

Seguridad para la Justicia social: Las Conferencias Americanas del Trabajo y la incorporación del modelo de bienestar de la OIT en el Cono Sur, 1936- 1946¹.

María Francisca Quinteros Fernández

Mg© Historia

Universidad de Valparaíso

El trabajo que se presenta a continuación se sitúa en la discusión historiográfica que ha surgido en la última década sobre el rol y las influencias que organizaciones como la Organización Internacional del Trabajo, ejercieron durante la primera mitad del siglo XX en la confección de las políticas sociales que implementaron los países europeos y también latinoamericanos, destacando *“la responsabilidad que dichas instituciones tuvieron en la construcción de redes complejas de contactos y en el establecimiento de nuevas prácticas favorables a la cooperación técnica y social²”*.

Estas investigaciones se han desarrollado desde la perspectiva de la Historia Transnacional, en particular desde la Historia social transnacional y la Historia transnacional del trabajo. *“Le «transnational» comme une manière de faire de l’histoire³”* ha permitido abordar fenómenos, como la adopción la legislación para la protección laboral y la seguridad social a escala global, situando su problematización más allá de las determinaciones políticas nacionales, ampliando la óptica a través de la cual se había analizado e historizado este fenómeno. Esta mirada ha brindado la posibilidad de visibilizar actores, contextos, influencias, cooperación, redes y asistencia técnica, etc., que contribuyeron en su respectiva medida a configurar el panorama político, económico, social y cultural, internacional y nacional, que posibilitó la adopción de nuevos principios y su materialización institucional.

Aplicados al contexto americano, estos trabajos constituyen un avance significativo en la comprensión de las relaciones entre la OIT y América Latina, y los grados de

1 Tesis para optar al grado de Magister en Historia realizada en el marco del proyecto Fondecyt “Unidad a toda costa: La Confederación de Trabajadores de América Latina y su influencia en el movimiento obrero organizado del Cono Sur, 1938- 1953”, Universidad de Valparaíso.

2 Fabián Herrera, Patricio Herrera, coord., América Latina y la OIT. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919- 1950) (México: Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012), 10.

3 Pierre- Yves Saunier, “Circulations, connexions et espaces transnationaux”, Genèses 57 (déc.2004): 110-126, 110.

influencia que la organización llegó a establecer sobre algunos países o regiones, tanto en términos de política pública y cooperación internacional⁴, como sobre la orientación y organización de los movimientos de trabajadores⁵, las cuales constituyen el contexto sobre el que se desarrollaron las diversas facetas que siguió el bienestar y sus políticas asociadas⁶ en la región a mediados del siglo XX, y que relevan los efectos de esta organización en el campo político y social de la región.

Estas nuevas problematizaciones han abierto vetas interesantes de investigación, que en su conjunto proporcionan por un lado un marco interpretativo, y por otro, las referencias históricas que configuran un espacio transnacional en torno al bienestar y la seguridad social.

El propósito de este trabajo, es estudiar las relaciones e influencias que se establecieron entre la OIT y el Cono Sur entre 1936 y 1946, a partir del análisis de las Conferencias Americanas del Trabajo que se efectuaron entre esos años: Santiago de Chile, 1936, La Habana, 1939 y Ciudad de México, 1946. El objetivo es determinar las características de las transferencias que en materia de seguridad social y bienestar en general se desarrollaron en el marco de estas tres primeras conferencias, entre la OIT y el Cono Sur, tanto a nivel discursivo como en el plano de las realizaciones institucionales, y las conclusiones que se extrajeron de estas experiencias.

Como es una investigación que está aún en proceso, a continuación presentamos una esquematización de los principales resultados recogidos hasta el momento.

1. De las Visitas y Misiones a la primera Conferencia Americana del Trabajo 1934- 1936: los comienzos de la seguridad para la justicia social en el Cono Sur.

Las visitas y misiones dieron a la OIT la posibilidad de establecer su asistencia técnica en parte importante de América, particularmente en América del Sur. Aunque este fue el comienzo de la relación formal entre la región y la OIT, en la década de los veinte la organización ya había establecido su presencia en la región. Por un lado, la visita de

4 Norberto Ferreras, "La misión Stephen Lawford Childs de 1934: la relación entre la OIT y el Cono Sur," en América Latina y la OIT, 145- 177.

5 Herrera, Patricio, "La primera conferencia regional del trabajo en América: su influencia en el movimiento obrero, 1936," en América Latina y la OIT, 179- 219.

6 Lisa Singleton, "The ILO and Social Security in Latin America, 1930-1950," en América Latina y la OIT, 220-248.

Albert Thomas en 1925, y por otro, la designación de personeros latinoamericanos para trabajar como parte de su burocracia y equipo técnico, como por ejemplo fue el caso del chileno especialista en derecho laboral Moises Poblete Troncoso⁷, sentaron un precedente que permite ver el interés que representaba la región para la organización y viceversa. Sin embargo, tuvo que ser “*la fuerza primordial de la gran depresión*”⁸, la que otorgara el empuje que la formación de un área específica de trabajo para instaurar la protección y la seguridad social.

Estas visitas, hechas a invitación de los países interesados, coincidieron con el deseo de los gobiernos de estos países de mejorar más aun su sistema de legislación del trabajo y extender y perfeccionar todas las formas de seguridad social. El aprecio manifestado por los países interesados sobre la ayuda que los funcionarios de la Oficina pudieron rendirles, es indicación suficiente del valor concreto en que, en la labor de la Organización Internacional del Trabajo, han participado estos países⁹

El objetivo que planteó la OIT para las visitas y misiones fue acercarse a conocer la realidad social, económica e institucional de la región, ya que a su juicio representaba un conocimiento que le permitiría elaborar una visión global de su posición internacional y de sus condiciones internas, bases para establecer una política internacionalista que generara las condiciones para cultivar relaciones más directas con los gobiernos.

Tabla n°1: Misiones de OIT en América Latina entre 1934 y 1936.

Visitante	Período	Países o regiones visitados
Stephen Lawford Childs	Enero a abril de 1934	Brasil, Uruguay y Argentina
Adien Tixier	Noviembre de 1934	Uruguay y Argentina
Harold Butler	Noviembre de 1935 a febrero de 1936	Brasil, Uruguay, Chile y Cuba
Fernand Maurette	Julio a agosto de 1936	Sudamérica
Stephen Lawford Childs	Noviembre de 1936 a febrero de 1937	América Latina

Fuente: Norberto Ferreras, “La misión Stephen Lawford Childs de 1934: la relación entre la OIT y el Cono Sur,” en América Latina y la OIT, 163.

El interés inmediato de la OIT en la región se concentro en el Cono sur y Brasil. En parte esta decisión fue motivada porque esta región tenía avanzada parte de su

7 Moises Poblete fue un abogado chileno que se dedicó a los temas sociales y laborales. Trabajó como docente en la Universidad de Chile, como técnico en el gobierno de Arturo Alessandri y redactó el Código del Trabajo de Chile de 1931.

