al nivel que justifican la importancia de los problemas del empleo en esta región y las medidas tomadas por los países para formular y aplicar políticas del empleo y programas de mano de obra.

A juicio de la Comisión, la Oficina debe contribuir por todos los medios a su alcance a que se agilicen los procedimientos de trámite de solicitudes de cooperación internacional.

En particular, debiera acelerarse el trámite de las solicitudes nacionales dirigidas al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a otras fuentes de financiación, con objeto de que puedan iniciarse rápidamente los proyectos previstos en las solicitudes presentadas de conformidad con las resoluciones de Ottawa.

La Comisión propone que la Oficina haga un esfuerzo adicional para informar adecuadamente a las autoridades nacionales y a los or-

ganismos internacionales acerca de la importancia de los objetivos del Plan de Ottawa y los principios y métodos que convendría aplicar en los países del continente, de conformidad con las resoluciones de Ottawa y el Convenio y la Recomendación sobre política del empleo, 1964 (Núm. 122). Este esfuerzo informativo debiera hacerse tanto en el plano gubernamental como en el plano técnico y extenderse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Es necesario que los expertos y funcionarios de la OIT al servicio del Plan regional de desarrollo de los recursos humanos contribuyan al mejor conocimiento de los objetivos, métodos y realizaciones del Plan por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En especial, la Comisión piensa que es menester asociar a esas organizaciones a las labores relativas a las encuestas sobre la aplicación de la Recomendación sobre política del empleo, 1964.

La Comisión recomienda que en futuros documentos de la Oficina se publiquen informaciones acerca de la acción de los gobiernos en cumplimiento del Plan de Ottawa, inclusive cuando los gobiernos no hayan pedido cooperación técnica internacional. En especial, los documentos destinados al Consejo de Administración debieran hacer conocer el grado de consideración y de apoyo que han recibido en cada país la ratificación del Convenio Núm. 122, la aplicación de la Recomendación Núm. 122 y el propio Plan de Ottawa.

De conformidad con el apartado a) del párrafo 2 de la segunda resolución de Ottawa, el Consejo de Administración debiera ser informado regularmente acerca de la marcha del Plan y de los obstáculos que puedan haberse presentado a su realización, a base de memorias anuales que sometan los gobiernos y demás informaciones pertinentes. También debiera basarse en esos informes anuales la actividad de información pública que la Comisión recomienda como uno de los posibles medios de promoción de las políticas de empleo y los programas de mano de obra previstos en el Plan.

La Comisión aconseja que el equipo regional de especialistas en recursos humanos, constituido con la activa participación de otras organizaciones internacionales, oriente sus actividades de modo que tenga atención preferente el apoyo necesario a los programas y actividades desarrollados a nivel nacional.

La Comisión manifiesta su gran satisfacción por la importante y activa cooperación técnica y material que prestan a la OIT, la FAO,

la UNESCO, la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo. Expresa el voto de que esas organizaciones continuarán cooperando en la forma indicada y confía en que aumentarán en toda la medida necesaria el volumen de sus aportaciones.

La Comisión propone al Consejo de Administración que recomiende a los gobiernos la creación de comisiones nacionales en pro del Plan de Ottawa a la promoción de apoyo de los programas nacionales al efecto, en las que participen representantes de los empleadores y de los trabajadores. También propone que de esas comisiones se designen especialistas nacionales que puedan ser el núcleo en cada país de los esfuerzos de coordinación y de información realizados en virtud del Plan de Ottawa y los principales contactos con los expertos que actúan en los demás países.

La Comisión sostiene que la acción que la Oficina debe llevar al cabo en cumplimiento de las tareas que le incumben en virtud del Plan de Ottawa, debe integrarse de preferencia dentro del marco de los servicios regionales descentralizados de la OIT. Recomienda en consecuencia, que se acelere y refuerce considerablemente la reorganización y descentralización de esos servicios, que considera una garantía para la ejecución de las labores de conjunto de la OIT en América, conforme a la política enunciada por el Director General.

La Comisión tomó nota con interés de las informaciones relativas a la reunión técnica de información celebrada en Río de Janeiro con el generoso concurso de la Fundación Getulio Vargas y de otras instituciones brasileñas. La Comisión desea destacar la utilidad de reuniones de esta índole que permiten un intercambio de ideas y experiencias entre los especialistas responsables en cada país de la formulación y ejecución de políticas de recursos humanos y otras y los expertos y representantes de organizaciones internacionales que trabajan en la región. La Comisión considera importante recordar al Consejo de Administración la recomendación de la octava Conferencia Regional Americana de que se establezca una comisión técnica de planificación de mano de obra para América Latina y el Caribe, u otro organismo apropiado, que esté asociada a la ejecución del Plan de Ottawa y en la que participen, además de técnicos nacionales, expertos internacionales y representantes de los empleados y de los trabajadores. La Comisión recomienda que se examine la posibilidad de prever

medios que permitan reunir a los técnicos de los servicios nacionales e internacionales, así como a especialistas procedentes de círculos de empleadores y de trabajadores, con objeto de que examinen en común, con la mayor regularidad posible y preferentemente cada año, los problemas y métodos de aplicación del Plan de Ottawa en sus aspectos nacionales y regionales.

