SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XI *EPOCA III*

NÚM. 14

MARZO-ABRIL

1962

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

INDICE

Pág.

ESTUDIOS:

Antecedentes Sobre el Cálculo del Costo de la Seguridad Social de Chile, para los años de 1956 y 1957.
Superintendencia de Seguridad Social de Chile. 7

Bolivia y la Seguridad Social.
José S. Venegas Iporre 23

Régimen Pensionario de los Profesionales Universitarios en el Uruguay.
César Martínez de Georgis 37

El Seguro Social de Enfermedad y La Profesión Médica.
Augusto A. Vives S. 43

NOTICIAS:

Conferencia Sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina. 67

Consejo Federal de Seguridad Social de Argentina 71

Cursos de Estadística para Funcionarios de Instituciones Americanas 79

LEGISLACIÓN:

Reglamento del Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte (Colombia) 85

Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (México). . . . 97

BIBLIOGRAFÍA 117

CONSEJO FEDERAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE ARGENTINA (COFESES)

El 28 de abril del presente año fue creado en la República Argentina el Consejo Federal de Seguridad Social, institución que por su importancia y por su naturaleza amerita un detenido estudio, a cuyo efecto se transcribe a continuación el Artículo que sobre Organización, Estructura y Objetivos, formula su Secretario General Dr. Adolfo Gonzalo Vargas.

Su origen

En distintas oportunidades se había dispuesto la realización de un Consejo Nacional que tratara temas vinculados con la previsión social. Todos los intentos se frustraron por diversas causas, pero, fundamentalmente, porque no deseaba abordarse un problema que para las provincias significaba algo así como inmiscuirse en cuestiones en las que el Gobierno de la Nación pretendía tener exclusividad.

Indiscutiblemente esa ha sido la tónica, y prueba evidente de ello es la concentración de la gran masa de afiliados en las cajas de jubilaciones nacionales, creadas con un criterio de absoluta centralización territorial, aun cuando separadas —no en sentido estricto tampoco— por categorías profesionales.

El crecimiento demográfico que acusa nuestro país; la deformación económico-industrial con sus lógicas secuelas adversas; la aglomeración humana en el Gran Buenos Aires, por el desplazamiento de habitantes de provincias de escaso desarrollo; y varias otras causas concurrentes, han contribuido eficazmente para generar una auténtica insatisfacción social en Argentina, con la consiguiente inquietud de gobernantes, dirigentes gremiales, empresarios y estudiosos.

Numerosos planes fueron y siguen siendo propuestos para contribuir a una solución adecuada; desde el que perseguía la estabilización monetaria hasta el que se propone lanzar decididamente al país a su auténtica expansión económica.

Pero se ha omitido hasta ahora encarar la realización de un plan integral de seguridad social, sin el cual no será posible concretar ningún programa de envergadura que lleve a la Nación al nivel que exigen su riqueza natural, su anhelo de superación y la responsabilidad que le cabe como portavoz de América Latina en el esfuerzo actualizado por lograr las condiciones de desarrollo que sus pueblos reclaman.

Esas circunstancias promovieron la realización del Primer Congreso Interprovincial de Previsión Social, que convocó y organizó el Gobierno de la Provincia de Mendoza a fines de marzo de 1959.

En esa oportunidad se reunieron delegados que representaron a dieciséis provincias y al Gobierno de la Nación, aprobándose una serie de

recomendaciones sobre reciprocidad jubilatoria, acerca de los problemas económico-financieros de la previsión social; respecto de la racionalización administrativa en órganos de previsión; con relación a la necesidad de coordinar planes de vivienda; y, aun cuando no se formuló un plan concreto, se declaró expresamente la necesidad de reorientar la seguridad social en el país.

A este último efecto se recomendó la creación del Consejo Federal de Seguridad Social (C.O.F.E.S.E.S.), para actuar como organismo permanente de investigación, consulta y coordinación de los planes de Seguridad Social. El proyecto había sido presentado por la delegación de Córdoba.

En cumplimiento de tan importante recomendación, el 29 de agosto de 1959 se reunieron en la ciudad de Santa Fe representantes de los Gobiernos de la Nación y de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Fe y Tucumán.

Se decidió entonces crear el Consejo Federal de Seguridad Social, y al día siguiente —30 de agosto de 1959— se aprobaba por unanimidad su Carta Orgánica, cuyo texto va en el apéndice de este número.

Nacía así un organismo que tiene asignada una trascendente misión: estudiar la realidad argentina y procurar soluciones posibles, razonables, justas e innegables compatibles con aquella realidad y con los reclamos de la población —en el campo de seguridad social, se entiende.

