

# SEGURIDAD SOCIAL

AÑO XVII

NUMS. 52-53

EPOCA III

VIII CONFERENCIA INTERAMERICANA  
DE SEGURIDAD SOCIAL

XV REUNION DEL COMITE PERMANENTE  
INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

REUNIONES DE LAS COMISIONES REGIONALES  
AMERICANAS DE SEGURIDAD SOCIAL

## MEMORIA DE LABORES

TOMO II

Informes

JULIO-OCTUBRE

1968

MEXICO, D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS  
GENERALES DE LA C.I.S.S. Y DE LA A.I.S.S.  
ORGANO DE DIFUSIÓN DEL CENTRO INTERAMERICANO  
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

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

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

## I N D I C E

<b>INFORME I</b>	
INFORME DE LA SECRETARIA GENERAL Dr. Gastón Novelo .....	11
<b>INFORME II</b>	
DESARROLLOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA EN EL PERIODO 1963-1967. SECRETARIA GENERAL CPISS. Lic. Luis García Cárdenas .....	51
<b>INFORME III</b>	
EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA POBLACION RURAL. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Lic. Ricardo García Sáinz Dr. César Lechuga Act. Alejandro Hazas .....	73
<b>INFORME IV</b>	
ESTUDIO TECNICO ADMINISTRATIVO DE LOS PROBLEMAS DE AFI- LIACION, COTIZACION Y CONTROL, RELATIVOS A LOS TRABAJA- DORES INDEPENDIENTES, DOMESTICOS Y A DOMICLIO. CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL. Lic. Carlos Ma. Campos Jiménez .....	229
<b>INFORME V</b>	
ASIGNACIONES FAMILIARES EN AMERICA. FINANCIAMIENTO. INSTITUTO DE PREVENCIÓN SOCIAL, ARGENTINA. Dr. Carlos A Paillas .....	255
ADMINISTRACION. SUPERINTENDENCIA DE SEGURO SOCIAL, CHILE. Sr. Manuel García Merino .....	281
PRESTACIONES. CONSEJO CENTRAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES. Dr. Elbio Fernández Capurro .....	321
<b>INFORME VI</b>	
RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA MEDI- CO SOCIAL. CAJA DE SEGURO SOCIAL, PANAMA. Dr. Luis D. Alfaro .....	343
<b>INFORME VII</b>	
PRESTACIONES SOCIALES EN LOS REGIMENES DE SEGURIDAD SO- CIAL EN AMERICA. SECRETARIA GENERAL DEL CPISS. Lic. Juan Bernaldo de Quirós .....	379
<b>INFORME VIII</b>	
COORDINACION DE LA PROGRAMACION Y EJECUCION DE LOS PLA- NES NACIONALES DE DESARROLLO ECONOMICO CON LA SEGURI- DAD SOCIAL. CONSEJO CENTRAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES, URUGUAY. Dr. Carlos M. Mattos .....	435

**INFORME V**

**ASIGNACIONES FAMILIARES EN AMERICA**

**PRESTACIONES**

**PONENTE:**

**CONSEJO CENTRAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES**

**URUGUAY**

**DR. ELBIO FERNANDEZ CAPURRO**

## ANTECEDENTES

En el año 1964, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social incluyó en su VII Reunión realizada en Asunción del Paraguay el tema "Prestaciones Familiares Generales" otorgando al Uruguay y en particular al Consejo Central de Asignaciones Familiares, el honor de ser su relator.

Se procuraba hacer una actualización de las realizaciones americanas en esta materia, de acuerdo con el énfasis puesto por la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, sobre las medidas de protección que se deben al núcleo familiar, a la madre y al niño, por la Seguridad Social.

El examen de los sistemas imperantes en cada Estado y de las condiciones económicas, demográficas y sociales de la población latinoamericana, dio mérito a la Resolución N° 43, documento trascendente, cuyos términos mantienen total vigencia.

- 1.—"Puesto que la familia es la unidad básica de la Sociedad, su salud, estabilidad y beneficio son de vital importancia para cada país". Es necesario que a cada niño le sean garantizados los medios imprescindibles para asegurar un nivel de vida que le permita la satisfacción física, espiritual y moral necesaria para su concreta formación y desenvolvimiento, preferentemente dentro de su propia familia".
- 2.—"Es deseable que se elaboren programas para equilibrar en cuanto sea posible el costo de sostenimiento de los niños, ya sea por medio de asignaciones en efectivo o de servicios, para que los padres no se hallen en situación tal que los obligue a reducir el nivel de vida familiar".
- 5.—"El modo de proporcionar los beneficios familiares es menos importante que la extensión de esos beneficios".
- 7.—"Las prestaciones familiares en efectivo o en servicios, o bien en forma combinada, deberán aplicarse en cada país

de acuerdo con sus condiciones internas, sociales, económicas y demográficas...”

Estos principios programáticos cuya validez se mantiene sin ninguna variación, informaron las siguientes Recomendaciones que todas las delegaciones estuvieron dispuestas a sostener y a promover su cumplimiento:

- 1.—Los Estados americanos deberían instituir sistemas de prestaciones familiares o ampliar los ya existentes, coordinándolos con todas las formas de actividad tendientes a la protección integral de la familia.
- 2.—Cada Estado, de acuerdo con sus propias condiciones económicas, sociales y demográficas, debe determinar el grado, la forma y el orden en que habrá de implantarse o ampliarse esa protección.
- 3.—Se recomienda que los Estados Americanos estudien la conveniencia de concertar tratados de reciprocidad, en lo que se refiere a las prestaciones familiares y esta recomendación se dirige fundamentalmente a los países que tengan fronteras comunes.

