

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XXVII

EPOCA V

Núms. 109-110

TOMO II
ENERO-ABRIL
1978
MEXICO, D.F.

CIÓN BIMESTRAL DEL COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO
SEGURIDAD SOCIAL Y DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ORGANO DE DIFUSION 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.

INDICE

	<i>Pág.</i>
DOCUMENTOS	7
INFORMATICA Y SEGURIDAD SOCIAL	9
EL USO DE LA TECNOLOGIA AVANZADA EN LA ADMINISTRACION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	
Aportación del Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos de América. Administración de la Seguridad Social . .	9
INFORMATICA Y SEGURIDAD SOCIAL	
Aportación de la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y del Instituto Nacional de Previsión de España . .	25
LA INFORMATICA EN LA SEGURIDAD SOCIAL. ORIENTACIONES, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS	
Aportación de la Asociación Internacional de la Seguridad Social . . .	61
PRESTACIONES DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS AREAS RURALES	
Documento preparado por la Secretaría General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social	83
ANEXO 1	
PRINCIPALES RESOLUCIONES DE LA CONFERENCIA INTERAME- RICANA DE SEGURIDAD SOCIAL SOBRE LA EXTENSION DE LAS PRESTACIONES AL AMBITO RURAL, 1942-1974	123
ANEXO 2	
CARACTERISTICAS SOCIALES, ECONOMICAS Y SANITARIAS DE LAS AREAS RURALES	139
ANEXO 3	
PAISES AMERICANOS. BASES LEGISLATIVAS NACIONALES QUE PROPICIEN LA EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARTICU- LARMENTE EN EL MEDIO RURAL	167
LA SEGURIDAD SOCIAL EN AREAS RURALES DE AMERICA LATINA	
Documento preparado por el Departamento de Seguridad Social. Oficina Internacional del Trabajo	183
LA EXTENSION DE SERVICIOS DE SALUD AL MEDIO RURAL	
Aportación de la Organización Panamericana de la Salud	205
CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL .	231
REUNION DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL CENTRO INTERAMERI- CANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL	234
CELEBRACION DEL XV ANIVERSARIO DEL CENTRO INTERAME- RICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL	235

LA SEGURIDAD SOCIAL EN AREAS RURALES DE AMERICA LATINA

PONENTE:
DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL. OFICINA INTERNACIONAL
DEL TRABAJO.
GINEBRA, SUIZA, 1977.

INTRODUCCION

1. Los organismos internacionales, eminentes tratadistas y, en general, los gobiernos y organizaciones gremiales de la región americana, se han ocupado en los últimos años de estudiar y recomendar caminos factibles o posibles, para lograr el indiscutible objetivo de promover medidas de seguridad social para la población de las áreas rurales.

2. Por ello en el presente documento se han limitado al mínimo los desarrollos doctrinarios y las generalidades sobre los problemas relativos a la seguridad social en la agricultura en América Latina, ya tratados por la OIT en informes anteriores. Interesa más bien analizar la situación actual para que los intentos que se quieran realizar en el futuro puedan aproximarse cada vez más a la esencia del problema y, por ende, ofrecer soluciones más positivas que en el pasado para dicha población.

3. En esta perspectiva se ubica este documento, o sea sólo se pretende plantear algunos interrogantes ante una realidad que ya ha tratado de ser descrita, en cuanto es posible, teniendo en cuenta experiencias que ya han sido analizadas y la utilización de los mecanismos o metodologías de la cobertura tradicional de los seguros sociales u otras que puedan ser aptas para lograr los fines propuestos.

4. Para ello se consideró conveniente subdividir el trabajo en cinco partes: I, ANTECEDENTES, donde se consideran brevemente los principales trabajos que se han tenido a la vista, dentro de la abundante bibliografía existente y sus objetivos, como así también los convenios, resoluciones y recomendaciones internacionales vigentes; II, LAS REALIZACIONES A NIVEL NACIONAL que en forma de síntesis contienen comentarios, observaciones y tendencias que se destacan en los distintos países de la región; III, EL CONTEXTO SOCIOECONOMICO EN LAS AREAS RURALES, en el que se menciona brevemente, pero en forma lógica y completa, el marco económico y social dentro del cual debieran encararse las soluciones que se busquen para el logro de las metas establecidas; IV, POSIBLES MEDIDAS A ADOPTAR, donde se intentan plantear las principales medidas que se presentan a los gobiernos para desarrollar una política de seguridad social rural realista en los próximos años, y V, CONCEPTOS Y TENDENCIAS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS, que intenta llamar la atención sobre el enfoque del desarrollo rural orientado a luchar contra la pobreza.

5. Cabe aclarar que al hacer referencia a la población rural, se abarca a toda persona que vive en el medio rural cualquiera sea el origen de sus ingresos: producción agropecuaria, comercio, industria o servicio y aun los desocupados o inactivos, como niños y ancianos. Es decir, que se utiliza dicha terminología como concepto más general, independientemente de la categoría socioprofesional de que se trate o las características del ingreso.

6. Se denomina trabajador agropecuario o agrícola, a aquellas personas cuyos ingresos provienen de actividades agrícolas, ganaderas, forestales o similares, cualquiera sea su situación de dependientes, independientes, arrendatarios u otras categorías que se presentan. Otros grupos o categorías se delimitan o describen en cada caso.

7. También a título de introducción corresponde apuntar que se tiene el convencimiento de que el desarrollo y perfeccionamiento de estas posibilidades de cobertura a la población rural debe ocupar un lugar de absoluta

prioridad en los planes de desarrollo de la seguridad social en todos los países de la región, si es que se aspira a una real justicia social.

I. Antecedentes

8. La necesidad de mejorar los niveles de vida y en particular la protección social de la población rural en las Américas, ha sido una de las preocupaciones de los responsables nacionales desde hace medio siglo.

9. Así, los organismos internacionales se hicieron eco de tal preocupación y se puede observar los trabajos realizados en esos años en innumerales eventos internacionales, comisiones técnicas, declaraciones y demás instrumentos, los que en general siguen una misma línea, consistente en proclamar la necesidad de concretar dicha protección.

10. Una detallada compilación de estos elementos hasta el año 1968 se encuentra en los documentos de trabajo de la VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social (VIII/CISS/PP/68-3) realizada en Panamá en febrero de ese año, preparada por el Instituto Mexicano de Seguridad Social para el tema Extensión de la Seguridad Social a la Población Rural, que figuraba en el orden del día.*

11. Para actualizar el mismo, corresponde mencionar algunos eventos posteriores a esa fecha que se ocuparon del tema.

12. La misma reunión de la VIII Conferencia Interamericana en Panamá, con base en la ponencia citada aprobó la Resolución CISS núm. 66, relativa a la extensión de la seguridad social a la población rural.

13. La IX Conferencia realizada en Quito en 1971, aprobó la Resolución CISS, núm. 74 que se refiere al Programa Coordinado de Extensión de la Seguridad Social al Sector Rural, documentada en la discusión de una ponencia presentada por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

14. El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social presentó un documento en la X Conferencia Interamericana en El Salvador 1974, que dio origen a la Resolución CISS núm. 78: Nuevos Esquemas de Organización para extender la seguridad social a otros sectores de la población, principalmente en el medio rural.

