

# SEGURIDAD SOCIAL

II  
Revista  
de la

A Asociación  
Internacional  
de la  
Seguridad  
Social



Conferencia  
Interamericana  
de  
Seguridad  
Social



*Número dedicado  
a la XII Asamblea General de la A. I. S. S.  
en México, Noviembre - Diciembre de 1955.*

**SECRETARIAS GENERALES DE LA AISS. Y DE LA CISS.  
EDITADA EN MÉXICO. D. F.**

## **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 V

ENERO-FEBRERO-1956

NÚM. 19

## INDICE

|                                                                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La XII Asamblea General y las Reuniones de la A.I.S.S. en México .....                                                                                                   | 5  |
| Importancia de la Asamblea General de México .....                                                                                                                       | 5  |
| Orden del día .....                                                                                                                                                      | 6  |
| Sesión de Apertura .....                                                                                                                                                 | 7  |
| Discusión de los informes .....                                                                                                                                          | 9  |
| Enmiendas a los Estatutos de la A. I. S. S. ....                                                                                                                         | 11 |
| Reunión de la Comisión Permanente Médico-Social .....                                                                                                                    | 11 |
| Reunión de la Comisión del Seguro de Desempleo .....                                                                                                                     | 12 |
| Duodécima reunión del Consejo de la A. I. S. S. ....                                                                                                                     | 12 |
| Sexta Reunión de la Mesa Directiva de la A. I. S. S. ....                                                                                                                | 16 |
| Reunión Mixta A. I. S. S.-C. I. S. S. ....                                                                                                                               | 17 |
| Programa social de la Asamblea General .....                                                                                                                             | 18 |
| <br>                                                                                                                                                                     |    |
| Desarrollos recientes en el campo de la seguridad social en los países de Europa, Africa, Asia y Oceanía y en el campo internacional, por <i>Demetrio Aretaios</i> ..... | 21 |
| <br>                                                                                                                                                                     |    |
| Desarrollos recientes en el campo de la seguridad social en los países de América, por <i>Emilio Cubas</i> .....                                                         | 25 |
| <br>                                                                                                                                                                     |    |
| El Seguro de Enfermedad, por <i>Clement Michel</i> .....                                                                                                                 | 31 |
| <br>                                                                                                                                                                     |    |
| Acuerdos de reciprocidad sobre seguridad social, por <i>T. C. Stephens</i> .....                                                                                         | 43 |
| <br>                                                                                                                                                                     |    |
| Las Asignaciones Familiares, por <i>Roland Lebel</i> .....                                                                                                               | 47 |
| <br>                                                                                                                                                                     |    |
| Los Trabajos de la Comisión Permanente Médico-Social, por el <i>Dr. René Springer</i> .....                                                                              | 55 |

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Labores de la Comisión del Seguro de Desempleo, por<br><i>Raymond Etienne</i> .....                                | 59  |
| Desarrollo de la Seguridad Social en México, por <i>Antonio<br/>Ortiz Mena</i> .....                               | 63  |
| Manifestaciones de la hospitalidad mexicana, por <i>Lucien<br/>Van Maele</i> .....                                 | 99  |
| Resoluciones, recomendación y conclusiones adoptadas por<br>la XII Asamblea General y el Consejo de la A. I. S. S. | 109 |
| Resolución relativa a los acuerdos de reciprocidad sobre seguri-<br>dad social .....                               | 109 |
| Resolución relativa a las asignaciones familiares .....                                                            | 110 |
| Resolución relativa a la influencia de la readaptación profesio-<br>nal en la evaluación de la invalidez .....     | 113 |
| Recomendación relativa a los problemas administrativos de los<br>regímenes de garantía contra el desempleo .....   | 117 |
| Resolución relativa a la formación médico-social de los médicos.                                                   | 121 |
| Conclusiones relativas al seguro de enfermedad .....                                                               | 123 |
| Resolución relativa al seguro de desempleo .....                                                                   | 126 |

*DESARROLLOS RECIENTES*  
*DE LA*  
*SEGURIDAD SOCIAL AMERICANA*

POR EL DR. EMILIO CUBAS

Ponente

*Director General del Instituto de Previsión Social, Paraguay*

El debate y aprobación de la ponencia sobre "Desarrollos Recientes en el Campo de la Seguridad Social Americana, 1953-55" que fué presentada ante la XII Asamblea de la A. I. S. S. reunida en la ciudad de México —noviembre-diciembre de 1955— puso de manifiesto, una gran unidad de criterio sobre la forma de apreciación de los problemas del seguro social en el continente.