Como conclusión general, la Comisión afirma su convicción de que el Plan de Ottawa de desarrollo de los recursos humanos es una empresa de gran magnitud y de la mayor importancia y urgencia, que reclama un inmediato y dinámico impulso en el ámbito nacional, mediante la acción vigorosa de los gobiernos, que es ineludible, impostergable y esencial, y el apoyo pujante de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El creciente concurso técnico de la OIT y de las otras organizaciones internacionales que cooperan con ella en la función de alentar y asistir a los gobiernos y a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, requiere que se provean los indispensables recursos financieros para hacerlo posible.

La Comisión considera que la realización del Plan de Ottawa constituirá una contribución útil al Programa Mundial del Empleo y el que a su vez se verá reforzada por ese Programa.

#### **PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES Y DE OTRAS INSTITUCIONES SOCIALES EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**

Existe consenso en América Latina acerca de la necesidad de promover el desarrollo económico y social. Todos los países latinoamericanos han elaborado planes y programas tendientes a ese fin. Sin embargo, es notorio que las metas previstas, en general, rara vez llegan a alcanzarse. Las distintas reuniones internacionales celebradas a partir de 1960 han venido señalando —en un todo de acuerdo con los puntos de vista de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, en particular de la OIT— la necesidad de que en la preparación y ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo se dé participación a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de otras instituciones sociales, como condición principal para que sean llevados a la práctica con éxito. Es también preciso concluir que, hasta la fecha, tales recomendaciones sólo se han aplicado en forma parcial e insuficiente. Se reconoce actualmente que ello

ha provocado, al menos en parte, el retraso experimentado en materia de desarrollo económico.

En una sociedad que experimenta un proceso de desarrollo la participación de la población activa y de las organizaciones e instituciones sociales, hace las veces de catalizador que libera las energías necesarias para asegurar el crecimiento. Esta circunstancia ha sido advertida y subrayada repetidas veces por los distintos órganos de la OIT. Aun antes de haberse llegado en el mundo a definir claramente el conjunto de fenómenos sociales que hoy se agrupan en un solo concepto bajo el nombre de **participación**, la OIT centraba su acción en un esfuerzo tendiente a conseguir que gobiernos, empleadores y trabajadores actuaran de común acuerdo para encarar los problemas sociales y económicos de vital interés para la actividad laboral.

En la óptica de la OIT, tal participación debe ejercerse en forma institucionalizada y constructiva, por intermedio de instituciones sociales tales como, la administración pública —con particular mención de los ministerios de trabajo—, las organizaciones de trabajadores, las organizaciones de empleadores, las cooperativas, las organizaciones rurales, las organizaciones femeninas, de la juventud y otros tipos de asociaciones a través de las cuales se lleva al cabo el proceso de participación en el desarrollo económico y social. El proceso de participación debería examinarse desde dos ángulos distintos:

- a) El de la participación en el desarrollo económico y social de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, respecto de las cuales la OIT tiene una responsabilidad fundamental, y
- b) El de la participación de otras instituciones sociales de gran importancia para los países en vías de desarrollo, a saber, las cooperativas, las organizaciones rurales, las organizaciones de campesinos, las agrupaciones juveniles, las femeninas, y una amplia gama de otras entidades públicas o privadas, inclusive las que se encargan de los programas de acción local y comunal y las asociaciones vecinales.

Las condiciones particulares de América Latina, especialmente si se toman en cuenta los rápidos cambios de la sociedad contemporánea, exigen una reevaluación de las funciones respectivas de las administraciones gubernamentales y de las organizaciones de empleado-

res y de trabajadores. Esta situación debería ser objeto de estudio por parte de la Oficina para mejor orientar sus actividades en el área.

Asimismo, la necesidad de que otros grupos económicos y sociales sean incorporados cuanto antes al proceso de desarrollo requiere que la Organización promueva, mediante su estructura tripartita la colaboración de instituciones como las cooperativas, las organizaciones rurales, las asociaciones femeninas y juveniles y otros grupos de la población, a fin de que puedan movilizarse eficazmente en este esfuerzo, aplicando así lo dispuesto en múltiples resoluciones y normas internacionales adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo y por otros órganos de la OIT.

### **Integración de la población en el esfuerzo nacional**

Grandes sectores de la población activa en América Latina siguen desvinculados, económica, social, cultural y políticamente, de la colectividad nacional y del esfuerzo para el desarrollo. Las poblaciones rurales e indígenas, al igual que los grupos sociales escasamente integrados en el esfuerzo de desarrollo socioeconómico que habitan en los grandes centros urbanos, deben ser ayudados por los gobiernos, las organizaciones profesionales y las demás instituciones sociales para que puedan incorporarse a la vida nacional como protagonistas activos de la participación. Sólo así podrán estos sectores de la población beneficiarse realmente de los efectos materiales del desarrollo económico y social y cobrarán conciencia del proceso de modernización.