15. Con el objeto de dar ejemplo sobre lo dicho y escrito en relación con el tema, a la vez que se demuestra la antigüedad de estas preocupaciones, se ha elegido el Informe de la reunión de los miembros americanos de la Comisión Permanente Agrícola de la OIT,¹ celebrada en La Habana, Cuba, en noviembre de 1939, cuyo propósito fue "examinar los aspectos americanos de algunos problemas importantes relacionados con los trabajadores agrícolas de todas clases". Los párrafos siguientes, tomados del citado Informe tienen un interés histórico, y se transcriben a continuación:

"6. Extensión de los seguros sociales a los trabajadores agrícolas.

16. La seguridad sanitaria y económica de la población urbana suele organizarse por medio de seguros sociales completados por otros

* La OIT también tuvo oportunidad de preparar un informe sobre este tema para la VI Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México 1960, Documento V, La Seguridad Social en la Agricultura.

¹ Cabe aclarar que la Comisión Permanente Agrícola de la OIT fue establecida en noviembre de 1936 con composición tripartita: gobiernos, empleadores y trabajadores, y con los expertos designados por el Consejo de Administración de la OIT.

servicios sociales instituidos y financiados por los poderes públicos, como los servicios de salud pública, las pensiones no contributivas, la asistencia a los desempleados. Es justo, pues, que los trabajadores agrícolas gocen de un régimen de seguridad sanitaria y económica equivalente al que ampara a la población urbana, y puedan acogerse a un seguro suficiente y orientado hacia la acción preventiva. El seguro social ofrece numerosas ventajas al lado de los demás métodos de organización colectiva: creación de organismos de seguro exclusivamente dedicados a la protección y al mejoramiento de la salud y del bienestar de la población asegurada; participación activa de los interesados en el funcionamiento del seguro al que deben contribuir materialmente y en cuya orientación pueden influir; atribución de prestaciones correlacionadas con derechos definidos y adaptados al nivel habitual de vida del asegurado. Tales ventajas bastan para justificar cualquier esfuerzo que sea preciso desplegar para extender a los trabajadores agrícolas los seguros sociales, y ello no obstante las dificultades de organización —que, por otra parte, varían según las regiones— con que puedan tropezar.

17. En cuanto a los aspectos privativos de América de la extensión del seguro social a las poblaciones rurales, la Comisión llegó a la conclusión de que las poblaciones dedicadas a la agricultura en las Américas estaban tan necesitadas de asistencia social colectivamente organizada como las de cualquier otro lugar, y la Comisión recalcó especialmente que a este respecto no había diferencia entre las necesidades de los asalariados y las de los pequeños agricultores que trabajan por cuenta propia.

18. La Comisión comprendía que las condiciones exteriores en las cuales viven las poblaciones agrícolas en la mayor parte del continente americano —diseminadas en grandes superficies, con medios de comunicación insuficientes o inexistentes, en condiciones sanitarias primitivas, muchas veces sin disponer de asistencia médica y hospitalaria, expuestas a enfermedades endémicas de varias clases según la región geográfica— causan dificultades especialmente serias en la aplicación práctica de proyectos de seguro social y asistencia. Estas dificultades quedan agravadas por el hecho de que la población agrícola y las comunidades rurales disponen solamente de medios extremadamente reducidos con que contribuir ellas mismas al financiamiento de tales proyectos.”

19. Puede observarse que ya en el año 1939 se habían considerado prácticamente todos los aspectos que fueron, en años sucesivos, motivo de estudios más profundos por parte de órganos de la misma OIT o de otros organismos internacionales. Así se mencionaba:

- La necesidad de complementar los seguros sociales con otros servicios que luego iban a pasar a formar parte de la seguridad social.
- La justicia, luego tantas veces proclamada, de que los trabajadores agrícolas puedan estar cubiertos en forma equivalente a los urbanos.
- La necesidad de acciones preventivas, que dentro del desarrollo sanitario hoy se considera elemento fundamental.

- Se contempla la posibilidad de otorgar las prestaciones adaptadas al nivel de vida del asegurado, tema posteriormente analizado en repetidas oportunidades frente a las ampliaciones al campo realizadas en la región.
- Dificultades de organización en áreas rurales, lo que continúa preocupando a los administradores y se analizan en función de la superficie a cubrir, medios de comunicación insuficientes, posibilidad de disponer de las estadísticas sanitarias mínimas, y otros aspectos, también considerados en aquel Informe.

20. Si se agrega a ello que en otras partes del documento se enumeran otros aspectos que influyen en la protección social de la agricultura, tales como: formas de tenencia de la tierra; inseguridad por riesgos naturales en los cultivos y ganado; problemas de precios y comercialización; aplicación de nuevas tecnologías, y éxodo rural, estaríamos en condiciones de concluir que prácticamente desde hace 50 años se tiene conciencia de los términos en que se plantea el problema y aún se continúa buscando soluciones compatibles con las posibilidades del desarrollo económico de los países, que permitan avanzar hacia un mejor equilibrio entre la cobertura de los trabajadores agrícolas y la de los urbanos.

21. A la par de la preocupación por la extensión de la seguridad social a las áreas rurales a nivel internacional, también en distintos países se ha tratado, con los medios a su alcance, de aplicar en los últimos decenios nuevas políticas tendientes a modificar las estructuras agrarias tanto en los aspectos económicos como sociales y paralelamente a ejecutar programas de seguridad social para los sectores rurales. Si los avances realizados son, en términos generales, todavía modestos a nivel del continente, quiere decir que deben existir dificultades y obstáculos muy serios en los distintos aspectos financieros, técnicos y políticos.

22. En la década de los años sesenta, empezó a acentuarse la tendencia a dar prioridad a la cobertura del trabajador agropecuario, ya que varios países de la región comenzaron a adoptar medidas legislativas e introducir programas que se adecuaron a ese fin. En esa década, además, se dictaron importantes resoluciones sobre el tema, en las reuniones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de México 1960, Paraguay 1964, Panamá 1968 y Ecuador 1971 y en el IV Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, Colombia 1964.

23. En el mismo período puede destacarse, como conjunción de distintas ideas y preocupaciones, la adopción de una Resolución por la 8ª Conferencia de Estados de América, Miembros de la OIT, en Ottawa 1966, conocida con el título de Programa de Ottawa de Seguridad Social. La Resolución señala las líneas directrices que deberían seguir, el desarrollo, la reforma y el perfeccionamiento de la seguridad social en los países de América, y en su punto 8 dice:

“Debe concederse máxima prioridad a la extensión de la seguridad social al ámbito rural, dando protección a las poblaciones campesinas dentro de las características propias de sus estructuras económico-sociales, mejorando el nivel de vida y cubriendo todas las contingencias que afectan a dichas poblaciones. En la

medida que fuere necesario debería determinarse una nueva orientación o un concepto más amplio de la seguridad de ingresos de los campesinos, buscando formas apropiadas para su realización. Dentro de los programas de reforma agraria deberá considerarse la protección social de los trabajadores rurales. El objetivo debe ser la protección integral de los trabajadores rurales, pero si fuera necesario deberían ensayarse soluciones parciales tanto en cuanto a las contingencias cubiertas como al campo de aplicación de los regímenes. Si la seguridad social de los trabajadores rurales no puede autofinanciarse con recursos propios de las zonas respectivas, deberá recurrirse a la solidaridad nacional.”

