

## **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.

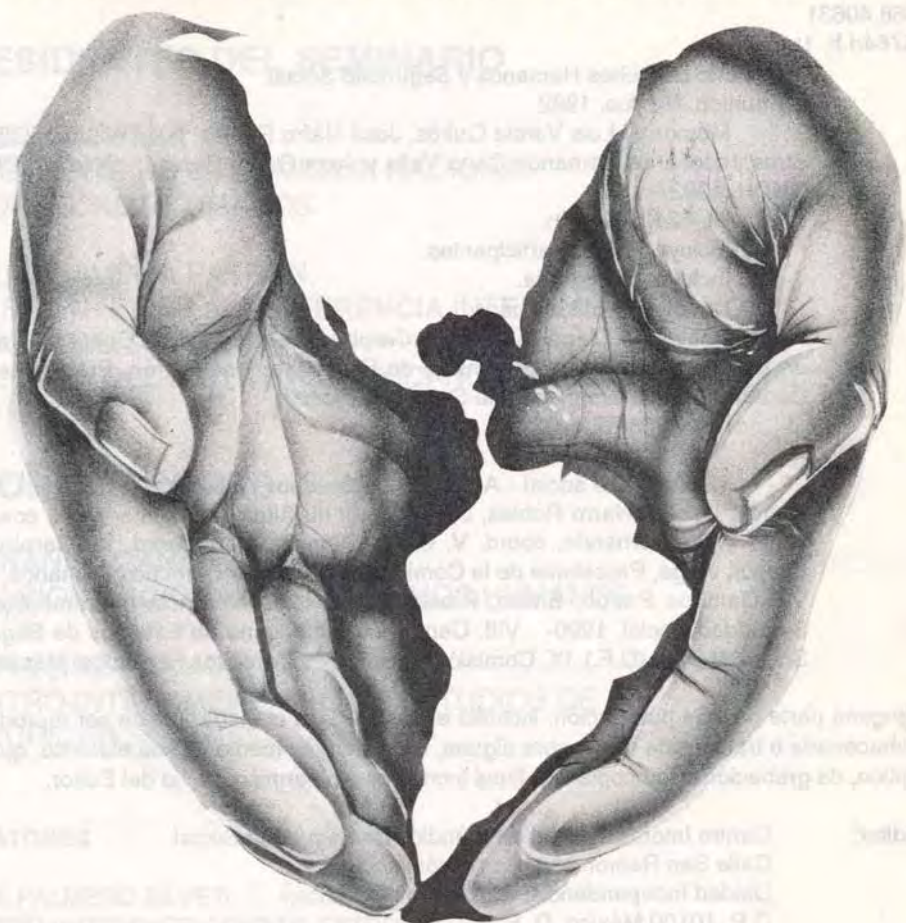
# DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA



MEMORIA DEL SEMINARIO



# DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA



MEMORIA DEL SEMINARIO

1992





## CATALOGACION EN PUBLICACION

368.40631

S764d.h. 1r. m

Seminario Derechos Humanos y Seguridad Social.

1 Reunión. México, 1992

Memoria / Luis Varela Quirós, José Narro Robles, Raúl Altamira Gigena y otros ; coord. de Fernando Cano Valle y Juan Garza Ramos. México, CIESS / CNDH, 1992.

vii, 324 p., 21 cm.

Incluye lista de participantes.

Incluye bibliografía.

Notas al pie de las págs.

Contenido: Mensaje de Jorge Carpizo, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. -- Mensaje de Emilio Gamboa Patrón, Presidente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

ISBN 968-6748-03-2

1. Seguridad social - América. 2. Derechos Humanos - América. I. Varela Quirós, Luis. II. Narro Robles, José, coaut. III. Altamira Gigena, Raúl, coaut. IV. Cano Valle, Fernando, coord. V. Garza Ramos, Juan, coord. VI. Carpizo Mac Gregor, Jorge, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990- VII. Gamboa Patrón, Emilio, Presidente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1990- VIII. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. México (D.F.). IX. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. X. t.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna, ni por ningún medio ya sea eléctrico, químico, óptico, de grabación o fotocopia con fines lucrativos sin permiso previo del Editor.

Editor: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social  
Calle San Ramón esq. San Jerónimo  
Unidad Independencia, San Jerónimo Lídice,  
C.P. 10100 México, D. F.  
Registro 3079

© Derechos reservados. 1992. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y Comisión Nacional de Derechos Humanos

Impreso en México

Diseño de la portada: Cristina Moreno

## **PRESIDENTES DEL SEMINARIO**

JORGE CARPIZO,  
PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS

EMILIO GAMBOA PATRON,  
PRESIDENTE DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE  
SEGURIDAD SOCIAL Y  
DIRECTOR DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

## **COORDINADORES**

FERNANDO CANO VALLE,  
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

JUAN GARZA RAMOS,  
CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE  
SEGURIDAD SOCIAL

## **RELATORES**

OLGA PALMERO ZILVETI,  
CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE  
SEGURIDAD SOCIAL

SERGIO LOPEZ MORENO  
COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

**PROPOSITO:**

Analizar las relaciones entre los derechos humanos y los campos de actuación de la seguridad social.

**OBJETIVO:**

Promover acciones en las instituciones de seguridad social en la protección de los derechos humanos.

**DIRIGIDO A:**

- Directivos de instituciones de seguridad social.
- Especialistas en seguridad social y en derechos humanos.

**SEDE:**

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social  
(CIESS)

## INDICE

|                             | Página |
|-----------------------------|--------|
| INTRODUCCION                | 1      |
| PROGRAMA                    | 5      |
| CEREMONIA INAUGURAL         | 11     |
| RESUMEN                     | 23     |
| PRIMERA SESION PLENARIA     | 57     |
| SEGUNDA SESION PLENARIA     | 95     |
| TERCERA SESION PLENARIA     | 143    |
| CUARTA SESION PLENARIA      | 215    |
| QUINTA SESION PLENARIA      | 265    |
| CONSIDERACIONES FINALES     | 297    |
| CEREMONIA DE CLAUSURA       | 305    |
| DIRECTORIO DE PARTICIPANTES | 309    |

# **INTRODUCCION**



## INTRODUCCION

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo público desconcentrado, responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos; y,

Para el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, órgano de docencia e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, constituye un señalado privilegio la publicación de esta Memoria, producto de un evento conjunto realizado del 22 al 24 de abril de 1992: Seminario "Derechos Humanos y Seguridad Social en América".

Este evento fue dedicado al análisis de las relaciones entre los Derechos Humanos y los campos de actuación de la Seguridad Social, con el objetivo de promover acciones en las instituciones de seguridad social en la protección de los derechos humanos.

Esta Memoria es el producto de dicho evento y en ella se presentan: un resumen de sus trabajos, el programa básico y los documentos emanados de la ceremonia inaugural y de las cinco sesiones plenarias, así como a las consideraciones finales y recomendaciones generadas en este evento y una reseña de la ceremonia de clausura; finalmente, se presenta también una relación de participantes.

Este documento, estamos seguros, facilitará la consulta de estudiosos e investigadores en el campo de la seguridad social y los derechos humanos.

# **PROGRAMA**

# **SEMINARIO DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA**

## **PROGRAMA**

*EL DERECHO A LA PROTECCION DE LA SALUD  
EN LA SEGURIDAD SOCIAL*

### **INAUGURACION**

**EMILIO GAMBOA PATRON**

PRESIDENTE DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL Y DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

**JORGE CARPIZO**

PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

### **CONFERENCIAS**

#### **PRIMERA SESION PLENARIA**

Moderador Héctor Fix Zamudio, UNAM, (México)

- Medidas de la comunidad internacional para la protección de los derechos humanos.  
Luis Varela Quirós, ONU.

- Seguridad social en América Latina.  
José Narro Robles, Instituto Mexicano del Seguro Social (México)  
Comentarista: Huáscar J. Cajías de la Vega,  
Instituto Boliviano de Seguridad Social (Bolivia)

## SEGUNDA SESION PLENARIA

Moderador Manuel Barquín Calderón, UNAM (México)

- Medidas colectivas de la salud y los derechos humanos.  
Raúl Altamira Gigena,  
Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)  
Comentarista: Fernando Cano Valle, CNDH (México)
- La seguridad social en las constituciones políticas de los países de América y los derechos humanos.  
Fanny Pineda, CNDH (México)

## TERCERA SESION PLENARIA

Moderador Sergio Díaz-Infante Méndez, Consejo Nacional de Población (México).

Equidad y transformación productiva; Un enfoque integrado.  
Rómulo Caballeros, CEPAL  
Comentarista: Juan Manuel Sotelo. OPS.

Desempleo y subempleo en el mercado de trabajo en Latinoamérica.  
Eric De Vries, OIT.  
Comentarista: Javier Moctezuma Barragán, ISSSTE y Comisión Americana Jurídico Social (CAJS).

#### CUARTA SESION PLENARIA

Moderador Raymundo Rodríguez Barrera. Instituto Nacional para los Empleados Públicos (El Salvador)

- Seguridad social en los sectores rurales.  
Georgina Velázquez, IMSS-Solidaridad (México).  
Comentarista: Juan Virgilio Alvarado,  
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Guatemala).
- Seguridad social en poblaciones migratorias.  
Norberto Treviño, Instituto Mexicano del Seguro Social (México)  
Armando Valle, Instituto Mexicano del Seguro Social (México)

#### QUINTA SESION PLENARIA

Moderadora Margarita García Flores, Especialista Invitada (México)

- Las prestaciones sociales y los derechos humanos.  
Luis Ponce de León, UNAM (México)  
Comentarista: Mónica Mora, CNDH (México)

**El crecimiento demográfico y la alimentación.**  
**Santiago Funes, FAO.**  
**Comentarista: Juan Garza Ramos, CIESS.**

## **RELATO GENERAL DEL SEMINARIO**

## **CEREMONIA DE CLAUSURA**

# **CEREMONIA INAUGURAL**





CEREMONIA INAUGURAL DEL SEMINARIO  
"DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD SOCIAL  
EN AMERICA"\*

MENSAJE DE JORGE CARPIZO \*\*

Hace algunos meses ante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos escribí una serie de notas periodísticas con la finalidad de explicar al público cuáles eran los principales aspectos de esa nueva Institución, que el próximo mes de junio cumplirá dos años de creación.

De una de esas nota, quisiera tomar algunos párrafos y leerlos con motivo de este importante Seminario "**Derechos Humanos y Seguridad Social en América**" organizado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

"En el terreno de las ideas el momento culminante en la búsqueda de la justicia social en México, se encuentra en el debate sobre el proyecto del Artículo Quinto Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916-1917. De ese debate nació la Primera Declaración Mundial de Derechos Sociales incluida en una Constitución. Esta es una de las grandes contribuciones de México al pensamiento universal y que tuvo y tiene consecuencias prácticas: hasta entonces el derecho constitucional y las constituciones eran estrictamente políticas; es decir, organizaban el poder político y le imponían limitaciones. A partir de la Constitución Mexicana de 1917, el caudal de la vida social penetró a las constituciones para abrir la era del **constitucionalismo social** y asegurar al máximo nivel jurídico que todo hombre tiene derecho a llevar una vida con un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales".

\* CIESS. 22 de abril, 1992. Ciudad de México.

\*\* Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

"El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza", no incluía ningún aspecto social, lo que desilusionó a muchos constituyentes y lo cual contradecía a la gran corriente social que emergía de la lucha armada de 1913 y 1916.

La Comisión de Constitución presentó a la consideración del Congreso Constituyente un proyecto de Artículo Quinto que era el mismo de la iniciativa de Carranza adicionado con tres ideas de un documento formulado por los diputados Cándido Aguilar, Jara y Góngora, éstas eran las siguientes: jornada máxima de trabajo de ocho horas, descanso semanal y prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños. La Comisión de Constitución rechazó otros principios contenidos en ese documento, a saber: establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje, el principio de "a trabajo igual, salario igual", sin hacer diferencias de sexos, derecho de huelga, indemnización por enfermedades profesionales y por accidentes de trabajo. La razón de la Comisión para excluir esos puntos fue que ellos, según su parecer, no tenían cabida en la sección de las garantías individuales, pero que se discutirían al examinarse las facultades del Congreso Federal.

El diputado Lizardi atacó ese proyecto de Artículo Quinto porque afirmó que la frase respecto a la jornada máxima de trabajo le quedaba el artículo como un par de pistolas a un Santo Cristo, su idea era que la Constitución no podía contener principios reglamentarios.

Jara manifestó que se quería redactar la Constitución como si fuera un telegrama, como si cada palabra costase muy cara y que él consideraba que era más noble sacrificar esa estructura jurídica a sacrificar al individuo, que era necesario establecer en la Constitución los principios que defendieran la vida del trabajador y sus energías.

Victoria expresó su inconformidad tanto con el proyecto de artículo de Carranza como con el de la Comisión, porque ambos trataban superficialmente el problema laboral, ya que era, puntualizó, indispensable establecer constitu-

cionalmente todas las bases sobre las cuales legislarían en materia laboral los Congresos de las entidades federativas.

El obrero Von Versen invitó a los diputados a no preocuparse por las expresiones de Lizardi, ya que si para garantizar las libertades del pueblo, a ese Cristo había que ponerle polainas y un fusil 30-30, ello sería muy bueno.

Manjarréz indicó que a él no le importaba que la Constitución no fuera redactada como establecían los juristas, que a él lo que le inquietaba era que la Constitución contuviera garantías suficientes para los trabajadores; fue el primero que propuso que todos los principios laborales quedaran contenidos en un título especial de la Constitución.

Cravioto insistió en trasladar el problema laboral a un artículo especial y pronunció unas palabras proféticas: que así como Francia, después de su Revolución, había tenido el alto honor de consagrar en su Constitución la Primera Declaración de los Derechos del Hombre, así la Revolución Mexicana, tendría el orgullo de incluir en su Constitución la Primera Declaración de los Sagrados Derechos de los Obreros.

Macías expresó que al trabajador había que sacarlo de la miseria en que vivía para decirle que como hombre y ciudadano merecía ser libre y vivir dignamente.

Se terminó la última sesión de debates sobre el proyecto de Artículo Quinto. No se había llegado a ninguna conclusión pero existía consenso para que Rouaix y Macías redactaran un artículo o título que contuviera todo el problema laboral. Ellos invitaron, fuera de las sesiones del Congreso Constituyente, a los diputados que así quisieran, a reunirse para redactar ese título.

El 13 de enero de 1917, se leyó el proyecto de título con su exposición de motivos. Ese proyecto, sin mayor o importante discusión, se aprobó, por unanimidad, diez días después, como el Artículo 123 de nuestra Constitución de 1917.



## **PRESIDIUM DE INAUGURACION**



1. LIC. EMILIO GAMBOA PATRON / CISS-IMSS
2. DR. JUAN MANUEL SOTELO / OPS-OMS
3. LIC. JORGE MADRAZO / CNDH
4. LIC. JUAN VIRGILIO ALVARADO / IGSS (GUATEMALA)
5. LIC. BENITO COQUET LAGUNES
6. DR. JOSE NARRO ROBLES / IMSS
7. DR. JORGE CARPIZO MC GREGOR / CNDH
8. LIC. EMILIO LOZOYA THALMAN / ISSSTE
9. LIC. JAVIER MOCTEZUMA BARRAGAN / ISSSTE
10. DR. ORLANDO PEÑATE RIVERO / COMITE ESTATAL DE TRABAJO  
Y SEGURIDAD SOCIAL (CUBA)
11. LIC. HOMERO CARDENAS GARZA / IMSS
12. LIC. ERICK DE VRIES / OIT
13. LIC. SANTIAGO FUNES / FAO





**SEMINARIO DERECHOS HUMANOS  
Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA**  
ABRIL 22-24 - 1992





## **MENSAJE DE EMILIO GAMBOA PATRON \***

*Doctor Jorge Carpizo Mac Gregor,*  
Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;

*Licenciado Emilio Lozoya Thalmann,*  
Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

Señores directores y representantes de las instituciones de seguridad social y de organismos internacionales;

Señoras y señores:

En mi calidad de Presidente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, me es muy grato dar a todos ustedes la más cordial bienvenida a este Seminario organizado conjuntamente por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

Deseo asimismo, expresar mi reconocimiento y sincero agradecimiento a un mexicano ejemplar, a mi amigo, el doctor Jorge Carpizo, por el apoyo otorgado para la realización de este Seminario, que tiene como propósito promover en las instituciones de seguridad social el desarrollo de acciones orientadas a la protección de los derechos humanos, y estimular el análisis de las relaciones entre ambos campos.

Su vinculación se arraiga en los principios mismos que le dan fundamento, en sus orígenes y finalidades últimas; tanto de la seguridad social como la

\* Presidente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

defensa de los derechos humanos, surgen de las más sentidas exigencias de justicia y buscan el reconocimiento y respeto de la dignidad humana en todos los miembros de la sociedad... Su importancia está fuera de toda discusión... Lo mismo las comunidades académicas, las estructuras de gobierno, o amplios núcleos de la sociedad, cada día, demandan y ofrecen mayores niveles de protección y de servicios.

Hoy, es característica de todo Estado moderno contar con políticas, instituciones y programas que garanticen la más amplia cobertura posible de la seguridad social y el mayor nivel de protección de los derechos humanos.

Este es ciertamente el caso de nuestro país, en el que el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, ha dado reiteradas muestras de compromiso y de voluntad por avanzar en la consolidación de un sistema, que asegure el libre ejercicio de los derechos fundamentales del ser humano.

Sin duda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha superado en poco tiempo, las expectativas de su creación... Como lo señalara el Presidente de México, se ha constituido en un eficaz instrumento de la sociedad y del gobierno para que impere siempre y en todo el territorio nacional, el Estado de Derecho... Reconocemos los significativos logros hasta ahora alcanzados, que nos estimulan a todos los mexicanos, a seguir luchando por el cabal cumplimiento de las metas establecidas.

Los propósitos de la seguridad social y de la protección de los derechos humanos son complementarios... Mediante ellos se pretende alcanzar, en un marco de libertad, el desarrollo social con bienestar y con justicia... En el centro de interés de ambos campos se sitúan el individuo y la colectividad.

Desde la fundación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, hace cincuenta años, se ha venido conformando una importante serie de declaraciones, resoluciones y recomendaciones, cuyos enunciados con frecuencia fueron recogidos o resultaron coincidentes con declaraciones

sobre los derechos humanos... No es extraño entonces que la vinculación entre la seguridad social y los derechos humanos haya sido delineada en el seno de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Al enfatizar que el otorgamiento de las garantías básicas estimula el esfuerzo y la iniciativa individuales, y mejora la estructura de la colectividad, la Conferencia inició una larga y tenaz lucha para eliminar las causas de la inseguridad social y por avanzar en la protección de los derechos humanos.

La Conferencia Interamericana, como organismo cúpula en el campo de la seguridad social, desde su establecimiento en 1942, se propuso encontrar en el esfuerzo común de todos los hombres y de todas las naciones, una nueva inspiración para luchar contra la miseria y para garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.

En la actualidad, estamos convencidos de que para gozar plenamente de las libertades fundamentales de pensamiento, expresión y actividad, todo individuo debe estar protegido frente a las contingencias naturales de la vida y a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada.

En la seguridad social, los objetivos económicos no son fines sino medios dirigidos a lograr una abierta y generosa cooperación, identificada con un orden social justo, en el que, como lógica consecuencia, opere una justa redistribución de la riqueza generada por la sociedad.

Hemos insistido, y hoy lo reiteramos, que nuestras instituciones, orientadas al servicio de quienes más lo necesitan, constituyen la más fiel expresión de carácter solidario de los pueblos americanos.

Ellas recogen las auténticas necesidades colectivas, y al respetar la dignidad de cada persona se esfuerzan, cotidianamente, por atenderlas... En el mundo de hoy en día, a la antigua expresión de democracia política se han unido

otras condiciones que perfeccionan el término: la democracia económica, la democracia cultural y, por qué no, la democracia en el disfrute de la seguridad social.

La seguridad social y los derechos del hombre encuentran en el liberalismo social, un vasto apoyo doctrinario y pragmático a comprometerse a "la estricta vigilancia y protección de los derechos humanos" y al pretender recuperar el valor moral del individuo y combinarlo con el valor moral de la comunidad, para promover nuevos esquemas destinados a la solución de los problemas de salud y bienestar de la población.

La seguridad social funciona como promotora del desarrollo y como amortiguadora social en épocas de crisis y cumple un papel importante en la protección de los derechos humanos... Se constituye de hecho en un instrumento de protección del ser humano que extiende beneficios a los grupos más desprotegidos, favorece la convivencia al interior de la sociedad, armoniza la justicia, alienta la movilización popular y favorece formas de convivencia cualitativamente superiores.

Al unirse la defensa de los derechos humanos con la seguridad social, se potencializan y constituyen en un estímulo mayor para fortalecer los valores del hombre, para propiciar que se alcance de manera plena el bienestar y la justicia social.

En los seminarios académicos que el CIESS organiza a partir del presente año, pretendemos analizar nuestras nuevas realidades, definir con mayor claridad los problemas que aquejan a nuestras sociedades, y plantear soluciones creativas de los mismos... Soluciones que en el corto plazo, habrán de reflejarse en acciones tangibles, en beneficio de los derechohabientes de las 55 instituciones que constituyen la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Debemos preocuparnos por pasar de las ideas y las buenas intenciones, a los

hechos y las realizaciones... Tenemos que actuar con imaginación, pues hoy en día no basta con tener capacidad de respuesta, requerimos mecanismos que nos permitan diseñar y construir nuestro futuro, anticiparnos a los problemas del nuevo orden y hacer realidad nuestras aspiraciones.

Hago votos porque los resultados de este Seminario, nos permitan avanzar en la universalización de la seguridad social, y con ello fortalecer el pleno cumplimiento de los derechos humanos... Reafirmamos nuestro compromiso de dar la más alta prioridad a las garantías individuales y a los derechos sociales.

Muchas Gracias.

# **RESUMEN**

## RESUMEN

En cumplimiento del Programa Académico del CIESS para 1992, a través de la División Jurídico Social, en la ciudad de México, D.F., del 22 al 24 de abril de 1992, se llevó a cabo el "SEMINARIO DE DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA", convocado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social con el propósito de analizar las relaciones entre los derechos humanos y los campos de actuación de la seguridad social, y con el objetivo de promover acciones en las instituciones de seguridad social en la protección de los derechos humanos.

Este Seminario estuvo dirigido a directivos de instituciones de seguridad social y a especialistas en seguridad social y en derechos humanos.

En su fundamentación se consideró que la seguridad social experimenta importantes transformaciones en estas últimas décadas, debatiendo su contenido en un escenario en el que las discusiones internacionales y las que se realizan en diferentes instancias nacionales, destacan la necesidad de revisar sus bases conceptuales y los principios que la fundamentan y analizarla conceptualizada en el amplio espacio de los derechos humanos.

Se estimó asimismo, que en el campo educativo, este propósito adquiere el orden de un compromiso: con las instituciones gestoras de la seguridad social, con el personal a su servicio, con los defensores e impulsores de los derechos humanos y con los protagonistas que habrán de conducir a la seguridad social a la dimensión de ser el valioso instrumento de la política social a que se aspira.

El Seminario contó con la Presidencia de Jorge Carpizo, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Emilio Gamboa Patrón, Presidente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y Director del



Instituto Mexicano del Seguro Social, quienes en la ceremonia inaugural realizada el 22 de abril, presentaron sendos mensajes, publicados en la presente Memoria.

Inauguró el Seminario, el licenciado Emilio Lozoya Thalman, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Fueron Coordinadores Fernando Cano Valle, Coordinador de Asesores de la CNDH y Juan Garza Ramos, Director del CIESS.

El Seminario contó con la participación de distinguidos expositores de reconocimiento internacional y de comentaristas a los temas; entre los que se encontraron expertos de la ONU, OPS/OMS, OIT, FAO, CEPAL, CISS, CNDH, CASS, CIESS, Instituciones Americanas de Seguridad Social y de las Universidades Nacional de México y Nacional de Córdoba, Argentina.

Los moderadores, internacionalistas destacados de diversas instituciones nacionales, contribuyeron a la conducción de las Cinco Sesiones Plenarias realizadas en el Seminario.

Quedaron inscritos a este Evento 44 directivos de las instituciones de seguridad social de: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala y México, que a su vez destacan la participación del Instituto Boliviano de Seguridad Social, del Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social de Cuba, del Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos de El Salvador, del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La destacada representación de México permitió la participación de distinguidos expertos en seguridad social, invitados a título personal, de la Comisión de Seguridad Social de la H. Cámara de Diputados de México, del Sindicato de Trabajadores del Seguro Social, especialistas de diversas instituciones invitadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos

y en forma especial de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Secretaría de Salud, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, del Instituto Politécnico Nacional, de Petróleos Mexicanos, de la Asociación Interamericana de Egresados del CIESS, así como de la Confederación Patronal de la República Mexicana.

En tres días de trabajo comprendidos del 22 al 24 de abril, se realizaron Cinco Sesiones Plenarias, en las que 10 expositores de reconocimiento internacional y 7 comentaristas presentaron diferentes enfoques acerca del tema central. Estos especialistas, expertos de la ONU, OPS/OMS, OIT, FAO, CEPAL, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, de las Comisiones Americanas de Seguridad Social, del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, de las instituciones americanas de seguridad social y de las Universidades Nacional Autónoma de México y Nacional de Córdoba, Argentina, permitieron un análisis multidireccional del tema central.

La Relatoría quedó a cargo de Olga Palmero Zilveti, Jefe de la División Jurídico Social del CIESS y Sergio López Moreno, Asesor en el Área de Salud de la CNDH.

## **PRIMERA SESION PLENARIA**

Bajo la moderación de Héctor Fix Zamudio, Investigador Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, se realizó la Primera Sesión Plenaria en la que Luis Varela Quirós, de la Organización de las Naciones Unidas, expuso el tema acerca de "Medidas de la Comunidad Internacional para la Protección de los Derechos Humanos".

En este tema se estima que, el derecho internacional de los derechos humanos, ha experimentado en la segunda parte de este siglo su más alto desarrollo y que la comunidad internacional moderna considera sus principios como normas inderogables.

Estimó que en esta materia, los derechos humanos no pueden ser reducidos a un simple enunciado y que sus mecanismos de protección, nacimiento, evolución y funcionamiento, constituyen un campo de trascendental importancia.

Con un breve relato histórico del concepto moderno de los derechos humanos que emergen de las declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano y que forman parte del quehacer de los organismos internacionales, refiere su origen a las ideas del derecho natural y a las orientaciones iusnaturalistas posteriores que le fueron dando cuerpo. Refiere la problemática a instrumentos internacionales logrados por los organismos internacionales que establecen mecanismos para asegurar su promoción y protección. Acerca de estos últimos, menciona las recomendaciones derivadas de la Carta del Atlántico, con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a la creación y puesta en práctica de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, con diferentes acciones en esta materia.

La competencia universal y el diseño de mecanismos en el sistema universal de los derechos humanos, hacen de éstos una importante contribución en el sistema.

Analiza los órganos con competencia general como la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Protección de las Minorías de la ONU y a los órganos con competencia limitada como son los que se refieren a la mujer, al Comité de Derechos Humanos, al de la eliminación de la discriminación racial y a los grupos de trabajo específicos que señalan los mecanismos de protección de los derechos humanos dentro del sistema universal.

Refiere asimismo, la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano, como la Comisión de Derechos Humanos creada en 1959 por la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y elevada posteriormente como órgano de la OEA.

Señalando su estructura y competencia, el ponente se refirió a la Corte

Interamericana de Derechos Humanos y consideró que en el balance general se podría afirmar que el sistema interamericano ha tenido un desarrollo institucional más lento que el observado en el sistema universal. Aunque no necesariamente el número de órganos existentes en un sistema jurídico cualquiera tiene relación con la efectividad del mismo, es evidente, concluye, que el sistema universal pareciera menos burocrático y más protector del individuo que el sistema interamericano.

De ambos, consideró, que pudieran ser mejorados en la tarea protectora de los derechos humanos, ya que nacen de la voluntad de los Estados, que hacen parte de ella, y que la tarea inmediata, urgente y necesaria no sólo es consolidar los mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos, sino el goce efectivo y pleno de éstos de parte de todos los miembros de la comunidad internacional.

En el tema "Seguridad Social en América Latina", José Narro Robles, Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de la representación de la doctora Celia Pérez, expuso que el vínculo entre la seguridad social y los derechos humanos es evidente y se debe responder a la pregunta de que sus intereses son coincidentes en la protección de la dignidad humana y en todos los aspectos que buscan tanto la satisfacción de las necesidades más elementales, como el derecho de pertenencia a la propia seguridad social.

Hizo referencia al paralelismo de ambas concepciones de la seguridad social y los derechos humanos que buscan la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad del hombre y al libre desarrollo de su personalidad.

Para ilustrar su trabajo analizó, en base a criterios del BID una clasificación de países pioneros, intermedios y tardíos en el desarrollo de la seguridad social y sobre éstos refirió su cobertura reducida, o amplia y los analizó en base a indicadores que establecen un marco de referencia comparativo.

Relacionó las características de los sistemas de los países primarios en cuanto al mayor o menor grado de estratificación, de cobertura, acceso a las prestaciones y tipos de prestaciones, considerando que la riqueza de las experiencias comparativas permiten anticipar las consecuencias de la evolución natural de la seguridad social hacia la madurez y establecer las debidas direcciones estratégicas que garanticen su viabilidad financiera, concurrente al objetivo de extender los beneficios a mayores núcleos de población.

Se distinguieron grupos de cobertura y se relacionó el producto interno bruto *per cápita* entre países en términos de incremento de cobertura poblacional. Asimismo se analizó el incremento de la cobertura en la población económicamente activa entre dos o mas puntos de referencia en tiempo.

El caso de México fue tratado a través de la información del Instituto Mexicano del Seguro Social, del ISSSTE y del ISSFAM. Respecto al IMSS se analizó las características evolutivas de los diversos seguros desde 1942, la extensión iniciada en 1954 al campo, con sus diferentes gradientes, las características de la atención médica otorgada y las modificaciones legislativas de 1973 que dieron paso a la solidaridad social.

Así mismo del ISSSTE, se refirieron sus principales características y su cobertura.

En el marco constitucional se mencionaron las Reformas de 1984 y la promulgación de la Ley General de Salud Reglamentaria del Artículo Cuarto Constitucional.

Se señalaron asimismo, algunas características de la cobertura para los trabajadores de la Secretaría de la Defensa Nacional, Marina y Fuerza Aérea.

Finalmente, se concluyó que la seguridad social en la región americana presenta una enorme tarea a realizar y que a pesar del desafío, se tiene la certeza de que los derechos humanos serán logrados íntegramente para vivir una vida más culta en un régimen social más justo.

Los comentarios de Huáscar Cajías, miembro del Consejo Técnico del Instituto Boliviano de Seguridad Social, se refirieron al proceso de integración de las seguridades nacionales de los países componentes del Grupo Andino, al proceso de democratización acompañado por la reconversión de las economías nacionales y al reconocimiento de que a la par de promoverse cada sistema de seguridad social se reafianzaban los mecanismos de integración.

Hizo una particular referencia al CONVENIO Andino de seguridad social, propugnado por el IV Consejo Presidencial Andino en el "Acta de la Paz" y a las acciones que se realizan en las reuniones de ministros de salud del área andina y en las de los directores y presidentes de seguridad social de los países andinos.

Se analizó la potencialidad del CONVENIO en cuanto a lo que significa el progreso de la seguridad social del Continente, lo que puede suponer en el área de cooperación y el intercambio técnico y científico y en la reciprocidad de servicios.

Finalmente, reafianzó la importancia de superar por la seguridad social, el pecado de omisión que se comete contra los derechos humanos.

Después de la exposición de estos temas se realizó un importante debate, habiéndose presentado una aportación específica acerca del sistema de seguridad social de Cuba, desde la Revolución de 1959, hasta la Ley 1100 que extendió la seguridad social al 100% de los trabajadores e introdujo el sistema de atención a la salud para el total de la población del país. Asimismo se mencionó la reforma de 1980 por la que el sistema se dividió en seguridad social y el de asistencia social.

Se refirió también al presupuesto para salud, prestaciones sociales y educación, que, en conjunto, representan el 49% de todo el gasto público cubano.

El expositor finalizó su intervención comentando la conveniencia de incluir en

los estudios comparativos las estadísticas e información referente al Sistema Cubano de Seguridad Social.

En consecuencia se propuso que se crearan mecanismos para intercambiar información entre los países latinoamericanos en los aspectos de seguridad social.

En la plenaria se dio contestación también a las preguntas que formularon otros participantes. En este sentido, se trataron entre otros, los siguientes puntos: los derechos humanos de la tercera generación, opinándose que el principal problema radica en establecer quién debe pagar el costo de mantener un ambiente equilibrado y adecuado para la vida; también se señaló que en cuanto al derecho al desarrollo, es posible que sólo la transferencia tecnológica justa y el pago justo de sus productos permitirán los países en vías de desarrollo acceder a mejores condiciones de vida para el conjunto de su población.

Asímismo, se inquirió acerca de la violación flagrante y masiva de los derechos humanos, y de los elementos que existen para considerarla competencia de las Cortes Internacionales.

También el debate se refirió a que las Cortes Internacionales no establecen sino sanciones morales a los Estados violadores de los derechos humanos. Sin embargo, se señaló que, ante la presentación constante de denuncias, algunos Estados han tenido que adoptar otras soluciones.

Por otra parte, se analizaron situaciones particulares tanto del sistema interamericano como del sistema europeo, y se trató asimismo, acerca de la competencia de cada Corte Internacional.

Se tocó el punto de los derechos de la población a los mínimos de bienestar y en forma colateral se plantearon opiniones acerca del bloqueo norteamericano a Cuba y su repercusión sobre los derechos del pueblo.

## SEGUNDA SESION PLENARIA

Con la moderación de Manuel Barquín Calderón, de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México, se llevó a cabo la Segunda Sesión Plenaria, en la que Raúl Altamira Gigena, Profesor de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, habló sobre las "Medidas Colectivas de la Salud y los Derechos Humanos".

En su exposición se refirió a la premisa de definir el concepto y contenido de los derechos humanos, en razón de existir una distorsión o parcialización conceptual, que los interpreta circunscritos a la garantía de la libertad individual, a no ser detenidos sin orden judicial y a otros, de ahí que considera, que toda comunidad organizada se coloque como fundamento y principio de que todo ser humano es persona que posee derechos y deberes que, necesariamente, deben respetarse, observarse y defenderse.

En este orden de ideas refiere los derechos que integran los derechos humanos y los vincula con la seguridad social, que nace de la propia razón de ser. Considera por ello, que el derecho del trabajo y de la seguridad social, busca en la protección del ser humano en cuanto a tal, y menciona numerosas semejanzas entre seguridad social y derechos humanos.

Recurriendo a la ilustración menciona las Constituciones Políticas de los países americanos, que han incorporado normas básicas del derecho del trabajo y de la seguridad social. Considera que seguridad social integra los derechos humanos.

Al referirse a la cobertura de la salud y los derechos humanos, menciona la necesidad de una profunda revisión de las relaciones existentes entre Estado y la sociedad y la cobertura de la salud como una de las decisiones políticas. Afirma que el moderno estado democrático de derecho, aparece como la única garantía de los derechos humanos.



Se refiere la protección de la salud como forma de proteger los derechos humanos en varios países de América, apoyados en decisiones y resoluciones de tipo internacional y en declaraciones universales y del Continente que, para el caso citó.

Para ilustrar su ponencia, el ponente se refirió a la cobertura de la salud en la República Argentina, especialmente en lo que toca al riesgo del trabajo y a las obligaciones de los sectores involucrados en su prevención y protección. En cuanto a la atención a la salud, hace referencia a las obras sociales argentinas, su composición, y su carácter a nivel nacional.

Concluyó ratificando la necesidad de implementar mecanismos idóneos para la protección de la salud y considera que, de cualquier punto que se enfoque esta problemática, la otra faz en que descansa la misma, sería siempre el hombre.

A continuación se presentó el comentario de Fernando Cano Valle, Coordinador de Asesores de la CNDH, que consideró no conveniente comparar cifras de salud y esperanza de vida entre países que tienen, en su raíz, diferencias fundamentales. Por tal razón, de acuerdo con lo señalado por el ponente, un primer elemento que permitirá evaluar en todo su sentido el vínculo entre seguridad social y derechos humanos, lo constituye el considerar las distintas estructuras sociales y económicas, que son fuente y raíz de las condiciones de vida.

En ese mismo sentido, afirmó que la propuesta del expositor rescata el lazo entre derechos humanos, dignidad humana y seguridad social.

Al referirse a los ejemplos concretos que ilustraron la ponencia, el comentarista resaltó los derechos a la vivienda, al vestido, la protección de la niñez, la protección del anciano, la defensa de la familia y, en general, la promoción de la salud y el bienestar social. Afirmó que con estos derechos, incorporados a las constituciones políticas de los países del Continente a partir de la

Legislación Mexicana de 1917, se ha enriquecido importantemente el cuerpo legal del Continente Americano.

Asimismo, señaló las diferencias entre la normatividad legislativa y la realidad social. Luego de documentar esta afirmación con algunas cifras sobre indicadores sociales de algunos países latinoamericanos, consideró que, la sociedad seguramente seguirá desarrollando instrumentos de seguridad social y con ello disminuirá la infracción violatoria de los derechos de las colectividades.

Finalizó su intervención coincidiendo con el ponente ante la alerta de la posibilidad de privatizar los servicios que otorga la seguridad social.

La Seguridad Social en las Constituciones Políticas de los Países de América, fue el tema tratado por Fanny Pineda, Asesora del Area Ecológica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien se refirió a los antecedentes de la seguridad social como esquemas de asistencia especialmente dirigidos a la indigencia, con predominio de instituciones privadas y posteriormente como actitud solidaria del Estado.

Citó eventos trascendentales en esta materia, se refirió al concepto de seguridad social, desde sus orígenes, mencionando también la Ley de Seguridad Social de Estados Unidos y diversos instrumentos internacionales.

Consideró los principios básicos de la seguridad social y se refirió a la Carta de las Naciones Unidas y su preámbulo como un foro novedoso y de impacto en el campo del derecho interno de los estados, y a la Declaración de los Derechos y Deberes Fundamentales de 1948.

Mencionó otros pactos que constituyen derechos de la segunda generación y las declaraciones de las Asambleas de la OEA y comentó los desarrollos económicos sociales y culturales que se refieren a disposiciones de seguridad social.

Expuso el papel de la OPS, UNESCO y otros organismos en la evolución del contenido de los derechos sociales.

Consideró, finalmente, que los derechos humanos no descansan en intereses, sino en ideales.

A continuación se llevó a cabo la Segunda Sesión Plenaria. El moderador señaló la grave situación de la atención médica, el seguro de vejez, la asistencia durante la enfermedad y la ancianidad, que poco a poco han venido perdiendo su función frente a la inflación económica, las restricciones a la legislación y otros factores, se refirió a la necesidad de un Ombudsman de la Seguridad Social.

En consecuencia, se consideró que en los países americanos, se debe comenzar a conocerse entre ellos mismos y ver qué los une y no qué los divide, suponiendo por ello la necesidad de cambiar individualmente y de sentir orgullo de ser americanos.

Se reiteró también que los países de América Latina siguen luchando por tener núcleos de seguridad social comunes.

Además se discutió acerca del papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la defensa de los derechohabientes de la seguridad social, señalando que varios casos se han resuelto por la vía de la amigable composición.

Se habló asimismo, acerca del principio de subsidiaridad y delimitar la acción social considerando que el Estado es quien debe velar por el bien social. El debate se refirió a la reforma del Estado y al papel del individuo. Considerando que cuando se alcance la cobertura integral, las diferencias irán desapareciendo.

En este orden de ideas, se discutió también acerca de que la totalidad de la

aportación del Estado que también se desvirtúa, y de las prestaciones de los jubilados.

Considerando que, la mayoría de los principios de la seguridad social se orientan al Estado benefactor, se preguntó acerca del enfoque economicista de la seguridad social.

Otro aspecto referido fue la negativa a emplear a mujeres en estado de gravidez, que no debería aceptarse como práctica.

En relación con la vigencia de las Constituciones, se habló de la garantía de cumplimiento de los derechos consignados en ellas. Se mencionó sobre el desconocimiento de algunos derechos, particularmente del derecho a la salud. Al respecto, se recalcó la importancia de difundir los conceptos de seguridad social e impulsar los procesos educativos, que es tarea de los países americanos.

### **TERCERA SESION PLENARIA**

El día 23 de abril, se realizó la Tercera Sesión Plenaria, conducida bajo la moderación de Sergio Díaz Infante, especialista del Consejo Nacional de Población.

En esta Sesión Rómulo Caballeros, Director Adjunto de la Subsección de la CEPAL en México, habló sobre el tema "Equidad y Transformación Productiva. Un Enfoque Integrado", considerando que no era un planteo acabado, sino propuesto a discusión.

Este planteo básico se refiere a que la experiencia del desarrollo no conduce necesariamente a la equidad y que la CEPAL ha argumentado que es posible un crecimiento con equidad.

Para los efectos de un planteo conjunto, se consideró que la equidad minimiza la proporción de personas que se encuentran en bajas condiciones

del nivel de vida, promueve el desarrollo de los talentos y busca que ni el poder ni la riqueza se concentren. Para tal fin se impone la tarea de un enfoque integrado en el que existe la generación de un crecimiento con equidad que constituye un objetivo tanto de la política económica como de la social. Como tarea se impone no sólo abarcar el conjunto de políticas que contribuyen a la equidad, aumento del empleo productivo, de la inversión en capital humano y transferencias, sino aumentar la inversión en capital humano que podría sacrificar en su nivel modesto el crecimiento, en aras de un mayor crecimiento en el futuro.

Los ejes centrales del enfoque integrado se encuentran en la transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada del progreso técnico, propuesta con carácter sistémico por cuanto vincula la empresa con un amplio conjunto de eslabones que contribuyen a la competitividad internacional.

Otro de los ejes centrales es el empleo productivo, pero sólo una transformación productiva dinámica será capaz de generar una expansión sólida y sostenida.

Descarta la posibilidad de un crecimiento significativo liderado por el sector informal.

El tercer eje consideró la inversión en los recursos humanos que conduce al imperativo de incorporar la educación y su acceso.

Las características de las distorsiones y el establecimiento de precios correctos, otra característica es que las propuestas concretas han de variar según las condiciones iniciales en que se encuentre la región y cada uno de los países que la integran.

Las características básicas del planteamiento son que el eficaz funcionamiento de los mercados no sólo implica precios libres y desregulación, sino que a menudo requiere una intervención activa.

Ningún programa de transformación productiva con equidad -continuó el ponente- puede dar resultado sin una amplia concertación y sólo tendrá posibilidad de controlar las demandas sociales postergadas.

Se refirió fundamentalmente a los factores que condicionan el enfoque integrado, el panorama internacional donde se subrayan los profundos campos de la situación internacional y sus repercusiones sobre los países de América Latina y el Caribe, estabilización y la reestructuración del Estado.

Se consideró finalmente, que la tarea es factible en cuanto a salud y educación.

Después de la exposición de Rómulo Caballeros, presentó el comentario Juan Manuel Sotelo, Representante de la OPS en México, quien resaltó tres de los aspectos básicos.

Profundizó en el fenómeno de la globalidad, la pobreza en el mundo y la distribución del ingreso, a que hace mención el ponente, y como consecuencia la disparidad del ingreso y por ende de vida entre ricos y pobres que se asocian directamente al progreso humano.

Desde su punto de vista, al examinar los cambios en el desarrollo humano en los últimos 50 años, se comprueba que estos elementos han obedecido a la tendencia en el crecimiento de la población que ha aumentado de mil millones de seres humanos en 1830 a cinco mil millones en 1986 y quizá más de seis mil millones al comenzar el próximo siglo.

Señaló en su comentario, que este crecimiento ha afectado sobre todo a los países pobres que dan un ingreso *per-cápita* de apenas el 6% con respecto a los países ricos, transfirió más de 30,000 millones de dólares por año durante la década anterior, conocida también como la "década perdida".

En consecuencia, la disminución del crecimiento económico y la inequitativa

distribución de sus escasos frutos, resultaron en una desmejoría de los indicadores sociales, como fueron los casos de Sri Lanka, Arabia Saudita, Brasil, Zimbawe, Argentina, Colombia, Uruguay y México, estos últimos ejemplos proporcionados por el doctor Sotelo.

Afirmó que también es un hecho evidente que dentro de los países, la distribución inequitativa del ingreso, ha provocado graves desigualdades sociales, que se manifiestan en una esperanza de vida para las zonas urbanas varias veces más alta que para las rurales, por ejemplo, y una mortalidad infantil cinco o seis veces mayor en estas últimas con respecto a las ciudades.

En épocas de crisis y períodos de ajuste, las políticas no pueden concebirse como declaraciones y en casi todos los países se emprenden esfuerzos para redimensionar el Estado. "Lo que se requiere es un sector público más pequeño, pero más efectivo, capaz de crear un marco de desarrollo constructivo a fin de orientar las inversiones privadas hacia áreas prioritarias para el desarrollo humano.

Finalmente, se refirió a que la búsqueda de la justicia social de la dignidad del hombre cobra una importancia prioritaria en el principio de los derechos humanos y que la seguridad social como un derecho, debe vincularse a una cobertura amplia con solidaridad que garanticen el bienestar social de la colectividad.

A continuación, Erick de Vries de la OIT, abordó el tema "Desempleo y Subempleo en el Mercado de Trabajo en Latinoamérica. Experiencias de los años ochenta y perspectivas para los noventa".

Este trabajo se basa en el Informe del Coloquio Tripartito sobre reajuste estructural, empleo y formación en América Latina, celebrado en Caracas en agosto de 1991, y aborda las características del empleo y de los ingresos en el ajuste en la década de 1980 a 1990. Se refiere al producto promedio *per cápita* y al consumo por latinoamericano que es decreciente y a la reducción

importante del mismo durante el decenio de 1980. Trata de los procesos inflacionarios y de la manera conjunta en que se ha presentado el proceso de ajuste asociado a un elevado costo social y a un deterioro de los niveles de vida de la población. Se hace referencia al mercado de trabajo y a su deterioro y al aumento marcado del empleo en actividades de menor productividad.

En el cambio de la composición del empleo, el aumento del subempleo y el creciente proceso de urbanización de los problemas de empleo, constituyen elementos de esta problemática, como también de la precarización del trabajo, el deterioro en la calidad del empleo, las políticas de salarios mínimos y el debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores.

Sobre estos puntos se señalaron las tendencias de informalización y deterioro de los ingresos y sus repercusiones sobre el nivel de vida de los trabajadores.

En cuanto al ajuste, la flexibilización y regulación del mercado de trabajo, se hizo referencia a los cambios en la estructura industrial y profesional del empleo y a las características de flexibilización sin desregulación, que muestran tendencias en el mercado de trabajo como la flexibilización subterránea, el rezago institucional, la re-regulación del mercado de trabajo como una tarea de los años noventa.

Sobre este último punto se analizó el desafío en la región renovando la institucionalidad del trabajo que, junto con extender la flexibilización a todos los segmentos del mercado de trabajo, garanticen un grado básico de protección. En este orden de ideas se analizaron las tendencias del empleo en el sector público, la educación y capacitación, los programas especiales de empleo y la administración del empleo.

La protección social y dentro de ésta la seguridad social, merecieron especial análisis, en lo tocante al seguro de desempleo, a la protección laboral, a la adaptación funcional de la empresa y a los agentes sociales en la re-regulación.



En lo tocante a las políticas de empleo para el ajuste estructural, proyectando una agenda para los años noventa, el trabajo refiere a las lecciones de los ochenta como son el reconocimiento generalizado de que los procesos de ajuste conllevan un costo, el impacto en las políticas a corto plazo y la lección aprendida de que los desequilibrios macroeconómicos no pueden postergarse, así como el papel primordial que debe desempeñar la política de trabajo en el proceso de cambio y el retorno de los procesos democráticos que imprime características propias a la manera de avanzar en el proceso de ajuste estructural.

En cuanto a los temas de discusión hacia una agenda para los noventa, se refirió a las políticas del trabajo para una transformación productiva, las políticas compensatorias y el costo social y al papel de las organizaciones sociales como agentes del ajuste estructural.

Refiere finalmente, el papel de la OIT, en cuanto a la colaboración con los países en el ámbito de las políticas de ajuste estructural.

Al término de esta exposición presentó su comentario Javier Moctezuma Barragán, Presidente de la CAJS y Subdirector General Jurídico del ISSSTE, se refirió al cúmulo de impactos que la evolución económica de América Latina ha tenido sobre los esquemas previsionales de los países de la región.

Estimó que el crecimiento demográfico de los países en desarrollo -100 millones en lo que toca a América Latina- generará gran necesidad de crear nuevos empleos.

Consideró que el panorama no luce propicio porque al rápido crecimiento de la fuerza laboral se añade un crecimiento lento del producto nacional bruto de los estados latinoamericanos que ocasionará desequilibrios en mercados de trabajo.

En este orden de ideas analizó el afectamiento de los niveles de pobreza y el crecimiento de las tasas de cesantía y subempleo.

El comentarista abundó sobre las políticas propuestas por la Organización Internacional del Trabajo para la década de los noventa, con el propósito de aliviar los problemas generados durante la "década perdida", que desde su punto de vista, constituyó más bien un período de franco retroceso en el Continente. Estas políticas seguramente contribuirán a realizar lo que algunos han denominado un "ajuste con rostro humano".

Finalizó su comentario, refiriéndose a la tarea de los gobiernos del área de adoptar y enriquecer las medidas que garanticen la combinación de modernización, economía y equidad social, para acceder al siglo venidero en condiciones más justas y prósperas.

-- 0 --

A continuación se efectuó un fructífero debate.

La discusión se orientó a los mínimos de seguridad social que deben ser respetados y que depende de los países emprender las modificaciones legales para apoyar estos fines.

Asimismo, se preguntó si las leyes protectoras no ocasionan desempleo y crecimiento del sector informal, considerándose que si un país decide disminuir el papel del Estado debe incentivarse la educación obrera.

Se habló también del papel de los sindicatos para encontrar las posibilidades reales del sector y que los trabajadores sean corresponsables de la actividad económica de las empresas.

En cuanto a la cobertura de la seguridad social que se basa en la relación laboral en una proporción significativa en América Latina, se consideró que

debe actuar la seguridad social dando particular énfasis en el sector rural y en el informal que son de difícil cobertura. Se abundó acerca de los costos crecientes de la seguridad social y de la cobertura que podría realizarse gradualmente.

Se habló de los derechos mínimos e irrenunciables de los trabajadores, considerando que no es materia fácil de definir, aunque la OIT, establece convenios y tiene previstas acciones que se reconocen en las legislaciones de los países. El debate se refirió también a la necesidad de mantener niveles mínimos de seguridad social. Asimismo, se mencionó que la ratificación de convenios de OIT, especialmente el de la libertad sindical y el de negociación parecerían ser caminos aconsejables en esta materia.

En cuanto a los procesos democráticos que pueden ser enfocados para 1990 en la re-regulación, se abundó en que si en la década de los ochenta habían efectos positivos como el referido a formas democráticas de gobierno, éstos significan también una mayor participación de los trabajadores. En este último aspecto también son importantes las negociaciones tripartitas.

El comentarista consideró también la forma en que estos elementos políticos, económicos y sociales expresados en el curso de la sesión, habrán de repercutir en los derechos humanos y que se precisa que las reformas legales sean oportunas y se busquen mecanismos aplicativos. Se reconoció por ello la necesidad de flexibilizar el derecho y adecuar la norma a la realidad. Por otro lado, se estimó que es necesario reconocer que el derecho a veces no tiene un premio y que al mismo tiempo que unos ejercen un derecho, otros se pronuncian por lo informal. De ahí que acercar el derecho a su aplicación no debe crear dos mundos paralelos como acontece en lo laboral, fiscal, administrativo y en el campo de la seguridad social.

Se estimó que se debe recuperar el atributo del derecho de la generalidad y que la violación de la norma es siempre una invitación a seguirla violando. Es por ello que la norma debe tener un acercamiento entre el deber ser y la propia norma que debe ser desregulada.

También se trató de las inversiones y de la necesidad de que los Gobiernos inviertan más en salud que en otros rubros.

Asimismo, se comentó que el crecimiento por sí sólo no significa desarrollo y que se debería tener actitudes más austeras estimando que las políticas de inversión lo sean en el recurso humano.

También se señaló que no se debe pensar que las declaraciones que se han hecho sobre derechos humanos y seguridad social en los últimos 20 ó 30 años pueden, por sí mismas, cambiar la realidad que significa la extrema pobreza de nuestros países. Ante ello, se dijo, debemos en nuestros países, comprometernos a defender las conquistas alcanzadas en el campo de la seguridad social.

Se señaló que el hombre debe ser principio y fin de toda acción de los Gobiernos y Estados. En este sentido, toda política debe contemplar este principio fundamental.

En el mismo orden de ideas, los participantes debatieron sobre las posibilidades que ofrece a la seguridad social la transmisión, a las generaciones jóvenes, de un espíritu de mayor dignidad y defensa de la soberanía de nuestros países.

Se hizo referencia a la necesidad de las transformaciones políticas para permitir las correspondientes modificaciones en lo social.

Se recomendó también durante la discusión pasar de las ideas y las buenas intenciones a los hechos y construir los mecanismos que puedan permitir un ejercicio efectivo de los derechos contemplados por la seguridad social.