Se debe conceder especial atención al examen de las formas más adecuadas para despertar el interés de tales sectores de la población en el proceso de desarrollo socioeconómico y facilitar su incorporación al mismo. En la mayoría de los países latinoamericanos existen agrupaciones espontáneas y tradicionales que, ya sea mediante su contribución directa a la producción o en su función positiva de elementos que aseguran la cohesión social y posibilitan la movilización de las energías populares, pueden contribuir al esfuerzo de desarrollo. Mayor empeño será necesario para asociarlas al esfuerzo nacional —promoviendo su adaptación y crecimiento cuando fuere menester— y compensar así la debilidad o, en ciertos casos, la inexistencia de las organizaciones del sector moderno. Es oportuno que tal acción incluya la promoción de organizaciones femeninas y juveniles.

Sin embargo, este esfuerzo de integración no puede ser limitado al fortalecimiento, transformación, canalización y aprovechamiento de las distintas instituciones tradicionales. Tanto los gobiernos como las organizaciones profesionales y las demás instituciones sociales, tienen una importante función que cumplir en la acción tendiente a incorporar las grandes masas de la población a las organizaciones sindicales, cooperativas y rurales, y a los diversos programas de acción local y comunal.

Para que las organizaciones rurales puedan ser representativas y participar eficazmente en los organismos de desarrollo, y, particularmente, en los de reforma agraria, los gobiernos deberían instaurar una política de apoyo a las distintas organizaciones campesinas, aplicada por vía legislativa y administrativa a todos los niveles y, a dicho efecto, utilizar de manera creciente los servicios respectivos de los Ministerios de Trabajo y de Agricultura y de las instituciones de desarrollo agrícola. Finalmente, hay que insistir en la urgencia de promover una actitud constructiva hacia las organizaciones campesinas por parte de los propietarios rurales.

Los programas de acción local y comunal constituyen métodos valiosos para el desarrollo de las comunidades locales y la integración de los trabajadores provenientes de las zonas rurales en el mundo industrial. Tales programas necesitan apoyarse en instituciones y organizaciones representativas de quienes intervienen con su esfuerzo en el proceso de producción.

Los gobiernos deberían promover el intercambio de informaciones, a la vez que una relación más estrecha entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y demás instituciones sociales, de la ciudad y del campo, para facilitar el mutuo conocimiento de los problemas de la industria y de la agricultura —inclusive el equilibrio entre ambos sectores— y la colaboración para resolverlos.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían extender en mayor medida su acción fuera del sector urbano, a fin de ampliar su perspectiva hasta abarcar la defensa de los intereses de la población activa en su conjunto.

Por su parte, el movimiento cooperativo deberá adaptarse, de manera innovadora e imaginativa, a las realidades del Continente con la ayuda del Estado. Este movimiento tiene grandes posibilidades de

contribuir positivamente al desarrollo económico y social de América Latina, ya que se trata de una red de instituciones sociales que, por una parte, permiten al pueblo educarse mediante su propio esfuerzo y, por otra, elevan la productividad de la fuerza de trabajo, permitiendo la capitalización popular y facilitando la acción gubernativa, al servir de instrumento adecuado para que los programas de desarrollo sean conocidos y aplicados por la población tanto urbana como campesina.

En sus esfuerzos para superar los obstáculos y carencias que se manifiestan en el ámbito cooperativo, los gobiernos deberían inspirarse de la Recomendación (Núm. 127) de la OIT sobre el papel de las cooperativas en el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo, la cual contiene los elementos básicos que permiten aplicar una política bajo la cual esas instituciones reciban, sin que su independencia se vea afectada, ayuda y estímulo económico, financiero, técnico, legislativo, etc. Los gobiernos deberían ofrecer al movimiento cooperativo mayores oportunidades para intervenir en la política económica del país y en los organismos nacionales que tienen a su cargo distintos aspectos de la economía nacional. El movimiento cooperativo latinoamericano debería seguir de cerca las iniciativas para la formación de mercados comunes e integración de zonas económicas en América Latina y el Caribe, procurar que se reconozca su papel en los estudios y realizaciones correspondientes y prepararse para cumplir esta importante función social en los organismos consultivos de planeamiento que se establezcan con este fin.

### **Fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.**

Teniendo en cuenta el papel estratégico que incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el proceso del desarrollo, debería realizarse un considerable esfuerzo a fin de fortalecerlas, para que puedan desempeñar esa función con eficacia por ser una condición indispensable del éxito de toda política económica y social basada sobre la participación popular.

Tal programa presupone el pleno ejercicio de la libertad sindical y del derecho de asociación, facilitándose así las condiciones requeridas para el funcionamiento efectivo de las organizaciones profesionales. Dentro de este ámbito, los gobiernos deberían elaborar y aplicar una política de promoción activa de las organizaciones profesionales, a los fines de su fortalecimiento.