24. Este conjunto de ideas marcaron una etapa singular del proceso histórico relativo a la seguridad social en el ámbito rural en cuanto pueden haber inspirado las decisiones tomadas en esta materia aun hasta nuestros días, tanto a nivel nacional como internacional.

25. Sería incompleto este capítulo si no se mencionaran las normas internacionales adoptadas por la OIT, con referencia a la seguridad social en la agricultura.

26. En el período comprendido entre la fundación de la OIT (1919) y el inicio de la segunda guerra mundial, al generalizarse la introducción de los sistemas de seguro social para los asalariados de la industria y comercio, la OIT adoptó distintos Convenios de carácter normativo relativos a las distintas ramas de prestaciones (riesgos profesionales, enfermedad-maternidad, invalidez-vejez y muerte). Para fomentar, al mismo tiempo, la protección de los asalariados agrícolas, se adoptaron paralelamente convenios específicos para la agricultura.*

27. Después de la segunda guerra mundial y conforme con la nueva tendencia hacia la realización de programas más amplios de seguridad social, la OIT revisó todas las normas anteriores, substituyéndolas por nuevos instrumentos en los que ya no se contemplan normas separadas para el sector agrícola, sino que se proponen nuevos criterios de cobertura en función del conjunto o de una proporción de la población (residente, activa o asalariada). Sin embargo, para los países que todavía no han ratificado los nuevos convenios¹ y que hubieran anteriormente suscrito los citados Convenios para la agricultura, estos últimos siguen vigentes, lo que es el caso de algunos países latinoamericanos.²

II. Las realizaciones a nivel nacional

28. A continuación se citan brevemente algunos ejemplos de las medidas adoptadas en distintos países latinoamericanos con el objeto de hacer

* Convenio núm. 12, Indemnización por accidentes del trabajo en la agricultura (1921); núm. 25, Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Agrícolas (1927); núm. 36, Seguro obligatorio de vejez de los asalariados en las empresas agrícolas (1933); núm. 38, Seguro obligatorio de invalidez de los asalariados en las empresas agrícolas (1933) y núm. 40, Seguro obligatorio de muerte de los asalariados en las empresas agrícolas (1933).

¹ Convenio núm. 102, Norma mínima de la seguridad social (1952); núm. 121, Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (1964); núm. 123, Prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967) y núm. 130, Asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad (1969).

² Para mayor información véase: *El Impacto de los Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo* (OIT), Ginebra, 1977.

efectiva la protección de la seguridad social en el sector rural. No se pretende entrar en el detalle, en primer lugar, por la naturaleza del presente documento y además porque la OIT ha consignado toda la abundante documentación comparativa y el análisis de los problemas pertinentes en dos publicaciones. La primera es *La Seguridad Social en el Agro*, por R. Savy, OIT, Ginebra; 1972 (NS 78). La segunda, *Seguridad Social para los Trabajadores Agrícolas en América Latina, Iniciativas, nuevas ideas, experiencias*, por A. Mallet, obra reciente que la OIT espera publicar a fines de 1977.

29. Las informaciones que se detallan a continuación, así como las conclusiones generales que las acompañan, han sido extractadas de la obra citada del señor A. Mallet.

- En Argentina, extendiéndose por ramas de cultivos, se cubre a la población rural por los distintos regímenes de seguridad social, observándose como rasgo saliente que en algunas zonas (Provincias) se han estudiado mecanismos especiales para el aprovechamiento de la infraestructura existente.
- En Brasil, se observa una interesante experiencia a través del Fondo de Asistencia al Trabajador Rural (FUNRURAL), y del Programa de Asistencia al Trabajador Rural (PRORURAL), que prestan asistencia con la participación de organizaciones locales (sindicatos) a la población rural asalariada, pequeños propietarios y ciertas categorías de campesinos independientes.
- En Colombia, se inició en 1970 el Programa Coordinado de Salud Rural en el que participan el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, el Ministerio de Salud Pública, la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria.
- En Ecuador, se trabaja en un Plan Piloto de extensión de la seguridad social al campo, aprovechando las estructuras de las comunidades campesinas y utilizando las delegaciones del organismo gestor de la seguridad social y las comunas.
- En México, se han dado hace unos años pasos importantes para la extensión gradual del seguro social al campo, comenzando por grupos organizados o por grupos marginados de las zonas rurales mediante fórmulas de amplia solidaridad.
- En Perú, se han combinado medidas de reforma agraria con la protección social del trabajador del campo.
- En Nicaragua, se estudia actualmente la extensión del régimen de seguridad social a zonas del interior del país, con las adaptaciones necesarias a las realidades del medio, tanto desde el punto de vista sanitario como de las posibilidades de financiamiento y administración de los programas.

30. Esta breve enunciación tiene por objeto sólo tener presente que en la región se está trabajando en el tema con dificultades o problemas, con mayor o menor ritmo, pero se está frente a intentos y realizaciones concretos que deben considerarse. Cabe aclarar que existen otras experiencias no menos importantes que no se mencionan en honor a la brevedad de este trabajo.

Por ejemplo, en Uruguay, el ámbito de aplicación es muy extenso y el régimen de pensiones cubre a los trabajadores y empresarios rurales; en la República Dominicana ciertos grupos de trabajadores agrícolas están

cubiertos por el seguro de enfermedad e invalidez; en Guatemala los trabajadores agrícolas están protegidos contra accidentes en general e invalidez, vejez y sobrevivencia. En otros países, como El Salvador, se cuenta con estudios completos para adoptar medidas de protección en el ámbito rural.

31. Formas más o menos originales de organizar la asistencia médica, de encarar los problemas de la escasez de personal médico y paramédico, de falta de suficientes instalaciones y equipos en el sector rural, distintas fuentes de financiamiento, cambios en la organización de las instituciones y, en particular, en los métodos administrativos tradicionales, representan intentos de corregir o atenuar la inadaptación de los métodos tradicionales de la seguridad social en las estructuras, instituciones y necesidades de los trabajadores rurales.

32. En varios países la aplicación de la seguridad social a los trabajadores agrícolas se ha hecho mediante disposiciones legales y reglamentarias separadas, diferentes. Por lo general, no se trata de una discriminación contra ellos sino más bien se intenta favorecerles, precisamente teniendo en cuenta la necesidad de adaptación que se ha señalado. Ciertas condiciones, ciertas facilidades, implican el reconocimiento de que las normas establecidas para los trabajadores de la industria, comercio y, menos aún, para los funcionarios del Estado, no resultaban adecuadas ni practicables en la agricultura.

33. El esfuerzo de extender la cobertura a áreas rurales parece más justificado si se protege a toda la población que vive en el medio rural.

34. Esta necesidad ha sido contemplada en países como Argentina, Brasil, Cuba y Chile, que comprenden a la mayoría de la población rural en los regímenes de seguridad social, a los que hay que agregar el programa de universalización que se desarrolla en Costa Rica. Las experiencias de Colombia, Ecuador, Panamá y México, si bien se circunscriben a algunas regiones o grupos de trabajadores, tienen como meta final esta cobertura amplia que se menciona.