En efecto; la ponencia, fué estructurada sobre la base de una comprensión amplia del fenómeno producido por la adopción del mismo en los diversos estados americanos, como medio de hacer resaltar en su cabal significación el ritmo del desarrollo alcanzado durante el período asignado al ponente. En otros términos, al ordenar los elementos relativos a las realizaciones del seguro social en el corto lapso 1953-55, el conjunto resultante, aunque importante por sí mismo, se ofrecía como una cifra mucho menos expresiva del valor real que representaba cuando se la consideraba en relación con sus antecedentes. Sólo de este modo el desarrollo del reciente período podía ser evaluado justamente; y sólo la visión del conjunto podía permitir observar en este desarrollo las continuidades, vacilaciones, rectificaciones y orientación de la marcha general.

Por ello, y aunque implicara esto una ampliación ponderable del marco adoptado comunmente para este género de trabajos, abarcar en el contenido del informe tres partes. La primera de ellas el ponente tuvo por objeto ofrecer un esquema de la Seguridad Social en América que

sirviera como fondo sobre el cual se destacaran en líneas claras las realizaciones recientes y que constituyeran, en resumen, un punto de partida para esa y posteriores indagaciones sobre la materia. En este esquema se ofreció un panorama fundamental del sistema de seguridad vigente en cada país americano, precedido de una mención de los principales esfuerzos y realizaciones anteriores a la adopción del seguro social. Aún en la convicción de que tal esquema resultaría necesariamente imperfecto e incompleto, dadas las condiciones de tiempo y lo ambicioso del intento, el ponente expuso su trabajo con todo empeño, por considerarlo indispensable.

Como era de esperarse, esta parte del informe abarca un espacio considerable el cual no tiene, asegura el ponente, otro mérito que el de la intención ya expresada: afirmar un punto de partida.

En la segunda parte, se trata del tema en sí. En ella se ofrece una visión, lo más exacta y completa posible, del desarrollo del seguro social americano durante el lapso 1953-55. Los esfuerzos y realizaciones de cada país durante este período fueron expuestos con el criterio más objetivo posible, dejando hablar las más de las veces a las fuentes mismas, —leyes, decretos, reglamentos, estadísticas, publicaciones y otras de diversa naturaleza— y evitando ex profeso comparaciones o análisis prematuros.

En la tercera parte ofreció un comentario sobre el desarrollo mismo del seguro americano y algunas conclusiones respecto a los fenómenos que este desarrollo del seguro en América presenta, en punto a su campo de aplicación, su orientación y los efectos sociales y económicas en los diversos países continentales. Estas conclusiones constituyen la esencia de la ponencia aprobada, y fueron las siguientes:

"1.—Al iniciarse el lapso que comprende el presente informe todos los países americanos, incluso Puerto Rico, tenían en vigencia regímenes de seguro social. Puede, pues, afirmarse como punto de partida que la totalidad geográfica del continente se encuentra cubierta por el Seguro".

"2.—Sin embargo, dentro de este extenso marco geográfico, hay grupos numerosos de población que no gozan de los beneficios de esta institución. Pese a este hecho, una gran parte de la legislación en vigen-

cia en los diversos estados incluye entre los riesgos cubiertos por el Seguro, la casi totalidad de aquellos que fueron recomendados por la Conferencia Internacional del Trabajo en su XXVI Reunión, celebrada en Filadelfia, en 1944 y que son: "a) Enfermedad; b) Maternidad; c) Invalidez; d) Vejez; e) Muerte del Jefe de Familia; f) Desocupación; g) Gastos de Emergencia; h) Daños originados en el empleo".

"3.—La puesta en práctica del seguro social, se observa en todos los países una tendencia sostenida a ir extendiendo la aplicación de los beneficios previstos al mayor número posible de beneficiarios, al mismo tiempo que a ir mejorando la cantidad y calidad de los servicios".