Si lo logra, como nos lo hemos propuesto, la Nación habrá superado uno de los factores que más gravitan en la inestabilidad interna de su economía, y tendrá también una muy valiosa contribución para lograr la paz social.

En el preámbulo de la Carta Orgánica del Consejo se anuncia que "los representantes de los Gobiernos de la Nación y de las provincias, compenetrados de la prevalencia que tiene la seguridad social como derecho fundamental del hombre, y comprendiendo que es necesario procurar la seguridad económica de los habitantes de la Nación frente a los hechos sociales. . .", deciden crear el Consejo Federal de Seguridad Social, cuyo objetivo fundamental consiste en recomendar la adopción de las medidas de gobierno que corresponden para:

a) "Estructurar el sistema de Seguridad Social más conveniente para el pueblo argentino, procurando su seguridad económica, frente a los hechos sociales;

b) Realizar las investigaciones y estudios que sean menester para la proposición de las fórmulas de prestaciones que se ajusten a la realidad económica de la Nación y las necesidades de sus habitantes;

c) Coordinar la labor que en el orden científico realizan las instituciones de la Nación y de las provincias en materia de seguridad social, con el propósito de propender al desarrollo de ésta".

Como surge de lo transcripto, los fines asignados al C.O.F.E.S.E.S. tienen gran amplitud y deben realizarse prontamente porque así lo exige el estado económico-social del país, según lo dijimos antes.

Por el inciso *a)* se incorpora un principio definitorio del objetivo de la seguridad social, que importa una novedad y que significa, al propio tiempo, adjudicar a la materia un campo vastísimo. Ese principio es que la seguridad social debe procurar la seguridad económica para el pueblo argentino frente a los hechos sociales.

¿Qué movió a las representaciones reunidas en Santa Fe a adoptar una fórmula tan amplia?

¿Por qué, en lugar de los conceptos conocidos de prever los "riesgos" o las "contingencias", se prefirió "hechos sociales?"

¿Por qué lo de "seguridad económica"?

Estas interrogantes tienen respuesta adecuada, en su conjunto, sosteniendo:

1º—Que los conceptos de "riesgo" o "contingencia", implican una limitación al ámbito de actividad de la seguridad social, por cuanto el primero se refiere a la proximidad o posibilidad del daño o del perjuicio, y el segundo a la posibilidad de que algo suceda o no suceda.

2º—Que por el concepto "hecho social", sociológicamente considerado, se reconoce "todo hecho identificable que participa de la naturaleza de una relación, proceso o valor social".

3º—Que el concepto "seguridad económica" contenido en el inciso *a)*, resume todas las posibilidades de las prestaciones de seguridad social, por considerar que cualesquiera sean los servicios que se implanten por medio de los programas que se elabore, han de concretarse mediante asignaciones y servicios financiados compatibles con las necesidades de cada momento, de cada familia y de cada "hecho social" que les dé origen.

Consideramos que no hemos errado el camino al adoptar esa fórmula, toda vez que la "Carta de Buenos Aires" aprobada por la Tercera Reunión de la Conferencia Internacional de Seguridad Social que tuvo lugar en Buenos Aires en marzo de 1951, sostuvo que el objeto primordial de los planes de seguridad social de los países de América, consiste en la elevación del nivel de vida de sus habitantes, destacando que la prestación de trabajo otorga el derecho al goce de ciertos beneficios sociales que superen las exigencias mínimas de los estados de necesidad, en razón de ser —el trabajador— quien contribuye a la creación de la riqueza nacional.

Esta es una interpretación ampliatoria de la contenida en el Artículo V de la Carta del Atlántico, en la que se vinculó estrechamente el principio de la seguridad social —no en sentido estricto— con la promesa de mejores sueldos y el desarrollo económico.

En 1942, cuando las Naciones Aliadas y las organizaciones internacionales de que aquéllas formaban parte estaban en plena labor de preparación de programas para la post-guerra, el Director interino de la Oficina Internacional del Trabajo, Mr. Edward Phelan, sostuvo que "Seguridad Económica para cada individuo, significa más que evitar el desempleo; significa medidas y sistemas económicos tales que produzcan este resultado, eliminando así la inseguridad económica en la vida del obrero común. Además —decía Mr. Phelan— con esto se pretende asegurar, para él

y su familia todo lo necesario que le permita en la juventud, durante sus años de actividad, y en la vejez, ocupar un lugar decente en la vida de la comunidad, sea cual fuere la contribución que puedan prestar sus dotes y capacidad."