8 John Galbraith, Historia de la Economía (Barcelona: Ariel, 2011), 221.

9 Memoria del Director de la Oficina Internacional del Trabajo, (Montreal, 1946), 4.

legislación laboral¹⁰. Esto significó por una parte contar con la disposición política necesaria para institucionalizar la protección y por otra, con la pertinencia que representaba el disponer de asesoría técnica.

Sin embargo, la acción de la OIT rápidamente abarcó Sudamérica. Tras estas iniciativas se encontraba la “*diplomacia del bienestar social*”¹¹, que constituyó parte integral de la estrategia internacionalista de la organización y cuyo objetivo principal fue crear vínculos y redes de cooperación y asistencia técnica, entre la organización y los Estados latinoamericanos, en particular el Cono Sur.

La primera misión de Childs

“tuvo dos tipos de objetivos: afirmar la relación entre las partes y demostrar concretamente cuál era el tipo de colaboración que la OIT podría brindarle a los países americanos. Junto con estos objetivos prioritarios aparecían otros como la probación de convenciones y recomendaciones... la puesta en práctica del control sobre las convenciones ya aprobadas y el pago de las cuotas de afiliación correspondientes a cada país”¹².

Al afirmar la relación con la OIT, América del Sur entró a su área de influencia directa y estableció los parámetros que tendría su futura colaboración, aceptando no solo la pertinencia de la integración y aplicación de la justicia social en sus respectivas regulaciones laborales y sociales, también permitieron que la OIT supervisara y controlara el proceso de aplicación de la legislación laboral y social.

Las visitas y misiones legitimaron el proyecto de la OIT y otorgaron el espacio para que en “*in the late 1930s the ILO had established a strong presence in Latin America, through a series of conferences, new offices and, especially, technical support to policy-makers*”¹³.

Un aspecto constitutivo de la OIT que no estuvo ausente de las visitas y misiones fue el tripartismo, ya que fueron instancias a las que solo hombres de Estado pudieron acceder. A pesar de que en ellas “*establecieron criterios de autoridad... y se sancionaron procedimientos e instituciones; se delimitó la forma "correcta" y se cuestionó aquella que era vista como "errada"*”¹⁴, sobre qué se entendía por bienestar, sus principios y las medidas que se aplicarían sobre la realidad social y económica latinoamericana, el mundo del trabajo y sus representantes, quedaron fuera de estas instancias. En este

10 Patricio Herrera, “La primera conferencia regional,” 180- 181.

11 Jill Jensen, “From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and Inter- American Social Security Standards, 1936- 1948,” *International Labor and Working Class History* 80 (2011): 215-240.

12 Norberto Ferreras, “La misión Stephen Lawford Childs,” 162.

13 Jeremy Seekings, “The ILO and Social Protection in the Global South, 1919-2055,” (ILO Century Project), 19.

14 Patricio Herrera, Fabián Herrera coord., América Latina y la OIT, 168.

sentido, podemos afirmar que la visión que la OIT construyó sobre América Latina entre 1934 y 1936, careció de la perspectiva de los trabajadores, que era tan fundamental para la puesta en práctica de la justicia social, sobretodo por los principios democráticos que se consagraban a través del tripartismo.

A pesar de ello estas instancias fueron consideradas un éxito por la OIT y por los países americanos que “*after the intense investment in cultivating relationships, the ILO began to prepare its first regional meeting for American states members*¹⁵”.

Mientras la OIT preparaba el terreno para dar un paso decisivo en la materialización de su universalismo al celebrar su primera conferencia regional, el Cono Sur aprovechaba su experiencia y experticia para resolver su situación de crisis social, cuestión que definió el vínculo de mutua cooperación que las asociaría hasta hoy.

Lo que unía a la organización con América y a la vez reforzaba y profundizaba la naturaleza de su vínculo, se encontraba en la convergencia en la idea de “*que el bienestar y el poder adquisitivo del trabajador debe mantenerse como parte vital de la estructura económica*¹⁶”, y que por lo tanto, contribuir en esta dirección, ya no era una característica exclusiva de la gestión gubernamental de las naciones desarrolladas, sino que era una necesidad elemental para preservar la estabilidad de los Estados y del orden mundial.

Las visitas, que luego tomarían la forma definitiva de misiones, continuaron desarrollándose durante toda la década del treinta y el cuarenta. En la medida que estas primeras confirmaron la viabilidad del proyecto de cooperación con la región, la acción de la OIT establecía una primera base desde la cual operaría los siguientes pasos para consolidar el vínculo con la región.

2. Hacia la Declaración de La Habana, 1936- 1939: la conformación de un modelo de seguridad social entre la OIT y el Cono Sur.

La iniciativa de convocar a una Conferencia Americana del Trabajo surgió desde el Cono Sur. El gobierno de Chile, a cargo del presidente Alessandri, cursó la invitación que tuvo una significativa acogida tanto en América como en la OIT. Veinte de los veintidós países americanos miembros de la OIT en 1936 se hicieron representar en la

15 Patricio Herrera, Fabián Herrera, coord., América Latina y la OIT, 230.

16 Conferencia Americana del Trabajo (1936), 13.

primera CAT¹⁷.

Para la OIT la depresión significó una intensificación del trabajo de investigación que realizaba su Oficina, el cual progresivamente avanzó en la ampliación de la protección obrera hacia formas institucionales más complejas, que incluyeron variadas consideraciones de seguridad social, que fueron abandonando el título inicial de legislación social, para constituir el de sistemas de seguridad social, dándole sentido y aplicabilidad al bienestar. Este desarrollo científico e institucional, a mediados de la década del treinta, había situado a la OIT como una autoridad internacional en la materia.

Por su parte, los países americanos, en particular el Cono Sur¹⁸, después de la gran depresión habían intensificado el desarrollo de sus legislaciones sociales, lo cual por una parte les planteaba un desafío permanente y por otra, propició la convergencia con las políticas de la OIT. Para el caso de Uruguay, el más avanzado del Cono Sur en materia de legislación social, ya en 1934 constitucionalmente declaraba que

“el trabajo queda bajo protección especial del Estado y que se garantiza por la ley de la libertad de conciencia, una justa remuneración, un número limitado de horas de trabajo por día, un día de descanso semanal y la debida protección sanitaria a toda persona ocupada en un empleo... El empleo de mujeres y adolescentes menores de 18 años ha de sujetarse a reglas especiales... La organización de asociaciones obreras y la creación de órganos de conciliación y arbitraje han de ser fomentadas legalmente. Queda garantizado el derecho a huelga¹⁹”.

