

SEGURIDAD SOCIAL

II
Revista
de la

Asociación
Internacional
de la
Seguridad
Social



Conferencia
Interamericana
de
Seguridad
Social



PUBLICADA MENSUALMENTE POR LAS SECRETARÍAS GENERALES
DE LA A.I.S.S. Y DE LA C.I.S.S.
O.I.T. — GINEBRA (SUIZA)

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

	<i>Paginas</i>
Palabras de introducción	3
Orientaciones de la Seguridad social en America Latina	7
X Asamblea general de la Asociación internacional de la Seguridad social	18
Los aspectos sociales, demograficos y economicos del régimen francés de subsidios familiares	25
La contribución de la seguridad social a la estabilidad de la familia	35
Las asignaciones familiares	50
Las Jornadas internacionales de estudios sobre las prestaciones familiares	60

ORIENTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA

por

MANUEL DE VIADO

La búsqueda de la seguridad, individual, familiar y colectiva, ha sido siempre uno de los instintos históricos básicos de la humanidad, desde sus primeros tiempos. Clanes, tribus, hordas, imperios, fraternidades, órdenes, gildas, clases, sindicatos, asociaciones de toda índole, han reflejado en la historia, a través de los tiempos, el egoísmo individualista y la solidaridad colectivista, que luchan por encontrar la seguridad en la inseguridad de la vida en sociedad. Desde todo tiempo también el hombre ha ido ajustando sus formas de búsqueda o de encuentro de esa seguridad, con mayor o menor avance o retraso, según las circunstancias, a los cambios ideológicos, económicos y sociales de su época. Dentro de esa perspectiva histórica, las mutualidades, los seguros sociales y la previsión social de ayer, la seguridad social de hoy, no son otra cosa que las diversas formas de ajuste que va tomando la protección social frente al acontecimiento histórico más importante de la edad contemporánea: el movimiento ascensional de las masas al primer plano de la vida colectiva.

Este movimiento no es de ahora, pero sí adquiere en estos tiempos su carácter fundamental, transformando las antiguas formas de sociabilidad y creando otras, que todavía no podemos sino entrever. Así se han trastocado también las antiguas formas de protección, adquiriendo expresiones nuevas que designamos con nuevos nombres aún cuando no sean sino nuevas manifestaciones de la misma intención de integrar la protección en la forma presente que toma la política social de una nación en un determinado momento de su devenir histórico.

La seguridad social es, por lo tanto, en nuestro planteamiento histórico, la fase actual de ajuste de la protección social frente a las necesidades de la época en que vivimos.

LOS FACTORES BÁSICOS AMERICANOS

La América Latina no ha sido ajena a este movimiento. Recogiendo las ideas del movimiento universal, las ha adoptado a sus peculiares condiciones étnico-geográficas, económicas, sociales y culturales, para fijarse sus propias orientaciones americanas.

La influencia de los factores específicamente americanos hace necesario conocerlos. Debe así establecerse que el subcontinente latinoamericano, las islas adyacentes y las tierras antárticas dependientes, constituyen en el mundo de hoy una clara expresión geo-política, y que si se desea estudiar la economía

latinoamericana en su conjunto, sin insistir demasiado en los diferentes, y a veces marcados, niveles económicos de los 20 países que se suelen englobar en esa denominación unitaria de « América Latina », hay que buscar denominadores comunes válidos por su generalidad en todo el subcontinente.

El primero y más importante es que, en América Latina, la naturaleza está primero que el hombre y el espacio antes que el tiempo, es decir, que la geografía predomina sobre la historia, en una escala que sobrepasa la dimensión humana, dando así gran importancia a los factores demográficos porque los hombres son todavía poco numerosos y los territorios todavía no dominados por ellos muy vastos, lo cual hace que las poblaciones se concentren exageradamente en las ciudades, dando origen a una civilización de « ciudades ».

