

II SEGURIDAD SOCIAL

II
Revista
de la

Asociación
Internacional
de la
Seguridad
Social



Conferencia
Interamericana
de
Seguridad
Social



SECRETARIAS GENERALES DE LA AISS, Y DE LA CISS.
EDITADA EN MÉXICO, D. F.
PASO DE LA REFORMA 476 - 95, PISO

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.

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO III

MAYO DE 1954

NÚM. 10

INDICE

	Págs.
REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION DE LA PREVISION SOCIAL EN ARGENTINA	5
EL NUEVO ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA PREVISION SOCIAL ARGENTINA (Por Don José María Goñi Moreno)	7
PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS PAISES POCO DESARROLLADOS (Por Daniel S. Gerlg)	15
EL PROBLEMA DE LAS PLAZAS EN LOS HOSPITALES	46
LA ORGANIZACION DE LA ASISTENCIA MEDICA EN LOS DISTRITOS RURALES DE EGIPTO (Por el Dr. S. A. Bector)	49
LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA DEPRECIACION DE LA MONEDA (Por L. Féraud)	57
NOTICIAS DE SEGURIDAD SOCIAL	64
NOTICIAS INTERNACIONALES	80

EL NUEVO ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA PREVISION SOCIAL ARGENTINA

por

JOSÉ M. GOÑI MORENO

El 24 de septiembre de 1953, el Poder ejecutivo promulgó la Ley 14,236, que determinaría el nuevo ordenamiento administrativo de la previsión social argentina. A los efectos de conocer los principios que animaron la reforma, es indispensable considerar previamente la evolución del ordenamiento administrativo de esta materia en nuestro país.

La previsión social comenzó entre nosotros con las leyes de jubilaciones y pensiones. Las primeras jubilaciones se habían reconocido en favor de los empleados públicos. Se trataba de beneficios a título gratuito, financiados por rentas generales y, en algunos casos, por medio de recursos especialmente establecidos por el Estado.¹ En los primeros tiempos, el ordenamiento se basaba en los montepíos de origen español. En 1822 se reglamentó el reconocimiento de las pensiones con arreglo a disposiciones adoptadas por las pensiones de retiro francesas. Con posterioridad a la constitución nacional de 1853, se dictaron algunas leyes en favor de los maestros, de los magistrados judiciales y de los funcionarios y empleados de la administración nacional.² Pero los gobiernos decidieron, a principio de siglo, establecer contribuciones a cargo de los afiliados, "con el propósito de evitar que hubieren dos presupuestos; uno de empleados y otro de jubilados".³ Tales circunstancias determinaron la creación de la primera caja nacional de jubilaciones, en favor de los empleados públicos, por Ley 4,349 del año 1904.

Los gremios recogieron la iniciativa, y propugnaron la extensión del sistema jubilatorio para las distintas actividades privadas. La acción

¹ Un antiguo antecedente consiste en las pensiones de inválidos, huérfanos y viudas de los defensores de la defensa y reconquista durante las invasiones inglesas; tales beneficios se reconocieron mediante "los productos del nuevo impuesto a los azúcares, vinos y aguardientes" (*Registro Oficial de la República Argentina*, t. I, pág. 76).

² Leyes 870, 1,420 y 2,219. Estas leyes no reconocían pensiones a la familia.

³ En tal sentido demostraba su preocupación el mensaje con el cual el P. E. acompañó el proyecto de ley que se convertiría en ley 4,349 (Véase mi libro *Jubilaciones Civiles de la Nación*. Bs. As. 1942, p. 16).

sindical no resultó fácil. Sin embargo, las huelgas que conmovieron la opinión pública, abrieron pequeña brecha en la muralla tenazmente defendida. A raíz de la huelga ferroviaria de 1912 se presentó un proyecto, incorporando al personal ferroviario a la caja de empleados públicos nacionales.⁴ Invocábase la legislación francesa, pero en Francia los ferrocarriles formaban parte de los servicios públicos nacionales. A pesar de todas las resistencias,⁵ se sancionó en 1915 la ley de creación de la caja de ferroviarios, organizada cuatro años más tarde por Ley 10,650. De esta manera comenzó el sistema de prestaciones jubilatorias "por gremios", que continuaría extendiéndose paulatinamente en el curso del tiempo. En el lento avance legal, se advertía siempre el firme impulso imprimido por las asociaciones gremiales respectivas. El sindicalismo bregaba por la previsión para todos los sectores de trabajo.⁶ Las soluciones se dilataban, pero cada vez cobraba mayor sentido el ascenso de los trabajadores a los primeros planos de la vida colectiva.