Se abordaron también aspectos tales como el cambio de actitud, la necesidad de desburocratizar los sistemas de seguridad social y, nuevamente, insistir en la disminución de la brecha que existe entre ricos y pobres. Se hicieron

exhortos para llegar a acuerdos que permitan acciones conjuntas, por parte de la mayoría de los países latinoamericanos, en el sentido señalado.

#### **CUARTA SESION PLENARIA**

Moderada por Raymundo Rodríguez Barrera, Director del Instituto Nacional de Pensiones para los Empleados Públicos de la República de El Salvador, se realizó la Cuarta Sesión Plenaria, el día 23 de abril.

En este evento, Georgina Velázquez, Coordinadora General del Programa IMSS-Solidaridad presentó el tema "Seguridad Social en los Sectores Rurales", quien se refirió que a partir de la Declaración de los Derechos Humanos, los países han emitido leyes específicas de protección a los derechos humanos en diferentes áreas de la vida. Así, en lo que toca a la seguridad social la misma Declaración señala un campo preciso en lo que concierne a asegurar la salud y el bienestar de la familia, así como el derecho a la seguridad social, en cuanto a la cobertura de diversas contingencias.

Se refiere a México y a la consagración constitucional del derecho a la salud, protección de la vida, libertad y dignidad humana, medio ambiente, la familia y otros derechos sociales.

Se hace mención a la implantación del Seguro Social en México en 1943 y a las diversas modificaciones legales, para dar paso entre otras medidas, en 1973 a los servicios de solidaridad social. Antes, se hace referencia a los programas de extensión del seguro social a la población campesina que data de 1954 y que se ha realizado en forma paulatina con los trabajadores de diferentes actividades económicas del campo.

Se trata acerca de la década de los setenta y la nueva Ley de 1973, que marca las bases jurídicas de la seguridad social como expresión de la

universalización del derecho a la atención médica, sin que se condicione la prestación de servicios a una cuota en efectivo. Se relata los avances del Programa de 1974 a 1979 cuando se establece un convenio entre la Federación y el IMSS para dar atención médica a más de 10 millones de habitantes en zonas rurales marginadas. Se menciona el avance registrado de 1979 a 1981 y la desaparición de COPLAMAR en 1983, Programa que desde 1990, se denominó IMSS-Solidaridad. En este Programa, congruente con la filosofía que lo creó, se advierten la convergencia con la política social de solidaridad del Gobierno de la República de lucha contra la extrema pobreza.

La ponente mencionó los diferentes esquemas de aseguramiento en el campo y puso particular énfasis en el Programa IMSS-Solidaridad, en su financiamiento, objetivos y filosofía. Resaltó como aspectos positivos de los pobladores rurales su organización y ancestral solidaridad, hizo mención al personal administrativo, médico, y auxiliar que trabaja en el Programa y a la coordinación del mismo con otros sectores del desarrollo.

Se consideró que el Estado Mexicano ha hecho esfuerzos por extender la protección de la seguridad social a los sectores rurales y que el esquema de Solidaridad ofrece una respuesta de atención integral a la salud para proteger a grupos con profundas carencias y la participación de la población que aporta su experiencia no sólo como usuaria sino como promotora de mejores condiciones de salud. Al respecto señaló la base jurídica derivada de la Constitución de la República, la política social de Gobierno y los criterios de optimizar los recursos financieros para dar vigencia, además del derecho a la protección a la salud, la equidad y la justicia social, a los derechos humanos garantizados por la Constitución.

A continuación de la exposición de Georgina Velázquez, comentó Virgilio Alvarado, Gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, en relación a los aspectos que pueden ser aplicables en varios países de la experiencia mexicana de la solidaridad social.

Partió del reconocimiento de los derechos humanos y de que en los procesos de extensión paulatina de la seguridad social hacia la universalización haciendo uso de diversos mecanismos en cada país, se deben ejercitar medidas solidarias.

Considera que no hay extensión de cobertura a personas sin capacidad contributiva, sin una clara voluntad política del Gobierno y que ésta es una inversión prioritaria. Se considera la solidaridad como un instrumento de paz.

Se enfatizó también en el valor de la estrategia de atención primaria, que es un medio para rescatar la dignidad que tiene el hombre con el derecho en su condición de tal, ante la necesidad.

Se refirió a las políticas de desarrollo en Guatemala, una de las cuales es la política de cobertura bajo modelos alternativos.

Norberto Treviño, Subdirector Médico del Instituto Mexicano del Seguro Social, y en su carácter de Presidente de la CAMS, y Armando Valle, Titular del Área de Investigación Médica, presentaron el tema "La Seguridad Social en las Poblaciones Migratorias", cuyos puntos sobresalientes se refieren, de acuerdo con diversas opiniones, a los migrantes económicos, políticos, por cuestiones culturales o naturales, con una gran frecuencia no son sujetos de protección de sus derechos humanos.

Luego de resumir la problemática de los migrantes en relación con la violación de sus derechos sobre todo en los aspectos de discriminación, explotación y rechazo, propuso que debe lucharse por igualdad en el trato, conservación de los derechos adquiridos, reconocimiento de los derechos en vías de adquisición y pago de las prestaciones cualquiera que sea el lugar de residencia.

Enlistó una gran cantidad de acuerdos y convenios de carácter binacional o multinacional que se refieren a los aspectos jurídicos que protegen tales

derechos, pero consideró que en la realidad éstos pocas veces se cumplen cabalmente. Enseguida abundó en información sobre las características económicas, sociales y culturales de los principales grupos migrantes de México, así como las tendencias según los tipos de migración aceptados internacionalmente.

Hechas estas primeras consideraciones, pasó a describir las características de los seguros facultativo, obligatorio y de solidaridad que proporciona en México el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para trabajadores mexicanos en el extranjero, para migrantes internos en el país y para ciudadanos extranjeros radicados en México, tales como los refugiados. De cada uno señaló ejemplos de las distintas prestaciones, sus alcances y sus limitaciones.

- Armando Valle continuó proporcionando los resultados generales de un estudio sobre violaciones a derechos humanos en México, en relación con el paso de indocumentados centroamericanos por la frontera sur. En todos los casos en que alguno de los siete países centroamericanos documentó migración de sus connacionales en forma indocumentada, se evidenció la necesidad de fortalecer o crear los mecanismos que puedan permitir la extensión de la seguridad social a los migrantes. Finalizó señalando conceptos sobre igualdad "*de jure*" e inseguridad "*de facto*", subregistro de la problemática de indocumentados, y las formas principales de migración rural-urbana, rural-rural e internacional.

-- 0 --

A continuación se debatió la Cuarta Sesión Plenaria, en la que se abordaron extensamente las relaciones entre el proceso de descentralización de los servicios de seguridad social y la mejoría en las prestaciones que ésta proporciona. Se amplió la información sobre el tema, haciendo explícitos los nexos entre este proceso y el fortalecimiento de los derechos humanos, específicamente los de carácter social.



Por otra parte, se señaló, asuntos vinculados con violación de los derechos humanos de los trabajadores migratorios, y se puso énfasis en las instancias que pueden proporcionar protección, defensa y promoción de estos derechos.

Se trató acerca del programa especial de defensa de los trabajadores migratorios a cargo de la CNDH.

Al profundizar en las raíces de los problemas que el tránsito migratorio de las fronteras provoca para grandes grupos en América, se señaló que los verdaderos obstáculos para terminar con esta problemática, se encuentran en las diferencias socio-económicas que existen entre los países que componen la región.

Como ejemplo se señaló el caso de los convenios bilaterales que los países pueden establecer entre sí, los que, por ser recíprocos, no permiten su generalización o por lo menos que se establezcan con relativa frecuencia. En el mismo marco de discusión se debatieron los aspectos de la fuga de cerebros y la migración por estímulos económicos. En ambos casos se concluyó que, mientras existan graves diferencias económicas entre nuestros países, ambos problemas no se resolverán en forma total.

## **QUINTA SESION PLENARIA**

El 24 de abril, se realizó la Quinta Sesión Plenaria que fue moderada por Margarita García Flores, habiéndose escuchado la ponencia de Luis Ponce de León del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que expuso el tema "Prestaciones Sociales y Derechos Humanos" que presentó una importante síntesis referente a estas materias.

En primer término trató acerca de la vinculación entre las prestaciones sociales y los derechos humanos y éstos como respuesta a las deficiencias de los sistemas jurídicos.

En ese orden de ideas fueron tratados los problemas sobre prestaciones sociales y sus alternativas, en su carencia y en su deficiente otorgamiento.

Finalmente el ponente refirió las principales prestaciones que otorgan las instituciones mexicanas de seguridad social.

En sus comentarios al tema, Mónica Mora de la Secretaría Ejecutiva de la CNDH se refirió a las prestaciones sociales a la mujer trabajadora mencionando algunos de los acuerdos internacionales que tratan el tema y habló sobre las limitaciones de su extensión en América.

Al referirse a algunos de los aspectos en particular, enfatizó que las mujeres tienen salarios más bajos y menos prestaciones. Las mujeres embarazadas, por ejemplo, son rechazadas para cubrir plazas vacantes.

En este sentido, sería deseable que se asegurara a la mujer la protección de sus prestaciones sociales bajo la óptica de los derechos humanos.

Reconoció la obra de algunas instituciones en América Latina y la importancia de su ampliación. Más tarde, se refirió al caso particular de las empleadas domésticas, estimando que las mujeres trabajadoras realizan su tarea con angustia, llevando a cuestas la labor de apoyo a sus hijos.

Se debe dar un trato digno a todo ser humano, independientemente de su sexo, concluyó la ponente.

"El Crecimiento Demográfico y la Alimentación" fue el tema tratado por Santiago Funes, Representante de la FAO en México, quien expresó los lineamientos referentes al derecho a la alimentación, aspecto en el que

documentó los alcances de los convenios internacionales y en particular de la Declaración de Barcelona sobre los derechos alimentarios.

La presentación, trató acerca del crecimiento demográfico, el número de habitantes malnutridos en el mundo, y las cifras absolutas al respecto.

Se trató asimismo la producción nacional de alimentos básicos en la medida que permita la satisfacción mínima de las necesidades del conjunto de la población es factor fundamental de seguridad alimentaria.

Por otra parte, el incremento del empleo seguro y bien remunerado constituye el principal factor que hace viable el acceso a todos los alimentos básicos por lo que la justicia debe partir en las actuales condiciones, de asegurar todas las oportunidades para acceder, mediante sus ingresos, a la alimentación básica. La pobreza de las personas es causa del hambre y también lo es la pobreza de las naciones.

Los países en desarrollo deberían acentuar la búsqueda de condiciones justas para el comercio internacional. No existen indicios firmes de que esa situación de mayor justicia sea alcanzable en el corto plazo por los países en desarrollo. Reitera el ponente que éste es un elemento más para afirmar la pertinencia de una política de seguridad alimentaria a nivel nacional.

Al abordar el derecho a la alimentación en un orden internacional justo y democrático, hizo referencia a la Declaración de Barcelona. Esta declaración consolida la seguridad alimentaria mundial enfrentando los desafíos que se presentan actualmente en torno al crecimiento demográfico y la alimentación, los problemas no son principalmente tecnológicos, sino relativos al modo en que cada una de nuestras sociedades esté organizada para satisfacer las necesidades básicas de su población, y al orden de las relaciones económicas internacionales.

Por otra parte se tiene la necesidad de realizar esfuerzos muy importantes de desarrollo científico y tecnológico de tal manera que las respuestas aún

no disponibles en materia de producción y de manejo de recursos puedan aparecer a tiempo para sostener una población humana muy superior a la actual. Los grandes desafíos de hoy y de mañana son un problema que requiere mayores y eficientes mecanismos de participación en las decisiones políticas, en un marco creciente de respeto por los Derechos Humanos.

Finalmente mencionó que es un asunto vinculado con las formas de gestión del interés público: el camino democrático es capaz de asegurar esa mayor presencia de todos en la solución de los problemas alimentarios de las generaciones de hoy y mañana.

Sobre este marco de referencia, Juan Garza Ramos, Director del CIESS, se refirió a que los contenidos de este Seminario podrían ser motivo de amplios estudios.

Mencionó sobre la acción de la CISS relacionada con la importancia de la alimentación entre esta conceptualización de derechos humanos y seguridad social.

Hizo referencia también a la acción de UNICEF en esta materia en lo concerniente a señalar los indicadores de nutrición en América Latina y los países que tienen mayor incidencia de mortalidad infantil, contrastándola con indicadores de otros países desarrollados.

Trató de los altos indicadores de desnutrición, los problemas de migración rural y otros factores desfavorables en América Latina. Se habló de inequidad de la distribución de alimentos y de problemas de defunciones y que para la solución de estos problemas se necesita una gran capacidad de organización.

Se consideró asimismo, que si en la seguridad social se apoyaran programas más amplios de alimentación se produciría una sinergia en esta materia.

Se refirió al derecho a la alimentación, al acceso a la misma y a la importancia de orientar a la población promoviendo alimentos de costo menor y que tengan las características nutricionales necesarias.

En cuanto al desarrollo tecnológico en materia de alimentación en México y el Caribe se señalaron los elementos de la revolución verde y su impacto.

Se mencionó la necesidad de un profundo cambio de la revolución tecnológica referida a la agricultura y cuya potencia permitirá impedir el uso de agentes biológicos específicos que afectan al ambiente y a las economías.

Se mencionó también la necesidad de usar la capacidad tecnológica para involucrar a diversos sectores en esta materia.

Las deficiencias nutricionales, se señaló, impiden que se cumplan los derechos humanos ampliando, por su frecuencia, las posibilidades de contraer más enfermedades.

Frente a las catástrofes silenciosas -de personas que mueren de hambre- urgen respuestas positivas, nuevas actitudes de prevención y de servicio.

-- 0 --

En la Quinta Sesión Plenaria, se hizo referencia a la acción del Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de prestaciones sociales para mejorar la calidad de vida de la población. Se mencionaron los cuatro programas básicos y la protección a los hijos de aseguradas y de madres trabajadoras, así como de las participativas.

Se consideró que las prestaciones sociales son prevención del riesgo y su infraestructura favorece que se otorguen a través de los centros respectivos.

Más tarde, al discutir sobre cultura y alimentación, el ponente señaló que más que una falta de cultura, los problemas, en este campo, obedecen a un deterioro de la cultura alimentaria. Complementó sugiriendo la renovación de los roles de las empresas del mercado alimenticio, bajo principios éticos.

Con respecto a los modelos Chino e Indio, señaló que existe un adecuado balance rural-urbano. Aquí, mencionó se ha logrado respetar la decisión del campesino sobre qué, cómo y cuándo producir, respetando la autonomía del productor.

Se señalaron otros ejemplos sobre la relación entre producción alimenticia y derechos humanos y se sugirió que debe haber una globalización en la economía a fin de lograr el paso de los derechos humanos del papel a los hechos, ya que mientras haya pobres y desigualdad, habrá contradicciones de los derechos humanos.

Se discutieron temas relativos a intoxicaciones alimentarias que restringen la distribución de alimentos y dentro de éstos, el concepto político de importación y exportación de alimentos.

En este orden de ideas, se mencionaron los aspectos de la globalización de la economía y desigualdad en los términos del intercambio y comercialización de productos, así como la regulación de los mercados internacionales fueron también consideraciones en torno al tema expuesto.

Se ejemplificó con diversos casos en América Latina donde se presentan oportunidades específicas de servicios de intercambio de alimentos, incrementando su presencia en mercados internacionales agrícolas. Con respecto a los tratados económicos entre los países, se señaló que éstos son sólo una opción diferente a las economías de los países y que, en tal sentido, la obtención de ventajas en cuanto a seguridad social, en particular en el aspecto de la alimentación, dependerá de la capacidad de cada país para hacer cumplir aquello que se firma y aquello que se acuerda.

Al discutirse la posibilidad de que los problemas de alimentación fuesen fundamentalmente políticos y no tecnológicos, el ponente mencionó que los problemas de la alimentación son sumamente complejos y aunque son esencialmente políticos, a largo plazo, son también tecnológicos, puede afirmarse que aún no tenemos respuestas acabadas, en ningún lugar del mundo, independientemente de su doctrina política o su potencial económico.

Señaló que, como el caso de todos los derechos, el derecho a la alimentación segura y suficiente se ha debido reconocer ya que no se respeta. En ese sentido, también señaló que su aparición obedeció a una necesidad histórica y argumentó los aspectos éticos que involucró tal proceso.

-- o --

Al término de esta Quinta Sesión Plenaria, se realizó la Sesión de Relatoría, en la que fue presentado por Olga Palmero Zilveti, del CIESS y Sergio López Moreno, de la CNDH, el presente Relato -que incluye las Consideraciones Generales y Recomendaciones que se publican al final de esta Memoria-, y que fue aprobado por los participantes del Seminario "Derechos Humanos y Seguridad Social en América".

# **PRIMERA SESION PLENARIA**



# "MEDIDAS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS" \*

Luis Varela Quirós\*\*

## PRESENTACION:

No resulta aventurado afirmar que el derecho internacional de los derechos humanos ha experimentado en la segunda parte del presente siglo, su más alto desarrollo, y que la tarea que en adelante se haga, aunque importante, no podrá hacerse sin tomar en cuenta el avance institucional alcanzado en ese corto período de la historia de la humanidad.

Una idea que ha sido constante en la evolución del pensamiento y que se pierde en la historia del ser humano, a saber: la de que todo ser, por el mismo hecho de su nacimiento tiene derechos inmanentes que no le pueden ser negados por el resto de la sociedad, pasa a ser mera teoría para convertirse en una realidad; a tal punto que la comunidad internacional moderna considera los principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, como normas inderogables, como *ius cogens* internacional.

A la par de ese desarrollo que no ha sido sólo teórico, la comunidad internacional ha establecido mecanismos protectores de tales derechos, cuyo propósito es asegurar que los mismos no queden reducidos a su simple enunciación, sino que sean puestos en práctica por los Estados que son parte en los convenios particulares de derechos humanos, o en los tratados marco que les dan origen.

\* Ponencia presentada en la Primera Sesión Plenaria, 22 de abril, 1992

\*\* Representante de la Organización de las Naciones Unidas, (ONU).

Con ello pretendemos afirmar que el avance en materia de derechos humanos es doble, por una parte se ha tratado de catalogar o señalar la lista de los derechos que la sociedad moderna considera esenciales para el ser humano, y por la otra se han establecido mecanismos, más o menos eficientes, que tratan de asegurar el cumplimiento de las obligaciones que ellos imponen a la sociedad organizada, es decir al Estado, llamado en algunos casos a actuar, y en otros a abstenerse de hacerlo para asegurar el disfrute efectivo de los derechos humanos.

En esta exposición nos ocuparemos, fundamentalmente de los mecanismos de protección de los derechos humanos, su nacimiento, evolución y funcionamiento, sin dejar de lado la cuestión de la importancia de los instrumentos de fondo que aquellos están llamados a aplicar.

## **UNA BREVE INTRODUCCION HISTORICA:**

No hay duda de que hablar de derechos humanos, es hablar de un concepto moderno, que emerge en el derecho internacional, a partir de su enunciación en la Carta del Atlántico, y es legitimado aunque de manera imprecisa en la Carta de San Francisco, que creó la Organización de la Naciones Unidas en 1945. Desde luego que el concepto como tal es lo novedoso, porque ya desde antes de la Revolución Francesa, comenzó a hablarse de los derechos Fundamentales del Hombre, emitiéndose la famosa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789.

Tal desarrollo, no es sino el desenlace de las ideas del derecho natural, tanto pagano como cristiano, que en las antiguas Grecia y Roma habían tenido manifestaciones esporádicas pero constantes, y que con el advenimiento del cristianismo fueron afianzándose cada vez más.

Los autores clásicos del Derecho Internacional, como Victoria, Suárez,

Puffendorf y Grocio, fueron básicamente iusnaturalistas, como también lo han sido autores posteriores de la talla de Verdross, Le Fur, Brierly, Truyol o Gómez Robledo.

En nuestro Continente es en México, concretamente en Chapultepec, donde se inicia el movimiento moderno de los derechos humanos, al adoptarse la "Declaración de México" durante la Conferencia de Estados Americanos sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, a pesar de que al igual que sucedió en la Carta de San Francisco el término Derechos Humanos resulta todavía impreciso y aún se usa el heredado de la Revolución Francesa de Derecho del Hombre. Esa imprecisión terminológica con el tiempo se irá superando, y el término Derechos Humanos tiene hoy un contenido concreto y es de uso universal.

A partir de ese punto de arranque, el proceso sistematizador de los derechos humanos experimentará un enriquecimiento constante, tanto a nivel universal como a nivel regional, y junto a valiosas Declaraciones y Tratados que consagran tales derechos se establecen mecanismos para asegurar su promoción y protección.

La tarea desde luego aún no ha sido cumplida a plenitud, y en lo que resta del siglo deberán afinarse esos mecanismos y crear nuevos medios que hagan que el hombre del siglo XXI pueda disfrutar de manera más plena de los derechos que el presente siglo ha consagrado como esenciales para el ser humano.

## **LOS MECANISMOS DE PROTECCION EN EL SISTEMA UNIVERSAL:**

Como lo mencionamos antes, la Carta de San Francisco tiene varias normas referentes a los derechos humanos en el Preámbulo, y en por lo menos seis de sus principales disposiciones, a saber: los artículos 1 inciso 3, 13 inciso b, 55 inciso c, 68 y 76 inciso c. La Carta no establece mecanismos concretos de

protección de los Derechos Humanos, pero sí encarga al Consejo Económico y Social, la función de "hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades" (Artículo 62, párrafo 2).

Esa facultad tan amplia en un sentido y tan concreta en otro, ha sido puesta en ejecución por parte del Consejo Económico y Social, que ya en 1946 creaba la Comisión de Derechos Humanos, y con posterioridad la Sub-Comisión de Prevención de las Discriminaciones y la Protección a las Minorías, para iniciar así el gran desarrollo institucional del sistema universal en el campo de los derechos humanos.

La importancia de estos organismos, nacidos directamente de la Carta, o fundamentados en ella, es que por su propio origen tienen una competencia universal y en consecuencia pueden actuar respecto de cualesquiera de los miembros del sistema de Naciones Unidas. Su limitante es ser muy permeables a la voluntad de los Estados miembros, no actuar siempre con la rapidez que las cuestiones de derechos humanos ameritan, o hacerlo sin mucha efectividad. Pero no es a las Naciones Unidas, sino a sus propios miembros a quienes debe responsabilizarse por la lentitud o la ausencia de actividad, allí donde se detecten tales situaciones.

Por otra parte, algunos de los mecanismos existentes en el sistema universal se originan en tratados específicos y tienen entonces una función más concreta y mucho más limitada, ya que su competencia sólo alcanza a aquellos Estados que son parte en un determinado Tratado.

La Asamblea General, por su parte, al ser el órgano democrático y de más amplia competencia de las Naciones Unidas, suele ocuparse también, de cuestiones referentes a los Derechos Humanos que por lo general son conocidas por la Tercera Comisión de ésta, antes de ser remitidos al Plenario.

Pero en la Asamblea, al igual que sucede en el ECOSOC, la cuestión de

los Derechos Humanos no es sino una entre varias de las distintas cuestiones que éstos conocen, por lo que no pueden considerarse realmente como órganos especializados en la materia, prevaleciendo a veces más el enfoque político de las cuestiones sometidas a su conocimiento, que el de carácter humanitario.

## **ORGANOS CON COMPETENCIA GENERAL:**

### **A) COMISION DE DERECHOS HUMANOS:**

La Comisión, cuyo origen es una resolución del ECOSOC de 1946, de acuerdo con la facultad conferida a éste por el artículo 68 de la Carta, ha sido el órgano más importante y que mayor aporte ha dado al desarrollo de los Derechos Humanos en el sistema de Naciones Unidas.

Constituido originalmente por 32 miembros, hoy día son 53 Estados los que forman parte de dicho órgano, subsidiario del Consejo Económico y Social.

Dentro de sus funciones principales se encuentran las siguientes:

- a) Efectuar estudios, preparar recomendaciones y proyectos de instrumentos relativos a los Derechos Humanos.
- b) Investigar las situaciones de violaciones flagrantes y masivas de los Derechos Humanos, y recibir comunicaciones referentes a tales violaciones.
- c) Cooperar con todos los demás órganos de las Naciones Unidas que tengan competencia en el campo de los Derechos Humanos.

La Comisión ha hecho, como queda dicho, una contribución indiscutible al desarrollo de los derechos humanos, y ha creado conciencia universal sobre

la importancia que éstos tienen y de la necesidad de su respeto como una de las condiciones esenciales para la paz internacional, pero a veces recibe la crítica no siempre justa, de que al estar integrada por Estados obedece a las instrucciones que sus representantes reciben, y que en último término las Cancillerías diseñan, apartándose en algunas oportunidades de la función esencial que le fue encargada.

Decimos que dicha crítica, aunque no exenta de razón, no siempre es totalmente justa con el papel de la Comisión, porque los Estados que la integran por lo general han actuado con una gran vocación en materia de derechos humanos, y si bien su labor ha sido ocasionalmente politizada, la preocupación principal ha sido la de servir a la causa de los derechos humanos por encima de cualquier otro interés.

Es obvio que en un órgano integrado por Estados a veces las cuestiones estratégicas o de interés ideológico desbordan a las de interés esencialmente humanitario, y que si se analiza su labor pueden encontrarse omisiones o faltas de acción oportunas en algunos casos. Pero el balance general pareciera más favorable a la actividad de la Comisión que en su contra, pues no sólo la Comisión ha señalado en muchas ocasiones la existencia de situaciones graves de violaciones a los derechos humanos, incluso en Estados poderosos, sino que se ha dedicado con gran efectividad a diseñar mecanismos de protección de los derechos humanos, ejerciendo así una labor preventiva y no sólo curativa en beneficio de la comunidad internacional, pero fundamentalmente del ser humano.

## **B) SUBCOMISION DE PROTECCION A LAS MINORIAS:**

La Subcomisión es la encargada de realizar estudios y proponer soluciones a los grandes problemas que es capaz de detectar en el campo de los derechos humanos. Es desde luego un órgano mucho más técnico que la Comisión, y formado por expertos independientes, cuya acción no obedece

-salvo casos muy excepcionales- a instrucciones de los Gobiernos. La Subcomisión ha actuado siempre con una gran independencia de criterio, y constituye una de las principales fuentes de información en materia de derechos humanos.

La Subcomisión es el primer órgano que conoce de las comunicaciones sobre casos de violaciones masivas y flagrantes de los derechos humanos, ocupándose su Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones, de analizar las miles de comunicaciones que anualmente se reciben, a fin de hacer las recomendaciones pertinentes al pleno de ella.

Para el análisis de dichas comunicaciones se sigue un procedimiento de carácter privado, en el que participan solamente los miembros de la Subcomisión, aplicando las reglas de la Resolución 1503 del ECOSOC, que establece el procedimiento para el trámite de comunicaciones. Este consiste, brevemente expuesto en lo siguiente: recibida una comunicación y analizados sus méritos formales, se trasmite al Estado contra el que va dirigida. Una vez recibida la respuesta se circula entre los miembros de la Comisión y de la Subcomisión de manera confidencial. Es la Subcomisión la que decide hacer la recomendación correspondiente sobre dichas comunicaciones ya sea para que se archive el caso o se eleve a conocimiento de la Comisión.

Este procedimiento es esencial, ya que constituye la llave que permite el acceso a la comunidad internacional para analizar, dentro de la Subcomisión y posteriormente la Comisión, la cuestión de las violaciones de derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo, y puede desembocar en el nombramiento de un relator especial por parte de la Comisión que realice una investigación pormenorizada sobre la violación de tales derechos en aquellos países en que la situación es grave. Ese solo hecho por sí mismo es considerado por los Estados como una sanción moral y pone en evidencia el incumplimiento por parte del Estado de sus deberes internacionales.

La Subcomisión presta especial atención a los estudios encargados a los relatores temáticos, que comprenden cuestiones muy diversas, como la ejecución arbitraria, los éxodos masivos, el respeto a los derechos humanos en los conflictos armados, la venta de niños, los derechos humanos y el desarrollo científico y tecnológico, el derecho a la salud, la libertad religiosa, el derecho a la libre autodeterminación, el derecho al desarrollo, etcétera.

Tanto la Comisión como la Subcomisión se ocupan no sólo de los derechos civiles y políticos, sino también de los económicos y sociales, que cada día adquieren mayor importancia, y que son fundamentales para los países de menor desarrollo, en que el disfrute pleno de tales derechos, la mayoría de las veces, se encuentra afectado por las adversas condiciones económicas en que viven sus pueblos, y desde luego por los injustos términos del intercambio en el comercio internacional.

Es en ese campo, a mi juicio, donde cabe esperar un desarrollo progresivo en los próximos años, y en el que los países en vías de desarrollo deben cerrar filas para que sus habitantes lleguen a disfrutar, con la cooperación de todos los miembros de la comunidad internacional, de derechos como el de la salud, la vivienda digna, la educación y el trabajo en condiciones al menos parecidas a las que disfrutaban los habitantes de los países desarrollados.

Con gran acierto alguien dijo, hace pocos años, que el desarrollo es el nuevo nombre de la paz, y dicha afirmación encierra una gran verdad, porque en un mundo cada día más interdependiente y cada vez más global, los problemas, las crisis y los sufrimientos de los países en vías de desarrollo ya no son solamente suyos sino que afectan al resto de la Comunidad Internacional.

Si no por solidaridad -como debiera ser- al menos por su propio interés, deben los Estados que han alcanzado el desarrollo cooperar a aliviar de alguna manera tales penalidades, no con la dádiva transitoria y a veces mezquina, que nada soluciona, sino con el pago justo de las materias primas, la



cooperación al desarrollo y la puesta de los avances científicos y tecnológicos al servicio del desarrollo de la humanidad, con el fin de que no sean una nueva fuente de concentración de la riqueza en manos de unos pocos países, lo que sólo agrandaría la desigualdad entre los Estados.

## **ORGANOS CON COMPETENCIA LIMITADA**

En ese constante desarrollo tendiente a mejorar las medidas de la comunidad internacional para la protección de los derechos humanos, se han adoptado diversas convenciones y establecidos órganos especializados que se ocupan de cuestiones específicas, entre ellos cabe destacar los siguientes:

### **a) La Comisión Jurídica y Social de la Mujer:**

Establecida por el Consejo Económico y Social desde 1946, y que entre otras funciones tiene a su cargo la preparación de informes y recomendaciones sobre el fomento de los derechos de la mujer en los campos políticos, social, económico, educativo y de aplicación del principio de igualdad.

### **b) El Comité de Derechos Humanos:**

Establecido en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en vigor desde 1976, cuya tarea básica es la de examinar comunicaciones de Estados y particulares contra los Estados Miembros del Pacto que a su vez acepten la competencia del Comité mediante su adhesión al Protocolo Facultativo, y recibir y examinar los informes de los Estados partes sobre las disposiciones que han adoptado para hacer efectivos los derechos establecidos en el Pacto.

### **c) El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial:**

Cuyo origen es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las

formas de Discriminación Racial, en vigor desde 1979, y cuya función principal es examinar los informes sobre las medidas que han adoptado los Estados partes de la Convención para su aplicación efectiva y el hacer recomendaciones de carácter general sobre la cuestión de la discriminación racial, así como elevar informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Convención establece la posibilidad de que personas o grupos de personas formulen denuncias al Comité siempre y cuando el Estado contra el que se dirigen tales denuncias haya aceptado la competencia de éste para conocer de tales denuncias.

#### **d) Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo:**

Creado en virtud de una decisión del Consejo Económico y Social de 1981, que aprobó su establecimiento por parte de la Comisión de Derechos Humanos. Este Grupo tiene a su cargo estudiar el alcance y el contenido del Derecho al Desarrollo y los medios más eficaces de garantizar la realización de todos los países de los derechos económicos, sociales y culturales proclamados en diversos instrumentos internacionales. Con su constitución se inicia una nueva etapa en el desarrollo de los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos, pues constituye un reconocimiento de la Comunidad Internacional de la existencia del derecho al desarrollo.

#### **e) Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias:**

Este Grupo de Trabajo cuyo origen es otra decisión de la Comisión de Derechos Humanos, la resolución 20 (XXXVI) del 29 de febrero de 1980, tiene a su cargo realizar investigaciones sobre el problema de los desaparecidos en todo el mundo. Igualmente recibe comunicaciones y las trasmite a los Estados contra los que van dirigidas a efecto de determinar el paradero de las personas cuya desaparición forzada tiene lugar en el territorio de cualesquiera de los miembros de la Naciones Unidas.

El Grupo de Trabajo ha diseñado un novedoso sistema de comunicación entre el Grupo, los familiares de los desaparecidos y organizaciones humanitarias encargadas de la protección de los derechos de los familiares, así como con los Gobiernos, y en muchos casos actúa con carácter de urgencia, lo que le ha permitido salvar muchas vidas.

Existen desde luego otros mecanismos de protección de los derechos humanos dentro del sistema universal, pero los anteriores son, en nuestro criterio, los más importantes y los que cubren los derechos más relevantes.

## **LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO:**

En el sistema interamericano los mecanismos de protección de los derechos humanos son mucho más sencillos que en el sistema universal, lo cual no necesariamente implica que sean más o menos eficientes que los de aquél.

Como ya lo indicamos desde la Conferencia de Chapultepec, los Estados Latinoamericanos habían expresado su preocupación por los derechos humanos, y ya al celebrarse en Bogotá la IX Conferencia Internacional de los Estados Americanos, en que se aprobó la Carta de la Organización de los Estados Americanos, también se adoptó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre Americano que antecedió en varios meses a la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Declaración Americana, junto al elenco de los derechos humanos, establece también un conjunto de deberes de los individuos para con la sociedad, la familia y la patria, lo que constituye un enfoque importante, pues muchas veces el individuo se concentra en sus derechos sin ocuparse de sus deberes, siendo ambos esenciales para la plena realización del ser humano.

Con posterioridad la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile en 1959 adoptó la resolución VIII

por la que se creaba por primera vez dentro del Sistema Interamericano la Comisión de Derechos Humanos, considerando que era indispensable que tales derechos fueran protegidos jurídicamente, a fin de que el individuo no se viera compelido a rebelarse contra la tiranía y la opresión.

Esta primera Comisión, compuesta por siete miembros, fue elevada posteriormente a la condición de uno de los órganos principales de la OEA, al reformarse la Carta de la Organización por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, asignándosele por los artículos 112 y 150 de la Carta la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esa materia, y la de velar por la observancia de los derechos humanos.

De manera que, frente a la función de promotora de los derechos humanos, la Comisión Interamericana tiene también la importante tarea de protección de esos derechos, y en el cumplimiento de sus atribuciones la Comisión no solamente puede recibir comunicaciones sobre violación de los derechos humanos dirigidas contra cualquier Estado miembro del Sistema Interamericano, sino que puede realizar investigaciones *in situ* para determinar la existencia de tales violaciones, siempre desde luego que cuente con la aprobación del Gobierno de dicho Estado.

Al aprobarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica, de 22 de noviembre de 1969, cuya entrada en vigor tardará más de diez años, la estructura institucional creada hasta entonces se viene a reforzar, al dársele mayores atribuciones a la Comisión y crearse la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De conformidad con las disposiciones de la Convención Americana, la Comisión tiene las siguientes atribuciones:

- a) Estimular la conciencia de los Derechos Humanos en los pueblos de América.

- b) Formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y de sus preceptos constitucionales.
- c) Preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones.
- d) Solicitar a los gobiernos informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos.
- e) Atender las consultas que los Estados miembros le formulen en cuestiones relacionadas con los derechos humanos.
- f) Actuar respecto a las peticiones y comunicaciones que reciba de personas, grupos de personas o entidades no gubernamentales o por parte de otros Estados, si el Estado parte al adherirse o ratificar la Convención ha reconocido la competencia de la Comisión para examinar comunicaciones de otros Estados.
- g) Rendir anualmente un informe a la Asamblea General de la Organización.

Las atribuciones de la Comisión son, como lo hemos señalado, muy variadas, pero la función más importante, en nuestro criterio es la de recibir y tramitar quejas contra los Estados por violaciones a los derechos humanos.

En ese sentido el artículo 46 de la Convención establece los requisitos de admisibilidad para que una comunicación sea tramitada por la Comisión, ellos son, entre otros los siguientes: que se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna. Que la petición sea presentada a más tardar dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva que le causa perjuicio. Que la materia de su petición no se refiera a cuestiones que estén sometidas a otros procedimientos de arreglo internacional y que en el caso de comuni-

caciones individuales contenga al menos el nombre, la nacionalidad, la profesión y el domicilio de la persona que dirige la comunicación, o del representante legal de la entidad que lo hace.

En otros términos la Comisión no puede tramitar quejas o comunicaciones presentadas anónimamente. Igualmente será inadmisibile una comunicación cuando el derecho que se alegue como violado no se encuentre garantizado en la Convención, sea manifiestamente infundada o duplique comunicaciones anteriores, ya examinadas por la Comisión y otro organismo internacional.

La Comisión actúa en tales casos como un amigable componedor, tratando de que la situación se solucione amistosamente, más si no lo logra prepara entonces un informe con los hechos y las conclusiones a que haya arribado y formula las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas. Este informe es confidencial y no puede ser publicado por el Estado.

Si pasados tres meses después de la remisión del informe el asunto no ha sido solucionado, la Comisión podrá emitir su opinión y conclusiones, y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar medidas que remedien la situación examinada. Transcurrido ese período si el Estado no ha tomado las medidas adecuadas la Comisión podrá decidir si hace público su informe.

Puede también la Comisión, pero ello sólo en el caso de que el Estado admita la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, elevar a su decisión el asunto, o puede el Estado afectado, si así lo quiere, hacerlo él mismo. La Comisión tiene su sede en la Ciudad de Washington.

## **CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:**

La corte, surgida de la Convención Americana, es un órgano especializado, compuesto por siete jueces nacionales de los Estados miembros de la

Organización, pero elegidos sólo por los que son parte en la Convención, por un período de seis años, pudiendo ser reelectos una sola vez.

La Corte, cuya sede es la ciudad de San José de Costa Rica, sólo tiene competencia para conocer de los casos que le sometan los Estados partes o la Comisión. Es decir, los individuos o las organizaciones no gubernamentales, no tienen acceso a la Corte, y tampoco la tiene respecto de todos los Estados parte de la Convención, sino tan sólo de aquellos que al momento de ratificar o adherirse a la Convención, o posteriormente reconozcan como obligatoria la competencia de la Corte.

Cuando la Corte decida que existe una violación de un determinado derecho o libertad garantizado por la Convención, dispondrá que se reponga el goce del derecho lesionado o la libertad conculcada y podrá condenar al Estado autor del hecho a reparar las consecuencias y el pago de una indemnización justa a la parte lesionada.

Si ello sucede, de conformidad con la norma expresa del párrafo segundo del artículo 68 de la Convención, el fallo que se dicte será ejecutivo en el respectivo país por el procedimiento interno dispuesto para la ejecución de sentencia contra el Estado.

La Corte tiene también competencia de carácter consultivo, que se extiende no sólo a los Estados parte de la Convención -como sucede con la competencia contenciosa- sino a cualesquiera de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, así como a los órganos principales de ella.

En el balance general podríamos afirmar que el Sistema Interamericano ha tenido un desarrollo institucional mucho más lento y mucho menos rico que el observado en el sistema universal, lo que no nos puede llevar a la prematura conclusión de que éste sea más o menos efectivo que aquél. No necesariamente el número de órganos existentes en un sistema jurídico cualquiera tiene relación con la efectividad del mismo, pero sí es evidente que

en cuanto a los procedimientos aquí descritos, el sistema universal pareciera menos burocrático y más protector del individuo que el sistema interamericano.

Desde luego que ambos sistemas, con el transcurrir del tiempo, podrán ser mejorados para que cumplan de manera plena la tarea fundamental de protección de los derechos humanos, pero esa es una meta que corresponde a los propios Estados definir y ejecutar, porque los órganos creados por la comunidad internacional no son totalmente autónomos sino que nacen de la voluntad de los Estados que hacen parte de ella.

Desde otro punto de vista, es obvio que los órganos del sistema interamericano, por su conformación son mucho más independientes y menos politizados que los del sistema universal.

La tarea inmediata, en todo caso, es la de consolidar no sólo los mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos sino el goce efectivo y pleno de éstos por parte de todos los miembros de la comunidad internacional. Esta es una tarea urgente y necesaria.



# SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA SU RELACION CON LOS DERECHOS HUMANOS \*

*José Narro Robles\*\**

Celia Pérez \*\*\*  
Santiago Lastiri \*\*\*  
Mauricio Garduño\*\*\*

## INTRODUCCION

Si nos hacemos la pregunta de cuál es el vínculo entre seguridad social y derechos humanos, debemos responder que sus intereses son coincidentes en la protección de la dignidad humana y en todos los aspectos que buscan tanto la satisfacción de las necesidades más elementales, como el derecho de pertenencia a la propia seguridad social.

Conforme lo establece el Artículo 2º de la Ley del Seguro Social en México, "la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo", es por lo tanto, un elemento fundamental de la justicia social. Asimismo señala el Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que "toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

\* Ponencia presentada en la Primera Sesión Plenaria, 22 de abril, 1992

\*\* Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

\*\*\* Instituto Mexicano del Seguro Social

Este paralelismo remarca en ambas concepciones, un ideal de protección del ser humano en donde la seguridad social es el arma práctica que permite con base en su organización, estructura y legislación, dar cuerpo a esos derechos básicos.

## **CLASIFICACION DE PAISES DE AMERICA LATINA DE ACUERDO AL NIVEL DE DESARROLLO DE SU SEGURIDAD SOCIAL**

No existe una metodología universalmente aceptada que nos permita realizar un seguimiento comparativo del desarrollo de los distintos regímenes de la seguridad social en América Latina y por consiguiente, carecemos en la actualidad de una clasificación efectiva. Sin embargo, la más familiar a muchos de ustedes es la que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha empleado y puede considerarse como un legítimo intento de la búsqueda de una que resulte funcional.

Esta clasificación, introducida originalmente por el doctor Carmelo Mesa Lago, profesor de economía y asuntos latinoamericanos de la Universidad de Pittsburg en Estados Unidos, facilita el abordaje de la seguridad social dentro de un contexto histórico dependiendo de la década de su inicio en cada país.

Dicha clasificación nos presenta un agrupamiento de países de la siguiente manera:

- 1) Países primarios, denominados pioneros por el BID
- 2) Países intermedios
- 3) Países tardíos

Los países primarios, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, concentran el 46.1% del total de la población actual en América Latina y fundaron sus sistemas de seguridad social entre los años de 1920 y 1930. Estos países se caracteriza-

ron por desarrollar sistemas de seguridad social altamente estratificados, como resultado de las gestiones de grupos organizados o bien de sus respectivos gobiernos. A pesar de pronunciarse a favor de una política de cobertura universal y de fácil acceso, la realidad es que dichos países mantienen un sistema inequitativo, caracterizado por un amplio paquete de prestaciones para un grupo reducido de población mientras que la mayoría sólo percibe una protección mínima.

Los países intermedios, entre los que inicialmente se encontraban Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela, cuentan con el 43.5% del total de la población actual e iniciaron sus operaciones de seguridad social entre los años de 1940 y 1950. Aunque Bolivia, Ecuador y Perú son parte de este grupo, sus sistemas de seguridad social no evolucionaron a la par de los demás. Considerando el nivel de desarrollo económico de este grupo en los años iniciales de su seguridad social, así como la distribución de su población en cuanto a una mayor concentración en áreas rurales; muchos de ellos establecieron sistemas generales de seguridad social menos estratificados que aquellos de los países primarios. Aunque la mayoría de las naciones intermedias pretendieron extender su paquete de prestaciones a la población en general, se caracterizan por tener una menor cobertura de población, menor cobertura de riesgos y un sistema con menos flexibilidad para la adquisición de las prestaciones.

Finalmente, los países tardíos que incluye el 10.5% de la población actual de América Latina está representado por algunos de los países latinoamericanos menos desarrollados y por el grupo de las naciones del Caribe de habla inglesa, cuyos sistemas fueron establecidos entre 1950 y 1970. Los países latinoamericanos menos desarrollados poseen sistemas generales de seguridad social con coberturas de población realmente bajas y sistemas de prestaciones reducidos y poco flexibles en cuanto a su acceso. Por otra parte, los países del Caribe de habla inglesa adoptaron regímenes semejantes al modelo británico y con cobertura universal.

El trabajo del doctor Mesa Lago nos presenta un análisis histórico de la seguridad social en nuestros países. Este enfoque nos permite distinguir los problemas de los sistemas y las consecuencias de las políticas de la seguridad social de los distintos grupos señalados anteriormente, y cómo es que estas experiencias pudieron y aún pueden ser tomadas como puntos de referencia en el diseño y reorientación de los propios sistemas de seguridad social.

Lo anterior puede ser mejor entendido al señalar que, sin excepción, los sistemas de los países primarios presentaron serios problemas financieros que en algunos casos se tradujeron en crisis. Tal parece ser que el origen de la problemática de estos sistemas respondía de alguna manera a lo que inicialmente consideramos eran sus atributos. Es decir, que su cobertura era universal y que no contaban con sistemas de financiamiento equilibrados; existencia de amplias prestaciones; carencias de mecanismos de control en cuanto a acceso; madurez del programa de pensiones y desde luego la evolución natural de las características demográficas de su población, que en su conjunto dieron origen a esta compleja problemática financiera que atentaba contra la sobrevivencia misma de esos sistemas de seguridad social.

Esto ciertamente no se presentó en los países intermedios ya que en éstos existió un sistema más uniforme, con prestaciones más conservadoras, con menos cobertura pero con una expansión gradual y sostenida tal como ha sido el caso de México como lo veremos más adelante. Además, los países intermedios han tenido poblaciones más jóvenes comparada con las de los países primarios. Por último, los países tardíos fueron y han sido más restringidos en su cobertura y prestaciones y cuentan con una población aún más joven.

La riqueza de estas experiencias para nuestros sistemas, radica en reconocer la capacidad que éstos deben desarrollar para anticipar las consecuencias de la evolución natural de la seguridad social hacia la madurez, y así

establecer las debidas direcciones estratégicas que garanticen su viabilidad financiera, concurrente con su objetivo de extender sus beneficios a mayores núcleos de población.

Una manera más específica de poder visualizar la situación de la seguridad social en América Latina sería a través de la propia expresión estadística de algunos indicadores tales como cobertura, amplitud del paquete de prestaciones y el gasto de la seguridad social como porcentaje del producto interno bruto de cada país.

En cuanto a cobertura podemos distinguir los grupos descritos en los siguientes cuadros, que incluye:

Países en donde la seguridad social cubre menos del 25% de la población total.

Países con cobertura entre el 25% y 50%.

Países con más del 50% de cobertura, pero menos del 75% de la población, siendo éste el caso de México.

Finalmente, un grupo de sólo dos países (Brasil y Costa Rica) con más del 75% de su población cubierta, cifras logradas en base de la cotización urbana transferida al campo.

A medida que existe un incremento del producto interno bruto *per-cápita* entre países, también se observa en términos generales un incremento de cobertura poblacional por parte de la seguridad social con excepciones como la de Costa Rica que presenta una cobertura alta y un PIB/PC moderado, a la inversa Venezuela con un PIB/PC muy alto y una cobertura modesta y Nicaragua con el PIB/PC más bajo del grupo y con una cobertura relativamente baja.

En cuanto al gasto en seguridad social como porcentaje del producto interno bruto de cada país y su relación con la cobertura poblacional, dicha relación no es muy clara tal como se indica en este cuadro.

También podemos observar que el gasto de la seguridad social como porcentaje del PIB para 1980 es paralelo al por ciento del total de la población cubierta. Además, se incluye en la tercera columna el gasto en seguridad social que sería requerido para poder hablar de una cobertura universal. Aquí podemos distinguir que para lograr este fin, es necesario un drástico incremento en países como Perú, Colombia, Guatemala, Ecuador, Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana, en donde estaríamos hablando de aumentos que irían entre 6 y 17 veces su gasto como porcentaje del producto interno bruto para 1980.

Un indicador que seguramente da idea de la extensión e importancia de la seguridad social es el propio paquete de prestaciones o beneficios que se ofrecen a través de ésta. Las prestaciones más comunes de la seguridad social están comprendidas en cinco grandes grupos: 1) Vejez, invalidez y muerte, 2) Enfermedad y maternidad, 3) Accidentes de trabajo, 4) Desempleo y 5) Asignaciones familiares.

En este esquema de los países latinoamericanos más representativos podemos distinguir que para 1988, la amplitud de sus prestaciones fue muy variable, aunque todos los sistemas ofrecen cobertura sobre 1) Vejez, invalidez y muerte; 2) Enfermedad y maternidad; y 3) Accidentes de trabajo, existen especificaciones muy particulares en cada sistema, las que a su vez pueden ser ampliadas o restringidas. Sólo 17% de todos los países (Brasil, Chile y Uruguay) complementan su paquete de prestaciones con seguros de desempleo y asignaciones familiares), además de las tres comunes a todos los sistemas. Las asignaciones familiares son claramente las más frecuentes de estas dos prestaciones.

Finalmente, un indicador que permite mostrar claramente el avance de la

seguridad social en nuestros países, es el incremento de la cobertura en la población económicamente activa entre dos o más puntos de referencia en tiempo.

Esta tabla es indicativa del avance de la cobertura entre 1960 y el período 1985-1988. Tomando en consideración las restricciones en cuanto a la disponibilidad de datos, a excepción de la República Dominicana, todos los países presentaron incrementos significativos de sus coberturas en el período de 25 años. Los datos de la columna derecha son indicativos del efecto positivo de la seguridad social no sólo en cuanto a favorecer a los asegurados, sino también a sus dependientes, mostrado por los porcentajes de cobertura con respecto a la población en general.

Dicha extensión de cobertura se debe principalmente a los seguros de enfermedad y maternidad y a las asignaciones familiares.

### **La seguridad social: el caso de México.**

La seguridad social en México es responsabilidad del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y otras instituciones que protegen a grupos específicos de población.

Respecto al IMSS, tiene sus antecedentes en nuestra Revolución iniciada en 1910, que costó más de un millón de vidas. En 1917 se logra reunir al Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro emitiéndose la constitución de ese año. En ella, se separa del Código Civil en el que tradicionalmente había permanecido la legislación laboral y es convertida en norma constitucional, con posterioridad se promulga la Carta Magna a la que quedan subordinadas las leyes estatales de la federación, la que incluye el artículo 123 del cual deriva toda la reglamentación laboral. En el año de 1924, se agrega la reforma sobre el seguro obrero. En 1929, se le da al gobierno federal la facultad de legislar en materia de trabajo, y en el año de 1931 se expide la ley federal del trabajo.

Es hasta el año de 1938 que el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas envía a las cámaras de diputados y senadores una iniciativa de ley del seguro social sin que ésta sea aprobada. Más tarde, en el año de 1942, el Presidente Manuel Avila Camacho también envía un proyecto de ley a las cámaras en el mismo sentido, es aprobado, y en enero de 1943 se publica como ley. Ese mismo año, el Instituto Mexicano del Seguro Social inicia sus funciones.

La ley del seguro social, estaba destinada principalmente a las relaciones laborales del trabajo urbano; sin embargo, en su artículo sexto faculta la extensión al régimen rural. Con base en este artículo, en el año de 1954, el entonces Presidente Adolfo Ruiz Cortinez implanta el seguro social al campo en los estados de Sonora, Baja California y Sinaloa, fijándose las cotizaciones con base en el número de hectáreas laboradas.

En el año de 1959 se modifica la ley haciendo obligatorio a los patrones la inclusión de los trabajadores rurales al seguro social, con cotizaciones del 50% de la cuota y otro 50% como obligación para la federación.

Más tarde, en 1954, se incorpora al seguro social un grupo importante de trabajadores del campo, los productores de caña de azúcar, a éstos se les fija la cotización a partir de los kilos de azúcar producidos, correspondiendo 50% a la empresa, 25% al trabajador.

Nuevamente en el área rural, en 1965 se incluye a pequeños propietarios, mediante un sistema de pago compartido entre el propietario y el gobierno federal y cuando existe un patrón se le hace responsable de la cotización correspondiente a enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, cesantía y muerte.

El 6 de noviembre de 1972 se incorpora otro grupo campesino, el productor de henequén, en 58 municipios del Estado de Yucatán. El banco oficial que otorga los créditos para los trabajadores se hace cargo de retener las cuotas



de cotización. Las prestaciones en dinero no se otorgan dado que el trabajador recibe semanalmente el anticipo del crédito total correspondiente a su producción.

Por lo que toca a la atención médica, se puede decir que la misma se presta en un modelo de tres niveles conforme a la patología que presenta el demandante, y con un sistema de referencia y contrarreferencia de un nivel a otro. En 1973 el Presidente Luis Echeverría envía una iniciativa de ley que es aprobada por las Cámaras y esta nueva ley se publica en el Diario Oficial el 12 de marzo del mismo año con la finalidad primordial de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos.

También en 1973, en el Estado de Nayarit, se incorporan los campesinos productores de tabaco y sus familias. Las cotizaciones son tripartitas correspondiendo 50% a la compañía tabacalera, 25% al trabajador y 25% al Gobierno Federal.

El 20 de agosto de 1973 se incorporan en el Estado de Tabasco productores de plátano; y en 1975 productores de algodón en la Comarca Lagunera del Estado de Coahuila.

Nuevas modificaciones legislativas incluyen a grupos rurales con mínima capacidad contributiva en los llamados esquemas modificados.