Argentina y Chile por su parte, de igual modo habían experimentado un desarrollo de la legislación social. En Chile las instituciones sociales todavía se concentraban en la protección laboral, por lo que su legislación social se encontraba concentrada en el interés de los trabajadores industriales. A pesar de ello, había adoptado la forma de “Código”, que de igual manera, complementando las leyes del trabajo, integraba preceptos fundamentales de la seguridad social, tal como *“los más progresivos países industriales: horas de trabajo, descansos, vacaciones, protección a las mujeres y los menores, higiene y seguridad, vivienda y bienestar... salarios mínimos... contratos de trabajo individuales y colectivos... y diversas ramas del seguro social²⁰”*. En Argentina,

17 No asistieron El Salvador y Honduras.

18 En América del Norte, Estados Unidos, Canadá y México también se intensificó de modo sobresaliente la legislación social, sin embargo, no lo trataremos en detalle a excepción de algunos ejemplos comparativos. El Cono Sur, que había sido pionero dentro de la región en materia de protección laboral, especialmente Uruguay, antes de la primera CAT ya tenía incorporados en su legislación convenios y recomendaciones. De hecho, la normativa uruguaya en muchos aspectos podría considerarse como más avanzada que la de la OIT.

19 Memoria del Director de la Oficina Internacional del Trabajo de 1939, (Montreal, 1941), 38.

20 Memoria 1939, 40-41.

si bien no se había constituido una orgánica sistematización de su legislación laboral y social, “*se han adoptado leyes separadas que cubre una colección similar de materias*”²¹”

En este esfuerzo, para estos países particularmente, reunir la CAT significaba contar con la asesoría y los métodos de un experto. Así quedó establecido en Santiago: “*América reportará crecido provecho de esta orientación, que le permitirá examinar a fondo sus problemas fundamentales y le brindará paradigmas de útil y eficaz adopción en el terreno de las realizaciones efectivas*”²². De hecho, visto desde el largo plazo “*se puede comprobar que ha sido una práctica tradicional y enriquecedora para las naciones americanas buscar referencias para sus sistemas en las experiencias de los países europeos y en las recomendaciones que realizan los organismos internacionales*”²³”.

La visión que elaboró la OIT sobre América, reconoció desde un comienzo la heterogeneidad del continente. Una primera distinción se concentró en la diferenciación entre la América latina y la América sajona, el norte- sur de la región. Aspectos como el volumen y características de su economía, el tipo de inserción internacional, entre otros, fueron los rasgos distintivos al respecto. Por otra parte, también reconoció las diferencias que presentaba la propia América Latina, que a pesar de sus múltiples similitudes, presentaba diferencias significativas en sus problemáticas en torno al trabajo y las condiciones de vida. Aspectos como la permanencia de la esclavitud, el trabajo indígena y los inmigrantes, destacaron entre estas consideraciones.

Dentro de esta heterogeneidad el Cono Sur aparecía como una área más homogénea, en la que la política social y su desarrollo legislativo correspondiente, sumadas al desarrollo de la industrialización, y modernización en general, aparecían como precedente para una implementación del programa de la justicia social a escala regional.

2.1.La Conferencia Americana del Trabajo de Santiago: la demarcación del problema y la salida institucional.

"Con la reunión de esta Conferencia en Santiago de Chile, se inicia un nuevo período en el desarrollo de la Organización internacional del Trabajo”²⁴, en el que quedaban

21 Memoria 1939, 41.

22 Conferencia 1936, 189.

23 Flier, Patricia, Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, (Buenos Aires, Prometeo: 2006), 198.

24 Conferencia 1936, 6.

atrás las fronteras del Viejo Continente, para entrar en una etapa más comprensiva, que incorporaba nuevas realidades del mundo del trabajo a su lógica y análisis social y económico sobre los niveles y condiciones de vida. El objetivo en que se concentró la convocatoria a la CAT, fue discutir y deliberar sobre las problemáticas americanas relacionadas con el factor trabajo. La reunión se estructuró a partir de una discusión general y del establecimiento de comisiones que tenían por función generar propuestas para someterlas a votación, estableciendo las resoluciones adoptadas²⁵. En estas instancias, si bien predominó el criterio de la OIT, de igual modo la organización proporcionó espacios para el planteamiento de lo propiamente americano. Si bien el carácter regionalista de la reunión había sido explicitado en la convocatoria a la conferencia, la OIT desde un comienzo advirtió que *"aunque se enfoquen las cuestiones sociales desde un punto de vista regional, los países del Nuevo Mundo no deben olvidar que los problemas básicos pertenecen también al resto del mundo y que el regionalismo debería mantenerse dentro de un marco más amplio de comprensión internacional"*²⁶. De aquí que se planteara como el gran objetivo de la Conferencia el

"contribuir grandemente a la consolidación del esfuerzo y de la comprensión que debiera existir entre los diversos países. Es imperativo que la cooperación mundial se substituya a la competencia en materia sociales e industriales que afectan al bienestar del pueblo, y el Continente Americano puede hacer una contribución sólida al desarrollo pacífico del mundo y al mejoramiento cultural y bienestar físico de los obreros"²⁷

La agenda que planteó la OIT para este primer encuentro se concentró en los problemas que presentaban los países americanos para ratificar y aplicar sus convenios y recomendaciones. Para ello preparó un informe en el que detallaba sus hipótesis sobre las eventuales causas y posibles formas de avanzar en esta dirección. En consonancia con su programa para la justicia social, la OIT estableció para la CAT una Comisión de Seguros Sociales que tuvo por objetivo estudiar las particularidades americanas de la seguridad social, tanto en su formulación como en el alcance de las medidas adoptadas, y proponer en forma de resoluciones la institucionalización de su programa basado en el régimen de seguros sociales, base de su modelo de bienestar.

a) La convergencia en la seguridad social.

La entrada de la seguridad social a la CAT fue a través de la Comisión de Seguros

25 "Las decisiones de la Conferencia tendrán la forma de resoluciones dirigidas al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo". Conferencia 1936, 325.

26 Memoria 1939, VII.

27 Conferencia 1936, 10.

Sociales a partir de un informe introductorio elaborado por la OIT que contenía *"los distintos aspectos de los seguros de accidentes, enfermedades, invalidez, vejez y muerte²⁸"*. Este informe era la traducción institucional de la convicción de *"que la justicia social tiene una base firme, sólida, en evitar que el trabajo se convierta en fuentes de males e infortunios²⁹"*.

A pesar de las divergencias que presentaron los distintos actores en el proceso de construcción institucional que se dispuso dentro de las CAT, nadie rechazó las iniciativas en torno a ampliar la protección obrera hacia la seguridad social. *"No hay un solo país en América, grande o pequeño, que no atribuya a los seguros sociales, científicamente establecidos, la solución de los problemas más graves que afectan a la clase trabajadora³⁰"*.