Tal política debería fundarse en la identificación y superación de los obstáculos que se openen a la creación y eficaz funcionamiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, procediendo en particular a la eliminación de los obstáculos jurídicos y administrativos que pudieran constituir un impedimento para la evolución y actividades de tales organizaciones. A los ministerios de trabajo corresponde la importante misión de promover y estimular activamente semejante desarrollo, en particular facilitando su ayuda a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, si ellas la solicitan, en la forma más adecuada y sin perjuicio de su independencia.

En lo que concierne más especialmente a las organizaciones sindicales de trabajadores, la aceptación efectiva de estas organizaciones por parte de la sociedad en que éstas actúan, es una condición indispensable de una sana y democrática evolución social. A pesar de que en la mayoría de los países la legislación protege este tipo de organizaciones, en la práctica, sectores influyentes de la sociedad, con mucha frecuencia, no hacen sino tolerar a los sindicatos, cuando no los combaten, en lugar de considerarlos como instituciones necesarias para el adecuado funcionamiento de las relaciones laborales y para canalizar las aspiraciones de los trabajadores hasta el más alto nivel. La experiencia parece indicar que en cualquier tipo de sistema la participación plena de los sindicatos sólo puede asegurarse si el Estado y los empleadores están dispuestos a negociar y a colaborar con organizaciones sindicales fuertes y eficaces, que puedan ofrecer a sus integrantes ventajas concretas a cambio del esfuerzo por ellos dedicado a una contribución positiva al desarrollo mediante su participación.

En lo que concierne a las organizaciones de empleadores, su fortalecimiento les permitiría extender su labor a las relaciones obrero-patronales y ser interlocutores de los sindicatos en la negociación de condiciones de trabajo, convenios colectivos, etc. Dada la escasa organización de los pequeños productores industriales y rurales, debe procurarse el fortalecimiento de las organizaciones que agrupen adecuadamente a las pequeñas empresas a fin de permitirles emprender acciones tendientes a lograr la participación de sus miembros en el proceso del desarrollo socioeconómico.

Los gobiernos deberían dar un apoyo oficial a las actividades que llevan al cabo las organizaciones profesionales y demás instituciones sociales en materia laboral, de mutualismo, cooperación, educación

y otros aspectos del desarrollo y bienestar social, sin perjuicio de su independencia. Las actividades sindicales que superan al aspecto puramente gremial, y que en algunos países de América Latina suelen recibir el nombre de "obra social" (educativas, económicas, cooperativas, médicas, recreativas, etc.), merecen especial atención y estímulo, en la medida que movilizan los recursos de los trabajadores organizados para su propio beneficio y de sus familias y terminan por extenderlo a la población en su conjunto, aportando así una contribución de importancia al desarrollo socioeconómico.

Las relaciones obrero-patronales, al nivel de la empresa, de las ramas de actividad y de la nación, constituyen un aspecto de particular importancia en lo que concierne a la participación del sector privado en el desarrollo, hasta el punto de poder considerarse como una pauta de la misma.

La negociación colectiva constituye la vía más directa de participación de empleadores y de trabajadores en la fijación de las condiciones de trabajo, salarios y sistemas de relaciones laborales. A fin de permitir que las relaciones obrero-patronales evolucionen en forma más coherente y constructiva, las organizaciones centrales de empleadores y de trabajadores deberían proceder más a menudo a discusiones al nivel nacional con el propósito de concluir acuerdos básicos destinados a suministrar las líneas generales que deben regir las relaciones obrero-patronales en los niveles inferiores. Este tipo de acuerdos puede constituir un elemento de gran importancia para encuadrar las relaciones laborales en un marco convenido voluntariamente y formar así, parte de la gama de mecanismos de participación a disposición del sector privado para la solución de sus problemas en el campo laboral.

#### **Establecimiento de órganos de participación a distintos niveles.**

Debería establecerse un sistema permanente y eficaz de participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en todas las cuestiones relativas a la política social. Una primera forma de participación de estas organizaciones en el plano nacional es la que concierne a su actuación en organismos destinados a la discusión conjunta de los problemas laborales en general, y en comisiones e institutos especiales como los de seguridad social, formación profesional, comercio exterior, vivienda, salud pública, corporaciones de fomento, productividad, salarios mínimos, etc.

La planificación ha de constituir un vehículo para la participación de empleadores y de trabajadores en el desarrollo nacional. Esta participación no constituye un fin en sí misma, sino que tiende a reconocer el verdadero papel que incumbe a los principales actores del proceso económico y el derecho de éstos a estar asociados a la adopción de decisiones sobre la dirección que se desea imprimirle.

Entre los diversos organismos que pueden contribuir al establecimiento de un auténtico diálogo social, debería concederse especial atención a la creación y al funcionamiento efectivo de entidades coordinadoras integradas por las distintas asociaciones profesionales, de productores, cooperativas, etc., tanto en el sector urbano como en el rural, que podrían colaborar en la planificación nacional y regional, dentro de cada país.