Simultáneamente, nace la llamada solidaridad social destinada a trabajadores del campo sin capacidad de cotización. El proyecto de financiamiento se realiza en principio con base en la aportación del 40% del Instituto Mexicano del Seguro Social y 60% por el Gobierno Federal. La contribución de los beneficiados es con jornadas laborales en trabajos en sus propias comunidades, en servicios de construcción de infraestructura sanitaria: drenaje, agua potable y letrinas. Todo lo anterior de acuerdo con las posibilidades y necesidades locales. En la actualidad, el Programa IMSS-Solidaridad atiende a más de 10 millones de mexicanos en 18 Estados de la República y su

financiamiento se realiza a través de fondos proporcionados íntegramente por el Gobierno Federal.

También, simultáneamente se ha ido extendiendo lo que se denomina el régimen ordinario de seguridad social, relativo en primer término a la relación obrero-patronal en el área urbana. A la fecha, el total de la población cubierta por el Instituto Mexicano del Seguro Social es de más de 38 millones de habitantes, sin incluir a los casi 11 millones de los llamados solidariohábientes mencionados en el párrafo anterior.

La segunda entidad de seguridad social en importancia en nuestro sistema es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que tiene como antecedente remoto a la dirección general de pensiones civiles y de retiro, fundada en 1925, y la que exclusivamente otorgaba pensiones por vejez, invalidez, muerte y retiro, posteriormente, a manera de invertir los excedentes del fondo de pensiones, se autorizó el préstamo a los trabajadores del Estado para el financiamiento de casas-habitación o préstamos menores.

La prestación médica no estaba incluida en los servicios que proporcionaba esta dirección por lo que las diferentes dependencias del Estado crearon sus propios servicios o los subrogaron, siendo éstos de la más diversa calidad y extensión y prácticamente concentrados en la Ciudad de México.

El 31 de diciembre de 1959, la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abroga la ley de pensiones civiles de 1947 y se decide proteger no sólo al trabajador en los riesgos del trabajo, sino que se obliga a prestar atención médica y servicios sociales a los trabajadores y sus familias.

La cotización se cubre con 2% como aportación del trabajador y 6% con las aportaciones del Estado. Inicialmente, se subrogan los servicios hospitalarios en instalaciones privadas y posteriormente se inicia la construcción de una

red de clínicas y hospitales en toda la República Mexicana. En 1963 se publica en el Diario Oficial la ley federal de los trabajadores al servicio del estado. Para el año de 1966, el ISSSTE protegía a 323,000 trabajadores de base, 50,000 supernumerarios y de confianza, así como a sus respectivas familias, llegando a totalizar 995,000 habitantes.

En 1983, en las principales ciudades se construyeron unidades periféricas, clínicas y hospitales llegando a cubrir 5 millones de habitantes. Ese mismo año se modificó su estructura administrativa y se estableció el modelo de atención médica regionalizada con referencia de pacientes por niveles. A través de la nueva ley el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para el año de 1987, atiende a un total de 7 millones de habitantes y actualmente cubre a casi nueve millones.

En el año de 1983 se consagra el derecho a la protección de la salud como un derecho constitucional. La Secretaría de Salud como parte del ejecutivo federal promueve la ley general de salud reglamentaria del artículo constitucional, por lo que se convierte en la instancia que norma toda legislación relativa a la atención médica nacional y emprende programas de desconcentración administrativa y técnica; al tiempo que se establecen programas prioritarios de atención de padecimientos prevenibles por vacunación, de control de enfermedades transmisibles, de detección de enfermedades crónico-degenerativas y odontológicas, de planificación familiar y nutrición, de formación de recursos humanos, rigiendo en ese sentido a todos los servicios médicos del país, incluyendo los otorgados por la seguridad social.

Finalmente, existen instituciones de seguridad social para los trabajadores de las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina y Fuerza Aérea, que cubren tanto a las fuerzas castrenses como a sus familias. En conjunto, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los institutos de servicios a las fuerzas armadas y otros menores de algunas instituciones descentralizadas como Petróleos Mexicanos, llegan a cubrir casi al 60% del total de la población nacional.

El largo camino relatado resalta los resultados de un proceso gubernamental continuado que sabemos, aún no está terminado. En México aspiramos a la cobertura total, a la elevación de la calidad y a una producción más eficiente de servicios.

En materia de los servicios de atención a la salud que ofrece la seguridad social, creemos que México ha logrado llegar, incluyendo a los solidariohabitantes, a la cobertura del 70% de la totalidad de sus habitantes gracias a la creatividad, inventiva y flexibilidad para buscar programas que respondan, dentro de nuestra realidad, a las necesidades de la heterogénea población del país. No creemos que esto sea un ejemplo excepcional, pero sí, que parte de nuestras experiencias y modalidades pueden ser intercambiadas con algunos de nuestros países hermanos.

No cabe duda que los países de América Latina comparten graves problemas históricos, geográficos, culturales, sociales, demográficos, económicos y políticos, los cuales han hecho que la evolución de la seguridad social y los derechos humanos en ocasiones se vean retrasados, y en otras incluso claramente ignorados.

Existen contrastes importantes entre algunos de nuestros países en cuanto al crecimiento demográfico y a la composición racial. Con casos en los que existe un gran contingente indígena con dialectos y costumbres especiales, religión acentuada y uso preferente de la medicina tradicional, situación que origina que todavía se establezcan modalidades regionales muy singulares de lenta y progresiva solución.

Otros países con base racial criolla o grupos étnicos europeos poco mezclados también comparten sus problemas particulares y todos en su conjunto confrontan una problemática económico-política.

¿Qué conclusiones podemos sacar de lo anteriormente dicho? Que resulta indispensable desarrollar acciones que conduzcan a nuestros sistemas a

mejorar los ingresos, equilibrar las prestaciones y reducir los gastos administrativos.

## **CONCLUSION**

No desearía que después de la presentación de las cifras estadísticas y de algunas consideraciones que he afirmado, pudiera pensarse que tengo un concepto pesimista del futuro de la seguridad social en la región puesto que esto no es así, he señalado lo que se ha realizado y eso nos demuestra lo que falta por hacer; tarea a la que debemos aplicar todos nuestros esfuerzos.

En el caso de México, la seguridad social ha alcanzado un enorme desarrollo, basta con visitar nuestro vasto territorio para encontrar los símbolos del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a través de sus unidades médicas, para darnos cuenta de la gigantesca estructura médico-hospitalaria que se ha logrado establecer para proporcionar atención médica en el país.

Durante las cinco últimas décadas, la atención institucional de millones de partos ha mejorado los índices de mortalidad materno-infantil; los millones de consultas otorgadas de tratamientos médicos proporcionados y de cirugías practicadas, así como los incontables actos de planificación familiar, prevención de patologías por vacunación y otras muchas actividades para el fomento de la salud, han permitido prolongar la esperanza de vida de manera significativa, abatir la mortalidad infantil y hacer más pausado el crecimiento demográfico.

Si analizamos los indicadores de vida y de salud de Latinoamérica, veremos que existen logros que están entre otras cosas en relación directa con la cobertura de la seguridad social, y con los logros de los ministerios de salud, que trabajan paralelamente en dirigir, normar y ejecutar actividades relativas a la salud.

Estamos seguros, porque así lo comprueban los resultados, que esto sucede en mayor o menor grado en todas las repúblicas hermanas de Latinoamérica; sabemos de los grandes sucesos económicos y políticos que nos afligen con variable intensidad, pero estamos seguros que esos quebrantos serán superados.

Y hemos mencionado que la seguridad social es la mano ejecutora de muchos de los derechos humanos y que éstos no sólo son un enunciado o una buena aspiración.

Tenemos la certeza de que los derechos humanos serán logrados íntegramente; sabemos que todo cambio social requiere de tiempo y de un esfuerzo denodado de aquellos que tienen la responsabilidad de ser los guardianes y promotores de estos derechos. Para este fin, debemos lograr cambios legislativos, estructurales y económicos que permitan llegar al colofón del libro de ética del notable profesor Romano Muñoz Guillemín: "**vivir una vida más culta en un régimen social más justo**".

**COMENTARIO AL TEMA**  
**"SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA" \***

Huáscar J. Cajías \*\*

En la exposición "Seguridad Social en América Latina y su relación con los derechos humanos" ante todo hay que rescatar la amplia descripción de la situación de los sistemas de seguridad social en cada país de América Latina. Si bien se basa casi exclusivamente en la caracterización del Banco Interamericano de Desarrollo, ésta de todos modos nos permite alcanzar una visión panorámica del estado del desarrollo de la seguridad social en nuestro subcontinente.

Se hace referencia, al recuperar algunas de las constantes apuntadas en la exposición: 1) el muy disímil desarrollo alcanzado en cada país, 2) la muy variada organización operativa y nomenclatura adoptadas nacionalmente; 3) la uniformidad de criterio y voluntad política para tender a la universalidad, aunque en lo concreto, los éxitos nacionalmente alcanzados difieran entre sí mucho; y 4) el estado aún muy básico de los procesos de cooperación internacional en el rubro de la seguridad social.

Se observó que el tema tratado por José Narro Robles es además vasto, complejo y contiene una muy amplia diversidad de variables y posibilidades de enfoques y énfasis alternativos .

Aprovechando la mención de la necesidad de intercambiar experiencias, se hace referencia al proceso de integración de las seguridades sociales nacionales de los países componentes del Grupo Andino, por ser un tema también inscrito en la cuestión de evaluar el estado de la seguridad social en América Latina.

\* Comentario al tema presentado en la Primera Sesión Plenaria, 22 de abril, 1992.

\*\* Miembro del Consejo Técnico del Instituto Boliviano de Seguridad Social. (Bolivia)

Para entender este propósito subregional es necesario recordar algunos antecedentes.

El proceso de democratización de nuestro continente ha ido acompañado, como una constante, por la reconversión de las economías nacionales que, a su vez se hallaban en una profunda crisis.

Estas substantivas transformaciones en la esfera económica suponen en buena parte de nuestros países -baste ver los ejemplos inmediatos de Venezuela y Perú- la urgente necesidad que ellas, a su vez, se hallen acompañadas por profundos cambios del sistema político y de las políticas sociales nacionales.

Es en base a este reconocimiento que, a la par de promoverse el mejoramiento de cada sistema de seguridad social propio de cada país, dentro del Area Andina se comenzaron a definir vías de articulación de los mismos, también relacionados con el actual proceso de reenlazamiento de los mecanismos de integración existentes en América.

Permítaseme un breve recuento cronológico de los pasos dados en función de lograr esta integración:

La Directriz 13 del "Acta de La Paz", suscrita en el IV Consejo Presidencial Andino, dispuso que los responsables de la Seguridad Social de los países de la Subregión, celebren en la Ciudad de La Paz el mes de febrero de 1991 una reunión para establecer las bases del CONVENIO ANDINO DE SEGURIDAD SOCIAL.

En cumplimiento a esta directriz, el mes fijado se reunieron por primera vez en la ciudad de La Paz, los Presidentes y Directores de los Institutos de Seguridad Social de la Subregión. En esta oportunidad se acordó:

1.- Que el Instituto Boliviano de Seguridad Social, disponga que a través de



una comisión de juristas, se elabore un trabajo de legislación comparada, en base a la nomenclatura aprobada por la OIT.

- 2.- Que como parte del indicado trabajo, se presente un anteproyecto de CONVENIO, el mismo que podría ser revisado en una segunda reunión.
- 3.- Que a objeto de establecer un trabajo coordinado con la Salud Pública, puedan incorporarse los Ejecutivos de la Seguridad Social del área andina a las reuniones de la REMSAA (REUNION DE MINISTROS DE SALUD DEL AREA ANDINA).
- 4.- Se solicite a la OPS/OMS preste apoyo, designando un Asesor que asumiría la Secretaría Ejecutiva itinerante, hasta tanto se acuerde la sede de esta Secretaría.

Coincidiendo con la REMSAA que se celebra en la ciudad de Sucre-Bolivia, en abril/91, se reúnen por segunda vez los Presidentes y Directores de los Institutos de Seguridad Social, oportunidad en la cual se presenta el trabajo encomendado al IBSS.

En esta segunda reunión, se acordó:

- 1.- Que el trabajo, así como el anteproyecto de CONVENIO sea revisado por cada uno de los otros países, quienes en un plazo perentorio, enviaron al IBSS sus observaciones y sugerencias a fin de enmendarlo para su posterior presentación a las cinco Cancillerías.
- 2.- Establecer reuniones conjuntas REMSAA y Seguridad Social para sentar las bases de un trabajo coordinado en el campo de la salud.
- 3.- Se aprobó un Reglamento transitorio para el funcionamiento de lo que se dio en llamar la REDIPSSAA (REUNION DE DIRECTORES Y PRESIDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL AREA ANDINA), habiénd-

dose encomendado la Secretaría Ejecutiva itinerante al Dr. Jorge Castellanos, Asesor de la OPS/OMS.

En dicho reglamento se determinó que la Presidencia la asuma el Director o Presidente de la Seguridad Social donde se celebre la reunión y que, eventualmente, la Secretaría esté en Washington, sede del Doctor Castellanos.

4.- Se acordó celebrar la próxima reunión en la ciudad de Caracas.

Para esta nueva oportunidad del V Consejo Presidencial Andino se sostuvo una reunión previa con los Cancilleres de los cinco países, oportunidad en la cual se estableció que el CONVENIO aún no estaba lo suficientemente maduro para su aprobación, acordándose un nuevo análisis en base a los lineamientos dados por los cancilleres.

En la reunión de Cartagena de Indias-Colombia, tampoco se quiso viabilizar el CONVENIO. Sobre todo por los posibles cambios que se estarían operando, referidos particularmente a lo que puede suponer la privatización de algunos o de todos los seguros.

Como se puede observar, el Convenio de Seguridad Social del Area Andina se halla aún en una fase primaria de implementación, dificultada todavía por ser, en cierto modo, una experiencia inaugural.

Para entender su potencialidad cabe analizarlo en tres planos básicos: lo que significa en cuanto a progreso de la seguridad social del continente, lo que puede suponer en el área de la cooperación y el intercambio técnico y científico y en la reciprocidad de servicios.

La Tarjeta Andina de Seguridad Social (TASS), que es el programa más avanzado de todos los planteados como posibles espacios de integración de las seguridades nacionales pertenece a este tercer plano de trabajo; beneficia ante todo a la solución de los problemas de frontera y permite mejores

condiciones de vida a aquella población migrante entre países. En este sentido cabe ya diferenciar la diversa realidad fronteriza en la subregión. Mientras que Colombia y Venezuela poseen una frontera de tránsito intenso, Bolivia -usando el ejemplo de mi país- apenas colinda con Perú con una frontera, si bien extensa, poco transitada.

Es probable que ello suponga que dentro del marco del Convenio, se desarrollen programas bilaterales según la presión que ejerzan problemas específicos, y también, en el caso de Bolivia, éstos le sean válidos para lograr instrumentos similares en función de proteger a su población que migra periódicamente a otros países limítrofes como Argentina, Chile y Brasil pertenecientes a MERCOSUR.

En el plano del intercambio científico y tecnológico se han propuesto el desarrollo de un inventario de los requerimientos de cada país y un programa de Asistencia Técnica y de transferencia de tecnología en el área médica inicialmente, pero susceptible de ampliarse a otras áreas de apoyo en los sistemas de seguridad social, como la organización y uniformización de la información, por ejemplo. Estos planteamientos abren una amplia perspectiva de cooperación, en que el principio de solidaridad, tan caro para la seguridad social, alcanza a la relación entre países y pueblos.

En el plano más general, me suscribo a lo señalado por el informe de Colombia que a la letra dice: "la seguridad social concierne a todos los miembros de la sociedad porque protege la salud, la vejez, la familia y el trabajo. La efectividad del derecho a la seguridad social es una necesidad fundamental de la humanidad que contribuye a realizar una mejor justicia social y económica, en función del mejoramiento de los niveles de vida y el bienestar social" ... pues " la seguridad social ha dejado de ser concebida en sentido restringido como un instrumento técnico de cobertura de riesgos, para constituirse, además en un objetivo de las políticas de los países andinos, que a través de la integración económica y social, brinde a sus habitantes el mayor grado de bienestar."

Otra perspectiva válida también dentro del análisis del tema de la presente ponencia y su relación con los derechos humanos es el de los grupos étnicos que son parte de las sociedades nacionales. Sólo quiero hacer un apunte al respecto: se ha consagrado el derecho de cada cultura de vivir según sus preceptos y costumbres; uno de los desafíos necesarios a resolver en muchos de nuestros países es el de tomar en cuenta este derecho en la ampliación de la cobertura de población.

Siguiendo la reflexión que propone este seminario sobre la relación que se establece entre derechos humanos y seguridad social cabe, para terminar mi comentario, aproximarnos a otra certidumbre. Los países que transitamos de gobiernos *de facto* a regímenes democráticos hemos buscado con este cambio superar lo que podemos llamar los pecados de obra cometidos contra los derechos humanos consagrados universalmente.

Si bien en el artículo 22 de la Carta Internacional de 1948 y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, entre otros, se explicita el derecho de todos a la seguridad social, hemos constatado en los países del área el reducido porcentaje de población protegida. Las medidas nacionales que cada país adopta y este esfuerzo regional de mejoramiento de la seguridad social, muestran la voluntad política de superar este pecado de omisión que cometemos contra los derechos humanos.

## **SEGUNDA SESION PLENARIA**



# MEDIDAS COLECTIVAS DE LA SALUD Y LOS DERECHOS HUMANOS\*

*Raúl Altamira Gigena \*\**

## I.- INTRODUCCION - LOS DERECHOS HUMANOS

Para analizar las medidas colectivas de la salud y los derechos humanos es necesario esclarecer previamente algunos aspectos que contribuirán al análisis integral del tema en estudio.

En primer lugar es conveniente recordar el concepto y contenido de los llamados derechos humanos en razón de existir una distorsión o parcialización conceptual.

En efecto, en algunos sectores de la comunidad se interpreta que los derechos humanos se circunscriben a la garantía de la libertad individual, no ser detenidos sin orden judicial o la posibilidad de contar con el asesoramiento jurídico pertinente.

Ello significa una versión muy parcializada de lo que son los derechos humanos y lógicamente provoca error en su contenido integral.

Con razón afirma su Santidad Juan XXIII "el progreso de la ciencia y los inventos de los técnicos nos manifiesta el maravilloso orden que reina en los seres vivos y en la fuerza de la naturaleza al mismo tiempo que la grandeza del hombre que descubre este orden y crea los medios aptos para adueñarse en esas fuerzas y reducirlas a su servicio. Pero los programas científicos y los

\* Ponencia presentada en la Segunda Sesión Plenaria, 22 de abril, 1992.

\*\* Profesor de la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina

inventos técnicos nos muestran sobre todo la grandeza infinita de Dios creador del Universo y del hombre... ¡Cómo contrasta en cambio con este orden maravilloso del Universo el desorden que reina no sólo entre los individuos sino también entre los pueblos! Parece que sus relaciones no pueden regirse sino por la fuerza... Un error en el que se incurre con bastante frecuencia está en el hecho de que muchos piensan que las relaciones entre los hombres y sus respectivas comunidades políticas se pueden regular con las mismas leyes que rigen las fuerzas y los seres irracionales que constituyen el Universo, siendo así que las leyes que regulan las relaciones humanas son de otro género y hay que buscarlas donde Dios las ha dejado escritas, esto es, en la naturaleza del hombre. Son, en efecto, estas leyes las que indican claramente cómo los individuos deben regular sus relaciones en la convivencia humana; las relaciones de los ciudadanos con la autoridad pública dentro de cada comunidad política; finalmente, las relaciones entre los ciudadanos y comunidades políticas de una parte de aquella comunidad mundial, de otras que las exigencias, el bien común universal reclaman urgentemente que por fin se constituya" (*Pacem In Terris*).

Para poder hablar de "derechos humanos" es necesario que en toda comunidad organizada y fecunda se coloque como fundamento y principio que todo ser humano es persona, es decir, "una naturaleza dotada de inteligencia y de voluntad libre, y que, por tanto, en esa misma naturaleza directamente nacen al mismo tiempo derechos y deberes que, al ser universales e inviolables, son también absolutamente inalienables..." (*Pacem In Terris*).

El hombre posee derechos y deberes que necesariamente deben respetarse, observarse y defenderse para poder sostener la existencia de los derechos humanos.

Los derechos que lo integran son: a) Derecho de existencia y a un nivel de vida digna. b) Derecho a los valores morales, culturales, como son el respeto a su persona, a la buena reputación, a la libertad para buscar la verdad y, dentro de los límites del orden moral y del bien común, para manifestar y



defender sus ideas, para cultivar cualquier arte y para tener una objetiva información de los sucesos públicos c) Derecho a honrar a Dios según el dictamen de la recta conciencia, d) Derecho a la elección del propio estado, y por consiguiente a crear una familia con paridad de derechos y deberes entre el hombre y la mujer, o también a seguir la vocación al sacerdocio o vida religiosa; e) Derecho de asociación, que se traduce en el derecho de reunión, de constituir cuanta asociación o sociedades estiman convenientes, a sancionar sus estatutos y a disolverlas con plena libertad, f) Derecho de emigración e inmigración, g) Derechos políticos, exteriorizados en la posibilidad de tomar parte activa en la vida pública y contribuir a la consecución del bien común.

Simultáneamente existen deberes a observar: a) Deber de vivir dignamente; b) Deber de buscar cada día más amplia y profundamente la verdad; c) Deber a una mutua colaboración procurándose recíprocamente el bien; d) Deber de actuar con responsabilidad, equidad y madurez.

De lo expuesto surge que admitir la existencia de "derechos humanos" significa reconocer que el ser humano por el hecho de serlo, tiene un derecho inherente e inalienable, un derecho moral que se deriva del hecho que el hombre es un ser humano, y con ello se garantiza la dignidad del individuo.

## **II.- LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

Entre los derechos humanos y la seguridad social existe una vinculación esencial y muy profunda, que nace de la propia razón de ser de la seguridad social: la cobertura de las contingencias sociales, es decir todas aquellas circunstancias o eventos que al hombre le provocan riesgos, temor, incertidumbre o daño.

Con razón afirma Pla Rodríguez: "a diferencia de otras disciplinas jurídicas que versan sobre bienes o sobre actividades, el derecho del trabajo y de la seguridad social busca la protección del ser humano en cuanto tal, o sea, en

último término, ha surgido con la finalidad de proteger los derechos humanos, cualesquiera que sea la fórmula verbal que se utiliza" ("Los derechos humanos y el derecho del trabajo", Revista "Informa" de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, año III. N° 5, 1991, pág. 9).

A través de la seguridad social se busca la protección integral del hombre ante las circunstancias más difíciles que pueda atravesar en su vida, principalmente cuando debe afrontar los riesgos.

Existen numerosas semejanzas o similitudes entre la seguridad social con los derechos humanos.

La seguridad social posee un fondo iusnaturalista que, de algún modo limita e influye al legislador; también la seguridad social ha recurrido a las dos palancas instrumentales que han asegurado el reconocimiento de los derechos humanos: la incorporación a la norma constitucional y la protección internacional.

El proceso de constitucionalización de la seguridad social se encuentra plasmado en las mayorías de las constituciones americanas, pudiendo citarse la mexicana de Querétaro de 1917 con su renombrado e histórico artículo 123, la constitución Argentina de 1949 derogada en 1956 y la reforma de 1957 con el art. 14 nvo. que incluyó en su 3ª parte los derechos de la seguridad social, en Uruguay en 1934 se incluyó también normas que hacen a la seguridad social y por ello coincidimos con Pla Rodríguez cuando sostiene: "no hay constitución que no haya incorporado a su texto alguna norma básica de derecho del trabajo y de la seguridad social".

En lo que hace al proceso de internacionalización, tuvo como protagonista principal a la OIT y posteriormente a numerosas entidades e instituciones como son: el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, la Asociación Internacional de Seguridad Social, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, etc., que han procurado, y lo siguen haciendo, la

aprobación de normas protectoras y de controlar la aplicación efectiva de las normas internacionales ratificadas por cada país.

Finalmente, debe quedar en claro que la cobertura de las contingencias sociales, razón de ser de la seguridad social es parte fundamental de los derechos humanos, en otras palabras, no se conciben derechos humanos sin la cobertura integral de las contingencias sociales, no podemos sostener la existencia de derechos humanos si no están protegidas las contingencias de salud, de vejez, de empleo, de cargas de familia, etc. En una palabra, la seguridad social integra los derechos humanos.

### **III.- COBERTURA DE LA SALUD Y LOS DERECHOS HUMANOS**

La reforma de la economía es una cuestión esencialmente moral porque atañe al deber ser de las instituciones públicas. Todo proyecto jurídico presupone una opción moral.

Hablar de reformas del Estado y de la economía implica la necesidad de repensar la estructura misma del gobierno, este repensar no es desinteresado. Muchos países se proponen la instauración de economías de mercado, que implica una profunda revisión de las relaciones existentes hasta ahora entre el Estado y la sociedad, y la cobertura de la salud que es una de las decisiones políticas fundamentales del Estado.

Para realizar esta tarea de transformación es necesario tener nociones claras sobre los principios que deben regir la vida social. La polémica es la guerra de las ideas. El diálogo, en cambio es el intercambio de las ideas.

La polémica busca suprimir al enemigo descalificándolo, el diálogo por el contrario, procura el reconocimiento del interlocutor, y su aporte al esclarecimiento de la verdad. Estatizantes, liberales y cristianos debemos escucharnos porque tenemos cosas diferentes pero a la par verdades que transmitirnos.

Con razón afirma Rafael Braun el primer problema que debe resolver toda comunidad política es la organización de la convivencia. Esto se hará de acuerdo con una determinada concepción del hombre y de su dignidad.

Algunos sostienen todavía que "el pueblo nunca se equivoca" pero es necesario organizar la sociedad política de manera tal para las mayorías. Para ello, "los derechos humanos", deben ser moral, deben traducirse en derechos civiles y políticos por medio de la ley positiva.

El moderno estado democrático de derecho aparece hoy como la única garantía eficaz de la vigencia de los derechos humanos, y por ende, de la dignidad humana. En esto el aporte de la tradición liberal fue decisiva, y ha sido recogido por el ministerio eclesial. Basta leer a Juan XXIII en "*Pacem In Terris*" para darse cuenta. ("Libertad y solidaridad es una economía de mercado", Revista "Criterio", Año LXIII, 1990, pág. 511).

Para brindar cobertura a la salud es necesario tener presente el principio de solidaridad y para ello debe quedar en claro que todo hombre es mi hermano y debe ser potencialmente mi prójimo, "porque la proximidad no es una cualidad del otro sino el resultado de mi acercamiento a él"; los seres humanos somos interdependientes, y porque lo somos, debemos ser solidarios. Debo ser el guardián de mi hermano.

Uno de los desafíos de este tiempo es agudizar la facultad creativa a los fines de institucionalizar la solidaridad. Hay una manera perezosa de hacerlo: confiarle al Estado el cuidado de los pobres, de los débiles y de los enfermos y luego acusarlo de que se ha transformado en una moderna sociedad de beneficencia; es necesario implementar mecanismos que primero ataquen las injusticias, y solamente luego recurran a la donación, porque la solidaridad es una virtud que aúna la justicia y la caridad.

Proponer una civilización del trabajo no de la holgazanería, aspirar a una sociedad de propietarios y simultáneamente pretender también una sociedad de trabajadores; esto es institucionalizar la solidaridad.

Los mecanismos de la solidaridad no son los de la caridad privada. "Deben inspirarse en los principios morales que justifican el sistema político y económico en que se desea vivir".

Es necesario estructurar mecanismos de participación de manera tal que la iniciativa privada tenga intervención en la educación, la salud, la construcción de viviendas, la asistencia social, otorgando por ejemplo subsidios a quienes verdaderamente lo necesiten, despojar a la administración pública de un poder burocrático que hoy se ha convertido en un escollo insalvable para la verdadera solidaridad por el derroche que hace de los recursos de que dispone.

Ser solidario es potenciar la subjetividad creativa del ciudadano, hacerlo socio y copartícipe de los planes de ayuda.

Para ello es necesario acortar la distancia entre los contribuyentes, los administradores y los beneficiarios, aplicando en el gasto social el principio de subsidiaridad.

Subsidiaridad es delimitador de competencias sociales, e implica que la sociedad toda o el Estado como organización jurídica de ella, no deben ejercer facultades que excedan lo que el individuo o los grupos sociales menores pueden traer por sí mismos; debe adoptarse una apreciación conforme a las circunstancias, que tenga en miras al bien común, debe hallar la correcta actuación subsidiaria del Estado junto con la libre iniciativa de los particulares. (Humberto Podetti, "Los sistemas complementarios privados de pensiones").

De lo expuesto surge que las instituciones de la libertad, participación, subsidiaridad y solidaridad se inspiran en los mismos principios porque no aceptamos sistemas políticos o económicos que estén al servicio sólo de las mayorías.

La mayoría sirve como criterio para la adjudicación de los cargos, pero no para asignar los beneficios de la acción colectiva. No queremos gobernar nuestros actos según el principio utilitarista que procura alcanzar el mayor bienestar para un mayor número, sino asegurar el disfrute de los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades básicas a todos los hombres.

En una sociedad pluralista encontraremos diferentes escalas de valores, y la discusión en torno del contenido de la moral pública puede hacerse áspero a ratos. La época de las unanimidades de hecho o impuestas pertenece al pasado.

Hoy, como a comienzos de la era cristiana estamos llamados a dar razón de nuestras esperanzas, pero hagámoslo con suavidad y respeto y con tranquilidad de conciencia. No esperemos que nos den siempre la razón.

Coincidimos con Vargas Llosa que la forma degenerada y perversa del capitalismo es el mercantilismo, "la vieja picardía criolla de los politicastos profesionales no sirve para hacer una reforma liberal en democracia".

Pasar de una economía enajenada por el subsidio y los controles, a una libre, tiene un alto costo social que no puede imponerse por sorpresa -con nocturnidad y alevosía- a una sociedad sin que ello genere tremendas explosiones de descontento y sustracción.

El gobernante debe tener muy claro que en una democracia no es elegido para "hacer lo que le dé la gana" sino para que ponga en práctica aquella política que fue convalidada por el voto y también, porque una reforma liberal tiene muchas posibilidades de frustrarse si ella se ve enfrentada a la oposición resuelta de aquellos sectores de la población a quienes se les pide los mayores esfuerzos para que ella tenga éxito.

También afirma con certeza Vargas Llosa que una reforma liberal si se limita a combatir la inflación, bajar las tarifas, reducir el gasto público y estimular la

inversión, sin remover las barreras que mantienen discriminadas a una mayoría de la población, impidiéndole el acceso a la propiedad y al mercado, puede fortalecer la moneda, equilibrar el presupuesto, elevar la producción, pero sus beneficios se confinarán en sectores muy minoritarios, en tanto que la mayoría recibirá sólo migajas (y a veces ni siquiera eso) del saneamiento y desarrollo de la economía del país.

Por eso, sin transformaciones profundas de las estructuras que entiendan la propiedad privada y den acceso a la empresa y a la iniciativa económica dentro del sector legal a quienes los sistemas mercantilistas imperantes han privado de todo ello, serán reformas "liberales" con pies de barro, pues no habrán hecho avanzar un ápice aquella justicia social -la igualdad de oportunidades- que es, junto con la libertad política y la economía de mercado, principio básico de una democracia liberal. (Venezuela, el segundo aviso -ruido de sables, Diario "La Voz del Interior", Córdoba, Argentina, 1 de marzo de 1992).

La protección de la salud en algunos países de América ha sido transferida del hospital público a los hospitales privados, y con ello el Estado ha procurado transferir su responsabilidad; en este aspecto la seguridad social cumple un rol fundamental porque la cobertura de salud necesariamente debe estar a cargo de los sistemas de seguridad social.

La protección de la salud como forma de proteger los derechos humanos ha sido motivo de permanente preocupación en los diferentes organismos internacionales y constituciones nacionales, por ejemplo la Constitución política de los Estados Unidos de México sancionada el 5 de febrero de 1917 en el tan renombrado art. 123 apart. XIV expresa: "los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecute; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo

que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario"; XV: "patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes".

La Carta de la OEA sancionada en Bogotá, Colombia en 1948 con la reforma introducida en Buenos Aires, Argentina el 27 de febrero de 1967 en su art. 43 inciso b resolvió: "el trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar..."- La Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre sancionada en Bogotá, Colombia el 2 de mayo de 1948 adoptó la siguiente resolución, art. XI: "toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad".

Art. XVI: "toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia...".

Carta Internacional Americana de garantías sociales aprobada en Bogotá, Colombia el 2 de mayo de 1948.

En el título dedicado a Previsión y Seguridad Social resolvió, art. 28: "es deber del Estado proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad sociales".



Art. 30: "El Estado, mediante normas adecuadas, debe asegurar la higiene, seguridad y moralidad en los lugares de trabajo".

Art. 31: "Los trabajadores, inclusive los trabajadores agrícolas, los trabajadores a domicilio, los trabajadores domésticos, los empleados públicos, los aprendices, aunque no reciban salario y los trabajadores independientes, cuando su afiliación fuere posible, tienen derecho a un sistema de seguro social obligatorio orientado hacia la realización de los objetivos siguientes: a) Organizar la prevención de los riesgos cuya realización prive al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia; b) Restablecer lo más rápida y completamente posible, la capacidad de ganancia o reducción como consecuencia de enfermedad o accidente; c) Procurar los medios de subsistencia en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, maternidad, invalidez temporal o permanente, cesantías, vejez o muerte prematura del jefe de la familia.

El seguro social obligatorio deberá atender a la protección de los miembros de la familia del trabajador y establecer prestaciones adicionadas para los asegurados de familia numerosa.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en París, Francia, el 10 de diciembre de 1948 proclamó: art 25.1: "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

La carta de Buenos Aires aprobada el 31 de marzo de 1951, consideró: "que los programas de seguridad social, en los países del Continente Americano, tienen por objeto primordial la elevación del nivel de la vida de sus habitantes por medio del desenvolvimiento económico, el mejoramiento de las condicio-

nes sanitarias y el progreso de la cultura, lo que impone la necesaria coordinación de la política social con la política económica y sanitaria; que en la realización de los programas de seguridad social es necesaria la colaboración de todas las partes interesadas, en el terreno nacional, y la cooperación entre los diferentes Estados en el orden internacional; por ello se declara "que la seguridad social debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen como función ineludible del Estado la coordinación de la política social, económica y sanitaria a fin de procurar: c) La elevación del nivel sanitario mediante la protección biológica integral, orientada a mantener a la población en las mejores condiciones de salud y de capacidad de trabajo.

La VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social declaró en México el 27 de septiembre de 1960, que desde la constitución de la Conferencia en Santiago de Chile de 1942 el desarrollo de la seguridad social en América, ha realizado importantes progresos que permiten con mayores experiencias, definir los principios que unen la acción de los gobiernos e instituciones que a ella pertenecen.

Los representantes de los gobiernos, de los trabajadores y empleadores de América congregados en Buenos Aires, Argentina, el 21 de abril de 1961 con motivo de la VII Conferencia de los Estados Americanos, miembros de la OIT, declararon que es conveniente y urgente que la OIT en función de sus postulados sociales y recogiendo el anhelo de los pueblos de América, intensifique su estrecha colaboración con otros organismos nacionales, regionales e internacionales como la OEA, la Comisión Económica para América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo, el noble empeño de lograr el desarrollo económico y el progreso social, imprimiendo así renovado impulso a su acción práctica en las naciones de América destacando la perentoria necesidad de que los empleadores y sus organizaciones incrementen la tasa de inversiones, tecnifiquen la producción, velen por las necesidades de los consumidores, fomenten la capacitación de la mano de obra de sus diferentes niveles y aumenten los ingresos reales de los

trabajadores como una de las bases principales para la consecución y preservación de los legítimos objetivos sociales.

A los actos conmemorativos del XXV Aniversario de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social\* considera que la Seguridad Social forma parte inseparable de una política de desarrollo integrado en lo económico y en lo social, y que, para lograr una contribución más efectiva de los regímenes actuales en este proceso, es indispensable planificar su acción, teniendo como objetivo la necesidad de garantizar una redistribución equitativa del producto nacional en beneficio de los factores de más bajos ingresos e intensificar las medidas que guardan relación con la defensa de la salud, la prevención de riesgos, la estabilidad y el bienestar de la familia, y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los sectores de población que participan en el esfuerzo productivo nacional.

Como conclusión de los debates y aportaciones presentados en la Mesa Redonda Mundial de Oaxtepec el 27 de enero de 1969, se reconoció que los sistemas de seguridad social basados en una solidaridad colectiva organizada, contribuyen de manera potencial a los objetivos de una política integrada de salud, reconociendo el derecho a la salud como uno de los postulados básicos de su esquema de prestaciones económicas, médicas y sociales; que la evolución de las instituciones de seguridad social hacia la protección integral del ser humano y el fomento de su bienestar, ha incrementado su acción a favor de la salud, y, en muchos países, ha hecho impartir de manera directa la atención médica a la población amparada.

Que los mecanismos de solidaridad sobre los que reposa la organización financiera y administrativa de la seguridad social, a más de orientarse por el principio de la justicia contributiva, propician la atención médica a un alto nivel y hacen realmente de su impartición el ejercicio de un derecho.

\* Lima 10 de septiembre de 1967.

La seguridad social tiene que preocuparse, por razones científicas y técnicas, por promover la elevación general de las condiciones de salud y de higiene de la población amparada, incrementando sus servicios de medicina preventiva, curativa y rehabilitadora, coincidiendo, por tanto, con las tareas que son propias de los servicios de salud.

Lo expuesto es demostración elocuente de la permanente preocupación de los organismos internacionales tendientes a brindar cobertura a la salud, tanto en sus aspectos tanto preventivos y curativos como rehabilitadores.

#### **IV.- COBERTURA DE LA SALUD EN LA REPUBLICA ARGENTINA**

En la República Argentina la protección a la salud depende de la actividad de la víctima. Si es un trabajador autónomo queda a su exclusivo cargo mediante la contratación directa de alguna obra social, o si es indigente recurrir al hospital público.

Para los trabajadores dependientes las dolencias que impiden la prestación normal de las actividades se clasifican en:

1) "Inculpables" o extrañas al trabajo, reguladas en los arts. 208 a 213 de la Ley de Contrato de Trabajo Nº 20744 (y sus reformas).

El dependiente es acreedor únicamente a una licencia con percepción de haberes a saber: hasta cinco años de antigüedad, 3 meses y más de cinco años de antigüedad, 6 meses, los plazos se duplican cuando el trabajador tiene cargas de familia; pero no es acreedor a que se le abone alguna indemnización si a causa de la dolencia queda con alguna incapacidad permanente.

Los gastos médicos, sanatoriales y farmacéuticos son abonados por la obra social del trabajador que aporte el 3% del salario y el empleador contribuye con el 6% del salario que abona (art. 16, Ley 23660).

2) Accidentes y enfermedades por el hecho o en ocasión del trabajo (Ley 24028, sancionada el 14.II.91):

La protección es totalmente diferente, estando a cargo del empleador la reparación económica.

La responsabilidad es personal y exclusiva del dador del trabajo, no estando comprendido por un sistema de seguridad social, se excluye únicamente los trabajadores del servicio doméstico, es decir, aquellos que prestan su actividad en una casa de familia donde no se realiza ninguna actividad lucrativa. (art.1º).

La Ley 24028 (a semejanza de la anterior 9688) brinda la siguiente cobertura al trabajador accidentado o enfermo: a) Asistencia médica y farmacéutica que requiera su estado de salud; si el trabajador se negare a ser asistido por el médico designado por el empleador o por el asegurador sin causa justificada, éstos quedarán eximidos de la obligación de proveer los gastos médicos y farmacéuticos. (art. 10).

3) Además deberá proveer los aparatos de prótesis y ortopedia cuyo uso fuere necesario como también renovarlos o reponerlos cuando su uso normal así lo requiera o fueran superados por nuevas tecnologías (art. 10).

4) Desde la producción del accidente o la exteriorización de la enfermedad el trabajador es acreedor a percibir una indemnización equivalente a una suma igual al 100% del salario diario, por cada día hábil transcurrido desde la primera manifestación invalidante por el término de un año, a partir del cual se considerará permanente a los efectos de la Ley (art. 8, inc. d).

5) Para el supuesto de fallecimiento del trabajador, el empleador estará obligado a indemnizar a sus causahabientes con una suma que se calculará del siguiente modo: el número 65 se dividirá por el número de años del trabajador al momento del fallecimiento, y el coeficiente resultante se multiplicará por el equivalente a 1,000 al valor del salario diario.

El empleador estará también obligado a sufragar los gastos de sepelio hasta un tope máximo de 75 veces el valor del salario diario.

Para el reclamo de la indemnización bastará con la simple acreditación del vínculo de parentesco que se invoque y demás requisitos que podrá establecer la reglamentación.

En ningún caso esta suma indemnizatoria podrá ser superior a 55,000 dólares estadounidenses. En caso de incapacidad parcial el tope será proporcional al porcentaje de incapacidad. (art. 8 inc. a).

En caso de incapacidad total y permanente para el trabajo el empleador estará obligado a indemnizar al trabajador con una suma igual a la prevista para el caso de muerte. (art. 8, inc. b).

Se considera incapacidad total y permanente cuando supere el 66% de la T.O. (Ley de Jubilaciones N° 18037).

En caso de incapacidad parcial y permanente el empleador estará obligado a indemnizar al trabajador con un porcentaje de la indemnización por incapacidad total y permanente, determinada en la forma establecida en el inciso anterior igual a su porcentaje de incapacidad. (art. 8 inc. c).

En los casos de incapacidad total, parcial y permanente el monto indemnizatorio que corresponda abonar al trabajador se incrementará en un 50% cuando el trabajador incapacitado necesite la asistencia permanente de otra persona (art. 8 inc. c).

A los fines de proteger el crédito del trabajador (art. 13) es nula de nulidad absoluta y sin ningún valor toda convención de parte que suprima o reduzca los derechos reconocidos por la Ley (inc. 1); las indemnizaciones no pueden ser objeto de embargo, cesión o renuncia y gozan de todas las franquicias y privilegios acordados por las leyes civiles y comerciales a los créditos por alimento (inc. 2); las indemnizaciones de la Ley no excluyen ni suspenden ninguno de los beneficios establecidos en las leyes de jubilaciones, pensiones o subsidios (inc. 3).

Son causales eximentes de responsabilidad patronal únicamente en los siguientes supuestos (art. 7); a) Cuando el daño hubiere sido causado intencionalmente por el trabajador; b) Cuando el daño hubiere sido causado exclusivamente por fuerza mayor extraña al trabajo. Se considerará fuerza mayor extraña al trabajo la contingencia que habría producido el daño al trabajador con independencia del trabajo; c) La realización del examen preocupacional eximirá al empleador y al asegurador de toda responsabilidad por las secuelas incapacitantes allí determinadas que hayan sido notificadas al trabajador por escrito y visadas por la autoridad de aplicación dentro de los 15 días de realizadas.

El trabajador accidentado o fallecido (derechohabiente) gozan de una opción a los fines de promover y reclamar la indemnización específica y tarifada prevista en la Ley 24028 o promover ante el Juez Civil la acción de daños y perjuicios con fundamento en el Código Civil.

Ambos sistemas de responsabilidad son excluyentes y la iniciación de una acción judicial o la percepción de cualquier suma de dinero en virtud de uno de ellos, importa la renuncia al ejercicio de las acciones y derechos y al reclamo de las indemnizaciones que pudiera corresponderle en virtud del otro (art. 18).

El Estado Nacional, las provincias y las municipalidades responderán por los daños sufridos en la integridad psico-física de las personas obligadas a

prestar un servicio de carga pública, por el hecho o en ocasión del cumplimiento del servicio que dicha carga implica, de acuerdo con lo prescrito por la Ley.

A los efectos del monto del salario se tendrá en cuenta la que perciba el accidentado en su actividad habitual (art. 20).

El sistema adoptado en la República Argentina es motivo de permanentes y severas críticas propiciando el traspaso de la responsabilidad individual del empleador a la responsabilidad social a cargo de un sistema de seguridad social donde se tenga en cuenta principalmente la protección del trabajador accidentado y enfermo evitando lo que acontece en la actualidad, que debe necesariamente promover la demanda judicial para obtener los beneficios que otorga la Ley 24028.

Los fundamentos que justifican legislar la reparación de las enfermedades y accidentes por las normas de la seguridad social son los siguientes:

- 1) Limitar la responsabilidad individual del empleador a los casos de dolo o culpa grave, trasladando la reparación a los organismos de seguridad social por el principio de responsabilidad solidaria.
- 2) La indemnización por el infortunio, en los casos que procede debe estar en función del perjuicio efectivamente ocasionado.
- 3) Se sustituye la actual indemnización de pago único por una prestación previsional en función del grado de incapacidad.
- 4) El trabajador que padece de incapacidad parcial y permanente puede continuar trabajando como dependiente, percibiendo del sistema de seguridad social el porcentaje del salario en función de la incapacidad, y el empleador la abonará al salario en relación a la capacidad residual.



5) Producido el accidente o exteriorizada la enfermedad, los organismos de seguridad social prestarán los servicios necesarios en forma inmediata (salarios, asistencia médica, farmacéuticos, etc.), sin perjuicio de promoverse las acciones judiciales contra el responsable de la lesión.

6) Ampliar la protección a los trabajadores autónomos o independientes, es decir, proteger al hombre que trabaja con total prescindencia del lugar donde preste el servicio.

7) En definitiva, lo que se procura es extraer este tipo de protección de las contiendas judiciales de manera tal que el afectado no esté supeditado a los riesgos propios de todo litigio, porque lo que preocupa a la seguridad social son las consecuencias, los daños y no las causas.

## **V.- SISTEMAS DE OBRAS SOCIALES ARGENTINAS**

Las obras sociales argentinas hasta el año 1969 funcionaron aisladamente, sin coordinación, carentes de legislación y sin un órgano rector.

A partir de 1969 se genera en el país una ardua disputa ideológica y conceptual dentro de las estructuras ministeriales del entonces gobierno militar, relacionada con la organización, financiamiento, contralor y destino de las obras sociales.

Principalmente existieron dos proyectos: uno, proveniente del equipo económico, proponiendo transformar sustancialmente el sistema, independizando las obras sociales de los sindicatos. El otro, originado en la Secretaría de Seguridad Social de la Nación propiciaba introducir modificaciones para mejorarlo conservando el sistema de dependencia sindical.

Hasta entonces existía una proliferación de obras sociales cuyo número exacto era desconocido por los propios interesados y la autoridad competen-

te, habiéndose desarrollado principalmente durante los dos gobiernos peronistas entre los años 1945 - 1955.

El 23 de febrero de 1970 el Poder Ejecutivo Nacional en uso de las facultades legislativas sanciona y promulga la Ley de Obras Sociales N° 18.610 que regula la financiación y el funcionamiento de las obras sociales de administración central del Estado, organismos descentralizados, empresas del Estado, paraestatales, de administración mixta y de las asociaciones profesionales de trabajadores.

La Ley tiene por objeto fijar pautas mínimas en cuanto al funcionamiento y frente a las dificultades financieras de muchas de ellas, por lo escasos recursos con que cuenta para solventar las prestaciones que otorgan a sus afiliados.

Los destinatarios del sistema son exclusivamente los trabajadores en relación de dependencia, y por lo tanto quedan excluidos los trabajadores de casas de familia particulares (servicio doméstico), y los autónomos, quienes deben autofinanciarse los gastos de salud, recreación y esparcimiento.

El sistema se financia con un aporte de los trabajadores del 1% de su remuneración, más otro 1% cuando tenga una o más personas integrantes de grupo familiar primario.

Los empleadores por su parte contribuyen con el 2% de la remuneración que abonan a los trabajadores dependientes.

Crea el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS) que actuará con autoridad de aplicación de la Ley, con jurisdicción sobre todas las obras sociales y las entidades que adhieran al sistema, funcionando como organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social de la Nación.

Al momento de la creación del INOS se inscribieron 231 obras sociales y seis asociaciones, con la siguiente distribución:

| <b>OBRA SOCIAL</b>  | <b>CANTIDAD</b> | <b>TRABAJADORES<br/>AFILIADOS</b> |
|---------------------|-----------------|-----------------------------------|
| Estatales           | 22              | 9%                                |
| Mixtas              | 8               | 3%                                |
| Privadas Sindicales | 179             | 74%                               |
| Priv. por convenio  |                 |                                   |
| Empresas-Sindicato  | 6               | 2%                                |
| Priv. Personal Sup. | 16              | 7%                                |

Se estimó que la totalidad de obras sociales brindaban cobertura a 15'957,000 personas comprendiendo a los trabajadores y su grupo familiar, con un alto grado de concentración de los afiliados en unas pocas obras sociales, por ejemplo el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y para Actividad Rural abarcando el 24% de los beneficiarios. Seis obras sociales sindicales cubrían el 52% de los beneficiarios con 6'000,000 de personas afiliadas.

Las obras sociales sindicales representaban el 88% del total de obras sociales privadas con un 98.4% del número total de beneficiarios.

Ante la carencia de recursos se estableció como actividad prioritaria de las obras sociales la cobertura de la salud, que en la práctica no se cumplió principalmente por la acefalía del Estado en el contralor financiero y económico de obras sociales.

El 29 de diciembre de 1988 el Congreso de la Nación sanciona las Leyes Nº 23660 consagrando el nuevo régimen para las obras sociales y la Ley 23.661 implantando un sistema nacional del seguro de salud, actualmente vigentes en la República Argentina, que siguen en sus aspectos centrales a la Ley 18810, principalmente en el control por parte de las organizaciones sindicales de las principales, mayoritarias y económicamente más poderosas obras sociales.

En la actualidad se plantea en la Argentina un arduo debate sobre el actual sistema en obras sociales por no haber cumplido acabadamente su cometido.

Un importante sector de la comunidad entiende que la cobertura médica asistencial de la población no debe organizarse mediante un sistema cerrado compulsivo. Se debe permitir a los beneficiarios optar por sistemas privados de cobertura debidamente controlados por el Estado. Debe existir un sistema público subsidiario que asegure la cobertura de aquellas personas que no puedan o no quieran atenderse por entidades privadas.

"Por otra parte, si se trata de una administración compartida se agregará un nuevo e innecesario motivo de fricción en las relaciones laborales que conducirá sin duda a la abstención empresarial; y al control sindical único de los fondos afectados a la salud" (Diario "La Nación", Buenos Aires, Argentina, 18-10-79).

La postura empresarial propone transformar el sistema sobre las siguientes bases:

a) La pérdida de la obligatoriedad del sistema en su conjunto; b) La posibilidad de optar por sistemas privados de salud; c) El desmantelamiento virtual de la salud y asistencia públicas, en la medida que quedarían solamente en pie para atender a las necesidades de atención de los sectores marginados; y d) La separación completa entre sistema de obras sociales y dirigencia sindical.

Las organizaciones sindicales, por su parte procuran el mantenimiento del sistema, es decir, continuar controlando el régimen de obras sociales, por lo que se ha planteado un debate cuyas conclusiones se desconocen. En general podemos afirmar que la población anhela un cambio en el sistema, porque la actual cobertura de la salud es deficitaria y muy costosa.

## VI.- CONCLUSION

Para concluir es necesario ratificar la necesidad e implementar mecanismos idóneos para la protección de la salud, tener vocación de cumplir con las disposiciones de higiene y seguridad establecidas en los textos legales, tanto por parte de los empleadores, trabajadores y dirigentes sindicales, advertir el peligro como algo inminente, asimilar las enseñanzas y experiencias sobre los beneficios que pueden obtenerse en las observancias de las normas atinentes a la protección de la salud.

No podemos permitir que por la puerta de nuestros talleres salga la materia prima ennoblecida mientras que el hombre sale por la misma degradado.

En definitiva, debemos tener presente la enseñanza que nos proporciona un escritor portorriqueño cuando relata que en cierta ocasión un padre llamó a su hijo y le mostró una hoja de papel donde estaba impreso un mapa del mundo. Lo rompió en pedazos y se lo entregó al niño con la recomendación de que lo armara. Al poco tiempo regresa el hijo, y ante la sorpresa de su padre con el mapa mundi nuevamente armado. Al preguntarle cómo había hecho, le respondió: me di cuenta que en la otra faz del papel estaba impresa la figura de un hombre; primero me puse a componer a éste y, cuando terminé mi tarea di vuelta la hoja y también había arreglado al mundo.

**COMENTARIO AL TEMA  
"MEDIDAS COLECTIVAS DE LA SALUD  
Y LOS DERECHOS HUMANOS"**

*Fernando Cano Valle \*\**

Es totalmente cierto que la estructura y organización de cada país es el resultado de múltiples factores. De ellos, se pueden mencionar el medio geográfico, las raíces históricas y su evolución o bien, la estructura social o económica. Sin embargo, con frecuencia se ha considerado y tratado a los países de América Latina como si fueran sociedades homogéneas en el caso de la salud.

La comparación de tasas de mortalidad o esperanza de vida de dos poblaciones, suele ser tan arbitraria como la comparación del producto nacional "*per cápita*" aún siendo inobjetable como un indicador actuarial, socialmente sí lo es para los individuos que viven en esos países.

Señalar con la más pura de las metodologías matemáticas por ejemplo, los mínimos de salud para todos; implica definir este nivel en el marco de las desigualdades sociales que frente a la salud no son más que las consecuencias de las desigualdades económicas, por lo que hablar de el derecho a la salud y las políticas de cada país, es hablar de toda la política económica y social del gobierno de ese país. Tomar en cuenta la naturaleza social de los determinantes que conducen a la salud o a la enfermedad en las sociedades humanas, es una muestra de sensatez que implica una profunda revisión de las relaciones existentes hasta ahora entre el Estado y la sociedad de acuerdo a lo señalado por Altamira Gigena en su conceptuosa exposición.