Altas tasas de natalidad y de mortalidad, con un excedente a favor del crecimiento anual promedio de la población; baja densidad de población; extrema juventud de grupos etarios; gran capacidad de recepción de migraciones; crecimiento más rápido, comparativamente, que el de otros subcontinentes, etc., son los rasgos demográficos característicos que hacen que el subcontinente latinoamericano sea en la actualidad plenamente un subcontinente de porvenir, presentándose como una de las diversas zonas de crecimiento humano, de expansión económica, de conquista de la naturaleza y de transformación del planeta que se encuentra en plena fase de ascenso.

En él, las diferencias geográficas y climáticas — con las barreras naturales de diversos sistemas hidrográficos y orográficos — determinan áreas naturales de espacios geo-políticos que tienen valor fundamental, en unión con otros factores, en la formación de áreas geográficas bien diferenciadas que explican algunas de las dificultades que encuentra la extensión paulatina de los sistemas de seguridad social a las áreas rurales, agravadas por los aportes étnicos diferentes, españoles, italianos, lusitanos, africanos e indios de diferentes grados culturales, que producen también grandes variaciones en la composición étnica de los pueblos de una misma área geográfica, coexistiendo así países de producción de predominio étnico europeo, países de población de predominio étnico indígena americano y países que tienen una gran proporción de aporte étnico africano y en los cuales, por esas razones, los niveles de protección alcanzan niveles diferentes.

El segundo denominador común es de carácter económico y está dado por la industrialización de América Latina. Por mucho tiempo un continente de predominio agrícola, dedicado en principio solamente a la exportación de materias primas no elaboradas, en los últimos años el subcontinente ha entrado en su fase de revolución industrial. La economía latinoamericana se hace industrial y pasa de las producciones primarias básicas, acapalistas, del tipo de monoculturas, hacia producciones secundarias, proto o neo-capalistas, planificadas y diversificadas, con gran acento en los problemas de la energía, el hierro y el acero y los transportes.

Esta revolución industrial latinoamericana se realiza mucho más tarde que la revolución industrial europea y norteamericana, cuando estas economías están en su fase de mayor desarrollo y, por lo tanto, la revolución industrial latinoamericana de hoy se realiza en condiciones muy diferentes de las revoluciones industriales de ayer, requiriendo métodos y soluciones también diferentes en su aplicación. Todavía la economía del subcontinente, a la vez economía de transición y de expansión, está basada sobre todo en la dependencia de los movimientos de los mercados extranjeros que escapan a su control. De ahí que la economía latino-americana sea una economía inestable sobre la cual

repercuten en forma intensa las situaciones internacionales. Como para su industrialización requiere, en la estática de la economía, hombres y alimentos y en su dinámica, utilización de sus materias primas, maquinarias y capitales y los países latino-americanos no los tienen en cantidad suficiente, para obtenerlos busca organizar su economía en forma regional o establecer equilibrios comerciales con otras regiones del mundo, para hacer menos sensibles las repercusiones internacionales. Aún más, estando a la vez en una etapa de transición y de expansión, se producen tensiones internas por disparidad entre los diversos ritmos de su evolución económica y entre el subconsumo habitual de gran parte de su población y el aumento de la economía consumidora de estos años de revolución industrial.

Los factores económicos de desarrollo del subcontinente latinoamericano en esta fase de transformación industrial, son uno de los factores decisivos en el esfuerzo desplegado por los países y gobiernos latinoamericanos para otorgar una mejor protección social a sus pueblos a través de la seguridad social.

Culturalmente, existen en el momento presente en América Latina países con tradiciones históricas diversas, con ideologías políticas diferentes y con variados sistemas de gobierno, unidos por la participación común en los hechos históricos del pasado y en las tensiones internacionales y continentales del presente. Aunque hay diferencias, que son el producto del mayor o menor grado de analfabetismo, de la mayor o menor influencia de culturas extrañas y de la mayor o menor integración de los componentes nacionales en una cultura nacional, todos estos países, por sus más o menos comunes orígenes y desarrollos históricos después del descubrimiento de América, así como por los factores de unificación constituidos por una religión común, lenguajes oficiales equivalentes derivados del latín y fuentes culturales predominantes similares, en sus clases económicamente superiores, tienen una base cultural casi idéntica en sus grupos dirigentes, siendo posiblemente en el terreno cultural, aún con las diferencias existentes, en el que estos países estén más asimilados al pensamiento de otros continentes. Desde un punto de vista cultural, América Latina integra la expresión cultural greco-latina-cristiana-occidental que predomina también en el Occidente europeo, aunque con adaptaciones propias que van ya formando una cultura americana, aún sólo en sus estadios iniciales. Por esa integración se relaciona estrechamente con el pensamiento de la Europa occidental al cual prolonga en una tierra nueva.