Las cajas de jubilaciones constituían entidades autárquicas. No obstante la controversia acerca de la extensión de la autarquía de la caja de empleados públicos, no se discutía la correspondiente a las restantes cajas gremiales, que se encontraban administradas por directorios presididos por un funcionario público e integrados por representantes de trabajadores y tomadores de trabajo.

Ahora bien, era indispensable alcanzar tres objetivos: a) *Coordinar* a las Cajas dentro de un sistema orgánico, pues actuaban totalmente desvinculadas entre sí; b) *extender* el sistema jubilatorio a los grandes sectores sociales que carecían de todo amparo; c) *complementar* las prestaciones jubilatorias con otras tendientes a la cobertura de las contingencias no previstas por aquéllas. Era en consecuencia necesaria la "coordinación" de los sistemas, la "integridad" de su amparo en cuanto a los riesgos, y la "universidad" en cuanto a las personas comprendidas.

Esas razones determinaron la creación del Instituto Nacional de Previsión Social. Al iniciarse la nueva política social desarrollada desde la Secretaría de Trabajo, las Cajas fueron intervenidas, y sus delegados compusieron el Consejo Nacional de Previsión, que proyectó el estatuto orgánico aprobado por Decreto-Ley 29,176/44 de creación del Instituto. Las finalidades de este "instituto" ⁷ rector y coordinador, se proyectaban no sólo en el orden de las prestaciones jubilatorias, sino en el de la

⁴ Véase ALBERTO CÓRDOBA, *Historia de la Caja Nacional de Jubilaciones y pensiones de empleados ferroviarios*, Bs. As., 1949.

⁵ Véase MANUEL F. FERNÁNDEZ, *La Unión Ferroviaria a través del tiempo*. Bs. As., 1947.

⁶ La Confederación general de empleados de comercio, a través de su secretario general Angel Gabriel Borlenghi, decía en aquellas épocas: "Si debe pensarse por la responsabilidad que implica la sanción de una ley de esta naturaleza, mucho más debe pensarse en lo que significaría no aprobarla, por las decepciones que provocaría y por las injusticias que mantendría en pie" ("Razones que justifican la creación de la Caja de jubilaciones para los empleados de comercio", Bs. As., 1942).

⁷ La palabra "instituto" entraña un sentido que procede recalcar. Se la emplea en diversos países aplicada a las Instituciones de seguros sociales y, como señalan los autores, lleva implícito el estudio de cuestiones que interesan desde el punto de vista científico (Gabriel Bonilla Marín, "Teoría del Seguro Social").

seguridad y asistencia sociales. Por otra parte, el sistema jubilatorio se extendió a casi la totalidad de las actividades del país, al incluirse a los trabajadores del comercio y las actividades civiles y de la industria, en dos cajas de creación revolucionaria, y al ampliarse el campo de aplicación de las leyes existentes.⁸

El Instituto incorporó a las cajas de jubilaciones como "secciones" del mismo, pero éstas mantuvieron su individualidad financiera y su propio régimen jurídico y administrativo, siendo administradas por medio de "juntas seccionales", integradas por representantes de los trabajadores y de los empleadores, bajo la presidencia de un funcionario público. El Instituto se dividía en tres órganos: el *directorio*, como autoridad superior, compuesto de un presidente, de representantes del Estado, de patronos y trabajadores, y del Director nacional de Previsión, con funciones de enlace con el Ministerio de Trabajo; la *Cámara gremial* integrada por todos los miembros de las antes citadas juntas seccionales en su conjunto, y el *Consejo técnico*, comprensivo de los departamentos jurídico-social, económico-financiero y médico-social.

