

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 MEXICO. 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
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
Desarrollos recientes en el campo de la seguridad social en los países de América, por <i>Emilio Cubas</i>	25
El Seguro de Enfermedad, por <i>Clement Michel</i>	31
Acuerdos de reciprocidad sobre seguridad social, por <i>T. C. Stephens</i>	43
Las Asignaciones Familiares, por <i>Roland Lebel</i>	47
Los Trabajos de la Comisión Permanente Médico-Social, por el <i>Dr. René Springer</i>	55

LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

por

ROLAND LÉBEL.

Ponente

*Director de la Unión Nacional de Cajas de Asignaciones
Familiares de Francia.*

Con ocasión de la X Asamblea General en Viena, en 1951 se decidió que fuera incluido en el orden del día de la A.I.S.S. un informe sobre las Asignaciones Familiares.

Un cuestionario, preparado por un grupo de investigadores reunido en Ginebra, fué dirigido a todas las Organizaciones pertenecientes a la A.I.S.S.; basándose en las 18 contestaciones que llegaron, se elaboró, definitivamente, el documento sometido a la Asamblea General reunida en París en el año de 1953.

Previo un largo debate, la Asamblea de París decidió, después de aceptar el informe en un conjunto, encargar a una próxima Asamblea General, la tarea de adoptar las conclusiones del informe, encargando a un Comité de Expertos el cuidado de prepararlas.

Este Comité de Expertos se reunió en TIVON (ISRAEL) con ocasión de la sesión del Comité Ejecutivo en este país, en el mes de diciembre de 1954. Y son las conclusiones elaboradas durante aquella sesión las que fueron presentadas en México en el mes de diciembre del último año.

La rápida síntesis histórica que acabamos de enunciar tuvo por objeto, sobre todo, recordar los hechos siguientes: —por una parte, el cuidado con el cual nuestra Asociación ha estudiado el problema de las Asignaciones Familiares—, y, por otra parte, lo delicado que ha sido a veces la elaboración de las conclusiones, las que, debiéndolo mantener sus características de labor constructora, tuvieron que tomar en cuenta, sin em-

bargo, las preocupaciones diversas, y hasta contradictorias, de unos y otros.

Las dificultades por sobrellevar se explican, sin duda, por el carácter nuevo que presenta, en la mayoría de los países representados en la A.I.S.S., el problema de las Asignaciones Familiares; y también por el hecho de que los técnicos expertos en esta materia han participado poco, hasta fecha muy reciente, en nuestras labores.

Se hizo un censo, en fecha muy reciente, que nos mostró que en 35 países se instituyeron legislaciones acerca de las Asignaciones Familiares, pero nos dimos cuenta, sin embargo, de que la mayor parte de los sistemas establecidos no databan de más allá del año de 1945.

Pero fué, sobre todo en la diversidad de las bases sobre las que reposan las varias legislaciones nacionales, ya sea explícitamente expresadas en los textos legales, ya sea implícitamente reconocidas a través de sus modalidades técnicas, las que dieron lugar a las mayores dificultades encontradas para la elaboración de las conclusiones válidas.

No son solamente las discusiones en México con ocasión del debate sobre el proyecto de conclusiones las que pueden aclarar el texto aceptado, sino también el conjunto de labores emprendidas sucesivamente por los Expertos reunidos en Ginebra para elaborar el cuestionario original, o en París para discutir sobre el informe en sí, o en Tivon para elaborar el proyecto de conclusiones.

A todos los que han intervenido en el problema que nos ocupa, en estas diversas ocasiones, se dan las gracias, aún hoy en día, por su labor eficaz, y son de las ideas de ellos, de sus gestiones, de sus preocupaciones, de las que hablaré enseguida, sin mencionar los nombres de estos autores anónimos.

La A.I.S.S., siendo una Asamblea de Organismos Gestores, debe permanecer en un plan puramente técnico al emprender una tarea cualquiera. Y fué esta actitud, precisamente, la que adoptó el Ponente, y, después de él, los Expertos que elaboraron juntos el proyecto de conclusiones.