La conciencia de su unidad cultural, de la necesidad de su emancipación económica y de su futuro destino histórico, ha dado origen a una comunidad de pensamiento, de reacciones psicológicas y de actitudes, mentales, sociales y políticas que, por analogía con « l'esprit européen » de los pensadores europeos occidentales puede denominarse « el espíritu latinoamericano », presente, como una unidad viva, en toda acción social internacional de hoy y que explica así mismo la semejanza de las orientaciones de la seguridad social latino-americana.

IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA AMÉRICA LATINA

Frete a los factores básicos enunciados — y a otros que sería largo enumerar en los límites de un artículo — la seguridad social adquiere especial importancia en América Latina porque en tales estados de transformación,

caracterizados por la creación de una conciencia de emancipación económica, por la extensividad del trabajo con extensividad o intensidad del capital, por el predominio de una fuerte intervención estatal y por un afán de industrialización como medio de obtener una relativa auto-suficiencia nacional o regional, la seguridad social tiene máxima importancia porque es posible efectuar realizaciones efectivas, dentro del estado de espíritu nacional, con la voluntad de acción de los propios países.

En efecto, en los países latinoamericanos el problema de la industrialización consiste, primero y sobre todo, en disponer de los materiales, equipos y tecnologías adecuados a las crecientes necesidades de explotación de los recursos naturales de los países; en segundo lugar, en lograr una mejor utilización y una mayor productividad de la fuerza de trabajo ya existente en dichos países y, en tercer lugar, en aumentar dicha fuerza de trabajo. No interviene la seguridad social en las materias que dicen relación con el aprovisionamiento en materiales y equipos industriales. Cabe sí señalar que uno de los aspectos que dicen relación con el aumento de la productividad de la fuerza de trabajo existente en un país, la buena adaptación del hombre a su medio de trabajo por la aplicación de los conocimientos de la medicina social, forma parte en América Latina del campo de acción de la seguridad social, pudiendo citarse como prueba de esa concepción latinoamericana el servicio de alimentación que financian las instituciones de seguridad social de Brasil, los estudios psicotécnicos que realiza el Instituto de Medicina del trabajo de la Caja de Seguro Obligatorio de Chile y los servicios de educación, prevención y rehabilitación de las modernas instituciones latino-americanas del seguro de riesgos profesionales.

Los países latinoamericanos se encuentran en una situación especial frente al problema del aumento de la fuerza de trabajo existente. Este aumento se efectúa en forma indirecta mediante la conservación de la fuerza de trabajo de que se dispone, haciendo que ella disminuya lo menos posible dentro del ritmo natural demográfico nacional, por las contingencias o riesgos de enfermedad, incapacidad para el trabajo y muerte, de la población económicamente activa durante su edad de actividad, materia ésta a la cual los países latinoamericanos conceden importancia especial a través de los servicios médico sociales de la seguridad social. No existiendo todavía en la mayoría de los países latinoamericanos los problemas de sobrepoblación en relación con el ecumene nacional, como ocurre en países de otros continentes, las naciones de América Latina tienen políticas demográficas que tienden a tratar de adquirir una mayor densidad de población. En estas políticas cabe a la seguridad social, en la concepción latinoamericana, un rol fundamental no sólo mediante sus servicios médicos, sino también mediante las prestaciones en dinero del seguro de maternidad y las asignaciones familiares junto con la obra de los servicios sociales, sin olvidar el vasto e importante problema de su relación con las migraciones.