Los progresos hasta ahora registrados en esta materia atañen al reconocimiento formal del principio, a ciertas aplicaciones limitadas y a una acción episódica, más bien que a realizaciones prácticas y generalizadas de carácter permanente. Debe adoptarse una actitud más receptiva, especialmente en lo que concierne a los trabajadores y sus organizaciones. La condición previa para el éxito de los órganos de participación a distintos niveles es la adopción de criterios objetivos tendientes a impartir seriedad y eficacia a los procedimientos de participación. En este sentido cabe insistir en primer lugar, sobre la necesidad de una jerarquización de los organismos respectivos y la designación de representantes debidamente capacitados, elegidos no por razones circunstanciales, sino por sus calificaciones y auténtica representatividad.

En lo que concierne a los servicios gubernamentales y su papel en el marco de la participación, merece una mención especial el papel estratégico que corresponde a la administración del trabajo, que por su misma naturaleza es favorable al establecimiento de relaciones tripartitas entre trabajadores, empresarios y gobiernos. Cuando ese trato tiene lugar entre organismos representativos, solventes y bien dirigidos, va adquiriéndose una experiencia que, con el tiempo, supera los límites de las cuestiones laborales en el aspecto más restringido; asimismo, la contribución de la administración del trabajo a la programación del desarrollo, es también considerable en la medida en que le incumben las tareas de investigación e información en materia de recursos humanos, salarios, costo de vida, estadísticas de conflic-

tos laborales, y otras cuestiones socioeconómicas de primordial importancia.

Los ministerios de trabajo deberían prepararse mejor para su función específica en la promoción del desarrollo, incorporando a su personal los expertos necesarios en todas estas materias y reorganizando sus servicios adecuadamente. Merece mención especial la creación, en los ministerios de trabajo, de oficinas de planificación y de recursos humanos, con asesoramiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La acción de la administración del trabajo puede así constituirse en el eje en torno al cual llegue a estructurarse más eficazmente la participación.

En el plano de la integración económica subregional y regional del continente, se debería fomentar la participación de todos los sectores sociales interesados, especialmente de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en los organismos de la integración económica y fortalecer los vínculos directos a nivel nacional, subregional y regional entre dichas organizaciones. En este sentido, la labor que la OIT realiza dentro de su estructura tripartita constituye una muy útil contribución que debería reforzarse. Tiene también particular importancia la creación de comisiones mixtas en el orden nacional que se ocupen en forma permanente de los problemas de la integración de América Latina y del Caribe.

#### **Labor de información, capacitación y perfeccionamiento para la participación.**

En todos los aspectos del fortalecimiento de las organizaciones participantes y de la creación y funcionamiento de órgano de participación, es imprescindible desarrollar una intensa labor de información, capacitación y perfeccionamiento destinada a todas las personas que intervienen en estas tareas, tanto en representación del sector privado como de las autoridades gubernamentales.

En el plano de la información pública, correspondería utilizar los medios de difusión del Estado y de las instituciones sociales para hacer conocer a la población los proyectos de desarrollo en su forma inicial, sugerir formas de participación popular en su elaboración y ejecución, y solicitar opiniones e iniciativas al respecto.

En cuanto a la formación, cabe mencionar, entre los distintos métodos disponibles, la organización, al nivel nacional e internacio-

nal, de cursos y seminarios tripartitos en materia de negociación colectiva, solución de conflictos del trabajo, métodos de administración del personal y relaciones laborales en general; la organización de cursos y seminarios especiales sobre los problemas del desarrollo y los métodos de participación en la planificación; la creación y consolidación de institutos especializados en los cuales tanto los dirigentes y otros miembros de las organizaciones de trabajadores y empleadores como los funcionarios de la administración pública puedan prepararse en materia de relaciones laborales y problemas del desarrollo; la introducción y promoción en las universidades de cursos sobre cuestiones laborales y estudios del desarrollo y de la participación; la colaboración universitaria con los sindicatos en materia de educación obrera; y el establecimiento de centros de estudios cooperativos y de sociología rural aplicada a la organización campesina, para contribuir a la formación de los líderes, administradores y animadores de las instituciones cooperativas y rurales, así como de promotores sociales para comunidades indígenas u otras. También es recomendable la organización de viajes de estudios y el otorgamiento de becas oficiales y privadas para que las personas que, en virtud de sus funciones profesionales están interesadas en los sistemas de participación, puedan estudiarlos directamente en aquellos países cuya experiencia en la materia reviste particular interés. Con este mismo fin, podrían realizarse misiones tripartitas.

Finalmente, las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían acentuar en sus esfuerzos educativos todas aquellas actividades que tiendan a difundir entre sus miembros y dirigentes conocimientos básicos sobre el desarrollo económico y social, con objeto de despertar una conciencia participacionista y permitir el desempeño eficaz de los representantes que han de intervenir en los distintos sistemas y órganos creados en esta materia.

Dado el papel estratégico que la educación obrera puede desempeñar en la promoción de la participación de los trabajadores en el proceso del desarrollo socioeconómico, se debería conceder especial atención al fortalecimiento de las instituciones que realizan una vasta labor educativa en los distintos países de la región, desarrollando programas a nivel elemental, medio y superior.