35. Esta tendencia que puede marcarse, exige el enfoque de problemas diferentes que se originan en las ya comentadas particularidades de estos grupos que, en muchos casos, obligan a tratamientos completamente originales que deben ser motivo incluso de normas legales y reglamentarias separadas, adaptadas a cada caso.

36. En la búsqueda de la mejor organización de la asistencia médica en el medio agrícola, las recientes realizaciones no permiten deducir una preferencia o tendencia bien definida. La integración de todos los servicios (de la seguridad social, del Ministerio de Salud Pública, etc.), o una estrecha coordinación con otros existentes son las fórmulas más frecuentes.

37. Así se observan experiencias de diferentes características, que van desde la integración de los servicios en un organismo ajeno a la seguridad social, como los casos de Cuba, Chile, Panamá, hasta la integración en la seguridad social, como la experiencia de Costa Rica, pasando por distintos grados de coordinación de los servicios propios de la seguridad social con otros públicos o privados.

38. También están los casos de Brasil y Argentina que contratan la mayoría de los servicios con terceros, aunque eventualmente la seguridad social contribuye a mejorar las instalaciones y equipos disponibles.

39. "En la práctica se puede ver que no hay dos países que hayan adoptado el mismo sistema", afirma el señor Leonardo Bravo,¹ pero lo

¹ *Coordinación de los servicios de salud con los de la seguridad social a nivel nacio-*

que se observa es una razonable inclinación a buscar fórmulas de aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y materiales disponibles en todas las acciones de salud en áreas rurales.

40. El conocido problema de los países en vías de desarrollo, de escasez de médicos, enfermeras y otro personal para la protección de la salud, se hace más agudo en las zonas rurales. En varios de los países cuyas experiencias se han examinado se encuentran diversas soluciones interesantes tales como: formar y entrenar intensivamente a personas sin estudios universitarios pero que podrán prestar útiles servicios en el campo, utilizar personal con estudios universitarios o técnicos pero de un nivel relativamente inferior y tomar medidas especiales para obtener personal para la protección de la salud en las zonas rurales, obligando a profesionales médicos y paramédicos que terminan sus estudios a servir durante un tiempo en el medio rural como condición para obtener el diploma.

41. Se observa que en aquellos países latinoamericanos, con excepciones, donde los trabajadores agrícolas tienen alguna protección de la seguridad social, se les ofrece tanto servicios de protección de la salud como alguna clase de pensiones. Esto parece implicar que se han considerado tan necesarias para aquéllos las prestaciones de salud como las monetarias, opción que no podía acogerse sin reservas.

42. Sin embargo, en muchos casos, no se da derecho a las mismas clases o tipos de pensión reconocidos a los trabajadores de la industria y comercio. Esta situación se derivaría tanto de una apreciación realista de las posibilidades económicas y financieras como de la urgencia relativa de las distintas necesidades. Las diferencias deberían considerarse como temporales hasta que exista la capacidad financiera para ofrecer iguales prestaciones monetarias a todos los trabajadores, y cabe pensar que en esa dirección irán los desarrollos futuros de la seguridad social en estos países.

43. Las pensiones por montos fijos y uniformes significan una adaptación a las condiciones en el medio agrícola, frente a las dificultades para determinar los ingresos de los asalariados agrícolas y, sobre todo, de los trabajadores independientes y frente al problema que, de otro modo, existiría para mantener registros de ingresos periódicos.

44. Las prestaciones en servicios sociales y asignaciones familiares, ya sea como complementarias a los programas de seguridad social o como programas separados, como es el caso de Colombia, a través de Cajas de Compensación, adquieren cada día mayor relevancia y se nota una tendencia a extender la cobertura a áreas rurales, con las fórmulas tradicionales o con nuevos esquemas adaptados a ese medio y, en este caso, donde la familia juega un papel preponderante para determinar el derecho, también ofrece mayores dificultades que en las áreas urbanas, ya que su integración y formación responde a patrones socioculturales diferentes.

45. En la adaptación de las formas de financiamiento a las condiciones especiales del sector agropecuario se observa, en primer lugar, la tendencia a hacer cada vez mayor el aporte del Estado y, en ciertos casos, de todos los consumidores de productos agrícolas o de los sectores económicos no agrícolas. Todo ello implica el reconocimiento de la debilidad económica del sector agrícola, de que muchas veces su seguridad social no puede autofinanciarse y de que deberá recurrirse a la solidaridad nacional.

nal, Leonardo Bravo, VI Reunión de Coordinación de Actividades de Seguridad Social en las Américas, D 8 (2), Ginebra, 1975.

46. Todas estas formas de financiamiento van significando el abandono del sistema tradicional de cotizaciones sobre los salarios y a cargo de empleadores y trabajadores. Las adaptaciones, las nuevas ideas en cuanto a financiamiento, parecen inspirarse en diversos propósitos: reconocer la responsabilidad del Estado en la provisión de los servicios de la seguridad social; acentuar, en un sentido socialmente equitativo, el papel de la seguridad social en la redistribución del ingreso nacional hacia grupos de bajos ingresos; evitar los problemas administrativos de recaudación que se plantean cuando el financiamiento se basa en cotizaciones sobre los salarios de los trabajadores agrícolas; conseguir contribuyentes más solventes que un gran número de pequeños o medianos agricultores; desligar las cargas financieras de la seguridad social del número de trabajadores en actividad o de los salarios que ganen, en lo que disminuye el riesgo de que esas cargas desalienten la creación de empleos o el mejoramiento de las remuneraciones.

47. Se comprueba que los problemas que en materia de sistemas y procedimientos administrativos suscita la seguridad social en la agricultura son tales que muchas veces han sido, junto con las dificultades financieras, la causa, o al menos la explicación, de que se haya postergado su aplicación. La conclusión es que resulta indispensable una radical adaptación de la organización y en especial, de los sistemas y procedimientos que han venido empleándose en las instituciones.

48. La función de recaudación de las cotizaciones ha solido significar grandes problemas administrativos y, particularmente, en la actividad agropecuaria. Parece que en varios países son las formas de financiamiento elegidas las que al mismo tiempo han aportado la solución al problema administrativo de recaudar. En efecto, al basar los recursos principalmente en aportes del Estado, de los compradores de productos agrícolas y/o de transferencias de ingresos provenientes de cotizaciones de otros sectores económicos, se obtiene una recaudación más completa y oportuna. Se ha evitado a empleadores y trabajadores por cuenta propia preparar detalladas nóminas, comunicar entradas y salidas de trabajadores, cambios de salarios, etc.

49. El trámite administrativo de las solicitudes de pensiones se ha hecho más expedito, tanto gracias a disposiciones legislativas con poco exigentes requisitos para adquirir el derecho a pensión, como gracias a normas reglamentarias que han facilitado la forma de probar el cumplimiento de esos requisitos. Es decir, adaptaciones a las condiciones de trabajo en la agricultura (intermitencias o temporalidad en el trabajo, frecuente paso de la categoría de asalariado a la de independiente y viceversa, etc.).

50. En las nuevas experiencias en la seguridad social para los trabajadores agrícolas en América Latina —que analiza en detalle la obra citada del Sr. Mallet— es notable el grado de participación de los sectores interesados en la gestión o administración, sobre todo a nivel local, mucho mayor que la participación —si es que existe— en los regímenes para los trabajadores de los otros sectores económicos.