Los programas del Instituto en materia de seguridad social, tales los relativos a la medicina preventiva, curativa y readaptadora, fueron posteriormente confiados al Ministerio de Salud Pública;⁹ otras prestaciones económicas y sanitarias se desarrollaron por los sindicatos, a través de sus direcciones de servicios sociales;¹⁰ y las prestaciones asistenciales se llevaron a cabo por instituciones del Ministerio de Trabajo y Previsión y por personas colectivas que contribuyeron —en primer término, preponderantemente la *Fundación de Ayuda Social Eva Perón*— a los fines de asistencia en beneficio de los sectores más débiles de la población. De ahí que, por distintos medios, y con el aporte de diversos esfuerzos públicos y sindicales, la previsión social alcanzó un notable progreso en nuestro país, al tiempo que las finalidades del Instituto quedaban ceñidas en realidad a las de *organismo conductor del sistema jubilatorio*.

No obstante el acierto de confiarse a las cajas, por Ley 13,575, el reconocimiento de las prestaciones jubilatorias, salvo los casos expresamente señalados por la citada ley, se hacía indispensable evitar una superestructura orgánica entre los servicios de las cajas y del Instituto, puesto que procedía evitar toda clase de duplicaciones en la gestión.¹¹ Los fines del Instituto habían quedado precisados en la palabra del Presidente Perón cuando dijo: "tendrá la misión esencial de servir de cuerpo asesor del gobierno, del que trasciendan las normas substan-

⁸ Pueden confrontarse los decretos-leyes de creación de las citadas cajas en mi *Digesto de jubilaciones y pensiones*, Bs. As., 1947, t. II.

⁹ Decreto-Ley 30,656/44 16,200/46. Véase: *Plan para la aplicación de la medicina preventiva, y curativa*, ed. Instituto Nacional de Previsión Social, Bs. As., 1948.

¹⁰ Véase MARIO L. DEVEALI, "Curso de derecho sindical y de la previsión social", Bs. As., 1952, p. 312.

¹¹ Véase J. R. FERNÁNDEZ VELAZCO, "Organos de gestión de los seguros sociales". *Cuadernos de política Social*, Madrid, 1950, núm. 6 p. 83; CARLOS MARÍ BUJILL, *Tratado Comparado de Seguridad Social*, Madrid, 1951, p. 457.

ciales que fundamentarán la seguridad colectiva", y, en otra oportunidad: "es un organismo de control".¹² Pero el estatuto orgánico, en virtud del propósito inicial de coordinar en una sola entidad los sistemas de previsión, bienestar, seguridad y asistencia sociales, había deslizado algunas disposiciones que permitieron el desarrollo paulatino de oficinas centralizadas, que realizaban en el organismo central determinados servicios que podían corresponder a las cajas. De ahí que, de acuerdo con un principio sociológico reconocido en nuestro medio, en el sentido de adecuar las formaciones sociales a los anhelos del Pueblo, el Segundo Plan Quinquenal (1952-1957) fijó las líneas de la nueva orientación. No es, por otra parte, contradictorio que, en la vertiginosa transformación de nuestra hora, se encaucen las soluciones con un sentido que no mantenga idénticamente las orientaciones técnicas de hace algunos años. El tiempo en nuestra época no se mide de la misma manera que en los días de evolución social pausada y casi imperceptible.