"4.—Es de gran significación a este respecto el esfuerzo por extender la protección del seguro social a los trabajadores agrícolas independientes especialmente la experiencia llevada a cabo durante el lapso de este informe por el Seguro Social Mejicano".

"5.—Se observa la tendencia generalizada a juzgar con criterio pragmático la doctrina y aplicación de los diversos regímenes del Seguro Social. De aquí las constantes modificaciones, enmiendas y reajustes de los sistemas legales y reglamentarios en vigencia. Pese a ello, esta línea fluctuante de las leyes del seguro americano mantiene una tendencia hacia un desarrollo cada vez más creciente de los distintos aspectos y contenido de la institución".

"6.—Se observa también en la generalidad de los Estados que el seguro social es considerado como parte integrante de los planes del desarrollo y progreso nacional. De aquí que la administración, e inversión de los fondos que los institutos recaudan, sean empleados con el criterio de hacer reverter en el proceso económico y social productivos los valores en ellos distraídos en las cotizaciones".

"7.—El desarrollo material de las realizaciones del seguro social en muchos Estados americanos, es, por esto, realmente enorme y digno de mención. Este desarrollo se dirige no solamente a dotar a los servicios de edificios y equipos modernos y cómodos para la atención de los asegurados y beneficiarios, sino también al desarrollo en gran escala de programas sociales, de viviendas obreras o populares. Sean ejemplo de esto, el Brasil, la Argentina, Venezuela, Perú, Uruguay, etc."

"8.—En la estructuración del sistema del seguro social se observa en la mayoría de los Estados una franca tendencia hacia la unificación de las Cajas de seguros bajo un organismo central directivo. Sin embargo, se ha notado en algunos la permanencia en un esquema descentralizado, como en el Uruguay; y en otros, la vuelta a un régimen de mayor autonomía de las Cajas gremiales, como en la Argentina".

La visión conjunta de los regímenes legales, sistemas administrativos y realizaciones materiales del seguro social en el continente americano, considerados en sus orígenes y su desarrollo reciente, nos permite comprender hasta qué punto nuestras jóvenes repúblicas se han apropiado de esta institución, le han dado nuevo espíritu, y, con una generalidad harto elocuente, han consagrado sus principios en sus cartas constitucionales, esto es, entre los que fundamentan su estructuración política y social. Esto pone de manifiesto la existencia de una sensibilidad social altamente susceptible al contenido principista y a la modalidad técnica del seguro en el continente americano.

Es este un punto fundamental para comprender el espíritu con que fué preparada la ponencia; y permítasenos ejemplificar, trayendo a colación párrafos de lo que dijéramos con respecto al Paraguay, —mi Patria— en la seguridad de que ellos tienen valencia continental.

"Es sabido que la conquista hispanoamericana se llevó a cabo bajo un régimen general de monopolio de la corona; sus instituciones y su legislación (organizada la colonia se crearon bajo un celoso absolutismo real, que, con relación a muchos aspectos de la vida social y económica y especialmente con relación a la vida indígena, era de corte netamente proteccionista.

"En lo que respecta al Paraguay, y cuyos primeros pasos históricos se desarrollan dentro de un marco de un duro, penoso y prolongado aislamiento, el conquistador hispano se vió precisado a adoptar modos de convivencia y por ende, formas de legislación de protección social. Sin olvidar la política de casamientos hispano indígenas que originaron con la acelerada aparición del mestizo los elementos primarios del criollismo, iniciada por el primer gobernador: Irala, no es necesario distanciarse mucho de estos primeros instantes de la vida paraguaya para hallar expresadas en disposiciones legales toda una política protectora de los miembros de la comunidad. Todavía en pleno siglo XVI el gobernador

Ramiro de Velasco promulga ordenanzas cuyas disposiciones protegen ampliamente la persona y el trabajo del indio y en seguida, el más preclaro de los gobernantes criollos. Hernando Arias de Saavedra (Hernandarias) redacta y hace cumplir estrictamente otras que, respecto al indígena dispone, entre otras cosas, que "los muchachos hasta la edad de 15 años y las muchachas hasta los 13" son libres de todo trabajo, lo mismo que "los viejos que llegaren a 60; prohíbe "en ningún caso" el trabajo de los indios en día de fiesta y establece en forma rigurosa la forma y el tiempo que los mismos debían trabajar. Estas disposiciones que datan de 1603 serían rectificadas y ampliadas poco más tarde por las Ordenanzas del Visitador don Francisco de Alfaro. El mismo Hernandarias crea en 1604 la Casa de Recogidas y se jacta de ello al Rey".