III. El contexto socioeconómico en las áreas rurales

51. Los problemas sociales de las poblaciones del campo, como es normal, se han analizado en todas las épocas con distintos enfoques, algunos objetivos; otros, desde posturas técnicas o políticas diferentes, lo que ha

significado que según la óptica se han realizado descripciones completamente opuestas por distintas personas u organismos, aunque la realidad fuera la misma, a lo que se agregan los enfoques interesados en defender tradiciones o posiciones económicas favorables o si se quiere privilegiadas.

52. Se intenta una vez más en los párrafos siguientes revisar brevemente el problema, a partir de algunos temas básicos, a efecto de enmarcar las ideas sobre seguridad social con la mayor objetividad.

53. La población rural económicamente activa representa algo menos de la mitad de la población económicamente activa de la región con tendencia a decrecer. La mayoría de los países muestran una relación entre población económicamente activa en agricultura, silvicultura, caza y pesca, y un total, del orden del 40 al 50 por ciento, con excepción de Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, cuya relación es del 20 por ciento.

54. El nivel de ingresos de la población rural en general es menos que en las zonas urbanas, pero también está por debajo del que se considera un nivel mínimo indispensable. Por ejemplo, el manejo de algunas cifras incompletas permite estimar que en la realidad los salarios nominales en áreas rurales puede llegar a ser inferior en un 30 por ciento y hasta en un 50 por ciento al de las urbanas.*

55. La producción agropecuaria en América Latina registra una participación en el producto interno bruto regional que varía entre el 20 por ciento y el 30 por ciento y el crecimiento anual en el período 1970-1974 fue inferior a la tasa anual de incremento de la población. La economía de la región depende de un número relativamente reducido de productos básicos que suministran una alta proporción de los ingresos de divisas.

Cabe mencionar, a título ilustrativo, que en ese mismo año la balanza comercial del conjunto de los países no exportadores de petróleo arrojó un déficit de más de 10,000 millones de dólares. Se puede afirmar sin duda que la producción agropecuaria es fundamental para el equilibrio del sector externo de los países de la región y para su desarrollo.¹

56. El bajo nivel de vida, vivienda, alimentación y la falta de facilidades educativas y médico-hospitalarias, han originado un fenómeno que se ha denominado el "éxodo rural", que continúa en plena vigencia, ya que se ha visto influenciado también por la introducción de nuevas tecnologías en la producción agrícola y su efecto sobre el empleo. Este fenómeno es seguido permanentemente con atención por especialistas, estudiosos o inclusive dirigentes gubernamentales, ya que toma diferentes derivaciones según la influencia que ejercen factores políticos, combinados con medidas de reforma agraria o aun de tipo económico, como pueden ser: incentivos a determinada producción o cultivo que han impulsado a cambios en la estructura empresarial y su relación con los trabajadores.

57. El régimen de tenencia de la tierra y las formas de producción que influyen directamente sobre el tipo de ingresos de la población rural y las categorías de trabajadores que pueden intentarse delimitar, están siendo objeto de cambios en los países de la región.

58. En América Latina es posible distinguir con fines analíticos tres formas de producción:²

* *Anuario de Estadísticas del Trabajo*. (OIT, Ginebra.)

¹ *Revista Económica Interamericana, Progreso*, Suplemento Estadístico, julio-agosto de 1976.

² *Revista Internacional del Trabajo* (OIT), vol. 95, núm. 1, enero-febrero de 1977, *Estructuras agrarias y empleo en América Latina*, E. Klein.

1. La hacienda, constituida por una unidad agropecuaria de gran extensión que constituye una empresa patronal con la que coexisten, dentro de la misma propiedad, varias empresas de economía campesina con base en las parcelas que son entregadas a los campesinos para su cultivo, quienes pagan su arriendo en trabajo para la empresa patronal.

2. El complejo latifundio-minifundio, que se caracteriza por la coexistencia de una empresa patronal (latifundio) y diversas empresas campesinas externas a ella (minifundio). Se puede considerar un sistema de unificación en la medida que el minifundista constituye la reserva de mano de obra que cubre las necesidades estacionales del latifundista, trabajando con remuneración en dinero u otros acuerdos especiales.

3. La empresa agrícola comercial, que es una unidad de producción de extensión inferior al latifundio, con mayores inversiones y más alta tecnología dedicada a agricultura o ganadería especializada que contrata mano de obra en base a salarios que en oportunidades se originan en la negociación con sindicatos campesinos.

59. Estas tres formas de ninguna manera se mantienen estáticas sino que continuamente sufren cambios y además tampoco son las únicas que existen en la región donde son importantes las comunidades basadas en el trabajo familiar, minifundios aislados sin relación con grandes extensiones, organizaciones cooperativas y comunidades indígenas.

60. Los cambios que se operan se originan en factores de distinta naturaleza, ya sea a reformas de origen político, incidencia de factores económicos o combinaciones de ellos, pero en todo caso las variaciones en las formas de tenencia de la tierra y en la combinación de los factores de la producción, inciden en las características de las relaciones laborales y en la conformación de los grupos sociales.

61. Un fenómeno que debe destacarse especialmente es la tendencia a transformar el latifundio en empresa comercial, lo que incide para que vaya en disminución el trabajador adscrito a la tierra para surgir importantes grupos de trabajadores asalariados que se parecen cada vez más al trabajador urbano, siendo posiblemente la principal diferencia su movilidad, dado el carácter temporario o estacional de las necesidades de mano de obra en el campo.

62. La inseguridad que factores económicos (mercados y precios) y naturales (lluvias excesivas, sequías, enfermedades del ganado) originan en las áreas rurales hace necesario un esfuerzo permanente para la búsqueda de fórmulas adecuadas para su cobertura, aunque también se ha insistido reiteradamente en la afirmación de que aún no existe un real saneamiento de la economía en épocas normales, lo que sería necesario lograr prioritariamente.

63. El aumento de los precios internacionales de los productos agrícolas después de la segunda guerra mundial, con un crecimiento sin antecedentes en los años 1973 a 1975, ha influido notablemente en las características de la producción, aunque no siempre ello se refleja en el orden interno de cada país, donde existen distorsiones en los canales de comercialización y en la retribución de los distintos factores de la producción, entre los cuales el trabajo, en general, no se beneficia con los incrementos antes señalados.

64. La actividad económica de los países importadores y la capacidad de oferta de los exportadores siguen condicionando los volúmenes de operaciones y niveles de precios, aunque se observa que los países productores y consumidores o productores solamente, han suscrito acuerdos tendentes a

lograr la estabilización del mercado y la regulación de precios que están influyendo considerablemente. Ejemplo del primer caso son los acuerdos sobre el café y cacao, y del segundo, sobre el banano.

65. La incidencia de los factores naturales ha tratado de ser contrastada por medio de políticas crediticias, impositivas, y en algunos casos aislados, por la creación de mecanismos o fondos especiales que posibilitan su utilización para paliar momentáneos desajustes de algunas zonas con cargo a los mismos.

66. Es indudable que estos elementos influyen decididamente en el nivel de vida de la población rural, influencia que puede variar según las características del trabajador. No es lo mismo, si se trata de un pequeño productor independiente que de un asalariado con las distintas variantes que pueden presentarse en estas categorías. Lo cierto es que lo deseable es que los beneficios lleguen al trabajador y las incidencias negativas puedan contrarrestarse a través de mecanismos idóneos que sea posible estructurar en cada caso.