El propósito esencial de la reforma ha consistido entonces, en *adecuar la organización del Instituto a los objetivos señalados por el Segundo Plan quinquenal*. En el mismo, el Instituto tiene a su cargo las funciones de *conducción*, en tanto que las cajas tienen en el suyo las funciones de *ejecución*. De acuerdo con lo señalado en el Congreso Nacional, "surge asimismo, como orientación del plan de gobierno para el quinquenio que ha comenzado, el propósito de organizar los sistemas de previsión social en función de las asociaciones profesionales, en el convencimiento de que esta medida habrá de permitir una mayor adecuación de las prestaciones a las modalidades y posibilidades de cada actividad, así como la de asegurar el necesario contralor por parte de sus beneficiarios, los que tendrán la responsabilidad, juntamente con el Estado, de la organización y administración de los sistemas respectivos".¹³

Se discute todavía por los autores si conviene ese tipo de descentralización por actividades profesionales, y se ofrecen argumentos en favor y en contra. En su apoyo se dice que facilita la administración, permite la participación de los asegurados en la gestión administrativa, posibilita el conocimiento de las necesidades propias de cada profesión, acrecienta el espíritu profesional, y evita la excesiva centralización y el rutinarismo burocrático. En contra se sostiene que tiende a desarrollar un exagerado número de cajas carentes de estabilidad necesaria, que aumenta los gastos de administración, determina el predominio del interés profesional sobre la solidaridad nacional, reparte desigualmente las cargas y prestaciones y dificulta el contralor del Estado.¹⁴

Pero cada ordenamiento de la previsión debe responder a las orientaciones político-sociales imperantes. En los sistemas de seguros sociales

¹² Véase JUAN PERÓN, Secretario de Trabajo y Previsión, discurso del 15 de diciembre de 1944; JUAN PERÓN, Presidente de la Nación, discurso del 1º de septiembre de 1949.

¹³ Discurso del Senador Nacional Paulino B. Herrera, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 24 de septiembre de 1953, p. 830.

¹⁴ J. R. FERNÁNDEZ VELAZCO, Organos de gestión de los seguros sociales, *Cuadernos de política social*, núm. 6, pág. 84.

suele adoptarse una organización centralizada que acaso se justifica por la uniformidad de los beneficios. Esas organizaciones denominadas "interprofesionales", diluyen a todos los trabajadores dentro de una sola entidad. Como han afirmado algunos autores europeos, pueden llegar a romper en los trabajadores, en este orden de cosas, la *affectio societatis*, solidarizándolos con abstractos intereses estatales.¹⁵ En esta línea interprofesional se sitúan muchos países;¹⁶ y es compartida esa tendencia por prestigiosos organismos internacionales, como la Oficina Internacional del Trabajo, que sostiene "la centralización de la autoridad en una institución de competencia nacional para que la comunidad asuma la responsabilidad de todos sus miembros".¹⁷

En cambio, nuestro sistema se propone conservar casi íntegramente el nivel de vida que el trabajador tenía durante el período en que prestaba su trabajo, aun cuando se encuentre imposibilitado para realizarlo, o perfeccione el derecho a un merecido descanso. De ahí la necesidad de un régimen diferenciado que tenga en cuenta, ante todo, las diferencias que existen entre las diversas clases de actividades y, además, las diferencias entre los trabajadores que realizan actividades análogas, pero gozando de un tratamiento económico distinto. Teniendo en cuenta estas circunstancias, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en la Carta de Buenos Aires, aprobada en 1951, señaló ponderadamente que "la unidad y pluralidad de medios para el logro de la seguridad social debe ser decidida por cada país de conformidad con la realidad nacional".¹⁸

En consecuencia, no podrían desvincularse los sistemas de previsión de las orientaciones sociales de cada medio. En la orientación ideológica de la doctrina nacional argentina, la previsión se funda en el trabajo. Con acierto se ha afirmado que "la jubilación es un verdadero derecho al descanso",¹⁹ en favor de los trabajadores y de sus familias, cuyo fundamento jurídico se encuentra en el trabajo y nunca en la cobertura de los estados de necesidad.²⁰ De ahí que el ordenamiento administrativo se establezca de acuerdo con los vínculos solidarios que emergen del

¹⁵ MARIANO UCELAY REPOLIES, "Mutualidades y Montepíos laborales", *Cuadernos de política social*, núm. 7, pág. 63.