Se entendía que *"toda cesación o interrupción del trabajo -sea por accidente de trabajo, por enfermedad, por vejez, invalidez o muerte prematura, o por paro involuntario- destruye la base económica de la existencia de la familia y provoca la miseria y las privaciones para el trabajador y los suyos³¹"*, por lo que representaban variables que no podían quedar desatendidas.

El modelo de bienestar construido por la OIT se basaba en el régimen de seguros sociales. Este modelo fue concebido como *"la política que la sociedad organizada realiza para proporcionar a una parte de su población aquella protección que los demás habitantes necesitan menos³²"*. Tras esta conceptualización estaba la convicción de que los seguros sociales eran necesarios para garantizar la estabilidad social y sus objetivos fundamentales eran prevenir, cesar, compensar o atenuar las consecuencias económicas y sociales que generaba la incapacidad de trabajo.

"Todo régimen de trabajo humano, basado en la justicia social más elemental, debe necesaria y eficazmente proteger a los trabajadores contra todos los riesgos profesionales y sociales: accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades en general, maternidad, invalidez, vejez y muerte prematura, y paro involuntario. Estos seguros deben ser establecidos con carácter obligatorio y responder a una función triple: prevención, reparación e indemnización³³".

A juicio de los representantes, *"el seguro social obligatorio es el medio a la vez más*

28 Conferencia 1936, 236.

29 Conferencia 1936, 237.

30 Conferencia 1936, 237.

31 Conferencia 1936, 347.

32 Conferencia 1936, 243.

33 Conferencia 1936, 237.

*racional y más eficaz de procurar a los trabajadores la seguridad a que tienen derecho*³⁴". Consecuentemente, el proyecto de seguridad social asociado a estas consideraciones se estructuró a partir de la siguiente categorización: i) accidentes de trabajo; ii) enfermedad y maternidad; e iii) invalidez, vejez y muerte.

i) Accidentes de trabajo

*"Todo Estado debe establecer y mantener una legislación de reparación de accidentes de trabajo inspirada en el principio del riesgo profesional"*³⁵.

Su campo de aplicación debía concentrarse en todos los asalariados en general, sin consideraciones especiales de ningún tipo, y las prestaciones se cubrirían tanto un pago en especies como un pago en metálico. En caso que el accidente tuviera resultado de muerte, los seguros cubrirían también la figura de los derechohabientes, es decir, prestarle condiciones de seguridad a aquellos cuya existencia dependía del asalariado en cuestión. También los seguros establecieron garantía, como medio de proteger la integridad del seguro otorgado.

ii) Enfermedad y maternidad

*"Todo Estado deberá establecer y mantener una legislación de seguro de enfermedad basada en la obligatoriedad del seguro"*³⁶

Este seguro contemplaba asistencia médica y farmacéutica, una indemnización por enfermedad y una política de prevención asociada. Su campo de aplicación contemplaba a *"toda persona que ejecute trabajos asalariados a título profesional;... a los trabajadores independientes cuyos ingresos no alcancen un límite por encima del cual pueden... cubrir por sí mismos sus riesgos de enfermedad"*³⁷.

Se estableció el origen de los recursos vendrían de las *"cotizaciones de los obreras y aportaciones patronales"*³⁸ por una parte y de la *"intervención financiera de los poderes públicos"* por otra.

34 Informe acerca de las medidas tomadas para dar cumplimiento a las resoluciones adoptadas por la Conferencia de Santiago de Chile, (Ginebra, 1939), pp., 6.

35 Conferencia, 1936, pp., 348.

36 Conferencia 1936, 351.

37 Conferencia 1936, 351.

38 Conferencia 1936, 353.

iii) *Invalidez, vejez y muerte.*

“Todo Estado deberá establecer y mantener una legislación de seguro obligatorio que cubra los riesgos de invalidez, vejez y muerte³⁹”

Al igual que el seguro de enfermedad y maternidad, este seguro partía de las mismas consideraciones de trabajadores para su aplicación, sin embargo este seguro presentó diversas problemáticas producto de la complejidad del establecimiento de un sistema de pensiones dadas las múltiples consideraciones que habían de establecerse.

A pesar de la convicción generalizada sobre los beneficiosos efectos de los seguros sociales, lo cierto es que estos eran imposibles de llevarlos a efecto sin una contextualización exhaustiva de las condiciones específicas sobre las cuales habrían de operar. En este sentido *“la ponderación de los diversos factores que determinan la urgencia o prioridad de los riesgos que han de cubrirse, la inclusión o exclusión de tal región o categoría de trabajadores en el campo de aplicación del seguro, no podría apreciarse de antemano, sino solamente en un terreno concreto⁴⁰”*, el cual representaba la especificidad de cada país y constituía el eje de la labor que la CAT estaba llamada a desarrollar.

De la discusión general y rondas de propuestas, quedó en evidencia que *“en América, los problemas del trabajo, que no tienen ni la gravedad ni la urgencia que alcanzan en otros continentes, son superados en importancia por lo que se relaciona con el nivel de vida y el consumo popular⁴¹”*, por lo que en lo sucesivo, los planteamientos americanos girarían en torno a fortalecer el valor de los salarios y la incorporación de los sectores rurales al proceso de modernización y bienestar. Con ello, quedaba abierta la conferencia a resolver y determinar las variables que aquejaban a las sociedades americanas y que no estaban consideradas en el modelo de los seguros sociales de la OIT.

Estas quedaron plasmadas en las propuestas de Argentina y Chile. La propuesta de Chile, destacó una temática que si bien resultaba ser una parte integral del concepto de seguridad social que manejaba la OIT y completamente transversal al género humano, no había sido explicitado hasta el momento por la organización: el problema de la

39 Conferencia 1936, 354.

40 Informe 1939, 68.

41 Conferencia Americana del Trabajo (1939), 130.

alimentación popular. Por su parte, a través de la Comisión de Proposiciones, Argentina planteó la defensa de los salarios, de los trabajadores inmigrantes y urgente necesidad de legislar para acabar con los abusos del “*truck system*”, constituyendo la base sobre la que la concepción de seguridad social, se amplió significativamente introduciendo elementos humanitarios, económicos, sociales e institucionales, que se plantearon como aspectos transversales a cualquier modelo de bienestar.

A partir de ambas perspectivas surgió una concepción sobre la seguridad social que conjugó el esquema de los seguros sociales establecido por la OIT, con las urgencias del Cono Sur en esta materia.

b) La alimentación popular y la fijación de un salario mínimo.

"Universal en su planteo e ilimitado en sus derivaciones, el problema de alimentación popular se roza con los aspectos más trascendentales de la vida social⁴²". Con estas palabras se introdujo el problema de la alimentación popular en la CAT. La incorporación de esta temática introdujo una perspectiva de bienestar que contribuyó con la ampliación de los márgenes y la óptica con que se abordaban los problemas sociales, avanzando significativamente desde la protección laboral hacia la seguridad social y la conformación de un perfil de bienestar y las condiciones necesarias para materializarlo.