"En la ciudad de la Asunción, se han recogido en el hogar de una virtuosa dama, llamada La Madre Francisca de Bocanegra más de 60 mujeres solteras y pobres y huérfanas, hijas de padres nobles, que han prestado grandes servicios a vuestra majestad en nuestra provincia. Muchas de ellas se encuentran bajo mis órdenes y yo les he procurado todo lo necesario para su subsistencia".

"Esta política de asistencia y seguridad abarca a indígenas, españoles y hasta a esclavos. En las comunidades indígenas se mantiene siempre la prohibición del trabajo de los menores y de los ancianos de cincuenta años arriba; los inválidos, lisiados, enfermos, viudas, huérfanos e incapaces en general son mantenidos por los bienes de la comunidad y, cosa curiosa, aparece ya empleada la palabra "jubilado" en documentos de muy vieja data. En cuanto a las Ordenanzas de Alfaro, ya mencionadas, firmadas el 11 de octubre de 1611, nos dan una idea de la importancia de sus 84 provisiones la sola mención de los títulos de los ocho capítulos en que se las distribuyó: Del servicio personal y esclavitud; de reducciones; del servicio y jornal de los indios; de doctrina; del gobierno; de las tasas; de los infieles; de las encomiendas. Estas ordenanzas fueron incorporadas al Libro VI de la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680.

"Los esclavos estaban amparados por las Leyes de Indias y sus dueños le debían asistencia social y estaban obligados a concederles un día libre por semana, para con lo ganado con su trabajo, formar un fondo para su eventual liberación. En el panorama magnífico de la legisla-

ción indiana el único que aparece librado a su propia suerte es el hombre libre”.

Esta herencia hispana, que se manifiesta tan claramente en el Paraguay y que es común a todas las demás hermanas del continente, fué el origen de esa sensibilidad española que constituye la estructura de la técnica de la seguridad social, siendo ello un factor que ya poseía, le permitió adaptar tan rápidamente y con tanto éxito el seguro social a los países de la América Latina.

El debate de la ponencia en el seno de la XII Asamblea General puso así de manifiesto la unidad de criterio existente respecto a estos problemas en el continente. Las observaciones y opiniones de los diversos señores delegados ante la ponencia, sirvieron, más que para rectificar, para ampliar, ratificar, y contribuir a la mejor comprensión de las aseveraciones de la misma con respecto al país de su representación.

Con la aprobación final de la ponencia y en especial, de sus conclusiones contenidas en la tercera parte, que hemos transcrito más arriba creemos que se ha dado un paso firme hacia la estructuración de las grandes líneas de un Seguro Social Americano.

Antes de la reunión en México, los esfuerzos del seguro en nuestro continente, considerados entre los farragosos conjuntos del seguro universal, diluían sus líneas características en esa totalidad inmensa. Ahora, apartado de ella, su presentación en un cuadro conjunto que destaca sus generalidades desde su origen, nos permite situar al Seguro Social Americano, como lo que es en realidad: un organismo vivo, que al impulso de factores sociales, económicos, geográficos, culturales e históricos, propios del continente, buscan trasmutar un fenómeno de adaptación en otro de adopción y franca transformación, para servicio de elevados ideales de justicia social muy propios de las jóvenes entidades estatales de éste continente de paz, trabajo y humanidad.

Tal es la significación que como ponente, quise dar a este trabajo. Creemos que es también la que le ha conferido con su aprobación la XII Reunión, de la AISS, primera celebrada en el continente americano, y precisamente en México, cuyas brillantes realizaciones en materia de seguridad social constituyen un ejemplo ilustrativo del pensamiento que guió dicho trabajo.