¹⁶ FEDERICO LÓPEZ VALENCIA, "Características de la seguridad social en Gran Bretaña", *Revista Española de Seguridad Social*, marzo de 1948, pág. 523; ALFREDO MALLET, "Gestión administrativa del seguro social en los Estados Unidos", *Rev. citada*, pág. 850. En ciertos países, como en Nueva Zelandia, el método interprofesional parece aceptable, por tratarse de pequeñas y homogéneas poblaciones (Véase: SARA AZNAR GERNER, "La seguridad social en Nueva Zelandia", *rev. cit.*, abril 1949, pág. 789).

¹⁷ "Tendencias de la seguridad social en la postguerra", *Revista Española de seguridad social*, marzo de 1950, pág. 341.

¹⁸ MARIO L. DEVEALI, en esta revista, octubre de 1951, p. 635. *Los antecedentes en el estudio de E. R. STAFFORINI, Orientaciones para el desarrollo de la seguridad social en las Américas*, Buenos Aires, 1951.

¹⁹ Discurso del diputado nacional DAVID DISKIN, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, septiembre 17/18, 1953, p. 1642.

²⁰ Véase: MARIO L. DEVEALI, "Jubilaciones y seguros sociales", y MARIO E. VIDELA MORÓN, "Jubilación y seguro social", en la *Rev. Derecho del Trabajo*, 1949, p. 113 y 1947, p. 529, respectivamente.

trabajo mismo, los cuales solidarizan a los trabajadores entre sí y a éstos con las instituciones creadas en su favor. Por otra parte, el sindicalismo argentino ha superado su postura de lucha y perfila sus perspectivas cada vez más amplias en el campo cultural y de la previsión, mediante la solidaridad entre sus miembros y la de éstos con la comunidad nacional.

Tales orientaciones político-sociales de la reforma, de contenido especialmente humanista, como sería obvio demostrarlo,²¹ determinan la pluralidad de medios para alcanzar los amplios objetivos de la política de seguridad social. Como se ha afirmado acertadamente a este respecto en la III Conferencia Interamericana de Seguridad Social, "si bien existe opinión generalizada con respecto al principal fin de la política social, resulta más difícil obtener la misma coincidencia en cuanto a la determinación de los medios para conseguirlo, por lo que la elección y determinación de aquéllos, permiten caracterizar la tendencia de la política social de cada país y de cada época".²²

De acuerdo con los conceptos en que se inspira la reforma, las cajas se convierten en los organismos ejecutivos de la previsión social, con una franca prevalencia de la representación de los afiliados. El número de miembros del Directorio que representan a los afiliados, calculado en proporción con el número de ellos, será de un mínimo de dos, hasta un máximo de diez. Los empleadores, en cambio, cuentan con un único representante. Puede pues, afirmarse que la dirección de las cajas corresponde ahora directamente a los afiliados. Pero la autarquía de ellas encuentra un límite, principalmente en lo que se refiere al otorgamiento de beneficios, en el derecho de interponer apelación ante el Directorio del Instituto, cuya composición tiene carácter estrictamente paritario, por estar constituido de igual número de representantes de los trabajadores y de los empleadores, además que por los presidentes de cada caja, de nombramiento estatal, a los cuales se agregan el Presidente del Instituto y el Director Nacional de Previsión Social, que igualmente representan al Estado.

Debe advertirse que las cajas de jubilaciones adquieren "individualidad orgánica y funcional, personería jurídica y autarquía administrativa y financiera", y pasan a denominarse "cajas nacionales de previsión", ya que no sólo se limitan a las funciones referentes al sistema jubilatorio, sino que "podrán incorporar, en cuanto lo permitan las posibilidades económicas y de organización, otras prestaciones de seguridad, bienestar y asistencia". Las palabras "seguridad y bienestar" están lógicamente entendidas en el sentido que la Constitución argentina de 1948 les atri-

²¹ El código social de Malinas sostiene la conveniencia de la institución de cajas por profesiones, "alimentadas y administradas conjuntamente por los patronos y los obreros de cada profesión, bajo la fiscalización y con el apoyo de los poderes públicos" (ANGEL HERRERA Y ORIA, *Posición del trabajo en la empresa según la doctrina pontificia*, Málaga, 1949).