Se entendía que este problema *"interesa en grado máximo a todos los grupos representados en esta Conferencia⁴³"*, sobre todo por las connotaciones humanitarias que revestían las consecuencias de la subalimentación, que incidía en un bajo rendimiento físico y mental, que minaba la integridad moral y ponía en riesgo su salud, y que dentro de las sociedades latinoamericanas afectaba tanto a niños como adultos, contribuyendo sobre todo en los sectores más vulnerables de la población, con el mantenimiento de los índices de mortalidad infantil, y en el caso de los adultos con *"una minoración de todos los coeficientes que reflejan la resistencia y vigor colectivos⁴⁴".*

Las bases de estas consideraciones descansaron en una argumentación científica basada en los últimos avances disponibles en nutrición, que fueron marcando el camino para la incorporación de la medicina social como factor preventivo a la vez que curativo de los

42 Conferencia, 1936, 186.

43 Conferencia, 1936, 186.

44 Conferencia, 1936, 195.

problemas sociales derivados de una alimentación deficiente.

La discusión en torno a la alimentación popular evidenció que uno de los principales problemas que la afectaban, estaba directamente relacionado con la pérdida del poder adquisitivo del salario. La CAT estableció que la misión de los países representados en ella debía ser la creación *“de sabias leyes que protejan al proletariado de explotaciones inhumanas sobre todo en lo relacionado con la alimentación que constituye aproximadamente el cincuenta por ciento del salario, se convertirán las revoluciones en evoluciones pacíficas”*⁴⁵.

Esta perspectiva fue la que predominó en torno a las consideraciones sobre la alimentación, constituyéndose en una temática independiente dentro de la discusión general y sentando tanto las bases de lo que sería una política americana para el establecimiento del salario mínimo, en la que el costo de la alimentación se consideró como la *“base insustituible para la determinación del salario justo y para todo propósito asistencial”*⁴⁶.

A su vez dio cuenta de importantes problemáticas económicas presentes en toda la región, y que vistas desde el largo plazo, las podemos definir como elementos estructurales del desenvolvimiento de las economías latinoamericanas durante gran parte del siglo XX: la inflación y establecimiento de los monopolios comerciales.

Las condiciones para el establecimiento de un salario mínimo, tenían que considerar los cinco factores básicos del bienestar: alimentación, habitación- higiene, vestuario, transporte y educación. En esta perspectiva los problemas asociados al salario trascendían sus efectos desde la figura del individuo trabajador para comprender a quienes dependían de él, generalmente su familia.

El salario debía proporcionar a los trabajadores los recursos suficientes para que estos pudiesen proveerse estas cinco necesidades elementales del bienestar, no solo para sí mismos, sino que también para sus dependientes, por lo que necesariamente la política que se aplicara para subir los salarios y a mantenerlos en equilibrio respecto a los precios, tenía que contemplar una *“asignación familiar”*.

La idea del salario mínimo y familiar se consideró como una apuesta en el sentido de que *“es posible que existan métodos no ensayados todavía, para poner en práctica el principio consignado en el artículo 41 de la Constitución de la Organización, de que el*

45 Conferencia, 1936, 179.

46 Conferencia, 1936, 187.

*salario debe asegurar un nivel de vida adecuado a las condiciones de existencia*⁴⁷". Con ello, al menos a nivel discursivo, se abría una puerta sobre la que América Latina ganaba autonomía para intervenir su política económica y dotarla de un sentido social, a la vez que garantizar condiciones de vida aceptables para un número cada vez mayor de personas.

Para garantizar la efectividad de las medidas, el salario debía quedar "*regulado primordialmente desde el punto de vista de su suficiencia para satisfacer las necesidades esenciales del trabajador y su familia, entendiéndose por tales necesidades, las que atañen a la alimentación, al vestuario, a la habitación y a la educación general y profesional*⁴⁸".

Conseguir el equilibrio salarial requería implementar una serie de otras medidas, que se relacionaban "*con las cuestiones relativas al control de los ciclos económicos y a la prevención del paro casi permanente*⁴⁹". Esta concepción del salario requería de una política económica ajustada a las necesidades alimenticias de la población, la cual debía controlar con igual énfasis, factores como la producción, transporte y distribución, y fijar los precios máximos de mercado.

Un problema que al respecto concentró a la mayoría de los países representados en la CAT, fueron las constantes alzas de precios que resultaban determinantes para la pérdida del poder adquisitivo de los salarios. Los análisis que se hicieron a la problemática del alza de precios, destacó a los "*monopolios como causa del encarecimiento de la subsistencia y forma de la injusticia social*⁵⁰". El problema de los monopolios industriales fue expuesto con mayor profundidad por los representantes obreros, quienes denunciaron la conformación de los "trust". Estas organizaciones a su juicio respondían al carácter de la inserción internacional de América Latina, que permitía la entrada de grandes corporaciones a sus economías, sin que nadie les exigiera establecer regulaciones tendientes a obtener mayores beneficios para el país, sobre todo en términos de bienestar social.

El desarrollo de las propuestas para terminar con los monopolios y contribuir con el mejoramiento de la dieta de la población, sugirió el establecimiento de las industrias alimentarias como "*industrias de importancia vital*⁵¹". Había que coordinar la política

47 Conferencia 1936, 199.

48 Conferencia 1936, 199.

49 Informe 1939.

50 Conferencia 1936, 194.

51 Conferencia 1936, 195.

económica de los Estados para alcanzar la materialización de la justicia social.

c) El Truck system: la defensa del salario por el Cono Sur.

La propuesta argentina de abordar el "truck system" fue acogida por la CAT en pro de la defensa de la integridad del salario, ya que esta constituía *“uno de los aspectos más importantes de la política social de protección y mejora de las condiciones de vida de los asalariados⁵²”*.

Este sistema, que consistía en la práctica de poner dentro de las faenas de trabajo *“economatos o provedurías explotadas comercialmente por el propio empleador o vinculadas de diversas formas a los intereses económicos de este último⁵³”*, y con cobros excesivos. Esta situación iba en detrimento del poder adquisitivo de los salarios y de la libertad de disponer de estos a voluntad del trabajador. La lejanía de estos centros de trabajo respecto a los centros urbanos, favorecía la permanencia de esta situación, ya que por una parte había escasa o nula fiscalización, y por otra, una falta de oferta de productos, la cual, entre otras causas, era obstaculizada por el escaso desarrollo de las comunicaciones .

El tratamiento de estas problemáticas puso de manifiesto *“los problemas generales de la teoría política del salario⁵⁴”* y supuso una solución que abandonaba *“la actitud pasiva del Estado para hacerlo actuar como factor de equilibrio social⁵⁵”*.