La amplitud que Mr. Phelan asignaba a la seguridad social y la indudable importancia que le atribuía en el desenvolvimiento normal de la comunidad, que por otra parte es compartida por la doctrina contemporánea con llamativa coincidencia, da por tierra con el antiguo concepto que constreñía a la seguridad social a la única misión de lograr la ocupación plena.

No negamos, por cierto, que tiene relevancia particular en todo país el logro de la ocupación plena; pero sostener que ése es el único norte de la seguridad social, comporta caer en el error de limitar sin causa el ámbito de su actividad.

Al propio tiempo, es oportuno destacar que cuando hablamos de "seguridad económica" no nos referimos, exclusivamente, a que las prestaciones deben ser pecuniarias, como se advertirá del rápido análisis de algunos "hechos sociales" que dan motivo a la implantación de servicios sociales.

Así la seguridad económica está dada, también cuando al individuo se le presta asistencia sanitaria adecuada para restablecerse de las dolencias que lo alejan de su trabajo habitual; cuando al niño moral o materialmente abandonado se le asiste convenientemente, capacitándolo para la actividad futura que debe cumplir en beneficio propio y de la sociedad de la que forma parte; cuando a la madre se le brinda la atención debida junto con su recién nacido; cuando al inválido se le procura rehabilitar físicamente o capacitarlo para su desplazamiento a otro tipo de trabajo compatible con su capacidad laborativa remanente; cuando a la familia se le aseguran los medios idóneos suficientes para resolver convenientemente situaciones inesperadas que conmueven o destruyen el equilibrio económico o cuando se asiste debidamente al trabajador en caso de desempleo, reubicándolo mediante el desplazamiento tecnológico o territorial; cuando a nuestros ancianos les aseguramos vivienda, vestido, alimentación y asistencia sanitaria; en fin, cuando todos los habitantes de la Nación pueden desarrollar sus aptitudes —en actividad, y aun en pasividad— sin el acecho constante de la inseguridad económica propia de su familia, en el presente o para el futuro.

Un hombre en estado de inseguridad económica actual, representa la forma típica de la insatisfacción, de la impotencia y del peligro social; un hombre en estado de inseguridad económica futura, vive con la preocupación del mañana, sin poder brindar su esfuerzo de hoy en plenitud, alertado por la restricción que le estrecha su horizonte y le niega toda visión en perspectiva.

Adviértase que no nos mueven sólo impulsos materialistas al exponer la teoría de la seguridad económica como medio indispensable para arribar al estado de tranquilidad general; pero a nadie escapa que por mucho espíritu que pretenda ponerse en el quehacer diario y por muy romántico

que resulte desdeñar el materialismo, hay una realidad que nos golpea constantemente y que nos enseña que el comienzo de la paz social, de la cultura y aun de la elevación espiritual en los pueblos, radica en la solidez de su economía.

Un país atenaceado por la miseria nunca podrá estar de pie, siempre carecerá de los medios que le permitan a su pueblo el acceso a la cultura, a la ciencia, a las artes, para —luego— arribar con todo ello a la ideal aspiración universal: el bienestar general.

De la misma manera, un individuo acosado por la necesidad, muy poca cosa puede hacer en beneficio propio y de sus semejantes.

Sólo cuando ese hombre tiene la certidumbre de la seguridad económica suya y de su familia —en el presente y para el futuro—, está en condiciones de realizarse en su vocación, entregando a la sociedad todo el esfuerzo, todo el talento y todas las posibilidades que su capacidad creadora es capaz de ofrecer.

A esa seguridad económica sólo es posible llegar mediante la adopción de un plan de seguridad social —racional e integral— que se implante en beneficio de todos los habitantes de la Nación, uniéndolos en un pacto de solidaridad social "que sirva y se nutra, a su vez, del desarrollo económico, social y cultural del país", como se sostiene en el preámbulo de la Carta Orgánica del Consejo Federal de Seguridad Social de la República Argentina.

Este es el objetivo asignado al C.O.F.E.S.E.S.

Cada vez que se dispone la creación de un organismo del tipo del C.O.F.E.S.E.S., hemos pensado que deben existir causas muy serias que determinen a las provincias a buscar soluciones de conjunto.

Independientemente de estar interesadas todas ellas en que la función del gobierno se realice armónicamente en beneficio de todo el pueblo de la Nación, de suerte que sus habitantes tengan las mismas posibilidades en igualdad de circunstancias; los motivos expuestos al comienzo y que determinaron la convocatoria del Primer Congreso Interprovincial de Previsión Social crearon auténtica inquietud en las provincias.

