



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Familia y seguridad social

Lanusse, Federico R.

1974

Cita APA: Lanusse, F. (1974). Familia y seguridad social.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

*Sobresaliente*

*H-111-75*  
*Col. 1001*  
*1056*

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

"FAMILIA Y SEGURIDAD SOCIAL"

TESIS DOCTORAL PLAN "D"

Autor: Federico R. Lanusse

Registro N° 3799

Mayo 13 de 1974

*TESIS*  
*M434*  
*L1*

\*\*\*\*\*

**CATALOGADO**

## INDICE

	pág.
I. - La actividad económica y las exigencias humanas	1
1. El circuito económico	1
2. La familia, unidad económica	4
3. El nivel de vida familiar	8
II. - La familia	10
1. Concepto	10
2. Funciones	12
3. Doctrina	15
4. Evolución histórica	19
a. En general	19
b. En América Latina	26
5. Estado actual	28
III. - Política familiar	42
1. Contenido de una política familiar	42
2. Rehabilitación sociológica de la familia	47
3. Rehabilitación política de la familia	50
4. Rehabilitación económica de la familia	53
IV. - Seguridad social de la familia	58
1. Concepto	58
2. Ingresos relacionados con necesidades corrientes	70
Salario familiar	70
Subsidio de salario único	78
Jubilaciones y pensiones	78
Alimentación	80
Vestido	81
Combustible y luz	82
Empleo	82

Impuestos	83
3. Ingresos relacionados con necesidades extraordinarias	88
Matrimonio	88
Maternidad	88
Nacimiento	89
Muerte	90
Viudez	90
Enfermedad e invalidez	91
Desempleo	91
Casos penales	92
4. Patrimonio familiar	93
Bien de familia	93
Vivienda	94
Mobiliario y útiles	97
Propiedad	98
Ahorro	99
5. Servicios no pecuniarios	99
Educación	99
Transporte	100
Vacaciones y turismo	101
Servicio doméstico	102
Servicios sociales	103
Servicio militar	104
Trabajadoras familiares	104
Libreta de familia	105
V.- Problemas financieros de la Seguridad Social	106
VI.- Consideraciones Finales	110
1. La actividad económica	110

2. La familia. Concepto y derechos	111
3. Seguridad social de la familia	116
4. Problemas de Financiamiento	116
5. La seguridad social argentina	118
6. El Factor demográfico	130
VII.- Conclusiones	134
Apéndice: Legislación Nacional	137

## LA ACTIVIDAD ECONOMICA Y LAS EXIGENCIAS HUMANAS

### 1 - El circuito económico

Nuevas corrientes del pensamiento económico destacan hoy la necesidad de una mayor aproximación al hombre, sujeto de la economía, inmerso en un determinado espacio geográfico. Ello implica dos consecuencias, plenamente aceptadas por sus sostenedores: la primera, una consideración más realista de la vida económica, integrada ésta en los valores de la comunidad, lo que descarta la concepción de un mundo de economía pura; la segunda, el fundamento ético y la exaltación de los valores humanos. Solidarizados con tales corrientes, consideramos que el bienestar del hombre debe orientar la actividad económica, la cual aparecerá así claramente con un valor instrumental.

El hombre ejerce una actividad para satisfacer necesidades de alimentación, de vivienda o de vestido, pero ésta debe armonizarse con otros fines superiores propios de su personalidad. Todo esfuerzo intelectual por establecer una separación entre esos diferentes aspectos resultará infructuoso. Para alcanzar sus fines dispone de una determinada cantidad de bienes y servicios: unos, abundantes y gratuitos (el aire); otros, escasos y costosos. Estos últimos son los bienes económicos en cuya utilización debe aplicar no solamente criterios de conveniencia material sino también de licitud. No puede y no debe prescindir de una valoración de carácter ético, de fundamental importancia.

El conjunto de actividades económicas así definidas da origen a una complicada trama dentro de la cual se distinguen tres etapas clásicas que estudia la ciencia económica: producción, distribución y consumo.

Los factores de la producción son cuatro: la naturaleza, el capital, el trabajo y la dirección empresarial. Los primeros, impersonales, los otros, personales. La producción tiene por objeto elaborar bienes materiales o suministrar servicios a la colectividad. La distribución es el reparto de lo producido en la primera etapa

entre los diversos factores que han contribuido a formarlo. La parte asignada a la tierra se denomina renta; la del capital, interés; la del trabajo, salario; la del empresario, beneficio. El consumo, que completa el ciclo, consiste en la aplicación de los bienes y servicios a la satisfacción de necesidades. Puede ser inmediato o diferido. En este último caso se llama también ahorro, cuyo destino es el de satisfacer necesidades futuras.

Tanto la producción como el consumo son ejercidos por unidades económicas: la empresa en el primer caso y la familia, en el segundo. La presencia de ambas en el mercado da lugar a la formación de los precios (ingresos de la empresa) y de los ingresos familiares (salarios, rentas, intereses o beneficios del empresario). De dicha presencia y de las relaciones así entabladas nace el circuito económico: la familia, titular de factores de producción, los ofrece a la empresa, y la empresa, utilizándolos en cumplimiento de una función que le es propia, produce bienes y servicios que a su vez ofrece a la familia. Como consecuencia de este intercambio, que podríamos llamar real, se genera una corriente en sentido inverso, la monetaria, según la cual en la primera etapa la familia recibe de la empresa en pago de su aporte de factores de producción determinadas sumas de dinero, que puede denominarse salario, interés, renta o beneficio; en la segunda etapa, la empresa recibe de la familia los precios que ésta paga por los bienes y servicios, y así queda cerrado el circuito. Estos fenómenos, cumplidos en un ámbito social determinado, responden a concepciones jurídico-políticas diversas, emanadas del patrimonio de cultura y tradiciones propio de cada comunidad humana. Pero, por encima de todas estas diferencias accidentales, una cosa debe prevalecer: el común propósito de brindar las mejores condiciones de vida al hombre para el logro de sus propios fines. No ha de ser ajena a ello la presencia y acción del Estado, gerente del bien común. Si su misión consiste en promover las iniciativas individuales y suplirlas cuando sea necesario, le cabe una función de vigilancia y orientación de relevante importancia.

Este aspecto del problema se halla íntimamente ligado a los valores sobre los cuales está constituida la sociedad. Disímil será la suerte del hombre según el tipo de sociedad en que le toca actuar. Las teorías individualistas consideran que el bien común se logra con la suma de los bienes individuales, sin tener en cuenta las particulares circunstancias de los individuos. Así, asegurado el mínimo salario para el obrero, no importa cuál sera el beneficio del empresario; frente a una demanda ávida, cualquiera puede ser el precio del pan como del dinero. El colectivismo por su parte, buscando una difícil equiparación, origina condiciones tales de rigidez en el mercado que, asfixiando la iniciativa individual, crea un Estado gigante y todopoderoso ante el cual tienen que doblegarse sus súbditos. Ambas concepciones son erróneas, tal como la historia lo señala. Una sociedad equilibrada, en la cual se respeten los valores humanos y se procuren condiciones de justicia social, será la única capaz de dar al hombre las posibilidades que éste busca afanosamente. Tales son en esencia los postulados de una concepción orgánica de la vida social, dentro de la cual caben diversas tendencias, todas ellas en permanente revisión, dadas las dificultades para aplicar principios y valoraciones éticas a circunstancias particulares, que pueden variar por razones de tiempo y lugar.

Así como la economía clásica daba primacía a los intereses del productor con el afán de lucro como móvil de la actividad económica, nuevas tendencias se la dan al consumidor. Y si hasta épocas recientes no se concebía más que al consumidor-individuo, hoy se tiende a pensar ante todo en el consumidor-familia.

Esta pugna entre productor y consumidor suele alcanzar sutiles características que la hacen pasar desapercibida para un observador poco avisado. Veamos lo que dice un conocido economista: 'La iniciativa que decide qué es lo que se va a producir no procede del consumidor soberano que, según el supuesto tradicional, formula a través del mercado decisiones que vinculen el mecanismo productivo a su voluntad resolutoria. La decisión procede mas bien de la gran organización productiva, la cual controla abiertamente los mercados a cuyo servicio se presume que

está y consigue ocultamente vincular los consumidores a sus necesidades. Al hacer eso influye profundamente en los valores y las creencias de los consumidores..."(1).

Al referirnos antes al circuito económico, hicimos mención de la familia como consumidora de bienes y servicios, como oferente de factores de producción y como receptora de ingresos en el proceso de distribución. Destacar la importancia y la primacía de los valores humanos en la actividad económica, significa otorgar a la familia su lugar de privilegio. Si las fuerzas económicas actuantes en el mercado en condiciones de libertad no permiten a la familia la disposición de medios suficientes para cumplir sus altas finalidades, corresponderá al Estado utilizar los eficaces instrumentos que una sana política social pone a su disposición para remediar tales anomalías.

En resumen, considerando a la familia desde un triple punto de vista--consumidora, productora y receptora de ingresos--deberá adoptarse una política económico-social que vale por la justicia en los precios de consumo, en los ingresos de la empresa y en los precios de los factores de la producción haciendo funcionar el mecanismo económico con la mayor espontaneidad posible, proveyendo medidas de seguridad compatibles con la realidad económica y creando un conjunto orgánico de impuestos que busque la nivelación de situaciones no remediables por otra vía. Todo ello, lo repetimos, dando primacía al hombre en su medio natural de vida: la familia. En abono de este aserto citaremos la autorizada opinión de un grupo de Expertos de las Naciones Unidas: "El nivel de vida del individuo no puede separarse del nivel de vida del grupo familiar a que pertenece. Así, pues, la política en cuestión debe basarse ante todo en la familia, pues uno de sus fines esenciales es reforzar la unidad familiar" (2).

## 2 - La familia, unidad económica.

Para la Defensa del nivel de vida familiar es menester aplicar medidas acordes con la variada gama de problemas que deben resolverse: desde aquéllos que

tocan aspectos laborales y de seguridad social, hasta los específicamente económicos, sin olvidar los relativos a salud y educación, Hemos de constreñirnos aquí a los que se caracterizan por su relación directa con las condiciones de vida económico-sociales.

La estabilidad y seguridad de las fuentes de ingresos resulta uno de los aspectos más importantes. En ese sentido, deben ser analizadas las diferentes modalidades a que responde la actividad del hombre, ya sea que desarrolle sus tareas dentro del grupo familiar, cosa que ocurre más a menudo en el campo, o en forma individual, como sucede normalmente en las ciudades. En ambos casos ha de distinguirse también el trabajo hecho por cuenta propia del que se hace en relación de dependencia. Si en ocasiones la política por seguir debe tender a asegurar y consolidar el derecho de propiedad facilitando el desarrollo económico de los grupos familiares como tales, en otros estará encaminada a tutelar la cuantía de los salarios, la duración de las jornadas de trabajo y, en general, todo aquello que tenga relación con las condiciones en que dichas actividades se cumplen. Bueno será recordar aquí la necesidad de propender a que el producto bruto nacional alcance límites capaces de posibilitar la efectividad de tal política.

Los factores a que nos hemos referido podrían considerarse positivos, en el sentido de que tienden principalmente a defender el nivel de ingresos. Debemos mencionar ahora aquéllos que procuran evitar pérdidas patrimoniales o situaciones que gravitan sobre la persona del trabajador y de su familia y que ocasionan también pérdidas en cuanto al ejercicio de actividades productivas. En el primer caso se encuentran los daños producidos por siniestros, tales como incendio, malas cosechas, plagas, pestes, etc. Fácil resulta advertir que las medidas para contrarrestar tales eventos consistirán en instruir a la población sobre las ventajas del sistema de seguros, en el primer caso, e intensificar las medidas de previsión, de readaptación y en general todas aquéllas que tienden a sostener el grupo familiar hasta su rehabilitación, en el segundo.

Si los factores que antes hemos mencionado consideran a la familia desde el punto de vista productivo, es decir, teniendo en cuenta su disponibilidad de medios adquisitivos y la forma de obtenerlos, cabe un enfoque diferente, el que atiende lo relacionado con el consumo. Es así como adquiere verdadera importancia cuánto se vincula a la utilización de los medios adquisitivos y a la orientación en aspectos de orden sanitario e inclusive de alimentación, vestido y vivienda. Es enorme el campo de acción en esta materia y de suma utilidad cualquier esfuerzo tendiente a mejorar las condiciones del consumo.

Este doble enfoque de la familia como unidad de producción y de consumo no responde a un esquema teórico sino a una realidad evidente. No se trata, desde luego, de entidades distintas quisiera de dos especies de una misma entidad. Toda familia, a poco que se la analice, mostrará sin duda estos dos aspectos, aunque en algunos casos aparezcan casi confundidos. Las familias rurales, en especial las que se asientan sobre una explotación a la medida familiar y aun aquéllas que manteniendo una relación de dependencia laboral realizan su actividad económica en condiciones de aislamiento geográfico, hacen difícilmente perceptible la diferencia. La actividad productiva se realiza mediante el esfuerzo mancomunado de padres e hijos, con la única meta de procurar el sustento al grupo familiar que integran. Otro tanto sucede en lo referente a los consumos hechos en común. En ambientes urbanos ocurre esto con menor frecuencia, ya que las exigencias de una vida social más intensa tienden a introducir factores de disociación en la familia. El trabajo es casi siempre individual y menos frecuentemente familiar. Al primer tipo responde la prestación de servicios en fábricas y talleres, empresas comerciales y entidades civiles, en relación de dependencia. Al segundo las empresas y comercios de pequeña dimensión que hacen posible y a veces necesaria la colaboración familiar. En el caso primero se diferencia marcadamente la actividad productiva (trabajo de uno o varios miembros de la familia en forma totalmente autónoma respecto de ésta y entre sí) de la actividad de consumo, que se realiza general-

mente en común. En otras palabras, a un presupuesto familiar de gastos y consumos, responde el aporte del jefe de familia, al cual se suele agregar sin constituir comunidad, el de otro u otros de sus integrantes. Frente a una comunidad de consumos, existe individualidad en los medios de producción.

Todo ello configura una política de específica defensa familiar. Pero no puede restarse importancia a otro tipo de condiciones que siendo en alguna medida susceptibles de regulación favorecen y aún determinan también la subsistencia y el desarrollo de las economías familiares. Tales son, entre otras, las que derivan de la situación económica general (nacional o regional), la composición de la población y las tendencias demográficas. Debe ponerse especial énfasis en la importancia de los factores económicos generales. El volumen del ahorro nacional y su aplicación en forma adecuada, tiene en los países en desarrollo una importancia fundamental. En tales casos, el incremento del producto nacional resulta ser la primera etapa en el mejoramiento de los niveles de vida. Y este incremento debe ser computado per cápita, ya que a menudo el aumento de habitantes neutraliza ciertos progresos en ese aspecto. Resulta así sumamente delicado determinar las líneas de una política de mejoras sociales a la luz de las exigencias que plantea una sana economía. Los postulados de aquélla deberán ceder muchas veces ante ineludibles circunstancias de orden económico, a riesgo de hacer inaplicables buenos propósitos de bienestar social. Cada país, al formular su programa de legislación social, debe hacerlo partiendo de la base de su realidad económica y de las auténticas posibilidades de progreso. A nada conduce la imitación de planes foráneos, por deseables que fueren, si no existen las bases económicas que los hagan posibles.

Dijimos antes que un aumento de la producción nacional constituye el punto de partida de una mejora en el nivel de vida de la familia. Dicho aumento hace necesaria la formación de una suficiente masa de ahorro, su aplicación a fines productivos y con frecuencia la aplicación de correctivos en la distribución mediante una adecuada política fiscal. Incursionamos así en un terreno sumamente complejo,

cual es el de las condiciones económicas en que se enmarca la economía familiar. Son aplicables aquí los principios generales de la ciencia económica, adaptados a cada realidad nacional y querríamos en ese sentido destacar la importancia de los factores monetarios en el desenvolvimiento y determinación del "standar de vida familiar. La inflación desmedida trae una secuela de males que deben ser evitados a todo trance, a riesgo de tornar ilusoria toda mejora en los ingresos familiares. El acceso de los trabajadores rurales al circuito de la economía urbana los lleva a menudo a una situación de dependencia difícilmente controlable. La tierra pasa de manos de los pequeños propietarios rurales a las de quienes se hicieron sus acreedores proveyéndoles capital. Largo sería analizar las condiciones de una eficiente y sana economía y tal análisis está fuera de nuestro propósito. Limitémonos entonces a dejar consignado que la trama económica que caracteriza a la comunidad, cuya base son las familias, es un elemento de primera importancia en el nivel de vida de éstas y que no es posible lanzar un programa de audaz contenido social si no va acompañado de un estudio previo de las circunstancias económicas que lo harán aplicable.

### 3 - El nivel de vida familiar

El nivel de vida representa un importante factor para la medición del grado de bienestar de la población. El concepto de nivel de vida familiar merece una especial consideración ya que un equivocado enfoque impediría la adopción de aquellas medidas que pudieran considerarse eficaces para su mejoramiento.

La medición del mismo únicamente en unidades monetarias carece de sentido y sería sumamente incompleta ya que grandes sectores de población, aún en nuestro país, viven fuera del área de la moneda. Se abastecen y trafican en un sistema económico rudimentario y primitivo que quita a los valores corrientes todas sus virtualidades. Resulta así necesario extender la observación a aspectos cuyo análisis total dará un indicio de las condiciones reales de vida. Situación del empleo, de

la mano de obra; condiciones sanitarias; instrucción; nutrición ; vivienda; transportes; vestido; esparcimiento; seguridad social y libertad; han sido propuestos por las Naciones Unidas como elementos constitutivos del nivel de vida familiar y parece razonable aceptarlos como tales. Ello no obsta para que en otros casos pueda medirse a través de índices tales como la duración de la jornada de trabajo; la utilización de ciertos artefactos para el hogar; la mortalidad infantil o la duración de la vida media.

Como acotación que pretende ser un llamado a la reflexión acerca de la necesidad de tener en cuenta el contenido humano de estos problemas, querríamos destacar que el factor "bienestar" es para muchos una situación relativa respecto a otras que la circundan. Alcanzado cierto "nivel de vida" y cierto "bienestar", perderá éste sus cualidades de tal, tan pronto como el medio ambiente señale un progreso no compartido. Una suerte de complejo psicológico-social dañará al núcleo que se encuentre en esa situación, dándole una sensación de desplazamiento o de inmersión que puede no estar fundado en un real empeoramiento de su "standard".

A los elementos a que antes nos hemos referido como constitutivos del nivel de vida familiar, correspondería agregar algunos otros un tanto subjetivos, pero que en definitiva inciden de una manera importante sobre el mismo. Tal es el caso de la forma de adaptación de los individuos a la vida familiar, su participación en actividades ubicadas en el plano cultural y el disfrute de todas las ventajas que puedan aportar las instituciones que regulan la vida política y social de la comunidad.

- 
- (1) John Kenneth Galbraith, "El Nuevo Estado Industrial", Ediciones Ariel, Barcelona, 1968, págs. 22/23.
  - (2) Naciones Unidas: "Informe sobre una política coordinada relativa al nivel de vida familiar", Publicación de las Naciones Unidas (Nueva York, 1957), pág. 3.

II

LA FAMILIA

1 - Concepto

No intentaremos una definición de la familia sino únicamente precisar conceptos con el fin de dar fundamento a la política que propiciamos. Efectivamente, cuando abogamos por una defensa y promoción de la misma, no lo hacemos por una institución contingente cual sería por ejemplo un determinado régimen de producción ó de gestión empresaria. Se trata en este caso de un problema esencial de la sociedad y que se encuentra en la raíz misma de la vida económica.

Aún así, una aclaración previa resulta necesaria. Qué entendemos por familia? La costumbre, la tradición y la legislación la definen de variadas maneras, respondiendo a corrientes ideológicas diversas. Todas ellas tienen algo en común: los lazos de sangre, una economía comunitaria y vínculos espirituales; instrumento y vehículo de la tradición nacional; fuente de vida. Dentro de una variada gama, esa concepción amplia de la familia suele incluir tanto a la legítima, con ó sin hijos, como a varias formas que podríamos llamar patológicas: la familia ilegítima centrada en el padre ó en la madre; el grupo que habita con quien provee el sustento; quienes viven bajo un mismo techo, estén o no unidos entre sí por otros vínculos, etc. También suele incluirse a la futura familia (caso de jóvenes comprometidos en matrimonio). Por nuestra parte, - pensamos que el orden social solo puede descansar en la familia estable y que a la defensa de esa familia deben encaminarse serios esfuerzos.

Pero limitar el concepto de familia a sus aspectos sociológicos significaría dejar de lado nociones fundamentales sobre la misma. No solo es una sociedad, la primera sociedad, regida por leyes positivas, sino una auténtica comunidad unida por profundos lazos espirituales, que se proyecta más allá de los miembros que la componen, asumiendo el ayer y el mañana; es fuente de vida, de educación y de orientación para los hijos, mutuo sostenimiento y ayuda para los cónyuges. Concebida únicamente como célula social significa parcia-

lizarla, cayendo en un enfoque que tuvo auge en el pasado siglo. Hoy sus aspectos comunitarios toman lugar destacado poniendo de relieve las grandes posibilidades que encierra en orden al crecimiento de los valores de intimidad y fecundidad humana y espiritual.

Frente a la sociedad civil, no cabe duda que es elemento integrante de la misma, de quien debe recibir los medios necesarios para su vida y desarrollo; pero por sus fines más altos trasciende a aquélla y condiciona su existencia. Es anterior y superior al mismo Estado. Recibe de éste una estructura legal que han consagrado todas las legislaciones, regulando las relaciones entre cónyuges y de padre a hijos en lo que hace al gobierno y a la administración y disposición de los bienes, pero tiene derechos naturales inviolables.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, votada por las Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, expresa: "la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado" (Art. 16º).

Así concebida, resulta claro que debe plantear exigencias a la sociedad civil. Tales son: un mínimo de seguridad y bienestar; garantías de duración y solidez; una efectiva inserción en la realidad temporal; libertad para educar y orientar a los hijos; ayuda mutua; una participación efectiva en la vida de la comunidad política (3). Pero a cambio de ello ofrece a los cónyuges posibilidades de desarrollo personal por sus mutuas relaciones y por las relaciones con sus hijos, que se traduce en definitiva en una mayor organicidad y unidad sociales; en la paz y armonía de la comunidad y en la exaltación de los valores morales, condicionantes todos ellos de un auténtico orden social.

Diremos, para completar esta somera descripción de la familia, que analizando su estructura interna se podrá advertir la existencia de dos clases de sociedades: la conyugal y la paterno-filial. Es importante esta distinción ya que de ella nace una clara concepción de los derechos y deberes de sus integrantes,

que han de ser tenidos muy en cuenta al trazar una política social familiar. Si a la primera corresponde la función de procrear y brindar mutuo apoyo a sus miembros, a la segunda incumbe la de orientar a los hijos mediante el prudente ejercicio de la autoridad.

2 - Funciones

Dos son las funciones ó fines principales de la familia. La procreación y educación de la prole; la mutua ayuda de los cónyuges. De aquella derivan derechos vitales: transmisión de la vida y protección contra los atentados a la misma, protección de la maternidad y niñez, diferenciación jurídica entre la filiación legítima é ilegítima y reconocimiento civil de la adopción, y derechos culturales: educación de la prole y transmisión de tradiciones familiares, ayuda del Estado, supletoria, en la educación de los hijos, enseñanza religiosa y preservación de la moral y las buenas costumbres. Como una consecuencia de esas funciones elementales y primarias, casi confundidas con ellas, aparecen otras secundarias como la económica, que nos interesa particularmente, y la protectora.