En 1960, la VI Conferencia, en su trascendente Declaración de México sobre los Principios de la Seguridad Social Americana, ratificó esas recomendaciones al expresar que la Seguridad Social implica... (15) “Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y de la Comunidad de que se forma parte”.

En esta VIII Conferencia, retomamos el estudio de entonces, con un doble propósito: evaluar en cuanto se recogieron los principios aprobados y señalar aquellas experiencias que puedan ser útiles para lograr la más efectiva aplicación de las recomendaciones, en el menor lapso posible.

Las prestaciones de Asignaciones Familiares, fueron definidas en la IV Conferencia, como medio de clarificar las diferencias entre los dos métodos confrontados entonces. Por una parte, la Asignación en dinero, prestación fundamental servida por los regímenes convencionales de Argentina y Chile y por los sistemas legales vigentes en

Canadá y Uruguay. Por la otra, la prestación de beneficios en especie, realizadas por la mayoría de los países americanos.

**“La Asignación Familiar** propiamente dicha, es la parte de prestación en dinero destinada a la protección de la familia según el número de hijos.—**La Prestación Familiar** o el Beneficio Familiar en la lengua inglesa, término más amplio, comprende todos los beneficios sociales, incluidos los pagos en dinero y en especie, hechos a favor de la familia”.

Con este criterio es que habrán de objetivarse las conquistas logradas desde 1952 a la fecha y la situación actual de América en cuanto a las “Prestaciones de Asignaciones Familiares y su campo de aplicación”, ampliándolo en los alcances y precisiones de la definición utilizada por la AISS y que fuera recogida por la Secretaría General en la redacción del cuestionario circulado para los fines de este estudio:

“Debe entenderse por Asignación Familiar toda prestación en dinero o en especie, cuyo objeto sea favorecer la constitución o el desarrollo normal de las familias, ya sea aportando una contribución regular y permanente para el sostenimiento de las personas a cargo del cabeza de familia, o bien proporcionando una ayuda especial en determinados momentos de la vida de las familias y, en particular, en el momento de su constitución, pero independientemente de la idea de que cubre un riesgo social.— Por lo demás, una Asignación Familiar puede tener como objetivo secundario el fomento directo de la natalidad o la promoción de una política sanitaria”.

Consideramos que están implícitas en esta definición, las distintas prestaciones en servicios permanentes que pueden ser atendidas por los Sistemas o Regímenes de Asignaciones Familiares, como complementarias de la asignación familiar propiamente dicha, “dictadas por las condiciones internas, sociales, económicas y demográficas de cada país”, con el mismo propósito: Concurrir al presupuesto familiar y facilitar los medios indispensables para asegurar a la familia un nivel de vida suficiente y estable, promover su desenvolvimiento y satisfacer las necesidades físicas, morales e intelectuales de la prole.



## INFORMACION

Al cuestionario enviado por la Secretaría General del CPISS, respondieron 11 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Guatemala, Haití, México, Panamá y Uruguay. Sus respuestas, cuyo valor nos complace destacar, han servido de base para la elaboración de este estudio.

Esas informaciones nacionales y las referencias al estado actual de las Asignaciones Familiares en los países americanos contenidas en otros documentos utilizados para este informe (AISS, OIT, CISS, CIES), demuestran que las Asignaciones Familiares, como Sistema o servicio individualizado de prestaciones específicas, no llegó todavía a alcanzar un grado de desarrollo que pueda calificarse como satisfactorio.

Los avances de la Seguridad Social registrados en los últimos veinte años, han hecho posible que prácticamente todos los Estados del Continente, hayan concretado la cobertura de los riesgos incluidos en los Seguros Sociales clásicos, con mayor o menor amplitud. Los que no lo han hecho aún, como algunas de las Repúblicas recientemente incorporadas, tienen ya proyectadas sus organizaciones al respecto.

Las Asignaciones Familiares por el contrario sólo pueden considerarse existentes, con sus características propias, en ocho países, cuatro de ellos con servicios anteriores a la Conferencia de 1952, que se perfeccionaron en los años siguientes y únicamente cuatro instituidos con posterioridad. En el resto se registran algunas iniciativas aplicadas a grupos todavía muy reducidos, sobre base convencional, que no habrán de ser consideradas.

Es un hecho contrario a lo que podía esperarse, dadas las finalidades y probados efectos de las Asignaciones Familiares, cuya importancia es cada vez mayor en los sistemas de Seguridad Social de otras partes del mundo, como base de esa misma Seguridad y medio para lograr su universalización. Ello, sin perjuicio, además, de la fuerza contenida en los principios y Recomendaciones de las Organizaciones Internacionales.

Razones administrativas, financieras o, en mayor grado, el infundado temor a una posible incidencia de estas prestaciones en los

altos índices demográficos que se registran en América Latina, han obstado, seguramente a la extensión que era dable prever.

