

## **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.

CURSO SOBRE

"PLANEACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL"

TEMA

"LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS RELACIONES CON LA PLANIFICACION"

Lic. Cuauhtémoc López Sánchez  
Prof. de la Facultad de Dere-  
cho de la U.N.A.M.

El tema que vamos a dialogar junto con ustedes es, como su título lo indica, el de LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS RELACIONES CON LA PLANIFICACION.

Sin embargo, la orientación y tónica que hemos de dar a esta charla, tienen que derivarse hacia la instrumentación jurídica para la planificación y la seguridad social. Esta instrumentación jurídica es la relativa a la función normativa dentro de la planificación general y de la legislación y reglamentación de la seguridad social.

Como es de sobra conocido por todos ustedes, el problema que vamos a tratar de desarrollar, se refiere fundamentalmente a esa función normativa de la situación que priva en las economías en vías de desarrollo, en el grupo de naciones consideradas como del "Tercer Mundo" y la forma en que la planificación y la seguridad social integran o deben integrar el cuadro adecuado y el marco conveniente, para propiciar las finalidades que persigue la política económica y social en estos países del tercer mundo.

Necesariamente tendremos que tocar muchos de los temas y muchos de los aspectos que ustedes ya han tenido ocasión de dialogar con otros expositores, dado que la planificación y la seguridad social necesariamente permeabilizan toda la serie de cursos que se ha organizado.

Por lo tanto ruego a ustedes que si muchos de los aspectos - que toquemos son ya de su conocimiento, ponderen, con mayor razón, sobre las consideraciones hechas, particularmente aquéllos de ustedes que, por su especial formación profesional, hayan tenido mayor - acceso a este tipo de elementos; asimismo esperamos que sea provechosa para aquéllos de ustedes que, también por razones de su formación académica especial, ésta es la primera ocasión en que se - tocan estos temas y que, por lo tanto, resultan auténticamente más - positivos y provechosos para ustedes, el reiterar y ahondar en algunos de estos conceptos.

Si bien podemos afirmar que existe un consenso más o menos general sobre lo que es el desarrollo económico y social, concebido éste como un proceso para elevar los niveles de vida y promover un mayor bienestar humano para la población de un país, nos en - contramos, desde un punto de vista macroscópico y general, con que la posible unanimidad que existe en cuanto al concepto, difiere ya un tanto en lo relativo a las medidas y métodos por adoptar para orientar los esfuerzos nacionales hacia metas antes convenidas.

También en términos generales, porque las diferencias y los matices de énfasis son distintos de país a país, que es como debe ser, ya que cada nación presenta un marco individual con una pluralidad - de características económicas, sociales, antropológicas, etc. y que difieren aún entre países que podemos considerar como próximos o más semejantes, también es verdad que, para bien o para mal, se ha conve

nido en que uno de los procedimientos más adecuados o más seguros para lograr ese desarrollo económico y social, es a través del proceso de industrialización, en que cada país trata de que los productos naturales que tiene o que produce, pasen por un proceso de transformación, que es incipiente en algunos casos y avanzado en otros, pero que permite incorporar mayor cantidad de trabajo humano a esos productos naturales. Este proceso de transformación permite exportar los productos industriales al exterior en mejores condiciones de precios y estabilidad de mercados de lo que ocurre en el caso de los productos agrícolas, también puede distribuirse en el interior del país, tratando seguramente así de substituir importaciones que son generalmente muy gravosas para la mayor parte de los países en desarrollo.

La práctica ha demostrado que si bien era benéfico tal proceso de industrialización, no necesariamente resultaba una panacea para todos los problemas nacionales, ni menos cumplía con algunos elementos socialmente provechosos que concebían algunos como parte natural del proceso de desarrollo económico. Como ya lo señalamos hace unos minutos, éste es un proceso económico para elevar los niveles de vida y promover un mayor bienestar humano. Pero ésto entraña también la necesidad, por una parte, de elevar la productividad en todas las tareas productivas que se desarrollan en un país y por otra parte lograr un mayor equilibrio económico entre los diferentes grupos sociales.

Este segundo elemento demostró en la práctica que no necesariamente derivaba, ni proporcionaba niveles socialmente aceptables del proceso de industrialización en que se empeñaron la mayor parte de los países en vías o en proceso de desarrollo.

Conviene recordar que no era posible preveer las consecuencias sociales con las metas perseguidas, ni los resultados de los programas trazados e implementados. Conviene recordar que, en realidad, es hasta después de terminada la Segunda Guerra Mundial, cuando la inquietud en los países en proceso de desarrollo, se orienta hacia la adopción de medidas tendientes a salir de ese subdesarrollo, y tratar de conseguir los fines y objetivos antes enunciados. Por tanto, la experiencia no era grande, y las consecuencias pronto vinieron a demostrar que el proceso de desarrollo económico no necesariamente iba a traer una redistribución equitativa de los ingresos.

Ante esta problemática, los países en proceso de desarrollo observaron y convinieron en lo que su propia experiencia ya demostraba, que dadas las limitadas posibilidades financieras de que disponían, ante la magnitud de los problemas por atacar y solucionar, resultaban, tales recursos económicos, reducidos ante la magnitud de sus problemas sociales, por lo que ya en la década de los años 50, al final de ella y a principio de los años 60, el camino a seguir por los países del tercer mundo trató de conjugar ambos objetivos, los económicos y los sociales, y propiciar la ejecución de sus planes económicos de

acuerdo con un orden de prioridades, según la importancia de los -  
diversos sectores económicos y sociales de cada país y teniendo en  
cuenta, además, la interdependencia entre las fuerzas económicas y  
sociales que operaban en su comunidad.