Raúl Enrique Altamira Gigena proviene de esa Universidad -de Córdoba- que

\* Comentario al tema presentado en la Segunda Sesión Plenaria, 22 de abril, 1992.

\*\* Coordinador de Asesores de la CNDH.

difundió por toda América el movimiento del cambio; cambio en lo académico, en los planes de estudios, en la participación del alumno en los cuerpos colegiados universitarios, en fin, de una universidad producto y para las exigencias de la sociedad. Universidad que en Latinoamérica genera en 40 años múltiples y diversos institutos de especialidades impensables en ese momento, pero también con graves consecuencias en algunos casos por la falta de planeación o el apego a un tipo de universidad que ya no funciona.

Es cierto, ahora, el problema es más hondo de lo que parecía en 1918, ¿cómo conciliar la adecuada función social de preparar?, con la justa interpretación del mundo, del continente, del país; ¿cómo hacer coincidir la elaboración permanente de los nuevos conocimientos, que luego han de transmitirse y aplicarse en la solución de problemas infinitos de un país?; con el vaciamiento de las universidades -el problema más señalado en las últimas décadas.- El vaciamiento de la institución universitaria es en sí el estado vegetativo del ser humano. El aniquilamiento lento y progresivo en este caso, de la parte más joven de un país, cómo puede aceptarse; bajo cuál lógica debemos acordar que ese vacío universitario, que esa denervación del sistema autónomo de un país propicie la salida de científicos, de humanistas y convierta por ejemplo, en un estacionamiento para automóviles lo que fue el laboratorio de Bernardo Houssay, el Premio Nobel Argentino y, en consecuencia, la natural declinación de la "investigación como la importante en la formación de los hombres dirigentes de un país" como definía el mismo Houssay a la investigación científica.

Argentina como México son países jóvenes, ciertamente la juventud es una fuerza ascendente que debe tender a la elevación del tipo de hombre, mejoramiento de su vida y al desarrollo de todas sus potencialidades, siempre y cuando la cierta capacidad de pensamiento que está aún por desarrollarse y disciplinarse esté orientada a mejores resultados. Esa es la diferencia entre la mediocridad y el hombre medio, en nuestras universidades debemos entender que a decir de Ortega y Gasset, "lo decisivo en la historia de un pueblo es el hombre medio, de lo que sea depende el tono del cuerpo nacional".

Resulta así, que lo expresado en la primera parte de la conferencia en torno a los derechos humanos, debe resaltarse la importancia de la dignidad del hombre, de buscar cada día más amplia y profundamente la verdad en equilibrio del deber de actuar con responsabilidad, equidad y madurez. La necesidad de admitir que el hombre es un ser humano y por el solo hecho de serlo, requiere de la garantía de conservar íntegra su dignidad.

Nada pareciera más cierto que la afirmación de Altamira sobre la vinculación esencial entre los derechos humanos y la seguridad social en el propósito de cobertura de las contingencias sociales que provocan riesgo, temor, incertidumbre o daño al hombre, para lo cual se esgrimen las dos herramientas fundamentales **"LA NORMA CONSTITUCIONAL Y LA PROTECCION INTERNACIONAL"**.

"Todo proyecto jurídico presupone una opción moral" señala Altamira Gigena y cita a la Constitución Mexicana de 1917, la Constitución Argentina de 1949 y la Reforma de 1957, Uruguay, 1934. Asimismo, la Declaración Universal de 1948 y diversas cartas de garantías sociales aprobadas por la OEA, OIT y Conferencias Internacionales, todas ellas teniendo como objetivos "la necesidad de garantizar una redistribución equitativa del producto nacional en beneficio de los factores de más bajos ingresos" e intensificar las medidas que guardan relación con la defensa de la salud, la prevención de riesgos, la estabilidad y el bienestar de la familia, y del trabajo, de los sectores de población que participan en el esfuerzo productivo nacional.

En el caso de Argentina, vale recordar que el texto constitucional originario fue el de 1853-1860. El texto de 1949 durante el régimen Peronista, fue profuso en declaraciones, algunas de las cuales hacían alusiones a la salud, fue dejado sin efecto en 1956.

El artículo 37 del texto sancionado en 1949 incluyó un decálogo de Derechos del Trabajador, en el que figuraba el derecho a la preservación de la salud. Decía así:



"El cuidado de la salud física y moral de los individuos debe ser una preocupación primordial y constante de la sociedad, a la que corresponde velar para que el régimen de trabajo reúna los requisitos adecuados de higiene y seguridad, no exceda las posibilidades normales del esfuerzo y posibilite la debida oportunidad de recuperación por el reposo".

El mismo artículo 37 incorporó los derechos de la ancianidad; otro precepto enunciaba el derecho a la asistencia, a la vivienda, a la alimentación, al vestido, al cuidado de la salud física y moral. Un párrafo decía que "el cuidado a la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente", pero omitía establecer de quién había de ser dicha preocupación y cómo se satisfacía, o qué podía exigir el anciano para hacer efectivo el cumplimiento de tal derecho.

En cambio, en el derecho a la asistencia, la norma consignaba que "todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia", y que "en caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creadas, o que se crearen con ese fin...".

En el artículo 68, inciso 16, un agregado atribuía al Congreso la competencia de proveer lo conducente a la higiene, salud pública y asistencia social, y de promover la colonización procurando la creación de nuevos centros poblados con las tierras, aguas y servicios públicos necesarios para asegurar la salud y el bienestar social de sus habitantes. A juicio de Bidart Campos, ninguno de todos estos añadidos a la letra de la Constitución implicó agregar algo a lo que implícitamente podía y puede estimarse comprendido y habilitado en el espíritu de la Constitución de 1853.

Al respecto, Jorge Carpizo refiriéndose a México señala: "De 1917 a nuestros días la Declaración de Derechos Sociales contenida en la Constitución de ese año se ha enriquecido, principalmente, con la incorporación: en 1960 de la

Declaración de Derechos Laborales para los Trabajadores al Servicio de los Poderes Federales y del Distrito Federal y en 1983 de los Derechos a la Protección de la Salud y a gozar de una vivienda digna y decorosa, así como de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Asamblea General de la Naciones Unidas y que México ha suscrito".

El artículo 25 Constitucional, en su reforma de 1983, retoma y sintetiza la evolución de los derechos sociales en nuestro país; el Estado debe fomentar el crecimiento económico y el empleo, y a través de una más justa distribución del ingreso y de la riqueza debe garantizar el pleno y real ejercicio de la libertad y la dignidad.

Tal es la evolución del pensamiento constitucional en México respecto a justicia social, rica y amplia, protectora, defensora y aseguradora de un nivel mínimo de vida digna para todos los mexicanos.

Desgraciadamente nuestra realidad social no concuerda completamente con la evolución de los preceptos constitucionales. Tenemos en el país carencias y rezagos sociales acumulados por varias décadas; el crecimiento demográfico ha sido mayor que el económico en varios de los últimos años y la distribución de la riqueza es inequitativa.

No puede, empero, desconocerse que el país en las últimas cuatro décadas ha hecho un esfuerzo fabuloso en aspectos económicos, sociales y de infraestructura: en la construcción de escuelas, hospitales, carreteras, puertos, presas e industrias, sin embargo, ese esfuerzo ha resultado completamente insuficiente comparado con el mencionado crecimiento demográfico y con la injusta distribución de la riqueza".

Seguramente Altamira Gigena, al escribir su conferencia, tenía en mente la importancia de la Argentina para América Latina. Tercer país en población total en 1983 con 29.6 millones y estimación en 1990 de 32.7 millones, con

una vasta extensión territorial, la segunda después de Brasil y cuya población urbana en 1970 era de 78%, en 1990 de 84% y se estima en 86% en diez años más, fundamentalmente en Buenos Aires, Rosario-Santa Fe, Córdoba, La Plata, Mendoza y Tucumán. Sin embargo, también en su pensamiento ha estado la inquietud del impacto negativo de varios lustros de rezago económico en América Latina.

En Argentina por ejemplo, en 1970 había un registro de 171,450 tractores en uso, en 1980 de 166,700. La red ferroviaria en 1970 de 39,905 kms., en 1981 de 34,172. En toda América Latina en ese mismo lapso decreció de 115,521 a 109,183 kms.

En 1970 se enviaban 14 millones 645 telegramas, en 1980 13,435. Los teatros y salas cinematográficas decayeron de 1881 a 1018. A pesar de estas inconveniencias se conservaron valiosamente algunos indicadores como la esperanza de vida de 62.7 años de 1955 a 69.9 en 1985.

El análisis de la mortalidad en 1980 perfila a un país desarrollado; enfermedades del corazón, neoplasias, accidentes cerebro vasculares, accidentes y violencias y mortalidad perinatal. En 1983 existía un médico por cada 383 habitantes. En ese mismo año, la población económicamente activa era de 38.3% aunque el presupuesto militar ha sido el más alto de 1972 a 1983 para América Latina.

En ese mismo lapso las licencias nuevas de construcción, vivienda, escuelas, oficinas, etc., decayeron de 101,593 a 27,115.

## **LA OTRA HERRAMIENTA**

Después de 44 años de un vasto cuerpo de Derecho Internacional compuesto de diferentes y crecientes instrumentos acordados por la ONU y otros organismos, se ha creado un ambiente más sensible, en ocasiones hipersensible a las tendencias violatorias de algunos gobiernos, quienes han visto que

cada vez es más alto el precio político por cubrir ante la infracción violatoria de los derechos humanos. Esta realidad hacía necesaria la concepción común de los derechos humanos de la Declaración Universal del 48, y su transformación en pactos para el mejor control de los derechos garantizados en ellos. -En el caso de la seguridad social la cobertura de las contingencias sociales-.

Cuando Altamira Gigena habla de cobertura de la salud y los derechos humanos, salta a la mente de inmediato que históricamente la ayuda mutua, la cooperación y la solidaridad humanas constituyen el origen y principio doctrinario de la seguridad social universal.

El vocablo -SOLIDARIDAD- en su esencia comprende la filosofía de la seguridad social universal; solidaridad humana a la que contribuyen trabajadores, empleadores y el Estado.

En México, este mismo vocablo ha dado origen en su significado a un programa de bienestar humano que atiende servicios sociales, necesidades sentidas de las comunidades urbanas y rurales y complementa los riesgos; es el más importante del actual gobierno de México, se denomina Programa Nacional de Solidaridad-PRONASOL.

Las características de los programas cuyo origen conceptual es la Solidaridad, así como las necesidades que cubren, son de tal naturaleza que atañen a diversas atribuciones y funciones del Estado que son irrenunciables.

En su diversidad se realizan acciones económicas, hacendarias, financieras, de empleo, de productividad, de salud, de prevención de los riesgos y generan derechos y obligaciones que son exigibles y que en algunos casos, es necesario tomar medidas por parte de la Ley. También protegen garantías individuales y sociales.

Por ello, no podemos suponer que pudieran privatizarse los servicios que prestan porque son inherentes a la esencia misma del Estado.

En efecto, la seguridad social es una forma de organización humana basada en el principio de solidaridad. De ahí nace y se manifiesta en la acción de ayudar a grupos y a individuos en estado de necesidad. De hecho, la seguridad social es uno de los derechos humanos y uno de los desafíos de estos tiempos. Al decir de Altamira, es agudizar la facultad creativa a los fines de institucionalizar la solidaridad; inspirados en los principios morales que justifican el sistema político y económico en que se desea vivir.

Por último, que importante reflexión hace Altamira Gigena al señalar "...la protección de la salud en algunos países de América ha sido transferida del hospital público a los hospitales privados y, con ello, el Estado ha procurado transferir su responsabilidad".

Sobre todo, si lo contrastamos con lo expresado en junio de 1964 por Margarita García Flores en el informe sobre Prestaciones Sociales en los regímenes de seguridad social que se enuncian a continuación:

- a) En la medida en que vaya siendo factible para los gobiernos e instituciones de seguridad social miembros de la Conferencia, se estructurará, organizará, financiará y pondrá en práctica, una nueva rama de los seguros sociales, para otorgar prestaciones en servicios sociales, tendientes a obtener:
1. Aumento de los ingresos familiares
  2. Distribución adecuada de los ingresos familiares
  3. Acción para modificar las condiciones negativas de la vivienda
  4. Bases de una nueva alimentación
  5. Mejoramiento del vestido
  6. Servicios en favor de la infancia
  7. Trabajos para el progreso de la comunidad
  8. Medios para una sana utilización del tiempo libre
  9. Programas de salud integral.

- b) Que para este nuevo tipo de prestaciones sociales, o en servicios sociales, se deberá contar para impartirlas con instalaciones y equipo convenientes y con personal debidamente preparado.
- c) Que deberá tenderse, en cuanto esto sea factible, a que estas nuevas prestaciones tengan financiamiento autónomo e independiente de las otras ramas del seguro social, así como hacia un carácter obligatorio al impartirlas y general al disfrutarlas, en beneficio de la población amparada en su conjunto.

La seguridad social, en efecto, tiene sentido dinámico, a través de ella prevenir el futuro de la sociedad con la única finalidad de extenderla a todos los grupos sociales, sus impactos y su condición económica debe verse como un fenómeno económico, resultado de un fenómeno social.

# LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS PAISES DE AMERICA Y LOS DERECHOS HUMANOS \*

*Fanny Pineda\*\**

Los antecedentes de la seguridad social los encontramos desde fines del siglo XVII aunque bajo la forma de asistencia a los pobres y enfermos y como una cobertura de las necesidades sociales en atención a esquemas de asistencia directa e individual como deber religioso.

La asistencia es una de las primeras expresiones de solidaridad social para atenuar los efectos de la indigencia. Su acción se funda en la solidaridad fraternal o de parentesco cuando se da en el seno familiar. También su acción se puede fundar en la caridad y entonces se manifiesta a través de instituciones privadas o religiosas, y existe una tercera expresión de la asistencia que es la que se manifiesta a través de una actitud solidaria del Estado frente a la indigencia social.

"La asistencia ofrecida por el Estado o asistencia pública, puede darse en dos modalidades: la asistencia facultativa, en cuyo caso los beneficiarios no pueden exigir el debido cumplimiento de los servicios asistenciales, y la obligatoria, que constituye un verdadero derecho exigible al Estado".

Ya Mostesquieu, le imputaba al Estado sus obligaciones al afirmar que: "algunas limosnas hechas al hombre en la calle, no sustituyen las obligaciones que el Estado debe a todos los ciudadanos: una subsistencia garantizada, alimento, vestido conveniente y un género de vida que no contradiga la salud".

\* Ponencia presentada en la Segunda Sesión Plenaria, 22 de abril, 1992.

\*\* Asesora del Area Ecológica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

"La Revolución Francesa, por su parte, da muestras de avance social al apuntar ideas relativas al empleo y a la asistencia. Ideas que posteriormente cristalizan en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793 estableciendo, por primera vez, el derecho al socorro público, así el art. 21 de la Declaración establece: "la beneficencia pública es una deuda sagrada. La sociedad debe asegurar la subsistencia a los ciudadanos desgraciados, sea proporcionándoles trabajo, sea garantizando los medios de existencia a los que están incapacitados para trabajar".

Tuvieron que transcurrir casi cien años para que el concepto seguridad social apareciera ya en una forma más precisa aunque bajo la idea de que, quienes deberían disfrutar de ese derecho eran los sujetos de una relación laboral y su finalidad fue, fundamentalmente, cubrir la responsabilidad del patrón en los casos en que por circunstancias principalmente inherentes al trabajo, el obrero se veía impedido para recibir su salario habitual. Los accidentes de trabajo se cubrían mediante la contratación de seguros privados los cuales no perseguían el cumplimiento de una obligación social. En Alemania se instituye a partir de 1883 un sistema de seguros sociales, modelo que fue seguido por Inglaterra y por casi todos los países de Europa al iniciar el siglo XX.

Pero no es sino hasta 1935 cuando en Estados Unidos se aprueba la Ley de Seguridad Social (Social Security Act). Con esta Ley se establecen de manera institucional algunos derechos de seguridad social como por ejemplo un poder adquisitivo necesario mediante la seguridad en el empleo.

"Como antecedente inmediato a la seguridad social en sentido amplio, es decir, como un derecho de todo individuo, por el hecho de serlo, debemos mencionar a la Carta del Atlántico de 1941, que contiene tales planteamientos inspirados en las ideas de Winston Churchill. Por lo que respecta al Reino Unido, se le confió al investigador británico Sir William Beveridge, la misión de estudiar la transformación de las instituciones de protección social, lo cual vendría a constituir la base de las profundas reformas operadas entre 1945



y 1948 y, a la vez, servir de fuente de inspiración para todos los demás países con la misma preocupación".

El ilustre maestro y jurista Mario de la Cueva, sintetizó el Plan Beveridge en los siguientes términos: "la seguridad social consiste en proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducir una vida que corresponda a la dignidad de la persona humana".

Cuatro de sus principios mínimos:

- a) Proporcionar a cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesarias para desempeñar un trabajo socialmente útil.
- b) Dar la oportunidad razonable a cada individuo para realizar un trabajo productivo.
- c) Disfrutar de la salubridad y la organización teórica del trabajo a efecto de evitar ataques a la salud y a la integridad física del ser humano.
- d) Proporcionar la seguridad de que se obtendrán ingresos suficientes para quedar a cubierto de la indigencia cuando, por cualquier circunstancia, no se pueda trabajar.

Por lo que se refiere a la comunidad internacional, nos dice César Sepúlveda: "el panal que iluminó el camino fue la Carta del Atlántico, o sea, el mensaje de las cuatro libertades por el primer ministro Churchill en 1941, que dio vida a las esperanzas de un mundo acongojado en medio del amenazador conflicto, y que constituyó una auténtica promesa de reconstrucción. Es, pudiéramos decir, la prehistoria del movimiento".

La Carta de las Naciones Unidas de 1945 fue en realidad el heraldo de la preocupación de los derechos humanos en todas partes. Hizo nacer una

inquietud general en torno a ellos. El preámbulo de la Carta reafirma "la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de hombres y mujeres" y más adelante declara la determinación de los pueblos de las Naciones Unidas "a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad". Este es el gran movimiento que principia en 1945 y que constituyó un paso novedoso y transcendental.

Es éste el movimiento de la internacionalización de los derechos del hombre y que significó un cambio vital en la esencia del derecho internacional así como "un impacto en el campo del dominio reservado de los Estados, introduciendo elementos nuevos en el derecho interno de los Estados", ya que por primera vez, el campo del derecho internacional se ensanchó para tratar también los derechos de los individuos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 aporta la idea universal de los derechos humanos y se constituye en la base del sistema de derechos humanos de la ONU. Esta declaración considera que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana (cito el art. 3º "la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado",...); que la aspiración más elevada del hombre, es el advenimiento de un mundo en que los seres humanos liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.

Señala como ideal común el esfuerzo que todos los pueblos y naciones deben realizar a fin de que tanto los individuos como las naciones promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a los derechos y libertades que proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El art. 1º de esta Declaración establece que "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

Asimismo, persigue como objetivo fundamental garantizar universalmente la vigencia de:

- 1º. los derechos individuales
- 2º. los derechos ciudadanos
- 3º. los derechos de conciencia
- 4º. los derechos sociales, que son a saber:

- a) derecho a la seguridad social
- b) derecho al trabajo
- c) derecho al descanso
- d) derecho a un nivel de vida adecuado y a la educación.

Con respecto al derecho a la seguridad social, la Declaración, consagra en el art. 22 que a la letra dice: "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

Se trata de un documento de gran calibre, que constituye el primer catálogo a nivel internacional de los derechos del hombre. Es una conjunción armónica de derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos y sociales, con énfasis en la igualdad y libertad ante la discriminación. Fue concebida, como una marca a la cual llegar más adelante, y ella misma se califica como el ideal común por el cual todos los pueblos y naciones deben esforzarse.

Unos meses antes, el 30 de abril de 1948, se firma la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, documento no menos importante pero con un ámbito más limitado. Al respecto, el jurista Gros Espiell nos comenta "la Declaración Americana constituyó la estructura sustantiva necesaria para

poder crear más adelante una maquinaria adecuada de protección, y fue un vehículo importante para ir generando una conciencia general, un ambiente de respeto, y para aproximar a los Estados Americanos a la necesidad de que esos derechos deben ser salvaguardados en todo tiempo."

Era un cartabón, una guía para el contenido de los derechos y deberes fundamentales de la persona humana, y una referencia para igualar las disímbolas concepciones sobre derechos humanos que existen en cada país de América y fue la base para la Convención de Derechos Humanos de San José 1959.

La Declaración Americana consagra en el capítulo primero art. XI el derecho a la preservación de la salud y al bienestar "por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondiente al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad". Asimismo, en el art. XVI establece el Derecho a la Seguridad Social que proteja a toda persona "contra las consecuencias de la desocupación de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia".

En 1966, dieciocho años después de la Declaración Universal, surgen dos Pactos: el de los Derechos Civiles y Políticos, y el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que entraron en vigor en 1976; son de distinta naturaleza, el primero contiene los derechos tradicionales del individuo, o sea, las obligaciones del Estado hacia sus ciudadanos.

El Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce la existencia de estos nuevos derechos, y son: derecho al trabajo y al goce de condiciones equitativas de trabajo; derechos de libre sindicación y de huelga; derecho a la *seguridad social*; derecho a la protección de la familia; derecho a un nivel de vida adecuado; derecho al disfrute del más alto nivel de salud física y mental; derecho a la educación y derechos culturales. Estos son los

derechos de la segunda generación.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos entró en vigor en junio de 1978, robusteció la Declaración Americana y dio bases definitivas a la Comisión Internacional de Derechos Humanos que operaba ya desde 1960 y trazó nuevos horizontes para el respeto a la persona humana. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos consta de siete miembros "de la más alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos".

Entre 1980 y 1983 la Asamblea General de la OEA, en sucesivas resoluciones ha señalado que la protección efectiva de los derechos humanos debe abarcar también los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido y como una manera de asegurar en la forma más específica el ejercicio y la protección de estos derechos, resolvió encargar a la Secretaría la elaboración de un anteproyecto de Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos que definiera los derechos sociales, económicos y culturales.

El 17 de noviembre de 1988 se adopta el protocolo adicional en el que se garantiza el derecho a la seguridad social así, el art. 9º establece que: toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicados a sus dependientes.

Cuando se trate de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

En esta breve reseña acerca de la evolución del concepto de los derechos humanos y de la seguridad social, no podemos dejar de mencionar el importante papel que han desempeñado: la Organización Internacional del Trabajo; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; y, la Organización Mundial de la Salud.

Al instituirse las Naciones Unidas, las constituciones de los Estados existentes contenían declaraciones de derechos humanos y libertad, pero dejaban algo que desear, especialmente en la aplicación de los métodos de hacer justicia y desde el punto de vista técnico. Los derechos sociales no hacían aún aparición acusada.

Es en el siglo XX cuando surge el constitucionalismo social que añade a los clásicos derechos civiles los denominados derechos sociales y económicos, y al completar el cuadro, da pie para sostener que: a) el Estado ya no es el único sujeto pasivo frente a la titularidad de los derechos personales, porque también son o pueden serlo en muchos casos, los demás hombres y que b) la obligación de sujeto pasivo frente a la titularidad del derecho no consiste únicamente en abstenerse de violaciones, sino a veces en prestaciones de dar o hacer.

Es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la primera constitución en el mundo que plasmó los derechos económicos y sociales dando lugar al constitucionalismo social, o al derecho constitucional económico. Se busca defender los derechos de todas las clases sociales y extender los beneficios económicos y culturales a todos los estratos sociales y en especial, a los más necesitados. "Se hace hincapié en la urgencia de una auténtica justicia social, que busca la atención preferente del bien general".

De esta manera los derechos y las garantías sociales "aparecen con la finalidad de completar o bien de perfeccionar los clásicos derechos individuales, y con ello, las garantías individuales". Es la Constitución Mexicana la que

orienta la conciencia jurídica de otros pueblos que propugnaban por alcanzar en otras latitudes el logro de estos derechos y su consagración constitucional y la que rompe con los moldes tradicionales del constitucionalismo, marcando así, la etapa inicial del derecho constitucional moderno.

El constituyente de 1917, adiciona tras largos debates, principios fundamentales de naturaleza netamente laboral, tales como: la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños, aunque rechaza otros como por ejemplo: la creación de juntas de conciliación y arbitraje, indemnizaciones por enfermedades profesionales y por accidentes de trabajo considerando que, como no tenían cabida en la sección de garantías individuales, deberían ser tratados al discutirse las facultades del Congreso.

A partir de la Reforma Constitucional de 1929, se incluye en la fracción XXIX del artículo 123, como causa de utilidad pública, la expedición de la Ley del Seguro Social, la cual debería cubrir específicamente los seguros de: invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

En el panorama jurídico de América Latina, podemos observar en forma general, que todos los países del área con mayor o menor amplitud, consagran el derecho del trabajo, el derecho de la seguridad social, el derecho a la salud y confieren algunas otras garantías de carácter social. Se comprueba la vigencia del derecho de la seguridad social y se observa su tendencia hacia una generalización o la expresión universal de su cobertura.

Sin pretender hacer un análisis cronológico y evolutivo de cada uno de los países de América, podemos afirmar que la seguridad social, hoy se concibe en la región, como un auténtico instrumento de la política social en su doble concepto: como obligación del Estado y como derecho del individuo a la

misma y que su tránsito de los seguros sociales a la seguridad social, se refleja también en el derecho constitucional de América.

Uno de los principios fundamentales de la seguridad social, está explícito o implícitamente contenido en las constituciones de América. Este principio es el de la UNIVERSALIDAD que es el máximo ideal de la seguridad social, al respecto Costa Rica estipula que el órgano de gestión "deberá realizar la universalización de los diversos seguros incluyendo la protección familiar".

Bolivia puntualiza que sus regímenes de seguridad social se inspirarán en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia.

### **El principio de la Solidaridad**

Las condiciones económicas, sociales y políticas no han permitido, sin embargo, que el principio de la universalidad de la seguridad social pueda verse cumplido. No obstante los Estados han recurrido a otros mecanismos generalmente de carácter asistencial, para asegurar la protección de determinados grupos de población en vías de una futura incorporación a sistemas de seguridad social, ello conlleva la solidaridad social hacia otros sectores marginados.

### **El principio de Unidad**

Dentro del principio de unidad de la seguridad social, la política de los países latinoamericanos se lleva a cabo por medio de instituciones gestoras, señaladas en forma general en las leyes orgánicas de seguridad social. Cabe mencionar que las constituciones de nuestro continente señalan, en varios casos, además de las entidades gestoras la distribución de las aportaciones para lograr dicha seguridad.



## **El principio de Integridad**

Las naciones latinoamericanas al desarrollar su política social, de la que forma parte importante la seguridad social, señalan en sus constituciones ya sea de manera categórica o imprecisa, aquellas prestaciones que cubrirán los sistemas de seguridad respectivos. Las prestaciones que generalmente son otorgadas por estos sistemas son aquellas que corresponden a los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, y muerte, están mencionadas expresamente en las Constituciones de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

La rama de riesgos de trabajo está consignada a cargo de los sistemas de seguridad social en las constituciones de: Bolivia como "riesgo profesional", Brasil como "seguro contra accidentes de trabajo", Cuba, Honduras, México, Panamá y Perú como "accidentes de trabajo y enfermedades profesionales", Nicaragua como "riesgos profesionales" y Venezuela como "infortunios de trabajo".

Al hablar de los derechos humanos, de los derechos de la dignidad humana que son inalienables e imprescriptibles inherentes a la dignidad de la persona humana. La seguridad social debe garantizar la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad de toda persona.

Es y debe ser propósito fundamental de la seguridad social la preservación y fortalecimiento de los derechos humanos. Esta es su única y fundamental misión.

Las naciones de América han trazado el camino, falta un largo trecho por recorrer, el esfuerzo deberá ser enorme pero sabemos que existe para la humanidad un futuro prometedor de fe y esfuerzo.

Muchas personas han trabajado y luchado tenazmente para lograr la consolidación y defensa de los derechos humanos, ha sido una aspiración y un gran ideal y los frutos han resultado magníficos pero, ahora más que nunca, debemos insistir en la defensa de esos derechos que nos han permitido conocer y valorar la dignidad humana.

Por lo que se refiere a las asignaciones familiares, hacen referencia expresa a ellas, las constituciones de Argentina, Bolivia, Chile, Honduras, Panamá y Venezuela.

En lo que atañe a los seguros de desempleo, éstos no han alcanzado una gran amplitud en los países de la región. Son especificados en algunas constituciones como las de Bolivia y Honduras, que los menciona como "paro forzoso", Brasil como "seguros de desempleo", Chile como "cesantía involuntaria", Ecuador y Perú como "desocupación", Uruguay como "desocupación forzosa" y Venezuela como "desempleo".

Las constituciones de Bolivia y México señalan además, la vivienda de interés social y la de guarderías para hijos de trabajadores asegurados, respectivamente.

Por último, no quisiera terminar mi participación sin hacer mención a la reflexión del doctor César Sepúlveda, miembro del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que dice: "el derecho internacional de los derechos humanos es paralelo y complementa al derecho interno de los Estados, no los sustituye, y además, depende necesariamente para su cumplimiento de los órganos internos del Estado. El derecho internacional de los derechos humanos es de naturaleza diferente al derecho internacional y posee motivaciones diferentes, es una rama particular y propia, y a diferencia del otro no descansa en intereses, sino en una conciencia idealista, humanitaria y se dirige a mejorar la situación de la persona individual, en todos los ámbitos del mundo, especialmente cuando las instituciones internas se muestran deficientes. El derecho internacional de los derechos humanos no existiría si los derechos del individuo se respetaran como se debe en el interior del Estado, y esto hay que tenerlo presente en todo momento".

## **TERCERA SESION PLENARIA**



# EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA \* UN ENFOQUE INTEGRADO

*Rómulo Caballeros\*\**

## **1. INTRODUCCION**

La experiencia de los últimos 40 años permite constatar que el crecimiento económico no conduce de manera necesaria y automática a la equidad. No obstante, la CEPAL ha argumentado que un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia, no sólo es deseable, sino también posible. Es más: así como la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido, el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica, y ésta implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad. De este condicionamiento recíproco entre crecimiento y equidad se desprende la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos en forma simultánea antes que secuencialmente.

Para efectos de ese planteamiento de conjunto, se entiende que la equidad mejora mediante avances en al menos uno de los tres objetivos siguientes: a) minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable, tanto económica como social y políticamente; b) promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidos; y c) buscar que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad.

\* Ponencia presentada en la Tercera Sesión Plenaria, 23 de abril, 1992.

\*\*Director Adjunto de la Subsede de la CEPAL en México.

Los gobiernos y las sociedades civiles han hecho esfuerzos por corregir las desigualdades existentes en las sociedades de América Latina y el Caribe, poniendo énfasis en las políticas sociales. También diversos organismos internacionales han concentrado su quehacer en la formulación de propuestas para combatir la pobreza y destacar los aspectos sociales del desarrollo. La Secretaría de la CEPAL ha preferido abordar el tema desde un enfoque que integra la perspectiva económica y la perspectiva social, buscando las complementariedades entre crecimiento y equidad.

## **2. UNA SOLA TAREA: EL ENFOQUE INTEGRADO**

Existen varios enfoques sobre la mejor manera de perseguir crecimiento con equidad. Una visión de carácter monista considera que no existe incompatibilidad entre crecimiento y equidad, pero que hay un problema de tiempo. Es necesario crecer, y luego los frutos de ese crecimiento beneficiarán rápidamente a las grandes mayorías. Sin embargo, abunda evidencia en la región que permite cuestionar la validez de esta tesis. Un segundo enfoque considera que la mejor manera de conciliar los objetivos de crecimiento y equidad es abordarlos por separado: la política económica ha de apuntar a un importante crecimiento, en tanto que la política social debe centrarse en el problema de la distribución. Esta dicotomía supone que la política económica es distributivamente neutra y que, de ser regresiva, lo es en un grado manejable; así, la política social puede compensar o corregir las faltas de equidad que se produzcan.

Sin embargo, la política económica admite amplias combinaciones, algunas de las cuales pueden tener efectos distributivos regresivos de gran magnitud, que con frecuencia superan los efectos distributivos progresivos de la política social. De ahí que no pueda generarse crecimiento con equidad sin que ambos constituyan objetivos tanto de la política económica como de la política social.

El propósito central de este planteamiento es, por lo tanto, proponer las

políticas que aprovechen y refuercen las complementariedades --y también las que debiliten las oposiciones-- para permitir que los objetivos de crecimiento y equidad se consideren en forma simultánea, como una sola tarea, más que como un proceso secuencial. Así, de los tres grandes conjuntos de políticas que contribuyen a la equidad --aumento del empleo productivo, de la inversión en capital humano y de las transferencias-- sólo en el último los avances podrían lograrse a expensas del crecimiento. En cambio, la inversión en capital humano a lo más podría significar, por su largo período de gestación, el sacrificio de un nivel modesto de crecimiento en el presente en aras de un mayor crecimiento en el futuro.

### **3. EJES CENTRALES DEL ENFOQUE INTEGRADO**

#### *a) Progreso técnico*

Al centro del planteamiento de la CEPAL se encuentra la transformación productiva sustentada en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, con miras a lograr crecientes niveles de productividad sostenibles y una mayor generación de empleo productivo. Para alcanzar dicha transformación se requieren mejoras en la capacidad empresarial y, sobre todo, en la educación y en la capacitación de mano de obra.

Aumentar la competitividad y mejorar la inserción internacional son tareas que implican perfeccionar la organización de la producción y la comercialización por parte de las empresas, desde las entidades líderes hasta las microempresas. En ese contexto, las empresas pequeñas y medianas adquieren especial importancia, por cuanto emplean el grueso de la mano de obra y son responsables de buena parte del producto de la región.

La incorporación y difusión del progreso técnico precisa de una infraestructura tecnológica adecuada, de una mayor articulación productiva a partir de la base de recursos naturales, y de la modernización de servicios básicos de apoyo a la producción, como son el transporte, las comunicaciones, los

puertos y el comercio. De ahí que la propuesta tiene carácter sistémico, por cuanto vincula la empresa con un amplio conjunto de eslabones que contribuyen a la competitividad internacional.

El mencionado proceso de modernización tecnológica, sin embargo, no es automático. De hecho, la historia económica de la región con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial revela que la productividad no saltó etapas, sino que fue reduciendo su ritmo de aumento; y el avance tecnológico se hizo cada vez más lento. Por su parte, el crecimiento económico fue aumentando sus costos; requirió cada vez más inversión, y generó cada vez menos empleo. De ahí se desprende la importancia de revertir esta tendencia por medio de una transformación productiva.

#### b) *Empleo productivo*

Un segundo eje central del enfoque integrado es el logro de elevados niveles de empleo productivo, pues éste es el principal mecanismo mediante el cual amplios segmentos sociales pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos. Como la masa salarial (el producto del empleo y el salario) depende por sobre todo del aumento en la productividad total, y ésta de una modernización tecnológica, sólo una transformación productiva dinámica será capaz de generar una expansión sólida y sostenida, tanto del empleo productivo como de la masa salarial.

De ahí que deba descartarse como ilusoria la posibilidad de un crecimiento significativo liderado por el sector informal. No cabe desmerecer su papel no sólo como refugio de la mano de obra en situaciones recesivas, sino también como expresión y cauce de un talento empresarial latente. Sin embargo, salvo contados rubros en que existen actividades informales pujantes, los ingresos del sector informal están en función directa del crecimiento de la actividad formal. En esas circunstancias, si el empleo informal creciera, sería una expansión "espuria" como la que se produjo en los años ochenta, cuando



el crecimiento del empleo informal se debió a que se compartieron los empleos existentes entre un mayor número de personas.

### c) *Inversión en recursos humanos*

Un tercer eje del enfoque integrado se encuentra en aquellas acciones tendientes a facilitar la acumulación de capital humano (capacitación, educación, nutrición de madres embarazadas y niños, y salud, que incluye infraestructura de agua potable y alcantarillado). Esas acciones ilustran nítidamente la complementariedad entre medidas tendientes a cumplir con los objetivos de crecimiento y equidad. En el planteamiento se pone especial énfasis en la educación y el conocimiento, no sólo como un servicio social básico, sino como uno de los pivotes del progreso técnico. De ahí que para conciliar eficiencia con equidad sea imperativo **mejorar la calidad** de la educación y asegurar a todos los estratos sociales un acceso similar a ella.

## **4. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PLANTEAMIENTO**

Al igual que Transformación Productiva con Equidad, el planteamiento de ahora tiene dos características básicas. La primera es que la eliminación de las distorsiones y el establecimiento de precios "correctos" no bastan para lograr crecimiento y equidad. Más bien, se sostiene que la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo requiere no sólo precios "correctos" sino también intervenciones selectivas, así como políticas sectoriales y cambios institucionales en toda la red socioeconómica en que se inscribe la empresa. La segunda es que las propuestas concretas han de variar según las condiciones iniciales en que se encuentra la región y cada uno de los países que la integran.

En cuanto a los cambios institucionales, se plantean tres mecanismos, que a menudo son descuidados por otros enfoques, pero que son esenciales para

avanzar simultáneamente, y de manera sustentable, en crecimiento y equidad: a) el eficaz funcionamiento de los mercados no sólo implica precios libres y desregulación, sino que a menudo también requiere una intervención **activa** para crear o simular mercados ausentes, insuficientes o segmentados; b) debido a la interrelación entre los mercados, a menudo la intervención "correcta" no corresponde aplicarla en el mercado donde se manifiesta la falla, sino en el mercado en que ésta se originó; y c) además del perfeccionamiento del mercado, se requiere realizar cambios estructurales e institucionales. Ejemplos de ello son las medidas para modernizar las relaciones laborales e inducir la participación de los trabajadores en los resultados de la empresa, o el énfasis en la necesidad de aplicar medidas para elevar el ahorro, no tanto mediante aumentos de las tasas de interés, sino por intermedio del sistema previsional o por la vía de préstamos ligados a inversiones en educación, vivienda y acceso a tierras agrícolas.

## **5. PRINCIPALES ASPECTOS DE LAS POLITICAS PARA ENFOQUE INTEGRADO**

Los aspectos que se consideran como ejes del enfoque integrado --el progreso técnico, la generación de empleo productivo y la inversión en recursos humanos-- son objetivos, en alguna medida, de virtualmente todas las políticas, tanto económicas como sociales. Las principales áreas de política incluyen el progreso técnico, la inserción internacional, el proceso de ahorro e inversión, los mercados de trabajo, la política social y la participación.

### *a) Progreso técnico e inserción internacional*

La inserción internacional por la vía de las exportaciones dinámicas de creciente complejidad es la contraparte de la transformación productiva con equidad. Esta parece ser la manera más promisoría de hacer crecer el empleo productivo y la masa salarial en forma rápida y sostenida, contribuyendo tanto al crecimiento como a la equidad.

A largo plazo, una orientación internacionalmente competitiva también promete ser más eficiente y equitativa, pues las potenciales exportaciones adicionales generalmente suelen ser más intensivas en mano de obra que las sustituciones de importaciones que aún quedan por hacer. En particular, cabe esperar que las exportaciones nuevas incorporen cada vez más valor agregado, sobre todo de mano de obra calificada y semicalificada.

Dado que la meta inmediata consiste en adquirir competitividad internacional, sobre todo por medio de la dinamización de las exportaciones, se requerirá una gama de políticas mucho más amplia que la simple reducción arancelaria. También depende de los recursos humanos; de la pujanza y amplitud de criterio de la base empresarial; de la incorporación y difusión del progreso técnico; del fortalecimiento de la informática y las telecomunicaciones y, por último, del sistema científico y tecnológico y su articulación con el sistema productivo.

#### b) *El proceso de ahorro e inversión*

La rápida generación de empleos productivos y la consiguiente posibilidad de crecer con equidad dependen estrechamente del nivel de inversión. Para que este crecimiento y los empleos generados sean sustentables en el tiempo, se requiere asimismo invertir en la recuperación y conservación del capital natural, que hoy día está sufriendo una tasa excesivamente alta de depreciación. De allí que un mayor esfuerzo público y privado de austeridad resulte indispensable, tanto para elevar la inversión como para avanzar en el logro de mayor equidad. El aumento del ahorro, sobre todo el de los asalariados, es doblemente positivo para este fin, pues permite generar empleo productivo y estimular la acumulación de capital por parte de los propios trabajadores. Algunos mecanismos potenciales para lograr esto son los sistemas de ahorro institucionalizado para la inversión (complementarios o independientes del sistema previsional) y otros mecanismos que induzcan al ahorro para postular a programas de vivienda, de acceso a la tierra o a la educación.

Asimismo, aunque no se reorganice la previsión sobre la base de la capitalización individual, es posible elevar el ahorro público, reduciendo el déficit de muchos sistemas previsionales mediante iniciativas destinadas a eliminar privilegios, a adecuar los beneficios a una vida laboral actual bastante más larga que la de antaño, y a hacer que los beneficios estén en función del valor actuarial del fondo respectivo y no de los flujos de caja. Para acelerar la creación de empleo productivo no sólo es preciso elevar el ahorro, sino también mejorar la asignación del capital correspondiente. El problema del empleo en la región no corresponde sólo a la escasez relativa de capital -característica inevitable de todo país en desarrollo-- sino también a la limitada movilidad del capital entre empresas y sectores.

El mercado de la tierra adolece de importantes vacíos y el acceso al mismo es muy poco equitativo: un porcentaje significativo de las tierras carece de títulos legales; la propiedad está aún muy concentrada en varios países y, por añadidura, la tasación tributaria es baja y errática, sin mecanismos adecuados de revalorización en el tiempo o por mejoras de la infraestructura pública.

c) *Mercados de trabajo: participación y concertación*

A fin de generar empleo productivo, es necesario realizar cambios sustanciales en las relaciones laborales. Las tendencias del mercado a favor de productos más diferenciados y de mejor calidad requieren reemplazar progresivamente en las empresas las estructuras verticales y jerárquicas por otras con esquemas más horizontales y flexibles, que se caractericen por un intenso intercambio de información, a fin de aprovechar mejor la iniciativa, creatividad y responsabilidad de la fuerza de trabajo. Modernizar las relaciones laborales en este sentido implica, por una parte, que la empresa visualice a los trabajadores como socios colaboradores, más que como meros factores de producción. Por otra parte, supone un movimiento sindical tecnificado, consciente de que su "adversario" no es tanto el empresario como la competencia y que, por tanto, sus objetivos también deben incluir la mejora de la productividad.

Existen diversos mecanismos de participación que apuntan en la dirección correcta. Entre ellos, uno que podría facilitar la cooperación en lugar de la confrontación es el de los "salarios participativos". No sólo estimula la mejora de la productividad, al pagarse una parte del salario en forma variable (en función de las utilidades, ventas, o modalidades análogas) sino, y más importante aún, tiende a estabilizar e incluso a acrecentar el empleo.

d) *La política social: inversión en recursos humanos y transferencias*

La escasez de recursos financieros de los años ochenta afectó notoriamente el gasto social, por lo que es esencial recuperar los niveles para poder invertir provechosamente en el fortalecimiento y desarrollo de los recursos humanos y aplicar programas de transferencia. Sin embargo, mientras no se recuperen esos niveles de gasto, será aún más urgente establecer prioridades claras entre los distintos programas sociales y dentro de cada uno de ellos. Ello implica otorgar preferencia a las políticas sociales funcionales al desarrollo, al menos en los primeros años del proceso de reestructuración y crecimiento.

Particularmente importantes resultan los programas de inversión social destinados a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. En efecto, el aumento de las tasas de fecundidad se registra precisamente entre las familias más pobres; a su vez, las madres de las familias pobres son las que tienen mayores riesgos de embarazos mal llevados; sus hijos padecen el peor estado nutricional y, por último, tienen las mayores dificultades de aprendizaje escolar y, por ende, las mayores tasas de repetición y de deserción. Son ellos los que en mayor medida terminan en trabajos de poco futuro y escasa productividad en el sector informal. Para romper este círculo vicioso se requiere concentrar las medidas en los eslabones de la cadena que reproducen, de una generación a otra, las condiciones de pobreza. Además de la educación, tales acciones comprenden: i) crear condiciones que favorezcan una paternidad responsable, procurando que la familias puedan hacer coincidir lo más posible su fecundidad efectiva con la voluntariamente deseada; ii) fomentar la creación de programas de atención materno-infantil,

que aseguren que la mujer de bajos ingresos tenga acceso a un control y cuidado regulares durante su embarazo y postparto; iii) expandir la educación preescolar, en especial en los sectores de bajos ingresos, comprendiendo programas de complementación alimentaria, y iv) ampliar los programas de capacitación de tal modo que cada trabajador tenga acceso a ellos no una sino varias veces, a lo largo de su vida laboral.

Finalmente, en lo que se refiere a las políticas sociales basadas en transferencias de más largo alcance --sobre todo las del sistema de seguridad social--, se propone ampliar su cobertura, tanto en lo relativo al tipo de beneficios como a la incorporación, al menos en cuanto a las prestaciones básicas, de grupos no cubiertos por el sistema. En efecto, el actual sistema de seguridad social se caracteriza por sus vacíos en materia de equidad, lo cual se refleja en la insuficiente cobertura del sistema y en las agudas diferencias respecto de las prestaciones, en ambos casos a expensas de los grupos sociales más pobres y marginales.

e) *Participación, transformación productiva y equidad*

La actual tendencia hacia la consolidación democrática en la región se fortalecería gracias al crecimiento con equidad. En cambio, la erosión de la equidad la debilitaría, generando inestabilidad sociopolítica. Lograr un equilibrio significará abandonar tanto la tentación tecnocrática, como la populista. El curso que aparece como indicado es el de movilizar los instrumentos más legítimos de la democracia: la participación y la concertación.

Para ello, es necesario, entre otros aspectos, que se organicen los grupos beneficiarios, pues ellos suelen estar marginados no sólo de las fuentes del poder económico sino de las del poder social y político. De hecho, el desarrollo de las políticas sociales en la historia de los países desarrollados ha estado asociado a la organización democrática de la sociedad. Sin embargo, lo difícil en la coyuntura actual es que no sólo se trata de promover la organización de los que hasta ahora han estado excluidos para que el

programa tenga viabilidad política, sino fomentar su participación responsable, pues obviamente no será posible satisfacer en el corto plazo todas sus demandas postergadas.

En efecto, ningún programa de transformación productiva con equidad puede dar buen resultado sin una amplia concertación, y sólo tendrá posibilidad de controlar las demandas sociales postergadas un programa que asegure una amplia participación de la sociedad civil en los resultados. Para el efecto cabría, entre otros aspectos, poner un mayor énfasis en la descentralización y en la municipalización.

## **6. FACTORES QUE CONDICIONAN EL ENFOQUE INTEGRADO**

Es evidente que existen múltiples factores que condicionan la capacidad de gobiernos y sociedades civiles de avanzar en la senda de la transformación productiva con equidad, y sobre todo la de buscar en forma simultánea el crecimiento apoyado en una mayor competitividad internacional y mayor equidad. En la propuesta de la CEPAL se exploran tres de esos factores, y se formulan algunas propuestas tendientes a mitigar sus efectos condicionantes.

### **a) *El panorama internacional***

Los profundos cambios en la situación internacional, y sus repercusiones sobre los países de América Latina y el Caribe, condicionarán de manera determinante el éxito que éstos alcancen en la transformación productiva con equidad. Tanto los sorprendentes cambios de carácter geopolítico como la reciente globalización de la economía introducen un elemento de incertidumbre sobre el entorno externo, que exigirá una capacidad de adaptación cada vez mayor por parte de los países de la región.

Frente a la globalización de la economía internacional, se refuerza la necesidad de contar con reglas multilaterales y de velar por una liberalización del comercio a escala mundial, en la que los acuerdos bilaterales o regionales de integración sean los cimientos, y no los escollos, para el surgimiento de un sistema económico transparente y no discriminatorio.

#### b) *Estabilización*

La restauración y el posterior mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos es condición para cualquier proceso de transformación productiva con equidad. Los desequilibrios agudos imposibilitan el crecimiento sostenido y tienen efectos distributivos nocivos para los grupos más pobres. Mientras menos recesivo sea un programa anti-inflacionario, menor será su repercusión sobre el empleo y, por ende, sobre la distribución del ingreso. Sin un estricto control fiscal y sin una corrección de los precios relativos clave, a la larga todo programa de estabilización corre el riesgo de fracasar. Por otra parte, el peligro de una recesión profunda será mayor si no se logra modelar las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. De ahí la importancia de que estos programas vayan acompañados por una política de precios y de ingresos, en lo posible concertada, que acerque lo antes posible los precios a sus valores de equilibrio, es decir, los compatibles con la meta inflacionaria implícita en la política monetaria y fiscal.

La experiencia también indica que los efectos recesivos y concentradores se relacionan con reducciones del gasto (caída en la inversión y no en los gastos corrientes, o eliminación de los subsidios indirectos generales sin compensarlos con subsidios directos selectivos). De ahí que un ajuste que permita alcanzar un equilibrio fiscal con incrementos de los ingresos fiscales y no sólo con reducciones del gasto tenderá a ser menos recesivo.



### c) *Reestructuración del Estado*

Avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad requiere llevar a cabo una reestructuración sustancial del Estado. Ello implica, por un lado, que éste reduzca funciones en que la acción estatal no se considera esencial y, por otro lado, que asuma en forma más vigorosa ciertas funciones clave, como son el manejo macroeconómico, la inversión social y distributiva, el apoyo a la inserción internacional y a la incorporación del progreso técnico al proceso productivo, y la defensa del medio ambiente.

Ninguna de estas tareas será posible si no se fortalecen y consolidan las finanzas del sector público sobre la base de un monto de recaudación razonable y una sana estructura tributaria. En efecto, tal vez el principal índice de la verdadera debilidad del Estado se refleje en la diferencia existente entre su enorme capacidad para gastar y su exigua capacidad para recaudar.

En este sentido, la política fiscal es un eslabón fundamental entre las políticas económicas y las sociales tendientes a avanzar simultáneamente hacia el crecimiento apoyado en crecientes niveles de productividad y hacia una mayor equidad social.

De ahí que se postula lograr un equilibrio fiscal sobre la base de un nivel de recaudación razonable, y no sólo de una reducción del gasto. En efecto, con dos importantes excepciones --el servicio de la deuda externa pública y, frecuentemente, el gasto militar-- se han recortado los gastos en forma significativa en la mayoría de los países. Ello implica la necesidad de recuperar niveles de recaudación tributaria al menos similares a los existentes antes de la crisis, y a veces aumentarlos.

## **7. LA TAREA ES FACTIBLE**

La tarea de lograr simultáneamente la transformación productiva y la equidad en un contexto de sustentabilidad ambiental es muchísimo más compleja que la de buscar uno sólo de esos objetivos, sacrificando u olvidando los demás. Sin embargo, las sociedades modernas valoran cada vez más el conjunto de ellos, de manera que los rezagos en cualquiera de los tres implican niveles más bajos de bienestar. Esa misma valoración social convierte en insostenibles aquellos procesos que dejan atrás algunos de los objetivos; tales procesos conducen a tensiones sociales, a la violencia y a la reversión de los pocos avances que pudieran haberse logrado en relación con alguno de ellos.

Por eso, explorar las políticas que puedan conducir al logro simultáneo de los objetivos sociales en un marco de libertad se convierte en una tarea de la más alta prioridad. Esta propuesta pretende aportar un enfoque de carácter integrado. A la vez, propone ciertas líneas de política con un sentido estratégico, enfatizando aquellas que tienden a fortalecer, de manera sustentable, la transformación productiva y la equidad.

**COMENTARIO AL TEMA  
"EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA,  
UN ENFOQUE INTEGRADO" \***

*Juan Manuel Sotelo \*\**

Quiero felicitar al doctor Rómulo Caballeros por el brillante trabajo que nos acaba de presentar. Los comentarios que me inspira van a tener el sesgo de profesional de la medicina y de representante de las organizaciones internacionales de salud.

La salud para todos en el año 2000, meta social adoptada por los gobiernos del mundo en 1977 es de alguna manera una meta de equidad.

Antes de profundizar en mi comentario, voy a mencionar tres aspectos vigentes que tocó el Ponente y que creo merecen la pena destacarse:

- a) El fenómeno de la globalidad
- b) La pobreza en el mundo
- c) La distribución del ingreso

El examen de los cambios en el desarrollo humano producido en esta última mitad del último siglo del segundo milenio de nuestra era no permite suponer los frutos de la casualidad. Los mil millones de seres humanos de 1830 se hicieron dos mil en 1930, tres mil en 1960, cuatro mil en 1975 y cinco mil en 1986. Algo más de seis mil millones se asomarán al siglo XXI. Y este crecimiento inédito no expresa el crecimiento de los países avanzados, sino el del tercer mundo, que reunía al 67% de la población mundial en 1950, al 75% en 1980 y que poseerá en el año 2000 el 80%.

\* Comentario al tema presentado en la Tercera Sesión Plenaria, 23 de abril, 1992.

\*\* Representante en México de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Fresca aún en la memoria la vivencia de la "década perdida", década en la cual, a pesar de que el ingreso *per cápita* del Sur es apenas un 6% del ingreso *per cápita* del norte, los países del Sur han transferido al Norte más de 30,000 millones de dólares por año, en tanto que los precios de las materias primas alcanzaban el punto más bajo desde la gran depresión de los 30's.