Se advertía que era necesario adoptar soluciones a fondo, que transformasen el panorama de la seguridad social argentina, tan limitada en cuanto a la extensión de sus servicios y tan deformada en relación a determinadas prestaciones.

En nuestro país existe una verdadera psicosis con respecto al sistema jubilatorio, y en él está centrada la atención de la opinión pública, olvidando que existen una serie de hechos sociales para los que aún no se han provisto las debidas prestaciones y que perturban seriamente la vida nacional.

En relación a esos hechos sociales no cubiertos por servicios de seguridad social, o cubiertos deficientemente, no se concilia el pensamiento y las necesidades sociales de la población con la evidente desprotección en que se encuentra la niñez abandonada moral o materialmente.

Tampoco existe relación entre la riqueza que proporcionan las fuerzas del trabajo y la insuficiente cobertura del riesgo profesional, prevista por la ley de acción o de la readaptación profesional del hombre que resulta con incapacidad permanente para la clase de trabajo que realizaba hasta el momento de sufrir accidente o enfermedad reductiva de su aptitud laborativa.

Menos aún existe proporcionalidad entre el elevado significado social que reviste la maternidad y la escasa y casi nula asistencia que se presta a la mujer en trance de ser madre y al recién nacido. No es más alentador el problema de la vivienda, que frustra el anhelo de una vida decorosa a tantos jóvenes que se ven impedidos de concretar su matrimonio o que están obligados a vivir rodeados de incomodidades poco menos que insoportables cuando no hacinados y librados a todas las posibilidades antisociales de la promiscuidad.

No es aceptable que a esta altura de nuestra organización social sigamos pendientes de una ley de despido para compensar —siempre deficientemente— el problema del desempleo, cuando es imperioso implantar adecuadas prestaciones, universalmente conocidas, que prevén y asisten a los trabajadores afectados por desempleo o paro forzoso.

Se olvida que la desocupación es un problema que afecta a todos por igual, y que ocasiona graves perturbaciones económicas y sociales. Y no pensemos que la desocupación es algo que se presenta en forma excepcional en nuestro país, porque permanentemente existen trabajadores —sobre todo los no especializados— sin empleo. Un eficaz plan de seguridad social debe prever la prestación correspondiente, y necesariamente, tener en funcionamiento un eficaz servicio de empleo que permita el desplazamiento tecnológico y territorial de los trabajadores disponibles.

Como éstos, hechos sociales que en próximos trabajos hemos de analizar en detalle, están reclamando desde hace muchos años la debida solución. Pero la solución auténtica, no sólo la legislativa que idealmente supera toda dificultad pero que en la práctica resulta muchas veces imposible de adoptar.

Por otra parte, la experiencia recogida en nuestro país, en lo que respecta a la aplicación de los servicios de seguridad social, han demostrado que ha habido un centralismo perjudicial en varios aspectos:

1º—En la orientación de la seguridad social, porque habitualmente el desconocimiento de la realidad del interior del país, ha hecho que los servicios se implanten con criterio ideal —como dijimos antes—, ignorando las características con que cada hecho social aparece o se manifiesta en cada zona de nuestro dilatado territorio. Así se ha impedido adecuar aquellos servicios a las verdaderas necesidades y se han creado sistemas de escasa o nula aplicación.

2º—En la conducción y aplicación de los regímenes en vigencia, porque obligan a los funcionarios a una recargada labor administrativa para mantener en actividad controlada esos servicios, sustrayéndolos del estudio de situaciones no contempladas por la legislación vigente, lo que trae

aparejado el enorme déficit de servicios sociales que la Nación sufre, manteniendo desprotegidos gruesos sectores de la vida nacional respecto de hechos sociales trascendentes o protegiéndolos de manera harto insuficiente.

3º—En la dirección y administración de los actuales regímenes, porque importa crear un privilegio en favor de los afiliados que tienen posibilidades de acudir personalmente a impulsar sus gestiones, relegando o postergando indefinidamente a quienes no pueden hacerlo por razones de distancia.

4º—En cuanto las prestaciones se tramitan y resuelven en la capital federal, obligando a los afiliados del interior a viajar hasta Buenos Aires a activar sus gestiones —con las molestias y gastos consiguientes—, o que lo encomiendan a gestores que siempre cuestan mucho dinero.