Cabe destacar, sin embargo, que un buen número de países prestan ciertas asignaciones familiares como parte de la compensación, pensión o subsidio correspondiente a algunos de sus Seguros, en especial de Vejez o Invalidez, de Enfermedad o Maternidad, como los informados por México y Panamá, que si bien podrían ser incluídas en Capítulo General de Prestaciones Familiares, no pueden ser análogadas a las Asignaciones Familiares de Sistema, por no reunir las condiciones que éstas requieren. Las Asignaciones referidas a los Seguros, por su carácter de participar en la sustitución del ingreso perdido por el riesgo a que está vinculada, y que como tal acaece independientemente de la decisión humana, no tienen, reconocimiento hecho de su importancia, ni el alcance, ni la finalidad de las Asignaciones Familiares de Sistema, que tenemos como referencia. Estas, tienen por propósito primario compartir la carga económica que demanda la institución de la familia y su proliferación, hechos y circunstancias a las que el hombre contribuye en forma consciente y voluntaria. Su servicio es permanente, mientras existe esa carga familiar y puede regularse además con prestaciones complementarias en efectivo, en bienes o servicios especiales, cuando determinadas situaciones tienden a afectar transitoriamente el nivel de vida de la familia. En la limitación a que nos obliga este concepto, consideraremos exclusivamente las prestaciones de Asignaciones Familiares en Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Haití y Uruguay, cuyos servicios en términos generales presentan las siguientes características:

<b>Argentina:</b>	Area . . . . .	2:800.000 Km <sup>2</sup>		
	Población . . . . .	22:5 mill. de hab.	Rural . . . . .	32,4%o
	Natalidad . . . . .	22,9%o	Mortalidad . . . . .	7,9%o

Con el antecedente de un sistema de Asignaciones Familiares de larga data basado en convenios colectivos, posee actualmente un régimen legal instituído en 1957.

Cubre a los trabajadores asalariados, incluyendo los rurales. Los trabajadores domésticos y los independientes, están excluídos.

Prestaciones en dinero exclusivamente. Asignaciones Familiares en dinero por hijos y esposa a cargo del trabajador y asignación complementaria cuando el niño estudia.

<b>Bolivia:</b>	Area . . . . . 1:098.000 Km <sup>2</sup>	
	Población . . 3:5 mill. de hab.	Rural . . . . . 70 %
	Natalidad . . 39,8‰	Mortalidad . 14.1‰

Servicio instituido por ley en 1956. Cubre a los trabajadores asalariados no comprendidos en el sector rural, con regimenes especiales para determinados gremios. Los trabajadores rurales, los domesticos y los independientes estan excluidos.

Prestaciones en dinero y en especie.

Prestaciones en dinero: Asignaciones Familiares por hijos, matrimonio, nacimiento, lactancia y sepelio del beneficiario.

Prestaciones en especie: servicios sociales destinados particularmente al cuidado de los niños y elevación del nivel familiar.

<b>Brasil:</b>	Area . . . . . 8:500.000 Km <sup>2</sup>	
	Población . . 84:5 mill. de hab.	Rural . . . . . 63,8%
	Natalidad . . 30‰	Mortalidad . 12 ‰

Con el antecedente de un servicio de asignaciones especiales para las familias numerosas creado en 1941, de características asistenciales y que aún persiste (Abono Familiar), instituyó el servicio de "Salario Familiar" por ley de 1963.

Cubre a todos los trabajadores no comprendidos en el sector rural. Los trabajadores rurales, los domesticos y los independientes estan excluidos.

Prestaciones exclusivamente en dinero. Asignaciones Familiares por hijos.

<b>Canadá:</b>	Area . . . . . 9:959.400 Km <sup>2</sup>	
	Población . . 20 mill. de hab.	Rural . . . . . 27,5 ‰
	Natalidad . . 23‰	Mortalidad . 7,58‰

El servicio de Asignaciones Familiares instituido por ley en 1945, modificado en el alcance sus prestaciones en los años 1956, 1957 y 1964, presenta señaladas características: es universal, sin consideración al trabajo ni al salario del jefe de familia, no existe "agente

generador" del beneficio. Prestación exclusivamente en dinero, Asignaciones Familiares por hijos, aumentadas en su valor, según la edad.

Cubre igualitariamente a todos los residentes del territorio nacional, con adecuación especial de la forma de pago en los sectores indios y esquimales, por su propia organización comunitaria, que no se adapta al sistema de pago por vía postal a la madre, aplicado en todos los otros casos.

<b>Colombia:</b>	Area..... 1:138.000 Km <sup>2</sup>	
	Población.. 17:5 mill. de hab.	Rural..... 48%
	Natalidad.. 38‰	Mortalidad.. 10‰

Servicio instituido en el año 1957. Cubre a todos los trabajadores ocupados en empresas de determinada importancia mínima (Capital \$ 100.000 o más de 19 trabajadores ocupados).

De la información se deduce que están excluido los trabajadores rurales, los domésticos y los independientes.

Prestaciones en dinero y en especie: Asignaciones Familiares.

Prestaciones en dinero por hijos. En especie, Servicios Sociales, que se consideran complementarios de las asignaciones en dinero, dedicados directamente al niño o a la elevación del nivel familiar, con énfasis en lo educativo.