Por supuesto que lo anterior no significa que la promoción -  
del sector industrial, para crear una economía interna, con una es--  
tructura diversificada y técnicamente moderna, sea necesariamente  
en perjuicio del crecimiento de los otros sectores económicos, pues  
inclusive de lo que se trata es de elevar los niveles de productividad -  
de todos los sectores, mediante una mayor aplicación de la tecnología.  
Lo que ocurre simplemente es que se dá y se dió, un énfasis mayor al  
sector industrial en las etapas iniciales, pero sin descuidar los demás  
sectores. Sin embargo, con el transcurso del tiempo se han observa-  
do las carencias de otros sectores, particularmente el agropecuario, -  
así como el desequilibrio que se iba acentuando con ese énfasis en fa-  
vor del sector industrial, particularmente por la magnitud de las ta-  
reas a desarrollar en todos los sectores y la escasez relativa de los  
recursos financieros disponibles para llevar a cabo los planes proyec-  
tados.

Pero también resultó evidente que se trataba de una proyección,  
tanto económica como social, en la que intervenía en forma decisiva el

factor humano, el que demanda también intensos esfuerzos en el plano de la enseñanza técnica y de la seguridad social..

En realidad, una planificación educacional en consonancia con las necesidades básicas, resultaba indispensable para contar con un cuadro profesional ajustado a los requerimientos del desarrollo, y lograr así un mayor rendimiento productivo de la fuerza de trabajo, para el cabal y eficaz cumplimiento de los objetivos propuestos.

Afortunadamente, también quedó de relieve que la seguridad social, por su parte, favorecía la expansión de este sector, al brindar protección a los trabajadores y crear las condiciones sociales y psicológicas necesarias, para lograr una elevación de la productividad.

En el caso de México, y ésto es también particularmente cierto en gran medida para la mayor parte de los países de la América Latina, los requerimientos del desarrollo colocaron en primer lugar el problema del equilibrio entre la productividad del sector agropecuario y los del sector industrial, lo que ya implica, en forma paralela, el mejoramiento de las condiciones del medio rural y del medio urbano, el que tiene que ir acompañado de un desarrollo correlativo de todos los servicios que forman la infraestructura, como son la disponibilidad de mayores fuentes de energía eléctrica, el incremento de los transportes, las carreteras, presas, planes de irrigación, etc.

Los servicios sociales que comprenden fundamentalmente, como ustedes saben, la salud pública, la vivienda, la educación, y la seguridad social, aparte de los subsectores inherentes a cada uno de éstos, constituyen, en conjunto, un vasto sector dentro del marco general del planteamiento socio-económico. No obstante, para alcanzar el desarrollo pleno y equilibrado de los sectores mencionados, era preciso también lograr una distribución racional de los recursos disponibles, en función no sólo de las prioridades establecidas, sino de la importancia intrínseca de cada sector dentro de ese proceso de desarrollo económico y social.

En relación con lo dicho, conviene destacar que dentro de estos planes de desarrollo económico de los países del llamado Tercer Mundo, la seguridad social en la mayor parte de ellos, apenas figuraba en forma esquemática e incipiente, en esos programas de desarrollo. Inclusive dentro del esquema de los servicios sociales previstos en los planes de desarrollo, los sectores que han recibido preferente atención, son los relativos a la educación pública y a la salud pública. Cabe también observar que la promoción de éstos y otros sectores sociales responde comúnmente a la mayor influencia atribuída a los mismos en el crecimiento económico, o a la mayor consistencia de las estructuras institucionales.

Son pocos los países donde la seguridad social ha ido alcanzando un lugar cada vez más destacado dentro de los planes de desarrollo económico y social.

Afortunadamente, también es creciente el número de países, - cuyos gobiernos se han dado cuenta de la importancia tan decisiva que tiene, dentro de esos planes de desarrollo económico y social, independientemente del énfasis que le den a tal o cual sector, la significación que para la adecuada instrumentación de tales planes tiene la seguridad social. En el transcurso del tiempo se ha enfatizado cada vez más, - que a efecto de que la seguridad social, como sector integrante del desarrollo, cumpla una participación activa dentro de ese mismo proceso, es necesario e indispensable que sus objetivos se armonicen con los principios que inspiran a las demás actividades programadas por la política nacional, lo que implica y exige de una revisión profunda de las bases conceptuales de la seguridad social en cada país, revisión que tiene que ir acompañada de un cambio de actitud de los planificadores con respecto a esta disciplina social.

También afortunadamente, las nuevas técnicas de la planificación, han permitido complementar las concepciones unilaterales del desarrollo y abarcar en una perspectiva de conjunto, la totalidad de los sectores así como la interdependencia que existe entre los mismos. De esta manera puede lograrse un mejor ordenamiento de los objetivos y de las opciones previstas, teniendo en cuenta al mis-

mo tiempo la necesidad de neutralizar los desequilibrios eventuales que toda política de expansión necesariamente provoca en sus etapas iniciales.

Quizá la mayor objeción que cabe señalar al tratamiento que se ha hecho de la seguridad social en la mayor parte de los países en vías de desarrollo, es el hecho de que la seguridad social se ha considerado como una actividad autónoma e independiente de los demás sectores que participan en el proceso de desarrollo.

Un examen somero sobre la forma en que ha operado la seguridad social en muchos países del continente latinoamericano, revela de inmediato que gran parte de los recursos de la propia seguridad social, se han canalizado, o bien hacia el sector de la vivienda, o bien hacia el cuidado de la salud, o a través del financiamiento de la gama de enfermedades profesionales y no profesionales y de los riesgos de trabajo y la rehabilitación.

Si bien nadie puede objetar que tales asignaciones sean provechosas para el desarrollo social del país, y también es por demás evidente, que tales asignaciones de recursos y la aplicación de los mismos a las finalidades mencionadas, constituye también otra forma efectiva de colaboración de la seguridad social con los demás sectores en la implementación de una política sistemática de desarrollo integrado, también puede afirmarse que la participación de la seguridad social a través de sus distintas esferas de presta-

ciones, permite atenuar los gastos gubernamentales en proyectos que coinciden total o parcialmente con los fines propios de los seguros sociales obligatorios, permitiendo de esta manera aumentar el margen de las inversiones públicas en otros campos.