En la necesidad de proveer a las exigencias de la vida material de sus integrantes, cabe a la familia una destacada función económica que se proyecta en toda la comunidad. Podemos referirla a sus aspectos productivos, de consumo y ahorro, distinguiendo a la vez las diferentes condiciones que presentan los ambientes rurales y urbanos. Hasta el comienzo de la era industrial la familia se caracterizaba por constituir un grupo cerrado que se bastaba a si mismo. Producía casi todo lo necesario para su subsistencia, incluyendo habitación, vestido y alimento, en el aspecto material; educaba a la prole en su propio ámbito; la autoridad paterna hacía sentir una poderosa influencia, puesta de manifiesto en todas las decisiones que el grupo o cada uno de sus miembros debía adoptar. A partir del momento antes indicado la imagen de la familia se presenta sensiblemente modificada. Desde fuera comienza a sentir la influencia de nuevos fenómenos sociales que vienen a transformar su estructura tradicional. La

fábrica, la escuela, los medios de comunicación social, etc., sustituyen al grupo familiar en sus respectivos campos de acción, restándole fuerza de unidad y cohesión. Este fenómeno se agudiza en la familia urbana. La actividad de sus miembros fuera del hogar, crea para los mismos nuevos focos de atracción. El salario, ganado en una forma marcadamente personal, crea una nueva sensación de individualidad patrimonial que se traduce en un supuesto derecho a los "propios" gastos y a los "propios" consumos, en detrimento del grupo. El trabajo de menores aparece en esta nueva etapa. En la familia rural esa evolución no ha sido tan precipitada. Aún hoy, algunas de sus antiguas funciones se mantienen en pie. Tal el caso de la producción de gran parte de los alimentos. Las mujeres y los niños participan junto a los hombres en las tareas de siembra y cosecha, en la cría de animales domésticos y en cultivos destinados directamente a su consumo.

Desde el punto de vista del consumo, el panorama es semejante. Si antes se hacía en común, con grandes implicancias de orden espiritual y social, las exigencias del trabajo y de la escuela con sus horarios de actividades han producido un desencuentro, a veces casi total, entre padres é hijos. Las comidas familiares son cada vez menos frecuentes. La casa es solamente el alojamiento común, donde el sub-consumo aparece muy a menudo. La familia rural resulta, en ese sentido, favorecida. Permite a menudo una más efectiva convivencia familiar. No obstante, debemos recordar que grandes núcleos de población rural se ven en la necesidad de efectuar periódicas y duraderas migraciones que a menudo disgregan al grupo familiar. Tal, entre otros, el caso de las cosechas de tabaco, zafra azucarera, trabajo en obrajes, etc.

En cuanto al ahorro, distinguiremos el voluntario y el forzado. El ahorro voluntario se produce cuando los salarios reales superan las necesidades inmediatas y generalmente se vuelca hacia objetivos concretos: vivienda, matrimonio, artículos del hogar, etc. Una forma moderna de ahorro consiste en la compra a

plazos, ampliamente difundida en rubros que sufren fuerte competencia y en períodos de estancamiento económico. El ahorro forzoso lo encontramos casi universalmente bajo la forma de aportes a institutos de previsión social. De una ú otra manera, la familia procura cubrir sus contingencias futuras ó afrontar inversiones extraordinarias.

Explicada así la función económica de la misma, nos referiremos ahora a su función protectora. También bajo este aspecto las condiciones han variado sensiblemente con el transcurso del tiempo. Si antes estaba en condiciones de brindar seguridad material y moral a sus miembros, con una sólida estructura, la situación difiere hoy, cuando factores exteriores y poderosos gravitan en la vida social. El Estado- policía, ejército, justicia, sanidad- la ha desplazado de esa función para la cual ya no podía lógicamente bastarse. Queremos dejar sentado, no obstante, que la función del Estado será siempre supletoria y que deberá respetar los derechos anteriores y superiores de la familia a la cual debe servir. En definitiva, la función protectora de la familia está referida a los integrantes sin la capacidad necesaria para bastarse a sí mismos, ya sea en sus aspectos internos como frente a la sociedad civil. Abarca una amplia y variada gama de rubros. Protección frente a las enfermedades, protección frente a los ataques morales, protección de los derechos civiles de menores e incapaces, protección de la esposa en trance de maternidad, protección del recién nacido, protección del anciano, etc. Esta función tan importante de la familia, a fuerza de consubstanciarse con ella, pasa a menudo desapercibida, por cuyo motivo corresponde destacar su real importancia.

Para poder cumplir con sus finalidades, la familia necesita medios que van desde el orden espiritual hasta el puramente material. Así por ejemplo se requiere en la base de la institución una sólida y bien orientada espiritualidad que permita someter los impulsos pasionales a los dictados de una sana razón y de un noble sentimiento; dar al vínculo conyugal, sin presiones externas, la permanencia que la naturaleza exige; elevar el nivel moral de la comunidad y cultivar

en ese aspecto a la juventud, especialmente en sus etapas pre-matrimoniales; proporcionarle una adecuada protección contra los diversos ataques que se lanzan sobre ella y a los cuales no puede aisladamente afrontar, etc. Tales son a nuestro juicio algunos de los medios de orden espiritual, moral y jurídico. Junto a ellos aparece la necesidad de proporcionarle un adecuado nivel económico y un mínimo de seguridad social. No se trata evidentemente de dar la primacía a lo estrictamente económico en cuanto tal, ni de posponer cualquier tarea de integración moral o espiritual, supeditándola a un determinado nivel de bienestar material. Demasiados ejemplos existen de familias con un elevado nivel humano y un agudo sentido social en los sectores menos dotados económicamente, como - también casos de familias frustradas en medio de la holgura económica. Pero se trata de eliminar todo factor que se oponga a una sólida vida familiar y sostenemos que la penuria ó inseguridad materiales constituyen uno de esos factores, a cuya consideración hemos dedicado este trabajo.

### 3 - Doctrina

El análisis de los fenómenos sociales y económicos guarda relación con determinadas reglas que otras ciencias señalan. El método empírico aportará así un medio para el conocimiento de la realidad. Cuando la materia investigada exija juicios de valor ético, el método empírico será insuficiente y resultará necesario recurrir a la especulación científica para encontrar los principios en los cuales apoyar nuevas investigaciones. "Todas las ciencias, excepto las más altas entre ellas, desarrollan sus demostraciones en base a ciertos principios ó a ciertos datos que ellas no pueden demostrar ni defender" (4). Cualquier concepción del orden social y de las funciones, derechos y deberes de la familia responde en definitiva a principios que ni la sociología ni la economía pueden ni deben demostrar, ya que pertenecen a una esfera del conocimiento propio de la filosofía; "ella deduce sus conclusiones de sus propios principios y de las proposiciones que le procura la evidencia sensible, y no de las proposiciones que le

ofrecen las ciencias" (5).

De ahí que resulte importante recordar que siempre las estructuras sociales se han adecuado a determinadas corrientes de pensamiento, vigentes en cada oportunidad y lugar, casi sin advertir tal dependencia. No ha sido una excepción la familia, desde luego. Aún cuando hayan coexistido en el tiempo y coexistan todavía hoy concepciones divergentes, parecerían advertirse ciertas líneas profundas que independientemente de toda corriente ideológica y debiéndole quizás algo a cada una de ellas han ido señalando históricamente una evolución a la cual nos hemos de referir más adelante. Limitaremos ahora nuestra tarea a destacar las ideas que más han influido sobre la familia a partir del siglo XIX aproximadamente dentro del ámbito cultural y geográfico en el cual podríamos ubicar a la República Argentina. Creemos poder distinguir tres corrientes principales: 1º) Marxismo; 2º) Positivismo; 3º) Espiritualismo. Recordemos lo ya dicho antes, en el sentido de que no ha habido entre ellas una verdadera sucesión en el tiempo en forma tal que una haya dejado lugar a la otra. Por el contrario, a menudo se han disputado la supremacía y de esa lucha ha emergido siempre aquella que no olvidaba las exigencias puestas por la naturaleza en una institución que es básica para la construcción del orden social (6).

El marxismo recibe su bagaje doctrinario de Marx y de Engels, fundamentalmente. Para Marx la familia es la primera sociedad, allí donde se produce el encuentro entre dos seres humanos de distinto sexo; es el principal instrumento para la producción. Importa su infraestructura económica. Rechaza la idea de la familia burguesa basada sobre la propiedad privada y el hogar, instituida jurídicamente como persona moral. El hombre aparece como el opresor de la mujer, simbolizando ambos al capitalismo y al proletariado respectivamente. Para liberar a la mujer de tal sujeción, la lanza a la actividad productiva, reclamando el Estado para sí el cuidado de los hijos. Desaparece la

familia como comunidad, restando únicamente una pareja volcada a la producción, cuyos hijos han sido necesariamente enajenados. El trabajo doméstico debería ser socializado, liberando a la mujer de todo estorbo en su misión productiva. Aún cuando para tal concepción el matrimonio, fundado en el amor sexual, debe ser monogámico, durará tanto como dure tal "amor". El divorcio no hace más que sancionar una realidad. Tal es, en líneas muy generales, la doctrina. Pero la experiencia nos dice que, como lo afirmábamos antes, la naturaleza tiene exigencias que no pueden ser desofdas. La Unión Soviética, una de las más plenas realizaciones marxistas hasta hoy, ha dado a partir de la década del 30 un sorprendente vuelco en sus programas relativos a la familia otorgándole una protección jurídica y social que poco condice con las teorías que acabamos de enunciar, pero que resultaba de imperiosa necesidad para la supervivencia de la Nación.

Augusto Comte es el creador del positivismo, que tuvo especial auge en la segunda mitad del siglo XIX. Para él también la familia es una sociedad básica y fundamental y la sociedad civil un conjunto de otras más pequeñas y homogéneas. Al varón corresponde un claro predominio ya que la mujer, como ser inferior a aquel, le está subordinada. Afirma que la familia tanto como la Patria tienen una función de mediadores elevando al hombre de la individualidad, de su propio yo, hacia la sociabilidad. La veneración y el respeto de los hijos hacia los padres, la reciprocidad entre los hermanos y el amor de los padres hacia los hijos, son entre otras, virtudes que la familia inculca para un mejor servicio de la Humanidad. Allí se encuentra la fuente de la moral y una escuela de objetividad, de suma importancia para el niño. Pese a todo, para el positivismo siempre la familia tendrá solamente un valor relativo, referido como ya se ha dicho a la Humanidad, suprema categoría social.

El espiritualismo, por último, aún cuando esencialmente trasciende los valo-

res humanos-filosóficos, políticos, sociales ó económicos - introduce una concepción de la familia totalmente distinta, resultado de una profunda reflexión - sobre la naturaleza y fines del hombre y de las circunstancias históricas en las cuales éste ha debido desarrollar su personalidad. Con una experiencia largamente elaborada propone una concepción vital, audaz y trascendente. Si la familia tiene aspectos económicos, sociales y políticos de relevante importancia, no pueden ser considerados independientemente de su naturaleza íntima. Aún - cuando presente tipos diversos y afronte problemas subjetivos que la afectan, debe reducirse a una síntesis. No es lo económico, más lo biológico, más lo moral, más lo religioso, más lo jurídico, sino todo ello formando una unidad que asume esos valores. En la base está el amor, el amor proyectado hacia un que-hacer común, que no es absorción sino entrega, búsqueda del bien de los demás con olvido de sí mismo. Esta idea de familia crea las condiciones de una verdadera vida comunitaria que alcanza su plenitud en el plano temporal y en el espiritual. Si hace un tiempo se estudiaba a la familia como una entidad objetiva, como célula social exclusivamente, hoy puede afirmarse que los valores de "intimidad" han completado un enfoque total. Todo se orienta hacia un fin último, eminentemente espiritual, pero están tan ligados entre sí que nada podría lograrse aisladamente. De la armonía de tales fines resultará además una proyección social que tiene la fuerza de un mandato. Así como los requerimientos de su "intimidad" no pueden ser, salvo excepciones, motivo para una total despreocupación de los problemas de la comunidad, tampoco una extroversión de sus miembros debe sofocar aquélla. De tal concepción derivan consecuencias en el terreno sociológico y económico. La sociedad es un todo orgánico en el cual se halla inserto el hombre constituyendo comunidades naturales. Tenemos así a la familia en la base, el municipio, la clase social, la profesión, el Estado y la comunidad internacional, la familia es "célula vital" y debe ser defendida por el Estado. "La dignidad, los derechos y los deberes de la familia, establecida por Dios como cé-

lula vital de la sociedad, son de hecho, tan antiguos como la humanidad; son independientes del poder del Estado, pero, si son amenazados, éste debe protegerlos y defenderlos; derechos y deberes igualmente sagrados en toda época de la historia y bajo todos los climas..." (Pfo XII, discurso al Congreso de la Unión Interracional de Organismos Familiares, Roma, 1949). Finalizaremos haciendo mención a los enunciados del Código de la Familia, elaborado por la Unión Internacional de Estudios Sociales, con sede en Malinas (Bélgica): "La familia ocupa un lugar fundamental en la vida social de la humanidad, por cuanto es la fuente y el vértice esencial de todas las relaciones humanas. Ella extiende sobre la comunidad nacional el sentido de la fraternidad, que amplía más allá de los vínculos de la sangre. En virtud de sus valores personales, carnales y espirituales, se halla al servicio de fines superiores a los de la sociedad civil y goza de una prioridad real sobre ésta, aunque aparezca, en el orden de los medios necesarios para alcanzar su perfección propia, como una sociedad imperfecta y, en este sentido, inferior a la sociedad civil" (Segunda Parte, Capítulo 10, "Situación de la familia en la vida social de la humanidad").

Hechas estas disquisiciones conceptuales sobre la familia, queda por advertir que cuando en este trabajo nos referimos a la misma, entendemos hacerlo bajo la concepción indicada en último término. Aunque inspirados en ella, los postulados de tipo social y económico que se expongan en el curso del mismo no deben confundirse con la doctrina, siendo como son totalmente contingentes.

#### 4 - Evolución histórica

##### a) En general

Nacida como exigencia de la naturaleza humana, la familia es tan antigua como la misma humanidad. La falta de una precisa y fidedigna documentación, referida a las épocas más primitivas, impide tener una clara idea de las formas particulares con que entonces aparecía. Si la consideramos desde el pun-

to de vista del derecho privado, podremos afirmar que la familia ha sido objeto de regulaciones positivas desde que existen fuentes documentales. En el derecho público, tuvo en épocas remotas destacada ubicación. Antes de la aparición de los Estados como tales, las tribus, que eran los únicos núcleos de población con características rudimentarias de sociedad civil, constituían esencialmente grupos de familias que respondían a un jefe semejante al patriarca romano posterior. Epocas no lejanas la vieron desaparecer del campo del derecho público. Tanto en la Roma primitiva como en Germania, constituía la base de la organización de la ciudad. El individualismo trajo como consecuencia el reemplazo de la familia por el individuo en el terreno social-político-económico. Recientemente y en forma aislada vuelve a aparecer como persona de derecho público en algunos casos y en otros como objeto de especiales disposiciones legislativas tendientes a su protección económico-social.

Hemos de referirnos a sus principales características desde la época romana hasta nuestros días, incluyendo una referencia a las costumbres ó instituciones germánicas anteriores a la invasión de Roma, en cuanto han podido conocerse. Todo ello principalmente desde el punto de vista económico-social, prescindiendo de los aspectos jurídicos ó puramente costumbristas (7).

La primitiva familia romana se basa en lazos de autoridad y obediencia. Difiere sensiblemente de la familia contemporánea, ya que a ella pertenecen quienes se someten a la autoridad del jefe, tengan ó no con éste vínculos de sangre. Los derechos civiles derivan de los vínculos originados en este común sometimiento a un jefe, si bien es cierto que algunos de ellos, como los impedimentos matrimoniales, nacían del parentesco de sangre. Con el correr del tiempo el derecho romano nos legó un concepto diferente al sancionar los vínculos de sangre como fuente de derechos y obligaciones, tal como lo conocen nuestros días.

Sólidamente constituida en torno a su jefe, el "pater-familias", concentraba

en éste no solo la autoridad del grupo sino facultades y funciones de sacerdote, de juez con poderes de vida y muerte sobre sus súbditos y de administración, encargado de indicar a cada uno su ocupación como también contratar mano de obra aiena.

"Gens" se denomina la agrupación constituida de dicha manera. El conjunto de "gens" formaba el Estado. Grupos desprendidos del "gens" dieron origen al "domus", núcleo familiar con vida independiente desde el punto de vista económico, religioso y jurídico.

Parecería que la autoridad del "pater-familias" más que como un derecho, como lo vemos hoy día, nació impuesta por las necesidades y conveniencias del grupo, es decir en razones de subsistencia material y de seguridad personal que solo de esa manera podían atenderse debidamente. La pobreza del suelo romano hacía necesario el trabajo de muchos para obtener un sustento satisfactorio. La importancia de las labores agrícolas permite aceptar la hipótesis de que aquéllos que se dedicaban a ese tipo de explotación encontraban conveniente el sometimiento a la autoridad de quien tenía más experiencia y conocimiento en las mismas. Estas circunstancias, unidas al factor religioso, abonan la tesis enunciada.

El matrimonio en la antigua Roma era el fundamento normal de la familia. Establecía entre los conyuges una comunidad de vida, de culto y de bienes bajo la forma monogámica y con características de permanencia é indisolubilidad con fines de procreación y educación de la prole. Bajo Augusto (años 27 a.J.C. a 14 d. J.C.) se puso en vigencia la "lex Julia de maritandis ordinibus" en un esfuerzo por restaurar la decaída moral romana, la cual disponía entre otras cosas que gozarían de un regimen de privilegio los Senadores casados y con hijos, especialmente con hijos numerosos; que las mujeres con tres hijos o más tendrían igualdad de derechos con los hombres; que los esclavos con dos o más hijos estarían sometidos a un régimen más liberal; que los célibes serían excluidos de todas las fiestas y espectáculos públicos y verían restringidos sus derechos hereditarios. (8).

20

sus padres en esa misma ocasión. El patrimonio así formado no se confundía plenamente, aunque el marido tenía facultades de disposición derivadas de su autoridad como jefe de familia. En cuanto a los bienes de los hijos, todas las ganancias derivadas de su trabajo se aportaban al núcleo familiar. Las donaciones que pudieran recibir eran usufructuadas y administradas por el padre.

En resumen, la solidaridad caracteriza a la familia bárbara, la que se extiende a la administración del patrimonio. Los bienes materiales se poseen a título de gerencia ó depósito, estando considerablemente restringidas las facultades de enajenación de los mismos. El hombre debe requerir para ello la conformidad de los otros miembros de la familia.

La aparición y desarrollo del cristianismo trae aparejada una profunda transformación. Se afirma la preponderancia del factor espiritual, se equiparan los derechos de la mujer y del hombre, se enuncian los derechos y deberes de la familia ante la sociedad y se determinan los fines del matrimonio: procreación y mutuo sostenimiento de los cónyuges, y cada uno de ellos asume su parte de autoridad ante los hijos. En esa primera etapa la labor de la Iglesia fue primordialmente disciplinaria, tratándose de reprimir excesos y evitar desórdenes derivados de una falsa concepción de la familia.

Recién en los siglos XII y XIII se perfila la institución tal como la concebía el cristianismo, en forma de comunidad, con lazos espirituales y temporales entre todos sus miembros, con una sólida y equilibrada organización jerárquica y capaz de cumplir sus altas finalidades. Los bienes pertenecen a la comunidad y nada puede enajenarse sin el consentimiento de sus miembros. La mujer goza jurídicamente de igualdad de derechos con el marido.

La influencia del derecho canónico, por lo menos en Occidente, cuna de nuestra civilización, alcanza en esta época de su apogeo. El matrimonio es considerado un acto religioso y la Iglesia consagra las uniones con toda la fuerza sacramental y jurídica que lo caracteriza. Fuera de los judíos, que celebraban

sus matrimonios al margen de la Iglesia y entre miembros de la comunidad, no se cuestionaba el poder y facultad de aquélla en ese sentido. Recién con la Reforma la situación varió.

Dadas las costumbres medievales nadie vivía aislado. Todo nuevo hogar que se constituía, si bien en muchos casos desarrollaba su vida con entera independencia en cuanto a las familias de las cuales provenían los cónyuges, generalmente pasaba a formar parte de la comunidad constituida por una de ellas. En su seno cumplía el hombre sus tareas y obtenía el sustento de los suyos. La comunidad de bienes muebles y de compras ó adquisiciones en estos grupos de familias a la cual se podía ingresar luego de un año de vida matrimonial, dá clara idea de la fortaleza de los vínculos que las unían.

El patrimonio familiar se formaba con los bienes propios aportados por cada uno de los esposos y por los bienes comunes. A la primera categoría pertenecían los inmuebles y a la segunda los muebles, salvo los de uso personal. Podía acrecentarse ya sea por la actividad de los cónyuges ó por los frutos de todos esos bienes ahorrados, en cuyo caso pertenecían a la comunidad, ó por donación recibida de los padres, pasando a la categoría de propios. Al marido estaba reservada la gestión económica, con cargo de proveer todo lo necesario para su familia. Tenía así facultades de administración aún sobre los bienes propios de su esposa ó hijos. No ocurría lo mismo en cuanto al derecho de disposición a título de venta. Si sobre los bienes muebles su derecho era irrestricto con respecto a los inmuebles debía contar con el consentimiento de la esposa y de los hijos interesados. En una etapa posterior, en el siglo XIV, el derecho de la mujer se reduce considerablemente. Bajo la influencia de las circunstancias históricas y del derecho romano, el marido pasa a tener un rol decisivo y sin limitaciones en cuanto a la disposición del patrimonio familiar con la obligación de velar por el bienestar del grupo.

Merece una especial referencia una costumbre de la época, que consistía

en la venta de los hijos por las familias que se encontraban en la miseria. Dicha facultad era concedida legalmente a los padres, quienes conservaban un derecho de rescate sobre el hijo enajenado. En otras oportunidades, pero siempre solo en casos de extrema pobreza, podían venderse los mismos padres ó la familia entera a un monasterio ó a algún señor, quienes le aseguran así el sustento para el resto de la vida a cambio de sus servicios. Parece que esa costumbre desapareció recién a fines del siglo XV, para dar lugar a la enajenación de los servicios de los hijos, pero no de su persona.

Es digno de destacarse en toda la Edad Media el empeño en aplicar los bienes de la familia a las necesidades comunes de la misma, introduciendo importantes limitaciones en el derecho de los padres sobre el patrimonio y trayendo a engrosar el haber familiar todos los ingresos provenientes del trabajo de los hijos. Existía una clara noción de la familia como unidad económica, que ha desaparecido casi hoy día.

El Renacimiento produjo una honda transformación al acentuar exageradamente la autoridad del esposo, perdiéndose el concepto de la propiedad y economía comunitaria.

Desde la época feudal puede anotarse como característica destacada la fijación de la familia a la tierra que explotaba en comunidad y de cuyos frutos vivía.

Hasta la Revolución Francesa, con ligeros matices diferenciales, las condiciones de la familia se mantuvieron estables, insinuándose en algunas oportunidades la intervención incipiente todavía de la autoridad civil, encarnada en el rey.

La Revolución produjo un cambio violento, traducido, en lo que a sus aspectos económicos se refiere, en la liquidación definitiva de los principios de solidaridad y comunidad familiar y en la emancipación de la mujer y de los hijos. Este acontecimiento, que introduce una cuña en la concepción tradicional de la familia ha dejado huellas que aún hoy perduran, legando a los años que se siguieron hasta nuestros días una familia desnaturalizada y desprovista por completo de defensas contra

las duras condiciones que la moderna vida económica habría de depararle.