El éxito que tuvo la CAT de Santiago fue indiscutido. La conferencia había permitido a los países americanos *“poner de relieve cuáles son las cuestiones fundamentales comunes que tienen que afrontar todos los países de América, lo que nos lleva a intensificar la solidaridad social, política y económica⁵⁶”*. Establecieron la vía que permitiría extender el bienestar al interior de sus sociedades, a pesar de que hacerlo les exigía *“uniformar su legislación social, adaptando a las peculiaridades de cada República los principios e instituciones consagrados en las distintas convenciones del trabajo existentes y los que pudiesen ser adoptados en el futuro⁵⁷”*.

52 Conferencia 1936, 291.

53 Conferencia 1936, 291.

54 Informe 1939, 189.

55 Conferencia 1936, 188.

56 Conferencia 1936, 302.

57 Conferencia 1936, 176.

2.2.La Declaración de La Habana, 1939: Seguridad para la democracia social y económica.

Aunque en un comienzo no se proyectó formalmente darle continuidad a la conferencia, estaba en la convicción de los presentes hacerla permanente. De hecho, la idea tomó la forma de proposición durante la conferencia y fue ratificada por mayoría absoluta. Habían quedado cuestiones por resolver, iniciativas que examinar, cooperación que generar, etc.

Sin embargo, la convicción de que la seguridad social era la vía más indicada para abordar los problemas sociales que ponían en riesgo el orden social, había quedado absolutamente ratificada. Esta consideración se materializó en la primera CAT con el establecimiento de la Carta Fundamental de la OIT en materia de seguros sociales, que fue ratificada por la totalidad de los Estados asistentes y las Comisiones conformadas. Su adopción.

"refleja su voluntad común de progreso y de seguridad social. La resolución marca una nueva etapa en la evolución de los seguros sociales en América. Ha servido para exponer claramente las necesidades y aspiraciones del nuevo Continente, habiendo contribuido su adopción a acelerar y también a dar más firmeza al desarrollo de los regímenes de los seguros sociales⁵⁸"

Con la seguridad social ratificada y frente al contexto de guerra en que nuevamente se encontraba Europa, La Conferencia de la Habana en 1939 tuvo otro tono. Con la paz mundial amenazada y el ejemplo de libertad que representaba América, esta CAT se propuso como una instancia única, en un momento en que *"nunca ha sido más fundamental la importancia de la ayuda americana para la Organización Internacional del Trabajo, y tampoco nunca tan grande para el Nuevo Mundo la oportunidad, de contribuir a la creación de una nueva y auténtica civilización social⁵⁹"*. Era la *"ocasión para reafirmar los principios de la justicia social que la Organización internacional del trabajo tiene la misión de promover, principios a los cuales se han adherido tan fielmente los países de América y que constituyen la única base sólida en que podrá restablecerse la paz mundial⁶⁰"*.

En lo que respecta a la seguridad social, la Comisión que para estos efectos se estableció en La Habana, llamó a los países americanos a poner énfasis en *"la conveniencia de basar su política de seguros sociales en los principios fundamentales adoptados por la*

58 Informe 1939, 18.

59 Memoria 1939, VIII.

60 Conferencia 1939, XI.

*Conferencia de Santiago*⁶¹”, poniendo el acento “sobre las tres funciones del seguro social: prevención, restauración y compensación⁶²”.

La guerra reorientó la discusión sobre la seguridad social hacia una determinación de la posición internacional que adquiriría el continente americano. Políticamente se definió en oposición al fascismo y del comunismo, modelos, que diferían sustancialmente del adoptado por las potencias occidentales y que vulneraban la democracia como un valor universal que consagraba la libertad de los gobiernos y las sociedades de determinar sus propios sistemas políticos, sociales, económicos y culturales. Económicamente, la posición de América Latina se definió respecto a las necesidades de la economía de Estados Unidos, que al ver interrumpidas sus fuentes tradicionales de abastecimiento, se inclinó, a través de la política internacional del Buen Vecino, a estrechar las relaciones con la región y asegurar así el suministro de materias primas.

De este modo, el vínculo entre América y la OIT se profundizó y consolidó en torno a la preservación de la democracia en función del modelo económico. Ambos comprendieron que lo que estaba en juego era el porvenir de la humanidad y que este dependía

“del tipo de civilización que surja a continuación de esta guerra, del tipo de instituciones mundiales que se creen, de la intensidad y lealtad con que se pueda dominar a la masa, de las costumbres económicas y sociales, y de los métodos que se empleen para la evolución social que domina nuestra época⁶³”.

La construcción de esta nueva “civilización” dependía del trabajo en conjunto de la OIT con América, para lo cual acordaron “*proteger y ensanchar las fronteras sociales de la democracia*⁶⁴”. Para alcanzar este objetivo surgió como imperativo poner en marcha el régimen de seguros sociales que ya habían ratificado, ya que era “*necesario que la democracia política vaya acompañada de una democracia económica y social*⁶⁵”, sin estos fundamentos, cualquier intento democratizante no lograría efectividad en el tejido social, con lo cual la acción de las instituciones sociales quedaba nula.

Con la *Declaración de la Habana de 1939*, quedaron explicitados y ratificados los principios sobre los cuales América y la OIT constituían su relación y proyectaban los objetivos de su causa conjunta. Ambos afirmaron

“su fe inquebrantable en la cooperación internacional y en la necesidad imperiosa de

61 Conferencia 1939, 142.

62 Conferencia 1939, 142.

63 Memoria 1939, VI.

64 Memoria 1939, VI.

65 Conferencia 1939, 150.

garantizar la paz y la seguridad, eliminando la guerra como instrumento de política nacional; manteniendo a la luz del día relaciones internacionales fundadas sobre la justicia y el honor... Prometen prestar el firme y decidido apoyo de los Gobiernos y pueblos del Continente Americano, para que la Organización Internacional del Trabajo pueda continuar con un vigor no disminuido, sus altos propósitos de bienestar social⁶⁶

En virtud de las dificultades y de las circunstancias en que se celebraron estas dos conferencias, ambas tuvieron necesariamente un carácter experimental⁶⁷. A pesar de las aparentes restricciones del contexto, las dos conferencias permitieron a los países americanos determinar los objetivos y las instituciones sociales que el Estado debía garantizar para hacer efectiva la democracia. En este propósito, se logró constituir un espacio transnacional, donde los problemas sociales y laborales pudieron abordarse tripartitamente desde los requerimientos de las sociedades latinoamericanas.

Por otra parte, quedó alineada la política de la región con los principios de la social democracia y el liberalismo social que fundamentaban las características del modelo de bienestar de la OIT.

3. La Conferencia Americana del Trabajo de México, 1946: a definir la vía para materializar el bienestar en el Cono Sur.

a) Antecedentes.