5º—También en cuanto posibilitó que las inversiones en préstamos a los afiliados —con fondos reunidos por los aportes de los agentes de todo el país—, se realizaran en un 90% en la capital federal y Gran Buenos Aires, otorgando sólo el 10% a los afiliados del resto del país.

No implica lo expuesto hasta aquí, que haya puesto de manifiesto un excesivo celo federalista de las provincias; menos aún que haya renacido la lucha federal, como alguien sostuvo en Mendoza después de escuchar la exposición de motivos con que se fundamentara la creación del Consejo Federal de Seguridad Social.

Ocurre que las provincias no pueden permanecer indiferentes ante la evidente insuficiencia de la cobertura de hechos sociales como los dados a título de ejemplo, que afectan a sus habitantes, agreden la estabilidad social y lesionan la economía nacional.

Tampoco pueden las provincias, dejar la solución bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Nación, pues ello importaría delegar responsabilidades que necesariamente deben ser compartidas por todas las provincias. No sólo por ser éstas parte del todo que es la Nación, sino porque —como dijimos antes— las características regionales que se manifiesten en distintas zonas territoriales, hacen que deban ser considerados en forma especial numerosos hechos sociales que puedan darse en un lugar determinado de nuestro país y en otros no.

Estos son los fundamentos que han originado la creación del Consejo Federal de Seguridad Social. Las provincias reclaman su participación activa en la formulación de los programas de seguridad social, y creen que mediante la labor que se ha impuesto al Consejo, de orden exclusivamente científico, están en condiciones de prestar un elevado servicio a la República procurando concretar un plan integral de seguridad social que contemple las aspiraciones de toda la población dentro de la realidad nacional.

El Consejo Federal de Seguridad Social fue creado, como hemos visto, por recomendación expresa del Primer Congreso Interprovincial de Previsión Social, celebrado en Mendoza en marzo de 1959, aprobada por dele-

gados del Gobierno de la Nación y de las dieciséis provincias allí representadas.

Posteriormente su Carta Orgánica, verdadero tratado interprovincial (Art. 107 C.N.), instrumentó aquella creación y dio forma a su cometido, indicando también quiénes y cómo gobiernan el Consejo, de dónde provienen sus recursos, etc.

Al crear el Consejo Federal de Seguridad Social, las provincias no han hecho sino uso de una atribución legítima puesto que han establecido relaciones jurídicas en materia no política que hace al interés general.

Ocupándose del C.O.F.E.S.E.S., el doctor Mariano R. Tissembaum, sostiene que su Carta Orgánica es asimilable, por sus caracteres institucionales, "a un tratado interprovincial, de conformidad con lo que instituye el Art. 107 de la Constitución Nacional, en virtud de la ratificación que se hará de la misma por parte de las legislaturas de las respectivas provincias signatarias y además de la Nación".

En razón de compartir el criterio sostenido por el Dr. Felipe Agustín González Arzac en oportunidad de estudiar la naturaleza jurídica del Consejo Federal de Inversiones, me permitiré repetir con él que el convenio de creación del C.O.F.E.S.E.S. "guarda una gran semejanza con una unión de las que el derecho internacional público denomina uniones administrativas, que son las que crean un órgano común de los estados asociados, al cual le atribuyen una limitada competencia, relativa a la prestación de un determinado servicio".

Es indudable además, que al ratificarse legislativamente la Carta Orgánica por cada Estado miembro que adhiera el Consejo, éste tendrá personería en cada uno de esos Estados, por haberse previsto en su Art. 3º que el C.O.F.E.S.E.S. gozará de personería jurídica para el cumplimiento de sus fines.

Con nuestro Consejo ocurre algo parecido a lo que en su momento sucedió con el de Inversiones, cuyo esquema institucional ha trazado acertadamente el doctor González Arzac. Algunas provincias, al dictar su ley de adhesión, han atribuido al C.O.F.E.S.E.S. personalidad pública y privada a la vez.

Como se trata de un órgano destinado al cumplimiento de un servicio público, como es la seguridad social, y puesto que la regulación jurídica mediante la legislación a dictarse, la organización y la administración de los servicios de la Constitución Nacional la reserva al Estado (Art. 14 bis), es obvio que estamos ante una persona de derecho público.

En conclusión, el Consejo Federal de Seguridad Social es un organismo autárquico, de derecho público, integrado por los Estados ratificantes de su Carta Orgánica, gobernantes por autoridades propias, con funciones perfectamente definidas en su estatuto, y con personalidad jurídica y competencia en cada uno de los Estados miembros.