Lo que también cabe enfatizar, en contrapartida con los aspectos positivos mencionados, es que tal asignación de recursos no ha seguido una jerarquía prioritaria en relación con las exigencias nacionales, en muchos casos, y menos aún, que las prioridades que se han realizado en la práctica, coincidan necesariamente con una coordinación provechosa y conveniente con los planes de desarrollo económico y social.

El análisis de la situación debe permitir ponderar, dentro de la planificación, las metas de coordinación que deberán alcanzarse para lograr una utilización más extensa y racional de los recursos disponibles en el país, pero también es importante no confundir la coordinación, en términos de una más racional y económica utilización de los recursos, de los equipos y del factor humano, con la fusión administrativa de servicios afines, como también es importante la distinción clara y precisa entre los gastos que deben ser financiados por los impuestos generales, con los recursos destinados específicamente a las prestaciones de seguridad social dentro de los esquemas clásicos de los seguros sociales.

Sí, en resumen, pues, el desarrollo socio-económico de un país, desde el punto de vista social, radica en aumentar la productividad, en la redistribución más equitativa del producto nacional, y en la elevación de los niveles de vida de los sectores más necesitados, también cabe enfatizar que el aumento de la productividad no sólo depende de las inversiones de capital en las actividades productivas, sino en la disponibilidad y en la utilización de los recursos humanos en función de los programas de crecimiento económico. Esto entraña, fundamentalmente, la organización de un sistema adecuado de protección nacional a la población o de regímenes profesionales de cobertura de las contingencias, que han de permitir disminuir al mínimo las pérdidas del potencial humano por razones de enfermedad, por accidentes de trabajo, por invalidez y aún por muerte prematura en aquellos países en términos generales, sobrepoblados, como es el caso de algunas de las naciones latinoamericanas.

Sin entrar, por considerarlo totalmente innecesario, a la reflexión sobre los beneficios que traén las diversas prestaciones sociales para la población de un país, resulta fácil concluir que la seguridad social ejerce una influencia positiva en el mejoramiento de la productividad, y que lejos de afectar el campo de la oferta de trabajo, lo perfecciona y regula, mediante una mejor disponibilidad de los recursos humanos con que cuenta un país.

La influencia cualitativa de la seguridad social en el proceso de desarrollo y en el contexto de la vida nacional, depende de la extensión y naturaleza de los regímenes de seguridad social.

La primera está estrechamente vinculada a las posibilidades económicas y, por lo tanto, los límites de los recursos disponibles plantean un problema de prioridades entre este objetivo y la necesidad de promover otras actividades. Sin embargo, la extensión de la seguridad social, ya no puede ofrecerse en términos de opción, pues la misma se basa en el concepto mismo de la vida social y del fundamento de una economía al servicio del bienestar humano.

Los objetivos y los métodos de la seguridad social, se deben orientar a los fines de una redistribución horizontal del Producto Nacional Bruto, que sea compatible con los planes económicos. Este problema, en los países en proceso de desarrollo, se agudiza por el alcance restringido que tienen sus programas de seguridad social, lo que se traduce en un cuadro de desigualdades sociales y fuertes desequilibrios económicos entre distintos sectores de la población económicamente activa. Otro aspecto fundamental es el que se refiere a la integridad de la protección frente a las contingencias vitales y las necesidades económicas, debiendo enfatizar que la importancia de la seguridad social, no debe medirse por el

progreso alcanzado en uno o varias ramas de protección, sino por la totalidad de los métodos aplicados para la realización integral de los fines que se persiguen, en lo económico y en lo social.

La amplitud del campo de aplicación, así como la gama de las contingencias cubiertas, deben seguir un ritmo paralelo a la evolución de la tasa de desarrollo económico nacional si la acción de la seguridad social no ha de tener un efecto inflacionario. Dado que la acción de la seguridad social no se da en el vacío, ni en circuito cerrado, resulta socialmente provechoso que sus proyecciones estén muy ligadas a la política que siga el país en materia de salarios, en materia de empleo y en relación a la movilidad de la fuerza de trabajo.

A partir de la aceptación de los objetivos de la Carta de Punta del Este, al replantear la preocupación de los pueblos americanos, de intensificar sus esfuerzos para lograr un acelerado progreso económico y social, se fijaron también nuevas líneas rectoras a las tendencias del desarrollo, con el fin de que los beneficios del crecimiento económico quedaran a disposición de todos los sectores concurrentes, mediante una distribución más equitativa del producto nacional.

De acuerdo con estas orientaciones, surgió el problema metodológico de cómo realizar, en la práctica, la apertura social de la planificación y de lograr la integración de los objetivos económico y sociales, pues en tanto que los planes anteriores tendieron más bien a res-

ponder a las exigencias inmediatas de la economía, a partir de la Carta de Punta del Este, se trata de dar una orientación claramente social al desarrollo económico.

Aún cuando muchas de las concepciones sociales contenidas en los planes de desarrollo en una forma explícita o implícita, formaban parte de esos mismos planes, faltaba, sin embargo, llegar a una formulación concreta de esas aspiraciones sociales. Frente a estos postulados que hemos mencionado, también se advierte, en todos los países latinoamericanos, la decisión gubernamental en favor del planteamiento económico y social integrado, concebido ya como un instrumento formal de política nacional para alcanzar así en un plazo más o menos breve, las metas propuestas en los distintos planes nacionales. Fue así como surgió el modelo necesario que permitiría dar contenido a la acción, a través de planes elaborados en términos adecuados a la realidad de cada país y a las posibilidades nacionales, tanto inmediatas como potenciales.

En este juego de hipótesis y previsiones, inspiradas en las metas ideales de la Alianza Para el Progreso, la planificación integral ha ido ganando poco a poco terreno en nuestros países de la América Latina, y los programas nacionales se inclinan ya a elaborar proyectos generales a largo plazo, que abarcan y comprenden diversos objetivos y que contienen ya en su mayor parte, estimaciones sobre los medios para alcanzar los objetivos propuestos.