67. Como resumen, es conveniente apuntar que la realidad de las áreas rurales de la región muestra los siguientes aspectos sobresalientes:

- Las condiciones de vida de la población rural son netamente inferiores a las de otros núcleos radicados en zonas urbanas, respondiendo generalmente a causas de tipo estructural que requieren soluciones de fondo, de índole económico-política.
- Las metas de mejoramiento de las condiciones de vida, además de su propia justificación, deben tener en cuenta la necesidad de incentivar la radicación en el campo o evitar el desplazamiento de núcleos poblacionales, lo que permitiría aumentar la producción agropecuaria que juega un papel fundamental en el proceso de desarrollo de los países de la región.
- Es indispensable la adopción de medidas de protección social, como elemento fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida, para lo cual la seguridad social, en consonancia con otros planes que se puedan diseñar, es un instrumento de indudable valor.

IV. Posibles medidas a adoptar

68. Lo dicho anteriormente puede señalarse también, en términos más generales, como una situación total de desequilibrio e inseguridad social que evidentemente no puede subsistir y que origina la preocupación que se señalara por los problemas del campo.

69. Este desequilibrio obliga a la búsqueda de soluciones con base en objetivos compatibles con las necesidades de la población y los recursos de que se pueda disponer para su cobertura. Esta afirmación obvia lleva a la necesidad de recalcar una vez más el hecho de que los sistemas de seguridad social ya no pueden desarrollarse si no es sobre la base de un crecimiento planificado y, con mayor razón, en países en desarrollo, dentro de los que se encuentran los de la región, ya que en esta etapa es mayor la selección que habrá de hacerse entre prioridades sociales excluyentes, lo que exigirá un examen más amplio de las relaciones entre diversos tipos de medidas, de sus interrelaciones con el bienestar social en general, y de los efectos, limitaciones y exigencias de la política económica general.¹

¹ *Evolución y Planificación de la Seguridad Social y Protección de los Ancianos*, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Desarrollo Social, 25º período de sesiones, enero-febrero de 1977, tema 9. (E/CN.5/533.)

70. Los objetivos son amplios y ante la realidad comentada no hay duda que será necesario considerar como tales el conjunto de las necesidades sociales; lo complejo es la fijación de las metas prioritarias, para cuyo cumplimiento se deberán volcar los escasos recursos disponibles, así como también la determinación de los mecanismos más aptos para arribar a ellas.

71. Estas políticas son las que se tratan de analizar más adelante, así como también el papel de la seguridad social en el contexto de las posibles medidas a adoptar por los gobiernos, con el amplio concepto del Programa de Ottawa, donde dice que "La seguridad social debe ser un instrumento de auténtica política social, para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional".

72. También para enmarcar convenientemente las reflexiones que se realizan, conviene repetir que se entiende que el seguro social es un instrumento para realizar los objetivos de la seguridad social. Pero el seguro social no es el único instrumento que puede utilizarse. En realidad, los objetivos de la seguridad social pueden ser y en muchos casos son realizados por otros sistemas, tales como el servicio público, la asistencia pública, los seguros sociales libres, en forma de mutualidades, o convencionales, basados en contratos colectivos y, aun, las obligaciones del empleador frente a sus trabajadores.¹

73. Es así que la óptica con que pueden enfocarse los problemas sociales de la población rural, además de depender de los enfoques o estructuras políticos de cada país, puede variar en función de los mecanismos o métodos de trabajo que se defina aplicar en cada caso y también del papel que elija jugar el Estado, ya sea como órgano normativo de las acciones que se ejecutan por las comunidades, pasando por todas las variables posibles, hasta la posición de responsable completo de la ejecución.

Promoción de medidas generales de bienestar social

74. La promoción de medidas generales de bienestar social en el campo está al alcance de todos los gobiernos y puede concretarse progresivamente mediante una vasta gama de leyes, planes y programas en que el énfasis se pondrá a la vez en aspectos económicos y sociales. Junto con el proceso de modernización de estructuras, de fomento y racionalización de los medios de producción agrícola, de elevación de los niveles de ingresos de las poblaciones rurales, podrá procederse a desarrollar medidas de protección social utilizando la legislación laboral, la legislación de seguridad social, los programas de salud pública y la asistencia social.

75. En otros términos, una política de elevación de niveles de vida en el campo necesita medios de acción y recursos mucho más amplios y complejos que los que se asignan normalmente a las leyes e instituciones de seguridad social. Lo importante es darse cuenta que la seguridad social, de por sí, no podrá ser plenamente eficaz si las demás políticas (empleo, ingresos, salud, vivienda, educación, racionalización de la producción, etc.) no progresan paralelamente y con éxito.

76. En lo que se refiere a la salud, por ejemplo, desarrollan actividades desde los órganos del Estado responsables de la salud pública, normalmente con competencia en aspectos que van desde la prevención y la medicina cu-

¹ *Seguridad Social del Campesino Latinoamericano*, Antoine Zelenka, *Revista de Seguridad Social*, Año II, Núm. 8, febrero de 1969, Buenos Aires, Argentina.

rativa hasta la rehabilitación, y a partir de ello otras instituciones y niveles de responsabilidad que, pasando por órganos semipúblicos y de caridad o solidaridad, llegan hasta la medicina privada individual.

77. Con estos elementos, comprendida la seguridad social, se está tratando también de darle forma, en algunos países, a los sistemas nacionales de salud, a través de esfuerzos de planificación y organización coordinada del llamado "sector salud".

78. La política en la región, en principio válida para la mayoría de los países, estaría definida en el Plan de Salud a 10 años para las Américas de la Organización Panamericana de la Salud, que destaca la necesidad de encarar la cobertura de grupos desprotegidos de población entre los que menciona a las poblaciones rurales y suburbanas, los que en el año 1972 representaban un 40 por ciento del total de la población.¹

79. La prioridad es asignada al control de enfermedades contagiosas, salud materno-infantil, nutrición y mejoramiento de las condiciones ambientales, dentro de un sistema de oferta de servicios que los haga accesibles a toda la población. Desde el punto de vista operacional, se plantea como estrategia para esta cobertura la atención primaria o sea la atención de las necesidades básicas de salud, haciendo énfasis en la participación de la comunidad.

80. En materia de salud, por lo tanto, este panorama muy realista, no podría variar más que en alguna definición de prioridades, lo que significa que normalmente estarán comprometidos con los programas, los órganos de gobierno, organizaciones de la comunidad, como cooperativas, sindicatos, asociaciones de empleadores y en general todos los grupos que en alguna manera están en posibilidad de colaborar o participar en estas acciones.

81. Con ese fin, en el ordenamiento normativo, se prevén disposiciones que coadyuven a los objetivos del bienestar. Así, en códigos o estatutos de trabajadores rurales, leyes sobre aspectos de salud pública, sobre tenencia de la tierra y otras, se observan hoy disposiciones de este tipo, las que obviamente podrían ampliarse o reajustarse según las circunstancias, pero que integran el conjunto de medidas, reglamentaciones y actividades con las que se compone el medio en que debe actuar la seguridad social. En otras palabras, no puede pensarse en programas que no contemplen un avance en conjunto con todos esos elementos enumerados a título de ejemplo y de muchos otros que juegan paralelamente y por qué no recordarlo, a veces en forma contradictoria, para el logro del bienestar social.