Su tarea fué facilitada por un espíritu de mutua comprensión que reinó siempre en todos los debates, espíritu gracias al cual permitió el cumplimiento de la tarea emprendida.



El magnifico edificio de las Oficinas Centrales del Instituto Mexicano del Seguro Social donde se celebraron los trabajos de la XIIª. Asamblea General de la A. I. S. S.



Entre la doble fila formada por los soldados de la guardia presidencial, el Presidente *D. Adolfo Ruiz Cortines*, acompañado de cuatro de sus Ministros y del Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, responde a las aclamaciones de la muchedumbre agrupada en el atrio del Palacio de Bellas Artes de México, a la salida de la sesión inaugural de la Asamblea General de la A. I. S. S.

Sin embargo, fué necesario, cuando se planteó por vez primera el problema de las Asignaciones familiares ante la Asociación Internacional de Seguridad Social, evoca ciertas ideas fundamentales para poder explicar, si no justificar, la acción emprendida por varios países en esta materia.

Estas explicaciones eran necesarias también para que la A.I.S.S., al encargarse de la solución de los problemas más prácticos en el porvenir, diera una justificación de sus intereses en los principios teóricos de los mismos.

El problema de la distribución de las Asignaciones Familiares es, indudablemente, si no un principio teórico, por lo menos en sus modalidades técnicas más esenciales, uno de los más discutidos en numerosos países.

Paulatinamente, sin embargo, a medida que las diversas tesis se expresaron, y a medida que las dificultades de unos y otros se hicieron explícitas, fué posible elaborar una síntesis. Puede parecerles a algunos que esta síntesis toma en consideración de manera exagerada los principios doctrinarios o teóricos; y otros puede que tengan la impresión, al contrario, que el enfrentarse con ciertos problemas muy concretos ha sido, en esta primera etapa, algo prematuro.

Cualquier labor de esta índole se expone a tales críticas. Que cada uno considere simplemente en este texto lo que le es válido en un futuro inmediato. De esta manera, cada uno se esforzará por lograr que las legislaciones se adapten mejor a las necesidades de los hombres, siendo esto en definitiva la voluntad de todos nosotros.

El informe presentado ante la Asamblea General de París, tanto como la discusión que siguió, mostraron, al mismo tiempo que la variedad de las preocupaciones que dieron origen a las legislaciones sobre Asignaciones Familiares, el contenido y la importancia de las mismas.

A excepción hecha de algunos países de la Europa Occidental, ha sido durante los últimos diez años cuando, por razones que serán explicadas más adelante en las conclusiones del informe presentado en París, apareció la mayor parte de las legislaciones sobre Asignaciones Familiares. Sin embargo, estas legislaciones no presentan más que un aspecto de un fenómeno más importante: al mismo tiempo han surgido, en varios

países, unas medidas que parecieron indispensables para ayudar a la familia considerada como entidad, con sus propios problemas.

Pero la ayuda brindada a la familia por varios países por medio de las Asignaciones Familiares, es prestada por otros, en parte o en total, mediante otras técnicas, lo que complica aún más nuestra tarea.

Los expertos reunidos en Tivon tuvieron la tarea de elaborar un texto, limitándose al conjunto de las legislaciones sobre Asignaciones Familiares tales como las habían definido al principio nuestros cuestionarios, y basándose en unas consideraciones aceptables para todos, las que justificarían el interés favorable de las Asociaciones miembros de la A.I.S.S. para con las Asignaciones Familiares.

Sin embargo, el problema de la defensa del nivel mínimo de vida de las familias no es el único que haya desempeñado un papel importante en el desarrollo del sistema de Asignaciones Familiares. Las consideraciones de orden demográfico no estuvieron ausentes, en ciertos casos, en las preocupaciones de los legisladores, y podemos darnos cuenta ahora, que a veces la implantación de un régimen de Asignaciones Familiares se debe a razones puramente económicas, que sirven de base para justificar tal institución, mientras que otras ven en ésta simplemente un medio para redistribuir los ingresos más equitativamente en un futuro.