El neo-malthusianismo contribuyó grandemente a este proceso de desintegración familiar. Asentando su teoría en el falso principio de la desproporción entre el crecimiento de los medios de subsistencia y el de la población, introdujo el principio hedonístico en la vida de familia acentuando el individualismo que ya se venía manifestando como una de sus principales características. Es de notar - que diversas circunstancias de orden económico contribuyeron a la difusión de esas doctrinas. Tal por ejemplo el deseo de conservar el patrimonio intacto ante la amenaza de las nuevas leyes sucesorias, la carga que significa la crianza y educación de la prole para los limitados recursos familiares ó el deseo de "independencia" de la mujer que la impulsa en numerosos casos a buscar ocupación remunerada fuera del hogar.

b) En América Latina

La evolución histórica de la familia en América Latina resulta más conocida por la relativa abundancia de elementos documentales (crónicas de la época, relatos de viajeros, tradiciones, etc.) que utilizados por sociólogos e historiadores nos permiten hoy conocer sus más destacadas características.

Antes de la conquista, la familia indígena era un fiel reflejo del grado de cultura de dichos núcleos de población. Con algunas variantes entre las diferentes zonas de América, reposaba generalmente sobre el matrimonio con un marcado carácter social y religioso, aún cuando no fuera éste monógamo, conservando en esos casos la madre la propiedad de los hijos, que se mantenían dentro del clan materno.

Producida la conquista, se buscó el desplazamiento del elemento nativo como factor integrante de la comunidad, pero la cruz de blanco é india fue frecuente, dando origen a nuevos núcleos de población que tuvieron luego una considerable influencia en la historia americana. Aparece así el mestizo, que junto al español y al negro de origen africano, conforman la población de nuestra América.

En general las familias se forman de la unión de blancos é indios (mestizos); blancos y negros (mulatos); españoles entre sí y españoles con criollos (hijos de blancos, nativos de América). De toda esta cruce de sangre surgieron tipos humanos diversos y característicos, que dieron fisonomía propia al devenir americano.

Españoles y portugueses trasplantaron a las nuevas tierras una familia cerrada de tipo patriarcal, en la cual la mujer se encontraba en condiciones de sujeción e inferioridad. Los esclavos, integrando la familia, cumplían en el seno de la misma una importante función. Allí se produce todo lo necesario para el consumo y se elabora la materia prima disponible. La mujer colaboraba en la confección de la vestimenta. El padre, como jefe, estaba revestido de una fuerte autoridad que se extendía al campo religioso, judicial, económico y educativo. En este último aspecto, es digna de destacarse la presencia del capellán familiar o de algún maestro, que cumplían sus funciones también con respecto a los hijos de los esclavos. Los problemas sanitarios, recreativos y culturales se resolvían todos dentro del grupo familiar.

A partir de la independencia de los primeros estados americanos, comienza una nueva etapa que se caracteriza por el crecimiento de la vida ciudadana, que impone a la familia sus propias modalidades. Cada vez ésta delega más funciones en la comunidad. La instrucción, cultura religiosa, funciones judiciales, sanitarias y recreativas, pasan a depender de entes extraños a la familia, que se reduce cada vez más a la sociedad conyugal y paterno-filial que conocemos en nuestros días. El trabajo se realiza fuera del hogar; la mujer comienza a desarrollar tareas profesionales; los servidores desaparecen como miembros de la familia y son reemplazados en sus tareas por personal asalariado. En algunas regiones de América se llega a practicar la "venta" de la mujer por parte de sus progenitores a hombres de fortuna, operación que se considera honrosa para aquélla. Se dá también el caso de la dote cuando la mujer es robada, que abona su raptor a ella misma ó a su familia.

25

En resumen, corresponde a la familia patriarcal del primer período una acentuación de los vínculos internos manifestada en la abundancia de hijos; en la vivienda amplia que permitía una actividad productiva casera, una vida social y recreativa acorde con las costumbres de la época y el cumplimiento de tareas educativas en su mismo seno. La época moderna en cambio, sin poder sustraerse a corrientes muy generalizadas que ejercían su influjo desde el exterior, vé crecer y desarrollarse un nuevo tipo de familia caracterizada por los pocos hijos, la vivienda estrecha, la servidumbre reducida o nula, la vida social extinguiéndose en el ámbito familiar, la actividad económica, cultural y recreativa buscando sus causas también fuera del hogar.

#### 5 - Estado actual

Hasta no hace mucho tiempo, sociólogos e historiadores se preguntaban si la familia no estaba llamada a desaparecer en cuanto unidad social como consecuencia de la progresiva reducción de su ámbito (de la familia patriarcal a la paterno-filial); de los continuos ataques exteriores con el consiguiente despojo de sus tradicionales facultades económicas, educativas, morales y sociales; de los ataques interiores derivados del deseo de independencia cada vez mayor de sus miembros. Todo ello en el marco de crecientes dificultades económicas y complicaciones políticas que atacan sus mismas bases. Pero un nuevo sentido social ha nacido vigoroso, sustituyendo el enfoque individualista que nos legara el siglo XIX por otro de tipo familiar. En el campo económico, el consumidor gana terreno sobre el productor; en el social, la protección del individuo ha cedido definitivamente su lugar a la de la familia; en el político, si bien son pocas las realizaciones, el sufragio familiar no resulta ya algo revolucionario ni utópico; en el educativo, no se discute hoy el derecho de la familia a orientar la formación de los hijos.

Esa tendencia ha tenido su eco no solo en el esfuerzo de economistas y sociólogos, sino también en asambleas internacionales, en constituciones y leyes, en congresos, en expresiones literarias y periodísticas y en la acción de instituciones

y personas consagradas a su realización práctica (Confr.: "Social Security Programs throughout the World", U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington, 1969).

La Asamblea General de las Naciones Unidas votó el 10 de diciembre de 1948, la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre", de la cual transcribimos algunas disposiciones relacionadas con la familia: "Art. 12 - Nadie podrá ser objeto de ingerencias extrañas en su vida privada, en su familia, en su domicilio..."; "Art. 16 - A partir de la edad núbil, el hombre y la mujer, sin ninguna restricción en cuanto a la raza, nacionalidad o religión, tienen el derecho de contraer matrimonio y de fundar una familia.....La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado"; "Art. 23 - Todo trabajador tiene derecho a una retribución equitativa y suficiente para asegurarle a él y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana y completada, si es del caso, por otros medios de protección social"; "Art. 25 - Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente para asegurar su salud, su bienestar y el de su familia....La maternidad y la infancia tienen derecho a una ayuda y a una asistencia especial..."; "Art. 26 - Los padres tienen prioridad para elegir el género de educación a dar a sus hijos".

Son abundantes los países cuyas Constituciones contienen cláusulas protectoras de la familia. Rusia, Hungría, Rumania y Bulgaria, con verdaderos "Códigos de la Familia", tienden a protegerla como instrumento de una determinada política, aunque no todos le otorgan la libertad necesaria. En muchos casos se desconocen facultades paternales o se producen excesivas ingerencias so-pretexto de amparo y ayuda. En nuestro país, la Constitución de 1853 no menciona a la familia. Inspirada en el individualismo de la época, no fue óbice empero para la posterior sanción de leyes familiares. La Constitución de 1949, abrogada por el Gobierno surgido de la Revolución de 1955, contenía en su Capítulo III, Apartado \*11, las siguientes disposiciones: "La familia, como núcleo primario y fundamental de la so-

ciedad, será objeto de preferente atención por parte del Estado, el que reconoce sus derechos en lo que respecta a su constitución, defensa y cumplimiento de sus fines"; en el Punto 80 de los "Derechos del Trabajador" se expresaba: "La protección de la familia responde a un natural designio del individuo, desde que en ella generan sus más elevados sentimientos afectivos y todo empeño tendiente a su bienestar debe estar estimulado y favorecido por la comunidad, como el medio más indicado de propender al mejoramiento del género humano y a la consolidación de principios espirituales y morales que constituyen la esencia de la convivencia social". La Convención Constituyente que en 1957 introdujera reformas a la Carta Magna, incluyó cláusulas referidas específicamente a la familia. En el artículo que sancionara en esa oportunidad, y que constituyó la única reforma introducida por circunstancias inesperadas que no es del caso analizar, que se denominara "Artículo nuevo", se dispone lo siguiente: "El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial la ley establecerá...la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna". Si bien no tiene el efecto dispositivo y preciso de una ley, señala un principio de suma importancia y deja un mandato que ha de dar considerable impulso a la legislación familiar en el orden económico-social.

En el campo gubernamental, son también numerosos los organismos que, desde la categoría de Ministerio, fueron creados con el mismo fin. En Francia, el Ministerio de la Salud Pública y de la Población; en Bélgica, el Ministerio de la Salud Pública y de la Familia; en Alemania, el Ministerio de Asuntos Familiares; en Luxemburgo, el Ministerio de Educación Nacional, Familia y Población; en los Países Bajos, el Ministerio de Ayuda Social; en Suecia, el Ministerio de la Familia; en Italia, la Obra Nacional por la Maternidad e Infancia; en Finlandia, la Unión Finlandesa para la Población (aunque privada, orienta la política oficial); en nuestro país la Subsecretaría del Menor y de la Familia, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, etc.

La iniciativa privada se ha manifestado bajo múltiples aspectos. Familias agrupadas en asociaciones de la más diversa índole ponen en evidencia la ma durez alcanzada por ellas en esta hora. Francia, ejemplar en ese sentido, cuenta con más de veinte instituciones agrupadas en una "Unión Nacional de Asociaciones Familiares", la cual por Ley No 67/482, del 22 de junio de 1967, tiene facultades para designar representantes ante las Cajas de Subsidios Familiares.

Desde el punto de vista de su constitución interna, la tendencia actual reduce las facultades de su jefe. En Rusia, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania, hasta no hace mucho se habían equiparado las atribuciones de - ambos cónyuges; la esposa elegía nombre, residencia y profesión libremente, requiriéndose la mutua conformidad para asuntos concernientes a la comunidad. En los países escandinavos y anglo-sajones la autoridad marital fue cercenada por razones de hecho derivadas de una mayor autonomía de la mujer. No ocurre lo mismo en naciones latinas, donde aún el marido conserva mayor autoridad, si bien - nuevas formas de compartirla va presentando hoy la realidad social. Junto a la - familia regularmente constituido aparecen también formas tales como la ilegítima, la unión libre, etc. . . . , que no siempre representan una rebelión contra el matrimonio legítimo sino una consecuencia de las dificultades económicas, de las malas comunicaciones, de la falta de instrucción y de otros factores similares que son particularmente perceptibles en países en vía de desarrollo o sub-desarrollados. Si en la campaña tales casos son a menudo aceptados como cosa normal, por las razones antedichas, en las ciudades, con un grado más avanzado de cultura, encuentran comunmente resistencia. En zonas rurales apartadas suele encontrarse cierto tipo de familia centrado en la madre, en torno a la cual se agrupan y viven hijos de varios padres, que han mantenido sucesivamente relaciones con aquélla. El trabajo materno provee a las necesidades del grupo, hasta tanto los hijos comienzan a ser aptos para alguna actividad remunerada. La natalidad ilegítima al canza altos niveles en esas zonas y también en los sectores urbanos de escasos

recursos. Según cifras consignadas en un reciente estudio las más altas tasas se registraban en Formosa (56.3%), Chaco (47.1%) y Corrientes (45.3%), mientras se reducían en Córdoba (16.4%), Mendoza (18.2%) y Provincia de Buenos Aires (19.1%).

Desde el ángulo económico, que nos interesa particularmente, resulta indispensable referirse a un factor de suma importancia que ha venido a afectar las condiciones de la familia de una manera profunda. Se trata del proceso de industrialización a que se encuentran sometidos, en mayor o menor grado, todos los países civilizados, con el consabido nucleamiento de la población en torno a las ciudades, que han crecido desmesuradamente en lo que va de este siglo. Las condiciones económicas de la población asalariada, la gran mayoría, han ido pasando de una de una situación de desamparo y explotación a otra de protección legal. Pero como esta última no puede crear ventajas en una economía deteriorada, los niveles de vida se mantienen generalmente bajos pese a la mejor voluntad del legislador. De ahí el esfuerzo por buscar compensaciones para la familia, que un ingreso ideal debería hacer innecesarias.

La sorprendente y acelerada evolución que se opera en una gran cantidad de países en trance de industrialización, ha sido señalada con razón como una de las más frecuentes o importantes causas de tensión que afligen a la sociedad y por ende a la familia.

Las Naciones Unidas han urgido la adopción de medidas de protección específica para la familia (9).

En nuestro país el fenómeno ha revestido muy especiales características. La industrialización, facilitada en una primera etapa a consecuencia de la segunda guerra mundial que paralizó en gran medida a nuestros habituales proveedores de productos manufacturados, fue luego estimulada oficialmente con medidas tendientes a transformar a marchas forzadas nuestra economía predominantemente agrícola-ganadera para darle una fisonomía de base industrial.

No siendo el propósito de este trabajo analizar el acierto o desacierto de

esa política, lo destacable resulta la influencia de la misma en los movimientos migratorios internos y el fuerte impacto sufrido por las familias argentinas sobre las cuales esa política hizo sentir su influencia. El proceso de industrialización en nuestro país es irreversible y ciertamente deseable. La dinámica de nuestra propia economía nos lleva directamente a ello y el fenómeno resulta de todo punto de vista normal si se estudia la historia de numerosos países que se asemejan al nuestro en las condiciones geo-políticas que han servido de base a su desarrollo.

Cuando ese proceso se lleva a cabo, trae como consecuencia inevitable el éxodo de las poblaciones rurales hacia las zonas urbanas, con toda la secuela de males que se acentúan en la medida en que esos procesos no son naturales y espontáneos sino producto del espejismo que proyecta desde las ciudades una sensación de bienestar y confort que dista de ser real para la mayoría de las familias que allí se radican en busca de mejores condiciones de vida.

Los ambientes rurales, por lo menos en nuestro país, presentan especiales características en lo que se refiere a los hábitos de su población.

Como los factores de dispersión actúan en una forma más amortiguada que en los centros urbanos, la vida familiar adquiere una mayor consistencia. El contacto con la naturaleza proporciona una base sólida para la adquisición y desarrollo de hábitos de trabajo y morigeración en las costumbres. La economía familiar se desenvuelve en el marco de una auténtica y estimulante comunidad, en la cual se presentan a menudo singulares condiciones de cooperación y puesta en común de esfuerzos que se traducen luego en formas societarias de distribución y consumo altamente educativas desde el punto de vista social.

El trasplante de familias arraigadas por generaciones a los medios rurales en dirección a las ciudades, ocasiona fuertes y profundas conmociones que afectan su estabilidad.

Las especiales condiciones de vida que la ciudad impone, comenzando por la precariedad de las viviendas y no olvidando todo el cúmulo de factores de diso-

solución moral que actúan sobre individualidades indefensas, justamente por la situación de tipo anímico que la nueva vida provoca, destruyendo íntimos resortes morales y espirituales, acaban con todo vestigio de vida familiar.

El fenómeno ha sido analizado en estudios de las Naciones Unidas, donde se señala el importante rol a desempeñar por los servicios sociales.

En un trabajo con enfoques originales (10) se brinda una explicación lógica y sintética de todo ese proceso de transformación económico-social que lleva de una situación predominantemente agrícola a otra de tipo industrial y urbana, con el consiguiente movimiento migratorio a que nos hemos venido refiriendo. Parecería así que las propias exigencias del mundo económico plantearan a la institución familiar, de una manera fatal e inevitable, la disyuntiva de parecer por inanición en un medio rural que ya no le brinda posibilidades de subsistencia o por envenenamiento en las grandes urbes donde se concentra la actividad industrial. Mientras no sea posible remover las bases que plantean este absurdo dilema, resultaría suicida una política de indiferencia ya sea del Estado como de las propias familias que son las más directamente afectadas por el problema.

Las estadísticas demuestran con su muda elocuencia el alcance de este fenómeno. Según las cifras del último Censo (Censo Nacional de Población, Familia y Viviendas (Resultados Provisionales), 1970, INDEC.), cuatro jurisdicciones - Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe- con el 22,0% de la superficie del país, tienen el 68,1% de la población total y en 13 centros urbanos de más de 50.000 habitantes se concentra el 72,5% de su población. Es más, solamente el Gran Buenos Aires, con el 0,1% de la superficie del territorio nacional, alberga el 35,7% de los habitantes

El Cuadro Nº 1 permite apreciar el grado de concentración urbana en nuestro país.

CUADRO No 1

Población urbana en la República Argentina

<u>Ciudades con más de</u>	<u>Cantidad</u>	<u>Población sobre total</u>
25.000 hab	54	63,2 %
50.000 hab	29	59,2 %
100.000 hab.	15	55,3 %

Fuente: INDEC, censo 1970.

Que éste fenómeno no es actual lo demuestran las cifras del Cuadro No 2

CUADRO No 2

Población censada en centros urbanos de más  
de 25.000 habitantes

<u>Año</u>	<u>Población</u>	<u>Centros urbanos</u>	<u>Población sobre total del país</u>
1914	2.840.425	12	38,1 %
1947	7.691.929	33	48,5 %
1960	11.427.661	45	57,2 %
1970	14.775.546	54	63,2 %

Fuente: INDEC, Censo 1970

Este fenómeno observado en nuestro país se repite en toda América Latina, donde la tasa de crecimiento de la población es de las más elevadas del mundo. Considerado desde el punto de vista sociológico, rápidamente se advierten las circunstancias que lo han provocado. Las ciudades se han convertido en focos desde donde irradia el progreso de una nación: los medios culturales, políticos, religiosos, los movimientos de opinión, en fin, que tan gran parte tienen en el mismo, localizan necesariamente allí. Si a ésto agregamos las ventajas de un mayor confort, de más abundantes esparcimientos y de mejores ocasiones de trabajo, se explica el éxodo rural.

En la Capital Federal y Provincia de Buenos Aires se radica el 75% de las

jubilaciones llamadas 'nacionales' y solamente en el Gran Buenos Aires vive el 70% de esos jubilados. (11).

A cambio de estas ventajas, que los medios populares de expresión (radio, televisión, diarios, revistas, cine, etc.) destacan a menudo con un falso brillo, la familia así transplantada sufre una intensa y profunda conmoción que afecta su estabilidad e integridad. Las causas económicas vienen a constituir un factor más en el problema, influyendo en la decisión migratoria tanto como en la penuria de los hogares.

Nos referiremos a algunos aspectos de la concentración urbana producida bajo tales circunstancias, sobre la cual se ha llamado repetidamente la atención.

Todo hombre debe necesariamente atender a la satisfacción de sus necesidades biológicas fundamentales. En el caso de la población que habita en las ciudades esos requerimientos encuentran particulares modalidades, centrándose las dificultades propias de ese aspecto del quehacer humano en la vivienda y en la obtención de una actividad remunerativa suficiente. Si las posibilidades de trabajo resultan a menudo mayores que en la campaña —más variedad de oficios, mejores retribuciones, mejores perspectivas de progreso— no ocurre lo mismo con la vivienda. El alto costo de la construcción y los precios de la tierra, hacen imposible normalmente el acceso de una familia media a la propiedad, librada a sus solos recursos. En el centro de la ciudad donde la actividad es más intensa, se concentra el mayor número de habitantes; las zonas industriales, aunque ciertamente diferenciadas desde todo punto de vista en los planeamientos urbanos, resultan también insuficientes para recibir a la población trabajadora. Esta debe entonces desplazarse hacia la periferia, donde han nacido verdaderas nuevas ciudades. Dos aspectos presentan éstas desde el punto de vista urbanístico y humano. Por una parte, sectores que reúnen a familias de la clase media hacia arriba, con posibilidades económicas razonables; por la otra, verdaderas aglomeraciones, en viviendas improvisadas y caracterizadas por un bajo nivel económico. Pero en ambos casos ocurre un

fenómeno que queremos destacar; la dependencia del centro urbano. Frente a éste, han sido denominadas aquellas concentraciones humanas "ciudades dormitorio", expresión que contiene un significado sociológico ciertamente importante. Diariamente se produce el desplazamiento de su población activa hacia los centros de trabajo, la cual se reintegra a su hogar solamente al cabo de cada jornada. Esas ciudades no responden por lo general a un planeamiento mínimo. Han nacido impulsadas por la necesidad y urgidas por apremiantes problemas de sus habitantes. Casi podría decirse que llevan en sí el estigma de una época. Han crecido desordenada y vertiginosamente para dar techo a miles de familias. Pero todo cuanto signifique servicios para la comunidad, desde los estrictamente materiales (agua, luz, cloacas, limpieza, etc.) hasta los de mayor categoría (religiosos, culturales, recreativas, etc.) no han sido previstos ni tampoco podrían ser suministrados a menos que cambien fundamentalmente las condiciones económicas de cada uno de los países en los cuales se observa este fenómeno.

Solamente desde el punto de vista de la vivienda, está lejos de cumplirse con las exigencias de la dignidad humana. Pero no son con todo las condiciones materiales de vida las que caracterizan a estos núcleos de población, sino aquello que las ha definido por su grado de dependencia del centro urbano, con las consecuencias que veremos sobre la vida familiar. El factor económico aparece como determinante de una serie de perturbaciones que hacen a su estabilidad.

En primer término a la ausencia del hogar del jefe de la familia, requerido por las exigencias de su trabajo, se suma muy a menudo la de la madre, que por el mismo motivo debe dejar de atender sus quehaceres domésticos. El hecho de tener que trasladarse a buena distancia para prestar sus servicios hace que esa ausencia se extienda mucho más allá de la estricta jornada de labor. Los hijos crecen en la más absoluta orfandad de cualquier clase de influencia familiar y para los padres resultan así inabordables sus problemas. La "calle" es la única escuela de tal juventud y la familia algo desconocido, sin valores positivos, que

le impone restricciones y responsabilidades que no están dispuestos a aceptar. Tal distanciamiento material hace que para cada miembro de esas familias se produzca una total disociación entre los ambientes que frecuenta. La familia y el barrio por una parte, el trabajo por otra, ofrecen a cada uno diferentes comunidades a las cuales se incorpora y que son completamente extrañas entre sí. Vive desgarrado entre las exigencias de unas y de otras. La comunidad de trabajo es totalmente extraña a la propia familia del trabajador, e inversamente, la comunidad familiar o vecinal no cuenta para los compañeros de trabajo. Consecuencia de ello es la ruptura de los vínculos familiares que son sacrificados a las exigencias de la vida económica. En el caso de quienes, provenientes de zonas rurales, se instalan en tales condiciones, la ruptura va aún más allá. En los pueblos pequeños o en plena campaña todo resulta más a la medida del hombre. Los lazos comunitarios existen y si por una parte limitan sus libertades, constituyen un firme sostén para los valores esenciales de esa vida en común. La tradición familiar se perpetúa más fácilmente; la fé religiosa, transmitida de generación en generación, obra a la manera de regulador de cada cambio generacional, dejando incólumes los principios en que se apoya esa concepción de la vida. No obstante, este fenómeno escapa a toda posibilidad de soluciones rápidas. El equilibrio entre la ciudad y la campaña ha de lograrse con un empeño colectivo firme y decidido que se acompañe con acertadas medidas de gobierno, todo ello una vez que se perciban con claridad los fines humanos.

Este fenómeno de la urbanización, con la aparición de nuevas formas de producción de tipo colectivo, ha hecho nacer lo que se denomina "civilización del trabajo" y transformado a la familia en un objeto de interés económico. Desde el punto de vista comercial, sus demandas son tenidas en cuenta y orientan la producción. Es además un importante centro de decisiones económicas ya que en su seno se generan corrientes adquisitivas que conforman la fisonomía de un mercado.