<b>Chile:</b>	Area... .. 741.700 Km <sup>2</sup>	
	Población.. 8:5 mill. de hab.	Rural..... 33,5%
	Natalidad.. 33,8‰	Mortalidad.. 12,7‰

Con el antecedente de haber sido el primer país del continente que pagó asignaciones familiares por doscientos ochenta regímenes convencionales y Cajas de Compensación, el régimen obligatorio actual fue instituido por ley en 1953, anunciándose su próxima reforma legal para la creación de un sistema concebido en la uniformidad nacional en las prestaciones, beneficiarios, recursos y financiación.

Cubre a todos los trabajadores incluyendo a los rurales. Los trabajadores domésticos y los independientes están excluidos.

Prestaciones: Asignación Familiar en dinero con características

destacables respecto a la composición familiar, ya que considera beneficiarios los hijos desde la concepción y la esposa, padres, nietos y bisnietos en determinadas circunstancias. Asignaciones por hijos, por cónyuge, prenatales, para ajuar del recién nacido, para estudio, para vacaciones familiares y por personas a cargo.

Prestaciones en especie: auxilios de lactancia, leches y elementos terapéuticos, aparatos correctivos y de rehabilitación. Servicios sociales referidos a facilidades para niños.

<b>Haití:</b>	Area.....	27.800 Km <sup>2</sup>	
	Población..	660.000 Hb.	Rural.....87%
	Natalidad..	48‰	Mortalidad.25‰

El servicio de Asignaciones Familiares fue introducido en la legislación en 1958. Cubre a todas las familias residentes en Haití sin exigir relación laboral, pero aplicable exclusivamente a aquellos que se consideren necesitados o económicamente débiles. La limitación del beneficio a que el residente "no esté en condiciones de hacer frente a las obligaciones corrientes o urgentes de la vida según la reglamentación y con informe favorable de Servicio Social competente", lo presenta más como un servicio de asistencia social que de Asignaciones Familiares.

Prestaciones en dinero: Asignaciones Familiares de valor variable por hijos, asignación de salario único y asignación de alojamiento.

<b>Uruguay:</b>	Area... ..	187.000 Km <sup>2</sup>	
	Población..	2:600.000 Hab.	Rural.....18 %
	Natalidad..	21,2‰	Mortalidad. 8,4‰

El Régimen obligatorio de Asignaciones Familiares fue instituído por ley del 12 de noviembre de 1943, con el antecedente de servicios particulares y limitados, creados por convenios o por voluntad empresarial. Fue el primer servicio de Asignaciones Familiares legalmente obligatorio establecido en América y constituye actualmente un instrumento destacado de la Seguridad Social en el Uruguay.

Cubre de manera efectiva e igualitaria a todos los trabajadores del país, salvo a un cierto número de trabajadores independientes. Se llegó a ello como culminación de un proceso de sucesivas ampliaciones en su campo de aplicación y en sus prestaciones: año 1943,

trabajadores activos de industria, comercio, trabajadores a domicilio y ocupaciones generales de todo el país; 1954, extensión al trabajador rural activo; 1958, al trabajador desocupado de la Industria y el Comercio; 1958, Salario de Maternidad para todas las trabajadoras sin excepción; 1960, extensión a las clases pasivas; 1966, incorporación del trabajador desocupado rural y de los trabajadores del Servicio Doméstico; 1966, institución de las asignaciones por Hogar Constituido y por matrimonio con carácter general y 1967, extensión a los vendedores de diarios.

La reforma legal impuesta en 1967, determinó la centralización presupuestaria y administrativo-financiera del Sistema, presupuesto de servicio por programa de carácter nacional, que eliminaron toda sectorización vertical privilegiada.

Prestaciones en dinero y en especie.

Asignaciones Familiares en efectivo: por hijo, desde la concepción, en escala creciente en base a la escolaridad y estudios secundarios o de oficios, sustitutiva de la escala según el número de hijos que regía anteriormente. Se mantiene la protección especial a la familia numerosa mediante Asignaciones Extraordinarias adecuadas.

Asignación Pre-natal, por matrimonio, por nacimiento, por hogar constituido, asignaciones extraordinarias de interés familiar, generales o individuales según el propósito o la necesidad. Salario de Maternidad, becas para estudios superiores.

Prestaciones en especie: suministro de los elementos requeridos para la recuperación física, rehabilitación y educación del niño (medicamentos, prótesis y órtesis, audífonos, equipos y útiles escolares). En casos individuales y por informe del Servicio Social, alimentos, ropa, equipamiento doméstico.

Son de destacar los Servicios Sociales que presta el Sistema de importante gravitación en la normalidad, la economía, la educación y la salud del núcleo familiar del trabajador, y especialmente de la población beneficiaria infantil, que representa el 50% del total de niños del Uruguay menores de 15 años. Tiene a su cargo, como prestación complementaria fundamental de su servicio específico, la asistencia materno-infantil, que ha llegado a constituir la organización de este orden más importante de la República; Colonia de Vacaciones

para Niños; Servicio Jurídico y Social familiar y servicios especializados propios o convenidos con otros institutos, para la asistencia de beneficiarios con impedimentos físicos.