También cabe observar que la planificación general se ha convertido, cada vez más, en una actividad institucionalizada. Sin embargo, es importante también no descuidar el nivel técnico, la preparación de proyectos y programas sectoriales, de conformidad, claro, con los objetivos generales y de acuerdo con modelos preestablecidos. En esta forma el ordenamiento de las prioridades del desarrollo, en función de la problemática política, constituye la síntesis de todos los esfuerzos que conducen a metas ya previstas y aceptadas, a través de una ejecución armónica de los planes nacionales. Así, en esta forma, se logrará compatibilizar criterios dispares y encauzar los planteamientos socio-económicos dentro de un sistema de decisiones racionales y concertadas, sobre la base de la colaboración activa de todos los sectores interesados.

Desde que se inició la planificación en nuestro país, en México, ya como un proceso técnico, observamos que en la práctica se ha impuesto el principio de la centralización. Ahora bien, no siempre en la práctica ha tenido esta centralización la flexibilidad necesaria para coordinar los esfuerzos de todos los sectores económicos y sociales. Tal centralización ha sido más bien a título de concentración y al más alto nivel jerárquico en la toma de decisiones de la mayor importancia. Sin embargo, todas las ventajas de esta centralización, y las desventajas que acabamos de apuntar, deben armonizarse con una

descentralización adecuada, para aprovechar las ventajas de esta modalidad de actuar más de cerca a las necesidades de la población y es justo señalar también que si bien en México se operó en un principio con esta centralización, ya nuestro gobierno ha dado los pasos iniciales y fundamentales al logro de una descentralización adecuada, a la que hacíamos mención hace unos minutos.

Cabe igualmente señalar que desde la Carta de Punta del Este, quedaron ya aprobados los planes decenales de salud pública, los que fijan las pautas para la integración de estos sectores dentro de los programas nacionales de desarrollo. Sin embargo, la práctica, en la evolución de las políticas de desarrollo en nuestros países de la América Latina, muestra, como señalábamos ya hace unos minutos, que la seguridad social ha tenido una significación y una importancia muy relativa en las planificaciones nacionales.

La consideración de los proyectos sociales contenidos en la mayor parte de los programas nacionales, revela el interés asignado a los aspectos de la salud ocupacional y a los accidentes de trabajo, por su estrecha relación con el proceso de incrementar la productividad. No obstante, aún no se advierte un propósito decidido de incorporar a la seguridad social como sector básico del planeamiento económico y social, para dar unidad orgánica a la política de bienestar y coordinar así todos los recursos disponibles del país hacia el logro de esa finalidad. Hasta el momento, son en realidad pocos los países

que han incluido la participación activa del sector de la seguridad social, en los programas nacionales, por lo menos en sus aspectos concretos de protección a la población económicamente activa, y de contribución financiera a los gastos públicos en construcciones habitacionales y hospitales.

La importancia que ha ido alcanzando la seguridad social en lo económico, tomando en cuenta la relación que existe entre sus recursos y sus gastos con el producto bruto de cada país justifica, ya plantea, - la inclusión de la seguridad social en la planificación nacional.

Lo importante y lo urgente no es sólo señalar la responsabilidad de la seguridad social dentro de los principios que afirman la política nacional de desarrollo, sino muy particularmente en revisar metódica y sistemáticamente la situación de los regímenes actuales y la - preparación de un programa sectorial ajustado a objetivos generales y cuya realización merezca un orden de prioridades perfectamente equilibrado, desde el punto de vista económico y social, para que contribuya positivamente al desarrollo del país. Asimismo, ya resulta no sólo aconsejable, sino francamente imperativo, que las instituciones de seguridad social tengan una amplia y debida representación dentro de los organismos encargados de la planificación nacional, con objeto de que en tal forma, los institutos de seguridad social puedan participar debida y provechosamente en la formulación de las decisiones socio-



económicas que se tomen en relación a los próximos planes de desarrollo nacional.

### DE LOS CRITERIOS OPERATIVOS EN LA PLANIFICACION NACIONAL.

Dentro de los aspectos económicos y sociales de la planificación nacional, ha sido necesario precisar la parte del Producto Bruto que convenga destinar a la seguridad social dentro del presupuesto social.

En la mayor parte de los países se ha observado un aumento constante de los recursos destinados a los programas de seguridad social, lo que es clara demostración de la distribución cada vez más extensa del producto nacional en las economías de los distintos países. Sin embargo, en los países en desarrollo, los límites del crecimiento económico y del Producto Nacional, exigen de un ordenamiento previo de objetivos y prioridades, a fin de equilibrar la distribución de los recursos disponibles de manera que no se perturbe el desarrollo económico, ni se retarde la implantación de medidas de progreso social conforme a una concepción integral de estas dos áreas.

Conviene reiterar una y otra vez, que dentro del marco cultural, social y económico de los países de América Latina, los obje-

zarse en etapas sucesivas y que la mayor o menor velocidad de los procesos de desarrollo, dependerán en gran parte de una programación adecuada, con fórmulas operativas técnicamente diseñadas, y que se logre una aplicación ininterrumpida de las mismas, cualesquiera que sean los problemas en lo político y en lo social del país en cuestión en un momento dado.

En la programática socio-económica de los países en vías de desarrollo, una de las primeras decisiones que se plantean, es la de lograr una mejor utilización de los frutos de la expansión a través de una mejor distribución del Producto Nacional en beneficio, claro, de las clases económicamente más débiles de la población. En razón de este objetivo, corresponde a la seguridad social un papel activo y, yo diría que muy activo, dentro de las proyecciones de la planificación nacional, ya que la institución de la seguridad social constituye uno de los instrumentos más efectivos para asegurar una justa correspondencia entre las medidas destinadas a fomentar el crecimiento económico, y el logro de un mayor esfuerzo productivo, con las medidas tendientes a garantizar una distribución más equitativa de los ingresos y mejorar los niveles de vida de la población, particularmente de la población económicamente más débil.

Las metas que se acaban de señalar, ponen claramente de manifiesto la necesidad de una planificación sectorial de la seguri -

dad social, de acuerdo con los objetivos y los principios de la planeación integral, económica y social, y dentro de esta planeación, la conveniencia de establecer una coordinación adecuada entre los distintos servicios sociales, a fin de conjugar los esfuerzos y los medios disponibles en el logro de un desarrollo acelerado.