Uno de los hitos que definió el carácter de la política de los Estados americanos frente al mundo durante la segunda guerra y da cuenta de los altos grados de influencia que el modelo de bienestar basado en el régimen de seguros sociales de la OIT alcanzó en los gobiernos del continente, fue la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que se reunió en Santiago de Chile en 1942 en el marco de las Conferencias de la Unión Panamericana. La CISS fue concebida como

“un organismo permanente de cooperación que actuará en relación con la Oficina Internacional del Trabajo y que se propone inspirándose en los principios aprobados en materia de seguridad social por las conferencias tripartitas del trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, desarrollar y facilitar la cooperación de las administraciones e instituciones de seguridad social⁶⁸”.

No solo quedaron constituidas las instituciones de la seguridad social como modelo aplicable a escala americana, sino que además dejaba a la OIT como la organización

66 Conferencia 1939, 308.

67 Conferencia 1946, 5.

68 Memoria del Directos de la Oficina Internacional del Trabajo (Montreal, 1946), 112.

rectora y guía de este proceso. Los fundamentos para la conformación de la CISS asociada a la OIT se consideraron como *“la consecuencia natural de la inminente participación que ha tomado en el desarrollo de la legislación de seguridad social en el hemisferio y, principalmente, en América latina”*⁶⁹.

A pesar de que

“los alcances de las recomendaciones de las CISS eran sugerencias que se extendían a los países miembros que si bien fueron seriamente estudiadas, debatidas y votadas otorgaban la libertad y la voluntad de velar por su adopción de acuerdo a las posibilidades y necesidades nacionales”⁷⁰”

De igual forma estas conferencias abrieron un espacio propiamente americano a las directrices de la OIT, ya que le proporcionaron la flexibilidad necesaria para integrar su normativa de acuerdo a la particularidad de las necesidades nacionales, cuestión que había sido la temática central en la CAT de 1936.

Además de abordar los clásicos elementos de la seguridad social de la OIT, como los seguros de invalidez, vejez, muerte y desempleo, *“la conferencia recomendó a los países de América... que dirijan su política de seguridad social hacia la unificación y generalización de esos beneficios, dentro de un sistema de seguro social obligatorio”*⁷¹.

Con ello, la seguridad ampliaba su rango y carácter de aplicación y administración dentro del continente, que se orientaba hacia la conformación de un sistema nacional de seguridad, superando su operatividad selectiva, que se enfocaba principalmente en los sectores industriales, que a su vez, eran quienes lograban ejercer presión a través de los sindicatos. Ahora la seguridad social y el bienestar se comprendían como un proyecto de Estado, donde la integración de los sectores antes excluidos, como los trabajadores rurales e indígenas, pasó a ser prioridad.

Por otra parte, como había quedado establecido en la primera CAT, la importancia de los cuidados médicos y salud de los trabajadores y sus familias, fueron integrados a las red institucional que exigía el establecimiento de la seguridad social. También se incorporaron temáticas que no habían sido abordadas en las CAT anteriores como la educación y la formación profesional, cuyo abordaje respondió a una comprensión sobre la seguridad social en función de los objetivos más directos que presentaba el régimen económico. Si bien constituían elementos fundamentales del bienestar y del nivel de vida, también se articulaban a los factores de producción y a los requerimientos del

69 Memoria 1946, 5.

70 Patricia Flier, 201.

71 A.J. Altmeyer, “Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social,” Boletín de la Unión Panamericana, 1946, 145.

sistema productivo y las exigencias que imponía a los Estados la complejización de la industrialización dirigida.

La CISS concluyó con la denominada *Declaración de Santiago de Chile*, en la cual los Estados representados “*formularon una filosofía de la seguridad social, expusieron el rol del seguro social y un programa de cooperación interamericana*”⁷², que quedó establecido en los siguientes principios:

“1. La Sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida. 2. El poder de los recursos económicos y técnicos, debe aprovecharse en la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos. 3. El objetivo económico no basta por si solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción. 4. Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos”⁷³.

b) La Conferencia Americana del Trabajo de México, 1946: la consagración de la vía para alcanzar la justicia social.

Interrumpidas en el transcurso de la segunda guerra mundial, las CAT reanudaron sus sesiones en 1946. “*La Conferencia de México se reúne en momentos en que todos los esfuerzos tienden a la reconstrucción del Mundo, no sólo en el aspecto material sino en el intelectual y moral, dentro del sano concepto de la universalidad*”⁷⁴.

Esta conferencia fue significativa tanto para la OIT como para América Latina. Para la OIT, única organización sobreviviente de la paz de Versalles, representaba un triunfo para la consolidación de su perspectiva democrática y universalista, y para el fortalecimiento de su misión dentro del continente, especialmente en América Latina. El trabajo que la organización llevó a cabo en los años de guerra

“la ha capacitado para tomar una acción más enérgica en el futuro a fin de proteger a los Estados débiles. Nuestras condiciones de vida, nuestras angustias, la variedad de nuestros problemas, nuestras posibilidades de desarrollo le son ya familiares y le permiten ejercer una acción docta en pro de las naciones latinoamericanas y una influencia inmensa en nuestro continente.”⁷⁵

La evaluación positiva de las CAT anteriores, sumada a la experiencia de la CISS fueron los argumentos que sostuvieron el paradigma de la OIT en la región. A juicio de la

72 Memoria, 1946, 97.

73 Memoria, 1946, 97-98.

74 Conferencia 1946, 6.

75 Conferencia 1946, 19.

conferencia *“la experiencia nacional y la experiencia internacional de los países americanos ha crecido enormemente y ha llevado a la conclusión, al convencimiento, a los principales sectores de nuestro pueblo de que sin justicia social, sin programa económico es absolutamente inútil hablar de régimen democrático interno y de relaciones democráticas entre las naciones*⁷⁶.

La democracia se perfilaba como el valor esencial que aglutinaba y coordinaba las políticas nacionales e internacionales. La lectura del proceso de guerra se sustentó en que *“la movilización general de las fuerzas democráticas en el esfuerzo de guerra fué acompañada por una creciente determinación de que la victoria no fuera únicamente una victoria militar, sino el preludio para una paz que consagrara las cuatro libertades del Presidente Roosevelt*⁷⁷”, es decir, la libertad de expresión, la libertad de religión, la libertad de vivir sin necesidades y la libertad de vivir sin miedo⁷⁸. Democracia y libertad se esbozaban así en el contexto mundial, como las máximas aspiraciones de las naciones, que articuladas en el factor trabajo, constituían los pilares para obtener la paz universal.

Con la política social del continente ya alineada con el modelo de los seguros sociales de la OIT, y los preceptos del nuevo orden mundial ya integrados a su itinerario, las CAT dejaron de concentrarse en los objetivos de la política social y su estructura institucional basada en los seguros sociales, para concentrarse en los medios que permitirían llevar a la realización práctica los principios sobre la seguridad, el bienestar y la democracia que defendían las Américas en conjunto con la OIT.