La actual situación de la familia puede advertirse también analizando sus

funciones económicas. En ambientes rurales, mantiene sus características en cuanto a unidad de producción más marcadamente que en las ciudades. En éstas, como ya lo hemos dicho, se han diversificado esos esfuerzos, diversificación que se extiende a menudo a la faz consuntiva debido a la absorción producida por los ambientes de trabajo. El desarrollo tecnológico parece augurar un retorno de las fábricas y talleres hacia servicios o pequeños comercios, especialmente en cuanto al trabajo femenino, lo que haría cambiar evidentemente la contextura de la familia. En cualquier forma, una tendencia resulta innegable, la de disociar cada vez más la idea de familia con la de patrimonio familiar. Debido a dificultades económicas generales -bajas retribuciones, inflación, etc- la imposibilidad de ahorrar es cada vez más manifiesta. Se busca hoy preferentemente el bienestar que la consolidación patrimonial. En otras palabras, se registra una primacía de las inversiones orientadas hacia el equipamiento del hogar, actividades culturales o simplemente recreativas, turismo, etc., que hacia la adquisición de la vivienda o la formación de un capital efectivo. La inflación tiene en este aspecto un papel preponderante, al desalentar a muchos posibles ahorristas. El patrimonio familiar transmisible por sucesión tiende a desaparecer más como producto de una situación social y económica que excede el ámbito de la familia que como consecuencia de decisiones expresamente adoptadas por ésta. Si desde ese ángulo ha perdido algunas de sus características tradicionales, mantiene y ha acrecentado otras no menos significativas. El concepto de renta o entrada familiar suscita nuevas formas de comunidad. Como la tarea productiva ha desaparecido en cuanto quehacer familiar, especialmente en las ciudades, es en la familia donde se decide cuáles de sus miembros han de aplicarse a la obtención de los ingresos necesarios para el mantenimiento común. De allí surgen importantes consecuencias ya que a menudo la decisión adoptada gravita sobre las etapas de formación de niños y adolescentes que pasan de la escuela a la fábrica interrumpiendo frecuentemente en forma prematura su formación cultural y profesional. Las decisiones a que aludimos se to-

man por lo general de una manera no conciente de tales consecuencias. Los ingre sos obtenidos por esa vía conforman la entrada familiar, que tiene relación íntima que aún no directa, como lo veremos, con el nivel de vida. Suelen agregarse en el cómputo todos los ingresos o ventajas económicas otorgadas en función de la familia y deducirse del monto así obtenido los impuestos que la gravan. Ello resulta importante, ya que las diferentes formas en que jueguen dichos factores mostrará resultados reales que pueden diferir de una simple apariencia nominal. Así, un salario bajo puede compensarse con subsidios familiares elevados; una remuneración suficiente puede desvirtuarse si se aplican altos impuestos, etc.

En el seno de la familia, las decisiones de tipo económico se adoptan en común en lo que se refiere a la faz productiva o sea la de obtención de recursos; en la de consumo o de inversión puede advertirse hoy una mayor ingerencia femenina, especialmente en la familia obrera. En la clase media generalmente el hombre decide acerca de las inversiones de mayor importancia, mientras la mujer reserva para sí las decisiones cotidianas. El hecho de que el conjunto familia haya sustituido hoy día al jefe de familia como productor de renta no representa una ventaja en nuestro país. El nivel de vida no se ha mejorado en función de tal fenómeno. En Francia en cambio, entre 1938 y 1957 había empeorado la situación de un soltero; empeorado también pero algo menos la de una familia con dos hijos menores y mejorado en cambio la de una familia con cuatro o más hijos. Debemos recordar que en Francia existe una firme y efectiva política de sostenimiento económico de la familia.

En íntima relación con los aspectos a que nos venimos refiriendo, aparece el fenómeno del desmejoramiento de la familia en relación directa con el número de hijos y su consecuencia inevitable: el trabajo de las mujeres y de los menores.

Se han hecho numerosos cálculos de la necesidad relativa de recursos de las familias en función del número de sus integrantes. Cualquiera de ellos demuestra que el incremento de necesidades no se ve compensado, salvo contadas excep-

ciones, por un aumento correlativo de ingresos. Cada nuevo hijo representa una carga para la familia y esa carga significa o un nivel de vida más bajo o un mayor esfuerzo productivo. La situación actual está signada por esta circunstancia hasta tal punto que la "familia limitada" es hoy considerada como un fenómeno sociológico, un "hecho social" (12). El trabajo de mujeres y menores, sumamente complejo en cuanto a sus motivaciones y consecuencias, caracteriza hoy una situación social y económica en la cual la familia juega un rol preponderante. Nos limitamos aquí a señalarlo con ese alcance.

- 
- (3) "Eléments d'une Doctrine Familiale", Paul Archambault, París, 1946.
  - (4) "Introducción a la Filosofía", Jacques Maritain, Buenos Aires, 1945, pág. 95
  - (5) Ibid, pág. 97.
  - (6) Para este problema hemos utilizado lineamientos de "Famille d'aujourd'hui", Chronique Sociale de France, París, 1958.
  - (7) Confr. "La Famille dans l'ancien Droit", Gabriel Lepointe, París, 1947.
  - (8) Confr. "Nouvelle Histoire Romaine", Guglielmo Ferrero, París, 1949.
  - (9) "El Desarrollo de los Programas Nacionales de Servicio Social".
  - (10) "Introducción al Estudio de la Dimensión Económica", Salvador Pedragosa, Barcelona. 1961.
  - (11) "Programa Argentino de Seguridad Social", Equipos PASS, Bs.As., 1965, pág. 4-17.
  - (12) "Familia y Política Social", Pedro Calderón Beltrao, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963.

POLITICA FAMILIAR1 - Contenido de una política familiar

La política, en el sentido en que ahora utilizamos el vocablo, consiste en el arte de aplicar determinados medios hacia fines también determinados. En el ámbito de la familia, se trata de orientar esa acción hacia la defensa y rehabilitación de la misma.

Si épocas pretéritas han asistido a esfuerzos aislados en favor de la familia, recién el siglo XX ve nacer una política familiar. No resulta fácil distinguir en muchos casos una política demográfica o económica de una política familiar. Si los medios a los cuales se puede recurrir en unos y otros casos suelen ser los mismos, diferentes son los fines de cada una de ellas. La política demográfica persigue solamente el logro de ciertos guarismos de población; tal es el caso de Francia, donde una creciente denatalidad dio la voz de alarma a toda la Nación y fue sin duda el origen de un vigoroso movimiento de apoyo a la familia que unió sin discriminaciones los esfuerzos nacidos de las más diversas corrientes de opinión. La política económica, expresión también relativamente nueva en el terreno de la economía, se refiere a la acción del Estado en ese orden de actividades y dentro de ella caben también medidas de apoyo a la familia, ya que de allí salen los brazos necesarios para el desarrollo. Rusia nos brinda un ejemplo notable para el caso. La década del 30 se caracteriza por el surgimiento de una política de apoyo a la familia, contradiciendo anteriores orientaciones, pero dentro de una línea marcadamente utilitaria. La producción debe ser incrementada para fortalecer el cuerpo económico del Soviet; la mano de obra abundante resulta indispensable en tal evento; luego, hay que estimular a las madres para que den hijos al Estado. Fácilmente se comprende que en ambos casos una verdadera política familiar, de contenido ético, se halla ausente por completo

Trataremos ahora de explicar en qué consiste esa política y sus implicancias en la vida institucional, cultural y económico-social de una Nación.

Como explica el Prof. Pedro Calderan Beltrao "toda política que quiera ser racional y eficaz, necesita de una doctrina, esto es, un esfuerzo de raciocinio, intermedio entre el plano de los medios de acción y de las realidades concretas, por un lado, y el de los objetivos y de las teorías abstractas (principios, leyes científicas), por otro. Tal doctrina tiene por finalidad preparar una acción ponderada: el uso de los medios más adecuados y eficientes para alcanzar un determinado objetivo, teniendo en cuenta cualesquiera de las posibles incidencias sobre otros objetivos, ya sean estos alternativos o jerárquizados" (13). En tal interpretación, la doctrina aparece como punto de encuentro de principios morales, científicos y normas técnicas, que desenvolviéndose con total autonomía unos de otros, se ubican en aquél punto en un orden jerárquico que da la primacía a los valores morales. La doctrina a la cual responda una política familiar debe estar orientada entonces por normas morales. La ciencia y la técnica concurrirán con sus aportes insustituibles, pero no pueden desempeñar el papel de aquéllas ni prescindir de su veredicto. Así enfocada esta cuestión, resulta preciso afirmar categóricamente que ni el moralista puede pasar al campo científico o técnico para señalar modos de acción, ni el científico o el técnico deberán intentar la elevación de su saber o de su hacer al plano de los principios morales. En el problema que ahora tratamos de abordar, resulta particularmente necesario tener en cuenta estas consideraciones. La política familiar ha nacido bajo el imperio de diversas circunstancias que rara vez tenían en cuenta exigencias morales, sin afirmar por ello que necesariamente hayan entrado con ellas en conflictos. Se trataba simplemente de solucionar un problema demográfico, de atender con equidad las necesidades familiares en períodos de racionamiento bélico, de procurar un mejor reparto de la renta nacional o de atender determinados reclamos sindicales. Siempre, ausen-

cia de objetivos específicamente familiares. Estos aparecieron después, han dado nuevo tono a esa que podríamos llamar política de ayuda a la familia, pero todavía está lejos de haberse logrado una general comprensión de su verdadero alcance.

Si es cierto que el hombre es un ser dotado de facultades que trascienden lo puramente vegetativo-sensitivo para ubicarlo en un plano en el cual la espiritualidad, en un sentido amplio, le proporciona sus notas más características, no es menos cierto que el desarrollo de su personalidad en este mismo plano espiritual plantea exigencias en el terreno sociológico y en el económico que vienen a resultar condición necesaria para aquélla. Este planteo del problema no es propio de determinadas creencias religiosas o líneas de pensamiento. Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que siendo el sentido religioso o la concepción religiosa de la vida algo ínsito de la naturaleza humana, de allí surge la exigencia del hombre planteada al medio social en el cual actúa, de una liberación de trabas que le impiden acceder con plenitud a esa vida religiosa. Pero si ese destino de la criatura humana es evidentemente individual, no se realiza sociológicamente de la misma manera. Resulta ya un lugar común decir que el hombre no vive solo y aislado en el mundo sino rodeado de otros seres semejantes a él, unidos en lo inmediato por profundos lazos espirituales y materiales. Tal es la familia. De allí entonces que contra una concepción individualista de la sociedad, tal como la que informa a las instituciones y maneras de pensar heredadas del siglo pasado, luché ahora otra con más sentido de la realidad y, en lo económico, con aspiraciones de justicia y equidad en la distribución de los bienes que señala bien claramente el camino para una política familiar. He ahí el meollo de la cuestión. Podrán dictarse leyes de protección a la familia e inclusive adoptarse una política económica de franco apoyo a la misma, tal como ocurre en la actualidad en gran cantidad de países. Pero mientras no se tenga clara conciencia de los alcances del problema familiar, involucrando en ello las aspiraciones superiores del hombre que en el seno de la familia encuentran algo

asi como un marco insustituible, nos habremos detenido en lo puramente contingente sin atacar el mal a fondo. Esforzándonos por lograr este enfoque y por perfeccionarlo cada vez más, no debemos empero abandonar la lucha en el terreno de las ayudas concretas y parciales, cualquiera sea el sector donde se den, salu- dando cada una de ellas como una conquista de inapreciable valor.

Queda entendido entonces que una verdadera política familiar debe responder a imperativos morales que tengan en cuenta las exigencias religiosas del hombre, a principios científicos incontrovertibles y a normas técnicas claramente propues- tas.

Altos organismos internacionales se han hecho eco de este movimiento en fa- vor de la familia. Hemos mencionado ya la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; recordaremos la Declaración de Principios Sociales de América, emana- da de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, reunida en Méjico en el año 1945, que en su art. 32, Recomendación 58 dice así: "La familia como célula social se proclama institución fundamental y se reco- mienda que el Estado dicte las medidas necesarias para asegurar su estabilidad moral, su mejoramiento económico y su bienestar social". La protección de la madre y del niño, de la familia del trabajador y de la maternidad, son recomen- dadas además en forma expresa por la Conferencia. Las Naciones Unidas, por intermedio de sus órganos especializados, han llamado repetidamente la atención sobre dichos problemas, hasta el punto de haberse encarado un estudio integral so- bre las medidas adoptadas en los diferentes países para la ayuda económica de la familia, como también investigaciones sobre sus niveles de vida. La Comisión Especial designada a tal efecto, consigna algunas comprobaciones de suma impor- tancia. En primer término, la existencia de una corriente bien definida hacia la protección de la familia en los diferentes países estudiados, nacida en cada uno de ellos y desarrollada hasta ese momento en forma aislada e independiente. Pres- cindiendo de las medidas de orden general (ocupación plena, salarios mínimos, se-

guros sociales, vivienda, etc.) que afectan a la familia en forma indirecta aunque bien decisiva, señala el estudio la existencia de una política de alivio de sus cargas y de promoción económico-social directa, bien significativa. Pero, tal como antes lo advertíamos, consigna también la circunstancia de que esas medidas no siempre responden, en todos los países, a un mismo propósito de dignificación familiar.

Si del plano internacional descendemos al análisis, necesariamente somero, de lo ocurrido en los países que han desarrollado un mínimo su legislación e instituciones sociales, comprobaremos un fenómeno similar, aunque históricamente precedente. Prescindiremos de aquellas medidas esporádicas, fruto más bien de empeños pasajeros, con que el pasado ha querido solucionar problemas demográficos o económicos, para destacar que en los albores de este siglo y especialmente después de la guerra de 1914-18, comienza a desarrollarse lo que podríamos llamar una "política familiar" caracterizada por el propósito de ayudar a las familias por sí mismas, independientemente de todo objetivo extrínseco. Se ha señalado que los racionamientos impuestos al consumo durante el conflicto bélico pusieron en evidencia la necesidad de diferenciar a las familias de acuerdo al número de sus integrantes y que esa diferenciación, una vez concretada en los hechos, ya no pudo desaparecer en adelante, superada la emergencia que la impuso, dejando entonces como saldo la afirmación de ellas como sujetos de la política económico-social. Sea como consecuencia de los hechos a que acabamos de referirnos; a programas demográficos; a preocupaciones de orden moral, o bien a objetivos de tipo económico, lo cierto del caso es que lo que podemos llamar ya "política familiar" registra una notable difusión traducida en medidas legislativas, incluso prescripciones constitucionales, disposiciones administrativas en diferentes niveles (nacional, provincial y municipal) y programas de promoción de variada envergadura. Desde el punto de vista de la ayuda económica, en los últimos años se ha incrementado notablemente el número

ro de países que la proveen. A 62 alcanzaba en 1969, cuando en casi ninguno de ellos existía antes de la segunda guerra mundial. Es de hacer notar que la mayoría de los programas datan de antes de 1960. El continente europeo está; a la avanzada de ese movimiento. Francia, Bélgica, España, constituyen claras pruebas de tal aseveración. Pero también Rusia, Rumania, Hungría, Bulgaria entre otros, marchan en el mismo sentido.

Algo más debemos señalar en el ámbito de la política familiar. Si bien, como toda política de alcance nacional, corresponde esencialmente al Estado su trazado y ejecución, no podemos dejar de referirnos a la influencia de la acción privada. Surgida ésta como movimiento instintivo de defensa, tomó forma bajo el tipo de asociaciones de diverso nombre que han sacudido la indiferencia pública en torno al problema, exigiendo con su acción definiciones legislativas y obligando al Estado a plantearse la necesidad de programar la asistencia familiar. En ese sentido es característico el caso de Francia, donde dichas agrupaciones han llegado a ser reconocidas como personas de derecho público y agrupadas en una Unión de alcance nacional tienen ingerencia, reconocida jurídicamente, en organismos de gobierno.

Así esbozado el contenido de una verdadera "política familiar", nos parece necesario plantear como condición básica para un pleno desarrollo de la misma la rehabilitación de la familia en el orden sociológico, en el orden político y luego, como una consecuencia de ello, su consolidación económica.

## 2- Rehabilitación sociológica de la familia

Al referirnos a la rehabilitación sociológica de la familia debemos recordar cuanto dijimos sobre el concepto y funciones de la misma porque de allí surgirá la orientación de toda política a ella referida.

En la familia ha de distinguirse su constitución interna y los vínculos que unen a sus componentes, es decir su espíritu, de lo que constituye su cuerpo real. Mientras aquéllo representa lo esencial, lo que ha de preservarse a cual-

quier precio, el cuerpo familiar se convierte en objeto de disposiciones jurídicas (matrimonio, patria potestad, sucesión, filiación, etc.), y económicas (salarios, subsidios, primas, impuestos, etc.) que pueden variar con las circunstancias de lugar y tiempo. De este enfoque se desprenden importantes consecuencias. Así como para el marxismo el cuerpo de la familia, más precisamente lo que se denomina infraestructura económica, aparece como lo más característico y representativo, para otras corrientes sobresale en cambio el espíritu familiar, que sin implicar una renuncia a los objetivos materiales (jurídicos y económicos) exige en cambio una plena realización de los mismos como punto de partida para sus metas de orden moral.

La familia no es una institución destinada a brindar pasajeras satisfacciones a sus componentes ni tampoco, lograda su rehabilitación política y económico-social, un motivo de privilegio. La idea de familia debe recordar conceptos tales como responsabilidad social, generosidad personal, iniciativa y espíritu de empresa y clara comprensión de su alta jerarquía moral. Solo así no será estéril cualquier plan de mejoramiento material. Es una sociedad anterior y superior al Estado. Este ha recibido de aquella por vía de delegación facultades que no pueden ser ejercidas en su contra. Tiene por fundamento el matrimonio y está constituido por la sociedad conyugal y la paterno-filial. La primera une entre sí a los esposos sobre la base de una entrega recíproca y total, mientras que la segunda está constituida por los padres y los hijos unidos con lazos de autoridad y afecto. La función primordial de la familia la constituye la propagación de la vida y la educación o formación física, intelectual, moral y religiosa de los hijos. En esta tarea cabe al Estado una función puramente supletoria o delegada que la ejerce ya sea mediante la ayuda económica a escuelas privadas o creando directamente escuelas de su dependencia. Sus derechos se limitan a procurar que todos alcancen un mínimo de instrucción y a impartir la enseñanza de ciertas especialidades que tienen con el Estado relación directa, como por

ejemplo la carrera militar. Pero no puede atribuirse al monopolio de la enseñanza obligando a los padres a mandar sus hijos a las escuelas públicas. Otro tanto ocurre en el plano económico-social. La familia debe conservar su individualidad y todas las medidas de apoyo deben tender a consolidarla, no a sustituirla, respetando su intimidad y brindándole en toda circunstancia una facultad de opción no cercenada por la necesidad. Pío XII, a quien tantos conceptos luminosos sobre la familia debemos, llamó la atención sobre estos peligros en su alocución a los delegados de la Unión Internacional de Organismos Familiares, el 20 de septiembre de 1949, expresando: "Con el falaz pretexto de la impotencia de la familia, abandonada a sus propios medios, se busca someterla a la plena dependencia del Estado y de los poderes públicos y hacerla servir a fines que le son extraños. Deplorable desorden, en la ilusión más o menos sincera de un orden factible, pero desorden que conduce lógicamente al caos". En ese mismo año 1949, en las "Jornadas de la Familia", realizadas en Buenos Aires, bajo los auspicios de la Federación de Asistentes Sociales se decía también: "Debe fortalecerse por todos los medios posibles el sentido familiar. Para tal fin debe recomendarse a los poderes públicos y a las instituciones de amparo y protección, que orienten la acción tutelar en el sentido de restringir al mínimo indispensable las internaciones de menores, reemplazando siempre que sea posible esta medida con otras que mantengan o afirmen el vínculo familiar". Afirmando los valores insustituibles de la familia y poniendo bien en claro en una forma ciertamente delicada y poética, la elevada misión que le incumbe, Georges Duhamel, Secretario Perpetuo de la Academia Francesa, expresaba: "Las reformas materiales son necesarias, todo el mundo las espera. sabemos que van a venir. Pero yo digo terminantemente que no bastarán. La promesa de una mayor ganancia, de una vivienda más espaciosa, de una ayuda material y espiritual, de una protección vigilante y aún de una autoridad más eficaz en medio de la ciudadanía, esa promesa, por sí sola, no bastará para convencer a las

jóvenes parejas. Lo que debe explicárseles, lo que se les debe hacer entender por todos los medios es que junto a una gran preocupación, el hijo nos aporta también las alegrías más grandes en la vida; que la paternidad y la maternidad son las más bellas aventuras que podamos afrontar en una sociedad mecanizada hasta el extremo".

Consideramos que así entendidas las cosas y aclarado el verdadero concepto de la familia, se habrá dado un paso sumamente importante hacia su total rehabilitación. Bien ésta que se propongan medidas de ayuda económica, pero antes es menester ubicar a la familia en sus relaciones con el Estado a fin de precisar el sentido y alcance de una política familiar pues a título de ayuda y sostenimiento se puede caer en una absorción, aprovechando situaciones y carencias que la hacen proclive a delegar sus facultades al precio de sus derechos.

### 3 - Rehabilitación política de la familia

Si del campo de los conceptos pasamos al de las realizaciones concretas, ya que la familia se mueve en el mundo de las cosas visibles, adquiere toda su importancia el rol reservado al Estado en la promoción de la misma. La acción privada, por vigorosa que sea, no bastará por sí sola. Pero tampoco el Estado en la actualidad resulta permeable, en general, para los intereses familiares. Ya hemos dicho antes cómo las corrientes ideológicas que informa preponderantemente la vida política son aún de corte individualista. La familia allí no cuenta, sino las voluntades individuales. El legislador legisla para individuos, especialmente en el terreno económico-social; electoralmente hablando, tampoco la familia pesa. En definitiva, desde el punto de vista político, sus probabilidades de progreso y supervivencia resultan relativas. El planeamiento de una política de rehabilitación y la ejecución de la misma, requieren una acción decisiva del Estado en su poder legislativo y administrador y esta acción estará asegurada solamente cuando las propias familias ocupen en esos poderes el lugar que en justicia les corresponde. No se trata solamente del sufragio familiar; no es seguro que por

a fin de presentar un frente único que haga posible un más claro y preciso planteo de los problemas que las afecten.

Dos tendencias pueden advertirse en cuanto se refiere al ejercicio de los derechos políticos de la familia. La primera, más absolutista, reserva a los jefes de familia exclusivamente las facultades electorales y aún gubernativas. La otra en cambio, que presenta a nuestro juicio la ventaja de una más ponderada consideración de la realidad social reconociendo derechos políticos a todos quienes participan de las cargas públicas, otorga también a los célibes o casados sin hijos facultades para sufragar y ocupar cargos electivos. Dentro de la primera tendencia se encuentran las Constituciones de Portugal, de Hungría (anterior a la última guerra) y de Andorra. En Portugal, los jefes de familia eligen las Juntas Comunales. Estas a su vez eligen las Cámaras Municipales, éstas a los Consejos de Provincia y los tres organismos integran la Asamblea Nacional. El Presidente de la República es elegido además por los jefes de familia. En Hungría la participación de las familias se reducía a la elección de ciertos miembros de la Dieta. Dentro de la segunda tendencia, es decir la que admite la participación de los célibes y casados sin hijos se encuentran casi todos los proyectos y realizaciones francesas y belgas. En Bélgica existió el sufragio familia desde 1893 hasta 1921, con resultados satisfactorios. Numerosos proyectos se han presentado en Francia durante los últimos cincuenta años tendientes a otorgar derechos políticos a la familia, ninguno de los cuales ha llegado a tener sanción. En el campo doctrinario se han pronunciado destacadas figuras en pro de los mismos. Pueden citarse entre otros a Paul Leroy-Beaulieu, Lois Carpentier, León Duguit (Decano de la Facultad de Burdeos), Georges Hillerst (profesor de la Universidad de París) Jean Lerolle (Secretario de la Academia de Educación y Ayuda Mutua Social), Maurice Hauriou (Decano de la Facultad de Tolosa), etc. En nuestro país, fue presentado un proyecto en la Cámara de Diputados en 1938 por el Diputado Juan F. Cafferata, que no prosperó. Juan A. Gonzalez Calderón en su Curso de Derecho -

Constitucional (1943) se manifiesta partidario del sufragio familiar. Juan B. Terán, ex-ministro de la Suprema Corte, y Félix Sarría, ex-Decano y Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba, consultados por Cafferata, dispusieron en su momento todo reparo de orden constitucional.