Agreguemos a ello que, siendo la América Latina un subcontinente relativamente más pobre en capitales que otros continentes que se encuentran en la fase de pleno capitalismo, las instituciones de seguridad social, con el ahorro obligatorio y la acumulación de capitales que representan las cotizaciones de los seguros sociales percibidas por ellos, así como con las inversiones que se efectúan con esos capitales, adquieren un mayor valor económico para los gobiernos en la realización de sus políticas económicas y sociales, de las cuales son buenos ejemplos las inversiones en la construcción de habitaciones

populares de las instituciones chilenas, la participación de las instituciones brasileras en la industrialización del Brasil y las inversiones en hospitales del Perú.

Son conocidas, por otra parte, las condiciones demográficas y sanitarias de América Latina. Constituye en ella una preocupación predominante, mantener y mejorar el estado de salud de una población, en general, insuficiente para el ecumene de que se dispone, incrementar el buen desarrollo demográfico de un país, crear un medio ambiente físico saludable y eliminar los factores de inferioridad biológica que afectan todavía a la población de aquellos países que, como los latinoamericanos, se encuentran en etapas de infra-población en la alternancia demodinámica de los procesos económicos del neo-capitalismo o del capitalismo medio. Los gobiernos latinoamericanos realizan esta labor de recuperación médico social y económica principalmente a través de la seguridad social porque es uno de los medios con que se obtiene más alto rendimiento en salud comprada en relación con los dineros invertidos. De ahí el desarrollo que adquieren en la seguridad social de Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Venezuela, etc. los servicios médicos de la seguridad social como una expresión importante de la seguridad social latinoamericana.

Recordemos brevemente, por ser demasiado conocida, la importancia de la seguridad social como factor de incremento en el proceso de la producción de bienes y servicios y como factor de estabilización en el mantenimiento de un adecuado nivel de consumo, sin contar todo el papel que ella desempeña como factor distributivo de la riqueza y su importancia en el costo de las cargas de la política económico-social, así como su valor moderador de los procesos revolucionarios en los países de inestabilidad política. En diversos de estos aspectos la seguridad social presenta también importancia especial para América Latina y es así como, el aumento de la producción de bienes y servicios en una región de crecimiento humano y expansión económica como es América Latina actualmente, puede tener un mayor relieve que su acción sobre el consumo, ya que gran parte de sus poblaciones indígenas todavía no están incorporadas al proceso consumidor en toda su capacidad, siendo también notorio su uso como un medio eficaz de acción para amortiguar el descontento o la agitación de las masas trabajadoras frente a la desigualdad de clases y de disponibilidad de la riqueza nacional.

Por su vinculación estrecha a la política social, a la economía nacional y a la medicina social y por las realizaciones ya efectuadas, la seguridad social tiene una importancia que sigue sólo a la del desarrollo económico en todos los países latinoamericanos.

PRINCIPIOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL LATINOAMERICANA

Los fundamentos de la seguridad social latinoamericana tienen como base que la libertad y la dignidad, atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana, constituyen los principios ineludibles de la seguridad social. Por ello, nada debe tener mayor primacía que el procurar el bienestar del hombre y el poder de los recursos económicos y técnicos debe orientarse a la satisfacción de las necesidades del mayor número posible de personas en una determinada zona étnico geográfica, en un determinado momento del tiempo.