No fué posible evocar las causas de tales procedimientos que son el resultado de las instituciones políticas de los diversos países, en un texto que no es más que una síntesis.

Basándonos en la afirmación de Beveridge de que las cargas familiares son con demasiada frecuencia el origen de la miseria de los hombres, llegamos a la conclusión de que la única manera de resolver adecuadamente esta situación se encuentra en las ideas de solidaridad y de justicia social, base de los planes modernos de Seguridad Social, que implican la institución de una verdadera política familiar.

El Comité de Expertos se ha limitado definitivamente a rememorar ciertos hechos en el plan de las consideraciones generales que nos parecen indiscutibles (tales como la baja del nivel de vida cuando las cargas familiares aumentan, mientras que los ingresos siguen iguales) y de otra parte, las conclusiones a las que habían llegado acerca de este mismo problema, la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de Seguridad Social mismas.

Nos hemos extendido en estas consideraciones generales acerca de estos problemas, voluntariamente. Las condiciones bajo las cuales la Asamblea General estructuró su acuerdo, nos confirman en la opinión de que ésta haya sido la única solución posible.

El texto adoptado no contradice de manera alguna lo que se haya podido hacer en otros países, partiendo de otras preocupaciones. Sólo les permite a cada quién encontrar una justificación nueva por la acción emprendida. Y da al mismo tiempo una base sólida a la recomendación dirigida por la A.I.S.S. a sus Asociaciones miembros, para manifestar en un futuro un interés más vigilante hacia el desenvolvimiento de las técnicas de Asignaciones Familiares.

Se imponen algunos breves comentarios sobre varios puntos de la resolución adaptada en México.

Los primeros sólo tienen por objeto dar forma a las consideraciones principales que queremos recordar más adelante. En el texto definitivo se han incorporado lo más posible, las distintas observaciones hechas; creemos útil hacer algunas reflexiones acerca de él, que tienen por objeto precisar el significado de éstas:

a) Las Asignaciones que se otorgan por cargas familiares no deben ser usadas en modo alguno para impedir directa o indirectamente la evolución normal de las ganancias e ingresos de origen económico.

b) Las Asignaciones por cargas familiares no deben aportar más que una compensación parcial; el padre de familia, teniendo el deber de asumir parte de estas cargas, debe sobrellevarlas por medio de sus propios ingresos.

Las Asignaciones Familiares no permitirán, por lo general, que se reconstituya a favor del jefe de familia el nivel de vida que disfrutaba antes de que hayan sobrevenido las cargas familiares que se quiere compensar por medio de esta prestación.

c) Las Asignaciones por cargas familiares se inscriben en un complejo económico y social determinado, cuyo carácter debe tomarse en consideración cuando se haga algún estudio general con respecto a sus modalidades técnicas o a sus tasas.

d) Las Asignaciones por cargas de familia deben, primordialmen-

te, compensar los gastos originados por el mantenimiento de los hijos; solo accesoriamente deben ser utilizadas para compensar otras cargas familiares (las de los ascendientes, por ejemplo).

e) Las Asignaciones Familiares deberían satisfacer en parte ciertas necesidades que constituyen una condición esencial para la formación de un hogar, y deberían adaptarse, por otra parte, a los problemas que surgen en el curso de la evolución de una familia ya constituida, (edad de los niños, estudios, aprendizaje).

f) La Resolución no decidió la cuestión de si las Asignaciones Familiares deberían otorgarse en dinero o en especie; tampoco ha precisado si las Asignaciones Familiares deberían extenderse al conjunto de la población o no. Sin embargo, hemos podido darnos cuenta claramente que el problema de la disminución del nivel de vida como consecuencia del deber de cubrir las cargas familiares no está ligado intrínsecamente con un cierto estatuto jurídico o social determinado.

Las Asignaciones Familiares deberían, por consiguiente, otorgarse con la mayor amplitud posible, sobre todo en función de las necesidades y problemas propios de cada país.