Consideramos en resumen que la rehabilitación de la familia exige el otorgamiento a su jefe de la representación de todos sus miembros privados de derecho político en el acto eleccionario.

Debemos mencionar los derechos de la familia no solo en el plano electoral y legislativo sino también en el ejecutivo. Junto al poder administrador le espera un importante rol. Los intereses de la familia en el orden comunal, provincial y nacional merecen una especial consideración por lo cual parece aconsejable dar representación a la misma en el seno de los respectivos gobiernos. Con funciones de asesoramiento, podrían desempeñarse sus representantes en numerosas cuestiones que le atañen directamente. Tal es el caso por ejemplo del contralor de la moralidad pública y en el orden económico, de la creación y reforma del sistema impositivo y del fomento de la pequeña industria familiar.

La participación de la familia en cuanto tal en la vida política de la Nación exige, si ha de ir más allá de un simple ejercicio del derecho electoral, una eficiente y sólida organización que permita unir los esfuerzos de los diversos grupos libremente formados a fin de integrar una institución reconocida como de derecho público. Creemos que es éste el único camino a tomar si se le quiere dar la participación que le es debida en las responsabilidades de la gestión pública.

#### 4 - Rehabilitación económica de la familia

Considerada la rehabilitación económica de la familia como objeto de una política concreta del Estado, abarca una serie de medidas que en su conjunto muestran la variada gama de problemas que deben resolverse. Desde aquéllos que toca aspectos laborales y de seguridad social hasta los económicos, sin ol-

vidar los relativos a salud pública y educación, hemos de constreñirnos a los que se caracterizan por su relación directa con las condiciones de vida materiales.

La estabilidad y seguridad de las fuentes de ingreso resulta ser uno de los aspectos más importantes. En ese sentido, deben ser analizadas las diferentes modalidades a que responde la actividad del hombre ya sea que desarrolle sus tareas en forma colectiva con el grupo familiar, cosa que ocurre más a menudo en los ambientes rurales, o bien en forma individual, como sucede en las ciudades. En ambos casos ha de distinguirse también el trabajo por cuenta propia del realizado en relación de dependencia. Si en ocasiones la política a seguir debe tender a asegurar y consolidar el derecho de propiedad facilitando el desarrollo económico de los grupos familiares como tales, en otros casos las medidas a adoptarse estarán encaminadas a tutelar la cuantía de los salarios, la duración de las jornadas de trabajo y en general todo aquello que tenga relación con las condiciones económico-sociales en las cuales dichas actividades se cumplen. No está demás recordar aquí los presupuestos de cualquier política de esta naturaleza en cuanto a la necesidad de que el producto bruto nacional alcance adecuados límites para posibilitar la efectividad de la misma.

Los factores a que nos hemos referido podrían considerarse positivos, en el sentido de que apuntan principalmente a defender el nivel de ingresos. Debemos mencionar ahora aquellos que tienden a evitar pérdidas patrimoniales o situaciones que inciden sobre la persona del trabajador y de su familia directamente y que impiden o dificultan el ejercicio de actividades productivas. En el primer caso se encuentran los daños consecuencia de siniestros tales como incendios, pérdidas de cosechas, pestes, etc. Fácil resulta advertir que las medidas para contrarrestar tales eventos consistirán en facilitar y educar acerca de las ventajas del sistema de seguros en el primer caso y en el segundo acentuar las medidas de previsión, de readaptación, y en general todas aquellas que tiendan

a sostener el grupo familiar hasta su rehabilitación.

Si los factores que antes hemos señalado tienen en cuenta a la familia desde el punto de vista productivo, es decir considerando su disponibilidad de medios adquisitivos y la orientación en aspectos sanitarios e inclusive en orden a la alimentación, vestido y vivienda. Es enorme el campo de acción del Estado y de la iniciativa privada en este terreno y de suma utilidad cualquier esfuerzo tendiente a mejorar las condiciones del consumo.

Este doble enfoque de la familia como unidad de producción y de consumo responde no a un esquema teórico sino a una realidad evidente. No se trata desde luego de dos entidades diferentes ni siquiera de dos categorías de una misma entidad. Toda familia, a poco que se la analice, mostrará estos dos aspectos de manera no siempre igualmente nítida, pero cierta. En algunos casos aparece casi confundida esta doble cara de la institución. Las familias rurales, de manera especial las que se asientan sobre una explotación a la medida familiar y aun aquellas que manteniendo una relación de dependencia laboral realizan su actividad económica en condiciones de aislamiento geográfico, hacen difícilmente perceptible la diferencia entre ambos aspectos. La actividad productiva se realiza mediante el esfuerzo mancomunado de padres e hijos sin otra meta que procurar el sustento a la comunidad familiar que integran, ocurriendo otro tanto en orden a los "consumos", que se hacen en común. En ambientes urbanos ocurre con menor frecuencia este fenómeno ya que las exigencias de una vida de sociabilidad más intensa tienden a introducir factores de disociación en la familia. El trabajo es casi siempre individual y menos frecuentemente familiar. A aquél tipo responden la prestación de servicios en fábricas y talleres, empresas comerciales y entidades civiles, en relación de dependencia. Al segundo las empresas y comercios de pequeña dimensión que hacen posible y a veces necesaria la colaboración familiar. Allí se diferencian marcadamente la actividad productiva, trabajo de uno o varios miembros de la familia en forma totalmente autóno-

ma respecto de ésta y entre sí, de la de consumo, que se realiza generalmente en común. En otras palabras, a un presupuesto de gastos o consumos familiar, responde el aporte del jefe de familia, al cual se suele agregar, sin constituir comunidad, el de otro u otros de sus integrantes. Frente a una comunidad de consumo, una marcada individualidad en los medios de producción.

Pero no puede restarse importancia a otro tipo de fenómenos que siendo en alguna medida susceptibles de regulación, determinan las condiciones de subsistencia y desarrollo de las economías familiares a despecho de aquéllas. Tales son entre otras las que derivan de la situación económica general (nacional o regional), la composición de la población y tendencias demográficas. Debe destacarse la importancia de los factores económicos generales. El volumen del ahorro nacional y su inversión en forma correcta, tiene en los países en vías de desarrollo una importancia fundamental. En tales casos, el incremento del producto nacional resulta ser la primera etapa hacia el mejoramiento de los niveles de vida. Y este crecimiento debe ser medido en relación a la población; debe ser un crecimiento "per capita", ya que es frecuente que el aumento de habitantes neutralice ciertos progresos en la productividad. Resulta así sumamente delicado determinar las líneas de una política de mejoras sociales a la luz de las exigencias que plantea una sana economía. Los postulados de aquélla deberán ceder a menudo ante ineludibles circunstancias de orden económico, a riesgo de hacer inaplicables sus propósitos de bienestar social. Cada país, al formular su programa de legislación social debe hacerlo partiendo de la base de su realidad económica y de las auténticas posibilidades de progreso. A nada conduce la imitación de planes foráneos, por deseables que fueran, si no existen las bases económicas que los hagan posibles.

Dijimos antes que un aumento de la producción nacional constituye el punto de partida de una mejora en el nivel de vida familiar. Dicho aumento hace necesaria la formación de una masa de ahorro adecuada y su aplicación a fines pro-

ductivos. Logrado ello, falta con frecuencia todavía la aplicación de correctivos en la distribución mediante una adecuada política fiscal. Incursionamos, ya se ve, en un terreno sumamente complejo cual es el de las condiciones económicas dentro de las cuales se enmarca la economía familiar. Son aplicables aquí los principios generales de la ciencia económica adaptados a cada realidad nacional y querríamos en ese sentido destacar la importancia de los factores monetarios en el desenvolvimiento y determinación del standard de vida familiar. La inflación desmedida, trae aparejada una secuela de males que deben ser evitados a todo trance, a riesgo de tornar ilusoria cualquier mejora en los ingresos familiares; el acceso de los trabajadores rurales al circuito de la economía urbana lleva a menudo a aquéllos a una situación de dependencia difícilmente controlable. La tierra pasa de manos de los pequeños propietarios rurales a las de sus acreedores que les proveyeron capital. Largo sería analizar las condiciones de una eficiente y sana economía y escaparía tal intento a los propósitos de este trabajo. Limitémonos entonces a dejar consignado que la trama económica que caracteriza a la comunidad de la cual las familias son la base, es un elemento de primera y destacada importancia en el nivel de vida de las mismas y que no es posible lanzar un programa de audaz contenido social si no va acompañado de un estudio previo de las circunstancias económicas que lo harán aplicable.

---

(13) Op. citada

## IV

SEGURIDAD SOCIAL DE LA FAMILIA1 - Concepto

El gran problema de hoy, desde el punto de vista de las condiciones de vida, reside sin duda en los bajos niveles en que se desenvuelve gran parte de la humanidad. Si bien ello puede atribuirse a una defectuosa distribución, no cabe duda que en la mayoría de los casos, especialmente en los países no desarrollados, gravita decisivamente la baja productividad. Las soluciones no radican en introducir reformas legislativas solamente, otorgando beneficios sociales, sino en procurar sustanciales mejoras en la productividad. Como bien se ha señalado, las fábricas, campos y minas, funcionando en un esquema económico humanista, serán el punto de partida de cualquier programa de real y perdurable progreso.

Toda política de defensa del nivel de vida familiar debe abarcar, en un amplio enfoque, aquellos aspectos que tienen relación con los factores económicos y sociales que lo determinan. Las posibilidades de un efectivo y real progreso están supeditadas a que un examen exhaustivo de los problemas a encarar preceda a la aplicación de cualquier medida concreta.

La Comisión encargada por las Naciones Unidas para estudiar las condiciones necesarias a fin de trazar una "Política Coordinada Relativa al Nivel de Vida Familiar", en el informe elevado en el año 1956 a dicho alto Organismo expresa sugestivamente: "a medida que el Grupo de Trabajo iba avanzando en su labor, se vio que los programas sociales sobre los que concentraba su atención no podían separarse de su contexto económico. Progreso social y progreso económico son interdependientes y cada uno desempeña un papel distinto y positivo en la evolución general y en la elevación de los niveles de vida". Precisa seguidamente con todo acierto que los programas sociales no pueden considerarse únicamente como medios para lograr una equitativa distribución de la riqueza en cada

etapa del progreso económico, como tampoco para suscitar nuevas y mejores aptitudes en el "capital humano" al servicio de la producción. "Esto equivaldría a considerar la promoción del hombre como el medio de alcanzar un fin materialista, cuando en realidad se trata del objetivo de todos los esfuerzos sociales emprendidos colectivamente. Desde luego que al referirse a dicho objetivo destaca la circunstancia de que el mejoramiento de los niveles de vida abarca a la familia dentro de la cual cada individuo normalmente vive y que toda política de mejoramiento económico-social debe tener ese objetivo.

Podemos recordar la ponencia argentina a la VIII Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social realizada en Panamá en 1969, la cual decía: "Consideramos que el desarrollo económico debe estar al servicio del desarrollo social; por ello aceptamos que si en alguna etapa de la realización del programa económico la seguridad social puede demorarlo, debe lo mismo promoverse con el convencimiento de que inmediatamente que se alcancen sus objetivos, los beneficios actuarán favorablemente para alcanzar los niveles económicos aparentemente postergados (14) como asimismo la "Carta de Buenos Aires", elaborada en el V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social realizado en esta Ciudad en abril de 1972 cuyo "Considerando VI" y "Declaración 2", expresan respectivamente: "...es la mejor condición social del hombre, salvaguardada por el derecho integral de la Seguridad Social y respaldada en la confianza del régimen que determina el avance del desenvolvimiento económico" y "...las prioridades del desarrollo económico no deben postergar programas de Seguridad Social destinados a cubrir necesidades cuya satisfacción es esencial para la dignidad humana" (15).

La publicación antes aludida de las Naciones Unidas señala la conveniencia de no improvisar ni volcar esfuerzos en forma esporádica hacia los problemas de circunstancial gravedad sino, por el contrario, ubicar cualquier medida de ese tipo dentro de un plan orgánico y total.

No cabe duda que la formulación de un programa de esa naturaleza resulta sumamente complejo por la gran cantidad de factores que deben tenerse en cuenta. Cada país y dentro de cada país sus diferentes regiones, presentan a menudo panoramas totalmente distintos en los cuales no es fácil descubrir las líneas profundas del problema. Es por ello que la decisión en cuanto al tipo de medidas a adoptarse no es fácil si se parte de la base de que a las insuficiencias económicas han de agregarse las técnicas. Estas consideraciones deben interpretarse en el sentido de hacer resaltar la importancia de la planificación, descartando en consecuencia todo trabajo improvisado.

Los beneficios duraderos, aunque menos espectaculares, han de preferirse a aquéllos inmediatos que dejan en pie las bases de una defectuosa constitución social.

Algunas otras directivas han sido aconsejadas para la ejecución de estos planes, a las cuales pasaremos rápida revista. La conveniencia de prevenir más que de remediar, aparece impuesta por un elemental sentido común. Es preferible defender las fuentes de ingreso familiar que tener que acudir luego en ayuda de familias cuyo jefe carece de empleo. Debe darse prioridad, por otra parte, a aquellas medidas que tiendan a incrementar la producción, ya que de por sí traerán una mejora en la situación económica familiar. Parecería aconsejable ante una hipotética opción, crear fuentes de trabajo, antes que ir en socorro directo de determinadas familias salvo casos de indigencia. Es asimismo preferible la concreción de disposiciones que beneficien a la mayor cantidad de familias, aunque sea en una forma parcial, que encarar la totalidad de los problemas de un número limitado de ellas. Finalmente, resulta de suma importancia asociar a los beneficiarios, individuos o familias, en las medidas destinadas a mejorar su condición, instruyéndoles en caso necesario acerca del sentido y finalidad de las mismas. Tiene ello un alto significado social ya que crea conciencia de la propia dignidad evitando un complejo de inferioridad por parte de los asistidos que suele acompañar toda acción de ayuda directa.

Llegado el momento de poner en ejecución cualquier plan de esta naturaleza, ha de optarse ineludiblemente entre diversas alternativas, lo cual significa que algunos problemas subsistirán sin que pueda siquiera intentarse un principio de solución. Lo verdaderamente importante resulta entonces la elección de las metas a alcanzar, la cual debe obedecer a sanos y estrictos criterios sociológicos -- más que a urgencias nacidas de propósitos proselitistas o impulsos sentimentales.

En primer término habrá que aceptar la idea de que lo más importante es salvar la comunidad familiar como tal. Por tanto habrá que elegir soluciones que mantengan la integridad de la misma, desechando aquéllas que queriendo proteger a los individuos la destruyan o tiendan a debilitarla. Tal, a título de ejemplo, el caso de los comedores infantiles o de las guarderías para niños. Siendo en sí instituciones loables, resulta preferible posibilitar la permanencia del niño en el hogar, aún reconociendo que el caso resulta de suma complejidad.

Las fuentes de trabajo, la salud y la instrucción son otros tantos elementos que han de considerarse como de primera importancia para la defensa del nivel de vida de la familia. La aplicación práctica de medidas en ese sentido no puede hacerse en base a criterios indiscriminados, sino en relación directa con el campo de aplicación concreto. La prioridad de uno u otro de esos aspectos resultará de un estudio detenido del mismo.

Otro problema a considerar es el que resulta de aplicar criterios demográficos. Qué categoría de personas han de merecer preferencia? Niños, adultos y ancianos abren un panorama que puede fácilmente confundir y acerca del cual no es sencillo dar una definida orientación. No obstante, es dable otorgar alguna primacía a la niñez, ya que representa el porvenir de una nación y el sector más susceptible de guardar las marcas de las privaciones o de redimirse a poco que se le brinden las necesarias oportunidades. En cuanto a los ancianos, no cabe duda que la familia y la comunidad en general tienen el deber de proveer a su mantenimiento. Resulta recomendable en este orden de cosas posibilitar al máximo su ocupación lucrativa, destruyendo la tendencia a considerar como un ente pasivo a

toda persona que llega a lograr su retiro o jubilación.

La historia de la economía, más precisamente de las doctrinas económicas, permite apreciar el fenómeno del paso de la etapa normativa hacia la del hacer, primero, y hacia la científica, por último. En los primeros intentos, la teorización económica se confundía con los principios éticos que afirmaban, en el terreno de las ideas, la primacía de los valores humanos y por ende el reconocimiento de los derechos de la familia. Al pasar a la segunda etapa, se advierte un desplazamiento de estas preocupaciones provocado por las mismas dificultades de la vida económica; el productor comienza a tomar la ubicación rectora que ha de caracterizar la economía hasta nuestros días. Esa situación no cambia con el nacimiento de la ciencia económica, hecho relativamente reciente. La aparición del consumidor y los problemas de la repartición de la riqueza marcan la última etapa, en la cual se integran los diferentes factores que conforman una política económica auténtica; ciencia, técnica y moral. Nuevos esfuerzos aparecen tendientes a humanizar la economía volviéndola hacia el camino que nunca debió abandonar, el servicio del hombre, el servicio de la familia. De ahí al nacimiento del concepto de política social y seguridad social no hay más que un paso.

Los problemas sociales se plantean hoy en términos tales que resulta anacrónico querer encerrarlos en el marco de una nación. Han transpuesto fronteras para alcanzar una universalidad que hace imposible toda búsqueda aislada de soluciones. No obstante ello, dado que la situación de cada país representa en definitiva la respuesta de una comunidad a exigencias humanas, resulta indispensable fijar algunos conceptos sobre el particular para poder señalar los lineamientos de una política familiar llamada a concretarse en esa misma comunidad.

Queremos en primer término afirmar la íntima dependencia entre diferentes estructuras económicas. La producción, distribución y consumo, responden a factores de influencia super-nacionales; casi ninguna economía nacional puede

hoy considerarse autárquica, antes bien existe una profunda interrelación que se pone en evidencia en la agrupación de países en el campo económico para el logro de objetivos regionales o continentales. Por ello, afirmamos categóricamente que la solución de los problemas que aquejan a la familia solo se encontrará integralmente el día en que los intereses del consumidor orienten la economía en todas las latitudes. Hasta que ese día no llegue, como otra etapa a alcanzar, digamos que en el marco de cada nación la actividad económica debe encaminarse hacia el mismo objetivo. Los problemas económicos aparentemente más desligados de los familiares, mal solucionados, llevan en sí el germen de muchos de los males que aquejan a la familia. Pero no queremos detenernos en ese aspecto del problema sino solamente para dejar en claro que ninguna política de seguridad social de la familia será eficaz sin el trasfondo de una economía sana y progresista. Esto es verdad hasta tal punto que en los Estados Unidos, con una economía desarrollada no hay medidas específicas en favor de la familia. Se ha buscado en el pleno empleo y en el alto nivel de vida la mejor solución. Solamente se desgravan las rentas bajas y se ha difundido el seguro social que cubre diversos riesgos como la desocupación, vejez, muerte, invalidez, orfandad, etc. Pero básicamente la solución la brinda con espontaneidad la misma actividad económica. Como el caso de los Estados Unidos no puede, por razones obvias, generalizarse demasiado, limitémonos a consignar la importancia de los factores económicos generales en la materia que nos ocupa, junto a los cuales debe intentar la vigencia de un sistema específicamente familiar.

La historia de los esfuerzos realizados en ese sentido señala el tránsito de un enfoque puramente social, referido a la protección de mujeres y niños en el trabajo, salarios diferenciales, etc. hacia otro que sin olvidar aquél, da relevancia al factor económico: bien de familia, fomento de la empresa familiar, desgravación impositiva, etc.

Los fundamentos de tal política han sido claramente expuestos por Severino

Aznar quien los hace radicar en el derecho de la sociedad a vivir; en el derecho del trabajador a tener familia y el deber de mantenerla, y en exigencias de la justicia social. Estando la sociedad compuesta de familias, corresponde a éstas una doble función: la perpetuación de la sociedad y la educación de los hijos para asegurar a aquélla una evolución normal y progresista. Pero ocurre que las familias peligran por insuficiencia de medios económicos y ello es debido a una deficiente distribución de la riqueza que puede corregirse mediante la seguridad social. El derecho de todos los individuos a constituir una familia surge de la misma naturaleza humana y tanto el orden social como el derecho natural y positivo exigen que cada familia sea mantenida con el trabajo de su jefe, el cual por consiguiente debe proveerle los medios económicos suficientes para ello.

La importancia de adoptar medidas coordinadas en defensa de la familia se desplaza también hacia otro campo. Sir William Beveridge, a quien se debe uno de los planes más completos en materia de seguridad social, programado para Inglaterra de post-guerra, expresaba en efecto que las medidas de defensa de la familia eran aconsejables "como una señal del interés de la Nación en sus hijos, que dé el tono a la opinión pública". El padre de familia, ese "Gran aventurero de los tiempos modernos", como acertadamente lo llamara Peguy, demasiado aporta y demasiado arriesga para agregarle la incertidumbre económica. Hora es de exaltar la paternidad y la maternidad, elevarlas al reconocimiento público y borrar para siempre la sensación de culpabilidad que parece querer agobiar a los jefes de familias numerosas. Una adecuada política económico-social contribuirá sobremedida a esa impostergable tarea.

Antes de entrar a considerar aspectos particulares del tema que nos ocupa y sin perjuicio de incluir luego una completa reseña de las disposiciones legales dictadas, queremos detenernos para recordar algunos destacados antecedentes de nuestro país. Data de principios de siglo la reglamentación del trabajo de muje-

res y niños y la creación de la "Caja de Maternidad" y otros organismos para la atención de la madre obrera; en 1896 el Diputado Pera presenta un proyecto de ley de adaptación del "homestead" americano para tierras públicas; un proyecto similar presenta en 1912 el Diputado Carlés, ampliando sus disposiciones para la propiedad urbana y declarando inembargable el bien no mayor de \$ 50.000.- m/n.; proyectos semejantes presenta el Diputado Cafferata en 1914 y 1921, sin obtener sanción; en 1917, un proyecto del Diputado Julio A. Costa da origen a la ley nº 10.284, llamada "Ley del Hogar", que distribuía tierras del Estado en lotes y creaba el "lote del hogar", algo así como el "bien de familia" actual; la Carta Orgánica de la Caja Nacional de Ahorro Postal declaraba en 1945 "bien de familia" a la propiedad adquirida con ahorros en la institución, dentro de ciertas condiciones; ya en esa época se hacían los primeros intentos de aplicación del salario familiar en una escala importante; en 1949, la Constitución luego derogada introducía importantes disposiciones en favor de la familia; como cosa similar ocurrió al sancionarse la actual Carta Magna. Hoy, el salario familiar tiene vigencia obligatoria, la política impositiva reconoce la existencia de la familia y diversas disposiciones tienden a darle un adecuado lugar en el organismo social.