²² EDUARDO R. STAFFORINI, *Orientaciones para el desarrollo de la seguridad social en las Américas*, Buenos Aires, 1951, p. 28.

buye. A este respecto deberíamos recordar que la seguridad social presenta en el campo doctrinario, por lo menos dos acepciones más o menos definidas: a) una *acepción amplia*, comprensiva casi de la totalidad de los aspectos de la política social contemporánea; b) una *acepción limitada*, entendida bajo un nuevo método que amalgama el seguro y la asistencia social.²³

Pero en nuestro medio, a pesar de que la amplia idea de seguridad social aparece involucrada en el conjunto de cláusulas sociales y económicas de la Constitución nacional, ésta considera estrictamente a la seguridad social como un conjunto de prestaciones para los casos de "disminución, suspensión o pérdida de la capacidad para el trabajo". No obstante este sentido, debe estimarse que la nueva ley pone a cargo de las cajas la realización de un programa mucho más amplio de previsión del que tenían hasta este momento, sin perjuicio de que el sistema jubilatorio continúe como piedra angular de la previsión argentina.

Es fundamental recalcar la disposición con arreglo a la cual, cada una de las cajas deberá proponer el reordenamiento en un texto único, de las disposiciones correspondientes a sus respectivos regímenes legales, quedando autorizado el Poder ejecutivo para aprobar los expresados reordenamientos. A este respecto estimamos que habrá de seguirse una adecuada técnica legislativa, entendida en su cabal sentido destinado a recoger las aspiraciones generales y servir a los fines que persiguen las leyes de previsión; el alcance de éstas, en favor de vastos sectores sociales, aconseja una necesaria sencillez, armonía y claridad. Ahora bien, el texto único por caja no obsta para que, en aquellos aspectos generales, susceptibles de uniformidad, se armonicen entre sí las leyes de las diversas cajas nacionales y, en lo posible, las de éstas con las leyes provinciales de previsión, teniendo en cuenta los vínculos derivados de la reciprocidad jubilatoria.

La autarquía que permitirá el desenvolvimiento de las cajas, no está reñida con la coordinación de dichas cajas dentro de una institución rectora. El nuevo directorio del Instituto se compone, en ese sentido, de los presidentes de las cajas y de dos representantes por cada una de ellas, uno en representación de los trabajadores y otro en representación de los patronos. La presidencia estará ejercida por el ministro de Trabajo y Previsión, o por el funcionario que éste designe. La Secretaría, con carácter permanente, estará a cargo del director nacional de previsión, del ministerio citado.

De tal manera se evita la superposición anteriormente advertida entre los organismos del Instituto y los de la mencionada dirección nacional. En consecuencia, el Instituto podrá cumplir con los siguientes fines: a) Resolver los conflictos que pudieran suscitarse entre las cajas,

²³ PIERRE LARROQUE, "Del seguro social a la seguridad social", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, junio de 1948, p. 663; LUIS LEGAZ Y LACAMBRA, *Lecciones de Política Social*, pág. 121; OSWALD STEIN, "Funciones y Organización del Seguro Social", *revista Previsión Social*, Chile, mayo de 1935, p. 482; "¿Qué es la Seguridad Social?", *Cuaderno de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Ginebra, 1951, etc.

por cuestiones de competencia o vinculadas con la incorporación de afiliados; b) *armonizar la jurisprudencia* administrativa, desde que las resoluciones de cada caja son apelables ante el Instituto; y la doctrina que surja de sus pronunciamientos “será de aplicación obligatoria para los directorios de las cajas, al acordar o denegar las prestaciones”; c) *supervigilar* el desenvolvimiento de las cajas. Cada una de ellas está sujeta al contralor fiscal y a la supervigilancia del Ministerio del Trabajo, sin que ello implique limitar el desenvolvimiento de las cajas gremiales; d) *asesorar* a los poderes públicos en materia de previsión.