Los programas de seguridad social tienen así como objetivo primordial,

en el continente americano en general — y por ende en el subcontinente latinoamericano — la elevación paulatina y progresiva del nivel de vida de sus habitantes, por medio del desenvolvimiento económico, incrementando la producción y la renta nacional y distribuyéndolas más equitativamente y con la economía al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía, por medio del mejoramiento de las condiciones sanitarias, de alimentación, de vivienda y de vestuario y por medio del progreso de la cultura, frente a la relatividad de las condiciones económicas y sociales del subcontinente¹. Es obligación del Estado, además de serlo de cada ciudadano, organizar los servicios necesarios para lograr ese objetivo y crear el conjunto de normas jurídicas que garanticen la necesaria integración de la política económica, de la política social y de la política sanitaria, en el objetivo común de servir al pueblo. Pero no basta la acción del Estado sino que, dentro de las fronteras nacionales, es necesaria una decidida participación y una estrecha colaboración de todas las partes de la nacionalidad que están interesadas en la creación, elaboración y aplicación de los principios de la seguridad social y en la organización, habilitación y funcionamiento de las instituciones encargadas de la aplicación de dichos principios y en la extensión de la protección a toda la población nacional. Tampoco basta la simple acción nacional, sino que, en el mundo interdependiente de hoy, la salud, la capacidad de producción, el bienestar del pueblo y los problemas de la seguridad social de una nación interesan también a las otras naciones, por lo cual los países de América Latina fomentan la más activa colaboración interamericana e internacional para que el acervo común de conocimientos y experiencias se aplique siempre de acuerdo con las realidades nacionales, pero en armonía con los principios internacionalmente aceptados.

En suma, los principios generales de la seguridad social de América Latina, son los mismos principios que orientan la seguridad social de los pueblos democráticos de la comunidad occidental de pensamiento.

ORIENTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL LATINOAMERICANA

Inspirándose en los principios generales del pensamiento filosófico de la comunidad occidental de naciones, las Constituciones de los países de América Latina han introducido diversas garantías sociales en sus Cartas fundamentales que reconocen la seguridad social como un derecho de los pueblos y un deber fundamental de los Estados. Es así como las nuevas constituciones o las reformas constitucionales últimas de Argentina (1949), Bolivia (1945), Brasil (1945), Colombia (1945), Costa Rica (1949), Cuba (1940), Chile (1925), Ecuador (1946), El Salvador (1950), Guatemala (1945), Haití (1949), Nicaragua (1950), México (1917), Panamá (1946), Paraguay (1940), Perú (1933), República Dominicana (1947), Uruguay (1942) y Venezuela (1947), mencionan, en forma directa o indirecta, los aspectos de la seguridad social, siendo la prueba de la existencia de una tendencia a fijar en los enunciados constitucionales, el pensamiento de la protección social del momento.

¹ Para un mejor conocimiento de las materias expuestas en este artículo, que no pretende ser original, sino sólo un resumen de todo lo dicho por los expertos en la materia, debe consultarse la numerosa bibliografía acerca de la situación económica de América Latina, su desarrollo cultural, las orientaciones de la seguridad social, etc. publicados por los autores americanos y las organizaciones regionales e internacionales que tienen a su cargo dichas materias.

Esta tendencia, en muchos casos, es previa al establecimiento de las instituciones de seguridad social que deben aplicar los preceptos constitucionales, como es el caso en Colombia, México, Perú, Paraguay, Bolivia, República Dominicana, El Salvador, casi simultáneo como en Chile y Guatemala, etc., o bien, siendo una constitución posterior al establecimiento del régimen de seguros, recoge la experiencia efectuada y le da un carácter orgánico a tono con el pensamiento jurídico predominante en la Constituyente, como es el caso de Uruguay, Cuba, Panamá, Brasil, Costa Rica, etc., países que en anteriores constituciones ya tenían disposiciones acerca de la materia.

En ella puede observarse claramente, la evolución del pensamiento de la seguridad social, desde los primeros textos de tipo liberal en que no hay sino una mención muy general a la asistencia pública o al fomento de las obras de previsión social, pasando por los textos en que se especifican determinados seguros sociales que las leyes deberán hacer efectivos, hasta la etapa en que se dice que esos seguros son obligatorios y están vinculados a la política social general. Esta etapa alcanza su culminación en las Cartas fundamentales que desde 1946 emplean ya la expresión « seguridad social », establecida como un servicio público de carácter obligatorio que es un derecho de la ciudadanía.