### **La acción de la OIT**

En el esfuerzos de los países latinoamericanos para promover la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajado-

res y de otras instituciones sociales en el desarrollo económico y social, corresponde un papel muy importante a la acción de la OIT, utilizando sus mecanismos tripartitos y principalmente por intermedio de la gama de sus actividades dentro del marco del programa de la Organización en materia de desarrollo de las instituciones sociales.

En materia de estudios y de investigaciones sobre participación, la OIT debería proseguir activamente la serie de proyectos que están en preparación e iniciar otros nuevos con objeto de contribuir a reforzar su acción práctica en la región, determinar nuevas actividades, y coordinar mejor sus métodos de acción. En estos estudios, la Oficina debería acordar especial atención a los varios aspectos de la integración de la población en el esfuerzo nacional, especialmente el papel de las organizaciones de campesinos y otras organizaciones e instituciones representativas de los intereses de los grupos sociales escasamente integrados en el proceso del desarrollo socioeconómico; a una nueva definición del campo de competencia de la administración del trabajo, teniendo debida cuenta del papel que ésta debe desempeñar en la elaboración y ejecución de la política social, tanto en el medio urbano e industrial, como en el medio rural; y a los cambios que vienen produciéndose con respecto a los papeles respectivos que desempeñan los tres grupos componentes de la OIT —gobiernos, empleadores y trabajadores— en el desarrollo socioeconómico de los países de la región.

En materia de asistencia técnica, que pueda contribuir directa o indirectamente a promover la participación, la OIT debería proseguir y fortalecer sus actividades en América Latina en materia de educación obrera, perfeccionamiento del personal de dirección de empresas, fomento de instituciones cooperativas y rurales, fortalecimiento de la administración del trabajo y de los sistemas nacionales de relaciones laborales y de seguridad social, así como otras actividades desarrolladas en virtud del Plan de Ottawa.

La acción desarrollada por la OIT en América Latina y el Caribe en materia de educación obrera constituye un factor clave para la promoción de la participación de los trabajadores en el desarrollo socioeconómico de los países de la región. Este programa debería seguir impulsando la formación de instructores, particularmente en asuntos económicos y sociales, fomentar el desarrollo de instituciones permanentes para la formación de los educadores y dirigentes que demandan las actuales circunstancias de la región, y organizar progra-

mas especializados de formación, especialmente en materia de capacitación de los militantes sindicales que tienen a su cargo las cooperativas formadas por los sindicatos. Sería también necesario promover servicios sindicales de estudios y de documentación, para una efectiva participación en el desarrollo socioeconómico.

En la órbita misma de los intereses de la OIT en materia de capacitación de los líderes sociales —funcionarios de los servicios de la administración pública encargados de distintos aspectos de la política social, representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cooperadores, líderes de organizaciones rurales y campesinas, etc.—, no debe olvidarse el papel que tienden a desempeñar en el proceso de desarrollo socioeconómico, las instituciones de formación y de estudio de nuevo tipo, tales como: los colegios laborales, los institutos del trabajo y los centros de productividad. Al proyectar su acción futura, la OIT debería estimular la creación de tales instituciones y ofrecer su asistencia técnica para el fomento de las ya existentes. El Instituto Internacional de Estudios Laborales y el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico de Turín pueden también desempeñar un papel considerable en la materia.

Asimismo, la vasta obra social que las organizaciones de trabajadores han emprendido en varios países, creando mutualidades, centros médicos, cooperativas y bancos obreros, instituciones culturales y recreativas, y promoviendo la construcción de viviendas para sus afiliados, abre un nuevo campo de acción a la OIT en su esfuerzo para asistir a las organizaciones sindicales del Continente.

En materia de administración del trabajo, la OIT debería desempeñar un papel importante no sólo en los aspectos técnicos, sino también para promover una nueva actitud con respecto a los asuntos laborales en el marco del desarrollo socioeconómico y de la integración regional. El fortalecimiento del Centro Interamericano de Administración del Trabajo sería muy útil a este efecto. A medida que se amplíe la acción del Centro serán mayores los recursos que habrán de dedicarse al esfuerzo de formación, dirigido tanto al personal de la administración pública como a los representantes de los trabajadores y de los empleadores.

En materia de relaciones laborales, la OIT debería continuar ampliando sus actividades en América Latina, en particular, organizando cursos y seminarios sobre negociaciones colectivas y soluciones de

conflictos del trabajo y desarrollando su programa de administración de personal, que complementa las actividades ya emprendidas y las previstas para el futuro en materia de educación obrera. Este esfuerzo combinado tiende a ampliar los horizontes de empleadores y trabajadores, facilitar sus buenas relaciones y modernizar y fortalecer sus respectivas organizaciones, factores éstos, de gran influencia para fomentar su participación en el desarrollo socioeconómico de sus respectivos países.