Cuando en la década de los 50's se difundió el concepto de inversión social de Th. Schultz, los planificadores sociales creyeron que su causa estaba ganada. En las décadas siguientes aprenderíamos que la rentabilidad económica de los gastos de educación o en salud -"la inversión en nosotros mismos",- como decía Schultz, requería una economía de pleno empleo capaz de aprovechar la mayor capacidad de trabajo de personas más sanas y educadas.

Pero en forma progresiva se fue aceptando al hombre como "medio" y no como "fin" del desarrollo, aunque sólo recientemente se hayan generalizado indicadores para medir el desarrollo humano.

La polémica se desplazó entonces al crecimiento económico y a la distribución de los frutos del crecimiento, como alternativas excluyentes. Hoy sabemos que la vinculación entre crecimiento económico y progreso humano no es automática. El producto nacional bruto (PNB) es un indicador útil para medir en crecimiento económico, aunque no de su distribución.

Brasil, con 2020 \$USA de PNB *per cápita*, ostenta una expectativa de vida de 65 años, un 78% de alfabetismo adulto y una mortalidad de 40 por mil nacidos vivos.

Costa Rica, con 1610 \$USA de PNB *per cápita*, tiene una expectativa de vida de 75 años, un 93% de alfabetismo adulto y una mortalidad infantil de 18 por mil.

La comparación resulta aún más evidente entre Sri Lanka, con 400 dólares

*per cápita*, 71 años de expectativa de vida, 87% de alfabetismo y 70 por mil de mortalidad infantil.

Y, Arabia Saudita, con 6200 dólares, 64 años, 55% de alfabetismo y 70 por mil de mortalidad infantil.

La experiencia chilena (como la de Zimbawe o Sri Lanka) nos ha mostrado que los indicadores de mortalidad pueden mejorarse espectacularmente sin crecimiento económico y aún en un contexto social regresivo. Sabemos pues, que en el corto plazo pueden obtenerse progresos de diferentes aspectos de la situación social con crecimientos bajos, con estancamiento y aún con regresiones económicas. Pero sabemos también que para que el progreso social pueda continuar en el mediano y largo plazo, el crecimiento económico es indispensable, y que el crecimiento con equidad es posible. Al mismo tiempo que adquiríamos un arsenal de intervenciones con efectos redistributivos, aprendimos que una buena distribución primaria tiene la más alta efectividad y que dos de las estrategias disponibles para lograrlo, la distribución adecuada de los activos y la expansión de oportunidades de empleo productivo, han resultado exitosas en varios países, extendiéndose sus efectos por plazos largos.

Hemos revalorizado nuestra confianza en la eficiencia del libre mercado para la asignación de recursos, aunque sabemos que no asegura *per se* la justicia distributiva. Libertad, equidad y solidaridad son todos ellos objetivos irrenunciables y las sociedades no admiten el sacrificio de uno para alcanzar el otro. La solidaridad fortalece el tejido social y es un medio apto para consolidar la integración nacional.

En los tugurios de Puerto Príncipe la mortalidad infantil es en el primer año de más de 200 por mil y de más de 300 en los dos primeros años, tasas casi tres veces superiores a las de las áreas rurales. En algunos enclaves de pobreza de Buenos Aires o Montevideo, las tasas de mortalidad infantil superan cinco o seis veces la de esos conjuntos urbanos.

Las disparidades entre hombres y mujeres, comienzan recién a atenuarse en el mundo en desarrollo, a pesar de que hemos aprendido la altísima rentabilidad social del progreso humano de la mujer. El mayor alfabetismo femenino está estrechamente relacionado con reducción de la fertilidad, descenso de la mortalidad infantil y mejoramiento de la situación nutricional de la familia.

Finalmente, la disparidad de ingreso, la diferencia entre ricos y pobres, se asocia estrechamente a diferencias en el progreso humano.

En México, la expectativa de vida de un individuo del decil de ingresos más bajo era, a principios de los 80's, 20 años menos que la de otro del decil de ingresos más altos. En Colombia, la mortalidad infantil en las familias pobres era del doble de las de los niños del decil de ingresos más altos.

Pero en tanto el avance de la democracia, otorgando o fortaleciendo la voz de los grandes grupos de población que participan con bajos porcentajes en la distribución del ingreso nacional logre atenuar esas disparidades, los conocimientos adquiridos permiten aplicar políticas sociales de probada efectividad con costos que en general no superan los dos o tres puntos porcentuales del producto nacional.

La combinación de servicios generalizados e intervenciones selectivas dirigidas a subpoblaciones específicas de alta vulnerabilidad, permiten garantizar una alimentación suficiente para todos. Para seleccionar las combinaciones adecuadas, hemos aprendido a valorar la magnitud del ingreso y la mayor o menor equidad de su distribución.

Podemos afrontar crisis y períodos de ajuste, evitando el sacrificio humano que antes tenían como obligada consecuencia, pero para ello, las políticas no pueden concebirse como declaraciones.

En casi todos los países se emprenden esfuerzos para redimensionar el Estado. "Lo que se requiere es un sector público más pequeño, pero más

efectivo, capaz de crear un marco de desarrollo constructivo y de orientar las inversiones privadas hacia áreas prioritarias para el desarrollo humano".

Fishlow señala que las presunciones de que hay beneficios con una conducción pública, no son orientadoras de las estrategias de desarrollo de la región. En cambio hay una nueva vitalidad que clama por las ventajas de la liberalización del mercado y la privatización de empresas públicas. Porque aunque el objetivo declarado como principal por todos los gobiernos suele ser el mejoramiento del desarrollo humano para toda la población, todos sabemos que esos gobiernos están sujetos a múltiples presiones internas y externas, así como que la reasignación de recursos afecta, muchas veces, intereses de grupo de alto poder de influencia y presión.

El conocimiento adquirido, y el que pueda agregarse como resultado de investigaciones relevantes, permitirá debilitar resistencias y ganar voluntades.

Los ejemplos de algunos logros son tan impresionantes que resultan difíciles de resistir, tanto más que el costo de estos programas es bajo en relación con otros, las inmunizaciones -una de las pocas tecnologías médicas que tienen impacto en la situación global de salud- han aumentado su cobertura en el mundo de 30% en 1981 a 70% en 1988, estimándose que ahorran un millón y medio de vidas por año.

El alfabetismo -sobre todo femenino-, la eliminación o reducción radical de la desnutrición, el acceso universal al agua potable y a servicios básicos de salud de bajo costo pueden acelerar en pocos años el proceso aparentemente irreversible de transición demográfica, llevando a la especie de un crecimiento bajo, resultado de altas tasas de natalidad y mortalidad, a otro crecimiento bajo, producto de tasas bajas de natalidad y mortalidad. En América Latina y El Caribe algunos países han alcanzado ya la situación post transicional y otros están cerca de alcanzarla. La experiencia adquirida en ellos puede ser de gran valor para el resto de la región, pues enfrentan

situaciones demográficas y epidemiológicas similares a las del mundo desarrollado con medio y organizaciones similares a las del resto de países en desarrollo.

En el interior de los países, diferentes áreas muestran modelos y velocidades diferentes en sus procesos de transición. La toma de decisiones a nivel local permitirá que las respuestas sean realmente adecuadas a los problemas al tiempo que harán posible la participación, siempre necesaria, pero imprescindible cuando uno de los elementos a cambiar es el comportamiento humano.

Los procesos de descentralización que se multiplican en casi todos los países de la región suman a la participación en la toma de decisiones la posibilidad de coordinaciones efectivas intra y extrasectoriales y abren nuevas fuentes de financiamiento, tanto las de unidades político-administrativas hasta ahora casi ausentes (municipios) como de organizaciones comunitarias, asociaciones filantrópicas y diversas formas de voluntariado. El precio de la pérdida de uniformidad resulta más compensado por las incorporaciones de la creatividad y la energía local para la modificación de los conocimientos, siempre locales, de la salud humana. "El desafío de formular nuevas estrategias de desarrollo es prioritario para los países de las Américas. Tales políticas tendrán que incluir la democracia participativa, deberán considerar las implicaciones de un mundo cambiante y su impacto sobre el medio y deberán redefinir el rol del Estado en la provisión de servicios sociales".

Finalmente, como se nos señalaba en la Ceremonia Inaugural, se trata de la búsqueda de la justicia social y donde la dignidad del hombre cobra una importancia capital como principio de los derechos humanos. Así mismo, la seguridad social como un derecho que es, debe vincularse a una cobertura amplia que exprese este derecho humano en toda su plenitud, con solidaridad y esta integridad que nos presenta este trabajo como una tarea factible.



# DESEMPLEO Y SUBEMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO EN LATINOAMERICA \*

*Eric de Vries\*\**

## CAPITULO I

### EMPLEO E INGRESOS EN EL AJUSTE (1980 - 1990)

La mayoría de los países latinoamericanos enfrenta en la actualidad su crisis económica más profunda y prolongada desde los años treinta. Los países de la región comienzan la década de los noventa más pobres y en condiciones económicas inferiores respecto a la situación que presentaban a inicios de los ochenta. Hablar hoy de la "década perdida" para referirse a los diez años precedentes, constituye un lugar común.

El producto promedio *per cápita* es a fines de 1990, 9,6 por ciento inferior al de 1980. El consumo por latinoamericano es 6 por ciento menor y la tasa de inversión, que entre 1975-1980 alcanzó 21,2 por ciento del producto, durante el decenio de 1980 se redujo a 17,8 por ciento (PREALC, 1990).<sup>1)</sup>

Los procesos inflacionarios se agudizaron hasta alcanzar, en promedio, una cifra cercana al 1500 por ciento en el año 1990 (CEPAL, 1990d). Por último, durante los años ochenta América Latina y el Caribe se convirtió en exportadora neta de recursos financieros hacia los países industrializados, en circunstancias que hasta 1981 se recibían transferencias significativas de recursos desde el exterior. Ciertamente todos estos problemas no constituyen algo nuevo en la historia económica de la región; pero sí es nuevo el hecho de que se hayan presentado todos ellos de manera conjunta.

\* Ponencia presentada en la Tercera Sesión Plenaria, 23 de abril, 1992.

\*\* Director de la Oficina de Area en México de la OIT.

-----  
1) "Programa de Empleo para América Latina y el Caribe" de la OIT.

Como consecuencia, el proceso de ajuste experimentado por la región ha estado asociado a un elevado costo social, que se manifiesta en una evolución desfavorable del mercado de trabajo y en un deterioro de los niveles de vida de la población, en especial de los grupos más pobres. El ajuste económico se produce en un contexto de fuerte regresividad distributiva. El PREALC (1988) sintetizó dicho efecto estimando lo que denomina "deuda social", concepto que permite identificar el aumento en las condiciones de pobreza y la excesiva contribución impuesta a los grupos de ingresos medios que dependen generalmente de su trabajo. El aumento en la deuda social se estima equivale al por ciento del producto de la región.

Esta regresividad es el resultado principalmente del deterioro del mercado de trabajo, tanto en la calidad de los empleos generados como en la remuneración de los mismos. El problema no es de cantidad de puestos creados porque, a pesar del significativo aumento en el número de desempleados al inicio de la crisis, hacia fines de la década la tasa de desempleo abierto disminuye en relación a 1980 (cuadro I.1).

Sin embargo, junto a esta evolución casi neutra de la tasa de desempleo tiene lugar un aumento marcado del empleo en las actividades de menor productividad. El reducido crecimiento económico de la región resulta en una pérdida de dinamismo en la creación de empleos en el sector moderno. Frente a una fuerza de trabajo que continúa creciendo aceleradamente, esto se traduce en un aumento de la participación del sector informal en el empleo no agrícola, que pasa del 25 por ciento en 1980, a un 31 por ciento en 1989. De hecho, se genera el 45 por ciento de los nuevos empleos urbanos durante la década. Por su parte, aunque de manera mas moderada, se produce también un deterioro en la estructura ocupacional del sector agrícola, ya que los sectores campesinos aumentan su participación en el empleo agrícola del 58 al 60 por ciento entre 1980 y 1989 (cuadro I.1).

Este cambio en la composición del empleo hacia actividades de menor productividad significó que la subutilización total de la fuerza de trabajo

(subempleo mas desempleo) aumentará de un 40 a un 42 por ciento durante la década (cuadro I.2). Dado que el desempleo abierto mejora ligeramente, la participación del subempleo en la subutilización total de la fuerza de trabajo aumenta. Asimismo, se observa un creciente proceso de urbanización de los problemas de empleo ya que la mayor parte, de la subutilización (alrededor del 70 por ciento,<sup>1)</sup>) se concentra en las zonas urbanas.

Se registra además un proceso de precarización del trabajo que no es captado en su total dimensión por los cambios en la estructura ocupacional. El mismo asume las formas de menor estabilidad laboral, reemplazo del empleo permanente por trabajo a tiempo parcial, así como el uso creciente de subcontratación de la mano de obra. La información disponible es parcial pero sugerente. El porcentaje de trabajadores que labora menos de 24 horas semanales se expande durante la década del 3 al 8 por ciento en Panamá, del 5 al 8 por ciento en Argentina y del 6 al 10 por ciento en Colombia. En este último país el trabajo temporal pasa del 10 al 16 por ciento y se estima que en el Gran Buenos Aires el porcentaje de trabajadores no cubiertos por algún tipo de protección social o legislación laboral crece del 18,7 por ciento en 1980 al 29,9 por ciento en 1988 y que la proporción de personal eventual en las empresas de la industria manufacturera que utilizan dicha mano de obra crece del 18 al 28 por ciento del personal total entre 1983 y 1988.

El deterioro en la calidad del empleo está acompañado por una caída en los ingresos del trabajo. Los salarios reales caen en promedio a un ritmo más acelerado que el ingreso *per cápita*. Los trabajadores del sector moderno experimentan una reducción en sus salarios como resultado de la pugna distributiva entre los agentes productivos en un contexto altamente inflacionario. En este escenario los mecanismos de indización, aún donde existen, se hacen insuficientes para compensar la caída de los salarios nominales como efecto del acelerado aumento de los precios.

<sup>1)</sup> El 70% equivale a la proporción de la suma del subempleo (22%) y del desempleo urbano (4%) en el subempleo total (38%).

A lo anterior se agrega el uso cada vez menos activo de la política de salarios mínimos y el debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores organizados como consecuencia de la evaluación del mercado de trabajo. En particular, los ocupados en el sector público experimentan una reducción salarial que en muchos casos va acompañado de una caída del empleo como efecto de una política fiscal severamente restrictiva.

El ingreso real de los ocupados en el sector informal se redujo como resultado de la lenta evolución de la demanda agregada por sus productos y servicios, originada básicamente en la falta de dinamismo del empleo moderno y en la reducción experimentada por los salarios reales. Asimismo, dado el carácter competitivo de los mercados en que operan los informales, el ingreso medio de los allí ocupados se ajusta hacia abajo conforme aumenta la entrada de trabajadores a estas actividades.

En términos cuantitativos, durante el período 1980-1989 se registra una reducción de los salarios reales del sector moderno (empresas medianas y grandes) del orden del 7 por ciento; una caída mayor aún de alrededor del 30 por ciento del ingreso medio de los ocupados en pequeñas empresas; una caída del 24 por ciento de los salarios mínimos urbanos, y del 30 por ciento en los salarios públicos; y una reducción del 42 por ciento de los ingresos de los informales. A su vez, los salarios mínimos en la agricultura se deterioraron en 20 por ciento (cuadro I.3).

Las tendencias señaladas de informalización y deterioro de los ingresos tuvo, a su vez, efectos negativos sobre los niveles de pobreza y sobre la distribución de los ingresos. Si bien entre 1980 y 1989 el producto creció un 1,2 por ciento anual, el ingreso de la región sólo lo hizo en un 0,2 por ciento. Ello se debió al aumento de remesas al exterior que fueron equivalentes al 6 por ciento del producto interno bruto (cuadro I.4).

La pérdida experimentada por la región en su conjunto no fue absorbida de manera proporcional por los distintos grupos sociales. La mayor parte del

costo recayó en aquellos grupos cuyos ingresos provienen del mercado del trabajo. Así, el costo del ajuste externo recayó casi en su totalidad en los trabajadores, cuya masa de ingresos laborales disminuyó en un 0,6 por ciento por año en el período 1980-1991. Esto significó una caída en la participación de los ingresos del trabajo en el producto desde el 44 por ciento al 38 por ciento entre 1980 y 1989, en tanto que los ingresos del capital mantuvieron su participación en el producto (cuadro I.4).

El deterioro en la distribución funcional del ingreso se concentra además en los sectores de menores recursos ya que aumenta la pobreza durante el período. Con ello se quiebra la tendencia experimentada por la región previa a la crisis, ya que se había logrado disminuir la pobreza del 51 por ciento de los hogares en 1960, a 35 por ciento en 1980. En la actualidad, alrededor del 44 por ciento de la población latinoamericana (183 millones de personas) tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza y el 37 por ciento de las familias son pobres, y el 17 por ciento de las mismas está en situación de indigencia (cuadro I.5)<sup>1)</sup>. El aumento de la pobreza se concentra básicamente en zonas urbanas, ya que la pobreza rural no registra cambios significativos.

Mientras que en el área urbana la proporción de hogares pobres se elevó de un 25 a un 31 por ciento entre 1980 y 1989, tal porcentaje se mantuvo relativamente estable en el área rural <sup>2)</sup>.

El ajuste del mercado de trabajo implica además un deterioro del nivel de vida de una fracción de los trabajadores no pobres, que también ven reducirse su participación en el producto. Este deterioro en el nivel de vida de los

---

1) Corresponde al total de los ingresos laborales del conjunto de los ocupados asalariados y no asalariados. PREALC (1990b).

2) Cifras de pobreza e indigencia desagregadas por países se encuentran en el anexo a este capítulo, cuadro I.5.

trabajadores pertenecientes a sectores de ingresos medios, quiebra el proceso de conformación de la clase media que acompañó a la modernización latinoamericana durante los 30 años anteriores a la crisis. Se estima que la fracción de trabajadores no pobres habría experimentado una pérdida de ingresos equivalente a cuatro puntos porcentuales del producto durante el período 1980-1989 (PREALC 1990b). Esta medición subestima la magnitud real del deterioro, ya que la contracción del gasto social registrada resulta también en menores posibilidades de acceso a la educación, la salud y la vivienda. Con ello se afectan las oportunidades de movilidad social tanto por la menor creación de empleo productivo, como por el deterioro del capital humano.

## CAPITULO II

### EL AJUSTE Y LA FLEXIBILIZACION Y REGULACION DEL MERCADO DE TRABAJO

#### INTRODUCCION

Al momento de la crisis de la deuda la alternativa de introducir o no políticas de ajuste fue la única opción posible. El alza del costo del servicio de la deuda, conjuntamente con la contracción en la disponibilidad de nuevos créditos y el deterioro en los precios de las exportaciones, hizo imposible postergar el proceso de ajuste. De esta forma, la única estrategia posible de ajuste de las economías altamente endeudadas fue generar superávit comerciales en un período muy corto. El análisis del ajuste como equilibrio en el corto plazo se relaciona con lo que fue ese ajuste inevitable.

Durante el transcurso de la década un creciente número de países no sólo implementó políticas de corto plazo para restablecer los equilibrios macroeconómicos sino que además fueron adoptando medidas para promover cambios estructurales que permitieran una mejor integración a la economía internacional. Este tipo de ajuste implicó el desafío de aplicar simultáneamente políticas de estabilización y políticas de cambio estructural.

#### 1. *Ajuste, flexibilización y desregulación*

Las transformaciones a nivel de la organización económica llevan a una creciente "flexibilización" del mercado de trabajo: cambios en la estructura industrial y profesional del empleo, modalidades cambiantes de contratación de fuerza de trabajo, mayor flexibilidad en las funciones de la fuerza laboral en el proceso productivo, nuevos requerimientos de calificación profesional,

formas diversas de salario y remuneración, normas que faciliten la movilidad de los trabajadores, y la incorporación de nuevos segmentos (en especial mujeres) a la fuerza de trabajo (OIT, 1989).

Las nuevas tendencias en el mercado de trabajo apuntan en un sentido contrario a las orientaciones que guiaron su evolución en gran parte del mundo entre los años cuarenta y setenta. Esas orientaciones apuntaban a dar a los trabajadores el máximo de protección y seguridad a través de regulaciones legales y administrativas que les garantizaban pleno empleo, ingresos mínimos, propiedad sobre el empleo y seguridad en el trabajo. El paradigma prevaleciente hasta entonces era el de un mercado de trabajo reglamentado que se comportaba cada vez menos como un mercado; en oposición a ello, la "flexibilización" a partir de los ochenta se dirige a igualar lo más posible a los demás mercados. Desde este punto de vista, lo que se plantea es eliminar las regulaciones y reglamentaciones de diverso tipo que "rigidizan" el mercado de trabajo, puesto que se supone que ellas le impiden adaptarse a los nuevos requerimientos que le plantea el ajuste estructural.

El proceso antes mencionado es conocido en los países desarrollados como *desregulación* o *desreglamentación*, pues se trata de remover aquellos obstáculos institucionales que bloquean el ajuste del mercado de trabajo a las nuevas condiciones de la producción y de la competitividad internacional. En las regiones de menor grado de desarrollo, sin embargo, el mercado de trabajo no tiene este grado de reglamentación o donde existe, las instituciones vigentes son incapaces de hacer respetar esas normas. En estos casos, es probable que la "flexibilización" exigida por el ajuste estructural no tenga necesariamente que pasar por este proceso de desregulación o desreglamentación.



## 2. Flexibilización sin desregulación: tendencias del mercado de trabajo

### a) La "Flexibilización" subterránea.

Si se analiza globalmente la evolución del mercado de trabajo en América Latina en la década de los ochenta, se observará que las tendencias más sobresalientes van en la dirección de la llamada "flexibilización". Esto es lo que se deduce de la afirmación de PREALC (1990b), en el sentido de que lo que caracterizó el funcionamiento del mercado de trabajo en América Latina entre 1980 y 1989 fue precisamente la menor estabilidad laboral, el reemplazo del empleo permanente por el trabajo a tiempo parcial, y la creciente utilización de la subcontratación.

Un primer indicador de este proceso es la elevada tasa de crecimiento anual del sector informal (6,7), que más que duplicó la tasa de crecimiento del sector formal (3,0), pasando del 16 por ciento de la PEA<sup>1)</sup> no agrícola en 1980, al 22 por ciento de la misma en 1989 (véase nuevamente, cuadro I -1).

Un segundo índice de la "flexibilización" se encuentra en la extraordinaria expansión del empleo de la pequeña empresa (menos de 10 ocupados), que está volcada principalmente a los servicios y a la actividad industrial. Al interior del sector formal, en efecto, la tasa de crecimiento del empleo en las empresas pequeñas fue de 7,5 por ciento, contra apenas 0,5 por ciento en el segmento de las empresas medianas y grandes. Cuarenta por ciento del total de puestos de trabajo creados en el área urbana en el período 1980-1989, fueron resultado del dinamismo de la pequeña empresa. Esta última, que representaba el 15 por ciento de la PEA en 1980, alcanzaba ya al 21 por ciento en 1989.<sup>2)</sup>

---

1) Población Económica Activa.

2) La cifra de crecimiento de la pequeña empresa debe ser interpretada con cautela, pues el total calculado por PREALC (1990b) para la región en su conjunto está altamente influenciado por una gran expansión estimada para Brasil.

Un tercer indicador relevante es la tendencia -que destaca también PREALC (1990b)- de las grandes empresas a subcontratar la producción de ciertos componentes fundamentales de su propio proceso productivo, así como algunos servicios básicos para su funcionamiento (como transporte, aseo y manutención, seguridad), en empresas pequeñas e, incluso, en ciertos segmentos más modernizados del sector informal.

Una cuarta señal del proceso de "flexibilización" del mercado de trabajo es la caída del ritmo de crecimiento del empleo del sector público. El fenómeno es relevante, pues éste es un sector que presenta muchas rigideces. Si se toma el período 1980-1989 como un conjunto, la reducción del empleo público no es significativa, bajando sólo del 15 al 14 por ciento de la PEA (PREALC, 1990b). Pero si se toma el ritmo de crecimiento anual del empleo gubernamental en las últimas décadas, se puede apreciar una drástica desaceleración. En efecto, su tasa de crecimiento anual, que alcanzó el 4,5 por ciento anual en el período 1950-1980, cayó a 3,7 por ciento entre 1980 y 1989. La desaceleración es aún más evidente si se observa que entre 1980 y 1983 el empleo público creció todavía a un ritmo de 4,7 por ciento anual, para caer en el lapso 1986-1989 a una tasa del 2 por ciento.

Hay también otras señales significativas del proceso de "flexibilización" que tiene lugar en América Latina. Por ejemplo, en casi todos los países se observa un aumento del pago por piezas y mediante bonos en reemplazo del salario por tiempo, así como el trabajo en el domicilio es sustituto a la concentración en fábricas o empresas. Esto coincide con la incorporación creciente de la mujer al mercado de trabajo, que se ha transformado en el elemento determinante de la dinámica de la oferta de mano de obra en la década de los ochenta (PREALC, 1990b).

Cabe concluir entonces que gran parte de los cambios que caracterizan la llamada "flexibilización" de los mercados de trabajo, se han venido verificando en América Latina y el Caribe en la década de los ochenta. Este fenómeno, como se verá en seguida, no ha sido acompañado ni mucho menos, promo-

vido, por reformas institucionales de significación. Se trata en la mayoría de los casos de un proceso subterráneo empujado por la dinámica interna del mercado de trabajo desatada por las opciones macroeconómicas (liberalización del comercio exterior, reducción de los subsidios estatales, privatización), pero sin una activa conducción estatal. En otros términos, la "flexibilización" es un fenómeno *de facto* que ha avanzado muchas veces a pesar de la institucionalidad vigente, y no a través de esta última. Esto es lo que explicaría su carácter muchas veces inorgánico, su alcance parcial y desigual, y los elevados costos en su implementación, especialmente en términos de desempleo.

#### b) *El rezago institucional*

Las normas e instituciones que regulan el mercado de trabajo prácticamente no han experimentado reformas en los países de América Latina en el curso de la pasada década.<sup>1)</sup> La institucionalidad vigente, por lo tanto, si bien no ha estimulado ni canalizado el proceso de "flexibilización", tampoco parece haber sido un obstáculo para el mismo. Esto tendría que explicarse, ya sea porque esa institucionalidad era ya bastante laxa, por lo que no era necesario un proceso de desregulación; ya sea porque, aun cuando hubiera normas generales protectoras de los trabajadores que imponen ciertas rigideces, éstas son normalmente sobrepasadas por la dinámica del mercado de trabajo. Esta segunda situación parece que es la que se ha dado en América Latina, abriendo paso así a la flexibilización subterránea.

En América Latina el mercado de trabajo está regulado por el Estado y esta situación casi no ha tenido modificaciones. La protección del

1) Habría que exceptuar el caso de Colombia, Chile, Panamá y Venezuela donde han habido reformas al Código de Trabajo. Hay que anotar también que en diversos países (por ejemplo, en Argentina) se discuten actualmente proyectos de reforma.

trabajador tiene su origen básico en una legislación laboral de alcance universal, y no en los convenios colectivos a nivel de las empresas o ramas industriales ni en los contratos individuales de trabajo (Bronstein, 1990). Así por ejemplo, en el caso de los despidos (que es un área crucial para la "flexibilización"), se establecen múltiples condiciones o requisitos. En Perú el trabajador no puede ser despedido si no hay antes una investigación de los hechos en que se funda el despido.

En Ecuador y Haití es preciso solicitar un visado que autorice el despido a la autoridad administrativa. En Venezuela el despido debe ser comunicado a una comisión tripartita, que califica si éste es justo o injusto. En Paraguay, cuando el asalariado tiene más de diez años de servicio, el despido es calificado por un tribunal del trabajo. Toda vez que el fin del contrato aduce motivos de carácter económico, en muchos países (entre otros Colombia, Panamá, Perú, México y Venezuela) los despidos tienen que ser calificados obligatoriamente, en algunos casos por la autoridad administrativa, en otros por comisiones de conciliación y arbitraje y en otros por comisiones tripartitas.

Desde el punto de vista formal, el mercado de trabajo en América Latina parece estar altamente regulado. Junto con fijar severos requisitos al despido, limita el empleo temporal, restringe sistemas de pago más relacionados con los resultados y desincentiva la subcontratación de mano de obra. Con la excepción de unos pocos países, en la región no se desarrolla en los ochenta una reforma sistemática de las instituciones del mercado de trabajo en la dirección de una desregulación. Sin embargo, el escenario institucional preexistente no ha logrado impedir el proceso de "flexibilización" que, como se indicó más arriba, se ha desplegado de un modo subterráneo.

Esta "flexibilización" subterránea y un tanto salvaje, que no ha sido guiada por el Estado ni canalizada institucionalmente, que muchas veces se ha impulsado en los márgenes de la legislación y bajo el estímulo directo y sin mediaciones de la reestructuración económica, ha asumido necesariamente algunos rasgos preocupantes. El más grave es, sin dudas, su carácter

parcial. En efecto, mientras algunos segmentos del mercado de trabajo han sido sometidos a una flexibilización violenta, hay otros que han logrado bastante eficazmente "protegerse" de esta tendencia. En el segundo caso se encuentran las grandes empresas, que disponen -adicionalmente a las regulaciones protectivas que vienen de la legislación de alcance universal que, como se ha dicho, se han revelado débiles- de la seguridad que le proporcionan las regulaciones obtenidas en las negociaciones y convenios colectivos. En el primer caso se encuentran todos los demás segmentos de trabajadores que, "protegidos" por una institucionalidad del trabajo muchas veces ineficaz, han quedado expuestos a las formas más salvajes de "flexibilización".

### *3. La re-regulación del mercado de trabajo: una tarea para los años noventa*

El rezago de las instituciones del mercado de trabajo en América Latina en relación a la dinámica que éste ha adquirido empujado por los nuevos requerimientos de competitividad y organización productiva impuestos por el ajuste estructural, no es pues neutral en sus efectos. Al contrario, este desbalance de hecho está estimulando una creciente dualización del mercado de trabajo en la región. Para revertir esta tendencia es básico superar el rezago mencionado, tanto para penetrar en los segmentos del mercado de trabajo donde prevalezcan rigideces de tipo corporativo que obstaculicen una elevación de la productividad, como para regular la "flexibilización" salvaje que se ha venido desarrollando subterráneamente en otros segmentos y que ha dejado a los trabajadores sin protección.

Superar el rezago que presentan las instituciones del mercado de trabajo respecto a la realidad prevaleciente en América Latina no significa necesariamente adoptar las teorías de la desregulación. Un programa de este tipo tiene sentido allí donde la reglamentación existente es efectivamente un obstáculo a la flexibilización, lo que no es del todo claro como es el caso en América Latina. El desafío en la región es, por lo tanto, otro: la *re-regulación del*

*mercado de trabajo*; vale decir, una renovación de la institucionalidad del trabajo que, junto con extender la flexibilización hacia todos los segmentos del mercado de trabajo, garantice también a todos ellos un grado básico de protección.

En esencia, se trata de asegurar las condiciones para aumentar la productividad y al mismo tiempo, mantener ciertos niveles mínimos de protección que establezcan los límites sociales tolerables a las reformas económicas. Se agrega además la necesidad de mitigar los costos durante la transición y, en particular, de proteger a aquellos que contando con menos recursos se encuentran más vulnerables ante situaciones de ajuste. Aparecen así interrelacionadas demandas de largo y corto plazo. Las primeras, requieren de condiciones más permanentes de fomento de la productividad y competitividad internacional en un marco de creciente igualdad de oportunidades y de menor desigualdad de ingresos; las segundas, imponen la tarea de proteger a los más afectados.

#### a) *Empleo*

i) *Empleo en el sector público*. A partir de 1985, y con mayor énfasis en los últimos años, hay en la región una tendencia generalizada a la reducción del empleo estatal como respuesta al sostenido déficit del sector público (PRE-ALC, 1990b; Marshall, 1990). Este sector es uno de los más regulados en materia de despidos y goza por lo general de una protección política especial derivada de las relaciones que se establecen entre los empleados públicos y los partidos y dirigentes políticos (Nelson, 1990b). Al mismo tiempo, sin embargo, en muchos países los trabajadores del sector público no tienen derecho a la sindicalización, ni a la negociación colectiva o a la huelga.

La reducción del sector público, por lo tanto, no representa necesariamente un paso directo en términos de flexibilización del mercado de trabajo; no obstante, se trata de una señal hacia el sector privado de la dirección en que marcha el gobierno y por ello, generalmente tiene un impacto significativo.

Este proceso debe ser adecuadamente planificado y canalizado, lo que implica poner en práctica programas masivos de reentrenamiento y de reinserción laboral que permitan a los empleados públicos despedidos adaptarse en el mínimo tiempo y al menor costo posible.

ii) *Educación y capacitación.* El ajuste estructural implica una reorganización de la producción, lo que trae aparejado cambios en las funciones y deberes de los trabajadores. Para adaptarse a estos cambios, éstos requieren de nuevas habilidades, lo que ha puesto en el centro del debate sobre la flexibilización el tema del reentrenamiento de la mano de obra. En los países en desarrollo éste es un problema que atañe principalmente al sector más moderno, que es el que ha emprendido procesos de innovación tecnológica y que cuenta con una fuerza de trabajo previamente especializada que tiene que readaptarse. En los demás sectores no se dan ninguna de esas dos condiciones; de allí que en ellos el problema de la capacitación parece no haber sido, hasta ahora, un obstáculo para el ajuste estructural (Edgren, 1990b). En el largo plazo, no obstante, la capacitación se transforma en una piedra angular del desarrollo, porque en ella descansa en gran medida el aumento de la productividad y las posibilidades de movilidad laboral que necesita un mercado de trabajo flexible.

iii) *Programas especiales de empleo.* En algunos países de la región se han puesto en práctica programas especiales de empleo destinados a facilitar el reajuste del mercado de trabajo y, en particular, para mitigar el desempleo transitorio que éste provoca (OIT, 1989 y PREALC, 1990b). En Chile y Perú, por ejemplo, se desarrollaron con bastante éxito programas estatales orientados a la creación directa de empleo en la construcción o en servicios públicos, dirigidos a zonas, regiones o grupos particularmente afectados por la desocupación. Los planes de creación directa de empleos por el sector público son viables sólo en los períodos más críticos del ajuste pues se trata de ocupaciones de baja productividad, con remuneraciones muy bajas y sin protección social para el trabajador. De prolongarse en el tiempo, de otra parte, se corre el riesgo de que estos programas terminen por conformar una

categoría especial, compuesta por un grupo (formado primordialmente de mujeres y jóvenes que están ingresando a la fuerza de trabajo) que queda para siempre en los márgenes del mercado de trabajo. De allí el interés que han despertado los planes especiales de empleo que apuntan a una integración o reintegración de los desempleados al mercado de trabajo.

iv) *Administración de empleo.* Los servicios de empleo tienen un papel importante que desempeñar en la implementación de las políticas públicas para reducir el desempleo en la transición. En la última década se han introducido una serie de reformas que involucran más activamente a los servicios de empleo en la operación del mercado de trabajo (OIT, 1989).

Tres son las funciones que surgen como prioritarias. La primera es la aplicación de medidas para aumentar el grado de "empleabilidad" de los que buscan trabajo. Entre ellas se destacan la capacitación dirigida a grupos específicos, la ayuda para la creación de microempresas, el entrenamiento en búsqueda de trabajo y en técnicas de entrevista. La segunda función es la mayor participación en el diseño, administración y evaluación de los programas especiales de empleo. La tercera se refiere a la responsabilidad creciente en el manejo de programas de reubicación ocupacional.

#### b) *Protección social*

i) *Seguridad social.* Los regímenes de seguridad social en América Latina no han sido objeto de reformas sustanciales, con la excepción de Chile y, en menor medida, de Uruguay. La gran mayoría de ellos siguen siendo administrados por el Estado y están basados en el llamado sistema de reparto<sup>9)</sup>, salvo Chile donde las reformas introdujeron la capitalización individual, la adminis-

---

l) Ello ocurre a pesar de que la mayoría de las legislaciones consideran sistemas colectivos de capitalización completa. En la práctica las instituciones de seguridad social no han podido constituir reservas actuariales adecuadas, con lo que de hecho operan como sistema de reparto anual colectivo.



tración privada de las pensiones y seguros de salud también de carácter privado. Hay países en donde la seguridad social ha alcanzado una cobertura prácticamente universal (como Uruguay, Chile, Cuba, y en menor medida Costa Rica), pero donde se observa una declinación severa de las prestaciones y en los restantes aún hay que extender la cobertura y, junto con ello, mejorar las prestaciones.

A mediados de los años ochenta, sin embargo, cualesquiera fuera el nivel de cobertura y la calidad de las prestaciones de los sistemas en los diferentes países de la región, todos ellos se enfrentaban a costos crecientes y desbalances financieros críticos (Mesa-Lago, 1989). Esta crisis del sistema de seguridad social nacional va gradualmente introduciendo inflexibilidades al mercado de trabajo. Desde luego, la crisis financiera de la seguridad social puede conducir al encarecimiento de los costos indirectos de la mano de obra. De otra parte, ella desestimula el retiro de las fuerza de trabajo mayor, lo que constituye una barrera a la entrada de jóvenes en menores condiciones para adaptarse a los nuevos requerimientos de la actividad productiva. Por último, la crisis rompe con el sistema único de pensiones, pues incentiva mecanismos de seguridad privados de carácter compensatorios, lo que agudiza las desigualdades en el mercado de trabajo. Todo esto acentúa la necesidad de emprender cuanto antes una reforma profunda del sistema de seguridad social en la mayor parte de los países de la región.

Un aspecto clave en la tarea de re-regulación es la extensión de la seguridad social a los ocupados en el sector informal. Las respuestas a este desafío serán diferentes según los países (Mesa-Lago, 1989), ya que depende tanto de la situación financiera del sistema de seguridad social como de la magnitud del sector informal. En países como Costa Rica y Jamaica, es factible plantearse el objetivo de llegar a la cobertura universal pues en ambos la situación inicial es buena y la población no cubierta pequeña. En Perú, los déficits actuales del sistema y la magnitud del sector informal tornan muy difícil, sino imposible, la vía de la universalización. Se requieren entonces, sistemas complementarios que contribuyan al menos a paliar los déficits

existentes. En México, las posibilidades son intermedias, siendo necesario avanzar en la cobertura y simultáneamente resolver problemas de financiamiento, de contribuciones de los asegurados y de fiscalización administrativa.

El problema, sin embargo, va más allá que la reforma administrativa o financiera del sistema; pues el cambio en las bases de la carrera ocupacional en cuanto a su estabilidad y/o relación de dependencia conlleva a redefinir las formas de las contribuciones y de prestaciones. De lo contrario, el sistema puede resultar estructuralmente inadecuado, además de financieramente no viable.

ii) *Seguro de desempleo*. El ajuste estructural y el proceso de flexibilización produce necesariamente un período de turbulencias en el mercado de trabajo. Este tiene como una de sus principales manifestaciones un incremento abrupto del desempleo. Si se va a desarrollar una estrategia de flexibilización, por lo tanto, es fundamental tener en cuenta este resultado, y tomar medidas para reducir su impacto.

En la medida en que el ajuste y la flexibilización se consolidan, el desempleo termina siendo un fenómeno transitorio que tiende a decrecer (OIT, 1989). No obstante, una de las características de un mercado de trabajo flexible es la movilidad de la mano de obra y, por ende, la presencia constante de un desempleo transicional o flotante que debe contar con una protección.

### c) *Protección laboral*

La experiencia indica que si hay segmentos del mercado de trabajo (v. gr., las grandes empresas) en condiciones de "protegerse", se tenderá a transferir hacia otros segmentos los costos e incertidumbres del ajuste estructural y de la flexibilización (Edgren, 1990a). Así, por ejemplo, mientras más eficaz sea la protección de los trabajadores permanentes, mayor puede ser el estímulo de

los empleadores a tomar empleo temporal o a optar por la subcontratación; al mismo tiempo, cuanto más estrictas sean las reglamentaciones con respecto a contratación, despidos y salarios de los trabajadores regulares, es probable que sea menor la seguridad de la que dispongan los trabajadores temporales o externos.

La tendencia a la dualización del mercado de trabajo (de una mano segmentos ultrarregulados, y de la otra segmentos extremadamente precarizados como efecto de una flexibilización salvaje) es uno de los resultados más preocupantes de la flexibilización subterránea en América Latina. El rezago institucional comentado, hizo que este proceso no se extendiera uniformemente, y quedara sujeto a la fuerza relativa de los diferentes grupos de trabajadores y empleadores en el mercado. La re-regulación tiene que corregir esta situación, porque ésta es la única vía para restablecer normas e instituciones adecuadas a la realidad pero a su vez obligatorias para todos los segmentos que forman el mercado de trabajo.

Lo anterior implica encontrar la ecuación adecuada entre los niveles universales de protección que son indispensables y la adaptación a los nuevos requerimientos de flexibilidad del trabajo. El camino puede no ser simplemente extender hacia los trabajadores temporales o externos todas las protecciones de que disponen los trabajadores regulares. La cobertura de algunas de esas protecciones podría expandirse, en especial si ello consigue el respaldo activo de los sindicatos,<sup>1)</sup>

Pero es probable que muchas de esas regulaciones protectoras sigan restringidas a los trabajadores regulares; no obstante, su mera existencia define un umbral de protección que alcanza indirectamente al trabajo preca-

<sup>1)</sup> El respaldo de los sindicatos a la extensión de la protección es fundamental. Como lo ha mostrado Standing (1989a) en el caso de Malasia, la seguridad del trabajo precario (temporal o externo) es mayor cuanto más fuerte sea el sindicato de los trabajadores regulares en la industria respectiva.

rio. Para este último, sin embargo, lo crucial es la reducción del desempleo y la elevación de la productividad del trabajo temporal, externo o informal, porque en la medida en que esos procesos avancen, mayores serán las posibilidades de que este segmento sea cubierto por las regulaciones de carácter general (Edgren, 1990b).

#### *d) Adaptación funcional de la empresa*

La mayor competencia genera presiones para que las empresas hagan el uso más eficiente posible de los recursos disponibles, en particular, de la fuerza de trabajo. Ello lleva en muchos casos a redefinir funciones y contenidos de los cargos, así como a cambiar las políticas de promoción dentro de las empresas en la búsqueda de una mayor eficiencia de organización. Esta tarea ha sido tradicionalmente responsabilidad del empresario quien debe adaptar los procedimientos y normas a los nuevos requerimientos tecnológicos y a la mayor competitividad.

Las posibilidades de alcanzar aumentos de productividad más permanentes se asocian a cambios importantes en las relaciones de trabajo y en las estructuras de puestos y de salarios. Una tendencia reciente es a la reducción en la diversidad de puestos, eliminándose calificaciones intermedias. Ello va acompañado por una mayor rotación entre puestos lo que resulta en que la especialización sea reemplazada por la necesidad de calificaciones múltiples de los trabajadores.

#### *4. Los agentes sociales en la re-regulación*

Lo que caracteriza la situación de los mercados de trabajo en América Latina es la incongruencia entre su dinámica real y el tipo de normas e instituciones universales prevalecientes.

En efecto, los cambios provocados por las políticas de ajuste estructural han

llevado de hecho hacia una flexibilización del mercado de trabajo, pero no ha ocurrido otro tanto con las reglamentaciones que lo regulan formalmente. Superar este rezago institucional es básico para una flexibilización uniforme y estable del mercado de trabajo, que redunde en una elevación efectiva de la productividad y no en una simple desprotección de los trabajadores.

La implementación del necesario proceso de re-regulación seguramente encontrará obstáculos poderosos. Entre ellos cabe mencionar las resistencias que despertará en ciertos actores sociales que han sido beneficiados por la flexibilización subterránea. Es el caso, en primer lugar, de aquellos empleadores que no han encontrado grandes dificultades para sortear las normas e instituciones vigentes en el mercado de trabajo para proceder a una flexibilización salvaje. En segundo lugar, están ciertos grupos de empresarios y trabajadores en sectores que tienen una productividad decreciente producto de su escasa adaptación a las nuevas condiciones económicas. En ellos prevalecen por lo general reglamentaciones sancionadas en antiguos convenios colectivos que requieran ser revisados.

Para sortear las probables resistencias a la re-regulación, es indispensable reducir la inseguridad y desconfianza que este proceso tiende a provocar. En efecto, es la inseguridad respecto a lo que será la evolución del empleo y los salarios, o la desconfianza respecto a la capacidad de interlocución y negociación de las organizaciones de empleadores y trabajadores, lo que desencadena la tendencia a la sobreprotección, que se expresa en algunos casos a través de una hiper-reglamentación, y en otros a través de una flexibilización salvaje.

La mejor manera de reducir la desconfianza es mediante el estímulo de la participación institucionalizada de trabajadores y empleadores, tanto a nivel central como a nivel de las empresas, en el diseño e implementación de los programas de re-regulación del mercado de trabajo. La negociación de los cambios estructurales (innovación tecnológica, organización de la producción, reubicación industrial, estructuras de trabajo, cambios en el empleo), a

nivel de firmas y central, debe efectuarse con la participación de trabajadores y empleadores (OIT, 1989). Es posible que no siempre se cuente con mecanismos formales de participación, pero lo cierto es que si no se establece alguna forma de incorporación, los sectores sociales no se sentirán motivados a compartir la responsabilidad del ajuste estructural y de la flexibilización ni, mucho menos, a postergar aspiraciones o hacer sacrificios en función de su éxito eventual.

La viabilidad y desenlace de las consultas, negociaciones y acuerdos tripartitos (empleadores, trabajadores y gobierno) en torno a la re-regulación, dependerá en gran medida de ciertas variables institucionales y políticas. Entre las primeras cabe mencionar el grado de centralidad de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

No hay duda que una condición básica de la participación de empleadores y trabajadores en la re-regulación es la existencia de sindicatos fuertes a nivel de base (esto es, a nivel de industria o empresa), así como un clima de confianza en las relaciones industriales. Modelos de sindicalismo de este tipo como el japonés o norteamericano han demostrado cierta aptitud para comprometerse en procesos de flexibilización regulada. De hecho esta forma de sindicalismo está bastante difundida en la región, ya que el sistema de negociación colectiva por empresas es el prevaleciente.

El modelo anterior no es sin embargo, el único posible ni necesariamente el más eficiente para la negociación del cambio. Numerosas experiencias recientes han mostrado que la presencia de organizaciones centralizadas de carácter nacional pueden contribuir en la formulación de los programas de flexibilización o re-regulación del mercado de trabajo (Edgren, 1990a). Un alto grado de centralidad puede ser incluso un elemento a favor de fórmulas concertadas de re-regulación (Nelson, 1990b; OIT, 1989). La presencia de grandes centrales o confederaciones favorece los arreglos globales por cuanto amplía el tipo de materias y las opciones sobre las cuales se negocia, lo que permite otorgar prioridad a los problemas macroeconómicos naciona-

les por sobre los temas específicos de sectores de actividad, así como incorporar a la negociación y a los acuerdos el tema de las políticas sociales. La mayor centralidad permite, además, ampliar el horizonte temporal sobre el cual se trabaja, al tiempo que posibilita una negociación en la que están presentes, en toda su complejidad, las diferentes implicaciones de las decisiones.

## CAPITULO III

### **POLITICAS DE EMPLEO PARA EL AJUSTE ESTRUCTURAL: HACIA UNA AGENDA PARA LOS AÑOS NOVENTA**

#### *1. Lecciones de los ochenta; de la "década perdida a la década de las oportunidades.*

El comienzo de los años noventa ha estado marcado por el peso negativo de la denominada "década perdida" de los ochenta. Los indicadores para la región en su conjunto así lo justifican. Los habitantes de América Latina y el Caribe son hoy día más pobres en promedio que diez años atrás, existe un mayor porcentaje de la población en condiciones de pobreza, los trabajadores han visto disminuida su capacidad de compra a un ritmo mayor que el promedio y la región se enfrenta a la todavía pesada carga de la deuda externa, a una inflación acelerada y a la necesidad de superar el estancamiento económico.

Sin embargo, esta lectura de la década pasada oculta lo positivo y da lugar a un exagerado pesimismo sobre el futuro. La década fue también rica en experiencias y lecciones en el manejo de la política económica y social. Además, como se señala en este informe, cierto número de países logró superar o comenzó a superar, los críticos momentos de comienzos de la década. El peso de los problemas no resueltos en países claves como Argentina, Brasil y Perú, influencia en demasía la percepción de la región en su conjunto. Hay motivos fundados para esperar que la década que comienza sea de oportunidades, las que debidamente aprovechadas, pueden permitir transformar productivamente la América Latina y el Caribe y asegurar que los beneficios de dicha transformación lleguen a toda la población y en particular, a aquellos que más lo necesitan. El informe identifica diversas áreas donde es posible encontrar experiencias positivas y lecciones para el futuro. Cinco entre ellas merecen especial mención.



La primera lección es el reconocimiento generalizado de que los procesos de ajuste conllevan un costo, y que el mismo afectó en mayor medida a aquellos cuyos ingresos dependen de su trabajo. Esa "deuda social" como la denomina el PREALC (1988), generada durante la transformación productiva es hoy día aceptada. El reconocimiento va más allá. La situación fue variable entre países, pero el aumento del costo social se concentró en el período de contracción económica entre 1982 y 1984. Con posterioridad se observaron mejoras lentas, pero en la dirección correcta en un número importante de países.

Lo destacable es que la experiencia, aunque no evitará los costos sociales, permitirá lograr progresos en el futuro. Ello al menos en tres áreas. La primera es al evitar la repetición de algunos errores cometidos en el manejo de la política macroeconómica, los que llevaron a sobrecontraer la actividad económica aumentando la magnitud del costo. La segunda es la necesidad de introducir simultáneamente con el ajuste, políticas compensatorias que permitan a los grupos más afectados amortiguar el costo. Después de un período inicial de ignorar el costo social, se introdujeron crecientes medidas de protección social que mostraron ser eficientes no sólo como paliativos, sino en algunos casos, como instrumentos adecuados para promover la transformación productiva. Existe hoy un mayor conocimiento en el manejo de este tipo de políticas, de sus costos financieros, de su eficacia para alcanzar determinados objetivos y de sus limitaciones. La tercera es la superación de la etapa de denuncia sobre la deuda social, sin haberse caído en una de reivindicación desproporcionada en relación a las posibilidades económicas reales y a las necesidades todavía pendientes de transformación productiva. Sin embargo, el reconocimiento explícito de los costos ya incurridos establece la prioridad para redistribuir progresivamente los ingresos y obliga a asegurar el acceso a las ganancias futuras de aquellos que fueron más afectados.

La segunda lección se refiere a la política de corto plazo. En este campo se aprendió mediante la experimentación, costosa desde el punto de vista

social, pues el escenario internacional fue de lectura difícil al comienzo de los ochenta.

La tercera lección aprendida a lo largo de la década se relaciona con la política de ajuste estructural. En esta área se aprendió que la corrección de los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo no puede postergarse y que la misma constituye un requisito para el éxito de la política de ajuste estructural. Ello no significa necesariamente que las medidas de transformación productiva deban esperar que se logren los equilibrios macroeconómicos. Al contrario, la experiencia de diversos países muestra que se puede avanzar en áreas claves del ajuste desde el comienzo.

Existe no sólo aceptación de la necesidad de cambios estructurales sino además, de cuáles son las principales áreas que deben transformarse y de la conveniencia de avanzar lo más rápido posible. Ello no implica desconocer que la adopción de decisiones en este campo está también condicionada por factores sociales y políticos. La experiencia en este aspecto muestra que es posible avanzar sin sobreponer lo económico a lo social o a lo político y que los ritmos de avance en el ajuste estructural se ven condicionados por la capacidad del gobierno, por la adecuación de las instituciones y por el grado de aceptación de los objetivos y de participación de los actores sociales en el proceso de cambio.

La cuarta lección que se desprende se relaciona estrechamente con el mundo del trabajo, ya que la década pasada pone de manifiesto el papel primordial que debe desempeñar la política del trabajo en el proceso de cambio. La misma debe contribuir a compatibilizar la necesidad de modernización con la equidad. En este informe se plantea que la tarea a enfrentar es la *re-regulación* en el campo laboral como respuesta al proceso de flexibilización subterránea que ha estado ocurriendo simultáneamente con el mantenimiento de algunos sectores monopólicos o sobreprotegidos. Los objetivos planteados llevan a redefinir políticas, instrumentos e instituciones relacionadas con el trabajo, desde la creación de empleo hasta la protección social y

laboral, pasando por la política salarial y la adaptación de la empresa.

Por último, la década pasada se caracterizó por el retorno de los procesos democráticos. Ello imprimió características propias a la manera de avanzar en el proceso de ajuste estructural. Se experimentan las ventajas y las limitaciones que presenta este contexto político institucional, en particular, en el campo laboral. Entre las ventajas se efectuó un reaprendizaje en las prácticas del diálogo, la participación y la capacidad de llegar a acuerdos. Es en este proceso donde se registra un mayor grado de avance de los actores sociales, principalmente de los sindicatos, organizaciones de empleadores y partidos políticos que mostraron madurez suficiente para enfrentar el desafío de la transformación productiva junto al restablecimiento de los derechos fundamentales de la sociedad.

Las condiciones sociales y políticas para la transformación productiva son al comienzo de los noventa más propicias que hace diez años.

## 2. *Hacia una agenda para los noventa* *Temas para discusión*

Es precisamente en este contexto de experiencias y lecciones adquiridas durante la década pasada que debe profundizarse el análisis de los temas que pueden integrar la agenda para la transformación productiva con equidad del presente decenio.