## ANALISIS DE LA INFORMACION

A.—Campo de Aplicación

B.—Prestaciones

A.—CAMPO DE APLICACION

- En un solo país, Canadá, el servicio es verdaderamente universal otorgándose a todos los residentes, sin considerar condiciones de trabajo.
- También en un solo país, Haití, es aplicado a todo residente, pero siempre que reúna las condiciones de “económicamente débil”, con el alcance de indigente.
- En las restantes naciones informadas, el servicio se aplica al conjunto de los trabajadores “asalariados”, con determinadas excepciones: unas, en cuanto a sectores profesionales o laborales que configuran situaciones especiales y que se repiten en varios países, como el trabajador rural y los trabajadores domésticos; otras, por la existencia de topes que limitan la percepción de los beneficios dentro de los sectores comprendidos en el régimen, ya sea por los ingresos del trabajador, mínimos de actividad u ocupación en empresas que superen determinada importancia.

No cubren al Trabajador Rural ni al Doméstico, Bolivia, Brasil y Colombia.

No cubren al Doméstico: Argentina y Chile.

Ha completado la cobertura de todos los sectores asalariados, Uruguay.

Las excepciones por límite máximo de ingresos del trabajador, rigen en Colombia y Uruguay. En este último donde se computan como ingresos los salarios de ambos cónyuges, el tope es fluctuante y de gran amplitud. Sólo se considera para algunas de las prestaciones y

tiende a su eliminación. La categoría de la empresa sólo se tiene en cuenta en Colombia. El tiempo de actividad, en Bolivia y Colombia.

En ningún caso se han establecido condiciones de raza o nacionalidad. Es en cambio prácticamente obligatoria la de residencia, ya sea por imperio legal (Argentina, Canadá, Haití), o por condicionarlo en la práctica la exigencia de que el jefe de familia trabaje en el territorio nacional (todos, salvo Canadá), y las de que los hijos residan en el país (Argentina, Canadá y Uruguay).

El número de días de trabajo computados a los fines del cálculo de la asignación, (Chile), el número mínimo de días de trabajo mensual, (quince en Bolivia) o la exigencia de permanencia en la misma empresa (dos meses en Colombia), también inciden en la necesidad de la residencia del jefe de familia.

El grupo de naciones que prestan el beneficio a los "asalariados", lo refieren en general a los trabajadores activos. Algunos países contemplan, además, a quienes han debido interrumpir la actividad en forma definitiva o temporaria por razones ajenas a su voluntad: Argentina y Chile no interumpen el servicio por cesantía, enfermedad o accidente de trabajo, suprimiéndose en Chile sólo en los casos en que la cesantía se prolongue más de seis meses; Bolivia limita la continuidad al accidente de trabajo y Colombia continúa el pago de las Asignaciones por vía de Seguro Social a los pensionados de accidente de trabajo, invalidez, vejez y muerte, en forma similar a otros países americanos no comprendidos en el análisis, que también sirven asignaciones familiares, de especiales características, en su Seguro Social (México y Panamá, por ejemplo).

Uruguay, por disposiciones legales expresas, mantiene el servicio en las eventualidades de muerte del jefe de familia, jubilación o retiro, enfermedad, accidente, desocupación, privación de libertad, huelgas o lock-outs.

Los trabajadores independientes, salvo parcialmente en Uruguay, no están comprendidos en el campo de aplicación de las Asignaciones Familiares en ninguno de los países.

Los funcionarios dependientes del Estado están cubiertos por regímenes especiales.

Las características anotadas respecto a Campo de Aplicación, señalan:



- Por la universalidad que él implica, la situación de Canadá, que mantiene desde la institución del servicio un ámbito de cobertura que debe considerarse ideal y la situación de Uruguay, que en base a sucesivos avances en su legislación, concretados en el terreno práctico, ha logrado la expansión horizontal del servicio, con corrección progresiva de las desigualdades verticales, alcanzando un grado de amplitud que cubre, prácticamente, a la totalidad de su población trabajadora activa, pasiva o en desocupación involuntaria.
- Por las categorías profesionales aún excluidas, la enorme importancia del Trabajador Rural, del Servicio Doméstico del Sector Independiente, que representan porcentajes muy elevados de la población, superiores incluso a los de todas las restantes actividades cubiertas.

Será responsabilidad directa de los planificadores de la Seguridad Social y del desarrollo económico de los países de Latinoamérica, el establecimiento de las prioridades que deberán fijarse para estos grupos todavía marginados de toda protección —salvo contadas excepciones— cuando existe plena conciencia de que por sus peculiaridades socio-económicas deben considerarse los más necesitados de la Seguridad Social y como mínimo, dentro de esta, de las Asignaciones Familiares.

## **B.—PRESTACIONES**

### **1.—Concepto de la Asignación Familiar.**

Sin oponernos al amplio concepto de unidad establecido por la AISS en su definición de la Asignación Familiar, es necesario a los efectos de este informe, puntualizar qué se entiende por Asignación Familiar propiamente dicha y calificar las particularidades de las otras Asignaciones, y prestaciones, que también se incluyen bajo la misma denominación.

La Asignación Familiar propiamente dicha es la que tiene por destinatario al niño, ya sea éste, según las legislaciones, el hijo legítimo, natural o declarado judicialmente, el hermano, descendiente o menor a cargo del Jefe de Familia por orfandad o abandono, asimilados, a estos efectos, a la calidad de hijos. Su finalidad, compensar en cierta

medida la carga económica que representa el sostenimiento y la formación integral de los hijos en el hogar, contribuyendo eficazmente al equilibrio del nivel de vida familiar, especialmente en la familia numerosa.