Pero para que la seguridad social pueda incorporarse debidamente a la planificación nacional, es también indispensable la elaboración de un programa previo de organización y desarrollo internos de este sector de la seguridad social, que esté en consonancia con los fines y criterios operativos del plan económico y social del país. Un proyecto de esta naturaleza, no puede desviarse del esquema de la formulación y ejecución de la política general de desarrollo del país, particularmente en aquellas naciones que tienen recursos limitados, en que se depende de una efectiva conjugación de esfuerzos y de un empleo racional y económico de los recursos, para lograr resultados que sean auténticamente positivos.

Podría pensarse que la autonomía financiera y administrativa, que son características básicas en la mayor parte de los institutos de seguridad social de los países en vías de desarrollo, podría crear obstáculos para la incorporación de las instituciones de la seguridad social en la planificación nacional, concebida ésta como instrumento de redistribución del ingreso nacional y factor de desarrollo socio económico. En realidad, sin embargo, el problema no es de

gran importancia, si bien cabe apuntar que se requiere que los planes de seguridad social en los países en que dichas instituciones operan - en forma autónoma, si se ajustan en su fase operativa a las pautas - generales señaladas para la planificación general.

No debemos olvidar que la finalidad primordial que se persigue con la planificación, radica en mejorar la condición corriente de la sociedad en que se opera y que, por lo tanto, esta meta no debe -- perderse de vista en ningún momento, por lo que es indispensable para la finalidad apuntada, el conocimiento de los hechos que se dan en la sociedad cuya planificación se intenta, para efectuar un diagnóstico preciso de los problemas que se confronta, particularmente en la seguridad social, así como verificar las necesidades actuales y evaluar el resultado alcanzado o por alcanzar con los programas implantados.

Por tanto, el conocimiento de hechos tales como el volúmen y estructura de la población susceptible de protegerse; la evolución \_ de la población que se trata de proteger, a corto, mediano y largo - plazo; la condición de la salud pública de la población a proteger, - las realizaciones que se han hecho hasta el momento, ya sea en cuanto al número de personas protegidas, o el nivel que ha alcanzado esa protección y, por supuesto, la situación financiera de los regímenes de seguridad social en vigor, permite un enfoque más preciso del último de los hechos que deben tomarse en cuenta, y que es la relación

que existe entre lo realizado y lo que aún está por realizar. Pero todo ésto permite integrar la base para pronosticar las necesidades futuras, y llevar a cabo un cálculo de las previsiones a corto y largo plazo, así como medir la importancia cuantitativa y los efectos cualitativos de la participación de la seguridad social en el proceso de desarrollo integrado, particularmente en relación a la redistribución del producto nacional.

En la medida en que la seguridad social pueda apoyar sus formulaciones en trabajos de investigación aplicada, será posible, con mayor celeridad, encontrar las soluciones concretas que requieren los - problemas corrientes, así como encauzar el desarrollo de los regímenes de seguridad social en un plano que sea auténticamente realista.

Por lo mismo no solo conviene tener en consideración el estudio de las relaciones entre los gastos y los ingresos que entraña la seguridad social y el Producto Bruto, así como las relaciones entre las inversiones y los consumos, sino que también debe otorgarse especial atención a los aspectos sociales y psicológicos de los niveles y patrones de vida de los grupos sociales que se intenta proteger, o de los ya protegidos, para así intentar la ampliación de los niveles de esa protección.

Lo importante en toda planificación es la definición de los objetivos de política a largo plazo que sean coherentes y armónicos. Sin embargo, la seguridad social, por su trayectoria y grado de evolución alcanzado en los distintos países, permite señalar dos clases de objetivos de acuerdo con el medio ambiente económico y social en que se opera. Tales objetivos pueden ser el objetivo terminal y los objetivos inmediatos.

Por lo que se refiere al objetivo terminal, éste es el relativo a asegurar a toda la población o al grueso, a la mayor parte de la población económicamente activa, una cobertura que sea lo más completa posible contra todas las contingencias a la que podría enfrentarse. Claro que en algunos países avanzados, tal objetivo terminal entraña una seguridad social que va de la cuna a la tumba, pero éste, más que problema técnico, es fundamentalmente un problema de recursos financieros.

En lo que respecta a los objetivos inmediatos, éstos están en relación con la naturaleza de los problemas más urgentes, que casi siempre son de tipo demográfico o sanitario o bien se trata de problemas de tipo ocupacional según la condición particular de la sociedad concreta. En términos generales, en cuanto a los objetivos inmediatos, podemos igualmente apuntar, que en el plano económico, tales objetivos inmediatos consisten en conservar el potencial de la producción y del consumo de la población, a través de medidas tendientes a mantener y restablecer la capacidad de trabajo y de ingresos de la

población, o del individuo en los casos de enfermedad, accidente o desempleo y que en el orden social, en el plano social, los objetivos inmediatos tienen que radicar en el mejoramiento de los índices de salud y de bienestar general de la población.

La jerarquización de objetivos permite señalar o plantear - una relación más flexible entre las fases de elaboración y de ejecución del programa nacional de seguridad social, de tal manera que este programa nacional de seguridad social, represente una instrumentación - práctica, en su expresión de instrumento jurídico, de la política de - desarrollo del sector, y no represente simplemente una exposición - de poco contenido social y sí mucho de contenido idealista o utópico.

Estas consideraciones nos llevan al planteamiento de los principios que deben guiar la obra de la seguridad social y el comporta-miento de sus mecanismos institucionales, en el contexto económico y social, especialmente en relación con los fines de la reestructuración del sistema.

Por supuesto que se plantea en este contexto, un problema de medición del efecto redistributivo, según se opere dentro de la fuerza de trabajo, en el conjunto de la población, o en determinados sectores, desde contingencias de baja incidencia hasta aquéllas que tengan una - alta incidencia, o en el plano de las necesidades sociales, desde el - momento que éstas se presentan. Las diferencias que se observan a

este respecto, están ligadas al tipo de programa y estructuras de sistemas en función de diversos principios.