El primero se refiere a las políticas de ajuste estructural; el segundo, a las políticas del trabajo en el contexto de la transformación y el tercero, a las políticas compensatorias. El cuarto tema sugerido se relaciona con el papel de las organizaciones de empleadores y trabajadores en el proceso de cambio y el último, a la colaboración que puede prestar la OIT en el desarrollo de esta agenda.

### *A) Las políticas para el ajuste estructural*

Aceptada la necesidad del ajuste estructural y teniendo en cuenta la experiencia de los países de la región surgen una serie de temas para discusión entre los que se destacan los siguientes: en primer lugar deben plantearse preguntas respecto a las políticas mismas, tales como si la desregulación, la privatización y la liberalización son las áreas más importantes de la transformación de largo plazo; si existe acuerdo sobre la dirección y la forma que deben adoptar esas políticas; y si son ellas suficientes para promover el cambio estructural.

En segundo lugar debe analizarse la relación de la política de estabilización con la de ajuste estructural y responderse interrogantes que se refieren a la secuencia que debe existir entre las mismas y a la medida en que la primera condiciona a la segunda. Cabe también analizar los ritmos deseables y posibles para implementar las políticas. Una cuestión estrechamente vinculada se refiere a la necesidad de analizar los aspectos sociales y políticos junto a los económicos, pues la capacidad de absorción y el grado de compromiso con las políticas adoptadas está también condicionado por esos factores. ¿Hay formas de organización social y políticas más conducentes al cambio que otras? ¿Cómo comprometer a los agentes económicos y sociales con el programa?

Por último, la política de ajuste estructural constituye de hecho una propuesta sobre el desarrollo de largo plazo. Vista desde esa perspectiva, se coloca nuevamente la discusión de las políticas más allá de los aspectos coyunturales y se relaciona con factores tanto económicos como sociales. Dada la necesidad de generar divisas para poder crecer y de adecuarse a la transformación tecnológica y de los mercados internacionales, se requiere establecer ciertas líneas de especialización que aprovechen las ventajas comparativas y aseguren una inserción internacional más dinámica que la actual. ¿Deben las estrategias ser diferentes entre países? ¿Qué papel debe jugar la disponibilidad de recursos humanos en esas decisiones de especialización y

qué lugar se asigna al número y tipos de empleos que deberán generarse? ¿Cómo asegurar que la modernización productiva se difunda y permita el acceso, sea por la vía del empleo o al menos de las oportunidades, a toda la población?

### *B) Las políticas del trabajo para la transformación productiva*

Es con esta área donde quizás con más intensidad se experimentan las tensiones entre eficiencia en lo económico y en lo social.

La re-regulación implica proveer soluciones a aquellos que crecientemente están siendo socialmente excluidos, disminuir las rigideces en sectores importantes para el ajuste estructural y reexaminar la eficacia de los instrumentos e instituciones del trabajo en su doble función de asegurar protección social y promover el cambio. ¿Es esta propuesta correcta? ¿Fue la flexibilización realmente subterránea, sin estar dirigida, o peor aún, a pesar de la legalidad vigente? ¿Es este proceso equivalente a la precarización o significa una nueva modalidad de empleo?

Un segundo aspecto se refiere a cómo redefinir los instrumentos y las instituciones del mercado de trabajo. Cabe considerar cómo abordar en general la política de empleo de manera tal que la creación de puestos de trabajo constituya un aspecto importante al tomar decisiones sobre el crecimiento y la política macroeconómica. Cómo promover el cambio en la estructura del empleo hacia sectores de mayor productividad y cuál es el papel de la formación de los recursos humanos en esa tarea. Otras preguntas que deben analizarse son cómo generar empleos en el corto plazo para aliviar la transición y cómo adecuar las instituciones para gerenciar el mercado de trabajo a las nuevas demandas. La búsqueda de alternativas se produce también en el campo de las políticas salariales donde se requieren sistemas participativos y flexibles que aseguren los mínimos de subsistencia y que al mismo tiempo provean los incentivos necesarios para aumentar la productividad.

Un tercer aspecto se relaciona con los cambios que deben introducir los empresarios al interior de sus empresas para incorporar las nuevas tecnologías y adecuarlas a los cambios en la demanda. Cuáles son estos cambios, cómo apoyar a los empresarios para que los realicen, a los trabajadores para que adquieran las nuevas calificaciones y cuál es la participación que le corresponde a los trabajadores, son materias que deben ser abordadas para la acción. La protección social y laboral requiere también ser examinada. El desafío que debe enfrentar la protección social tiene una doble dimensión. Por un lado, la necesidad de sanear los sistemas de seguridad social existentes en los casos, bastante comunes, que registran desequilibrios financieros y deterioro en las prestaciones. Por otro, la posibilidad de expandir la cobertura de la seguridad social para incluir a los trabajadores informales e introducir seguros de desempleo que permitan amortiguar el costo de la transición para aquellos que deben cambiar de ocupación. La protección laboral y en particular, la estabilidad ocupacional, es materia de debate y de cambios de políticas los que difieren según los países. Desde reformas profundas hasta el mantenimiento de las normas existentes, con situaciones intermedias crecientes de introducción de nuevas formas contractuales que apuntan hacia una mayor flexibilidad. El desafío en este caso es encontrar los marcos legales que sirvan para promover el cambio, pero que al mismo tiempo no signifiquen dejar desprotegidos a los trabajadores.

### *C) Políticas compensatorias y costo social*

Se reconoce que las políticas de ajuste conllevan un costo y que el mismo afectó más a los grupos de menores ingresos. La experiencia indica que la introducción de políticas compensatorias contribuye a aliviar dicho costo, para lo que se requiere anticipar los efectos y adoptar decisiones en forma oportuna. Existen intervenciones compensatorias que operan por el lado de los ingresos como los seguros de desempleo o la focalización del gasto social o los subsidios a algunos bienes y servicios consumidos por los grupos de menores ingresos. Otras medidas como la capacitación y la generación de empleo, particularmente cuando se dirige a grupos más vulnerables durante

el ajuste (mujeres y jóvenes), a la vez de compensar, pueden ser funcionales a la adaptación productiva. Cuál es la mezcla de políticas adecuada, cuándo introducirlas, cuál es el costo financiero y qué límites son tolerables dentro del programa macroeconómico, son cuestiones que deben considerarse al adoptar decisiones.

Las políticas compensatorias se dirigen a amortiguar el costo social durante la transición y casi por definición, no pueden ser más que temporales y de efectos parciales. Se requieren además mecanismos más permanentes que aseguren el acceso a los beneficios futuros; no sólo para compensar costos, sino para involucrar a toda la población en el proceso de transformación. Mecanismos diversos pueden explorarse como la vinculación sistemática de los aumentos de productividad con los salarios y la equiparación de las oportunidades mediante políticas más activas de desarrollo de los recursos humanos. Estas y otras medidas deberían ser parte integral de la agenda que se analiza.

#### *D) Las organizaciones sociales como agentes del ajuste estructural*

En los temas anteriores se encuentran tareas diversas para los agentes sociales. Ellas requieren de la acción positiva tanto de los trabajadores como de los empleadores y de sus organizaciones. El cambio se asocia, sin embargo, a la incertidumbre y la misma puede devenir en desconfianza. El resultado puede ser de oposición al proceso. La participación institucionalizada es la respuesta más eficaz para disminuir la incertidumbre y comprometer a las organizaciones con los objetivos del programa.

La conveniencia de promover la participación deja abierta una serie de interrogantes que se refieren al tipo de negociación, a la necesidad de definir a qué nivel debe realizarse, a qué aspectos incluir, a cuáles son las formas de organización más funcionales para el cambio y qué características deben reunir las organizaciones de trabajadores y empleadores, incluyendo su grado de autonomía con respecto al gobierno. Las respuestas han sido

diversas y el análisis debe identificar los méritos e inconvenientes de las alternativas, pero parece claro que avanzar en el proceso de participación constituye un requisito para que la política de ajuste estructural sea sustentable. Por último, y aún cuando exceda a la transformación económica, el proceso de consulta gremial al tornarse más abierto y representativo puede aportar un componente importante para consolidar los procesos democráticos recientemente restablecidos en un número importante de países de la región.

### *E) El papel de la OIT*

La OIT recibió un mandato renovado para colaborar con los países miembros en el ámbito de las políticas de ajuste estructural en la Reunión de alto nivel sobre el empleo y el ajuste estructural celebrada en Ginebra en noviembre de 1987. Las acciones emprendidas por la Organización a partir de ese mandato han sido múltiples y su enumeración exhaustiva.<sup>1)</sup>

A nivel general cabe, sin embargo, destacar dos mecanismos importantes. El primero, es la continuación de la discusión y análisis del ajuste estructural en las regiones. Con ello se profundiza y se tornan más específicas las líneas de acción. Así, en octubre de 1989 se efectúa en Kenya el Coloquio Tripartito sobre Ajuste Estructural y Empleo en Africa, seguido por el Coloquio para la América Latina y el Caribe en Caracas.

El segundo se refiere a las actividades desplegadas en el seno de la Comisión de Empleo del Consejo de Administración. El mismo además de efectuar un seguimiento continuo de las actividades de la Oficina en el campo del ajuste estructural, ha desarrollado una labor de discusión sustantiva sobre áreas claves de políticas del trabajo para ese propósito.

1) El análisis detallado de las acciones de seguimiento puede encontrarse en los informes anuales presentados a la Comisión de Empleo del Consejo de Administración de la OIT.



En una primera oportunidad (OIT, 1989) se analizó y acordó una agenda sobre cuáles deberían ser las políticas relacionadas al trabajo que deben reexaminarse en el marco del ajuste estructural y se profundizó en particular, en la formación profesional. Un plan de acción sobre este último tema fue finalmente aprobado en 1989 (OIT, 1989a). En 1990 la Comisión comenzó a analizar el tema de salarios y costos laborales y sus efectos sobre la reestructuración económica, el empleo y el crecimiento (OIT, 1990a). Se espera que durante 1991 se llegue a una propuesta sobre política de salarios que, al igual que la efectuada en el campo de la formación profesional, sea útil para orientar la acción. Además, se espera también en este año avanzar en el tema de redes de protección social para el ajuste.

Junto a esta actividad orientada hacia la formulación de políticas, la Comisión efectúa un seguimiento de las relaciones de la OIT con el FMI y el Banco Mundial en el tema del ajuste estructural. Ello en reconocimiento de la importancia que tienen ambas instituciones internacionales en la promoción del ajuste estructural en cada país y la conveniencia de difundir el enfoque de la OIT y de canalizar las opiniones de los interlocutores sociales miembros de la Organización. En suma, los mecanismos anteriores significan instancias de reflexión y diálogo sobre las políticas del trabajo en el ajuste estructural y permiten influenciar tanto la propia OIT, lo que incluye a la Oficina, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, como otros organismos internacionales.

El enfoque de la OIT sobre el ajuste estructural se ha venido definiendo en diversas instancias y en base a la experiencia acumulada en la movilización de los instrumentos que dispone la Organización. De manera muy resumida el mismo busca canalizar la contribución de la OIT en cuatro áreas fundamentales.<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> Las áreas que se mencionan a continuación fueron presentadas por el Director General de la OIT en la Sesión Inaugural de la VII Reunión de Planificadores del Empleo de América Latina y el Caribe, organizada por el PREALC en Santiago, Chile, 3-6 de diciembre de 1990.

La primera es en el contexto de la reestructuración económica, de la creación del empleo y de la adaptación del mercado de trabajo. La generación de empleo en el largo plazo depende de la capacidad de expansión económica y la misma se relaciona con políticas macroeconómicas adecuadas y niveles de inversión suficientes. La selección de en qué sectores invertir, o cómo aumentar la productividad para asegurar el financiamiento, no son neutras en cuanto a sus efectos sobre el empleo. Se requiere además, una política activa de mano de obra que promueva el aumento de la productividad y la creación de empleo a través de mejores salarios, mayor movilidad ocupacional, capacitación más adecuada y un sistema moderno de regulación del mercado de trabajo. La OIT puede aportar su cuantiosa experiencia sobre estos aspectos.

La segunda área trata de responder a la necesidad de disminuir el costo social del ajuste en el corto plazo. La experiencia muestra que ante la expansión del desempleo, los programas especiales constituyen un instrumento eficaz. La OIT ha estado asociada a la puesta en marcha de muchos de esos programas y dispone ya de evaluaciones de sus resultados.

La acción en este campo se relaciona también con otros instrumentos que la OIT ha contribuido a establecer y en particular, con la seguridad social, con los seguros de desempleo y con los sistemas de ingresos mínimos.

La tercera área es de efectos a más largo plazo y se refiere a la disminución de la pobreza y el subempleo. El problema del empleo en los países en desarrollo en esta región no constituye excepción, se concentra y adquiere sus formas más preocupantes en la combinación entre baja productividad e insuficientes remuneraciones. Este tipo de empleo se encuentra tanto en zonas rurales como en las urbanas, en lo que la OIT hace ya dos décadas denominó, sector informal urbano. La acción en el campo del reajuste estructural y de la política macroeconómica tendrá efectos positivos al reducir el subempleo y la pobreza. Pero se requieren además, intervenciones directas para apoyar el desarrollo productivo de las pequeñas y microempresas y de

los trabajos por cuenta propia.

La OIT ha puesto en marcha numerosos programas, en general con resultados satisfactorios, que tratan de facilitar el acceso al crédito, a la capacitación, a las tecnologías apropiadas y a los mercados. Estos programas afectan favorablemente a los pobres, disminuyen el subempleo y son económicamente rentables. En relación al apoyo de estas actividades, la OIT se encuentra en un dilema por su eventual contradicción con las normas y principios que constituyen el mandato de la Organización sobre protección de los trabajadores. Por ello, ha iniciado un examen de este tema colaborando tanto en mejorar la aplicación de las normas internacionales en estos sectores, como analizando la aplicación de las mismas con la flexibilidad que se requiera, sin que ello signifique sacrificar ciertos principios fundamentales.

La cuarta y última área de cooperación de la OIT, se refiere a contribuir a que la transformación económica y social sea durable y equitativa. Esta tarea requiere que los gobiernos tengan la capacidad institucional para manejar el proceso de cambio. En el campo del empleo se requiere, en particular, reforzar los Ministerios de Trabajo y las instituciones responsables por el desarrollo económico y social. Pero es también indispensable involucrar a los interlocutores sociales. La OIT puede aportar la capacidad que le otorga su carácter tripartito, su experiencia en generar y promover instancias de diálogo y su labor en asegurar la autonomía, la representatividad y la capacidad técnica de los organismos de trabajadores y de empleadores. Es en este reforzamiento de la capacidad institucional de los Estados Miembros, donde la OIT ve su principal contribución a través de sus instrumentos principales: las normas internacionales, la cooperación técnica y la investigación.

## ANEXO

**Cuadro I.1. Evolución estimada de la estructura de empleo, 1980-1989**  
(porcentaje)

| América Latina   | Composición |     |     |      | Tasa anual de<br>crecimiento<br>1980-1989 |
|------------------|-------------|-----|-----|------|---|
|                  | 1980        |     |     | 1989 |   |
| Población total  |             |     |     |      | 2,2                                       |
| PET              |             |     |     |      | 2,6                                       |
| PEA total        | 100         |     | 100 |      | 2,8                                       |
| PEA no agrícola  | 68          |     | 74  |      | 3,7                                       |
| Ocupación        | 63          | 100 | 70  | 100  | 3,9                                       |
| Sector formal    | 47          | 75  | 48  | 69   | 3,0                                       |
| Sector informal  | 16          | 25  | 22  | 31   | 6,7                                       |
| Desempleo        | 5           |     | 4   |      |   |
| PEA agrícola     | 32          |     | 26  |      | 0,7                                       |
| Ocupación        | 31          | 100 | 25  | 100  | 0,6                                       |
| Sector moderno   | 13          | 42  | 10  | 40   | 0,5                                       |
| Sector campesino | 18          | 58  | 15  | 60   | 0,6                                       |
| Desempleo        | 1           |     | 1   |      |   |

Fuente: PREALC (1990b).

Cuadro 1.2. *Indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo*  
(porcentajes)

---

|  | 1980 | 1989 |
|--|------|------|
| Tasa de desempleo                                    | 6    | 5    |
| Urbano   | 7    | 5    |
| Rural  | 2    | 3    |
| Tasa de subempleo                                    | 34   | 37   |
| Subutilización total<br>(sectores tradicionales/PEA) | 40   | 42   |

---

*Fuente:* PREALC (1990b).

---

Cuadro I.3. *Evolución de los salarios e ingresos medios reales por rama de actividad económica y segmento del mercado de trabajo, 1980-1989<sup>1)</sup> (porcentaje)*

|                                 | Tasa anual de crecimiento |               |               |               | Indice<br>1989<br>(1980=100) |
|---------------------------------|---------------------------|---------------|---------------|---------------|------------------------------|
|                                 | 1980-<br>1983             | 1983-<br>1986 | 1986-<br>1989 | 1980-<br>1989 |                              |
| <i>Rama de actividad</i>        |                           |               |               |               |                              |
| Agricultura <sup>2)</sup>       | -4,3                      | 0,4           | -3,3          | -2,4          | 80,0                         |
| Industria manufacturera         | -1,8                      | 0,6           | -0,6          | -0,6          | 95,0                         |
| Construcción                    | -2,1                      | -2,7          | 2,5           | -0,8          | 93,0                         |
| <i>Segmento mercado trabajo</i> |                           |               |               |               |                              |
| Sector formal privado           |                           |               |               |               |                              |
| Emp. medianas y grandes         | -4,5                      | 4,8           | -2,4          | -0,8          | 93,0                         |
| Emp. pequeñas                   | -3,1                      | -3,4          | -5,1          | -3,9          | 70,0                         |
| Sector público                  | -6,4                      | -1,9          | -3,5          | -3,9          | 70,0                         |
| Sector informal                 | -10,3                     | -0,3          | -6,5          | -5,9          | 58,0                         |
| <i>Salarios mínimos</i>         |                           |               |               |               |                              |
| Mínimos urbanos                 | -3,4                      | -2,0          | -3,7          | -3,0          | 76,0                         |

<sup>1)</sup> Los ingresos medios corresponden al sector informal.

<sup>2)</sup> Representa la evolución de los salarios mínimos agrícolas en la mayoría de los países.

Fuente: PREALC (1990b). Cifras provisionarias.

Cuadro I.4. *América Latina: producto interno bruto y distribución funcional del ingreso. 1980-1989 (porcentaje)*

|   | Composición |     |      |     |      |     |      |     | Tasa anual de crecimiento 1980-1989 |
|---|-------------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|-------------------------------------|
|   | 1980        |     | 1983 |     | 1986 |     | 1989 |     |                                     |
| Producto interno bruto                      | 100         |     | 100  |     | 100  |     | 100  |     | 1,2                                 |
| Remesas netas al exterior <sup>1</sup>      | -3          |     | -8   |     | -9   |     | -9   |     |                                     |
| -efecto rel. ter. inter.                    | -0          |     | -3   |     | -4   |     | -3   |     |                                     |
| -pago neto a factores                       | -3          |     | -5   |     | -5   |     | -6   |     |                                     |
| Ingreso nacional bruto a precios de mercado | 97          | 100 | 92   | 100 | 91   | 100 | 91   | 100 | 0,2                                 |
| -ingresos del trabajo <sup>2</sup>          | 44          | 45  | 41   | 45  | 40   | 44  | 38   | 42  | -0,6                                |
| -ingresos brutos del capital                | 53          | 55  | 51   | 55  | 51   | 56  | 53   | 58  | 1,2                                 |

<sup>1</sup> Incluye el efecto de la relación de términos de intercambio, remuneración neta de factores pagada al resto del mundo y otras transferencias netas procedentes del resto del mundo.

<sup>2</sup> Estimación con base en datos de cuentas nacionales de CEPAL. Los ingresos brutos del capital fueron calculados como residuo.

*Fuente:* PREALC (1990b).

Cuadro I.5. *América Latina: evolución de la pobreza. 1960-1989 (porcentaje de hogares)*

| Año  | Total   |            | Urbana  |            | Rural   |            |
|------|---------|------------|---------|------------|---------|------------|
|      | Pobreza | Indigencia | Pobreza | Indigencia | Pobreza | Indigencia |
| 1960 | 50      | sd         | sd      | sd         | sd      | sd         |
| 1970 | 40      | 19         | 26      | 10         | 62      | 34         |
| 1980 | 35      | 15         | 25      | 9          | 54      | 28         |
| 1986 | 37      | 17         | 30      | 11         | 53      | 30         |
| 1989 | 37      | 17         | 31      | 12         | 54      | 31         |

sd = sin datos

Fuentes: PREALC (1990b)



Cuadro II.2. *América Latina y el Caribe: desempleo urbano (tasas anuales medias)*

| Países     | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 <sup>1)</sup> |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Argentina  | 2,6  | 4,7  | 5,3  | 4,7  | 4,6  | 6,1  | 5,6  | 5,9  | 6,3  | 7,8  | 8,6                |
| Bolivia    | 7,1  | 5,9  | 8,2  | 8,5  | 6,9  | 5,8  | 7,0  | 7,2  | 6,7  | 7,0  | 7,0                |
| Brasil     | 6,2  | 7,9  | 6,3  | 6,7  | 7,1  | 5,3  | 3,6  | 3,7  | 3,8  | 3,3  | 4,3                |
| Colombia   | 9,7  | 8,3  | 9,1  | 11,7 | 13,4 | 14,0 | 13,8 | 11,7 | 11,5 | 9,6  | 10,2               |
| Costa Rica | 6,0  | 9,1  | 9,9  | 8,5  | 6,6  | 6,7  | 6,7  | 5,9  | 5,5  | 3,8  | 5,4                |
| Chile      | 11,7 | 9,0  | 20,0 | 19,0 | 18,5 | 17,0 | 13-1 | 11-0 | 10,2 | 7,2  | 6,6                |
| Ecuador    | 5,7  | 6,0  | 6,3  | 6,7  | 10,5 | 10,4 | 12,0 | 12,0 | 12,3 | 14,3 | -                  |
| Guatemala  | 2,2  | 1,5  | 6,0  | 9,9  | 9,1  | 12,0 | 14,2 | 12,1 | 9,6  | 7,2  | 14,0               |
| Honduras   | 8,8  | 9,0  | 9,2  | 9,5  | 10,7 | 11,7 | 12,5 | 11,4 | 12,0 | 13,0 | 13,8               |
| Jamaica    | 13,8 | 11,2 | 14,3 | 13,1 | 12,1 | 10,9 | 10,9 | 8,6  | 8,7  | ...  | ...                |
| México     | 4,5  | 4,2  | 4,2  | 6,6  | 5,7  | 4,4  | 4,3  | 3,9  | 3,5  | 2,9  | 2,8                |
| Panamá     | 10,4 | 10,2 | 10,1 | 11,7 | 12,4 | 15,6 | 12,6 | 14,1 | 21,1 | 20,0 | 20,8               |
| Paraguay   | 3,9  | 2,2  | 5,6  | 8,3  | 7,3  | 5,1  | 6,1  | 5,5  | 4,7  | 6,1  | 7,0                |
| Perú       | 7,1  | 6,8  | 6,6  | 9,0  | 8,9  | 10,1 | 5,4  | 4,8  | 7,9  | 7,9  | ...                |
| Uruguay    | 7,4  | 6,7  | 11,9 | 15,5 | 14,0 | 13,1 | 10,7 | 9,3  | 9,1  | 8,6  | 9,2                |
| Venezuela  | 6,6  | 6,8  | 7,8  | 11,2 | 14,3 | 14,3 | 12,1 | 9,9  | 7,9  | 9,7  | 10,6               |

<sup>1)</sup> Cifras preliminares.

Fuentes: PREALC, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro II.3. *América Latina: empleo en el sector informal (como porcentaje empleo no agrícola)*

| País                     | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina                | 26,3 | 25,2 | 25,0 | 27,1 | 28,9 | 29,5 | 28,7 | 29,0 | 30,1 | 31,5 |
| Brasil                   | 24,0 | 28,5 | 29,8 | 29,6 | 30,6 | 30,2 | 28,8 | 29,5 | 29,1 | 29,5 |
| Colombia                 | 32,0 | 32,9 | 33,6 | 34,4 | 35,2 | 35,0 | 33,9 | 32,6 | 32,1 | 31,2 |
| Costa Rica <sup>1)</sup> | 22,4 | 21,8 | 23,3 | 22,8 | 22,3 | 23,5 | 22,8 | 25,0 | 23,7 | 23,9 |
| Chile <sup>2)</sup>      | 36,1 | 34,8 | 38,6 | 37,2 | 38,0 | 34,2 | 33,9 | 32,1 | 32,9 | 32,2 |
| México                   | 24,2 | 24,7 | 27,1 | 25,3 | 26,5 | 29,9 | 31,3 | 32,7 | 34,3 | 36,0 |
| Venezuela <sup>3)</sup>  | 25,8 | 23,7 | 25,5 | 27,4 | 27,7 | 26,2 | 25,4 | 23,6 | 23,6 | 26,2 |

<sup>1)</sup> Cifras 1987 y ss. no son comparables a las anteriores por cambio de la muestra y definiciones.

<sup>2)</sup> Cifras 1985 y ss. no son comparables a las anteriores por cambio de la muestra.

<sup>3)</sup> Cifras 1984 y ss. no son comparables a las anteriores por correcciones censales.

*Fuente:* Estimaciones PREALC en base a encuestas de hogares y otras fuentes oficiales.

Cuadro II.4. *América Latina y el Caribe: evolución de las remuneraciones medias reales (índices promedios anuales, 1980 = 100)*

| Países         | 1981  | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990 <sup>1)</sup> |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Argentina      | 89,4  | 80,1  | 101,5 | 129,5 | 107,2 | 108,1 | 99,6  | 95,7  | 81,5  | 68,3               |
| Brasil         |       |       |       |       |       |       |       |       |       |                    |
| Río de Janeiro | 108,5 | 121,6 | 112,7 | 105,1 | 112,7 | 121,8 | 102,4 | 107,1 | 107,2 | 85,5               |
| São Paulo      | 104,7 | 107,2 | 94,0  | 96,7  | 120,4 | 150,7 | 143,2 | 152,1 | 163,9 | 139,6              |
| Colombia       | 101,3 | 104,7 | 110,1 | 118,1 | 114,6 | 120,1 | 119,2 | 117,7 | 119,1 | 120,1              |
| Costa Rica     | 88,3  | 70,8  | 78,5  | 84,7  | 92,2  | 97,8  | 89,2  | 85,2  | 85,7  | ...                |
| Chile          | 108,9 | 108,6 | 97,1  | 97,2  | 93,5  | 95,1  | 94,7  | 101,0 | 102,9 | 104,7              |
| México         | 103,5 | 102,2 | 80,7  | 75,4  | 76,6  | 72,3  | 72,8  | 72,1  | 75,8  | ...                |
| Perú           | 101,8 | 110,2 | 93,4  | 87,2  | 77,6  | 97,5  | 101,3 | 76,1  | 41,5  | 43,9               |
| Uruguay        | 107,1 | 106,5 | 84,5  | 71,1  | 68,1  | 71,9  | 75,4  | 76,3  | 76,3  | 72,8               |

<sup>1)</sup> Cifras preliminares.

*Fuentes:* CEPAL y PREALC, sobre la base de cifras oficiales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bronstein, A.S. 1990. "La protección contra el despido injustificado en América Latina", en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 109, num. 2.

CEPAL. 1990a. *Transformación productiva con equidad*. Santiago; LC/G. 1601 (SES. 23/4), marzo.

CEPAL. 1990b. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Santiago; LC/L.533, mayo.

CEPAL. 1990d. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1990*. Santiago; diciembre.

Edgren, G, 1990a. "Employment, adjustment and the unions: Case studies of enterprises in Asia", in *Internacional Labour Review* (Ginebra), vol. 129, num. 5.

Edgren, G. 1990b. "The Challenges of human resource utilisation", en ILO/ARTEP (eds.): *Employment challenges for the 1990s*. Ginebra.

Marshall, A. (comp.) 1990. *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.

Mesa-Lago, C. 1989 *Ascent to bankruptcy: Financing social security in Latin America*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.

Nelson, J. (ed.). 1990b. "Organised labour, politics and labor market flexibility in developing countries", en *World Bank Research Observer* (Washington, D.C.).

OIT. 1989. *Criterios de actuación en materia de reajuste, empleo y mercado de trabajo*. Ginebra, Consejo de Administración, 244.a reunión, Comisión sobre el Empleo, doc. GB.244/CE/4/3; num. v.

OIT. 1989a. *Plan de Acción en materia de formación y readaptación profesionales y movilidad de la mano de obra*, Consejo de Administración, 244.a reunión, Ginebra, doc. GB.244/CE/1/1.

OIT. 1990a. *Salarios, costos laborales y sus repercusiones en el reajuste, el empleo y el crecimiento*, Consejo de Administración, 248.a reunión, Ginebra, Comisión sobre el Empleo, dc. GB.248/CE/2/1.

PREALC. 1988. *La deuda social*. Santiago, OIT/PREALC.

PREALC. 1990a. *Chile: Inversión para el crecimiento equitativo*. Santiago, OIT/PREALC.

PREALC. 1990b. *Empleo y equidad: desafío de los noventa*, documentos de trabajo num. 354. Santiago, OIT/PREALC.

PREALC. 1989b. *Structural adjustment and labour market policies: Towards social adjustment?* Ginebra, OIT; mimeografiado.

Standing, G. 1989a. "The growth of external labour flexibility in a nascent NIC: The Malaysian Labour Flexibility Survey (MLFS)" en *Working Paper*, num. 35, Labour Market Analysis and Employment Planning, World Employment Programme research, OIT.



**COMENTARIO AL TEMA  
"DESEMPLEO Y SUBEMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO  
EN LATINOAMERICA" \***

*Javier Moctezuma Barragán\*\**

Deseo referirme con el carácter de una formación académica vinculada a las ciencias jurídicas y con el privilegio de llevar a cabo sus tareas profesionales en el ámbito de la seguridad social. Desde el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Comisión Americana Jurídico Social, he podido seguir de cerca el cúmulo de impactos que la evolución económica de Latinoamérica ha tenido en los últimos años sobre los esquemas previsionales de los países de la región.

En consecuencia, las acotaciones al interesante trabajo presentado por el doctor De Vries tienen un énfasis natural en sus aspectos socio-laborales más que en aquellos de naturaleza propiamente económica.

De acuerdo con algunas proyecciones demográficas hacia el año 2000, la población económicamente activa de las naciones en desarrollo crecerá en 787 millones, de los cuales 100 millones corresponderán a Latinoamérica. Por consiguiente, no se requiere de gran agudeza para estimar que la creación de nuevos empleos será uno de los retos primordiales que habrán de encarar en el futuro inmediato los gobiernos de este conglomerado de países.<sup>1)</sup>

\* Comentario presentado en la Tercera Sesión Plenaria, 23 de abril, 1992.

\*\*Subdirector General Jurídico del ISSSTE y Presidente de la Comisión Americana Jurídico Social.

---

1) Miranda Gutiérrez, Guido. "Retos y Perspectivas de la Seguridad Social", en Seguridad Social, N° 170, ene-mar 1990, p. 85.

Lamentablemente, de cara a ese reto, el panorama no luce muy propicio pues al rápido crecimiento de la fuerza laboral, se añade la perspectiva de un crecimiento lento del producto nacional bruto de los Estados Latinoamericanos, circunstancia ésta que al combinar mayor demanda de trabajo con menor absorción laboral, dará lugar a peligrosos desequilibrios en los mercados de trabajo.<sup>2)</sup>

Con tal panorama, resultan visibles entonces los riesgos de un agravamiento en los niveles de pobreza en la región (calculado hoy en día en un 37% con respecto a la población total) y junto con ello la agudización de las tensiones sociales.

Los peligros que entraña una fenomenología de este tipo son obvios si se considera que toda sociedad con aspiraciones de estabilidad y estándares de vida dignos para sus habitantes, no resulta asequible con tasas de cesantía o incluso de subempleo, excesivamente altas.

Por consiguiente, el estudio recién expuesto por el doctor De Vries, resulta sin duda un esfuerzo muy oportuno por parte de la Organización Internacional del Trabajo, toda vez que el mismo -como acabamos de escuchar- esboza en forma muy sugestiva los lineamientos necesarios para formular políticas económicas y sociales que posibiliten alcanzar el doble propósito de adaptarse a los requerimientos de un mundo más competido entre sus miembros pero con el menor de los costos sociales posibles.

A partir de una cruda pero realista radiografía de los efectos que, en el plano de lo social y de lo laboral trajo consigo la década de los 80's -el llamado "decenio perdido"-, el Ponente nos ha revelado con nitidez la progresión de una dinámica de cambio descontrolada, salvaje incluso en algunos casos,

<sup>2)</sup> Lerda, Juan Carlos. "Población y Economía: Producción, Intercambio y Consumo" (mimeo) UNESCO, 1981, p. 180.



donde los gobiernos latinoamericanos han instrumentado respuestas inmediatistas a la crisis con objeto de "restablecer los equilibrios macroeconómicos y -promover al mismo tiempo- cambios estructurales que permitieran una mejor integración a la economía internacional".<sup>3)</sup>

Estos esfuerzos de cambio estructural iniciados en la década referida, hoy en día parecen insinuar en sus resultados iniciales una mejor posición relativa de América Latina ante las transformaciones económicas del orbe. El mejoramiento de algunos indicadores macroeconómicos y el avance de diversos procesos integracionistas en la región así lo sugieren.

No obstante, la deuda social generada por la puesta en marcha de esas políticas de cambio estructural, sigue siendo un saldo por cubrir con amplios segmentos de la población latinoamericana. De ahí entonces la relevancia de la propuesta de la OIT en el sentido de impulsar lo que denomina una estrategia de "re-regulación del mercado de trabajo", donde se concilie la modernización del sistema productivo con niveles mínimos de protección.

La ecuación luce sin duda compleja; sin embargo, más complicadas serán las resultantes sociales de no enfrentarse con éxito el débito social consignado por el organismo internacional.

Luego, de cara al mañana, los estudios que definen con mayor detalle el conjunto de medidas que garanticen la conjugación del binomio modernización económica y equidad social, resultan no sólo prioritarios sino estratégicos ya que en ello descansa la viabilidad misma de los países de la región -como naciones protagónicas del cambio- en la centuria que se avecina.

La OIT nos ha dibujado ya algunas de esas medidas en el estudio motivo de este comentario, como por ejemplo los programas intensivos de re-entrena-

---

<sup>3)</sup> "Desempleo y Subempleo en el mercado de trabajo en Latinoamérica" (mimeo), OIT, 1991, p. 4.

miento laboral, los programas especiales y temporales de empleo, el saneamiento financiero de los esquemas de seguridad social y su extensión a los sectores informales de la economía, los seguros de desempleo y la construcción o perfeccionamiento de los mecanismos tripartitos de concertación laboral entre otras.

Por ende, corresponde ahora a los gobiernos del área -como de hecho ocurre ya en varios de ellos- adaptar, desarrollar y enriquecer en sus respectivos entornos el inventario de las medidas citadas con objeto de acceder al siglo venidero en condiciones más justas y más prósperas.

En México, el liberalismo social que nutre las acciones de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, es concitado precisamente por el ánimo de alcanzar la síntesis aludida, se instrumenta con el objetivo de impulsar -como ha sostenido el Director General de ISSSTE, Lic. Emilio Lozoya Thalman- "un desarrollo con rostro humano".

Dicha empresa dista ciertamente de haber culminado; no obstante, un corte de caja de tres años de gobierno en México, permite advertir que la propuesta central de la OIT expuesta en este trabajo, es factible y funcional. Hagamos votos pues para que el organismo internacional representado por el doctor De Vries siga desarrollando esta investigación y así, dando luz a los esfuerzos nacionales por un progreso más equilibrado, un progreso que permita alcanzar la plenitud del empleo.

## **CUARTA SESION PLENARIA**

## **SESIONES DE TRABAJO**



1. DR. ORLANDO PEÑATE RIVERO / CUBA
2. DR. RAUL ALTAMIRA GIGENA / ARGENTINA
3. DR. SERGIO LOPEZ MORENO / CNDH
4. LIC. OLGA PALMERO ZILVETI / CIESS
5. DR. FERNANDO CANO VALLE / CNDH
6. DR. JUAN GARZA RAMOS / CIESS
7. LIC. MARGARITA GARCIA FLORES
8. DR. JUAN VIRGILIO ALVARADO HERNANDEZ / GUATEMALA
9. DR. HUASCAR J. CAJIAS / BOLIVIA
10. LIC. RAYMUNDO RODRIGUEZ BARRERA / EL SALVADOR
11. LIC. RICARDO BELSAGUY MORA / COPARMEX



# "SEGURIDAD SOCIAL EN LOS SECTORES RURALES"\*

*Dra. Georgina Velázquez Díaz\*\**

## INTRODUCCION

A partir de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" emitida por la Asamblea General de Naciones Unidas y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ambas de 1948, los países miembros han emitido leyes específicas de protección a los derechos humanos de los ciudadanos en diferentes áreas de la vida.

Los siguientes derechos contenidos en la Declaración Universal están relacionados con el tema que vamos a abordar (1); los derechos del individuo; el derecho a la vida; el derecho a la familia, reconocido como el elemento natural y fundamental de la sociedad, protegido por la sociedad y el Estado; el derecho a la asociación; los derechos económicos y sociales, especialmente los expresados en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal.

El artículo 22 establece que cada individuo como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, ésta es una garantía general de protección que toma en cuenta la organización y los recursos de cada país.

El artículo 25, por otra parte, señala que todos tienen derecho a una "norma" adecuada de vida para asegurar su salud y bienestar y el de su familia, especialmente en lo que concierne a alimento, ropa, alojamiento, asistencia médica y servicios sociales necesarios; todos tienen el derecho a la seguridad social en caso de cesantía, enfermedad, invalidez, viudez, vejez o pérdida de medios para subsistencia a causa de circunstancias fuera de su dominio. La

\* Ponencia presentada en la Cuarta Sesión Plenaria, 23 de abril, 1992.

\*\* Coordinadora General de Programa IMSS-Solidaridad.



maternidad y la niñez tienen derecho a una ayuda y asistencia especial. Todos los niños nacidos fuera o dentro del matrimonio, tienen derecho a la misma protección social.

La protección de la seguridad social, parte de los derechos antes mencionados, puede ser considerada como una de las materias con las que principió lo que ahora se conoce como derecho a la protección de la salud, toda vez que como una de sus áreas destaca la prestación de los servicios de salud para los trabajadores de la ciudad y del campo y para la población en general. (2)

En México, el 3 de febrero de 1983 se emite el artículo cuarto constitucional que establece el derecho a la protección a la salud de todos los mexicanos. Otros artículos dentro de la constitución que se refieren a la protección a la salud son los siguientes: 3, 11, 16, 38, 73, 116, 117 y 123 referidos al analfabetismo, alcoholismo, contaminación del medio ambiente, agua potable y salud ocupacional. (3)

Es importante a este momento señalar que la expresión "Derecho a la Protección de la Salud", implica el esfuerzo deliberado, orientado y planificado para desarrollar acciones congruentes con las políticas y objetivos que favorezcan la implantación de programas específicos para este fin. (4)

Otros derechos, consignados en la Constitución Mexicana que también tienen relación con la salud son: la protección de la vida (arts. 14 y 22), protección de la libertad y dignidad humana (2, 7 y 19), del medio ambiente (27), de la familia (4), del derecho de asociación (9), del trabajador (123) de la seguridad social (art. 123, apartado A, fracciones XIV, XV y XXIX y en el apartado B, fracción XI).

## **DESARROLLO**

La implantación del Seguro Social fue considerada en México desde el año



de 1925, sin embargo, la primera ley reglamentaria que sistematizó dicha garantía se promulgó en marzo de 1943 y el Instituto Mexicano del Seguro Social se estableció en 1944 como una institución de servicio público, descentralizada, con representación del gobierno, los trabajadores y los patrones y se señaló que "se intentaría extender los beneficios del seguro a trabajadores desprovistos de protección contractual". (5)

A partir del año antes mencionado, la Ley General del Seguro Social ha sido modificada en varias oportunidades para estar acorde con la política social de los gobiernos y el nivel de desarrollo económico y social del país.

La seguridad social en México enfrentó la dificultad de extender sus beneficios al total de la población, especialmente a los campesinos que, por su incapacidad económica, no pueden participar en un sistema de derechos y obligaciones como el que caracteriza al Seguro Social. Estaba previsto en el artículo sexto de la Ley de 1943 que el Poder Ejecutivo previo estudio y dictamen del Instituto, determinaría las fechas y modalidades de implantación del seguro social obligatorio para los trabajadores asalariados del campo, en las circunscripciones territoriales en donde ya estaba establecido el seguro para los trabajadores asalariados urbanos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló en México el proceso conocido como "Desarrollo Estabilizador", caracterizado por medidas proteccionistas de sustitución de importaciones para ampliar el mercado interno y fortalecer la planta industrial. Lo anterior, trajo consigo un efecto inmediato de prosperidad y crecimiento de los centros industriales y un proceso paulatino de descapitalización del campo; mismo que se prolongó por muchos años con las consecuencias que la crisis económica de los ochenta hizo más evidentes.

En 1954, se realizaron los primeros intentos de llevar el seguro social a la población campesina, hecho que se concretó ese mismo año en las zonas agrícolas del país que ofrecían mejores condiciones para su implantación, en términos de capacidad contributiva y organización crediticia de los productores independientes y sus trabajadores asalariados.

El ensayo se realizó en 13 municipios de mayores extensiones agrícolas, variedad de cultivos y tecnificación de los procesos, que además contaban con riego y presas de abastecimiento o pozos profundos; créditos de bancos estatales y privados, subsidios para algunos cultivos y una suficiente red de caminos.

El seguro obligatorio para los trabajadores del campo comprendió a todos aquellos que ejecutaban trabajos rurales propios y habituales de alguna empresa agrícola, ganadera, forestal o mixta, ya fuesen peones acasillados, trabajadores de temporada, eventuales para obra determinada o miembros de las sociedades locales de crédito agrícola o crédito ejidal.

Las cotizaciones para patrones y trabajadores fueron fijadas por el Ejecutivo para cada municipio incorporado, de acuerdo con las hectáreas de producción, tipo y condiciones de cultivo.

Cinco años después, el 31 de diciembre de 1959 se continúa la extensión del régimen del Seguro Social, incluyendo a los trabajadores del campo, ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios. De esta manera avanzaba la aplicación del Derecho a la Salud y a la Seguridad Social en el medio rural mexicano, aunque la protección inicial no incluía todas las prestaciones de los asalariados urbanos.

En 1960, se extiende la protección a los trabajadores estacionales del campo y a los miembros de las sociedades de crédito ejidal; en 1963, se emite la ley que incorpora al régimen del seguro social a los productores de caña y sus trabajadores y en 1972 a los ejidatarios dedicados al cultivo del henequén.

Al iniciarse la década de los años 70 se hace más claro que el crecimiento económico del país está generando un desarrollo desigual. Además de otros métodos de la política social, se aprueba la nueva Ley del Seguro Social en 1973, misma que adiciona a las finalidades de la Institución la de "garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección a los medios

de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".(6)

La nueva ley marca las bases jurídicas de la solidaridad social como expresión de la universalización del derecho a la atención médica, sin que se condicione la prestación de servicios a una cuota en efectivo; con esta modalidad se incorporan a la Institución grupos de población que aún cuando han contribuido al desarrollo del país, permanecen al margen de sus beneficios y de la protección de sus derechos. Con ello, se enriquece la filosofía de la seguridad social y se logra traducir en política y servicios sus postulados filosóficos. La Ley del Seguro Social de 1973 a que nos estamos refiriendo amplió la esfera redistributiva del Seguro Social, al sentar las bases para el sistema de solidaridad social, colectivamente organizado, que protege la salud de grupos no asalariados y empobrecidos.

En 1974, como consecuencia de la nueva legislación se construyen y operan 7 hospitales en la región Ixtlera, y se utilizan 310 inmuebles construidos por CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), para que funcionen como unidades de atención médica de primer nivel dentro de graneros estratégicamente ubicados.

A finales de 1976 ya se otorgaban servicios de primero y segundo nivel en 310 clínicas y 30 hospitales, distribuidos en varios estados de la república, para atender a una población rural de 3'800,000 habitantes.

Este Programa, denominado de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, está financiado hasta la fecha con el 40% por el Instituto Mexicano del Seguro Social y con el 60% por el Gobierno Federal.

En mayo de 1979, en un acto de justicia social para disminuir las diferencias entre los grupos sociales, proteger a la población rural e integrarla al proceso de desarrollo, se firmó un convenio entre la Federación y el Instituto Mexicano del Seguro Social, para dar atención médica a más de 10 millones de habitantes de zonas rurales marginadas. (7)

El convenio se realizó a través de la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo propósito fundamental era llevar a cabo acciones en las zonas rurales marginadas en materia de salud, educación, abasto alimentario, mejoramiento de la vivienda, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, organización social para el trabajo, electrificación rural, desarrollo agro-industrial y servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización.

El financiamiento de la inversión y la operación del Programa IMSS-COPLAMAR (ahora IMSS-SOLIDARIDAD), es aportado integralmente por el Gobierno Federal con Fondos Fiscales.

Las bases para asignar al Instituto Mexicano del Seguro Social esta responsabilidad se sustentó en la eficiencia demostrada en la atención a población productiva asegurada, en la experiencia de 5 años para esa fecha, de operar el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria y en forma especial por su sólida infraestructura administrativa y técnica.

El Instituto Mexicano del Seguro Social construyó en el término de 3 años (1979-1981) 2,715 unidades médicas rurales y 30 hospitales rurales que se sumaron a las 310 unidades médicas rurales y 30 hospitales rurales "S" que ya operaban desde 1976, alcanzando un total de 3,025 unidades médicas rurales y 60 hospitales rurales para atender a 10 millones de habitantes. (8)

El Gobierno Federal a través de su organismo especial (COPLAMAR), se comprometió a promover la realización de trabajos comunitarios con el apoyo de dependencias federales y estatales y acreditar ante el IMSS la participación de la población en obras de beneficio comunitario, mediante la realización de jornadas de trabajo como contraprestación para recibir atención médica.

El 20 de abril de 1983 el Ejecutivo Federal emite un decreto que ordena la

desaparición de COPLAMAR, razón por la cual, el Instituto asume la total responsabilidad operativa del Programa, lo que implica organizar la participación comunitaria, dando prioridad a las actividades que en forma directa influyen sobre el estado de salud de la población y sobre el mejoramiento del medio familiar y comunitario.

El objetivo general que se planteó el Programa IMSS-COPLAMAR desde esta nueva perspectiva, fue el de contribuir a la elevación del estado de salud de la población rural marginada mediante la atención integral, el cuidado a la salud individual, familiar y colectiva, con plena participación de la comunidad a un costo factible para el país.

En 1990 se denominó IMSS-SOLIDARIDAD, al Programa que anteriormente se conocía como IMSS-COPLAMAR, ello con el objeto de rescatar la filosofía que lo creó y que es congruente con la política social de solidaridad del Gobierno de la República de lucha contra la extrema pobreza.

A la fecha, entonces el Seguro Social Mexicano cumple con la obligación de proteger la salud, riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, orfandad, viudez y muerte de los pobladores del campo con diferentes esquemas de aseguramiento que se presentan a continuación. (9)

|                           |                                     |
|---------------------------|-------------------------------------|
| Al:                       | Asalariado del campo permanente.    |
| Esquema de Aseguramiento: | Integral excepto guarderías.        |
| Cobertura:                | 56,456 trabajadores y sus familias. |

|                           |   |
|---------------------------|---|
| Financiamiento:           | Tripartita: 70% patrón<br>25% trabajador<br>5% Gobierno Federal<br>100% patrón (R.T.)   |
| Prestaciones:             | -Enfermedades y maternidad con prestaciones en especie y en dinero.<br>(subsídios por: enfermedad, viáticos, pasajes por traslado y otras unidades).<br><br>-Riesgos de trabajo (incapacidades, pensiones, prótesis y aparatos ortopédicos).<br><br>-Pensiones invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (orfandad y viudez).<br><br>-Ayuda gastos de matrimonio.<br><br>-Ayuda gastos de funeral. |
| Al:                       | Estacional del campo no cañero.   |
| Esquema de Aseguramiento: | Reducido.   |
| Cobertura:                | 67,925 trabajadores y sus familias.   |
| Financiamiento:           | Bipartita: 50% patrón<br>50% Gobierno Federal.  |
| Prestaciones:             | Mediante presentación del aviso de trabajo:<br><br>-Enfermedades y maternidad con prestaciones en especie (pasajes por traslado a otras unidades).<br><br>-Riesgos de trabajo (subsidio 50% del salario mínimo de la región).   |

|                           |   |
|---------------------------|---|
| Al:                       | Productor de caña.  |
| Esquema de Aseguramiento: | Integral excepto guarderías.  |
| Cobertura:                | 142,216 asegurados y sus familiares.  |
| Financiamiento:           | Tripartita: 50% productor de azúcar<br>25% productor de caña<br>25% Gobierno Federal<br>Cálculo en base a kilogramos de<br>azúcar producidos  |
| Prestaciones:             | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Enfermedades y maternidad con prestaciones en especie y en dinero (Subsidios por: enfermedad, viáticos, pasajes por traslado a otras unidades).</li> <li>-Riesgos del Trabajo (incapacidades, pensiones, prótesis y aparatos ortopédicos).</li> <li>-Pensiones invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte (orfandad y viudez).</li> <li>-Ayuda gastos de matrimonio.</li> <li>-Ayuda gastos de funeral.</li> </ul> |
| Al:                       | Estacional del campo cañero.  |
| Esquema de Aseguramiento: | Reducido.   |
| Cobertura:                | 135,337 asegurados y sus familias.  |

**Financiamiento:** Tripartita: 50% productor de azúcar  
25% productor de caña  
25% Gobierno Federal  
Cálculo en base a kilogramos de  
azúcar producidos.

**Prestaciones:** Mediante presentación del aviso de trabajo:  
  
-Enfermedades y maternidad con prestaciones en especie (viáticos y pasajes por traslado a otras unidades).  
  
-Riesgos de trabajo (subsido del 50% del salario mínimo en la región).

**Al:** Henequeneros, tabacaleros, comarca lagunera, Fidepal, candelilleros, cafeticultores.

**Esquema de Aseguramiento:** Esquema modificado.

**Cobertura:** 90,288 trabajadores y sus familias.

**Financiamiento:** Bipartita: 50% asegurado  
50% Gobierno Federal  
(excepto tabacaleros)  
50% sujetos obligados  
25% ejidatarios  
25% Gobierno Federal.

**Prestaciones:** -Enfermedades y maternidad con prestaciones en especie (pasajes por traslado a otras unidades).  
  
-Vejez y muerte.  
  
-Ayuda gastos de funeral.



**Al:** Chontalpa

**Esquema de Aseguramiento:** Integral excepto guarderías.

Protegido por la Ley que incorpora al Régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y sus trabajadores.

El total de asegurados del campo con los esquemas modificados de financiamiento y prestaciones ascendía a 492,222 para fines de diciembre de 1991. (9)

Por otra parte, 10.5 millones de habitantes del campo sin capacidad contributiva, son protegidos por el Programa IMSS-Solidaridad en 18 entidades federativas, con una infraestructura de 3,303 unidades médicas, 3,249 de primer nivel y 54 de segundo nivel, agrupadas en 180 zonas y 35 regiones para facilitar la supervisión-asesoría, capacitación, información, abasto, conservación, administración del personal, evaluación y control financiero. Los servicios están enlazados por un sistema de radiocomunicación que facilita la referencia y contrarreferencia de pacientes, la asesoría técnica y el apoyo administrativo cuando se requiere. (10)

El Programa IMSS-Solidaridad, como dijimos antes, es administrado en forma desconcentrada por el Instituto Mexicano del Seguro Social y se sostiene con recursos financieros de la Federación. Atiende la salud de pobladores rurales con profundas carencias, sin ingreso fijo que en su mayoría tienen una economía de subsistencia e infrasubsistencia.

Entre la población protegida por este esquema se encuentran refugiados guatemaltecos asentados en los Estados de Chiapas y Campeche y colonos del Centro Penal Federal de Islas Marías.

El gobierno de México ha encontrado con este esquema jurídico-administrativo un mecanismo para atender con servicios de salud de calidad, a población sin capacidad contributiva para integrarse a un régimen de seguridad social que implica derechos y obligaciones.

Las condiciones de los habitantes pobres del México Rural no son diferentes de las de los pobladores rurales de otros países de América Latina; viven en localidades dispersas que en general carecen de servicios públicos básicos. En el ámbito del Programa, también se asienta una parte importante de los 56 grupos étnicos que existen en territorio mexicano.

Lo anterior significa que la crisis económica de los 80 agudizó las condiciones de los grupos a que nos estamos refiriendo y que por lo mismo sus derechos a la educación, la salud, el bienestar y la seguridad social, aún no están plenamente satisfechos.

Las condiciones de salud de la población a que nos estamos refiriendo, son consecuencia en gran parte de su nivel de vida, por lo que predominan los padecimientos transmisibles derivados del saneamiento deficiente, la desnutrición, las complicaciones del embarazo, parto y puerperio en la mujeres, los padecimientos endémicos en algunas zonas (paludismo, tracoma, oncocercosis). Empiezan a presentarse padecimientos crónico degenerativos y ya producen daños, los accidentes, homicidios y la violencia.