La política familiar, según lo hemos explicado antes, se ubica en el plano de la política económica general exigiendo una economía sana que en todos sus aspectos - monetarios, créditos, de fomento industrial, de desarrollo, etc. - haga posible la libre expansión personal y familiar; se traduce luego en medidas típicas y específicamente indicadas para mantener y acrecentar los niveles de vida familiares y en virtud de la aplicación de estas medidas debe incidir nuevamente en la actividad económica general por medio de un incremento de la capacidad de producción y consumo de la población beneficiada directamente con ellas. Nos interesa ahora referirnos a ese conjunto de medidas que orgánicamente puestas en vigencia configuran un auténtico programa de rehabilitación familiar.

Las Naciones Unidas, en un documentado trabajo de análisis (16) extendido sobre una considerable cantidad de países, han clasificado los medios puestos en acción en tres grandes grupos: 1º) Los que tienen relación con los ingresos familiares, divididos a la vez en tres sub-grupos: ingresos periódicos (salario familiar y subsidios por hijos), ingresos no periódicos (casamiento y natalidad) y rebajas de impuestos por cargas de familia; 2) Los que se relacionan con los consumos y servicios: Vivienda, alimentos, combustible y luz, mobiliario, servicio doméstico, vestimenta, educación, transporte, vacaciones y turismo, ahorro y varios; 3º) Los que tendiendo a un mejoramiento económico de la familia, no guardan relación directa con el número de sus integrantes: trabajo en relación de dependencia (preferencia en la admisión de empleos, edad límite, etc.), agricultura (préstamos, rebajas impositivas para la propiedad rural, concesión de tierras y prioridades) y varios (facilidad para pago de impuestos, inembargabilidad del bien de familia y exención de servicio militar).

Para no mencionar sino uno de los trabajos elaborados en nuestro país, el "Programa Argentino de Seguridad Social" (17) enumera los "riesgos, contingencias y eventos que afectan al hombre desde que nace hasta que muere" con las consiguientes repercusiones en el medio familiar y propone medidas correlativas de protección social, todo lo cual se explicita en dicho trabajo. Consideramos de interés por su actualidad y por constituir el resultado de trabajos de un equipo de especialistas de nuestro medio, transcribir los mismos de manera tal que a cada evento siga la solución propuesta:

Eventos

Nupcialidad

Maternidad e infancia

Cargas de familia

Educación de los hijos

Desocupación

Protección Social

Subsidio de nupcialidad

Seguro de salud

Prestaciones familiares

Seguro de educación

Seguro de ocupación

Riesgos profesionales	Seguro de salud
Invalidez	Pensión por invalidez
Enfermedad	Seguro de salud
Vejez	Jubilación
Muerte	Subsidio por sepelio
Viudez y orfandad	Pensión por vejez y orfandad

Por nuestra parte, nos hemos apartado de esas clasificaciones proponiendo otra que nos parece más adaptada a nuestro propio enfoque del problema y a la realidad nacional. Pero "todo este régimen de prestaciones deberá estar íntimamente vinculado con una verdadera política familiar, orientada por el Estado de común acuerdo con los grupos e instituciones directamente interesados" (18).

De acuerdo con ello, nos ajustaremos al siguiente esquema:

Ingresos relacionados con las necesidades corrientes de la familia.

Salario familiar  
 Subsidio de salario único  
 Jubilaciones y pensiones  
 Alimentación  
 Vestido  
 Combustible y luz  
 Empleo  
 Impuestos

Ingresos relacionados con necesidades extraordinarias de la familia.

Matrimonio  
 Maternidad  
 Nacimiento  
 Muerte  
 Viudez  
 Enfermedad e invalidez

Desempleo

Casos penales

Patrimonio familiar

Bien de familia

Vivienda

Mobiliario y útiles

Propiedad

Ahorro

Servicios no pecuniarios

Educación

Transporte

Vacaciones y turismo

Servicio doméstico

Servicios Sociales

Servicio militar

Trabajadoras familiares

Libreta de familia

Las necesidades de una familia constituyen de por sí un elemento susceptible de controversia y de bastante compleja determinación. Se distinguen las necesidades fisiológicas, que podríamos llamar de subsistencia, de las sociológicas, que abarcan aspectos relacionados con apetencias no vitales, tales como cultura, recreación, ayudas domésticas, etc.- En nuestra clasificación prescindiremos, sin ignorarlas, de tales distinciones por una razón fundamental. El estudio y la discriminación de las necesidades no puede sujetarse a reglas objetivas ya que el medio ambiente influye decisivamente en el standard de vida y como ya lo hemos dicho antes, suscita modos de vivir determinados que a su vez hacen nacer en los individuos deseos nuevos, tan profundos como sensibles sean a los factores ambientales. Hacemos una distinción solamente entre las

denominar "Decretos-leyes" a las normas dictadas con el nombre de "leyes" en el período 28/6/66 al 25/5/73. No pretendemos por ello ofrecer un cuadro definitivo ni quizás completo sobre el tema que nos ocupa.

## 2 - Ingresos relacionados con las necesidades corrientes de la familia.

### Salario familiar:

La idea de salario familiar no es nueva, si entendemos por tal la necesidad de que la remuneración del trabajador sea suficiente para subvenir a las necesidades propias y de su familia. Si bien no aceptada unánimemente desde un punto de vista histórico, hoy día puede afirmarse que se ha impuesto definitivamente en la doctrina. Recordemos que el salario mismo, como forma de retribución del trabajo ejecutado en relación de dependencia, aparece bien avanzada la época moderna y que recién con la revolución industrial se comenzó a prestar atención a las consecuencias sociales de tal régimen. Por ello la familia del trabajador quedó durante largo tiempo relegada al olvido.

La Encíclica "Rerum Novarum", de León XIII, que data de 1891, suscitó una viva inquietud en torno al problema y si bien no hizo más que plantearlo, dejando en sus soluciones amplia libertad de acción y oportunidad para la iniciativa personal, significó la partida de nacimiento para un régimen que hoy se desarrolla vigoroso por doquier.

El primer paso fue dado en Francia en ese mismo año 1891. A León Harmel correspondió el insigne honor de encabezar la nómina de los ejecutores de tal política salarial, fundando en su industria una "Caja de Familia". Tendía a cubrir las necesidades de una familia media y la retribución adicional quedaba lógicamente a cargo íntegro suyo.

Tal sistema no tuvo el eco necesario ya que al incidir su costo en los patrones que individualmente lo implantaban, creaba una situación desfavorable en la competencia. Por otra parte, existía el peligro de que los obreros casados fueran progresivamente desplazados de sus ocupaciones por los célibes, de un cos-

to menor para el empleador. Fue entonces que surgió la idea de las "Cajas de Compensación". También en Francia, M. Romanet inauguró la primera de ellas en Grenoble, en 1918, denominándola "Caja de Compensación de los Mecánicos, Caldereros y Fundidores del Isère".

La técnica de dichas Cajas es sobradamente conocida, por cuyo motivo no nos detendremos en su explicación. Solamente diremos que junto a las Cajas "libres", surgidas de la iniciativa privada y de adhesión voluntaria, se encuentran también las creadas por disposiciones legislativas, que obligan a los empleadores. De más está decir que aún dentro del sistema de libertad, las prestaciones sindicales, allí donde pueden hacerse sentir, convierten el régimen en obligatorio de hecho.

Corresponde que precisemos algunos conceptos antes de seguir adelante. El salario normal de un trabajador debe ser suficiente en principio para cubrir sus propias necesidades y las de una familia media, tal como lo dijimos al comenzar. Si en el terreno de las ideas tal planteo parece claro y razonable, deja algunos resquicios que lo hacen susceptible de crítica. En efecto, si tal remuneración resulta compensatoria para esa "familia-tipo", los asalariados solteros resultarán beneficiarios de un sobre salario igual al de la esposa y de los hijos de que carecen y en el otro extremo, el jefe de familia que exceda en la cantidad de hijos el número fijado como medio, sufrirá carencias relacionadas directamente con tal número de hijos. Resulta así que ni aún teóricamente el salario familiar absoluto representa una solución ideal. Si observamos la realidad económica dentro de la cual se mueven los salarios, advertimos que en la mayoría de los casos no resultan siquiera suficientes para la subsistencia del trabajador soltero. Parece así un bizantinismo referirse al salario familiar como exigencia realizable y ello no por falta de comprensión patronal sino simplemente como consecuencia de una situación económica generalmente difícil.

El salario familiar ha dado paso a las asignaciones familiares que abonadas

70

según el número de hijos, salvan la dificultad que antes anotábamos. Al referirnos en este momento al salario familiar, lo hacemos en un sentido amplio, incluyendo las asignaciones por hijos. Tal es la amplitud del concepto, en el sentido en que ahora lo utilizamos, que comprende eventualmente también aquellos casos en que se reconocen esos subsidios a los trabajadores independientes, no retribuidos por lo tanto con salario, cosa que ocurre en algunos países.

Con las retribuciones familiares se busca proteger por regla general a los hijos, pero también en otros casos a ascendientes y colaterales a cargo. En cuanto a la denominación, se lo llama indistintamente salario familiar, bonificación, subsidio, remuneración adicional, beneficio familiar, etc.

Se distinguen en líneas generales dos grupos de países: 1º) con ayuda indiscriminada a todas las familias, y 2º) solamente a aquellas que se encuentran incluidas dentro de ciertos grupos (ej.: gremios) y establecida por leyes especiales o convenios colectivos. En el primer caso suele haber limitaciones y exigencias de domicilio, nacionalidad, edad y número de hijos. En el segundo, hay disposiciones tan amplias como las de Francia y Bélgica, que abarcan a todos quienes tienen una ocupación lucrativa, trabajadores independientes y empleadores (en Bélgica se abonan subsidios a huérfanos y a hijos de estudiantes menores de 25 años). En general no hay límites máximo de hijos y se empieza a pagar al nacimiento, aunque hay casos como en Francia en que se otorga al comenzar el embarazo; Rusia, desde los dos años de edad, y Noruega, en que se paga solamente si el hijo vive un mínimo de días.

Se ha discutido si el subsidio debe pagarse desde el primer hijo, considerándose que el salario básico debe bastar para la familia-tipo a que antes nos referimos. De ser ello así, es indudable que la ayuda suplementaria estaría justificada recién cuando el jefe de la familia exceda el número medio de hijos. Razones de orden financiero inducen en muchos casos a no acordar la retribución especial sino a partir del segundo o tercer hijo, destinando de esa manera recursos no

siempre abundantes a cubrir las necesidades más urgentes, propias de las familias prolficas.

En nuestra opinión, el problema está íntimamente relacionado con la cuantía de los salarios frente a las necesidades de subsistencia de la familia. Si éstas son superiores a aquéllos o si el salario cubre escasamente los requerimientos de un trabajador soltero, los subsidios deberán abonarse desde el primer hijo, salvo que el sistema no pudiera financiarse, en cuyo caso aceptaríamos un desplazamiento cuya medida estará dada por la capacidad de pago del mismo.

Otro aspecto importante lo constituye la edad límite hasta la cual los subsidios son exigibles. Si en líneas generales parece razonable suspender su pago en el momento en que el hijo alcanza una edad que lo capacita para el trabajo, salvo casos de incapacidad evidente, juega allí el interés de la comunidad en forma tal que puede apresurarse esa emancipación, suspendiendo el subsidio a una edad temprana o por el contrario estimularse la capacitación del menor incrementando el mismo en los casos en que se cursen determinados estudios y extendiendo la edad límite. Motivos ajenos al ámbito económico social gravitan aquí de manera decisiva.

Los hijos pueden ser legítimos, ilegítimos reconocidos, adoptivos, ilegítimos no reconocidos, etc., siempre que estén a cargo del jefe de familia; se incluyen en algunos casos nietos, sobrinos, hermanos menores, etc., siempre con la misma condición de dependencia.

El monto de las asignaciones varía en algunos casos por zonas (Francia); por grupos étnicos (Sud-Africa) o por profesiones (Bélgica, Chile, Grecia). Se ha planteado una importante cuestión al respecto, ya que frente a aquellos que defienden el sistema de bonificaciones uniformes para todos los beneficiarios, se encuentran quienes sostienen la necesidad de proporcionarlas a los ingresos. De esta manera se pretende brindar una ayuda efectiva tal, que les permita mante-

ner a sus hijos en el propio nivel de vida, más propicio para una mayor capacitación con indudable ventaja para la sociedad. Beveridge hizo referencia en su proyecto a esta dificultad. Aconsejando la implantación de subsidios uniformes, sugería como correctivo primas suplementarias para determinadas profesiones y la desgravación impositiva que favorece en mayor medida a las familias con mayores recursos, lo cual, por otro camino, concretaba una importante ayuda a las mismas. Existen también casos en que el monto varía según el número de hijos, o la relación de parentesco (hijos, esposa, padres, etc.). En algunos países se encuentran exentos de impuestos, mientras en otros se los grava expresamente.

La forma de pago de las asignaciones presenta también algunas dificultades que deben ser mencionadas. Hay quienes sostienen la conveniencia de abonarlas en especie, mientras que la mayoría opta por pagarlas en dinero efectivo. Aquellos afirman que la vía del pago en especie asegura la correcta inversión del subsidio y que además deja a éste, por lo menos temporalmente, a salvo de la desvalorización monetaria. Los partidarios del pago en efectivo aducen por su parte que de esta manera no solo se simplifica enormemente todo el mecanismo administrativo sino que también, cosa de suma importancia, el subsidio adquiere un valor de libertad al dejar a sus beneficiarios la opción en cuanto a la forma de invertirlo. Indudablemente, los dos argumentos son decisiones en nuestra opinión para preferir esta última forma de pago, que por otra parte es la adoptada en la casi totalidad de los países cuyos regímenes son conocidos.

Debemos señalar que las Cajas de Compensación constituyen un medio sumamente adecuado para hacer efectivo un sistema de subsidios familiares, tal como la práctica lo ha venido demostrando. Tratándose de una iniciativa en constante evolución, parece existir ya consenso general en cuanto a que el pago no puede quedar a cargo directo de los patronos, empleadores de determinados jefes de familia, sino en una forma no relacionada precisamente con la extensión de esas familias, sea mediante la aplicación de una tasa sobre el monto total de salarios pagados o la

cantidad de personas ocupadas.

Cuanto más extendidas sean las Cajas, mejor se habrán asegurado condiciones de equidad para patrones y empleados. En un comienzo, debe buscarse por sobre todo sencillez y simplicidad aun a costa de dejar excluidos algunos casos que requerirían tal tipo de ayuda. Así por ejemplo, parece recomendable incluir entre los beneficiarios solamente a las familias con más de dos hijos, en la suposición de que las entradas normales pueden bastar para su mantenimiento. Igualmente, se incluirá en esa etapa solamente a los asalariados, dejando para un paso posterior a los trabajadores independientes; se pagará el subsidio hasta una cifra tope de remuneración y con una antigüedad mínima en el empleo. Son limitaciones que se harán jugar en relación con las posibilidades técnicas y financieras del sistema que debe tener como meta una continua expansión.

En relación a los aspectos financieros, la práctica indica que son varios los métodos seguidos que sin responder a menudo a determinadas concepciones teóricas han nacido de acuerdo a las concretas circunstancias económicas y sociales predominantes en el momento. A nuestro juicio, las contribuciones para el sostenimiento de los subsidios deben provenir de los patrones, de los empleados o asalariados en general mientras sean ellos únicamente los beneficiarios y del Estado. Este último debe buscar los recursos en un sistema impositivo que grave a contribuyentes con poca o ninguna carga de familia y consumos no indispensables. Pero de ninguna manera es justo hacer recaer el peso de los subsidios solamente en los empleadores. El interés por el mantenimiento y existencia de familias numerosas excede las obligaciones patronales y alcanza a la sociedad toda, representada en este caso por el Estado.

Uno de los puntos de más difícil solución es el del monto de los subsidios. Si se fijan en base a las necesidades mínimas de una familia se corre el riesgo de dejarlo por debajo de los requerimientos normales de un gran número de ellas; si se parte de los consumos reales, estimados en base a encuestas y estadísti-

cas, no se tiene en cuenta la situación de sub-consumo (mala vivienda, vestido deficiente, poca alimentación, mala atención sanitaria, etc.) propia hoy de grandes sectores de población. El problema difícilmente pueda ser resuelto de una manera totalmente satisfactoria. Descartada la posibilidad de relacionar los subsidios con el monto de la retribución ganada por cada beneficiario, en este momento histórico, solo queda como única salida la determinación de los mismos en forma estimada y en base a las necesidades mínimas razonables. Pero aún esta solución no será viable sino cuando el sistema pueda financiarse sin graves tropiezos. En cualquier forma y siendo indiscutible que el subsidio debe contener además de su valor simbólico no despreciable un ayuda efectiva a la familia, es aconsejable llevarlo paulatinamente desde un mínimo dado hasta la cifra necesaria para que cumpla esta última finalidad.

El costo de cada hijo ha sido objeto de numerosas investigaciones que tienden a determinarlo en relación con el de otros miembros de la familia. Así, estudios hechos en Oxford, comprobaban que un niño de 10 años equivalga al 50% de un adulto; conclusión parecida arrojan estimaciones provenientes de Suecia; la "Revue de l'Action Populaire" (Nº 93) menciona encuestas hechas en 1955 en Europa en base a las cuales un hogar con 6 hijos ve reducidas sus posibilidades comparado con un c6libe medio entre un 45% y un 72%, lo cual significa que su nivel de vida se reduce entre 55% y 28% del normal para un soltero; la VIII Semana Social realizada en 1956 en la ciudad de Montevideo llegaba a la conclusi3n de que las necesidades de una familia normal deben estimarse en 2 unidades para la pareja, 5,6 para una familia integrada por 7 adultos, 4,6 para 4 adultos y 3 menores; la revista "Panorama de la Economfa Argentina", que se publicaba en nuestra Capital, estimaba en un 40% el gasto de un individuo medio comparado con el de una familia-tipo, compuesta de los padres y dos hijos en edad escolar (Vol. IV, N3 24, 1964). Una encuesta realizada en Montevideo en el per6odo 1955/56, entre 828 familias repartidas en todo su territorio, arrojaba los siguientes resultados con respect

al infra-consumo en relación a la cantidad de hijos: Obreros sin hijos, 27%; con 1 hijo, 47%; con 2 hijos, 53%; con 3 hijos, 67%; con 4 hijos, 75% y con más de 4 hijos, 82%. Empleados sin hijos, 12%; con 1 hijo, 23%; con 2 hijos 30%; con 3 hijos, 33%; con 4 hijos, 63% y con más de 4 hijos, 100%. Se hacía notar asimismo que aún cuando existían asignaciones familiares éstas sólo cubrían término medio el 20% del costo de cada hijo. En Estados Unidos, donde la ayuda específica a la familia es casi desconocida por razones muy especiales que hacen al alto nivel de vida general de la población, la XXV Convención Nacional de la Familia reunida en 1956 en Milwaukee, reclamaba la implantación de subsidios familiares y premios a la natalidad, alegando que por lo menos 8.000.000 de familias, con más hijos que el resto, percibían mensualmente 2.500 dólares, cifra insuficiente para su mantenimiento.

En una forma resumida, el Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos (19) consigna que sobre 67 países con programa de ayuda familiar, en 1969, 15 proveían esa ayuda a cualquier familia a partir de un número de hijos y 47 solamente a familias de trabajadores en relación de dependencia y que en la gran mayoría de los casos el subsidio era fijo por cada hijo mientras que en algunos otros crecía a medida que aumentaba el número de éstos.

En la República Argentina, los subsidios familiares, fuera de alguna iniciativa aislada de no mucha trascendencia, recibieron un considerable impulso a raíz del convenio concluído entre la Confederación General de Empleados de Comercio y una Comisión Patronal, en 1956, que creaba la primera Caja de Compensación en nuestro país, acuerdo homologado por Decreto del Poder Ejecutivo Nº 7.913 del 11 de julio de 1957. Desde entonces se ha ido ampliando su campo de aplicación hasta abarcar prácticamente todo tipo de actividades (ver Apéndice). Recientemente por Ley Nº 20.586, reglamentada por Decreto Nº 890/74, se dispuso el pago de asignaciones familiares a los jubilados y pensionados en las mis-

mas condiciones que el sector activo, marcando un hito importante en el progreso de las medidas de seguridad social.

#### Subsidio de salario único

El subsidio de salario único tiende a brindar protección a la madre que permanece en el hogar para la atención de sus hijos menores hasta tanto éstos puedan valerse por sí mismos realizando alguna ocupación lucrativa. Son variadas las modalidades de tal subsidio que en la práctica puede sujetarse a limitaciones tanto más severas cuanto mayor sea la dificultad de financiación del sistema. Este aspecto de la asistencia guarda estrecha relación con el problema del trabajo femenino.

La madre resulta a todas luces indispensable para la debida formación de los hijos, sobre todo en la primera infancia. No hay para ella sustituto eficaz. Dándole toda la libertad deseable de opción entre permanecer en el hogar y atender sus tareas o trabajar fuera, el subsidio de salario único eliminará coacciones de carácter económico al permitirle gozar de una entrada razonable cuando sienta la plausible necesidad de quedar al frente de las tareas domésticas. El monto del mismo podrá relacionarse con la cantidad de hijos o no y aún prescindir de la existencia de ellos. Un apropiado régimen impositivo puede corregir las injusticias que se producirían al retribuir más generosamente a la madre sin hijos que a la prolfica, gravando a aquélla en la medida correspondiente.

En el Informe Beveridge, se proponían modificaciones sustanciales en el concepto de personas trabajadoras, incluyendo entre ellas a las amas de casa, a quienes se les acuerdan cuotas de casamiento, de maternidad, prestaciones de viudez y de separación y pensiones de retiro. Expresamente se refiere a las que no estuvieren lucrativamente ocupadas, para las cuales propone beneficios especiales durante la desocupación o incapacidad del cónyuge.

#### Jubilaciones y pensiones

Aunque el sistema de jubilaciones y retiros no tiene una

relación directa con el problema familiar y a él nos referiremos más ampliamente en la parte final del trabajo, hay dos aspectos que interesa analizar. Uno, la disminución de haberes comun en todos los casos de retiro por jubilación, que significa para el titular una merma de ingresos que puede ser importante y de gran repercusión para el mantenimiento de su familia, y el otro la situación similar para los herederos del trabajador fallecido, que al convertirse en beneficiarios de una pensión, sufren el mismo perjuicio. En ambos casos la nueva situación puede ser insostenible para el conjunto familiar. En nuestra opinión, la solución de fondo la constituye la sustitución del régimen actual de jubilaciones por un seguro social que cubra los riesgos de vejez e incapacidad a niveles de vida más altos, además de muerte del jefe de familia. En la mayoría de los casos, la jubilación se obtiene subsistiendo la capacidad de trabajo lo que significa un sensible perjuicio para el sistema previsional. En cambio, la prematura desaparición del trabajador o su incapacidad parcial o total, no se encuentran protegidas. La familia corre siempre graves riesgos de desamparo económico. Como la transformación de la mentalidad "jubilacionista" no es tarea fácil, una salida intermedia para este problema podría ser la regulación gradual tanto de las jubilaciones como de las pensiones, de tal manera que durante un período que podría ser de cinco años se pasara de un monte equivalente al sueldo de que gozaba el titular al momento del cese de tareas, al del beneficio definitivo, que debería ser más reducido que aquél. La adaptación sería así más fácil y en ese período la familia podría procurarse nuevas fuentes de ingreso que reemplazaran el que proveía su jefe. Para este período de transición, tanto como para la fijación del haber definitivo, la existencia y composición de la familia deberían tenerse en cuenta, como ocurre en el caso de la retribución por medio de los subsidios familiares a trabajadores en actividad. En nuestro país se han extendido los subsidios familiares para las clases pasivas, lo que significa un reconocimiento de la gravitación de la familia en las medidas de previsión social.