Es la definida específicamente por la CISS en su IV Conferencia, la que tiene un sentido universal y la que constituye por su destino e importancia, la prestación fundamental de todos los sistemas vigentes.

Las otras asignaciones a que se refiere el Cuestionario constituyen habitualmente asignaciones extraordinarias, a través de las cuales el servicio concurre con su asistencia financiera en atención a ciertos factores que trastornan naturalmente la economía familiar: Matrimonio, embarazo, nacimiento, fallecimientos o enfermedad, o cuando se hace necesario estimular o hacer posible la regularización civil de la familia, el cumplimiento de determinadas disciplinas sanitarias o la capacitación técnica del menor.

Las Prestaciones en Especie, en las que se incluyen los Servicios Sociales, si bien pueden ser sustitutivas de la Asignación Familiar, obediendo a determinadas condiciones o a orientaciones de orden programático, tienen en la práctica el significado de un complemento de la Asignación Familiar propiamente dicha. Complemento que se considera indispensable en los países de América Latina, por su especial aplicación al instituto familiar, a la madre gestante y a los hijos.

#### a.—ASIGNACION FAMILIAR PROPIAMENTE DICHA

Es la única generalizada en el conjunto de los Estados que se informan, con el carácter indiscutible de asignación infantil. Asignación en dinero, servida periódicamente y durante todo el tiempo en que el niño es considerado a cargo del jefe de familia o de quien haga sus veces.

En todos los casos el servicio se presta desde el primer hijo inclusive y el derecho comienza con el nacimiento o desde su concepción, con una edad límite generalmente comprendida entre los 14 y 16 años, prorrogable hasta edades variables si estudian, se capacitan para el trabajo o son inválidos.

La Asignación deja de ser Infantil y acredita la calidad de Familiar, en Argentina y Chile, que también consideran beneficiarios a las

esposas y particularmente en Chile, por su mayor amplitud en la consideración de los dependientes del Jefe de familia.

Respecto a su servicio, caben las siguientes precisiones al orden del Cuestionario:

a1.—**Concepto de hijos.**—Las legislaciones acuerdan en general el beneficio, “a los hijos de los trabajadores”, agregándose en algunos casos el tipo jurídico de la relación filial. Se entiende que para todos los países, como el Uruguay, el beneficiario directo de la asignación familiar es el hijo a cargo del trabajador, sea hijo legítimo, natural legalmente reconocido o declarado judicialmente.

a/2.—**Hijos tomados en consideración.**— La situación de otros niños que sean asimilados a la calidad de hijos, no se informa en todas las respuestas nacionales.—

En Bolivia, los hijos naturales de la trabajadora asegurada y en Brasil, los niños “criados” o educados por el trabajador, gozan de igual beneficio que sus hijos propios, legítimos.—

En Canadá, no se hace discriminación alguna entre los residentes y en Chile se prevén las condiciones de hijastro y de nietos y bisnietos del atributario.—

En Uruguay, se consideran como hijos del trabajador, a los menores huérfanos o abandonados, o hermanos menores que se encuentren totalmente a su cargo, concepto que, por su amplitud quizá contemple el criterio mayoritario.—

a/3.—**Edad de los beneficiarios o situación de ellos hasta que se concede la Asignación.**— El servicio arranca del nacimiento, y se continúa hasta determinados límites de edad.—

Los límites de vencimiento, igual que los de las prolongaciones si el niño estudia o tiene incapacidad para el estudio o el trabajo, varían en cada una de las legislaciones respectivas.—

Argentina	hasta	los	15	años	con	prolongación	hasta	los	18
Bolivia	”	”	16	”	”	”	”	”	19
Brasil	”	”	14	”	sin	”	—		

Canadá	"	"	15	"	con	"	"	"	18 (*)
Colombia	"	"	14	"	"	"	"	"	18
Chile	"	"	18	"	"	"	"	"	23
Haití	"	"	16	"	sin	"	—		
Uruguay	"	"	14	"	con	"	"	"	18

(\*) Sólo durante los meses del año lectivo.

En Chile y Uruguay a los efectos de la asignación familiar, se considera al niño como ya nacido desde el momento de la concepción, anticipándose el servicio regular mediante la asignación prenatal.

En México y Panamá, las asignaciones familiares que sirve el Seguro Social, se limitan en las edades de 16-25 y 14-18 años, respectivamente.

#### a4.—Otras condiciones exigidas a los beneficiarios.

Además de las condiciones de residencia y de edad, ya consideradas, existen las de parentesco, de cargo, y de escolaridad.

- Relación filial.—Como se expresara anteriormente (al), no se considera de interés discriminar las situaciones en que se exige específicamente la calidad legal de hijo, dada la tendencia de asimilar a esa calidad todos los niños efectivamente a cargo del atributario y que constituyen por tanto, carga familiar. Ello se ha concretado íntegramente en Canadá y Uruguay.
- Escolaridad.—La asistencia regular a la escuela, en las edades legalmente previstas para esa asistencia, es condición exigida específicamente por Canadá y Uruguay. Por este medio, Asignaciones Familiares ha llegado a constituir una de las contribuciones más eficaces en favor de la alfabetización del niño y de su ulterior capacitación. La exigencia de la concurrencia escolar debidamente justificada para el pago del beneficio y la extensión de éste, en el tiempo, en los casos en que el beneficiario continúe estudios superiores o aprendizaje de oficios, también justificados oficialmente, determina un notorio aumento de la clientela escolar y estimula la capacitación post-escolar del niño y del adolescente, con todas sus positivas consecuencias.