Por otra parte, los grupos rurales tienen creencias y prácticas de atender la salud, diferentes a las de los habitantes de las ciudades y por siglos han dependido de la medicina tradicional y herbolaria que constituye un valioso recurso.

Un aspecto positivo de los pobladores rurales en su organización y ancestral solidaridad, que les permite sobrevivir, llenar los vacíos que las instituciones no logran llenar y como dijo un investigador mexicano, es por esta solidaridad que su sobrevivencia contradice las estadísticas.

México, para poder dar atención integral a la salud de estos grupos humanos de pauperados aplica la estrategia de atención primaria, con la infraestructura de servicios que antes mencionamos y mediante estrategias específicas de participación comunitaria y racional utilización de recursos, ha logrado mejorar las condiciones de salud, de grupos importantes a un costo que el país puede soportar.

Por ejemplo, el personal que aplica la estrategia son principalmente pasantes de medicina, odontología, enfermería, trabajo social, dietología y químicos farmacobiólogos. En los hospitales hay residentes de último año de medicina familiar, cirugía, medicina interna, pediatría y gineco-obstetricia, que aseguran la calidad de la atención.

El personal administrativo y auxiliar es generalmente local, capacitado específicamente para sus funciones. Las auxiliares de área médica de las unidades de primer nivel de las áreas indígenas hablan español además de su lengua local, y se convierten en intérpretes entre médicos y pacientes.

En las áreas muy lejanas y menos pobladas donde no se consigue que vayan los pasantes de medicina, se contrata técnicos rurales de salud, que se apoyan en una unidad médica y reciben asesoría y supervisión más frecuente.

Para extender los servicios a las localidades situadas cerca de las unidades médicas se capacita a personas locales, durante dos meses en acciones de prevención de enfermedades, promoción y saneamiento, identificación de riesgos principalmente en mujeres y niños y manejo de 10 medicamentos. Entre ellos hay médicos tradicionales y parteras.

Les llamamos asistentes rurales y les aportamos una cantidad simbólica para traslados. Actúan 3,116 en nuestro ámbito. Con los médicos tradicionales y parteras rurales se mantiene una relación de coordinación y complementariedad, desde 1980, cuando se inició un trabajo sistemático de investigación que

se mantiene hasta la fecha. La relación se sustenta en el reconocimiento y respeto a la cultura local y en un diálogo continuo para compartir conocimientos y contribuir juntos a mejorar las condiciones de salud de los habitantes del medio rural. Actualmente trabajamos en estrecha relación con 5,269 terapias tradicionales y 5,532 parteras rurales que cada día derivan más mujeres embarazadas con riesgo y atienden partos, integrando a su práctica tradicional nuevos elementos y eliminando prácticas nocivas.

En los diferentes niveles de la operación se coordinan acciones con otros sectores, autoridades municipales y organizaciones campesinas e indígenas (Comité de Operación, Consejos Estatales de Vigilancia, Comités Municipales de Salud).

Se tiene relación con la SS, SPP, SEP, SEDUE, SARH, SRA, PRONASOL, INEA, INI, CCI, CNC y Federación de Pueblos Indígenas, entre otros. Se trata de aprovechar, a través de la organización comunitaria en beneficio de la salud, los recursos financieros y tecnología desarrollada por otras instituciones, que corresponda a las necesidades locales y contribuya a mejorar la escolaridad, vivienda, saneamiento, alimentación, etc. de los habitantes del medio rural.

De esta manera, a través de la salud, se trata de proteger otros derechos de los pobladores rurales, en particular de los grupos más vulnerables, los niños y las mujeres.

La participación comunitaria esencial para avanzar en el proceso de cambio, se inicia aún antes de que se construyan los servicios, ya que la población dona los terrenos, antes eran de las orillas cercanas a los cementerios, ahora generalmente están en un lugar importante de la localidad.

El proceso se inicia al involucrar a la población en la elaboración del Diagnóstico de Salud Local, para que identifique y jerarquice los riesgos y daños a su salud. A partir de este conocimiento se planifican y programan

acciones para actuar principalmente sobre las causas de los mismos, se programan actividades, se definen responsables y plazos, se actúa y luego se evalúan los avances para corregir errores y mejorar el paso. El equipo de salud, en diálogo con la población organizada en Comité de Salud, electo en asamblea general y con los individuos o grupos que voluntariamente van sumándose a las acciones, se compromete como parte de un todo, acepta responsabilidades y reconoce errores cuando así corresponde.

La idea esencial es reconocer que la salud es compromiso de todos y que lo que cada uno deje de hacer afecta a los demás. La información nueva se sustenta en información previa, se promueve su integración y aplicación para apreciar beneficios. Las promotoras voluntarias que actúan como modelos a imitar y difusoras de nuevas prácticas, apoyan en promedio a 20 familias para que vigilen el crecimiento y desarrollo de los niños, que las mujeres asistan a control del embarazo, planifiquen su familia cuando así lo deseen, prevengan la deshidratación en los niños, vigilen que completen esquemas, mejoren el saneamiento de sus viviendas y del medio, etc. (agua, excreta, basura y fauna nociva). Que se integren cuando lo necesiten al cultivo bio-intensivo de huertos, cría de especies menores, alfabetización, grupos deportivos, culturales, de alcohólicos anónimos, etcétera.

Actualmente en el ámbito del Programa existen 11,277 Comités de Salud activos y 70,260 promotoras voluntarias, que además de las acciones antes descritas han instalado albergues comunitarios en los alrededores del 89% de los hospitales rurales, para que los familiares de los pacientes puedan alojarse mientras éstos son atendidos. (10)

Ahora bien, quiero referirme brevemente a los resultados que podemos observar en el cumplimiento del derecho a la protección de la salud mediante la aplicación de un modelo de atención integral a la salud, que se sustenta en la estrategia de atención primaria.

Por una parte hemos avanzado en la comprensión y difusión del concepto del

proceso de salud enfermedad como fenómeno multicausal y multidisciplinario (existe personal multidisciplinario en todos los niveles de la organización). También en la importancia de realizar acciones integrales para individuos, grupos y comunidades con énfasis preventivo y de promoción de la salud. (El 64% de las familias del universo de trabajo participan en alguna acción de saneamiento).

Hemos avanzado en la atención de episodios de enfermedad (acción curativa) al autocuidado personal y luego familiar. De la participación individual a la grupal y comunitaria. Es decir, de la participación en acciones de salud, detección de niños y mujeres en riesgo, saneamiento, etc. a involucramiento en el Diagnóstico de Salud, Planeación y Evaluación.

Apreciamos que el diálogo respetuoso a partir de las necesidades y condiciones locales, el compromiso del personal de salud y la evidencia de resultados concretos, tiene un efecto multiplicador para que la población se sienta tomada en cuenta y reconocida y forme equipo con el personal de salud. Lo anteriormente dicho se refleja por ejemplo, en la cobertura de soluciones orales a niños enfermos de diarrea, lo que ha disminuido considerablemente el riesgo de morir por deshidratación, como consecuencia de enteritis en los niños menores de 5 años.

Otra área, donde la participación de las familias es esencial para identificar el riesgo y recuperar a los niños menores de 5 años, mediante la vigilancia de su crecimiento y desarrollo y aportándoles alimentos combinados de su propio medio, es el de la desnutrición. Es así como la cobertura en la valoración anual del estado nutricional aumentó de 63.6% a 92% entre 1985 y 1991. Igualmente, para 1991 la cobertura de madres capacitadas acerca del mejor aprovechamiento de alimentos locales en la dieta familiar fue del 25%, en este año se sembraron 241,514 huertos familiares, algunos con técnicas biointensivas de alto rendimiento y 244,701 granjas de especies menores.

Las acciones descritas aunadas al manejo hospitalario de los casos de

desnutrición grave, permitió que en promedio, la cuarta parte de los niños identificados cada año, de 1985 a 1991 se recuperaran.

La atención obstétrica por parteras capacitadas y en las unidades médicas, ha aumentado gradualmente, debido a diferentes estrategias aplicadas en la capacitación e interrelación con parteras rurales, de esta manera, el número de partos atendidos con relación a los embarazos esperados fue de 39% en 1985 y de 48% en 1991 y para el mismo año la cobertura de atención prenatal de primera vez fue de 36% en relación con los embarazos esperados (en 1985 no se registraba esta información).

Es aún insuficiente la cobertura en atención materno infantil. Estamos empeñados en mejorar nuestras estrategias de acercamiento a las mujeres para que disminuyan sus riesgos reproductivos, por ello, en forma experimental, se está aplicando la estrategia de albergues para embarazadas en un área donde predominan grupos étnicos y existen problemas de accesibilidad geográfica. Se pretende disminuir la mortalidad materna y perinatal, utilizando la estrategia mencionada, mejorando la calidad de la atención y la accesibilidad cultural a la atención prenatal y del parto limpio.

Para 1991, la cobertura de usuarias activas de métodos de planificación familiar fue de 23% en relación con las mujeres en edad fértil y aumenta lentamente la utilización de métodos de más continuidad. A este aspecto también debemos dedicarle más esfuerzo.

La frecuencia de padecimientos prevenibles por vacunación fue muy baja en el período 1985-1991 y con tendencia al descenso o a la erradicación, como ocurre con la poliomielitis, padecimiento del que sólo se registró un caso de 1986 a 1991.

Resulta importante destacar este hecho si se toma en cuenta la dispersión de la población, sus precarias condiciones de vida y procesos migratorios. El Programa se ha comprometido a que todos los niños menores de 5 años de

su universo de trabajo tengan esquemas completos de vacunación para fines de 1992.

El porcentaje de ocupación hospitalaria se ha mantenido en el rango de 70% a 85%. La mortalidad por cada 100 egresos ha sido inferior a 3 (en 1991 fue de 2) y la mortalidad materna se ha encontrado sistemáticamente por debajo de la tasa de 7.5 por 10,000 nacidos vivos. En contraposición a lo anterior, la mortalidad perinatal fue de (27.76 defunciones por 1,000 nv), especialmente en útero (23.2 defunciones por 1,000 nv), lo que obliga a redoblar esfuerzos en el control prenatal, a ampliar la cobertura de atención del parto y a intensificar los esfuerzos de orientación y capacitación a las parteras rurales, así como a promover las acciones de planificación familiar donde se requieran. (10)

Debido a la participación de los promotores voluntarios se intensificó la detección de tosedores crónicos y de enfermos febriles en áreas endémicas de paludismo, lo que permitió diagnosticar y tratar oportunamente a enfermos con tuberculosis pulmonar y paludismo, con el consiguiente descenso en la frecuencia de ambos padecimientos.

Evaluar un programa de las características que hemos descrito es sumamente complejo. Los datos presentados indican que se ha avanzado pero aún falta mucho por hacer. Constantemente se realizan esfuerzos orientados a mejorar los sistemas de trabajo, simplificar el sistema de información y actualizar los indicadores para identificar con precisión y oportunidad los aciertos o desviaciones en las acciones de atención primaria de salud y en los servicios que se proporcionan a la población. En esta tarea está empeñado el personal del Programa así como en valorar los cambios cualitativos que se están produciendo en las formas de organización y estilos de pensar y vivir de la población.



## OBSERVACIONES FINALES

El Estado Mexicano ha hecho esfuerzos por extender la protección de la seguridad social a los sectores rurales, mediante diferentes esquemas que se presentaron en el desarrollo de este trabajo.

El desarrollo productivo del país y la salud financiera del Estado determinan, en gran medida los avances que se están logrando para que la protección alcance a todos y con los esquemas de protección más completos que sea posible. Sin embargo, mientras se consolidan los actuales esfuerzos de recuperación económica, el esquema del Programa IMSS-Solidaridad ofrece una respuesta de atención integral a la salud, para proteger a grupos con profundas carencias, a un costo que el país puede soportar y con la participación de la población que recibe los beneficios y que aporta su experiencia no sólo como usuaria, sino como promotora de mejores condiciones de salud.

Es posible, que de mantenerse las estrategias económicas actuales y de lograrse productividad en el campo, muchos de los pobladores rurales se integren a los sistemas de seguridad social mediante cualesquiera de los sistemas antes mencionados.

Por otra parte, los habitantes con profundas carencias, tienen en México la opción de recibir atención integral a su salud, garantizada como derecho en la Constitución de la República, mediante el esquema novedoso del IMSS-Solidaridad, que apoyado por la política social del Gobierno, se sustenta en la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social y optimiza los recursos financieros del Gobierno Federal para dar vivencia, además del derecho a la protección a la salud y promoviendo la equidad y la justicia social en el medio rural mexicano, a otros derechos humanos, garantizados por la Constitución.



## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ( 1) Asamblea General de Naciones Unidas (1948). **Declaración Universal de Derechos Humanos**. Adoptada y proclamada por la Asamblea General. Resolución 217 A (III) 10 de diciembre de 1948.
- ( 2) Doublet J. "**Los derechos humanos y la seguridad social**" y Perrin G. "**Las bases del derecho internacional de la seguridad Social**" en "Droit social" No. 12, 1974.
- ( 3) Constitución Política Mexicana (1992). Ediciones Andrade.
- ( 4) Ruiz M.J.F. "México". OPS (1989). "**El derecho a la salud en las Américas. Estudio constitucional comparado**" Publicación científica 509 p.350-365.
- ( 5) I.M.S.S. IMSS-COPLAMAR (1984). "**Diez años de solidaridad social: expresión de la doctrina mexicana de seguridad social integral**", p.7-27.
- ( 6) I.M.S.S. (1973). Ley General del Seguro Social.
- ( 7) Convenio IMSS-COPLAMAR. Mayo, 1979.
- ( 8) I.M.S.S. IMSS-COPLAMAR (1981). Información estadística.
- ( 9) I.M.S.S. (1991) "**Informe mensual de población derecho-habiente**".
- (10) I.M.S.S. IMSS-SOLIDARIDAD (1991). Sistema único de información.



**COMENTARIO AL TEMA**  
**"SEGURIDAD SOCIAL EN LOS SECTORES RURALES" \***

*Juan Virgilio Alvarado\*\**

Con mucha propiedad, en la parte introductoria del documento, se relaciona que a partir de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ambas de 1948, los países miembros han emitido leyes específicas de protección a los derechos humanos de los ciudadanos en diferentes áreas de la vida, destacándose que, el derecho a la vida, el derecho a la familia, el derecho a la asociación, los derechos económicos y sociales y el derecho a la seguridad social, están relacionados con el tema a tratar, especialmente el último, constituyendo materias por las cuales principió lo que actualmente se conoce como "Derecho a la protección de la salud".

Seguidamente, se destaca que en el año de 1983, México emitió constitucionalmente el derecho a la protección de salud, muy importante porque implica un esfuerzo deliberado, orientado y planificado para desarrollar acciones congruentes con las políticas y objetivos que favorezcan la implantación de programas específicos para este fin.

### **Desarrollo del seguro social mexicano**

Como todos los seguros sociales latinoamericanos, México también enfrenta problemas para extender su cobertura, especialmente a los grupos que por

\* Comentario presentado en la Cuarta Sesión Plenaria, 23 de abril, 1992.

\*\* Gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

incapacidad económica no podían participar en un sistema de esta naturaleza.

En 1954, se iniciaron los primeros intentos de llevar el seguro social a la población campesina, hecho que se concretó ese mismo año en las zonas agrícolas del país que ofrecían mejores condiciones para su implantación, cuyo ensayo se realizó en trece municipios y cuyas cotizaciones por patronos y trabajadores, fueron fijadas por el Ejecutivo para cada municipio incorporado, de acuerdo con las hectáreas de producción, tipo y condiciones de cultivo, proceso que continúa hasta 1960 paulatinamente.

En 1960, se extendió la protección a los trabajadores estacionales del campo y a los miembros de las sociedades de crédito ejidal y tres años después, se emite la ley que incorpora al régimen de seguridad social a los productores de caña y sus trabajadores.

Un hecho muy importante se inicia en la década de 1970, cuando a la luz de un crecimiento económico del país, se genera un desarrollo social desigual y es cuando se aprueba la nueva ley del seguro social, la que marca las bases jurídicas de la *solidaridad social* como expresión de la UNIVERSALIZACION DEL DERECHO A LA ATENCION MEDICA, sin que condicionen la prestación de servicios a una cuota en efectivo.

En aplicación a la ley, entre 1973 y 1979, se hacen una serie de esfuerzos estableciendo clínicas y hospitales a través de un programa denominado Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, financiado hasta la fecha con el 40% por el IMSS y el 60% por el Gobierno Federal.

Con la idea de aumentar más la cobertura, a fin de darle atención médica a más de diez millones de habitantes de las zonas rurales marginadas, posteriormente se hace otro convenio muy importante, con la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo propósito es apoyar integralmente a estas zonas deprimidas (salud, educación, agua, mejoramiento de la vivienda, etc.).

Este programa en base a la capacidad y la eficiencia demostrada por el IMSS en la administración del programa de solidaridad social por cooperación comunitaria, le deja a este último, el financiamiento de la inversión y la operación del Programa IMSS-COPLAMAR hoy IMSS-Solidaridad, el cual es aportado integralmente por el Gobierno Federal, con fondos fiscales.

En el término de tres años, se construyen las unidades médicas necesarias, para darle cobertura a los diez millones de habitantes como estaba previsto. Por su parte COPLAMAR promovió la participación activa de la comunidad en proyectos de desarrollo integral.

En 1983, el Ejecutivo por medio de un Decreto, otorga al IMSS la total responsabilidad operativa del programa.

En 1990, al programa se le denomina IMSS-Solidaridad, fortaleciendo las acciones para elevar el estado de salud de la población rural marginada, mediante la atención integral, el cuidado de la salud individual, familiar, colectiva, con plena participación de la comunidad y a un costo factible para el país.

Este programa tiene la característica que se administra desconcentradamente, es sostenido con recursos financieros federativos, aplica la estrategia de atención primaria de la salud, estrategia que es aplicada por personal pasante (ejercicio profesional supervisado), como: médicos, odontólogos, enfermeras, trabajadores sociales, dietistas, químicos, farmacobiólogos; también con el apoyo de residentes del último año de medicina familiar, cirugía, medicina interna, pediatría, gineco-obstetricia.

Hay una característica importante del programa y es que el personal administrativo y auxiliar, es de la localidad, generalmente los auxiliares son médicos bilingües y en aquellas áreas donde es difícil encontrar pasantes, se contratan técnicos rurales de salud para brindar la atención; además de este último personaje, el programa tiene asistentes rurales y son personas de la comu-

nidad, que se les capacita durante dos meses en acciones de promoción y prevención.

Por otra parte, se fomenta el reconocimiento a la cultura local y se está trabajando con terapeutas tradicionales; además, se mantienen acciones de coordinación con otros sectores, lo cual asegura que la tecnología apropiada desarrollada por los otros sectores, se pueda utilizar en la comunidad.

Una cosa muy importante es que el programa antes de construir un servicio, desarrolla la participación comunitaria, involucrando a la población en la elaboración del diagnóstico de salud local, luego se planifican y programan acciones y la comunidad participa en la definición de los responsables para llevar a a cabo las acciones.

Este tipo de acciones ha permitido, además, que se conformen promotores voluntarios y comités de salud.

## **COMENTARIOS FUNDAMENTALES**

- 1) El trabajo desarrollado por la doctora Georgina Velázquez, relaciona con mucha propiedad, el proceso de extensión de la cobertura que ha realizado el Régimen de Seguridad Social Mexicano, a los pobladores del área rural.
- 2) El citado trabajo evidencia que, como la mayoría de países latinoamericanos, México enfrenta problemas para extender su cobertura, especialmente a los grupos que por incapacidad económica no podían participar en un sistema de esta naturaleza. Sin embargo, el aumento de cobertura a estos grupos ha sido paulatino, permanente y sostenido.



- 3) El trabajo que se comenta, también evidencia que, el principio de la Solidaridad Social ha sido fundamental para impulsar el aumento de la cobertura en el área rural, pero para ello se ha contado con el decidido apoyo filosófico, político y financiero del Gobierno Mexicano, factores que han sido decisivos en dicho aumento de cobertura, lo cual se constituye en ejemplo para nuestros países.
- 4) La Seguridad Social desarrollada a través del Programa IMSS-Solidaridad, por sus características, es un instrumento de paz y bienestar social, el cual asegura la protección a la salud y como consecuencia, la protección de los derechos del individuo, la familia y la comunidad.
- 5) Operativamente el programa presentado, se fundamenta en aspectos muy modernos y relevantes, en el campo de la administración de la salud, especialmente su desconcentración administrativa y básicamente la utilización de la estrategia de atención primaria en la salud, en la cual su componente más importante es la participación activa de la comunidad, haciéndola partícipe de la idea fundamental que la protección a la salud, es una tarea y obligación de todos los sectores y especialmente de la propia población.
- 6) La Seguridad Social, es un mecanismo efectivo para lograr una mayor positividad de los derecho humanos, especialmente del "derecho a la protección de la salud".



## "SEGURIDAD SOCIAL EN POBLACIONES MIGRATORIAS" \*

*Norberto Treviño García Manzo\*\**

*Armando Valle González\*\*\**

Esta presentación se divide en las siguientes partes: primero algunas consideraciones generales, apoyadas por autores expertos en la materia, la segunda parte son las categorías de migración en México, la tercera el papel del Instituto Mexicano del Seguro Social que refiere en estas categorías de población migrante y finalmente, compartiré con ustedes algunas conclusiones.

El pensamiento que de alguna manera resume el corazón de los trabajadores migratorios, el corazón de la problemática y dice Wayne Cornelius: "que por más de un siglo los trabajadores migrantes mexicanos, han sido alternadamente, bienvenidos o perseguidos en Estados Unidos y en ocasiones ambas cosas a la vez".

En el siguiente pensamiento viene de una observación que me proporcionó recientemente Roberto Alonso Cleaves, Encargado de Asuntos Consulares de la Embajada de Honduras y que enriquece este concepto diciendo: "las poblaciones migratorias ilegales, se puede afirmar, están fuera de las fronteras de los derechos humanos y la seguridad social en América".

Entrando ya en materia, definiremos la migración como: "la acción y efecto

\* Ponencia presentada en la Cuarta Sesión Plenaria, 23 de abril, 1992.

\*\* Subdirector General Médico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

\*\*\* Titular del Área de Investigación Médica de la Subdirección Médica del IMSS.

de pasar de un lugar a otro para establecerse en él", que es el concepto aceptado por la OPS/OMS. Alguna terminología relacionada con este tema es la de los trabajadores, trabajadores legales; los indocumentados, los ilegales que lleva desde luego una connotación peyorativa y que tiende a ser sustituida por el término indocumentados, los refugiados que es una terminología que solemos usar en México para los inmigrantes de Centro y Sudamérica a los Estados del Sur y asilados que más bien se refiere este término a quienes se refugian en los países por razones políticas.

La tipología de la migración señala, por sus causas, que pueden ser: económicas, políticas, fenómenos naturales, por razones educativas, por razones familiares y de salud; pero que, con mucho, el mayor peso de la razón de migración al interior de un país o entre países, son las causas económicas, cuando los trabajadores o las personas van en búsqueda de mejores condiciones de vida, en búsqueda de empleo y en la satisfacción de sus necesidades básicas, personales y familiares.

Por su origen y destino, la migración puede ser rural-urbana, rural-rural, urbana-rural, urbano-urbano e internacional, de hecho las formas más comunes de migración que observamos en nuestro país y que pueden ser también un común denominador a otros países latinoamericanos, es el proceso de migración rural-urbana que es un componente de la llamada "modernización".

La población rural-rural o migración rural-rural que tiene gran peso en nuestro país, menos frecuentemente la urbana-rural, la urbana-urbana y de manera muy importante la migración internacional.

En general los migrantes se caracterizan por ser jóvenes, con más iniciativa, más bien, este concepto de Julio Frenk no es compartido con otros autores, su nivel de calificación y de educación es bajo, la migración a las ciudades no es directa, se va en búsqueda de trabajo y habitualmente ocupan trabajos marginales en los sitios de recepción.

Refiriéndonos a autores que podríamos denominar clásicos y materia de sociología, hoy día, solemos escuchar la palabra modernización y modernidad. Para David Apter "modernización" es una etapa o un proceso intermedio que de llevarse satisfactoriamente a cabo, conduce a un estado ideal que es la modernidad y este proceso se caracteriza entre otros, por las cinco categorías que se anotan: primero por emigración rural-urbana que es el fenómeno que se relaciona con nuestro tema y que es un común denominador a todos los países en proceso de desarrollo, se calcula que México tendrá, hacia el año 2000, como una cuarta parte de su población en el ámbito rural y el resto en ciudades y de ellas en megalópolis como es la propia ciudad de México y que lo serán también Monterrey, Guadalajara y otras ciudades.

Otro componente de esta categoría sociológica de la modernización es el proceso de la industrialización, pero también estrechamente vinculado a estas dos categorías, figuran como componente de la modernización, la secularización de la política y la racionalización de la autoridad; por supuesto, la democratización como fenómeno en que todos pueden participar en las decisiones de todos y que se manifiesta en un hecho concreto, que es el respeto al voto ciudadano y el acceso de grandes masas de población a la educación.

Tratando de resumir la problemática que ocurre a los trabajadores migratorios entre países, formulado por la Organización Internacional del trabajo<sup>(1)</sup> comenta: que el movimiento de personas en busca de trabajo se ha intensificado durante el último siglo, medio siglo particularmente, que también se han incrementado los migrantes abandonados a su suerte, los expulsados de países, los migrantes clandestinos y el fenómeno de la discriminación; ocurre que en la seguridad social de los países, los sistemas son diferentes y las prestaciones también varían de uno a otro país, de ahí, la gran dificultad para establecer esquemas de homologación de prestaciones de salud y seguridad social a países que de su origen las tienen distintas; también otro

(1) La seguridad social en la perspectiva del año 2000, OIT, Ginebra, 1984.

problema es la pérdida de derechos de seguridad social al migrar de un país a otro y la OIT se pronuncia por ampliar los acuerdos bilaterales y multilaterales para mejorar la protección de los trabajadores migratorios entre países.

Por su parte, Ricardo Moles, que es autoridad en la materia de la AISS, señala que la "protección jurídica de los trabajadores migrantes", debe contemplar como aspectos básicos la igualdad en el trato, la conservación de los derechos adquiridos en las respectivas instituciones de salud y seguridad social, el reconocimiento de aquellos derechos que están en vías de adquisición y la posibilidad de obtener las prestaciones de seguridad social cualquiera que sea el lugar de residencia del emigrante.

Al revisar el marco jurídico de la protección de los trabajadores migrantes en materia de seguridad social entre países, podemos enunciar que en la legislación, que en la reglamentación, en los convenios, en los acuerdos y demás relaciones de carácter internacional, se tiende a igualdad de trato de los trabajadores entre países y a la reciprocidad, esto en el deber ser, en el ideal jurídico, tanto en los convenios y recomendaciones de la OIT, como de las asambleas de la AISS o las reuniones de la CISS y otros organismos; en el deber ser, aparentemente, no hay problema, tampoco lo hay en cuanto a la formulación de políticas laborales migratorias y de seguridad tanto de la ALALC como del MERCOSUR Centroamericano y del Grupo Andino, también hay una enorme cantidad de convenios bilaterales o multilaterales para llegar a esta protección de los trabajadores migrantes entre países, pero al aterrizar a la realidad y así lo señala Moles, la emigración interrumpe los derechos de seguridad social o aumenta el estado de inseguridad, particularmente de los trabajadores del campo. Esta es la realidad concreta.

Por otra parte, Julio Frenk, al referirse al tema concreto de migración y salud, señala que en la población de origen se generan algunos fenómenos, como es el desbalance demográfico, porque la población más capaz es la que emigra, cuando menos, la más joven o la que tiene mayor disposición de trabajar. En la población de destino está expuesta a enfermedades contra las

que carece de inmunidad y suele ocurrir también una sobrecarga de los servicios de salud y en la propia población migrante hay efectos que son campo muy fértil para la investigación científica de los efectos de la migración en el individuo, en el micro ambiente familiar, en el micro ambiente de la comunidad y en el macro ambiente socio-económico como un campo poco explorado, de hecho, la demografía está condicionada a tres cosas que son: la natalidad, la mortalidad y la migración que es el campo menos estudiado en relación a este común denominador que es la demografía.

Podemos identificar en nuestro país las siguientes categorías de trabajadores migratorios: una muy importante y que se generó en el siglo XIX es la de trabajadores mexicanos que emigran a Estados Unidos y Canadá y que ha tenido sus alti-bajos, un gran crecimiento al principio de este siglo, con la expansión y el crecimiento industrial de los países del Sur y Suroeste de Estados Unidos, que después tuvo un descenso en los 30's después de las crisis económicas de aquellos años y que posteriormente se ha incrementado, a partir de la Segunda Guerra Mundial, hasta alcanzar niveles considerables.

Otra categoría de migración es la de los trabajadores agrícolas temporales que migran internamente dentro del país, fenómeno al que ya se ha referido la doctora Georgina Velázquez y que probablemente nosotros tengamos subregistro, porque otras fuentes señalan que, este fenómeno de migración interna puede afectar a unos cuantos millones de mexicanos, particularmente, los Estados del Sur y Sureste.

Una tercera categoría son los trabajadores Centroamericanos que se internan en México, particularmente, a los estados de Chiapas, Quintana Roo, Campeche y en menor cuantía a otros estados. La cuarta categoría es la de trabajadores centro y sudamericanos que transitan por México hacia Estados Unidos.

Los trabajadores indocumentados a Estados Unidos podríamos caracterizar-

los como lo hace Canto<sup>(2)</sup> en esta publicación, que no es muy reciente, pero que sí es un fiel retrato del fenómeno demográfico y sociológico que lo hacen por razón económica, habitualmente son jóvenes entre 20 y 29 años del sexo masculino, tienen un bajo nivel de calificación laboral o profesional y baja escolaridad. Hasta 1968 el internamiento de trabajadores mexicanos a E.U. estuvo regulado, durante 22 años, por convenios intergubernamentales que produjeron una emigración en estos años cercana a 5 millones de trabajadores, pero que a partir de 1968, por cierta carencia de una política clara y a veces ambivalente de ambos gobiernos, se ha dejado la negociación de los trabajadores como un asunto directo entre los granjeros o los industriales del Sur y Suroeste de E.U., con los propios interesados.

La problemática de los trabajadores mexicanos en este país es como categorías generales: la de explotación, la de discriminación, en ocasión violación a sus derechos humanos y rechazo por algunos sectores de la sociedad norteamericana y de órganos gubernamentales, señalamiento que hace la autora. Los argumentos por los cuales la sociedad norteamericana y algunos voceros públicos rechazan al trabajador mexicano, son los siguientes: por considerar que desplazan a trabajadores nativos, porque obtienen beneficios de seguridad social de aquel país porque contribuyen al descenso a la baja del dólar, porque llevan patología carente que no se tiene en E.U., es decir, que se importa a través de los migrantes, porque utilizan servicios que pagan los contribuyentes de aquel país, en ocasiones, aceptar ser esquirolas que obstaculizan las reivindicaciones de las organizaciones obreras de E.U.

Un trabajo que puede ser ilustrativo y que contradice algo el concepto común, de que los trabajadores mexicanos emigran por falta de oportunidades en su país de origen, Wayne Cornelius<sup>(3)</sup> que es un experto en emigración mexicana al suroeste de E.U., señala que: progresivamente la industria, particularmente la pequeña y mediana industria de California, de Texas y de otros

(2) Canto M.A. Rev. Mex. Trabajo. STyPS Nos. 3-3 (V) 1978.



Estados, se ha hecho dependiente de la mano de obra mexicana, y de hecho la mano de obra mexicana le confiere una característica de competitividad nacional e internacional, porque estos trabajadores aceptan sueldos menores que el promedio de los trabajadores nativos, aceptan variación en sus condiciones de trabajo, en sus horarios a ser interrumpidos y por el menor gasto en el personal, las empresas, repito, pueden competir sobre todo a nivel internacional. Por lo tanto la explicación esquemática y simplista de que la migración de nuestros trabajadores se debe a falta de oportunidades, diríamos que, es una verdad a medias, pero que también hay sectores importantes en E.U. que dependen de esta mano de trabajo.

Este autor trabajó 177 empresas en el área de San Diego, Los Angeles y San Francisco que tuvieran más de diez empleados y que utilizaran mano de obra migratoria y la metodología de estudio fue entrevistas a patrones, representantes sindicales y trabajadores en dos períodos: uno en 1983-1984 y otro en el bienio 1987-1988, el estudio naturalmente, se limitó a trabajadores de industrias productoras de bienes y servicios, pero es un fenómeno ya documentado que cada vez es menor el peso específico de los trabajadores agrícolas y que ahora es la industria o el sector terciario el que ocupa al 85% de la fuerza de trabajo mexicana.

En un estudio por demás interesante, del mismo autor, sólo me voy a referir a los aspectos que conciernen a salud y seguridad social, la caracterización de los trabajadores mexicanos estuvo como sigue: su edad promedio fue 29 años, 72% eran del sexo masculino, casados eran la mitad, habían terminado 8 grados de educación, en promedio, procedían de México el 65%. 9 de El Salvador y el resto de otros países de Latinoamérica o de la propia población de E.U. de origen mexicano. Emigrados de áreas urbanas de México el 61%, este es un concepto interesante, se cree que la emigración es rural a E.U. y según este estudio el 61% procedía de áreas urbanas, el

- (3) Wayne Cornelius. Retos de las relaciones entre México y E.U. - Flujos migratorios mexicanos hacia E.U.- F.C.E. México, 1989.

71% eran indocumentados durante su primer ingreso y la mitad en el momento que se hizo el estudio.

Contra lo que se cree también de que son sujetos a jornadas inhumanas, explotados y desprotegidos de la seguridad social, en otro estudio también de Cornelius, podemos observar que estos empresarios de industrias pequeñas o medianas les retenían impuestos y seguro social al 90%; que proporcionaba plan de pensiones al 88% de todas las industrias encuestadas; proporcionaba seguro médico 16%, aunque fue ofrecido en 45% y sólo aceptado en 16% porque implica también aportación del trabajador; los obreros reciben salario por tiempo extra en el 99% de los casos; pertenecen a un sindicato en un 44% y consideraron que el trabajo es o era muy riesgoso en el 15% de estas industrias.

Ya refiriéndonos no a la demanda, sino a la oferta<sup>(4)</sup> hay una caracterización sociológica que es muy constante de las regiones que sistemáticamente ofrecen o pierden trabajadores y son los Estados de Baja California Norte, Chihuahua, Durango, Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato y San Luis Potosí a los que corresponde el 26% de la población nacional mexicana, pero que aportan el 70% de la población emigrante a los E.U. La Región 2 es el resto de los Estados y el Distrito Federal donde se asienta el 74% de la población nacional y aporta el 30% de la población emigrante; y, la región 3 sería propiamente E.U. con trabajadores de origen mexicano.

En este asunto de la oferta de migrantes mexicanos tiene un peso importante, como lo señala García y Griego, de proyecciones también alarmantes en cuanto a la cuantía del recurso humano en edad productiva que emigra o puede emigrar a E.U.

Los escenarios para el decenio 1990 al año 2000, la hipótesis optimista señala que la población migrante ascenderá de 4.1 millones en 1990, a 5.8

(4) Manuel García y Griego. Op. Cit.

millones en el año 2000, con una emigración neta anual de 190,000 personas; y una hipótesis más pesimista señala que podrá ascender la emigración total al año 2000 de 8.2 millones de personas con una emigración neta anual de 531,500.

Hechas estas consideraciones de tipo general y los tipos de migración que se observan en México, pasaré a comentar el papel del Instituto Mexicano del Seguro Social en la protección de estos grupos, que no se relaciona a la protección del régimen ordinario del Instituto en el ámbito urbano, porque es un asunto que seguramente ya ha sido comentado, sino a las 3 categorías de protección que otorga esta institución de seguridad social, que se refieren al seguro facultativo a trabajadores mexicanos en el extranjero, al seguro obligatorio a trabajadores estacionales agrícolas, que fue descrito por la doctora Georgina Velázquez y también referido por ella y a los servicios de la Coordinación IMSS-Solidaridad a trabajadores y refugiados Centroamericanos.

El seguro facultativo para trabajadores mexicanos en el extranjero, es un programa de creación reciente que data de 1990, sus bases jurídicas y su puesta en operación en el año 1991. Estrictamente es un seguro facultativo familiar cuyos beneficiarios son el propio trabajador radicado en E.U. y su familia, el grupo familiar básico constituido por la esposa o concubina, los hijos y los ascendientes cuando dependen económicamente del asegurado y tiene cobertura de enfermedades generales y maternidad; este seguro dura un año a partir de los 30 días posteriores a la contratación y la contratación puede hacerse individualmente o por personas morales cuando tienen más de 30 trabajadores.

El seguro voluntario para trabajadores mexicanos en el extranjero, puede contratarse, tanto en las delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social en el país, como en los consulados mexicanos en E.U.<sup>(5)</sup>, en este

(5) Jefatura de Servicios para trabajadores mexicanos en el extranjero.

momento se tiene en el área de Los Angeles, en Fresno, en Chicago y en Filadelfia, es un seguro que tiene un costo básico, el familiar básico de 465 Dls. anuales y por cada familiar adicional que no sea el núcleo familiar básico de 130 Dls., y para las personas morales el costo del seguro familiar básico que desciende a 385 Dls., y el grupal a 130 Dls. La acreditación simplemente se hace con el comprobante del pago del seguro y una tarjeta de citas y servicios que se da a cada uno de los trabajadores y sus familiares y, la impartición de los servicios se lleva a cabo en la unidad de medicina familiar más próxima al domicilio de los familiares o las ubicadas en las fronteras para los trabajadores mexicanos.

Otras asociaciones de personas morales y agrupaciones que se han inscrito, incluso como un atractivo laboral, a los trabajadores mexicanos son algunas agrupaciones norteamericanas como la United Agrobusiness League, la Western Growers Insurance Services, otras como la Federación de Club Zacatecanos Unidos, Trabajadores Mexicanos Unidos, S.A., etcétera, que es un seguro de nueva creación para esta categoría de trabajadores migratorios.

Por lo que respecta al seguro social obligatorio a los trabajadores del campo, a los trabajadores estacionales del campo que está vigente a partir del 14 de agosto de 1960, de acuerdo a la ley del Instituto y que protege a los trabajadores estacionales agrícolas, ganaderos, forestales o combinaciones de estas categorías, únicamente ofrece prestación contra enfermedades generales, maternidad, accidentes de trabajo, (tétanos y picaduras) son incidentes frecuentes en este tipo de trabajadores con un subsidio del 50% del salario base como ya fue comentado; el financiamiento 50% lo cubre el patrón agrícola y 50% el Estado con base en la jornada-trabajador; y, la prima en vigor basada en cálculos actuariales es de 11.17%, o sea, 14% de los salarios mínimos de la región; el otorgamiento de las prestaciones a estos trabajadores agrícolas se hace mediante un documento sencillo que se llama "aviso de trabajo".<sup>(6)</sup>

(6) Jefatura de Servicios de Afiliación del IMSS.

Dentro de la problemática del seguro social obligatorio para los trabajadores estacionales, unos de los problemas más frecuentemente mencionados por los delegados del Instituto en los estados de este país, es la evasión de patrones agrícolas. Ya se ha señalado que otras fuentes mencionan que el fenómeno de trabajadores migrantes estacionales puede ascender a algunos cuantos millones, el Instituto Mexicano del Seguro Social registra cifras inferiores a ésta, otro problema es el de las familias trabajadoras, de hecho, hay un fenómeno de trabajadores procedentes de Oaxaca y del Sureste del país en que, toda la familia emigra a la pizca del algodón o a la cosecha del jitomate en los estados del Noroeste y cuando algún niño o una mujer sufre un accidente de trabajo, naturalmente, queda desprotegido, porque únicamente está registrado el jefe de la familia.

Otro problema es que algunos patrones registran a trabajadores fijos como temporales, puesto que la prima y la cobertura es menor, también en ocasiones se hace un uso indebido de los avisos de trabajo para gente que no son trabajadores o familiares utilicen los servicios médicos; se reconoce que los jornaleros viven en condiciones muy precarias, son transportados por enganchadores en camiones de redilas -familias enteras- saturando con 70 u 80% la capacidad de transporte de estos vehículos, sujetos a accidentes, alojados en viviendas con malas condiciones de saneamiento, la alimentación deja que desear y por eso es un grupo de altos riesgos y de altos daños observándose como patología más frecuente las enfermedades gastrointestinales y respiratorias, las parasitosis, tifoidea, intoxicaciones por fumigantes, dermatosis, deshidratación y desnutrición

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
ASEGURADOS ESTACIONALES DEL CAMPO 1991

x MENSUAL

**Cuadro 1**

| TOTAL   |         |         | CAMPO GENERAL |        |         | CAMPO CAÑERO |         |         |
|---------|---------|---------|---------------|--------|---------|--------------|---------|---------|
| SUMA    | ASEG    | FAM.    | SUMA          | ASEG   | FAM.    | SUMA         | ASEG    | FAM.    |
| 739,500 | 229,275 | 529,663 | 280,066       | 77,751 | 202,364 | 461,933      | 134,585 | 327,348 |

FUENTE: INFORMES MENSUALES DE  
POBLACION D.H. ENERO-DIC. 1991.  
COORD. DE PLAN. FINANCIERA.

En cuanto a las estadísticas proporcionadas por la Coordinación de Planeación Financiera del Instituto <sup>(7)</sup>, se tienen registrados como promedio mensual para 1991 de asegurados estacionales del campo un total de 739,400 personas, entre asegurados y familiares, de los cuales pertenecen a la categoría de campo general, que es éste, el de los trabajadores estacionales, un total de 280,000 y al campo cañero que tiene otro esquema de aseguramiento, que también ya fue descrito, un total de cerca de 500,000 personas.

México tiene dos fronteras que son muy distintas, una de 3 mil kilómetros que

(7) Informes mensuales de población D.H. enero-dic. 1991.  
Coordinación de Planeación Financiera del IMSS.

colinda con uno de los países desarrollados del mundo y otra de mil kilómetros con países Centroamericanos, Guatemala y Belice donde su grado de desarrollo es menor, pero también es menor para nosotros el desarrollo de los estados del Norte, que los estados del Sur, que tienen un alto grado de ruralidad, rezago en su desarrollo, rezago en satisfacción de necesidades básicas de su población y que da origen a una problemática especial.

**RESULTADO DE ENCUESTA A EMBAJADAS CENTROAMERICANAS\***

**Cuadro 2**

| <b>PAIS</b> | <b>SITUACION DE MIGRANTES</b>  | <b>PROTECCION POR SEGURIDAD SOCIAL</b>   | <b>ESTADISTICAS</b>                 | <b>SUGERENCIAS</b>   |
|-------------|--|--|-------------------------------------|--|
| GUATEMALA   | AGRIC. ARTESANIAS. COMERCIO. INDOCUMENTADOS. INCUMPLIMIENTO DE PATRONES. VIOLACION DERECHOS HUMANOS.   | EXISTE CONVENIO CON EL IMSS QUE NO SE UTILIZA                                  | NO DISPONIBLES                      | PROTECCIONES AL TRABAJADOR GUA-TEMALTECO. VISA ESPECIAL NORMAS DE DOCUMENTACION Y CONTRATACION. AFILIACION AL IMSS.      |
| BELICE      | RESTRICCION DE ACCESO A FRONTERA CON E.U. DETENCIONES Y DEPORTACIONES. RESTRICCIONES PARA TRANSITO DE VEHICULOS E.U.-BELICE. NO RECIPROCIDAD DE MEXICO. ABOLICION VISAS. | EXISTE CONVENIO CON IMSS PARA ATENCION DE SALUD                                | NO DISPONIBLES                      | AMPLIAR CONVENIO CON EL IMSS. NO RESTRINGIR EL ACCESO A FRONTERA E.U. NO DETENCIONES POR MAS DE 24 HRS. NI DEPORTACIONES |
| EL SALVADOR | INMIGRANTES EN TRANSITO A E.U. DETENCIONES, FALLECIMIENTOS. VIOLACION DERECHOS HUM.  | EXISTE CONVENIO CON IMSS (1978). TAMBIEN RECIBEN ATENCION EN CENTROS DE SALUD. | 3000 000 LEGALES<br>2000 000 INDOC. | PROTECCION DE S.S. A RESIDENTES. PAGO DE 5 DLS. AL CONSULADO PARA SEGURO MEDICO.   |



**Cuadro 3**

| <b>PAIS</b> | <b>SITUACION DE MIGRANTES</b>   | <b>PROTECCION POR SEGURIDAD SOCIAL</b>                                     | <b>ESTADISTICAS</b>  | <b>SUGERENCIAS</b>   |
|-------------|---|--|--|--|
| HONDURAS    | INDOCUMENTADOS CON DESTINO A MEX. O E.U. IMPOSIBILIDAD DE REGISTRO CIVIL (MATRIMONIO O NACIMIENTO) DIFICULTAD PARA OBTENCION VISA | CONVENIO CON EL IMSS PARA ATENCION MEDICA. ILEGALES SIN PROTECCION         | 35 A 40 DEPORTADOS POR MES.  | -----  |
| NICARAGUA   | BUEN TRATO APOYO A INDOCUMENTADOS   | APOYO DEL IMSS EN URGENCIAS. APOYO DE MEXICO EN ERUPCION VOLCANICA EN LEON | 500 000 EMIGRADOS DE 1979 A 1990 6000 MIGRANTES EN TRANSITO A E.U. | PROTECCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A PERSONAL DE LA EMBAJADA.          |
| COSTA RICA  | TURISTAS NO ILEGALES  | -----  | 50,000   | ESTABLECER SEGURO ECONOMICO PARA TURISTAS Y PERSONAL DE LA EMBAJADA. |
| PANAMA      | TURISTAS Y RESIDENTES. NO ILEGALES  | EXISTIO CONVENIO CON EL IMSS QUE EXPIRO HACE 4 AÑOS NO RENOVADO            | NO DISPONIBLES   | -----  |

Con el objeto de traer datos recientes encuestamos durante las últimas dos semanas 7 Repúblicas Centroamericanas y les enviamos cuatro preguntas: que nos informasen de la situación y problemática de trabajadores y familiares de ese país que se internan a México u otros países; la protección de estos grupos por servicios de salud o seguridad social del país receptor; las estadísticas disponibles; y, otros datos y sugerencias relacionados al tema de esta reunión.

Nos contestaron los 7, Guatemala señala que tiene un fuerte fenómeno de migración a México y que sus ciudadanos y familiares se dedican en México a la agricultura, a las artesanías o al comercio, que hay una alta proporción de indocumentados, que suele haber incumplimiento en los patrones particularmente de las granjas cafetaleras del Xoconuzco en Chiapas y que suelen ocurrir violaciones a derechos humanos, como son: la explotación, la extorsión, los malos tratos y ruptura de documentos a decir del Consul de Guatemala.

Existe un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social que no se utiliza y no se dispone de estadísticas por la proporción relativamente alta del fenómeno de indocumentación.

Sugieren que se proporcione al trabajador guatemalteco protección, una visa especial, que se le instruya acerca de las normas de documentación para internarse en México y también las normas de contratación y en lo posible, afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Belice señala como problemática y situación que hay restricción a sus ciudadanos a internarse a los Estados fronterizos del Norte de México, donde ocurren detenciones y deportaciones; también señala dificultades para el tránsito de vehículos que ellos han adquirido en E.U. y que tienen aparentemente su documentación en regla; el tránsito por México para internarse en Belice y el monto relativamente alto de las fianzas, señalan que existe un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social para

la atención de salud de los nacionales de aquel país que se utiliza y que puede ampliarse a otras áreas como es de: tecnología, medicamentos y educación. Como sugerencias nos comentan el no restringir el acceso de sus emigrantes legales a México, ni que las detenciones duren más de 24 horas, ni ocurran deportaciones cuando ellos están dentro de las normas y la legalidad.

El Salvador señala que básicamente sus inmigrantes a México van en tránsito para Estados Unidos, han señalado detenciones y fallecimientos, comenta también el Embajador violaciones a derechos humanos por policías, seudo policías, agentes gubernamentales, enganchadores e intermediarios. Comentan que existe un convenio con el Instituto de 1978 y que reciben también atención por la Secretaría de Salud en los Centros de esta Secretaría.

Respecto a las estadísticas mencionan 300,000 legales y 200,000 indocumentados y como sugerencias solicitan protección de la seguridad social a los residentes de aquel país en México y piensan implantar una cuota en dólares por parte de la Embajada para contratarles algún seguro médico privado que pueda proteger a los inmigrantes en tránsito.

Honduras por su parte señala, que la situación de sus migrantes son indocumentados o van en tránsito con destino a E.U., señalan que tienen dificultades para registrar su matrimonio con compatriotas hondureñas radicadas en México o con mexicanas y también para el registro de sus hijos nacidos en este país, por carecer de documentos migratorios. Existe un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social, pero los ilegales carecen de protección y señalan como estadísticas de 35 a 40 deportados por mes.

Los otros tres países Nicaragua, Costa Rica y Panamá, en general, no tienen migración indocumentada a México, sino que, son trabajadores de nivel medio profesional que se asientan en este país, no señalan problema

alguno. En el caso de Nicaragua, particularmente, señala un enorme reconocimiento al esfuerzo de México por el apoyo del Instituto Mexicano del Seguro Social a sus compatriotas en situaciones de urgencias médicas y también por el apoyo reciente por la erupción volcánica en León de aquel país. La emigración de Nicaragua ha tenido a partir de 1979 a 1990 una enorme cuantía con un total de 500,000 emigrados en este lapso de 10 años y actualmente, 6,000 migrantes en tránsito cada año.

Como sugerencias, protección de seguridad social al personal de la Embajada que también es un común denominador con Costa Rica y con Panamá no hay datos relevantes que comentar.

### **PROTECCION A POBLACION MIGRATORIA POR IMSS-SOLIDARIDAD.**

| ENTIDAD  | POBLACION PROTEGIDA/<br>POBLACION REFUGIADA | UNIDADES MEDICAS | MEDICOS | ENFERMERAS | PARTERAS RURALES | PROMOTORAS VOLUNTARIAS | CAMPAMENTOS |
|----------|---|------------------|---------|------------|------------------|------------------------|-------------|
| CHIAPAS  | 7939/24712                                  | 17               | 20      | 31         | 39               | 135                    | 55          |
| CAMPECHE | 11,224                                      | 5                | 5       | -----      | -----            | 75                     | 5           |
| Q. ROO*  | 7,374                                       | -----            | -----   | -----      | -----            | -----                  | 4           |

\*PROTECCION POR LA SRIA. ESTATAL DE SALUD.

FUENTE:COORD. IMSS-SOLIDARIDAD  
DELEGACION IMSS EN QUINTANA ROO.

Los datos estadísticos de la protección a la población migratoria por la coordinación IMSS-Solidaridad, en Chiapas, se da protección, aproximadamente, a la tercera parte de una población refugiada guatemalteca de 24,700 personas, se cubre a la tercera parte -cerca de 8,000 personas-distribuidas en 17 unidades médicas de un total de 55 campamentos cubiertos. En Campeche 11,224 personas; y, en el caso de Quintana Roo que es un Estado donde están descentralizados los servicios de salud los atiende la Secretaría de Salud Estatal a un total 7,374 personas.

Por último se proponen algunas conclusiones que se han formulado y son: que respecto del marco jurídico, la legislación primaria, la legislación de seguridad social, la reglamentación, los acuerdos, los convenios y las recomendaciones, como dirían los abogados existe igualdad "de jure" pero inseguridad "de facto" para los trabajadores los emigrantes, particularmente los indocumentados. Que el problema de los indocumentados es creciente y el motivo de mayor preocupación y que seguramente existe gran subregistro y por consiguiente las estadísticas no son confiables.

Que las formas de migración más frecuentes en nuestro país, son la rural-urbana, como parte del fenómeno general de modernización, la rural-rural, que puede afectar algunos cuantos millones de personas, particularmente, los Estados del Sur y Sureste y la internacional de México a Estados Unidos, Centroamericanos a México y de Centroamericanos-México-E.U., como país de tránsito nuestro país. Que se registran a decir de los países encuestados, violaciones a los derechos humanos en los estados del Sur, pero también los mexicanos internados en Estados Unidos por los hechos que son frecuentemente comentados, es la repatriación de 129 trabajadores encadenados de Florida a Laredo, asunto que, seguramente, tiene conocimiento la Comisión de Derechos Humanos y seguramente hará o habrá hecho sus recomendaciones.

Que el Instituto Mexicano del Seguro Social protege a poblaciones migratorias con el seguro voluntario a trabajadores mexicanos y sus familias cuando

aquéllos radican o lo hacen en E.U., el seguro obligatorio a trabajadores agrícolas estacionales, con las modalidades y variantes que han sido descritas y las importantes acciones del Programa IMSS-Solidaridad a centroamericanos, básicamente guatemaltecos en los Estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo y en menor grado en otras entidades federativas.

## **QUINTA SESION PLENARIA**

# "LAS PRESTACIONES SOCIALES Y LOS DERECHOS HUMANOS" \*

*Dr. Luis Ponce de León \*\**

## **I. La vinculación entre las prestaciones sociales y los derechos humanos.**

Las prestaciones sociales dan contenido fundamental al derecho de la seguridad social y la eficiencia de las mismas en la protección del ser humano contra las contingencias sociales y naturales, depende de la propia eficiencia de la normatividad en materia de seguridad social. En consecuencia su vinculación con los derechos humanos es obvia y determinante.