En materia de cooperativas, la OIT debería continuar proporcionando su asistencia técnica con objeto de ayudar a los países interesados a determinar las posibilidades de desarrollo de estas instituciones. Para contribuir a este proceso la acción de la OIT debería prestar especial atención al desarrollo de formas no convencionales de cooperativas que pueden ser de mucha utilidad para la participación efectiva de los campesinos en los asuntos socioeconómicos de sus comunidades respectivas. Tales formas de organizaciones cooperativas —formas tradicionales de asociaciones de ayuda mutua, instituciones de asistencia y mutualidades, formas modernas no convencionales de cooperación—, podrían luego ser transformadas, cuando convenga, en un plazo más o menos largo, en auténticas cooperativas.

En cuanto a las instituciones rurales, la OIT debería desarrollar sus actividades prácticas y prestar su colaboración a los gobiernos que soliciten su asistencia. Se espera que la reunión técnica proyectada para 1969, sobre el papel de las organizaciones rurales en el desarrollo económico y social, proporcionará las indicaciones necesarias para que la OIT pueda conocer mejor las formas más apropiadas en que le sería dado promover el desarrollo de estas organizaciones para que desempeñen una función eficaz en el proceso del desarrollo.

Se vería con agrado la formulación y puesta en práctica de nuevos proyectos de preinversión del Fondo Especial del PNUD, tratando a la vez de asegurar el éxito de los que ya están en ejecución con la colaboración de la OIT, en programas de integración de poblaciones indígenas y en general de modernización de la vida rural en América Latina. Para ello, sería preciso reforzar el personal técnico destacado en la región en materia de cooperativas y de instituciones rurales.

## **Remuneración y condiciones de trabajo en relación con el desarrollo económico**

El nivel general y la estructura de los salarios tienen incidencias sobre el desarrollo económico por los efectos que, entre otros, tienen en los costos de producción, la productividad, los precios, el poder adquisitivo del consumidor, la balanza de pagos y el empleo.

En consecuencia, los gobiernos de los países de la región deberían determinar con mayor precisión los cambios que desean producir en el nivel y la estructura de los salarios, habida cuenta de las importantes consecuencias que esto entraña para el éxito de las políticas generales de desarrollo económico y social.

Una política salarial no debe entrañar completo control sobre los salarios por los gobiernos, ni la intención de éstos de ejercer tal control. Por encima del nivel mínimo o de los niveles mínimos fijados por la ley, los salarios surgidos de la contratación colectiva o individual pueden ser influenciados, pero no determinados, por los gobiernos.

Los siguientes aspectos se consideran particularmente importantes para la plena aceptación de una política salarial:

- a) Cabal respeto de la libertad sindical y de la función de la negociación colectiva;
- b) la política de salarios debería ser parte de una más amplia política de ingresos que abarque los ingresos provenientes del trabajo, la tierra y el capital;
- c) la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en todas las etapas del examen, formulación y ejecución de las políticas de salarios y de ingresos, y
- d) la adopción de un enfoque flexible y pragmático, habida cuenta de la insuficiencia de los datos e informaciones pertinentes.

La política de salarios debiera tender a asegurar el más alto nivel de salarios reales compatible con las posibilidades económicas. Para alcanzar este objetivo, es menester conocer muy bien los efec-

tos que pueden tener los aumentos de salarios en diferentes circunstancias.

Entre las finalidades que debe perseguir una política de salarios, la más importante, es la consecución de una distribución y valor equitativo del ingreso entre las diferentes categorías de asalariados y entre éstos y otros grupos que reciben ingresos.

Por otra parte se debe considerar injusto que se paguen salarios por debajo de las tasas normales fijadas para labores que exigen determinados niveles de calificación y plantean dificultades de cierto orden. Es preciso, pues, eliminar las anomalías que puedan existir en los márgenes salariales, y esto es, en consecuencia, uno de los objetivos de las políticas de salarios. También es menester que se tomen en consideración las posibles consecuencias sobre la voluntad y disposición de los trabajadores respecto de la adquisición de mayores niveles de calificación de un aumento de los salarios de los trabajadores no calificados que relativamente fuese más substancial que el aumento de los salarios de los trabajadores calificados. Cabe asimismo, proceder al examen de la disparidad de niveles entre sueldos y salarios y determinar hasta qué punto se justifican hoy día tales diferencias.

Con respecto a la relación entre los salarios y los ingresos de otros grupos sociales, la política de salarios sólo puede hacer una contribución limitada a que disminuya la disparidad entre los ingresos por concepto de salarios y los ingresos de la propiedad. Por esta razón, la política de salarios debe ser aplicada junto con otros elementos dentro de políticas más amplias con efectos sobre los otros ingresos y los precios. No cabe imaginar que los trabajadores y los sindicatos estén dispuestos a cooperar en la formulación y aplicación de políticas de salarios mientras no quede aclarado que los ingresos provenientes de la propiedad y los precios están igualmente sujetos a formas apropiadas de control en interés de la colectividad. El logro de mayor equipdad en un objetivo a largo plazo, que tendrá mayores posibilidades de éxito cuando todos los ingresos estén en aumento.