82. En lo que se refiere a los ingresos de los trabajadores agropecuarios o de la población rural, también se encuentran en funcionamiento diversos mecanismos que es conveniente recordar tendientes a lograr una mejor distribución de los mismos o a fortalecer el sector, teniendo como fuente otras actividades económicas.

83. Al respecto, sólo basta con mencionar los mecanismos crediticios de fomento a determinadas actividades, desgravaciones impositivas a zonas afectadas en sus cosechas por catástrofes naturales, fijación de precios de sostén o subvenciones para incentivar ciertos cultivos, etc. Todas, actividades que se canalizan bajo distintos mecanismos, pero que en definitiva hacen a una política de sustitución o fortalecimiento del ingreso, con fuertes motivaciones económicas pero también con indudable repercusión social, de ma-

¹ *Program for the Extension of Health Services Coverage, Primary Health Care and Community Participation UNICEF-PAHO/WHO Regional Meeting, Washington, D.C., marzo de 1977.*

yor o menor impacto en el ingreso del trabajador, según pueda lograrse el efecto deseado de beneficiar a éste o los mismos se desvíen hacia otros factores de la producción.

84. Lo antedicho no tiene características de novedoso, pero lo que debe puntualizarse es su relación con la seguridad social, relación que no siempre se ha analizado a fondo al plantear programas de cobertura a nuevas áreas o universos o al ensayar extensiones graduales.

85. En este medio, por lo tanto, la seguridad social puede jugar papeles muy distintos dependiendo del nivel de desarrollo que alcancen otros programas como los mencionados. Por ejemplo, las medidas de carácter preventivo están normalmente en jurisdicción de organismos de gobierno. Ministerios de Salud Pública, que se ocupan desde el aprovisionamiento de agua, control de alimentos y drenajes hasta la vacunación, en todo lo cual la seguridad social puede estar en capacidad de participar, en mayor o menor medida, según el papel que se le asigne y las posibilidades financieras. La asistencia social o más concretamente los servicios sociales suelen estar encomendados a diferentes órganos públicos y confiados a entidades de tipo social, observándose cada día más énfasis en su instrumentación con carácter complementario de otras actividades, incluyendo empresas de regular tamaño que ponen a disposición de sus trabajadores servicios sociales. Sin duda, la seguridad social nuevamente debe participar de alguna manera en estos programas.

86. Podrían continuar analizándose innumerables ejemplos que muestran estas realizaciones; la pregunta que surge es: ¿Se le han asignado a la seguridad social funciones compatibles con una política integrada de protección social?, o solamente se conoce el problema y se postergan las medidas ya sea por dificultades de coordinación o por la imposibilidad de disponer de los recursos necesarios.

87. Si la respuesta es afirmativa, aparentemente se va por buen camino; caso contrario, es obvio que deben plantearse estos interrogantes para que los responsables de los distintos sectores de la protección social se den cuenta de la interdependencia de sus acciones y de la necesidad de concertarlas y armonizarlas en el interés del país.

Ampliación gradual de la cobertura de la seguridad social al campo

88. Además de los programas generales de bienestar social, seguirá siendo conveniente la adopción de medidas específicas tendientes a ampliar el grupo de personas protegidas por la seguridad social en áreas rurales, aunque esta ampliación se realice paulatinamente ya que es preferible llevar adelante programas parcializados, por zonas o grupos de trabajadores, que no proteger a ningún trabajador, ya que no es posible protegerlos a todos.

89. Es evidente que al pensar en la aplicación de regímenes de seguridad social a los trabajadores agropecuarios, serán necesarias modificaciones y adaptaciones de tales características que obligarán a replantear hasta los principios que fundamentaron los seguros sociales y posiblemente la solución se aproximará cada vez más a lo que se ha dado en llamar la seguridad social, o sea, como se mencionaba anteriormente, la consecución de los fines sociales entrelazando los mecanismos del seguro social, de los servicios de asistencia pública y otros igualmente válidos para estos fines. En

este caso debe insistirse en la necesidad de coordinación de todos estos sistemas, normalmente a cargo de diferentes unidades de administración, que si bien se hace necesario en áreas urbanas, aparece como indispensable para el ámbito rural y así lo señala el Programa de Ottawa de Seguridad Social, en particular para zonas rurales.

90. Es innecesario repetir aquí los aspectos que ya han sido estudiados sobre este tema, puesto que prácticamente se ha llegado a un consenso en el sentido de la necesidad de hacer vigentes estos principios de adecuada coordinación, principalmente en el sector salud.*

91. Sin embargo, conviene recordar que si bien la limitación inicial del campo de aplicación de los regímenes de seguridad social y el principio de aplicación gradual han constituido en el pasado una política prudente; por otra parte han creado de hecho una clase relativamente privilegiada de trabajadores, la cual, además, suele estar constituida por las categorías de por sí más favorecidas de asalariados en cuanto a la estabilidad en el empleo y al nivel de salarios. Igualmente, la aplicación parcial puede implicar una discriminación entre las empresas y conducir a diferencias en los costos de producción.

92. Estas diferenciaciones que siempre se justificaron como una medida de transición, se han hecho prácticamente permanentes, en la mayoría de los países que las adoptaron, debido a un proceso muy lento o un estancamiento de las extensiones graduales.¹

93. Ahora bien, es necesario reconocer que las limitaciones financieras y de recursos en general, las complejidades de las áreas rurales y la necesidad de cubrir un vacío de largos años sin acciones concretas en este sentido, por ahora limitarán las nuevas coberturas y será indispensable continuar justificando esta gradualidad, aunque no sea deseada.

94. Lo importante será buscar las fórmulas que permitan acelerar más fácilmente el proceso de cobertura efectiva, teniendo siempre presente que si bien a través de la seguridad social no puede esperarse que se solucionen todos los problemas del campo, la protección a toda o una parte de la población rural siempre será beneficiosa y en todo caso abrirá el camino para nuevos intentos de soluciones integrales.

95. *Importante también será alejarse del concepto de "extensión al campo" de las legislaciones, reglamentos y métodos administrativos corrientemente utilizados por los seguros sociales aplicados al medio urbano (industria, comercio, empleados públicos, etc.). Aquellos seguros sociales no pueden fácilmente "extenderse" al medio rural por ser fundamentalmente inadaptados a las características socioeconómicas de la mayoría de los grupos de población del campo, en una gran cantidad de países. En otros términos, aunque las contingencias sociales contra las cuales habrá que proteger a la población son las mismas (por ejemplo: enfermedad, invalidez, muerte, riesgos profesionales, etc.), las técnicas a utilizar no pueden ser las mismas. El sistema de prestaciones, de financiamiento, los métodos y procedimientos administrativos y la organización técnica de los programas deberán ser distintos, adaptados caso por caso al grupo de población rural que se quiera proteger. Esto se aleja de los aspectos*

* Alfredo L. Bravo, *op. cit.*

¹ Extensión gradual de los regímenes de seguro social en los países de América Latina, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. LVIII, Núm. 3, Ginebra, septiembre de 1958.

puramente doctrinarios y se acerca mucho a los aspectos prácticos y operativos.