Por sus mismos efectos se señala la existencia de determinados aspectos de las prestaciones, que pueden ser considerados estímulos

para esa capacitación: complemento de una suma equivalente al quince por ciento de la Asignación Familiar básica en caso de escolaridad, en Argentina; incremento de la Asignación Familiar básica en un cincuenta por ciento mientras el niño concurre a la escuela y de un cien por ciento si cursa segunda enseñanza o aprendizaje de oficios, en Uruguay, donde también Asignaciones Familiares otorga 2.000 becas por año con el pago de una suma mensual de significativa importancia, para facilitar el acceso de los beneficiarios al nivel técnico o universitario, a pesar de que esos estudios superiores son gratuitos.

**a5.—Persona a la que se atribuye la Asignación.**

El atributario es el padre si tiene al niño sustancialmente a su cargo, en los regímenes de aplicación universal, Canadá y Haití, o es el trabajador, que genera el derecho, con las particularidades establecidas al respecto en Campo de Aplicación, en todos los otros países.

Salvo en Canadá, donde el pago se realiza a la madre, el atributario es el administrador natural de la Asignación, pero si la tenencia efectiva del beneficiario la posee otra persona o institución, la administración pasa a quien tenga esa tenencia.

En los casos comprobados de mala administración, algunas legislaciones prevén la designación de un curador, a quien la autoridad respectiva confía el destino correcto del beneficio, tal como rige en Uruguay.

**a6.—Monto de la Asignación-Forma y Período de su pago.**

No se considera de interés establecer el monto de las asignaciones en moneda nacional ni en base a moneda fuerte ya que lo que importa es su real valor adquisitivo, que depende de la situación de cada Estado.

La equivalencia a un porcentaje del salario mínimo, es el sistema de Argentina y Brasil.

Cantidades fijas modificables periódicamente, en Bolivia, Canadá, Haití y Uruguay.

Cantidades fijas anuales, ajustables por sistema de reparto en Colombia y Chile.

La revisión periódica del monto de la asignación, prevista por esos distintos mecanismos, permite que el servicio pueda mantenerse adecuado a las necesidades esencialmente variables y por muchas razones progresivas del presupuesto familiar.

Sus valores, están en relación, como es obvio, con las posibilidades de su financiación.

La importancia de la Asignación unitaria, ha sido regulada por los distintos Estados de maneras diversas, en concordancia con la Organización del Servicio, sus diferentes objetivos y necesidades, su sectorización profesional o territorial, u otros factores coadyuvantes.

En Argentina y Brasil, las cuotas son diferentes según las regiones geográficas; en Colombia y Chile, son variables por sector profesional; en Bolivia, son inversamente proporcionales al Salario.

Las Asignaciones en Canadá y Uruguay, son de valores uniformes para todos los beneficiarios del país, según escalas crecientes establecidas en base a diferentes indicadores: En Canadá, la variación está regida por la edad del niño, hasta 10 años, de 10 a 15 y de 16 a 17.

En Uruguay, la escala varía de acuerdo al nivel escolar: hasta pre-escolar, período escolar y pasaje a enseñanza secundaria o técnica. La asistencia a los cursos gratuitos es obligatoria por ley, y los cambios se producen regularmente a los 6 y 12 años de edad.

Ambas escalas son prácticamente coincidentes y contemplan los mayores requerimientos del niño por su grado de desarrollo y el costo de su educación.

En el mayor número de los países el pago se realiza mensualmente conjuntamente con el salario y a través del empleador, o de las Cajas de Compensación en menor grado.

Canadá los efectúa mensualmente por cheque postal dirigido a la madre. En el Uruguay se cumplen en forma bimestral o mensualmente, según sectores, hasta tanto su propio Centro de Procesamiento Electrónico le facilite el pago mensual ya resuelto y se realiza por intermedio de la red bancaria nacional.

## b.—OTRAS ASIGNACIONES FAMILIARES

Dentro de este grupo, de muy reducida difusión en el Continente, se destacan en particular la Asignación por Nacimiento y la Asignación Prenatal que se tratarán en forma especial.

La asignación por Matrimonio, se incluye en algunos Convenios Colectivos, como en Argentina; en Bolivia, es pagada como compensación de alojamiento o como prima de Regularización Civil.

En Uruguay, se han hecho generales la Prima de Casamiento, pagada en una sola vez y la Asignación por Hogar Constituido, como servicio mensual permanente. Se sirven por el Régimen de Asignaciones Familiares con carácter obligatorio, en todo el país (Ley de 26/X/67).

Las Asignaciones por personas a cargo que no sean hijos, han sido ya analizadas y están comprendidas en los alcances de la Asignación Familiar básica. En Uruguay, el beneficio por Hogar Constituido, se sirve al trabajador cuando es casado o unido en forma permanente o "cuando tenga a su cargo ascendientes o incapaces".