La Resolución insistió, por otra parte, que la institución de un verdadero régimen de Asignaciones Familiares podría sobrevenir como consecuencia de la aplicación de disposiciones parciales sucesivas. Es en este sentido como se ha afirmado el valor de cualquier reglamentación, sean cuales fueren sus modalidades y su extensión, siempre que tuviera por objeto compensar las cargas familiares.

Estos tres primeros puntos de la Resolución han sido los más difíciles de elaborar. Dos tesis distintas se oponían: la de los partidarios de una aplicación lo más amplia posible de las legislaciones sobre Asignaciones Familiares; y la de aquellos que ven estas medidas únicamente como formas de extensión a favor de algunos individuos o grupos determinados.

Fué igualmente con ocasión de la elaboración de esta parte de las conclusiones que apareció la oposición entre los que piensan que las ganancias y los ingresos profesionales deben constituir el elemento principal, sino exclusivo, de los ingresos de la familia, y que temen las consecuencias sociales que pudieran tener las compensaciones de los ingresos que

se basen en hechos sociales o familiares; y los otros que piensan por lo contrario, que tanto por razones morales como por razones económicas estas compensaciones de ingresos son indispensables, porque se destinan a cubrir unas necesidades auténticas.

Los puntos siguientes de nuestra Resolución se ocupan de las observaciones presentadas por distintas Organizaciones miembros, que hicieron notar que el primer proyecto de Conclusiones propuesto en París era demasiado indefinido (no hizo más que hacer constar los principios básicos) acerca de las labores técnicas concretas que la A.I.S.S. debiera emprender en el porvenir.

Estos diversos puntos apenas merecen alguna observación especial; se bastan así mismos y constituyen un plan de trabajo amplio y variado.

Algunas de las cuestiones mencionadas ameritan soluciones delicadas. Habrá que abordarlas con suma prudencia, como ya se dijo tanto en París como en México.

Las experiencias hechas por ciertos países en el pasado explican, al mismo tiempo que justifican la introducción en nuestras conclusiones, de un punto relativo a financiamiento.

Les pareció útil a ciertas Asociaciones miembros hacer resaltar los inconvenientes de determinados sistemas de financiamiento (sobre todo de los sistemas llamados "de compensación") que pueden tener como resultado excluir a ciertos miembros trabajadores del proceso de la producción, o de imposibilitar el otorgamiento de prestaciones suficientes para determinados grupos sociales, por simples razones de orden financiero.

Al mismo tiempo reafirma este texto que el principio sobre el cual debe basarse cualquier legislación de Asignaciones Familiares ha de ser esencialmente el de las necesidades por considerar, con exclusión de otras consideraciones de cualquier índole. Establecido éste postulado, no debe descontarse involuntariamente por las consecuencias técnicas de una modalidad financiera.

La Asamblea General de México, votó por unanimidad con la abstención de cuatro países: Gran Bretaña, Irlanda, Suecia y Holanda el texto de la Resolución sobre las Asignaciones Familiares. El Consejo decidió crear además, una Comisión Permanente relativa a Asignaciones Familiares.

La abstención de cuatro países no se basó en una oposición hacia el contenido mismo de la Resolución presentada.

Las explicaciones que dieron en esta ocasión los representantes de los citados países, desarrolladas más ampliamente por el representante de Gran Bretaña ante el Consejo, lo demuestran claramente.

No se puede dudar, y no hemos tratado de disimular este hecho en el curso de estos pocos comentarios, de que la actitud de las diversas Asociaciones que forman parte de la A.I.S.S. estaban lejos de ser unánimes cuando se empezó por primera vez, hace ya algunos años de esto, el debate acerca de las Asignaciones Familiares. Podemos felicitarnos, por consiguiente, del acuerdo que se estructuró en México.

La primera etapa, seguramente la más delicada, ha pasado. Lo que tendremos que hacer ahora, así lo decidieron el Consejo y la Asamblea General, es estudiar los problemas en los que la técnica tendrá un primer lugar.