96. Prácticamente, desde ya, puede afirmarse que en estos temas será necesario actuar con empirismo y sentido pragmático, ya que la cambiante e inexplorada situación de las cuestiones rurales así lo impondrá seguramente en muchos de los países.

97. Los antecedentes y experiencias enumerados en el capítulo II, posiblemente puedan servir de punto de partida para quienes tengan ante sí el análisis de la posibilidad de ampliar la cobertura de programas de seguridad social a áreas rurales.

V. Conceptos y tendencias del sistema de las Naciones Unidas

Desarrollo rural orientado a luchar con prioridad contra la pobreza

98. Se considera necesario, por las implicaciones que puede llegar a tener para los regímenes de seguridad social e instituciones actualmente existentes en la región, llamar la atención sobre la tendencia que gana fuerza permanente en el sistema de las Naciones Unidas de enfocar el desarrollo rural orientado a luchar contra la pobreza que sin duda existe en estos grupos de población.

99. Así, se interpreta el desarrollo rural no simplemente como un conglomerado del desarrollo de todas las actividades económicas y sociales de las áreas rurales, sino que implica un enfoque multidisciplinario hacia la elevación de los niveles de vida de la población rural, principalmente de la *población rural pobre*.*

100. Esta interpretación dada en el informe anual 1974-1975 del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) para el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, coincide con otros enfoques del sistema internacional.

101. Por ejemplo, la Conferencia Mundial de la Alimentación de las Naciones Unidas, congregada a nivel ministerial (Roma, 1974), pidió a los gobiernos y a los organismos y programas de las Naciones Unidas que revisaran sus políticas y programas con miras a intensificar el desarrollo rural en general, y a acelerar el progreso en el sector rural pobre, en particular.

102. La Conferencia Mundial Tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo, reunida en Ginebra en 1976, en su Programa de Acción, al tratar las políticas relativas al sector rural, dice también: "El desarrollo rural implica la modernización de la agricultura, la promoción de agroindustrias y la creación de una infraestructura tanto material como social", mientras que en la declaración de principios se indicaba: "que la estrategia para el desarrollo debe ser reorientada . . . hacia la satisfacción de las necesidades básicas de todos los pueblos y, particularmente, las necesidades elementales *de los grupos de más bajos ingresos*".

103. Además de ello, la OIT en su Plan a Largo Plazo, 1976-1981¹ ya había incluido, según lo han fijado sus miembros, como objetivo del desa-

* Consejo de Administración de la OIT, Documento GB.201/PFA/13/1.

¹ Consejo de Administración de la OIT, Documento GB.199/PFA/8/1.

rollo rural, el mejoramiento de la situación de los sectores más pobres de la población rural.

104. Este enfoque del desarrollo rural *concentrado en la pobreza* marca una desviación de las concepciones más tradicionales del desarrollo económico y social. En ellas, la preocupación predominante es el crecimiento de la producción, que se prevé provenga en gran parte de los sectores relativamente modernos de la actividad agrícola. Se esperaba que, de manera más o menos automática, los frutos de este crecimiento redundarían indirectamente en favor de los grandes grupos de población que viven y trabajan en el sector rural tradicional.

105. En realidad, este crecimiento dista mucho de haber tenido las repercusiones previstas, y la solución de los problemas de la pobreza y el subempleo rurales no han alcanzado un ritmo social y políticamente aceptable.

106. El desarrollo rural debiera entonces tender al aumento de los ingresos del sector pobre mediante el incremento de su productividad, pero debiera también prever límites mínimos de salud, vivienda y servicios educativos, lo que no sólo redundaría en su mejoramiento inmediato de sus condiciones de vida, sino también de su productividad.

107. Con lo expuesto se estaría en condiciones de plantear varios interrogantes situándose en los organismos que administran regímenes de seguridad social en los países americanos, consistentes en aclarar el papel que corresponde jugar a los mismos frente a este enfoque del desarrollo rural. Las respuestas serían complejas, pero lo único obvio es que no corresponde a la seguridad social dar soluciones integrales para resolver estas situaciones.

108. Un enfoque de este tipo requiere la elaboración de políticas destinadas a crear fuentes de empleo en la producción de bienes y servicios esenciales, la reforma agraria para redistribuir los ingresos rurales, medidas fiscales que permitan una redistribución de los ingresos, etc. Las necesidades son muchas y exigen voluntad política y apoyo de los gobiernos y dirigentes de la comunidad en general.

109. La seguridad social siempre será, evidentemente, un instrumento apto para el desarrollo de programas de bienestar social, logrando las adaptaciones de políticas legislativas y operativas que sean necesarias en cada caso.

110. En esta opción, evidentemente, la seguridad social se encontrará ante un panorama completamente diferente a lo anteriormente expuesto y sus programas tendrán que tener más afinidad con las acciones que tradicionalmente se consideraron como asistencia social, que con los esquemas de prestaciones del tipo de "seguro".

111. Ello será así, por cuanto este concepto del desarrollo rural, dirigido con prioridad a las *poblaciones pobres*, traerá como obligación brindar la cobertura con prestaciones de salud y en dinero para grupos indigentes que no pueden contribuir al financiamiento pero, que a su vez, su situación no ha podido ser solucionada por el Estado mediante sus servicios asistenciales por diversos motivos.

112. El reto será entonces lograr fórmulas nuevas que puedan dar soluciones en el marco de planes integrales a beneficiarios que serán pobres, pero pueden llegar a ser exigentes, puesto que componen núcleos poblacionales que esperan hace tiempo soluciones.

* * *

113. Como resumen corresponde señalar que lógicamente no se puede pensar en un único camino para alcanzar las metas del desarrollo social en el campo; muy por el contrario, posiblemente la adecuada combinación de todas las alternativas expuestas sea la vía que debe buscarse en cada país de la región americana para mejorar la protección dentro de las posibilidades de disponer de recursos para estos fines.

114. Además esta política de seguridad social que debe ser trazada en los primeros niveles de gobierno, se observa con beneplácito que cuenta cada día con más comprensión, con mayor voluntad de intentar producir hechos concretos y positivos y, en general, gana posiciones dentro del contexto nacional, lo que se traduce en la práctica en asignación de recursos y la correspondiente responsabilidad de su aplicación a los entes gestores de la seguridad social.

115. Aquí también cabe otra reflexión motivada por la inquietud que se observa debido a las actuales dificultades, a veces graves, con que parecen tropezar varias instituciones de seguridad social del continente. Dificultades no solamente financieras, sino también administrativas, técnicas y en algunos casos de carácter político. La pregunta que surge es: ¿La seguridad social, como ha venido funcionando actualmente en algunos países, cumple efectivamente con sus objetivos originales, al servicio de los trabajadores, de los económicamente débiles, de los ancianos y de los inválidos? Aquí no es posible contestarla, puesto que se caería en teorizaciones indeseables, aunque podría responderse que los logros son numerosos, pero tal vez corresponde realizar una honesta autocrítica que permita optimizar el funcionamiento de las instituciones existentes para lanzar nuevas etapas hacia el campo con la seguridad de que se hará lo mejor dentro de las posibilidades que brindan las técnicas, con los recursos disponibles.