Al igual que en la CAT de La Habana, la discusión general de la CAT de ciudad de México se orientó a partir del análisis contenido en la Memoria del Director de la Oficina, cargo que para 1946 recaía en Phelan. Si bien la memoria contenía diversos aspectos, que habían sido también explicitados y analizados en la Memoria de 1939, la discusión en esta CAT se enfocó mayoritariamente en factores económicos. También las comisiones conformadas respondieron a este principio.

El foco de atención se movió desde los alcances, beneficiarios y modos de financiamiento de la seguridad hacia cómo conseguir una economía que permitiera

76 Conferencia 1946, 36.

77 Memoria 1946, 3.

78 Estas libertades fueron expuestas por el presidente Franklin Roosevelt en 1941 en un discurso pronunciado ante el Congreso y el pueblo de Estados Unidos, con el objetivo de exponer los peligros que representaba el conflicto bélico europeo para su país. Estas cuatro libertades, fueron los fundamentos para los argumentos que justificaban el ingreso de este país a la guerra.

sostener armónicamente el modelo de bienestar.

A partir de una “*clara comprensión de que los problemas económicos siempre tienen un fondo social y que la solución de las injusticias sociales ha de ser el objetivo final de toda política de desarrollo económico*”⁷⁹, la gestión económica del trabajo tras el modelo de seguridad social de la OIT tomó forma en América al conceptualizar el carácter de la paz sobre “*tres bases esenciales: seguridad, producción y justicia social. Si alguna de estas falla derrumbará toda la estructura*”⁸⁰. La estructura a construir, se encontraba en “*una economía madura, estable y próspera, donde los niveles de vida de la población sean los más elevados posibles*”⁸¹.

a) Los imperativos de la posguerra: la economía planificada

La OIT había sistematizado su primer saldo de experiencia en Filadelfia. En 1944, esta conferencia expuso los progresos tanto ideológicos como institucionales sobre su estrategia y modelo de bienestar. En esta Declaración se comprobó una intensificación de la predominancia explicativa de los factores económicos para fundamentar la existencia de las instituciones sociales. En su visión, la dotación de los factores económicos eran determinante tanto para la aplicación de la seguridad social, como para su funcionamiento. La economía era una pieza fundamental para generar el círculo virtuoso entre los niveles de vida de la población, el crecimiento económico, el bienestar, bases para evitar la lucha de clases.

Condensando los principios éticos y filosóficos de la concepción del bienestar a la que adhirió América Latina e

“inspirándose en los grandes ideales democráticos, en los anhelos de superación social que alientan a las naciones de nuestro hemisferio y en la urgente necesidad de industrializarnos, como único medio de convertir a la América toda en un mundo en el que la igualdad económica nos conduzca a una existencia superior y a una vida que no sea carga pesada para el hombre, ni motivo de explotación, sino de felicidad humana”⁸².

El desprestigio que el liberalismo a ultranza había adquirido luego de la gran depresión y el éxito de las medidas proteccionistas que en distintos lugares se tomaron para enfrentar la crisis y sobrellevar la segunda guerra mundial, situaron a la economía planificada en un sitio de prestigio que le valió una notable proyección, en la que América Latina no fue la excepción.

79 Memoria 1946, 23.

80 Conferencia 1946, 255.

81 Memoria 1946, 23.

82 Conferencia 1946, 20.

Las condiciones económicas que afectaron a América Latina durante la guerra, impactaron sobre su estructura interna, modificando los componentes que sostenían el crecimiento económico, y con ello también la estructura ocupacional.

Estas tendencias generaron las condiciones para que en 1946, todos los sectores económicos y sociales, apostaran por la industrialización como motor del bienestar.

“respecto de cuáles son los propósitos de la industrialización, para qué la queremos, por qué estamos defendiéndola. Ante todo, por un motivo; porque es preciso elevar el nivel de vida de las grandes masas populares. La industrialización debe mejorar la existencia actual de los grandes sectores de nuestro pueblo, y para ello es necesario ayudar no sólo al proceso de producción, al aumento de la producción, que tiene las consecuencias ya señaladas, sino que es preciso emplear procedimientos complementarios que conduzcan a la misma meta u objetivo⁸³”.

A pesar de las diferencias de forma que presentaron los representantes gubernamentales, patronales y obreros, frente a los eventuales caminos que podía tomar el proceso de industrialización, en esta CAT quedó de manifiesto el vínculo entre el el bienestar y la producción económica.

b) La educación y la formación profesional: la calificación del trabajo y la producción.

El tema de la educación y la formación profesional entró en el debate de la CAT como un medio fundamental para conseguir los elementos humanos necesarios para potenciar la industria latinoamericana. Si bien la educación no había sido incorporada como un tema central a las CAT, para la OIT era un aspecto que desde su conformación había estado presente, pero que en América Latina no había tenido foro todavía. De todos modos y a pesar de encontrarse entre una de las principales preocupaciones de la OIT para 1946.

“desde el año de 1919 figuraba este punto de la organización vocacional y técnica como una de las más urgentes necesidades de los países americanos. Ha pasado más de un cuarto de siglo para que hoy felizmente la Conferencia adoptara en definitiva este instrumento de colaboración y mejoramiento. Es indudable que este programa de formación vocacional está íntimamente ligado al deseo expresado por todos los delegados de los países americanos en el sentido de fomentar el desarrollo industrial de estos países⁸⁴”.

Bibliografía

Altmeyer, A.J., Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Boletín de la Unión Panamericana, 1946.

Flier, Patricia, Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de

83 Conferencia 1946, 41.

84 Conferencia 1946, 244-245.

seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Buenos Aires: Prometeo, 2006).

Galbraith, John, *Historia de la Economía* (Barcelona: Ariel, 2011).

Herrera, Patricio, Herrera Fabián, coord., *América Latina y la OIT. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919- 1950)* (México: Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012),

Jensen, Jill, "From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and Inter- American Social Security Standards, 1936- 1948," *International Labor and Working Class History* 80 (2011): 215-240.

Saunier, Pierre- Yves, "Circulations, connexions et espaces transnationaux", *Genèses* 57 (déc.2004): 110- 126.

Seekings, Jeremy, "The ILO and Social Protection in the Global South, 1919-2005" (ILO Century Project)

Fuentes

Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Actas de las Sesiones, Santiago de Chile, 1936. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1936.

Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Actas de las Sesiones, La Habana (Cuba), 1939. Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1941.

Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Actas de las Sesiones, México, 1946. Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1946.

Informe acerca de las medidas tomadas para dar cumplimiento a las resoluciones adoptadas por la Conferencia de Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1939.

Memoria del Director de la Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1939.

Memoria del Director, Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1946.