En un estudio llevado a cabo por el Dr. Ricardo Móles, el autor considera que los principios que deben observarse y aplicarse al tipo de programas y de estructuras de los sistemas, tiene que estar en función de principios tales como el de la Generalización, en que el campo de aplicación sea para toda la población, siguiendo el principio de la universalidad del derecho, aún cuando se haga con un escalonamiento para la integración de los diversos grupos sociales al sistema.

Este principio de la Generalización, se vé complementado, de acuerdo con el Dr. Móles, por el principio de la unidad de métodos, en que en el orden de la cobertura, la gestión y el financiamiento, se realizan conforme a conceptos básicos; éstos conceptos básicos son la unidad de método de cobertura de las contingencias, con flexibilidad para la adaptación o equivalencia en el sistema de prestaciones, conforme a la situación particular de ciertos grupos o sectores y, especialmente, según la naturaleza y el monto de la percepción de sus ingresos y por el concepto de la unidad de método de gestión, en que este principio es correlativo, en el plano administrativo, al del concepto de la unidad legislativa de la seguridad social, ya que no existe razón decisiva para la coexistencia de regímenes diferentes, o para la dispersión de los métodos de gestión.

Según otros autores, los principios que hemos mencionado, deben complementarse con el principio de la solidaridad, entendido éste como una vinculación ética de todos los miembros de la organi- zación social que fundamenta la participación de cada sector econó- mico, o en el financiamiento del sistema, en proporción a sus re- - cursos, aceptando que una parte se destine a ayudar, sin contrapar- tida, a las personas económicamente más débiles, ya que de este - modo se concreta una redistribución verdadera del ingreso nacional en sentido horizontal.

Sobre estas bases puede encararse el problema financiero de la seguridad social, como un medio formal para el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales que comportan las previsio- nes financieras sobre la estructura y progresión de los recursos y las inversiones, y el análisis de su incidencia en la economía nacio- nal.

Sin entrar, por supuesto, en detalle sobre la formulación misma de los planes financieros, y de los métodos de financiamien- to o del nivel de la carga financiera, y otros correlativos, sí cabe señalar que una parte considerable de los gastos totales de la segu- ridad social, en la mayor parte si no es que en la totalidad de los - países en desarrollo, se destinan, necesariamente, a la adquisi- -

ción de equipo sanitario y al desarrollo de la protección a la salud, - observándose un aumento constante en los costos, en atención al crecimiento vegetativo de la población y al acrecentamiento de los consumos medicinales como consecuencia de la elevación de los niveles de vida, así como a otros factores de igual o mayor influencia.

Es en este campo, donde se presenta la mayor necesidad de una programación detallada, así como la conveniencia de una adecuada coordinación sectorial.

Por último, cabe mencionar los medios administrativos tenientes a incorporar las necesidades de gestión dentro de las formulaciones del plan, teniendo en cuenta que las funciones de la seguridad social requieren de una modernización de las estructuras institucionales, así como de un equipamiento suficiente de las mismas instituciones, a fin de garantizar un rendimiento eficaz del sistema.

En este sentido, es natural que los medios administrativos que deben preverse en cualquier plan, deben comprender a los recursos humanos, concebidos éstos como los cuadros técnicos y administrativos y sus disponibilidades corrientes, así como las posibilidades futuras en esta área.

Las instalaciones administrativas, tanto en lo relativo a sus disponibilidades como en relación a sus posibilidades; a los equipos administrativos, con la misma atención en cuanto a su disponibilidad

y en cuanto a las posibilidades futuras, así como un inventario de otros medios coadyuvantes de la administración, como son las vías de acceso, los medios de comunicación, etc.

En este esquema o en cualquier esquema del planteamiento de la problemática y de las condiciones que lo rodean y de los elementos indispensables para una planificación general y la incorporación de la seguridad social dentro de esta planificación general, con los principios técnicos y operativos que, de una manera general, hemos enunciado, podría dar la impresión de que los problemas a superar, no son ni de gran envergadura ni demasiado complejos o complicados. Si bien dentro de un terreno meramente técnico tal aseveración es cierta en gran medida, lamentablemente, en la práctica por razones que necesariamente tenemos que considerar, para visualizar los aspectos teóricos y prácticos del problema de la planificación de la seguridad social, de su relación con la función normativa, revela que los obstáculos a superar, de orden extratécnico, alcanzan tal fuerza y son de tal magnitud, que éstos, más que el otro grupo de factores, los de orden técnico son los que, en la mayor parte de los países de la América Latina, plantean los mayores obstáculos a una auténtica planificación general y a una operación eficaz de tal planificación.

En resumen pues, sería un craso error el considerar que, dada la técnica para llevar a cabo la planeación y la adecuada aplica-

ción de los principios que la conforman, éstos constituían ya los elementos necesarios para llevarla a cabo.

No podemos olvidar, y no debemos olvidarlo ni por un momento, que no operamos en materia de planificación, en un laboratorio - donde se dan las condiciones ideales para llevar a cabo cualquier experimento, sino que, en realidad, operamos con sociedades complejas, nutridas de diversas fuentes y fuerzas culturales, sociales y económicas y de una complejidad y de un dinamismo y de un cambio constante, que da lugar, por estas razones y otras muchas, a equivocaciones y errores también constantes, por no tomar en cuenta factores que debieron considerarse en la planificación, o bien por surgimiento de otros factores y fuerzas en forma inesperada y natural y por lo tanto imprevisibles, que hacen nugatoria o en gran parte nugatoria, las posibilidades positivas de una planificación práctica y provechosa.

Una y otra vez hemos señalado que en los últimos 15 o 20 años, a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, los países de la América Latina, como la mayor parte de los países del Tercer Mundo, se han empeñado en una tarea tendiente a lograr su crecimiento y desarrollo económicos.