En el orden jurídico puede observarse una segunda orientación muy importante. El pensamiento latinoamericano, si bien reconoce que la « necesidad » es el origen de un derecho subjetivo del hombre a la protección otorgada por la seguridad social, da más importancia al derecho objetivo del trabajador, empleado este término en un sentido amplio como elemento que interviene la producción. Establece como base de ciertos beneficios, la ejecución de un trabajo, que fundamenta el derecho al goce de ciertas prestaciones que superan las exigencias mínimas de los estados de necesidad. Esta orientación tiene su expresión en que, en general, los países latinoamericanos no exigen « prueba de recursos » (mean test) para la concesión de beneficios; en que, si bien es cierto que algunos textos constitucionales y algunas leyes de seguro social recientes, como las de El Salvador y Guatemala, mencionan que « todos los habitantes del país que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios » gozarán de los beneficios señalados y que en algunas instituciones de seguro social de Brasil, Cuba, Chile y Uruguay se protege también a los empleadores, ya sea por pertenecer al grupo profesional protegido o por aportar una cuota sobre un « salario patronal » reconocido, la mayoría de las legislaciones nacionales protegen solamente a los trabajadores, considerándolos en su sentido restringido de asalariados y en que se va reconociendo la diferencia entre el derecho a la seguridad social mínima, basado en la necesidad y el derecho a prestaciones complementarias superiores, no mínimas, de acuerdo con las posibilidades del proceso productivo del sector correspondiente de la economía nacional, por medio del aporte de los propios interesados o por los contratos colectivos de trabajo, llegando en Argentina esta diferencia a expresarse como dos derechos diferentes, el derecho a la seguridad social y el derecho al bienestar, en la Declaración de los derechos del trabajador, proclamada en 1947 e incorporada a la constitución de 1949. Estas ideas, todavía no bien precisadas y las inter-relaciones estrechas que ellas establecen entre el derecho laboral y el llamado « derecho previsional » plantean interesantes aspectos de técnica legislativa y administrativa todavía en evolución y que influyen, más o menos, las legislaciones de seguridad social existentes en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, la República

Dominicana, Uruguay y Venezuela. Citemos también brevemente que a medida que se va precisando el pensamiento, van apareciendo nuevas orientaciones que tienden a establecer diferencias, con criterio jurídico o biológico, entre varias contingencias que se reúnen en la misma denominación en otros continentes, tales como la vejez fisiológica y el cumplimiento de años de servicios en Argentina, Chile, Perú, etc.; la protección familiar y la protección a las personas de edad de la familia en Panamá; la separación de los desahucios e indemnizaciones en Bolivia y en Costa Rica; la mención específica del derecho a jubilación en Cuba y Uruguay, etc.

La vinculación estrecha de la política de seguridad social hace que el pensamiento latinoamericano se oriente a considerar, con un sentido amplio, que la seguridad social es el todo del cual son partes los seguros sociales, la medicina social, la asistencia social y los servicios sociales y que ponga particular énfasis en los sistemas del seguro de enfermedad y maternidad, así como que haga desaparecer cada vez más la diferencia entre las lesiones causadas por accidentes del trabajo o las causadas por otras circunstancias ajenas al trabajo y distinga cada vez menos entre la enfermedad profesional y la no profesional, para los efectos prácticos de la atención médica.

La importancia de los problemas médicos en América Latina y su orientación a la medicina social es una de las tendencias más marcadas del pensamiento. Es así como Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana y Venezuela otorgan atención prenatal y obstétrica a las afiliadas a sus instituciones por medio de sus propios servicios, mientras otros países piensan otorgar dicha prestación como Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala y Haití.

Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana y Venezuela, otorgan prestaciones médicas en los estados morbosos que requieren asistencia médica, directamente en los propios servicios médicos de las instituciones de seguro social y Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, la República Dominicana y Venezuela atienden las lesiones accidentales. Otros países siguen esa orientación en sus legislaciones aunque no las tengan en aplicación y todos tratan de integrar la política médica de la medicina del seguro social en la política médica de la comunidad nacional.