El derecho a pensión en Bolivia cesa a los cinco años si la esposa o esposo inválido tienen menos de 50 y 55 años respectivamente. En Brasil, por otra parte, la edad de jubilación es de 65 años para los hombres, igual que en Chile, y 60 años para las mujeres.

### Alimentación

Teniendo en cuenta que la alimentación, junto con el vestido y la vivienda, constituyen uno de los pilares del bienestar humano, muchas iniciativas se han ensayado tendientes a cubrir esa necesidad vital, en forma directa. En todos esos casos se ha preferido un tipo de ayuda calificada y específica, asegurándose así su correcto destino, la protección de hogares con hijos y un mínimo alimenticio para éstos. Aunque todas las medidas de ayuda indirecta, como el salario familiar por ejemplo, tienen una misma finalidad genérica, en este caso, como en otros que veremos el enfoque varía, dándose preferencia a la vía directa.

Las rebajas de precios para ciertos artículos de primera necesidad se han puesto en práctica mediante la utilización de cupones o vales, adjudicados a las familias según cantidad de hijos, que luego los proveedores convierten en dinero presentándolos a determinado organismo público. En Dinamarca se implantó tal sistema, otorgándose vales para la compra de manteca y margarina, de acuerdo al número de hijos menores de 15 años, independientemente de la situación económica familiar. Sin duda se ha optado por esta última alternativa ante las dificultades y el costo necesario para discriminar a los beneficiarios según sus posibilidades. En otros casos, se ha buscado la misma finalidad proveyendo directamente los alimentos a familias de bajos recursos con hijos menores a cargo.

La escuela brinda una oportunidad excepcional en tal sentido, al agrupar a los niños en un ambiente propicio para apoyar la acción familiar o reemplazarla en los casos numerosos en que ésta falta, por lo menos en materia de nutrición.

Esta acción resulta particularmente beneficiosa cuando los niños viven alejados de la escuela, cosa frecuente en ambientes rurales y en todos los casos de zonas de bajo standard de vida.

El complemento alimenticio puede ser gratuito o suministrado a bajo precio y generalmente se prescinde de la edad de los niños, como también de sus condiciones socio-económicas. Inclusive puede llegar a prestarse el servicio sin interrupción por feriados o vacaciones, en aquellos casos en que las condiciones de sub-alimentación lo hagan necesario. De todas maneras es una eficaz ayuda indirecta a la familia, permitiendo a los menores alcanzar un nivel nutritivo mínimo que de otra manera difícilmente se lograría por dificultades económicas o por ignorancia en materia dietética. Este sistema se ha puesto en práctica en numerosos países.

Tendiendo siempre a brindar posibilidades alimenticias, se ha dado el caso de facilitar tierras para el cultivo de verduras para el propio consumo, en condiciones de arrendamiento sumamente liberales. El producto obtenido no puede venderse y debe ser fruto del trabajo de una familia. En Francia existían disposiciones que facultaban al Estado a incautarse de tierras no explotadas para destinarlas a ese fin. Indudablemente que una medida de esta naturaleza solo puede tomarse en casos muy especiales y que la concesión de tierras para el cultivo familiar es posible únicamente en países de características muy disímiles al nuestro.

El aspecto nutritivo ha requerido especial atención en épocas de racionamiento. Se ha dado en todos los casos cupos para el consumo en relación directa con las necesidades familiares, medidas por el número de sus integrantes y las exigencias de los menores han merecido un trato privilegiado.

#### Vestido

Para el caso de la vestimenta pueden repetirse los mismos argumentos empleados en el rubro anterior. Cuando se ha preferido la ayuda directa, la experiencia indica que se ha optado por rebajar los precios mediante la entrega de vales, re-

bajar los impuestos que gravan determinadas prendas o proveer directamente las mismas, especialmente a escolares.

En Dinamarca, las familias con rentas limitadas y con hijos a cargo hasta 15 años, reciben periódicamente vales para la compra de ropa con destino a dichos menores.

En Grecia, las familias con un mínimo de 5 hijos pueden ser autorizadas a importar determinados artículos para vestir sin cargo de derechos y hasta una cantidad de 10 kgs.

En el Reino Unido se provee ropa a escolares gratuitamente en algunos casos y en otros mediante un aporte parcial de la familia. Existen también casos en que la escuela provee ropa y luego exige un reintegro total o parcial.

#### Combustible y luz

Siendo el combustible en sus diversas formas un elemento esencial en la vida familiar, también se ha procurado ayudar en ese aspecto a las familias con escasos recursos. Otro tanto se ha hecho con el gas y la electricidad, de aplicación generalizada en ambientes urbanos. Es así que en Suecia y Noruega se acuerdan subsidios con esa finalidad a familias numerosas y de escasos recursos.

En el rubro gas y electricidad, podemos mencionar el ejemplo de Francia, donde se acordaban rebajas graduadas según la cantidad de hijos, mediante la utilización de vales, a familias que no excedieran el mínimo imponible en el impuesto a la renta o que excediéndolo, contarán con 5 o más hijos.

#### Empleo

Desde el momento que el empleo provee comunmente los medios económicos para la subsistencia de una familia, en algunos países se otorgan determinados privilegios para los padres con numerosos hijos. Así en Brasil y Grecia, donde tenían preferencia a igualdad de condiciones para ocupar cargos públicos y en Francia donde las limitaciones de edad en estos mismos casos pasan a ser menos restrictivas. Comprobamos también que en Francia determinadas industrias debían

reservar obligatoriamente plazas para padres de familias numerosas.

Impuestos

Los impuestos constituyen un instrumento de la política económica de muy difundida y eficaz utilización en nuestros días. Por tal motivo, no pueden escapar a un análisis desde ese punto de vista cuando estudiamos la manera de formular un programa social de contenido familiar.

La historia nos enseña que desde épocas remotas ya se utilizaban gravámenes diferentes para favorecer en determinado aspecto a las familias. En Roma (año 145 a.C. al 14 d.C.) se eximía de gabelas a los padres con 3 o más hijos; en la época imperial (año 14 a 305 d.C.) se instituyeron premios (praemia patrum) en favor de los cónyuges con más hijos, los que se hicieron efectivos a costa de los célibes, quienes pagaban a ese efecto un impuesto especial. En el siglo XVII, en Francia, se eximía totalmente de impuestos a los padres de familia con 12 o más hijos vivos. En Inglaterra (1797) se premiaba con dinero a las familias numerosas, con cargo a las rentas reales. En la época moderna la familia es considerada no solo desde el punto de vista jurídico, político y económico, sino desde el específicamente tributario, en casi todos los países. El estado civil y la existencia de hijos a cargo del contribuyente se han impuesto como razón de tratamiento diferencial en los gravámenes directos, eximiéndose aquella parte que se considera como necesaria para el mantenimiento del cónyuge e hijos y recargando a menudo a los célibes. Esta tendencia obedece a razones de justicia tributaria y de política demográfica. La justificación de tal criterio surge del hecho de la menor posibilidad del contribuyente con cargas de satisfacer sus necesidades frente al otro que con un mayor rédito residual o líquido puede atender necesidades secundarias, de menor beneficio social.

Son múltiples los procedimientos con que, a través de un régimen impositivo, se puede tratar diferencialmente a los contribuyentes con familia a cargo. Quizás el más generalizado consiste en desgravar determinadas porciones de la renta que

se estima equivalente al costo de mantenimiento de la familia, en relación directa con el número de sus integrantes; en otros casos, se establecen tasas diferenciales que persiguen el mismo objetivo. La deducción de gastos de asistencia médica permite a la vez ajustar la renta imponible a términos reales, ventaja que se hace mas sensible en el caso de familias numerosas; lo mismo puede afirmarse del cómputo de gastos por fallecimiento de familiares, casamiento, adquisición de vivienda, etc. En cuanto a los gravámenes indirectos, los beneficios pueden hacerse efectivos mediante la implantación de libretas familiares que acrediten el carácter de jefe de familia; será posible así la exención directa del impuesto o el reembolso posterior por el fisco. Pero lo más efectivo resultará en estos casos procurar la desgravación de aquéllos rubros que afectan especialmente a las familias numerosas (consumos populares, transporte, escolaridad, etc.).

Una referencia especial merece sin duda el impuesto a la transmisión gratuita de bienes. Aunque ya hemos dicho que el aspecto patrimonial ha perdido hoy relevancia como característico de la unidad familiar, no puede negarse que revisite en muchas oportunidades considerable trascendencia. Así ocurre cuando por fallecimiento del padre o de la madre viuda, se transmiten bienes íntimamente ligados al bienestar familiar como la vivienda o la pequeña empresa o explotación, que se comparte a menudo con los hijos y que permite la subsistencia del grupo. Un tratamiento impositivo que no tuviera en mira factores de orden social, podría traer por consecuencia la pérdida de ese patrimonio con todas las secuelas imaginables para los hijos, sus herederos naturales. El valor económico del patrimonio transmitido, el grado de parentesco existente entre la persona fallecida y los herederos, la cantidad de hijos, la clase de bienes transmitidos, etc., son otros tantos elementos que deben tenerse en cuenta para fijar el monto imponible y para aplicar determinadas tasas de impuesto.

Algunos aspectos en materia de desgravación impositiva son susceptibles de controversia y no puede indudablemente formularse un programa definitivo e -

ideal aplicable en todos los casos. Así ocurre por ejemplo en el cómputo económico de las cargas de familia dentro del impuesto a la renta. Mientras algunos sostienen, es la tendencia predominante en la práctica, que para cada carga computable debe fijarse un monto determinado e invariable otros opinan que ese importe debe ser progresivamente mayor de acuerdo al número de hijos o establecido en una relación porcentual con la renta imponible de cada contribuyente. En favor de éste último sistema se aduce que el costo de mantenimiento de un hijo no resulta nunca igual para todos los padres, sino que guarda una cierta relación con el nivel de vida familiar. A mayor standard de vida correspondería así un mayor costo de mantenimiento. Por consiguiente, de no tenerse en cuenta tal circunstancia, se estaría castigando a los padres que por tener la posibilidad económica, procuran para sus hijos una mejor formación con evidente beneficio para la comunidad. Es difícil pronunciarse en favor de uno u otro criterio ya que si bien los argumentos recién mencionados tienen evidente valor, podría argüirse que los padres con mayores recursos disponen, independientemente de las ventajas monetarias derivadas de esas exenciones, de posibilidades para una tal educación y que suprimiéndolas para ellos podrían aplicarse aquéllas que inciden sobre los contribuyentes menores.

En nuestra opinión, las cargas de familia deberían guardar relación con el monto imponible pero hasta un máximo que dejara fuera a las altas rentas y desde una suma mínima que tuviera una razonable relación con el costo real, para una familia obrera. No somos partidarios en cambio de la progresividad en el monto de tales cargas según el número de hijos, ya que abogan en su contra razones de simplificación administrativa y sobre todo el hecho evidente de que no resulta normalmente cierto que el mantenimiento de cada nuevo hijo cueste más que los anteriores.

En términos generales, puede decirse que sería justo que las ventajas impositivas para la familia fueran soportadas por toda la comunidad, pero especialmente por los cónyuges o por los matrimonios sin hijos. Tal afirmación nos in-

introduce en un terreno en el cual es fácil caer en erróneas interpretaciones, de gran repercusión sociológica. En efecto, se ha dicho que tal sistema tendría por objeto penar al celibato o a la falta de hijos, lo cual implicaría introducir en la vida social un factor de grave perturbación. Se trata únicamente de restablecer la igualdad entre los contribuyentes que soportan la carga de los impuestos indirectos en la persona de sus familiares y aquéllos que pagan únicamente sus propios consumos. Creemos que la aplicación de recargos impositivos a contribuyentes solteros que alcancen una cierta edad, del sexo masculino, como también a casados sin hijos después de un determinado tiempo de matrimonio, no pueden ser resistidos con argumentos valederos, a poco que se haga comprender el verdadero sentido de tal política.

En el ya mencionado estudio de las Naciones Unidas ("Economic Measures in Favour of the Family") puede comprobarse la importante repercusión de los impuestos sobre el nivel de vida familiar, interesa destacar que la Comisión que elaborara dicho Informe llega a ciertas conclusiones que coinciden con lo que llevamos expuesto. Expresa en efecto que la rebaja de impuestos en función de las cargas de familia puede considerarse como una manera indirecta de acrecentar sus ingresos y que la finalidad que se persigue es brindar en todos los casos una ayuda a quienes tienen familia a su cargo; todo ello mediante la rebaja de tasas o del monto imponible.

Según el mismo Informe la rebaja del monto imponible se aplica en Brasil, Canadá, Chile, Checoeslovaquia, Dinamarca, Ecuador, Grecia, Noruega, Suecia, Estados Unidos, Sud-Africa y Filipinas. Se favorecía indirectamente a la familia gravando a los contribuyentes solteros o a matrimonios sin hijos, excediendo cierto límite de renta, en Brasil, Chile, Francia, Sud-Africa y Rusia. En Francia, para el impuesto progresivo a la renta, se dividía esta en tantas partes cuántas señalaba una escala de acuerdo a las cargas de familia y se aplicaba la tasa a cada uno por separado. Algunas legislaciones favorecían

a personas hasta un límite máximo de renta o pertenecientes a determinadas categorías. Las personas que se consideran a cargo del contribuyente, a los efectos de la reducción del monto imponible, varían según los países (cónyuge, hijos, suegros, hermanos, cuñados, etc.): variando asimismo la exigencia de legitimidad siempre que se encuentren realmente a cargo del sujeto del impuesto y que no tengan recursos propios, debiendo además vivir en el país aunque no necesariamente en el mismo domicilio. La edad varía, salvo incapacidad, para los hijos y otros menores. Suele establecerse una edad diferente para el caso de estudiantes que cursen determinados estudios en los cuales exista un interés especial.

Las personas a cargo originan como se ha expresado una reducción del monto imponible y por ende un alivio en la carga impositiva del contribuyente responsable. El monto deducible por tal concepto no es fijo sino que varía en función de varios factores. Así, el grado de parentesco determina una paulatina reducción a medida que se hace más lejano; otras veces se establece una preferencia para el primer hijo, permaneciendo estable y algo reducido para los subsiguientes (Australia) o inversamente, crece a partir del segundo y tercer hijo y luego permanece uniforme (Dinamarca) o igual para el primero y segundo hijo y luego aumenta y se estabiliza para los subsiguientes (Ecuador, Francia), aumenta gradualmente hasta el cuarto hijo y luego se mantiene uniforme (Checoslovaquia) o aumenta progresivamente con cada hijo (Noruega). En algunos países se beneficia con tasas especiales a familias numerosas (Francia, Bélgica, Grecia).

En relación con las asignaciones familiares, en muchos casos se las exime de impuestos tal como ocurre en nuestro país. En cuanto a la política que se sigue en orden a dichas asignaciones, la experiencia indica que en la mayoría de los países no guarda una relación directa con las medidas de tipo impositivo. Aunque por ambos caminos se persigue dar a las familias con hijos una mayor

disponibilidad de dinero y con ello acrecentar su poder adquisitivo, se rigen por normas totalmente independientes.

### 3 - Ingresos relacionados con necesidades extraordinarias de la familia,

#### Matrimonio

Hoy día no se discute el derecho de toda persona a contraer matrimonio y a formar una familia. Está inscripto dentro de los más elementales principios que informa nuestra civilización. Pero ese reconocimiento se torna a menudo insuficiente ante el problema económica que tal decisión plantea. Por ello el matrimonio no puede escapar a este análisis de los medios que han de ponerse en práctica para promover la institución familiar. Bajo dos formas principales puede otorgarse esa ayuda; préstamos y subsidios de nupcialidad e indemnizaciones por despido a la mujer que deja su trabajo. En el primer caso se incluye el régimen de Francia, en donde se dan préstamos a matrimonios nuevos y hasta 20 años después de su constitución o hasta que nazca el primer hijo y Australia y Brasil, que otorgan préstamos para la vivienda a quienes se disponen a contraer matrimonio. En la República Argentina y en Checoeslovaquia, se abonan en cambio subsidios bajo ciertas condiciones (antigüedad en el empleo, inclusión en regímenes previsionales).

Creemos que el sistema de préstamos es conveniente y de no muy complicada aplicación en nuestro país, si se los limita a afiliados a regímenes de previsión. Debe estar relacionado con las entradas de los beneficiarios hasta un límite máximo; retenerse las cuotas de amortización e interés por intermedio del empleador; ser a plazo no menor de 5 años y cancelable con cada nacimiento a partir del segundo, en forma parcial. De implantarse, representaría un estímulo para la nupcialidad y para la natalidad de suma importancia en nuestro país en momentos en que se busca el crecimiento de la población.

#### Maternidad

Lo que hemos expresado al referirnos al matrimonio, pue-

de ser aplicado a la maternidad, en cuanto a su repercusión en la vida de la comunidad. La protección de la madre tampoco se discute en nuestros días. Tanto la madre de familia legítima como la soltera, son objeto de cuidados que se traducen en licencias especiales en el trabajo antes y después del parto, facilidades para la lactancia en los lugares de trabajo, suministro de alimentos básicos hasta una determinada edad del hijo y en particular una asistencia médica especializada previa y posterior al parto, que se ha traducido en una considerable disminución de la mortalidad materno-infantil.

En nuestro país, debería sistematizarse el suministro de una cuota alimenticia para el niño recién nacido y hasta una cierta edad, que no debería exceder del año, como también difundir nociones de higiene y puericultura para la madre y el niño, especialmente en la campaña. Allí también, puesto que muy a menudo las madres no recurren a la atención médica por motivos sumamente complejos y difíciles de superar, debería encomendarse a cuerpos móviles de visitantes la tarea de instruir a las mujeres embarazadas acerca de los cuidados más elementales en relación a su próxima maternidad.

Recientemente, por Ley Nº 20.590 se ha implantado la asignación prenatal que consiste en el pago a la mujer embarazada de una suma equivalente al subsidio por hijo, durante un período de nueve meses a partir de la fecha en que se produzca el embarazo, medida de todo punto de vista plausible teniendo en cuenta las erogaciones extraordinarias que en tales casos se originan.

#### Nacimiento

En algunos países se ha implantado el sistema de subsidiar el nacimiento de cada hijo, bajo la forma de una prima que se paga por tal motivo. Según el Informe de las Naciones Unidas en Francia se lo relaciona con la edad de la madre o con determinados acontecimientos (período inmediato siguiente al casamiento o al nacimiento de un hijo anterior); se lo paga a partir del primer nacimiento; es más alto para el primer hijo y luego igual para los

demás; está exento de impuestos; se hace efectivo en dos cuotas, la primera al nacimiento y la segunda a los seis meses si el niño vive y está a cargo de sus padres. En Rusia y en Turquía se paga recién al nacimiento del tercero y sexto hijo, respectivamente. En el primero de estos casos, el subsidio es siempre creciente para cada nuevo vástago. La finalidad perseguida consiste en ayudar a cubrir los gastos de maternidad, las mayores erogaciones de la familia para la crianza del niño y la disminución de entradas por el abandono temporario y a veces definitivo del trabajo por parte de la madre.

### Muerte

La muerte del jefe de familia representa casi invariablemente para ésta un colapso económico cuando se produce en forma prematura, privándola de las entradas normales para su subsistencia. Tal hecho trae aparejada una doble dificultad. La enfermedad representa gastos extraordinarios difícilmente afrontables, a lo que se agrega luego la circunstancia ya mencionada, la privación de ingresos. Por esa razón, un seguro de vida obligatorio y colectivo representa una fórmula eficaz para mitigar dichos infortunios. Las pensiones que se otorgan normalmente no alcanzan, por su reducido monto, a constituir una ayuda efectiva. Inclusive un trabajador joven que tal vez no siempre es acreedor a ese tipo de beneficio para los suyos. Un régimen que pretendiera proteger a la familia ante la pérdida de su jefe, debería prever el pago de una pensión que durante un tiempo mínimo de tres años represente una suma solamente algo inferior a las entradas normales del mismo, para irse reduciendo luego gradualmente en el tiempo y siempre en función del tipo de familia, medida por la cantidad de hijos y su posibilidad de ejercer ocupaciones lucrativas. De esa manera, se lograría una progresiva adaptación del grupo familiar a las nuevas condiciones de vida.

### Viudez

El subsidio de viudez beneficiaría a la madre viuda o a

familias sin padre ni madre, por medio de su representante legal. Beveridge propone hacer frente a tal contingencia mediante prestaciones especiales, que se extienden en el caso de que la madre tenga hijos menores a su cargo. Menciona también el caso de mujeres separadas legalmente de sus maridos o abandonadas por éstos, como susceptibles de una prestación similar.

#### Enfermedad e invalidez

La enfermedad y la invalidez de los miembros activos de una familia traen de la misma manera consecuencias de índole económica fácilmente imaginables. En tales circunstancias se requiere una ayuda pecuniaria directa bajo la forma de subsidios periódicos, como asimismo la rehabilitación del enfermo o inválido, hasta donde sea posible, a fin de reintegrarlo a la vida activa.

En Alemania (1883/91) se crearon los primeros seguros sociales para enfermedad, invalidez, accidentes y vejez. En Bélgica se abona un subsidio para hijos inválidos y disminuídos y para hijos de disminuídos (Real Decreto 18/4/67).

Son muchos los casos en que por falta de una adecuada orientación y de un tratamiento específico puesto al alcance de los interesados, se pierde la posibilidad de una recuperación del enfermo o inválido que aunque no total, le podría permitir continuar siendo un elemento activo y útil a la comunidad con todas las consecuencias psíquicas y económicas que ello significa. Orientación y tratamiento deben abarcar la prevención de la enfermedad.

#### Desempleo

Los subsidios por desempleo forzoso, que han sido aplicados en otros países, tienen una doble finalidad. Cubrir las necesidades más elementales de la familia del trabajador y mantener el ritmo de la vida económica que en caso de paros muy generalizados puede afectarse profundamente por la retracción de los consumos. No cabe duda que se trata de una medida que si encierra una evidente lógica desde el punto de vista de la situación familiar,

presenta grandes dificultades prácticas al tratar de definir los casos susceptibles de tal ayuda. Por lo menos en nuestro país, no creemos en la posibilidad inmediata de su implantación generalizada, pese a opiniones distintas, muy dignas de ser consideradas a la hora de tener que tomar decisiones (20).

Por Ley Nº 17.258/67 se ha creado en la industria de la construcción un Fondo de Desempleo para el cual debe aportar los empleadores el 4% sobre los haberes que abonenen y que se entrega al obrero, al quedar cesante en sus tareas. Es el único régimen específico existente hasta la fecha fuera de las indemnizaciones que se deben abonar por despido de acuerdo a la antigüedad del empleado y según haya sido o no preavisado de su cesantía.

Por otra parte, es común que el trabajador sin empleo fijo obtenga recursos de tareas realizadas en forma de "changas", escapando a toda posibilidad de control en cuanto a su efectiva desocupación.

En Inglaterra se han aplicado estos subsidios en escala bastante grande y con resultados satisfactorios. Beveridge proponía un trabajo obligatorio o el entrenamiento para otras tareas, después de un determinado lapso de tiempo.

#### Casos penales

En el año 1954 fue presentado al Parlamento Nacional un proyecto de ley sobre asistencia a los penados, a sus familias y a la familia de las víctimas, que tiene una indudable trascendencia. Se trataba, según dicho proyecto, de proteger los negocios de aquél durante el período de su condena y brindar a la familia la posibilidad de una ocupación remunerada para la esposa o hijos mayores. Cosa semejante se proponía para la familia de la víctima. Además del auxilio específicamente económico a que nos referimos, hay otro aspecto que interesa no descuidar. Se trata del problema anímico que acompaña estos casos y que tiene rápida y explicable repercusión en la capacidad de ganancia de una familia. Resulta allí imprescindible el apuntalamiento de la moral familiar, ya que de otra manera se podría llegar hasta la desintegración del núcleo. Es tarea que puede

estar a cargo de expertos en asistencia social, capaces de orientar a la familia en tal difícil circunstancia.