Las otras posibilidades previstas, por vivienda, carestía, ingresos mínimos, etc., sólo son cubiertas por prestaciones extraordinarias, Bolivia, Uruguay, de alcances muy limitados.

Asignación Prenatal.— Rige con carácter general en Chile y Uruguay. Durante todo el embarazo la trabajadora o la mujer del trabajador percibe una Asignación Familiar básica como prestación a favor del futuro beneficiario, exigiéndose para su cobro, el contralor prenatal periódico.

La subordinación del servicio al cumplimiento de exámenes médicos y de laboratorio, integra a esta prestación, por sus alcances, dentro de las medidas que la Seguridad Social aconseja como de mayor importancia para el amparo efectivo de la madre y su niño.

La experiencia recogida al respecto por Chile y Uruguay, que había ya establecido también para las Primas de Natalidad las mismas exigencias de control durante el embarazo, han sido definitivas. El trascendente fin social que motivó su institución se ha concretado, no sólo como contribución material para cubrir una mayor necesidad, sino por su significación en lo sanitario-social, al repercutir en el abatimiento de

los índices de prematuridad, mortinatalidad y mortalidad materna, que constituyen un enorme problema en la mayor parte de América Latina.

Las Asignaciones por Nacimiento.— Estas prestaciones, servidas en un mayor número de países, si bien pueden estar orientadas y cumplir en su medida las finalidades de la Asignación Prenatal, ocupan en la práctica un campo intermedio no claramente definido respecto a si constituyen realmente una asignación familiar o si participan dentro de los moldes clásicos de Seguro de Maternidad, en la cobertura de los gastos de la asistencia del parto. Están vigentes en varios Convenios Colectivos de Argentina, se incluyen en las prestaciones de Asignaciones Familiares en Bolivia y en Uruguay, donde habían sido establecidas desde hace más de tres lustros —en su programa de protección materno-infantil— se han generalizado por ley de 1966, como partida fija, pagada por una sola vez en oportunidad de nacimiento a toda trabajadora o esposa de trabajador, sin limitación determinada por sus ingresos.

#### C.—PRESTACIONES EN ESPECIE.

Las prestaciones en especie, que aseguran a esos egresos un determinado destino en bienes de consumo y de equipamiento doméstico, ampliamente impuestas hasta el año 1952, se han ido sustituyendo por prestaciones en dinero, siguiendo la elevación del nivel cultural de las poblaciones a que estaban dirigidas. En Uruguay, que las tiene presentes en su programa, solo las aplica como prestaciones de excepción, manteniendo los principios sostenidos por su Régimen de Asignaciones Familiares desde su institución: el pago en dinero, para ser administrado por el trabajador, en reconocimiento de su capacidad para ello y de su dignidad de jefe de familia responsable.

Ello sin perjuicio de aquellas prestaciones en especie, de carácter general y para determinado propósito, como el aprovisionamiento de libros de texto, equipos escolares, o medicamentos, por ejemplo, en las que, además de asegurarse el destino exacto de la erogación, permiten por las compras a granel, un mayor rendimiento de la misma.

#### D.—PRESTACIONES EN SERVICIOS SOCIALES.

El relato confiado a la Secretaría General para esta misma Conferencia sobre “Las prestaciones en Servicios Sociales en los Regímenes de Seguridad Social”, justifica que no nos extendamos en el examen de este capítulo.



El nivel de la Secretaría General garantiza el agotamiento de la información al respecto. Seguramente han de incluirse en el relato las realizaciones de Asignaciones Familiares en este campo y aquellas otras, como las que exhibe México con legítimo orgullo, planificadas, organizadas y llevadas a la realidad para la satisfacción del ideal de la Seguridad Social Integral, cuyo objetivo fundamental, porque supera a la noción misma del Individuo, es la familia.

Sólo cabe expresar, que dentro de los servicios de Asignaciones Familiares, allí donde han sido impuestos de manera formal, Bolivia, Colombia y con mayor extensión y profundidad Uruguay, los Servicios Sociales configuran con la prestación fundamental, a la que complementan en forma técnica e indispensable, una realización ordenada y conjunta dirigida a mejorar la organización, la economía, la educación, la salud física y moral de la familia, que son indiscutiblemente la base de la Seguridad del niño.

Uruguay y particularmente el Consejo Central de Asignaciones Familiares entiende, que Asignaciones Familiares por la naturaleza de sus prestaciones y por los sectores sociales a los cuales se aplican, ha constituido un medio privilegiado de contribuir al progreso y al bienestar social del país, en base a su dinámica adecuación —en estructuras y en prestaciones— a los requerimientos más significativos de la familia trabajadora y en particular del niño del mundo moderno, palanca fundamental del futuro desarrollo, cuyas necesidades contribuye a cubrir.

---

Excedería los límites y propósitos de este informe parcial sobre un capítulo de Asignaciones Familiares, que debe ser eminentemente analítico, el establecer conclusiones.

Sólo se propuso ofrecer una visión lo más completa y detallada posible de la situación actual de las Prestaciones, sin que ello implique en modo alguno la pretensión de agotar la información de todos los servicios existentes. Sólo puede tomarse como base para los estudios posteriores que se realicen al respecto.

---

NOTA: Del presente informe emanó la Resolución No. 68 que aparece en el Tomo Primero de la Memoria de Labores.