Al formular políticas de salarios es importante tener muy en cuenta la necesidad de que se produzca una rápida expansión de las oportunidades de empleo. Habida cuenta de los niveles actuales y previsibles de empleo y subempleo en la región, en toda política de sa-

larios deben tomarse en consideración los posibles efectos de los aumentos de salarios sobre el empleo. Aunque es relativamente poco lo que se sabe y se requiere mayor investigación en este campo, este aspecto asume importancia especial en la fijación de salarios mínimos, y también es importante en el caso de industrias en las que los salarios representan una proporción considerable del costo total de producción.

Otra consideración es que la política de salarios contribuya al crecimiento económico rápido. Esto supone que el salario mínimo y los niveles de ingresos debieran ser suficientemente altos como para satisfacer las necesidades esenciales de los trabajadores, ya que, sin entrar en consideraciones de justicia social, es necesario para garantizar que los trabajadores estén en condiciones de ejercer sus tareas con eficacia. También implica que el nivel general de los salarios debiera permitir que en cada país pueda haber acumulación de ahorro e inversiones en proporción suficiente de la renta nacional como para alcanzar tasas de crecimiento económico rápido. A medida que avanza ese crecimiento, los niveles de salarios deberían aumentar, siendo ésta una manera de alcanzar la distribución más equitativa de los frutos del progreso económico, a la vez que se amplían los mercados para sustentar un mayor crecimiento. Finalmente, la estructura de salarios y los métodos de pago debieran proporcionar incentivos adecuados a los trabajadores para adquirir nuevas calificaciones, movilizarse hacia las industrias y regiones donde escasea mano de obra para su desarrollo y aumentar, en la medida de lo posible, la cantidad y calidad de lo que producen.

La importancia y pertinencia de los distintos objetivos que se mencionan en los párrafos precedentes varían de un país a otro, algunos pudieran ser incompatibles, en cierta situación en cuyo caso será preciso encontrar fórmulas de transacción. La formulación y ejecución de una política de salarios es, por lo tanto, una tarea difícil que exige que se adopte un enfoque flexible y pragmático.

La fijación de salarios mínimos es un instrumento importante en la aplicación de las políticas de salarios. El alcance y significación de la influencia de los salarios mínimos sobre el nivel y estructura de salarios pueden ser importantes en ciertos países de la región, en vista de que la remuneración de grandes masas de trabajadores corresponde a los niveles fijados por las autoridades. Esta influencia se hace más fuerte a causa de la relativa rigidez de la estructura de

salarios. Por lo tanto, es de importancia que se aclaren los criterios que deban tomar en consideración las autoridades responsables de la fijación de salarios mínimos, que se simplifique el sistema, cuando esto sea necesario, y que se refuercen los mecanismos encargados de hacer aplicar las leyes de salario mínimo.

Las decisiones que tomen los gobiernos respecto de la fijación de los niveles y estructuras de sueldos y salarios de su propio personal constituyen otro instrumento importante, habida cuenta del hecho de que varios gobiernos son los mayores empleadores en la región. La posibilidad que los gobiernos tienen en algunos países de extender la validez de los contratos colectivos a otros empleadores y trabajadores que los que han intervenido en su negociación, el uso del sistema de conciliación y arbitraje para promover una mayor aceptación de las consideraciones de interés público en la negociación de soluciones y la introducción de sencillos sistemas uniformes de calificación y clasificación de puestos, son otros posibles instrumentos a disposición de las autoridades con objeto de aplicar una política de salarios. Con las garantías apropiadas que puedan exigir las circunstancias, acaso quieran estimular los gobiernos la generalización de los sistemas de remuneración por rendimiento y de participación en las utilidades. También puede resultar conveniente establecer si la composición de la remuneración total (salarios y beneficios complementarios) es la apropiada para alcanzar los objetivos perseguidos.

El establecimiento de órganos tripartitos al nivel nacional y, según convenga, a otros niveles, pudiera ser un instrumento útil para la promoción de investigaciones y de intercambio de ideas sobre los temas más importantes que surjan en la formulación de las políticas de salarios.

Finalmente, es necesario reiterar que la ejecución con éxito de políticas de salarios bien concebidas constituiría una contribución importante y aun indispensable a la realización del Plan de Ottawa de desarrollo de los recursos humanos.

En cuanto a la acción de la OIT en este campo, es urgente realizar investigaciones que permitan orientar la formulación de políticas. Por ejemplo, poco se conoce acerca de las relaciones entre salarios, empleos y crecimiento, sobre los repercusiones en el sector privado de las decisiones tomadas por los gobiernos sobre la remun-

neración de los empleados del sector público y sobre la eficacia de los márgenes salariales como incentivo para la adquisición de nuevas calificaciones y sobre los efectos del aumento de salarios sobre las modalidades de consumo de los trabajadores. La descentralización progresiva de su personal técnico pondrá a la OIT en condiciones de realizar o estimular la investigación sobre cuestiones de gran importancia para la toma de decisiones relativas a la política de salarios.

La celebración de reuniones técnicas regionales o subregionales para considerar algunos de estos temas puede ser de gran utilidad.

La OIT debiera proporcionar asistencia técnica para la formulación y aplicación de políticas de salarios ya que es un campo de importancia fundamental para la prosperidad futura de la región.