La tendencia de la convergencia de los seguros sociales y de la asistencia social, que constituyen en el continente los servicios sociales, ha sido una característica americana, ya que para ese pensamiento, asistir es una de las mejores maneras de prevenir, como prevenir es un modo de asistir, maneras de las cuales Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Perú, la República Dominicana y Venezuela pueden servir, entre otros, de ejemplo, con un fuerte énfasis en las escuelas de servicio social y en la utilización de las visitadoras sociales.

Como pueblos jóvenes en fase demográfica y económica de crecimiento, los países latinoamericanos tienen una orientación especial de su política social en materia de desempleo y de prestaciones familiares generales, así como de protección a la vejez. En efecto, a pesar que Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Perú y Uruguay citan específicamente en sus bases constitucionales el seguro de desempleo y de que existan parciales realizaciones mediante cajas de compensación o auxilios de cesantía, en determinadas condiciones, en Uruguay, Brasil y Chile, no existe un efectivo seguro de paro forzoso en América Latina, porque no constituye, en sus formas masivas, un problema semejante a los de los países intensamente industrializados. Existe sí una

extrema movilidad de empleo, tanto en los límites nacionales como en los límites internacionales, entre países de estructura económica diferente y fronteras comunes, pero no un desempleo en masa, sino más bien, en el momento actual y en términos generales, plena utilización de la mano de obra disponible y aún mayor demanda de ella, aunque haya en algunos países, ciertas crisis internas por diferencias de ritmos en el proceso de industrialización. Los problemas de la mano de obra y del servicio del empleo son muy importantes en América Latina, pero la orientación presente no se dirige hacia el seguro de desempleo. Asimismo, el diferente aspecto que presentan los problemas de la natalidad y de la vejez en América Latina, hace que sus orientaciones sean ligeramente diferentes a las de otras regiones. La política de prestaciones económicas familiares de ayuda a las familias numerosas, no alcanza todavía en América Latina la importancia que tiene en otros países. Solamente Uruguay y algunas instituciones de Chile tienen un sistema de subsidios o asignaciones para la manutención de los hijos mientras la orientación de la acción legislativa, salvo en México, no parece, por el momento, dirigirse hacia otorgar mayores prestaciones familiares generales. Eso sí que, en los últimos años, como consecuencia de la irregular constitución de la familia civil, la tendencia limitativa de las legislaciones latinoamericanas en el concepto de derechohabiente, va extendiéndose, aunque conserva todavía el requisito de vivir bajo el amparo económico del asegurado, a toda mujer que haya vivido maritalmente por un período determinado con el afiliado antes de su muerte o incapacidad, como es el caso de México o Paraguay.

Si las prestaciones familiares no han alcanzado todavía un alto grado de desarrollo en América Latina por las razones demográficas señaladas, las prestaciones de vejez, por no constituir los grupos etarios de edad avanzada una pesada carga para la economía de las instituciones por su número relativamente escaso, por la menor vida media de sus poblaciones y por cierta tendencia a considerar intelectualmente de manera diferente la edad activa que en otros continentes, pecan tal vez, por demasiado favorables en sus requisitos. Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana y Uruguay, tienen fijadas edades límites para la concesión del beneficio que serían consideradas « jóvenes » bajo otras latitudes y sus prestaciones son, en general, favorables. Si a ello se agrega la diferencia entre la concepción de vejez y la de años de servicios prestados, se encuentra en ello una nueva tendencia en las orientaciones de la seguridad social americana.

En el terreno administrativo, la orientación general latinoamericana se orienta hacia la unificación de prestaciones y la no dispersión de esfuerzos de las instituciones encargadas de otorgarlas, ya sea mediante una dirección técnica única de orden ministerial o mediante la colaboración estrecha en ese plano, ya sea mediante una sola institución ejecutiva. Existen todavía instituciones separadas, de tipo profesional, en Bolivia, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay, pero Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, la República Dominicana y Venezuela tienen un sólo instituto o caja única de ámbito nacional y Argentina y Costa Rica se encuentran en una situación intermedia.