La doctrina considera a las prestaciones sociales como contenidos de la segunda generación de los derechos humanos, y en las tres generaciones de los mismos derechos humanos, se involucra directamente al derecho como ciencia, en su teleología, sus contenidos, su axiología y su alcances dentro del Estado como organización política contemporánea.

En consecuencia los derechos humanos están presentes en todas las áreas del mundo jurídico como es el caso del derecho de la seguridad social y su principal contenido constituido por las prestaciones sociales, por lo cual, los analizaremos enseguida, como respuesta a las deficiencias de los sistemas jurídicos.

\* Ponencia presentada en la Quinta Sesión Plenaria, 24 de abril, 1992.

\*\* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



## **II. Los derechos humanos como respuesta a las deficiencias de los sistemas jurídicos.**

Los derechos humanos como corriente de pensamiento y aspiración de toda la humanidad sobre su vigencia, constituyen una respuesta clara y precisa ante las deficiencias de los diferentes sistemas jurídicos que operan en el mundo, los cuales no han sido capaces para garantizar la observancia de los derechos fundamentales del hombre.

El hombre de finales del siglo XX sigue padeciendo de inseguridad jurídica y social y de frecuentes atentados a su dignidad y sus potenciales humanos.

La realización de los valores humanos trascendentales sigue siendo una utopía. La presencia de élites a nivel nacional e internacional frente a la pobreza y el hambre es una constante que subsiste en perjuicio de la mayoría de la población.

Se ha obstaculizado el desarrollo del derecho como ciencia. La improvisación en la creación y modificación de las normas jurídicas es una constante, padecemos gran cantidad de disposiciones abstractas imprecisas y contradictorias.

La hiperactividad legislativa ha producido incertidumbre y la violación sistemática de la seguridad jurídica como valor del derecho.

En la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos los vicios de los órganos jurisdiccionales son muy notorios no sólo porque estos órganos tienen la función de aplicar normas jurídicas formalmente legisladas pero injustas sino porque se carece de recursos suficientes para la administración de justicia y de capacitación permanente de quienes están involucrados en esta actividad.

Mediante la jurisdicción participa el Estado en la aplicación y ejecución

legislativa en todas las áreas del saber jurídico; y sin embargo esta actividad esencial de la organización política adolece de serias deficiencias.

Los órganos jurisdiccionales se multiplican y en su seno los procesos se hacen interminables y el acceso a la justicia y a la seguridad social jurídica sigue siendo una aspiración insatisfecha.

Los conflictos de intereses perduran y se multiplican con graves consecuencias para el bien ser, el bien estar y el bien hacer del hombre.

Las respuestas sociales ante estos problemas se han manifestado de diversas formas, y una de ellas es la de los derechos humanos, razón por la cual consideramos que éstos son además un impulso para el desarrollo de los contenidos científicos del derecho, y en el área que nos ocupa un factor determinante para lograr que las prestaciones sociales sean extensivas a toda la población.

### **III. Los problemas sobre prestaciones sociales.**

No obstante los grandes esfuerzos que han realizado las organizaciones internacionales sobre seguridad social como la CISS, la OMS, OPS, OISS, la AISS. Subsisten serios problemas en materia de prestaciones sociales en cuanto a la carencia absoluta de prestaciones y en cuanto a las deficiencias de los servicios que actualmente se brindan, sobre las prestaciones vigentes.

#### **A) Problemas sobre la carencia absoluta de prestaciones sociales.**

Grandes sectores de la población americana carecen en forma absoluta de prestaciones sociales como consecuencia de los limitados mecanismos de financiamiento de la seguridad social que en muchos países se agotan en las cuotas obrero-patronales.

Las consecuencias las observamos en los grandes contrastes sociales y en la carencia de salud, vivienda, educación, seguros, etc., como prestaciones fundamentales que deben reorientarse para el bien de la comunidad. Estos problemas son muy complejos en ellos se involucran todos los sistemas jurídicos de la humanidad y la propia organización de Naciones Unidas (ONU), por lo cual queda de manifiesto la estrecha implicación de las prestaciones sociales.

Consideramos como alternativas ante estos problemas la reorientación de las organizaciones internacionales y la introducción de nuevas formas de financiamiento de la seguridad social.

En este sentido reitero mi propuesta ya expresada en otros foros de financiar la seguridad social mediante recursos provenientes directamente de un porcentaje de la producción de riquezas naturales e industriales destinadas al comercio, cuya operatividad puede hacerse mediante el municipio y su fortalecimiento con fondos específicos de seguridad social para atender las prestaciones más indispensables como salud, vivienda y algunos seguros.

Esta propuesta para México implica las reformas y adiciones, a los artículos 115 y 123 y 4º de nuestra Constitución. Para los demás países de América esta alternativa implica la revisión exhaustiva de sus sistemas jurídicos para proceder a las reformas que correspondan.

## **B) Problemas sobre el deficiente otorgamiento de las prestaciones sociales.**

Los problemas sobre el otorgamiento deficiente de las prestaciones sociales por parte de las instituciones de seguridad social se pueden clasificar en problemas sobre fines y programación, problemas humanos y problemas instrumentales.

Algunas instituciones de seguridad social padecen de muy deficiente estructura y funcionamiento por falta de terminación de fines y programación y en consecuencia sus servicios son muy limitados y deficientes, por ejemplo en la prestación de salud, la ausencia de programas preventivos provoca un encarecimiento sistemático de este servicio que, aunado a un elevado número de derechohabientes origina la introducción de cuadros básicos de medicamentos que lesionan a los destinatarios de esta prestación.

Otro ejemplo se da con claridad en la prestación de vivienda que ante la gran demanda y las pocas posibilidades para su otorgamiento, se convierte en prestación extremadamente limitada.

Ante estos problemas es urgente optimizar los pocos recursos existentes para el otorgamiento de las prestaciones previstas en la legislación e incrementar las prestaciones mediante nuevas fórmulas de funcionamiento.

#### **IV. Principales prestaciones que otorgan las instituciones mexicanas de seguridad social.**

Son diversas las instituciones mexicanas de seguridad social debido a la propia evolución del derecho a la seguridad social en México que ha motivado diferentes prestaciones según la institución que las brinde.

Las instituciones de seguridad en México más importantes son el IMS Instituto Mexicano del Seguro Social, el ISSSTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el ISFAM, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Estas instituciones funcionan complementariamente con las instituciones de seguridad de entidades federativas.

Las prestaciones que otorgan son las siguientes:

El Instituto Mexicano del Seguro Social brinda los seguros de:

1. Riesgos de trabajo
2. Enfermedad y maternidad
3. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte
4. Guardería para hijos de aseguradas

La prestación de vivienda prevista en el artículo 123 Constitucional apartado "A" se otorga a través del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) como institución auxiliar del IMSS.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, otorga las siguientes prestaciones:

Son prestaciones económicas:

1. Seguro de enfermedad y maternidad
2. Seguro de riesgos de trabajo
3. Seguro de jubilación
4. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios
5. Seguro de invalidez
6. Seguro de cesantía en edad avanzada
7. Seguro por causa de muerte
8. Indemnización global
9. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto
10. Prestaciones a mediano plazo
11. Préstamos hipotecarios
12. Préstamos a corto plazo

Son prestaciones en especie que brinda esta Institución de Seguridad Social:

1. Medicina preventiva
2. Servicio de rehabilitación
3. Servicio de atención para el bienestar y desarrollo infantil
4. Servicios de integración a jubilados y pensionados
5. Servicios que contribuyen a mejorar la calidad de la vida al servidor público y familiares derecho-habientes
6. Servicios turísticos
7. Promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo y recreativo
8. Servicios Funerarios

Por lo que se refiere al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, brinda las siguientes prestaciones:

Son prestaciones económicas:

1. Haberes de retiro
2. Pensiones
3. Compensaciones
4. Abonos
5. Pagos de defunción
6. Ayuda para gastos de sepelio
7. Fondo de trabajo
8. Fondo de ahorro
9. Seguro de vida
10. Préstamo hipotecario
11. Préstamo a corto plazo

Las prestaciones económicas que brinda este Instituto son:

1. Venta y arrendamiento de casa (fondo de vivienda)
2. Tiendas, granjas y centros de servicio
3. Hoteles de tránsito

4. Casa hogar para retirados
5. Centros de Bienestar Infantil
6. Servicio funerario
7. Escuelas e internados
8. Centros de alfabetización
9. Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijos de militares
10. Centros deportivos y recreativos
11. Orientación social
12. Servicio médico
13. Servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

**COMENTARIO AL TEMA  
LAS PRESTACIONES SOCIALES Y LOS DERECHOS HUMANOS \***

*Mónica Mora \*\**

Antes de iniciar el comentario, deseo agradecer a las instituciones organizadoras de este seminario la amable invitación que me formularon para participar en este evento, que me brinda la ocasión de dirigir unas palabras al distinguido auditorio aquí presente.

En relación a la brillante disertación del Ponente que abarcó de manera excepcional el tema que nos ocupa esta mañana, quisiera centrar este comentario en torno de las prestaciones sociales a la mujer trabajadora y sus derechos humanos.

Al respecto, existen múltiples instrumentos internacionales como: el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, la Declaración sobre la eliminación de la discriminación de la mujer, el Convenio sobre normas mínimas de seguridad social y, por supuesto, la propia Declaración Universal de Derechos Humanos, sólo por mencionar algunos que, en forma explícita o implícita, se refieren a los derechos de la mujer y a las prestaciones sociales de las que ésta puede beneficiarse.

A nivel nacional, tanto la constitución política mexicana, como la Ley Federal del Trabajo y algunos otros ordenamientos secundarios, se refieren igualmente a este tema.

\* Comentario presentado en la Quinta Sesión Plenaria, 24 de abril, 1992.

\*\* Secretaría Ejecutiva, CNDH.



No obstante, la realidad que apreciamos día con día nos llama a reflexionar y cuestionarnos sobre el hecho de que, en México y en muchos países de América, no existen condiciones para que la mujer trabaje y sea madre. La mujer trabajadora se encuentra en una situación de desventaja en lo que a prestaciones sociales se refiere.

Esta situación se encuentra íntimamente relacionada con la condición económica que prevalece en la mayoría de los países americanos y que tiene profundas raíces estructurales, pero también tiene que ver con la lamentable falta de concientización social sobre los derechos a que todo ser humano debe acceder por el simple hecho de existir, e independientemente de su sexo.

Con frecuencia nos encontramos con que aún y cuando muchos países de América han firmado acuerdos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reconociendo el principio de que "a trabajo igual, corresponde salario igual sin tener en cuenta el sexo", las mujeres que realizan un trabajo equivalente al de sus colegas hombres, perciben un salario inferior al de ellos. Se observa, asimismo, el fenómeno de que algunos empresarios prefieren emplear a mujeres a fin de pagar salarios más bajos.

En lo que se refiere a prestaciones sociales, los casos se multiplican. Resulta frecuente también saber de mujeres embarazadas que han sido rechazadas para cubrir una plaza vacante, debido a su situación de gravidez. Y, peor aún, saber de mujeres que ya estando trabajando, se embarazan y son despedidas por este motivo.

La lógica que permea el razonamiento patronal al que estas mujeres se enfrentan consiste, sin duda, en que en aras de maximizar sus ganancias y obtener una mayor productividad y eficiencia, los empresarios o contratadores eliminan cualquier obstáculo que les impida alcanzar dichos objetivos.

En este sentido, sería deseable que junto a este razonamiento, se tomara

conciencia de que las prestaciones sociales contribuyen a que el ser humano disfrute de los bienes materiales y culturales que hacen la vida digna de ser vivida y que constituyen una vía para alcanzar el bienestar humano.

En México, los esfuerzos que realizan las instituciones de seguridad social, específicamente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), resultan de enorme importancia.

Los servicios que brindan a las madres trabajadoras y a la familia, generalmente, desde hace muchos años son fruto del pensamiento de vanguardia que caracterizó a los luchadores sociales del México moderno de los años cuarenta, en términos de seguridad social.

Lamentablemente, la magnitud de la población de mujeres trabajadoras que demanda sus servicios rebasa la capacidad de estas instituciones para atender las solicitudes que reciben.

Por ejemplo, a pesar de que la Ley señala que la madre trabajadora tiene derecho a contar con guarderías para el cuidado de sus hijos, la infraestructura de las instituciones que brindan dicho servicio, resulta insuficiente.

Peor panorama se presenta para las mujeres trabajadoras que ni siquiera tienen acceso a las instituciones de seguridad social. Entre ellas se distingue una gran cantidad de empleadas domésticas.

En México, por ejemplo, se estima que el 26% de la población activa femenina trabaja en este sector. La gran mayoría percibe salarios inferiores al mínimo y no disfruta de las prestaciones sociales que señala la Ley.

Ellas, al igual que muchas trabajadoras campesinas se ven obligadas a desplazarse con sus hijos, llevándolos sobre sus espaldas durante la jornada laboral, en virtud de que carecen de instituciones que les brinden atención y seguridad social.

Como vemos, la mayoría de las madres trabajadoras realizan su jornada laboral en una atmósfera de angustia y éste es un fenómeno creciente toda vez que la población femenina económicamente activa se incrementa diariamente, bien sea porque la mujer siente la necesidad de contribuir con el gasto familiar (que no alcanza) o porque cada vez más mujeres se convierten en cabeza de sus familias, llevando a cuestas la responsabilidad, moral, económica y educativa de sus hijos.

Sirvan pues, estos comentarios para reflexionar sobre un problema creciente que precisa atención inmediata a fin de evitar la generación de problemas sociales más graves, pero principalmente a fin de dar un trato digno a todo ser humano, independientemente de su sexo.

## EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y LA ALIMENTACION\*

*Santiago Funes\*\**

En algo menos de un siglo, la población humana sobre la tierra se ha multiplicado: desde una cifra cercana a dos mil millones, hoy existen en el planeta más de cinco mil millones de habitantes. Los jóvenes de hoy vivirán, en los términos de la vida promedio de nuestras sociedades, el momento en que la población humana alcance diez mil millones de habitantes.

No sólo somos más: en muchas regiones del orbe, la gente vive más tiempo. La demanda se incrementa, entonces, por razones que son vinculables no sólo al número de bocas por alimentar sino a la duración temporal de cada una de esas personas.

Debido al crecimiento demográfico, el número de habitantes mal nutridos ha aumentado notablemente en cifras absolutas, aún cuando se haya conseguido reducir su porcentaje.

En el mundo existen, además más de 12 millones de refugiados, y es bien conocida la precariedad alimentaria en que viven estos grupos de población.

Los cambios en curso en Europa Oriental han implicado, por el momento, un grave deterioro de sus sistemas de producción y distribución, por lo que se han presentado y quizá se profundicen, graves penurias y déficits alimentarios.

\* Ponencia presentada en la Quinta Sesión Plenaria, 24 de abril, 1992.

\*\*Representante de la FAO en México.

En otras regiones del planeta, como Africa, la situación de déficits alimentarios continúa siendo grave, con una gravedad que se incrementa año con año, en la medida en que afectan a poblaciones que han sufrido por decenios las consecuencias acumuladas de la privación.

Cambios del marco general de política económica, el esfuerzo implicado para resolver la crisis económica de los años 80 y los efectos del endeudamiento de los países en desarrollo, han traído como consecuencia, para muchos de nuestros países en América Latina y el Caribe, un deterioro de los índices de nutrición, seguridad alimentaria y disponibilidad de alimentos para la población.

Al mismo tiempo, la base de recursos naturales disponibles está fuertemente agredida, transformada por la acción del hombre hasta límites de degradación que alcanzan en muchas áreas el grado que impide su reproducción.

Como ha dicho el Director General de la FAO, el escándalo del hambre -el hambre que hace sufrir física y moralmente, el hambre que roe el cuerpo, la energía, la inteligencia y la voluntad, el hambre que mata-, no ha desaparecido todavía en los albores del tercer milenio.

Quisiera ordenar esta exposición del tema propuesto en torno a algunos puntos centrales. 1.El derecho a la alimentación; 2.La producción agrícola y la alimentación de la población; 3.El derecho a la alimentación en un orden internacional justo y democrático.

## **1. El derecho a la alimentación**

En la Declaración Universal de los Derechos del Hombre existe una omisión singular: salvo una mención incidental en el artículo 25, nada dice del derecho a la alimentación.

Por una extraña paradoja, este derecho resulta tan evidente que se ha descuidado señalarlo explícitamente. Se han proclamado derechos relacionados con necesidades fundamentales: vivienda, vestido, trabajo, asistencia médica, educación. Sabemos que muchos hombres han podido sobrevivir aún estando privados de esos derechos. En cambio, nadie puede vivir sin comer.

La alimentación es tan necesaria para la vida como el aire. Quizá por eso no se consideró necesario extrañar en los textos el derecho a la alimentación, como tampoco se mencionaba el derecho a respirar.

Ha tenido que pasar tiempo para que tomáramos conciencia de un hecho elemental: cuanto más evidente es una verdad, mayor es la necesidad de afirmarla y repetirla. Por eso, la finalidad principal de la FAO, "liberar del hambre a la humanidad", no apareció en el Preámbulo de nuestra Constitución hasta 1965, veinte años después de la creación de la Organización.

Nuestra Organización ha saludado la reciente iniciativa española de promover, en Barcelona, la Declaración de los Derechos Alimentarios. Consideramos que esa Declaración de 1992, está consagrada exclusivamente al derecho a la alimentación, y que desarrolla sus principios y su problemática mucho más pormenorizadamente que el Pacto de Derechos Económicos y Sociales aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966.

La Declaración de Barcelona se dirige tanto a las organizaciones internacionales como a los poderes públicos, a las organizaciones no gubernamentales y a todas las personas individualmente: pretende movilizar a toda la comunidad internacional.

El problema de los derechos alimentarios y su efectiva realización atañe a toda la humanidad. La sociedad es, en última instancia, responsable de su cumplimiento. La FAO ha propuesto que España presente a la Asamblea General de Naciones Unidas una iniciativa que refuerce, con el contenido de

la Declaración de Barcelona, el Pacto de Derechos Económicos y Sociales.

Se trata de un desafío: el hombre de hoy debe dedicar su energía y su creatividad a concretar la solidaridad profunda que le lleva proclamar los derechos de todos los seres humanos, y en particular el derecho a una alimentación satisfactoria. Gobernantes, asociaciones y personas debemos esforzarnos para lograr, como se establece en el pacto de 1966, que todos los seres humanos estén en todo momento en condiciones de producir u obtener los alimentos básicos que necesiten.

## **2. La producción agrícola y la alimentación de la población**

Hemos dejado atrás el tiempo en que se asignaba al incremento de la población la responsabilidad por el crecimiento de las emergencias alimentarias y por la expansión del hambre en el mundo. Investigaciones y evaluaciones de la situación y potencialidades de producción alimentaria en el planeta mostraban que era posible obtener los productos necesarios para una alimentación básica segura y completa para todos los seres humanos.

Es posible, sin embargo, que los nuevos elementos presentes en las sociedades del fin del siglo -entre los que figuran evidentemente, el incremento de la población y el deterioro de los recursos naturales- propician la aparición de una reincidente posición malthusiana, bajo nuevas formas y con otros discursos.

Conviene decir que tanto a nivel mundial como a nivel nacional, continúa hoy siendo posible, en el actual horizonte tecnológico, producir los alimentos que necesita nuestra población.

El problema principal se refiere a la capacidad de producir con seguridad, al acceso de la población a los alimentos, y a la distribución de esos alimentos en el plano nacional y en el plano internacional.

Buena parte de la población pobre del planeta se ubica en el medio rural, aunque es evidente el crecimiento de cinturones de miseria en torno a las ciudades, incluso las más ricas, eso que Carlos Fuentes ha llamado la presencia del tercer mundo dentro del primer mundo.

Esa población pobre en el medio rural tiene crecientes dificultades para producir los alimentos que requiere. Sus antiguos sistemas de producción se han visto imposibilitados de reproducirse, por razones tecnológicas, al cambiar el contexto medioambiental y económico en que existen, y por razones vinculadas con la presión sobre los recursos disponibles; muchos de ellos han involucionado hasta prácticamente desaparecer la posibilidad de generar los alimentos que necesita cada familia para subsistir. Aunque por razones diversas se ha incrementado al componente monetario de esas economías familiares, por lo general carecen de posibilidades de acceso a los alimentos presentes en el mercado.

Los pobres de los cinturones de miseria pertenecen al estrato de los desempleados o de los subempleados. Carecen de sistemas eficientes de seguridad social. En muchas regiones, los procesos de reforma del Estado y reordenamiento estructural de la economía han profundizado su situación, grave desde el punto de vista de las condiciones de vida y del acceso a los alimentos básicos necesarios.

Las áreas y los países con mayores posibilidades de producción agrícola alimentaria no siempre disponen hoy de incentivos suficientes como para alcanzar adecuadamente el potencial productivo existente. Precios y políticas de subsidios, unidos a un perversamente perseverante proteccionismo en los países desarrollados, constituyen importantes estímulos a la producción de alimentos básicos. Existe de algún modo una situación de inseguridad en los países y regiones con más alto potencial de producción agrícola, y ello reduce las disponibilidades anuales de granos y alimentos básicos para el conjunto de la población mundial.



Los países en desarrollo, en términos de incrementar la disponibilidad de divisas para pagar su endeudamiento y para generar opciones de desarrollo en términos de una economía internacionalizada, impulsan la producción agrícola para exportación, lo que generalmente incluye productos alimentarios no básicos, destinados al consumo de capas de altos ingresos en los países desarrollados, o de otros países en desarrollo. Ello no es negativo *per se*, a menos que, como puede estar ocurriendo, signifique un decrecimiento de los estímulos y apoyos a la producción interna de alimentos básicos destinados a alimentar a la mayoría de la población local. Siempre hay que tener presente el caso de la gran sequía del norte de Africa durante la década de los años setenta: en el momento más crítico de la penuria alimentaria, algunos de los países del Sahel se convirtieron, de importadores netos de alimentos básicos, en exportadores netos de esos mismos alimentos, mientras su población moría por miles a consecuencia de la falta de granos básicos.

Las políticas nacionales deberían orientarse firmemente hacia la seguridad alimentaria interna al tiempo que se procura un incremento sostenido de las exportaciones agrícolas.

No obstante que el mundo moderno reclama una redefinición del concepto de soberanía, tenemos la impresión de que la seguridad alimentaria nacional debe formar parte de las nuevas concepciones y aplicaciones de la idea de soberanía de las naciones.

Por ello, la producción nacional de alimentos básicos en la medida que permita la satisfacción mínima de las necesidades del conjunto de la población es factor fundamental de una seguridad alimentaria que consideramos más necesaria cada día. No siempre es compartible, a nuestro juicio, el criterio que reza "produzcamos para vender lo que podemos vender, compremos lo que no podemos producir", y que se refiere a las ventajas comparativas en el mundo de la producción: el caso de los alimentos básicos es uno de ellos.

Por otra parte, el incremento del empleo seguro y bien remunerado constituye, a plano nacional, el principal factor que hace viable el acceso de todos a los alimentos básicos. Proporcionar oportunidades de empleo productivo es parte de una política genuina de redistribución del ingreso a plano nacional. La justicia debe partir, en las actuales condiciones, por asegurar a todos la oportunidad de acceder, mediante sus ingresos, a la alimentación básica.

Además, si la pobreza de las personas es causa del hambre, también lo es la pobreza de las naciones. Los países pobres no han podido, durante mucho tiempo, desarrollarse: ello es causa de que no han tenido ayuda suficiente, pero también de que los términos de su intercambio con el exterior les han sido frecuentemente desfavorables. En el marco de integración regional y de mercados económicos globales, los países en desarrollo deberían acentuar la búsqueda de condiciones justas para el comercio internacional. No existen indicios firmes de que esa situación de mayor justicia en el comercio internacional es alcanzable en el corto plazo para los países en desarrollo: de ahí un elemento más para afirmar la pertinencia de una política de seguridad alimentaria a nivel nacional.

### **3. El derecho a la alimentación en un orden internacional justo y democrático.**

La Declaración de Barcelona, a que hicimos referencia inicialmente, indica varios elementos substantivos en relación con la seguridad alimentaria:

- Resolución pacífica de conflictos
- Creación de condiciones apropiadas para obtener un desarrollo económico continuado y equitativo
- Facilitar la solución al problema de la deuda exterior y el intercambio comercial

- Abolir gradualmente las medidas proteccionistas
- Establecer programas internacionales integrados contra la pobreza
- Detener la degradación ambiental
- Reforzar la cooperación internacional
- Aumentar la contribución al desarrollo y la ayuda alimentaria
- Facilitar y fortalecer el camino hacia la democracia
- Promover un mayor respeto de los derechos humanos.

Esta Declaración sintetiza algunos de los puntos centrales que permitirían, al consolidar la seguridad alimentaria mundial, enfrentar los desafíos que se presentan actualmente en torno al crecimiento demográfico y la alimentación.

Es cierto sin embargo que en el plazo de entre dos y cuatro generaciones las cifras previsibles de población mundial implican problemas de producción y distribución de alimentos, y de manejo racional de los recursos naturales, cuya solución quizá exija un horizonte tecnológico distinto. La respuesta a estos problemas de largo plazo debería organizarse en torno a renovados esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico, en todos los sectores involucrados en la producción de alimentos.

Es decir, tenemos por una parte la viabilidad de resolver las carencias alimentarias de la población actual y la que se espera en las próximas dos décadas: los problemas no son principalmente tecnológicos, sino relativos al modo en que cada una de nuestras sociedades está organizada para satisfacer las necesidades básicas de su población, y al orden de las relaciones económicas internacionales. Se trata entonces de problemas políticos, cuya responsabilidad reside en cada uno de nosotros como ciuda-

danos y en las estructuras nacionales de Gobierno y los organismos internacionales competentes.

Por otra parte, en escenarios de más largo plazo, tenemos la necesidad de realizar esfuerzos muy importantes de desarrollo científico y tecnológico, de tal manera que las respuestas aún no disponibles en materia de producción y de manejo de recursos puedan aparecer a tiempo para sostener una población humana muy superior a la actual.

En ambos casos se trata de seguridad alimentaria; y en ambos casos se trata de lograr que los esfuerzos se asignen correctamente; que las metas de desarrollo y crecimiento tengan en cuenta la importancia del sector que produce alimentos; que los papeles, renovados, del Estado, de la sociedad civil, de las empresas de todo tipo y tamaño, de la comunidad científica y académica, se vayan conformando en torno a los grandes desafíos alimentarios de hoy y de mañana.

Como lo menciona la Declaración de Barcelona, se trata de un problema que requiere mayores y eficientes mecanismos de participación en las decisiones de política, en un marco creciente de respeto por los derechos humanos.

Se trata entonces, de un asunto vinculado con las formas de gestión del interés público: el camino democrático parece el único capaz de asegurar esa mayor presencia de todos en la solución de los problemas alimentarios de las generaciones de hoy y de mañana.

## **COMENTARIO AL TEMA EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y LA ALIMENTACION \***

*Juan Garza Ramos\*\**

La presentación del licenciado Santiago Funes ha sido muy completa, pero en realidad el tema que le ha tocado desarrollar esta mañana puede ser objeto de un seminario, de un curso, de una carrera académica universitaria o de una o muchas vidas. El esfuerzo de síntesis definitivamente es muy bueno, pero como es imposible abarcar todos los temas, me gustaría hacer algunos comentarios de manera complementaria y quizá para recalcar algunas de las cuestiones torales que él ha mencionado.

Quisiera destacar que la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en sus 50 años de existencia, ha emitido en repetidas ocasiones importantes declaraciones, resoluciones y recomendaciones relacionadas con la importancia de la alimentación y de la nutrición apropiada. Algunos de ellos corresponden a la propia apertura de la Conferencia en 1942 y ya desde aquella época, quienes han trabajado en la seguridad social, han manifestado repetidamente estas preocupaciones.

No sobra recalcar por otro lado, que la alimentación es un derecho humano que debiera cumplirse diariamente, con plenitud, sin excesos y cuando menos tres veces al día; no todos los derechos humanos los necesitamos tener, como Santiago Funes ha dicho muy bien, tan presentes y de manera tal vital.

\* Comentario presentado en la Quinta Sesión Plenaria, 24 de abril, 1992.

\*\* Director del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).

Según datos publicados este año de 1992, UNICEF clasifica a los países en su nutrición en 4 grandes grupos: con baja mortalidad, con mortalidad infantil media, con alta mortalidad infantil y con muy alta mortalidad infantil. De América está 1 país con muy alta mortalidad infantil, 9 con alta mortalidad infantil, 9 con mortalidad infantil media y 1 con baja mortalidad infantil. Alguien diría, pensando como estadístico, que hay una distribución con curva normal, pero por supuesto que la distribución apropiada sería que todos estuviéramos con baja mortalidad infantil.

Como uno de los muchos elementos que se pueden analizar, tenemos a los niños recién nacidos con bajo peso, esto constituye una lacra, un estigma que llevan durante toda su vida, alcanza el 17% en algunos países de América y por otra parte hay otros países que tienen el 8% teniendo en el extremo a Japón con sólo el 5%. Ese 17% de niños que ya nacen con un handicap, con una desventaja en su capacidad, resulta sumamente preocupante.

También llaman la atención las condiciones económicas, en los países con muy baja mortalidad infantil, el 16% de los insumos familiares se destinan a la compra de alimentos y en los países de muy alta mortalidad infantil hasta el 60% de los ingresos familiares se destinan a la alimentación. Estas familias apenas sobreviven y eso es una problemática que por supuesto va mucho más allá de la nutrición y va en el plano que ha sido discutido de manera integral en este Seminario.

El problema de desnutrición en América Latina es por lo tanto, muy grande, quisiera recalcar que la crisis de los ochenta, como ya se ha dicho aquí anteriormente, provocó una desnutrición aún superior a la que teníamos en los setenta y que ha dejado secuelas que sufrirán de por vida esas generaciones.

Por otro lado, tenemos otros problemas, ya tratados en este Seminario, los de migración rural a las ciudades, dejando en las poblaciones rurales que son las principales productoras de alimentos a individuos con una menor capacidad tecnológica.

Esta desnutrición que tenemos en Latinoamérica propicia como causante indirecto, diversas infecciones a las que me referiré de manera muy superficial posteriormente.

Hay una inequidad en la nutrición. Mientras algunas poblaciones están teniendo el extremo de la obesidad otras tienen un inadecuado balance entre su necesidad energética y confunden el hambre con el apetito y al saciar el apetito provocan una desnutrición que puede ir desde las carencias hasta los excesos que también se dan en algunos sectores de la población.

Hay también problemas de deficiencias como yodo o flúor que constituyen problemas regionales de salud pública de gran importancia y para todos ellos se requiere una muy adecuada respuesta, una gran capacidad de organización y con un costo-beneficio favorable.

La admirada doctora Georgina Velázquez en su presentación, comentaba de las ventajas de que un programa específico se haya unido al de una sólida institución de seguridad social. Si los programas de alimentación suplementaria, de educación para la alimentación, de promoción de la salud se pudieran fortalecer dentro de las instituciones de seguridad social, encontraríamos una muy necesaria complementación.

Así como existen bien establecidos programas de vigilancia epidemiológica, lamentablemente carecemos de programas de vigilancia de la nutrición y esos programas debieran ser tanto o más eficientes como los programas de vigilancia epidemiológica. Por otro lado, necesitamos asegurarnos de que los alimentos no sean escasos sino prevenir que sean vehículos de enfermedades. En poblaciones pobres de muchos países de América Latina, por ejemplo, no solamente hay pocos alimentos sino los alimentos que hay o provocan cólera por falta de higiene o provocan brucelosis o parasitosis porque hay una contaminación notable y el hecho de tener el derecho humano a la alimentación, también tiene que ser a una alimentación suficiente, sana y que no tenga secuelas ni problemas posteriores.

Los puntos que señala Santiago Funes en su trabajo del derecho a la alimentación, como un derecho primordial, vital, lo recalca muy apropiadamente. En cuanto a la producción agrícola y la alimentación de la población cabe comentar, que la necesidad de análisis resalta dentro de las cadenas de producción, desde los insumos hasta cada uno de los alimentos listos para el consumo y hay que revisar todos los puntos y las aristas que ocurren en la producción, el acopio de los alimentos producidos, en su almacenamiento, en su distribución.

Por plagas y por una distribución y almacenamiento inapropiados más del 30% de los alimentos producidos se echan a perder. Así como hay delitos de acción hay delitos de omisión, porque hay una capacidad tecnológica para evitar que esto ocurra y ante circunstancias como ésta, debemos cumplir con nuestro deber de asegurar a la alimentación como un derecho humano.

Dentro de la cadena productiva, además del almacenamiento, de la distribución, está la venta, está la industrialización, por supuesto, el consumo frecuentemente desorientando a la población hacia alimentos chatarra, cuando a un costo muy bajo y con la capacidad de organización que pueden tener las propias instituciones de seguridad social, sería factible hacer énfasis en la promoción del empleo de alimentos de alto valor nutricional, con raciones de mínimo costo de acuerdo con las épocas del año, que permitan con muy bajo gasto que las familias puedan tener el mínimo de alimentos necesarios. Las repercusiones a la salud de esta alimentación inapropiada son verdaderamente preocupantes.

Me gustaría ampliar lo que ya dijo Santiago Funes sobre el desarrollo tecnológico de la agricultura de la América Latina y el Caribe. Hay desde modelos apropiados en donde los costos relativamente bajos de la energía y de los insumos petroquímicos permitieron el desarrollo de patrones de producción que hacen un uso intensivo de estos insumos, sin consideración de los impactos ecológicos o de los bloqueos para tocar el caso de otros países en donde al carecer de una posibilidad de obtención de estos insumos petroquímicos están en crisis.



Este paradigma tecnológico ha llevado al desarrollo de variedades de elevada productividad con alta utilización de insumos y a la mecanización. Las técnicas agrícolas correspondientes se han hecho intensivas y han requerido de insumos como algo primordial. La llamada revolución verde, efectivamente, permite una producción muy elevada, pero requiere niveles de inversión más crítica, para obtener las semillas apropiadas, los fertilizantes, la mecanización, entre otros factores.

El desarrollo tecnológico según este paradigma fue en gran medida responsabilidad del Estado. Los productores sin embargo, no pudieron realizar la apropiación genética porque los organismos privados se apropiaron de este material, lo que dejó el campo dificultado para la aplicación masiva de las nuevas variedades de granos y de otros materiales genéticos.

Los crecientes costos de la energía, la necesidad de la conservación de los recursos naturales y las consideraciones ecológicas climáticas globales constituyen un problema a resolver con el desarrollo de nuevas prácticas de producción agrícola que se conocen en forma genérica como de agricultura sostenible. En este sentido tenemos que encontrar un equilibrio entre la muy elevada productividad y las posibilidades reales en cada espacio. Se trata de un profundo cambio que requiere de una revolución tecnológica y a mediano plazo, de la incorporación de la biotecnología producto de los avances científicos de las últimas décadas.

La biotecnología no es una entidad unitaria, es una tecnología facilitadora con extensas aplicaciones en la industria, la agricultura y el sector de los servicios, pero la potencia y eficiencia de las técnicas de biotecnología impulsarán la sustitución de las formas tradicionales de obtener, producir y utilizar agentes biológicos productivos como plantas, animales, microorganismos, enzimas y por ejemplo, esto va a afectar de manera vital a muchas economías. Hoy día, hay edulcorantes producto de la biotecnología, que son 600 veces más poderosas que el azúcar de caña. Si podemos

obtener edulcorantes a muy bajo precio ¿qué va a pasar con aquellos países cuya economía está basada en la producción de caña de azúcar? Va a haber trastornos brutales y éstos lamentablemente repercutirán en un deterioro del nivel de vida y paradójicamente, el desarrollo tecnológico propiciará más subdesarrollo en algunos lugares, si no estamos alertas.

Las compañías multinacionales han empezado a invertir fuertemente, pero lamentablemente, no ha ocurrido lo mismo en los países de América Latina y del Caribe. Aquí es en donde vale enfatizar, la necesidad de utilizar la capacidad tecnológica existente en la región para vincular a las universidades, al gobierno, al sector público, al sector privado, al sector social y evitar esta problemática que se perfila como muy aguda.

Hay por otro lado, algunos enunciados que llaman mucho la atención, en un libro de investigación clínica editado por el hoy Secretario de Salud, el Sr. doctor Jesús Kumate, hay una frase de McGrew que dice: "las enfermedades por deficiencias nutricionales son de particular interés por cuanto revelan las interacciones entre la ciencia médica, la conciencia social y el desarrollo cultural". Efectivamente revelan las interacciones entre la seguridad social y los derechos humanos y esas deficiencias nutricionales pueden ser un termómetro de cómo estamos impidiendo que se cumplan a plenitud esos derechos humanos.

Las personas mal nutridas, además de que no tienen una capacidad y un potencial de desarrollo físico y mental, tienen mayor susceptibilidad a infecciones. Por ejemplo: la morbilidad y la mortalidad en niños mal nutridos con sarampión amplía la posibilidad de muerte en más de 20 veces. Si hay sarampión en niños bien nutridos, las posibilidades de tener secuelas son mínimas, si hay problemas de mal nutrición las probabilidades son sumamente elevadas.

Hay una gran cantidad de secuelas que ocurren a consecuencia de la desnutrición. Durante este Seminario ocurrió en Guadalajara una explosión,

estamos todos consternados por la catástrofe. Hubo una respuesta que propició la solidaridad a nivel nacional y mundial. Se calcula que hubo alrededor de 200 muertos por la explosión. Fue noticia de primera plana, pero qué pasa con las muertes que directa o indirectamente provoca la desnutrición. Son decenas de muertes, miles de muertes, millones al año, pero son tragedias que no hacen ruido, son lentas, son inaparentes, son tragedias sordas, yo les llamaría "catástrofes silenciosas". Ante esto, las instituciones de seguridad social y los organismos que tienen por objetivo la salvaguarda de los derechos humanos tienen que cambiar su actitud, disminuir la apatía, menos observación, más decisión, más respuestas positivas, más dinamismo, nuevas actitudes y no solamente conocimientos y respuestas a los problemas sino una actitud de prevención y de servicio.

En este sentido la formación de recursos humanos es uno de los principales mecanismos para dar respuesta a estos problemas. Para este Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, lo que aquí se ha discutido en el tema particular de la nutrición, hay mucha riqueza para ir incorporándola en nuestros eventos académicos, de la rama médica, de economía de la salud, de promoción de la salud. Hay que profundizar en estos temas y quisiera agradecer la oportunidad de permitirnos reflexionar sobre un tema tan importante como este de la alimentación, los derechos humanos y el rol preventivo de la seguridad social.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Como resultado de las valiosas exposiciones y del intercambio de opiniones suscitado, el Seminario formula las siguientes:

## **CONSIDERACIONES FINALES**

1.- El derecho humano a la seguridad social, innegablemente consagrado en instrumentos internacionales, en Cartas Constitucionales y en otros instrumentos jurídicos, debe ser una de las orientaciones fundamentales de la seguridad social, e impone una acción decidida de compromiso de las personas que prestan sus servicios en las instituciones sociales.

2.- En la identidad que existe entre los conceptos de derechos humanos y la dignidad de los hombres, se basan los principios de la seguridad social, lo que representa un esfuerzo por desvanecer la inequidad y atenuar la injusta distribución de la riqueza y que al unirse se potencializan y constituyen un estímulo para salvaguardar la libertad del hombre.

3.- Bajo esta premisa, el compromiso de formación de recursos humanos y capacitación en centros como el CIESS, rescatan la importancia de acciones para formar bajo esa filosofía al personal de la seguridad social.

4.- Se consideró que los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, pudieran ser mejorados en la tarea protectora, ya que éstos nacen de la voluntad de los Estados, que hacen parte de ella, y que la tarea inmediata no sólo es consolidar los mecanismos de protección y promoción de los derechos humanos, sino el goce efectivo y pleno de éstos por parte de todos los miembros de la comunidad internacional.

5.- Se reiteró que el vínculo entre la seguridad social y los derechos humanos es coincidente ya que buscan tanto la satisfacción de las necesidades más elementales, como el derecho de pertenencia a la propia

seguridad social, y que ésta es la mano ejecutora de muchos de los derechos humanos.

6.- En forma convergente se reafianzó la importancia de superar por la seguridad social, el pecado de omisión que se comete contra los derechos humanos.

7.- Se consideró que la seguridad social al integrar los derechos humanos, hace necesario reconocer la importancia de los mecanismos desarrollados en materia de salud y considera que, desde cualquier punto que se enfoque esta problemática, la otra faz en que descansa la misma, será siempre el hombre.

8.- En este sentido se consideró que los derechos que integran los derechos humanos y los vinculan con la seguridad social, nacen de su propia razón de ser.

9.- Se afirmó en forma reiterada que con estos derechos, incorporados a las constituciones políticas de los países del Continente a partir de la Legislación Mexicana de 1917, se ha enriquecido en forma importante el cuerpo legal del Continente Americano. Al respecto, se hizo necesario destacar la permanencia de principios de universalidad, de unidad, y otros fundamentos básicos de seguridad social.

10.- Se reafirmó la tarea de un enfoque integrado en que exista la generación de un crecimiento con equidad que constituya un objetivo, tanto de la política económica, como de la social; y, que como tarea se imponga la inversión en capital humano en aras de un mayor crecimiento en el futuro.

11.- Se consideró frente al desafío en la región, la importancia de renovar la institucionalidad del trabajo que, junto con extender la flexibilización a todos los segmentos del mercado de trabajo, garanticen un grado básico de protección.

12.- Se consideró que adoptando y enriqueciendo las medidas que garanticen la combinación de modernización, economía y equidad social, se podría acceder al siglo venidero en condiciones más justas y prósperas.

13.- Se reconoció la necesidad de flexibilizar el derecho y adecuar la norma a la realidad. De ahí que se debe acercar el derecho a su aplicación, para no crear dos mundos paralelos.

14.- Se estimó que se impone un cambio de actitud, y este cambio debe partir de cada una de las personas involucradas en las instituciones sociales.

15.- Se ratificó la necesidad de fortalecer o crear los mecanismos que puedan permitir la extensión de la seguridad social a los migrantes bajo los principios de protección y defensa de los derechos humanos.

Como consecuencia de las consideraciones señaladas arriba, resultado del espíritu que animó la reunión, sugerimos a los participantes del Seminario que adopten, como un compromiso moral, las Recomendaciones que a continuación se enlistan :

1. A los participantes del Seminario, se recomienda :

a. Que acepten el compromiso de promover, en el seno de las instituciones que representan, la reflexión sobre la Seguridad Social concebida como un derecho humano fundamental, así como el de participar, organizar y difundir el mayor número posible de cursos, seminarios, congresos y simposia nacionales e internacionales -según sus propias posibilidades-, en los que se analicen, enseñen y difundan los resultados de tal reflexión, y

b. Que acepten el compromiso de luchar, en lo personal, por el alcance del más alto nivel posible de bienestar social de sus connacionales, bajo los principios filosóficos y jurídicos expresados durante la reunión.

2. A las Instituciones encargadas del estudio y la aplicación de los principios de la Seguridad Social y de la Defensa y Protección de los Derechos Humanos, se recomienda :

a. Que acepten el compromiso de fortalecer los vínculos que ya existen entre ellas, y creen aquellos otros que permitan la formación de una conciencia cada vez más clara y generalizada de que la seguridad social es un derecho humano irrenunciable al que todos los pueblos, independientemente de sus particulares condiciones de desarrollo social y económico, pueden y deben aspirar.

b. Que acepten el compromiso de promover, al interior de sus estructuras institucionales, la capacitación de su personal para la investigación de los lazos que existen entre los principios que guían la seguridad social y la defensa de los derechos humanos, tanto en lo conceptual como en lo operativo, así como de los medios más adecuados para la difusión de sus resultados.

c. Que se apoye, por parte de las instituciones de seguridad social, la creación de un sistema efectivo de información interamericana en el campo de la seguridad social, con orientaciones del CIESS, que alimente la creación de indicadores congruentes con el avance de la seguridad social y con la filosofía de los derechos humanos.

3. A los Organizadores del Seminario :

a. Que acepten el compromiso de continuar promoviendo la realización periódica de eventos como el que ahora nos ha reunido, a fin



de seguir contribuyendo en la formación y capacitación de los recursos humanos que se requieren en el presente, y se requerirán en el futuro, para la puesta en marcha de los principios de una Seguridad Social animada bajo el espíritu de los Derechos Humanos.

b. A la División Jurídico Social del CIESS, a continuar las investigaciones y la enseñanza específica de la seguridad social, en relación con organismos encargados de la defensa y protección de los derechos humanos.

# **CEREMONIA DE CLAUSURA**

## CEREMONIA DE CLAUSURA

El día 24 de abril de 1992, se realizó la solemne Ceremonia de Clausura del Seminario "Derechos Humanos y Seguridad Social" bajo la presencia del doctor Fernando Cano Valle y del doctor Juan Garza Ramos, Director del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

En este evento participaron funcionarios del seminario, así como numerosos invitados especialistas provenientes de las Secretarías de Estado, de las instituciones de seguridad social y de organismos internacionales.

Antes de la Ceremonia de Clausura, se dio lectura al Relato Final, mismo que quedó aprobado en todos sus términos.

En uso de la palabra el doctor Fernando Cano Valle, dio un mensaje resaltando la importancia del evento, haciendo votos por la continuación de cursos similares, a cuyos propósitos y objetivos se dieron fiel cumplimiento por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, reafianzando la trascendencia del seminario y ofreciendo la continuación de eventos sobre esta materia como resultado de un invaluable logro.

Por su parte, el doctor Juan Garza Ramos, hizo mención al éxito alcanzado y a la trascendencia en sus profesores y participantes.

Asimismo, coincidió con el doctor Cano Valle en que este tipo de eventos debieran ser continuados dados los resultados alcanzados.

Se hizo entrega al final de este acto de las constancias a los participantes, de expositores y asistentes, por último el doctor Fernando Cano Valle a nombre de la CNDH dio por finalizados los trabajos del Seminario a las 13:00 horas.

# **DIRECTORIO DE PARTICIPANTES**

## LISTA DE PARTICIPANTES

### **ARGENTINA**

Universidad Nacional de Córdoba

*Raúl Altamira Gigena*

### **BOLIVIA**

Instituto Boliviano de Seguridad Social

*Huáscar J. Cajías*

### **COSTA RICA**

*Luis Varela Quirós*

Representante de la Organización de las Naciones Unidas. ONU

### **CUBA**

Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social

*Orlando Peñate Rivero*

### **EL SALVADOR**

Instituto Nacional de Pensiones para Empleados Públicos

*Raymundo Rodríguez Barrera*

*Mario Antonio Reyes*

*Blanca Rosa Vives Vives*

### **GUATEMALA**

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

*Juan Virgilio Alvarado Hernández*

## **MEXICO**

### **CAMARA DE DIPUTADOS**

*Miguel Angel Sáenz Garza*

### **COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH)**

*Jorge Carpizo, Presidente*

*Jorge Madrazo, Visitador General*

*Fernando Cano Valle, Jefe de la Oficina de Asesores*

*Livia Fernández Lagos*

*Sergio López Moreno*

*Mónica Mora*

*Fanny Pineda*

### **CONFEDERACION PATRONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA**

*Ricardo Belsaguy Mora*

### **CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO)**

*Sergio Díaz-Infante Méndez*

### **INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, (ISSSTE)**

*Emilio Lozoya Thalmann, Director General*

*Javier Moctezuma Barragán, Subdirector General Médico*

*Ma. de la Luz Rivas Gómez*

## INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

*Emilio Gamboa Patrón*, Director General  
*José Narro Robles*, Secretario General  
*Norberto Treviño*, Subdirector General Médico  
*Georgina Velázquez Díaz*, Coordinadora General del Programa  
IMSS-Solidaridad

*Miguel Cruz Ruíz*  
*Norma Patricia Fernández Solís*  
*Ma. del Consuelo González Garza*  
*Eduardo Hernández Ramírez*  
*Santiago Lastiri Quirós*  
*Nydia Isabel Marentes Herrera*  
*Federico Otero Cajide*  
*Lorenzo Rodríguez Gallardo*  
*Armando Valle*

## INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL (IPN)

*Ismael Cabrera Aguilera*

## INVITADOS ESPECIALES

*Benito Coquet Lagunes*  
*Margarita García Flores*

## NUCLEO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS EN SALUD Y DERECHOS HUMANOS (NEISDH)

*Horacio Adrián del Castillo Zamora*  
*Luis Díaz Miuller*  
*Miguel Francisco González Canudas*

*Sergio López Mastachi*  
*Benito Medina Limón*  
*María de Lourdes Ramírez García*

**PARTICIPANTES A TITULO PERSONAL**

*Moisés Sabanero Hernández*  
*David Trejo Soto*  
*Javier Vargas Martínez*

**PETROLEOS MEXICANOS (PEMEX)**

*Romeo Ernesto Baños Gómez*  
*Cuauhtémoc Güemes Sandoval*  
*Javier Vargas Martínez*  
*Francisco Zambrano Espíritu*

**SECRETARIA DE SALUD (S.S.A.)**

*Julio M. Cacho Salazar*  
*Ricardo Gutiérrez Meléndez*

**SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (STPS)**

*Gastón Novelo Von Glumer*

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO (UNAM)**

*Manuel Barquín Calderón*  
*Alejandra Moreno Altamirano*  
*Nelia Elena Tello Peón*  
*Héctor Fix Zamudio*



## **ORGANISMOS INTERNACIONALES**

**CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL**

*Emilio Gamboa Patrón*

**CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL**

*Juan Garza Ramos*

*Olga Palmero Zilveti*

**COMISION AMERICANA JURIDICO SOCIAL**

*Javier Moctezuma Barragán*

**COMISION AMERICANA MEDICO SOCIAL**

*Norberto Treviño*

*Armando Valle*

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)**

*Rómulo Caballeros*

**ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)**

*Luis Varela Quirós*

**ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)**

*Eric de Vries*

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD-ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD (OPS/OMS)

*Juan Manuel Sotelo*

ASOCIACION INTERAMERICANA DE EGRESADOS, CIESS (AIDESS)

*Roberto Gabriel Casas Yrabién*

*Adalid Bautista Cruz*

*Ma. de Jesús Balderas*

*Luciano García García*

*Rubén Jardón Delgado*

*Rosa Dalia Rivas Mendoza*

## **PARTICIPANTES Y COLABORADORES**



## DIRECTORIO

### **CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL**

#### **LIC. EMILIO GAMBOA PATRON**

Presidente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

#### **DR. JUAN GARZA RAMOS**

Secretario General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y Director del CIESS

#### **Secretario Técnico**

Dr. Juan Carlos Ortega Sáez

#### **Jefes de las Divisiones Académicas**

*Act. Fernando Argüelles Tejeda*  
Actuaría y Planeación Financiera

*Lic. Federico Ramírez González*  
Administración

*Lic. Olga Palmero Zilveti*  
Jurídico Social

*Dr. Jesús González Posada*  
Medicina Social

*Ing. Rodolfo Arias Díaz*  
Salud en el Trabajo

#### **Coordinador de Investigación e Información**

Dr. Javier Laguna Calderón

### **COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

#### **JORGE CARPIZO**

Presidente

#### **Consejo**

Héctor Aguilar Camín  
Juan Casillas García de León  
Carlos Escandón Domínguez  
Carlos Fuentes  
Javier Gil Castañeda  
Oscar González  
Carlos Payán Vélver  
César Sepúlveda  
Rodolfo Stavenhagen  
Arturo Warman Gryj

#### **Visitador**

Jorge Madrazo

#### **Secretario Técnico del Consejo**

Luis Raúl González Pérez

#### **Secretaria Ejecutiva**

#### **Directores Generales:**

Programa Penitenciario  
*Luis de la Barreda Solórzano*  
Orientación, Quejas y Gestión  
*Jacobo Casillas MármoI*  
Procedimiento, Dictámenes y Recomendaciones  
*Braulio Ramírez Reynoso*  
Organismos, Estudios y Proyectos  
*Miguel Sarre Iguiníz*  
Comunicación  
*Alfredo Otamendi*  
Administración  
*Juan Manuel Izábal Villicaña*

#### **Coordinador de Asesores**

Fernando Cano Valle

#### **Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones**

Ricardo Méndez Silva

Edición a cargo de Olga Palmero Zilveti, Jefe de la División Jurídico Social del CIESS y Sergio López Moreno, de la Oficina de Asesores de la CNDH.

Proceso Técnico: Javier López Vázquez, corrección de estilo e integración del documento: Estela Gayón de García.

Para su edición se utilizaron los servicios de diseño por computación a cargo del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, Area de Publicaciones, con la participación de Noemí de la Cerda Rodríguez y Arcelia Martínez Ramos.

Este libro se terminó de imprimir en agosto de 1992, con un tiraje de 2,000 ejemplares, más ejemplares de reposición.

Impreso en México, D. F., por  
Producción Gráfica Mediterránea, S. A. de C. V.  
Del Castillo Velasco No. 24, Col. Periodistas  
México, D. F.

Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo público desconcentrado y para el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, órgano de docencia e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, constituye un señalado privilegio la publicación de esta Memoria, producto de un evento conjunto realizado del 22 al 24 de abril de 1992: Seminario "Derechos Humanos y Seguridad Social en América".

Este evento fue dedicado al análisis de las relaciones entre los Derechos Humanos y los campos de actuación de la Seguridad Social, con el objetivo de promover acciones en las instituciones de seguridad social en la protección de los derechos humanos.

Esta Memoria es el producto de dicho evento y este documento, estamos seguros, facilitará la consulta de estudiosos e investigadores en el campo de la seguridad social y los derechos humanos.

ISBN 968-6748-03-2