También hemos visto que en estos mismos años y particularmente en los últimos 15, la mayor parte de los países latinoamericanos han mostrado evidentes síntomas de graves crisis en ese creci-

miento, crisis que, en algunos casos, ha llevado a situaciones de violencia indeseable por supuesto, y que en otros casos han producido retrocesos muy considerables en ese desarrollo social y económico.

No podemos soslayar el hecho de que el deterioro de la situación económica en muchos de nuestros países, se ha traducido en una tasa de crecimiento del producto nacional que apenas excede al aumento de la población y que son persistentes y casi pudiéramos decir permanentes las presiones inflacionarias internas y un desequilibrio grave con el exterior.

Lamentablemente también, estos últimos años han mostrado que, en muchos casos, tal desequilibrio se ha gravado conforme se acentúa el estancamiento económico. Las fluctuaciones en el tipo de cambio aumentan el grado de dependencia de las economías nacionales con las fuentes de financiamiento externo, lo que limita por supuesto las posibilidades auténticas de un verdadero desarrollo nacional que sea, al mismo tiempo, sano y persistente.

Las presiones inflacionarias internas casi siempre se han traducido en una progresiva desigualdad entre las distintas clases sociales, con el agravante, de todos ustedes conocido, de que la distribución del ingreso se torna cada vez más injusta, particularmente en aquéllos casos en que el desarrollo económico es más lento y de menor intensidad. A esto se auna, o quizá en gran parte sea producto de los planteamientos económicos anteriores, la creación de un marco de inestabilidad política creciente que, por supuesto, hace más difícil que los problemas que plantea el propio crecimiento y la conveniencia de mantener un determinado equilibrio, sea cada vez más difícil de lograr soluciones provechosas nacionalmente hablando, y en que esta inestabilidad política coexista con un estancamiento económico y con las consecuentes interacciones de fuerzas que hemos mencionado.

Ahora bien, para hacer frente a todo este tipo de problemas, también la experiencia parece mostrarnos que, particularmente en nuestros países, la adopción de medidas para resolver esos problemas, han sido fundamentalmente con medidas de tipo monetario y crediticio, orientadas, en parte, a eliminar las presiones inflacionarias y el desequilibrio externo y, en parte, a promover un mayor crecimiento dentro de un sistema de equilibrio general automático y en que lamentablemente las expectativas ante tales medidas, distan mucho de ser las que se dan en la realidad.

La experiencia histórica también ha mostrado que el resultado neto de las medidas tomadas, para lograr la estabilidad ante los problemas mencionados, dieron por resultado que en gran parte de estos países, sólo se detuviera el ritmo de crecimiento, sin frenar ni con mucho la inflación interna, ni lograr hacer desaparecer el desequilibrio externo, fundamentalmente porque al atacar los problemas apuntados con medidas de tipo monetario, sólo podían solucionarse los problemas que tuvieran origen netamente monetario. Pero el hecho es que tal inflación interna y tal desequilibrio externo se deriva de la incapacidad de la economía para aumentar su ritmo de producción a un nivel semejante, o ligeramente mayor, a los incrementos en los ingresos monetarios.

Es a partir de la Carta de Punta del Este, cuando de manera formal y formalista se empieza a manejar el concepto de la planeación económica dentro de un contexto social, junto con la reforma agraria y la reforma fiscal. Sin embargo, la aceptación de los gobiernos latinoamericanos del concepto de la planeación económica dentro de un contexto social, se hizo en gran parte en forma festinada y en medio de una gran confusión y, por lo tanto, volvió a dejarse a un lado la problemática relativa a las reformas estructurales, especialmente en la cuestión agraria.

Convenidas y consideradas la serie de limitaciones que en la práctica se dan con la planificación, podemos señalar sin embargo

que ya existe un consenso más o menos generalizado, sobre cuáles deben ser los objetivos de la planificación para una economía en proceso de desarrollo.

No existe, por supuesto, un consenso general y unánime, pero dentro de este cuadro un tanto difuso, aquéllos objetivos que parecen tener mayor número de adeptos, podrían enumerarse los siguientes: en primer lugar, el logro de una rápida industrialización; en segundo lugar, el logro de un desarrollo agrícola acelerado y, en tercer lugar, el establecimiento de las bases que permita una operación económica con un mayor sentido de justicia social y un grado mayor de independencia económica.

Se ha reiterado constantemente que una economía subdesarrollada se caracteriza por una existencia de bienes de capital insuficiente para dar ocupación a toda la fuerza de trabajo disponible dentro de las condiciones modernas de producción. Tanto la industrialización como la modernización de la agricultura, no pueden lograrse rápidamente por medio de capital privado, porque en un país en proceso de desarrollo, tal recurso, el capital, es esencialmente escaso, además de que muestra signos de timidez que son incompatibles con la finalidad perseguida, particularmente por el temor a correr riesgos, por lo que es observable que en nuestras economías o por lo menos en su mayor parte, el empresario aún no aparece como factor dominante dentro del proceso de desarrollo.

Otra limitación que debe tomarse en consideración, es el hecho de que el capital extranjero no puede llenar el vacío provocado por la falta de capital nacional, porque tiende a operar fundamentalmente en aquellas áreas más afines a la economía de la metrópoli, que son condiciones por lo tanto que no se dan en la mayor parte de los casos de las economías en desarrollo, además de que este interés es secundario a su interés de recuperar su inversión y obtener utilidades.

Por lo mismo se ha observado que en algunos países de la América Latina la acumulación de capital, sólo se acelera con la inversión del Estado para ir desarrollando así un sector nacionalizado poderoso y evitar estrangulamientos de todo orden, y que la acción del Estado se inicia con la nacionalización de los sectores básicos de la economía.

Un proceso de inversión industrial acelerado, requiere de una producción agrícola fuertemente comercializada, para satisfacer la demanda urbana de artículos del campo, así como para obtener los abastecimientos de materias primas que la nueva industria requiere, además, de que se necesita contar con un saldo exportable de cierta consideración, ya que por medio de las exportaciones, precisamente, es como la agricultura contribuye al proceso de acumulación de capital.