Así, en este breve esquema, se han resumido las principales orientaciones de la seguridad social americana de hoy, que es diferente de la de ayer, como será diferente de la de mañana en el continuo fluir del tiempo. En el aspecto político, las orientaciones latinoamericanas siguen las orientaciones generales

del pensamiento occidental, integrando sus planes en los planes de la política social, económica y sanitaria de los gobiernos, pero adquiriendo mayor importancia como « obra de gobierno » por las peculiares condiciones de desenvolvimiento económico y político del subcontinente.

Los viejos conceptos se transforman y adquieren una fisonomía nueva en las nuevas tierras al adaptarse a las nuevas realidades de la industrialización económica. Brillantes y vivos, proteiformes, los nuevos conceptos y sus repercusiones sociales, no se pueden fijar todavía en una estable concepción americana.

En el terreno legislativo-jurídico, existe una marcada tendencia a establecer en las constituciones el derecho del pueblo a la seguridad social y el deber del Estado a proporcionársela así como una variedad de leyes, progresivas y a veces contradictorias, que extienden en forma paulatina, en avances y retrocesos, a nuevos grupos de la población, beneficios más extensos. No siempre la aplicación práctica de las leyes guarda relación con los textos jurídicos, pero, a pesar de las imperfecciones hay un progreso efectivo, aunque a veces sea lento o no muy profundo. En ese desarrollo, hay matices diferentes acerca de la comprensión de ciertas contingencias en el pensamiento latinoamericano y resalta claramente la importancia que tienen los planteamientos de orden médicosocial en el derecho previsional latinoamericano.

En el terreno administrativo hay, además del creciente desarrollo de los servicios médicos, una tendencia a la unificación o coordinación de prestaciones, de los organismos de ejecución y de control, y de la orientación general, entre las instituciones de seguridad social y las instituciones que tienen a su cargo la política social general del país. En el orden económico, dentro de ese aspecto si bien ya hay un movimiento de abandono de los regímenes de capitalización, debe también considerarse que muchas de las políticas sociales y de desenvolvimiento económico, como la participación en las obras de Volta Redonda de los institutos de Brasil, la política de vivienda de Chile y Panamá y la obra de los montes de piedad de Ecuador, no hubieran podido hacerse sin esa capitalización y que, en el subcontinente latinoamericano, escaso de capitales, una moderada acumulación de capitales a través del seguro social debe ser seriamente considerada, siendo sobre todo un problema de inversiones oportunas a tono con el porvenir del país. También en esta materia económica debe recordarse que el sistema de impuestos, directos o indirectos, usado en otras regiones del globo, no es siempre tan fácil de aplicar, por razones fiscales, en algunas regiones del continente americano.

Por último debe tenerse presente que, reciente en su adaptación, ya que es sólo la segunda mitad del medio siglo la que ha visto el desarrollo de la seguridad social americana, los problemas de la normalización de la técnica administrativa adquieren un gran relieve en América Latina, porque en ese sentido — como en el de llegar a otorgar protección en las zonas rurales o de proporcionar efectivas prestaciones económicas en función de los bajos salarios en épocas de inflación — queda todavía mucho que aprender y ejecutar. Pasada, en general, la primera fase de acción legislativa, empieza ahora la fase de consolidación, experiencias, rectificaciones y acción administrativa. Hacia ella se orienta hoy la seguridad social latinoamericana.

Como la seguridad social de hoy no es del dominio de una sola nación o de un solo pueblo, si la tendencia de la seguridad social latinoamericana sigue en sus grandes líneas, por el activo intercambio de pensamiento que existe, la orientación general de la seguridad social de hoy, lo hace con ritmos,

características y énfasis propios, que son su contribución, local, regional o subcontinental, al aporte total de pensamientos efectuado por todas las regiones, subcontinentes o expresiones geopolíticas del mundo, a fin de, en cada momento y en perpetua recreación, crear, mantener y acrecentar los valores de la generación activa presente, preparar los de la generación venidera y sostener los de las generaciones pasadas y siempre con su objetivo final en vista: servir a los pueblos de América y a la humanidad.



**La seguridad social
es la base de la justicia social**