Pero todo esto entraña la aplicación de técnicas modernas a la agricultura, así como el uso de abonos y la mecanización de las ac-

tividades del campo, proceso de modernización que encuentra obstáculos para su auténtico desarrollo, cuando existe el problema de la tenencia de la tierra, como ocurre en muchos de nuestros países.

Por ésta y muchas otras razones, es indispensable la reforma agraria, para contribuir eficazmente al proceso del desarrollo y lograr que la agricultura misma haga su contribución esencial a tal desarrollo económico. La reforma agraria permite liquidar, en gran parte de nuestros países, las formas feudales de explotación de la tierra. La reforma agraria también ha permitido reducir la desocupación rural y elevar el ingreso del campesino, como es la experiencia por lo menos en el caso de México, que es el que mejor conocemos, y donde también ya hemos observado que el ingreso rural depende de que el campesino tenga tierra que trabajar. El impacto inmediato de la reforma agraria es, por lo tanto, en términos generales, y por lo menos esa ha sido nuestra experiencia en el caso de México, de un doble efecto, pues por una parte ha facilitado la tecnificación de la agricultura y por el otro ha permitido una rápida expansión, o una expansión moderadamente rápida, del mercado interno y la reducción del consumo suntuario al reducir las rentas feudales.

Decíamos hace unos momentos que a partir de la Carta de Punta del Este, además del concepto de la planeación económica y el

de la reforma agraria, se empieza a manejar el concepto de la reforma fiscal que, en términos generales, podríamos meramente mencionar el hecho de que tal reforma fiscal debe tender hacia una disminución del consumo suntuario y correlativamente hacia un incremento de la inversión productiva.

Por todos los planteamientos que acabamos de hacer, consideramos que queda claramente de relieve, que el problema más difícil al que se enfrenta un plan de desarrollo, tiene que consistir en la elevación sustancial de la inversión productiva y en que se ha de procurar que el monto o volúmen de esta inversión productiva, se acerque al excedente económico, que es igual al ahorro más el consumo suntuario. En los países en condiciones, por ejemplo, de emergencia bélica, se observa que avanzan aceleradamente en el proceso de formación de capital, porque es allí más sencillo comprimir el consumo, ya que en esta situación se puede prescindir de la mayor parte del consumo no esencial. Por lo tanto, en los países en proceso de desarrollo, cabe plantear que si la emergencia bélica, que se ha dado en los países altamente industrializados, tal emergencia se manifiesta en nuestros países en lo que podríamos considerar como la lucha o la guerra contra la miseria. Y si los países altamente industrializados logran tal restricción del consumo suntuario, para el logro de objetivos que quizá moralmente pueda existir duda de su valor, no se da tal situación en el caso de los países en proceso de desarrollo, porque si la lucha es contra la miseria de grandes sectores del país. En

esta lucha, en esta guerra contra la miseria, no podemos pensar que exista duda sobre la justificación moral de la finalidad que se trata de alcanzar, que es la desaparición gradual de tal estado de miseria en que aún se debaten grandes sectores de la población nacional de nuestros países.



LA PLANIFICACION INTEGRADA Y SUS RELACIONES  
CON LA SEGURIDAD SOCIAL.

Como ya es del conocimiento de ustedes, la planificación social y económica comprende la elaboración de planes y programas de desarrollo nacional, en el doble aspecto de crecimiento económico y de mejoramiento en los niveles de bienestar social de la población. - La planificación puede calificarse cuando los objetivos de ambas áreas son interdependientes y en su realización se condicionan recíprocamente. Por lo mismo, dentro de la unidad de este concepto, los medios - para aumentar la producción y la inversión, se armonizan con los objetivos de distribución de tal producción y de tal inversión.

Toda planificación económica y social toma como punto de - partida, la determinación de elementos como: el inventario de la situación presente; la determinación de los objetivos y los medios de - acción y por último la elección de métodos para llevar a cabo tales - objetivos. La finalidad fundamental de la planificación integrada, es dar una orientación social al proceso de desarrollo económico. En - esta forma resulta posible asociar a toda la colectividad a una empre - sa solidaria de expansión para esa misma sociedad, lo que permite - acelerar el proceso mismo del desarrollo económico. Este concepto de la planificación integrada debe, por lo mismo, contar con una for -

mulación concreta en lo que respecta a la expansión de la economía, en lo relativo a la distribución del producto nacional, en lo que se refiere a la estructura del consumo, así como en lo que se relaciona con las orientaciones de política social.

La planificación lleva a una organización racional toda una serie de medios para la realización adecuada de las alternativas sociales y políticas de cada sector de actividad, todo en función de un interés social. Por lo mismo, es comprensible que la planificación del desarrollo se haga en forma genérica y en la escala nacional. Sin embargo, ésto no obsta para que la planificación presente, además de esta característica, la de rasgos a nivel conceptual y operativo, sea de índole regional o sectorial. Partiendo de esta concepción, los planes que antes respondían a las exigencias inmediatas de la economía, sobre todo en lo relativo a la promoción de las actividades básicas, puede merecer ya entonces el calificativo de planes de desarrollo económico y social.

No puede discutirse que la planificación ha contribuido también a una investigación más profunda de los problemas sociales y ha contribuido también a una aplicación más racional de los recursos en función de las necesidades reales y ha colaborado también a una aplicación de los recursos, y a una adaptación conveniente, tanto de los -

métodos financieros como de las estructuras administrativas que se requieren, para este tipo de desarrollo económico y social. En este aspecto, la relación entre los organismos de investigación y los de planificación, han mostrado ser cada día más estrechas, ya que prácticamente todos los campos sociales deben ser objeto de exploración, como etapa indispensable para llevar a cabo un auténtico y sano proceso de la planificación.

El análisis de los resultados estadísticos y de las variables vinculadas con las diversas alternativas del desarrollo, permiten - presentar en el esquema del plan, la distribución y evolución probables que muestran los resultados económicos entre el consumo, las inversiones económicas y las inversiones de carácter social.