En Bélgica se abona un subsidio a hijos de "detenidos" (con condena, prisión preventiva o similares) siempre que estuvieren a su cargo en el momento de la detención (Real Decreto Nº 48, 24/10/67).

#### 4 - Patrimonio familiar

##### Bien de familia

La institución del bien de familia tiende a poner a resguardo de acciones judiciales a determinados patrimonios o porciones de patrimonio, compuestos generalmente por la vivienda, ciertos medios de vida y/o algunos artículos de consumo corriente. La vigencia de dicho régimen está por lo general condicionada a una expresa decisión del interesado y los valores incorporables no deben exceder de un máximo determinado. La vivienda propia, pequeñas explotaciones rurales, sus implementos, cosechas, herramientas de trabajo, mobiliario familiar, combustible para maquinaria, etc., son susceptibles de tal tratamiento.

En nuestro país la Ley Nº 14394, sancionada el 14 de diciembre de 1954, instituyó el "bien de familia" referido exclusivamente a un inmueble urbano o rural con un valor tope fijado por vía de reglamentación. En cuanto al concepto de familia, la Ley indica explícitamente que es la constituida por el propietario y su cónyuge, sus descendientes o ascendientes e hijos adoptivos; en defecto de ellos, sus parientes colaterales hasta el tercer grado inclusive de consanguinidad, a condición de que vivan con el titular. Tal como ocurre en legislaciones foráneas, los bienes en cuestión no pueden ser enajenados ni legados como tampoco gravados sin la conformidad del cónyuge. En cuanto a los beneficios a favor del propietario, deben anotarse como más destacados la inembargabilidad y la exención del impuesto a la transmisión gratuita de bienes por causa de muerte. En cambio, el propietario o su familia estarán obligados a habitar el inmueble o a

94

explotarlo por cuenta propia, salvo excepciones acordadas por la autoridad de aplicación. Ninguna persona podrá acogerse a los beneficios con más de un "bien de familia". Del texto de la Ley y de los fundamentos que acompañaron a su proyecto, se desprende la intención de defender el patrimonio familiar aún en los casos en que el jefe de familia por ignorancia, incapacidad o mala gestión de sus negocios pusiera en peligro la estabilidad económica de la misma. Posteriores reformas legales no han afectado sustancialmente el sistema.

### Vivienda

La vivienda, en relación a la vida familiar, reviste una importancia que hoy resulta innecesario destacar. Brinda amparo físico pero sobre todo moral, es verdaderamente la "sede" de la familia. La falta de vivienda trae ruinosas consecuencias para la estabilidad social y atenta contra el nivel moral y espiritual de la población. Las parejas que no pueden por esa razón regularizar su unión buscan alojamientos provisorios en hoteles, pensiones o simplemente piezas, en donde llevan una existencia totalmente precaria y desprovista de futuro. En el mejor de los casos reciben hospedaje en el domicilio de los padres, donde normalmente las condiciones de vida dejan mucho que desear por el mismo problema de la falta de espacio. Todo ello conduce a la ilegitimidad en la filiación o simplemente a la falta de hijos, facilitada hoy por una profusa difusión de métodos anticonceptivos.

Las causas de la crisis de vivienda son numerosas y complejas y no entramos a analizarlas. Tampoco nos detendremos a explicar el contenido de una política de vivienda ya que ello excedería los límites y el alcance de este trabajo. Nos limitaremos en ese sentido a expresar con plena convicción que pocos problemas como el de la vivienda guardan tan íntima y directa relación con el porvenir de una Nación. Nuestro propósito es tan solo referirnos a aquellas medidas que tienen una vinculación muy especial con la familia o que se ponen en vigencia en función del tipo de grupo familiar calificado por el número de sus integrantes, por la renta o alguna característica semejante. Ya se trate de vivienda en pro-

cia) y exento de impuesto (Dinamarca y Francia).

Subsidios y préstamos para construir o adquirir viviendas: También en este caso las familias que aspiren a los beneficios deben reunir determinadas condiciones como por ejemplo pertenecer a ciertos grupos o categorías profesionales, estar incluidas en los seguros sociales o no exceder una renta máxima. En este último caso, la renta varía según el número de hijos, circunstancia que también es tomada en cuenta para el monto de los beneficios. Estos asumen diversas formas: Subsidios no reembolsables, préstamos, diferencias de tasas de interés, plazos especiales o prioridades para el otorgamiento (Dinamarca, Suecia, Uruguay, Bélgica, Australia, Brasil); a veces la ayuda se concede aún antes del matrimonio (Australia, Brasil); se exige residencia y nacionalidad o conducta (Bélgica, Dinamarca, Uruguay). En caso de existir más familias solicitantes de ayuda que las posibilidades para acordarlas, se tiene en cuenta su estado económico o la cantidad de hijos (Dinamarca, Australia, Brasil, Bélgica).

Subsidios para mejoras en casas alquiladas: Se otorgan en Francia a los beneficiarios de subsidios familiares con destino a mejoras indispensables y hasta un determinado porcentaje de las mismas, sobre salarios realmente ganados.

Préstamos para alquileres: Se acuerdan para el pago de alquileres atrasados (Bélgica) o para depósitos de garantía (Dinamarca).

Subsidios para mudanza: Se otorga este beneficio a familias, bajo determinadas condiciones de solvencia económica y número de personas, variando según la distancia del traslado y la cantidad de hijos (Francia, Noruega); o pueden beneficiarse con tarifas ferroviarias rebajadas (Reino Unido).

Rebajas de impuestos: Pueden beneficiar a los propietarios que habiten el inmueble o que lo alquilen a familias. En cuanto al monto, se lo establece de una manera uniforme para todos los casos o puede incrementarse en relación

sus máximos limitados (Suecia); edad tope (Brasil 30 años, Checoeslovaquia 35 años); ciudadanía y residencia en el país (Checoeslovaquia y Suecia) buena salud (Checoeslovaquia y Brasil); buena reputación (Checoeslovaquia y Suecia); utilización del préstamo inmediatamente después del matrimonio (Suecia 6 meses, Checoeslovaquia 2 años); no puede exceder un monto máximo (Brasil y Suecia) o una proporción de las entradas (Checoeslovaquia). El plazo y monto pueden mejorarse por el nacimiento de nuevos hijos y eventualmente irse cancelando (Brasil y Checoeslovaquia). En Checoeslovaquia existen disposiciones que otorgan prioridad para la construcción de muebles en plazos de seis meses a compradores que gocen de subsidios o préstamos, limitados a dos habitaciones.

Propiedad

El ejercicio del derecho de propiedad es sumamente importante para la estabilidad familiar y social. Perfecciona a aquélla y cuando la propiedad se asienta sobre la tierra, ya sea en forma de vivienda o predios para trabajo, asegura una cierta continuidad entre las generaciones que se van sucediendo y por ende la conservación de valores morales y espirituales de gran trascendencia. Para hacer realidad ese derecho pueden utilizarse las tierras fiscales en combinación con planes de colonización que den preferencia a familias que no utilicen mano de obra ajena, vale decir que sean grupos autosuficientes en ese sentido, a lo cual pueden agregarse exigencias de composición familiar. Los lotes que por tal vía se adjudiquen deben tener la suficiente capacidad de absorción del trabajo familiar y asegurar una rentabilidad mínima a quien los explote. El concepto de propiedad puede extenderse asimismo a bienes muebles, títulos o acciones y fondos de comercio.

Las facilidades crediticias revisten suma importancia en relación a la propiedad familiar. Debe tenerse en cuenta que la constitución de un patrimonio exige por lo general desembolsos de importancia variable, pero que suponen siempre previamente un presupuesto debidamente cubierto que absorbe por lo común la renta fa-

miliar. Es difícil para una familia media disponer de un capital efectivo para ser invertido en la adquisición de bienes de capital, cosa que se hace posible precisamente mediante la utilización del crédito. En Bélgica se otorga a familias modestas para la compra de tierras cultivables, relacionándose en algunos casos con la cantidad de hijos; en Brasil igualmente destinan préstamos para matrimonios con el mismo fin; en Suecia, se pueden destinar a la instalación del hogar y a la compra de animales domésticos.

### Ahorro

La institución del ahorro debe ser reconocida como uno de los mejores medios de educación social. Crea hábitos de previsión y de sacrificio metódico que repercuten de una manera sumamente importante en la economía familiar. Por ello, toda medida de fomento que se adopte tendrá una eficaz repercusión en la comunidad, siempre que existan condiciones de estabilidad monetaria sin las cuales se torna ilusoria la constitución de un capital.

En relación directa con la familia, el ahorro ha recibido estímulos en Bélgica, donde jóvenes de ambos sexos, entre 14 y 27 años de edad, se benefician con una prima si contraen matrimonio antes de los 30 años. Dicha prima guarda relación con el monto ahorrado y se abona en ocasión del casamiento.

## 5 - Servicios no pecuniarios

### Educación

El rubro educación constituye, especialmente para las familias numerosas, un motivo de importantes erogaciones. Aún teniendo en cuenta la gratuidad de la enseñanza que se extiende a numerosos países, por lo menos en el ciclo primario, la sola adquisición de ropas y útiles y el transporte originan gastos continuos. El acceso a la enseñanza superior lleva implícito para una familia modesta la privación y a menudo la baja del nivel de vida. Por otra parte, renunciar a la educación de los hijos significa malograrse sus posibilidades futuras en perjuicio de ellos mismos y de la comunidad que integran. La falta de

recursos suficientes lleva a menudo al endeudamiento y éste a las privaciones o los trabajos extraordinarios, con perjuicio para la salud y la estabilidad familiar. En ocasiones, priva a la familia de la posibilidad de elegir establecimientos educacionales, con peligro para la formación moral de los hijos. Por tal motivo se exige al Estado la adopción de una política de ayuda económica, consistente en préstamos, subsidios, becas, etc. y a los institutos privados el máximo de facilidades para las familias numerosas y no pudientes.

Entendiendo la importancia de esas medidas, en numerosos países se han puesto en vigencia disposiciones tendientes a dicha finalidad. Así en Sud-Africa las familias con dos hijos residiendo en escuelas, reciben subsidios a partir del tercero. Lo mismo ocurre en el Reino Unido, donde se otorgan becas y otras ayudas en relación con la escala de rentas y el número de hijos. En otros casos se opta por la rebaja o directamente por la exención de derechos. En Bélgica se beneficia por esa vía a familias con dos hijos como mínimo que no superen una determinada renta; en Grecia, con bajas rentas y cinco hijos se les exime totalmente de derechos en todos los ciclos; existen rebajas variables a partir del segundo o tercer hijo que cursen simultáneamente estudios en Brasil, Francia, Grecia, Noruega, Pakistán y Sud-Africa.

Las rebajas de pasajes para escolares se practica en algunos países. En Bélgica, a partir del tercer hijo se otorgan tickets con ese fin.

En Grecia se da prioridad para el ingreso y para la concesión de becas a familias con cinco o más hijos, extendida a toda clase de escuelas incluidas técnicas y vocacionales, a igualdad de otros méritos.

#### Transporte

Existen modalidades diferentes de ayuda familiar referida a los medios de transportes públicos. En Bélgica, Dinamarca, Francia, Noruega, El Salvador, Siria, Turquía, Reino Unido y Sud-Africa, se exime en algunos casos a niños menores, se rebaja hasta un 50% para ciertas edades su-

periores y aún se conceden descuentos especiales para jóvenes en una determinada época del año y a veces para un trayecto fijo. Se han implantado rebajas fijas o relacionadas con la cantidad de hijos hasta edades límite, mediante el uso de tickets, en Francia, Bélgica, Grecia, Chile, Reino Unido y Turquía. Por último, en Francia se otorga preferencia en el uso de los medios de transporte a familias con una determinada cantidad de hijos mediante un "certificado nacional de prioridad" otorgado por el Estado, que sirve además para otras finalidades semejantes.

Vacaciones y turismo

Siendo la vacación un factor de reconocida importancia en la salud del trabajador en general, en el caso de la familia y en lo que respecta al equilibrio de la misma asume una importancia indiscutible. Para que tal finalidad se alcance entendemos que el grupo familiar no debe ser disgregado y que la madre debe quedar libre de tareas domésticas. No obstante ello, dado que esa meta no siempre puede lograrse por diversas dificultades, las vacaciones deben procurarse aun sacrificando la movilidad del grupo en conjunto.

En Suecia existe un sistema de subsidios para amas de casa que se abona una vez al año con la finalidad de posibilitar la internación temporaria de hijos menores y la compra de ropa, a fin de hacer posibles las vacaciones de madres con escasos recursos y con dos hijos menores por lo menos. Asimismo se transporta gratuitamente a familias de ese tipo, una vez al año, hacia el sitio elegido para pasar las vacaciones.

También en Francia se han adoptado disposiciones para facilitar el descanso y turismo a las familias modestas. A las madres empleadas se les abona dos días extras por cada hijo hasta 15 años de edad, como ayuda para vacaciones y solo un día cuando la licencia legal no exceda de seis. Las familias numerosas gozan de rebajas en los precios de las entradas a los museos y lugares históricos.

En la República Argentina todos aquellos trabajadores que perciban subsidios

. l ~

familiares tienen derecho desde enero de 1973 a recibir los mismos, duplicados, por una sola vez al año, con la finalidad de contribuir a los gastos de vacaciones.

#### Servicio doméstico

En algunos países se han otorgado por vía impositiva algunas ventajas a familias que ocupan personal para el servicio doméstico, en relación siempre a la cantidad de hijos. En Francia, donde existe un gravamen en relación directa con la utilización de dicho personal, puede quedar exenta hasta una persona empleada en el caso de familias con dos hijos no mayores de 14 años y hasta dos personas en familias de cuatro hijos. En Canadá, Noruega, Suecia y el Reino Unido, en cambio, se permite deducir como carga de familia para el impuesto a la renta a personas ocupadas en esas tareas, variando el número según la cantidad de hijos.

#### Servicios sociales

Los servicios sociales, genéricamente entendidos, han adquirido una destacada importancia en nuestros días. Aún cuando la noción de servicio social no resulta ser la misma en todas partes y no debe confundirse con los seguros sociales ni con la seguridad social, presenta algunas características fundamentales: el esfuerzo organizado para adaptar al individuo y a la familia al medio social. Se lo ha definido como un "conjunto de instituciones y de acciones que tienen por objeto complementar las prestaciones individuales en especie o en dinero de la seguridad social y a la vez procurar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, en general, de la vida social" (21). Dicho esfuerzo se traduce en programas nacionales de promoción económica y bienestar social, como también en planes de alcances más limitados impulsados por instituciones y entidades privadas que a menudo cristalizan en obras de reconocida capacidad de acción orientada por un espíritu de que carecen organismos oficiales. La asistencia a la familia en este terreno exige una clara comprensión de sus especiales

características. Sus problemas no son la suma de los problemas de sus integrantes sino algo diferente. Se refieren a aspectos materiales (capacidad económica, salud), psíquicos (voluntad, inteligencia) y sociales (tradiciones, relaciones, influencia). En la solución de los mismos reviste suma importancia la colaboración externa, sea de instituciones o de personas, que respetando la autonomía y personalidad del grupo pueda promoverlo debidamente. En ese terreno cabe una misión relevante a la asistencia social realizada con una gran dosis de técnica pero con más de aguda sensibilidad. El papel del asistente social puede resumirse de esta manera: 1) poner toda la capacidad al servicio de la familia; 2) tener la preocupación de curar pero más de prevenir; 3) no contentarse con ayudar, sino investigar las causas y solucionarlas con la familia; 4) organizar los movimientos familiares; 5) prestar servicios, pero también solicitarlos, y 6) suscitar en la familia espíritu de lucha y de iniciativa.

Una medida sumamente destacable ha tomado en nuestro país el Ministerio de Bienestar Social a través del Servicio Nacional de la Familia en favor de menores definitiva o transitoriamente sin hogar. En efecto, para los primeros promueve la creación de cargos de "Amas Externas" que subsidiadas y apoyadas en su tarea por dicho Servicio dan albergue y hogar sustituto a núcleos de hasta ocho menores. Para los casos de niños internados en establecimientos oficiales por problemas transitorios de sus padres, se trata de que sean acogidos en el seno de familias constituidas y previamente seleccionadas, que reciben asimismo orientación psicossial y apoyo económico. En el orden privado existe también en nuestro medio una institución -OPROVI- vinculada a un movimiento nacido en Austria y expandido ya en varios países, que tiende a dar hogares a menores abandonados en torno a una "madre" que se integra a su vez material y espiritualmente con "familias" similares asociadas.

La primera Ley de Asistencia Social data de Dinamarca (1891) y estaba dirigida a la protección de ancianos indigentes.

Servicio Militar

El servicio militar sustrae al hombre joven por un lapso de tiempo variable y casi nunca menor de un año a sus actividades normales, dentro de las cuales deben tenerse en cuenta las que se refieren al factor subsistencia familiar. A fin de reducir al máximo los inconvenientes que de dicha situación se derivan se han establecido a menudo franquicias que van desde la exención total hasta la reducción del período o la asignación de determinados destinos que permiten un contacto más fácil con el núcleo familiar. Tal es el caso de nuestro país, Bélgica, Francia, Siria, Turquía, Grecia, Estados Unidos, etc.

Trabajadoras Familiares

El sistema de "trabajadoras familiares" (ayudas a domicilio), ha tenido aplicación en Francia, Finlandia, Dinamarca, Inglaterra, Holanda, Bélgica, Canadá y Suiza.

En Francia se otorga diploma de aptitud profesional en artes domésticas y se crearon una "Comisión Nacional de Trabajadoras Familiares" y la "Federación de los Trabajadores Familiares". Los países nórdicos (Suecia, Finlandia y Dinamarca) tienen desde 1920 servicios de ayuda hogareña públicos y privados para casos de necesidades extraordinarias y temporarias.

En Finlandia existen las "Hermanas Auxiliares del Hogar Familiar" las cuales, previa una formación de aproximadamente 2 años, pasan a oficinas especializadas que las ubican en familias necesitadas; lo mismo ocurre por intermedio de Municipios. Algunas empresas privadas las contratan directamente para ayuda de su personal.

En Dinamarca no se exige una preparación especial sino aptitudes mínimas y se las destina a hogares con madres de uno o más hijos menores de 5 años o enfermos; a madres que trabajan fuera del hogar y no pueden dejar sus tareas, con hijos menores o enfermos, y a personas solas, enfermas.

En algunos casos existen Centros en los cuales se hacen arreglos de ropa, los cuales son subvencionados por el Estado.

#### Libreta de Familia

La libreta de familia, si bien no puede considerarse como uno de los beneficios que se otorgan al grupo familiar, constituye un medio para la implantación y control de muchos de los antes anotados. Tiende a individualizar a la familia que puede ser susceptible de un tratamiento especial a cuyo fin las oficinas del Registro Civil o Repartición equivalente las otorgarán a todo jefe de familia en el acto de anotar su cuarto hijo a condición de que se encuentren todos vivos y que no excedan una determinada edad. La libreta de familia da derecho a la "protección del Estado" y facilita la implantación de determinados beneficios (rebajas de tarifas, pasajes, vacaciones, becas, reintegro de impuestos, etc.).

- 
- (14) Revista de Seguridad Social, No 1, Bs.As. 1968, pág. 102.
- (15) Subsecretaría de Seguridad Social, acta de la Sesión de Clausura del V Congreso Interamericano de Seguridad Social, Bs.As., 1972, págs. 3 y 4.
- (16) United Nations, "Economic Measures in Favour of the Family", New York, 1952.
- (17) Op. citada, págs. 2.4/7.
- (18) Programa Argentino de Seguridad Social, Equipos PASS, Buenos Aires, 1965, pág. 20.1
- (19) Department of Health, Education and Welfare, "Social Security Programs Throughout the World", Washington, 1969.
- (20) Juan Carlos Fernández Rivas, "Desempleo", La Nación, Buenos Aires, 13/3/74, pág. 6.
- (21) "Los Servicios Sociales", Efrén Borrajo Dacruz, Revista de Seguridad Social, No 47, Buenos Aires, mayo 1972, pág. 403.

## PROBLEMAS FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La formulación de un programa de seguridad social, ya sea que abarque a un sector de la comunidad o a todos los individuos y familias que la integran, implica necesariamente la determinación de los recursos económicos a los cuales se ha de recurrir a fin de llevarlo a la práctica.

Nos ha parecido que debíamos referirnos a este problema sin profundizar ni detenernos demasiado en él, ya que su omisión dejaría una laguna en un trabajo que si bien aspira a contribuir al perfeccionamiento de la misma no debe soslayar los escollos que tal empresa ha de superar. Hemos afirmado repetidamente que ningún sistema tendrá vigencia efectiva si no va acompañado de un serio análisis de sus posibilidades económico-financieras y no seríamos consecuentes con tal criterio si no dijéramos por lo menos que siendo la seguridad social de la familia una meta a alcanzar, para lo cual tratamos de esbozar un programa, su logro quedará en gran parte supeditado a un ordenamiento económico-financiero y a un permanente estudio actuarial.

La población activa, soporte del sistema, tiene un límite para su esfuerzo que no se puede sobrepasar impunemente. La experiencia del país dice a nuestro juicio que el régimen de capitalización de aportes no ha podido funcionar por razones muy diversas y que en definitiva es aquella la que directa o indirectamente sostiene a las clases pasivas siempre en aumento por razones no solamente demográficas. Según fuentes oficiales, en el período 1960/1971 el grupo de jubilados y pensionados creció en nuestro país un 90.34%, mientras que el de cotizantes solo se incrementó en un 14.61%.

Hecha esta previa advertencia, diremos que en general existen cuatro sistemas de financiación: 1º) a cargo exclusivamente del Estado; 2º) a cargo de los empleados; 3º) a cargo del Estado, de los empleadores y de los asalariados, y 4º) a cargo de la colectividad mediante la imposición de una contribución especial.

Debe agregarse a éstos algunos aportes suplementarios provenientes de donaciones de particulares, retribución por prestación de servicios propios del sistema, producto del trabajo realizado en instituciones surgidas del mismo y producido monetario en forma de intereses de las reservas técnicas de determinados tipos; de seguros sociales. El Plan Beveridge creaba una contribución tripartita a cargo de asalariados, empleadores y Estado. Dicho sistema se hallaba ya en vigencia desde hacia 30 años en Gran Bretaña con una general aceptación. De acuerdo a dicho proyecto, la mayoría de los ciudadanos abonaría, además de la contribución específica del seguro, un tributo nacional proporcional a los recursos de cada uno.

Todos los sistemas mencionados pueden coexistir en una colectividad ya que ninguno de ellos excluye por su naturaleza a otro. Pero resulta importante, en cuanto dependan de la acción del Estado especialmente, estudiar no solo el aspecto formal de su implantación, sino las repercusiones económicas y financieras de la misma. La fuente de recursos para la seguridad social proviene siempre y solamente de la comunidad y su costo pasa a formar parte del costo de la producción nacional. Recae en definitiva sobre todos los que trabajan y producen. Puede ocurrir que si el Estado busca sus recursos entre los pequeños contribuyentes por vía de impuestos indirectos sobre los consumos populares, por ejemplo, esté haciendo recaer el costo de la seguridad social sobre los mismos beneficiarios a quienes se les da entonces lo que por otra parte se les quita.

En los casos en que los servicios se suministran en especie (asistencia hospitalaria, alimentos, saneamiento del medio, educación, internación de ancianos, etc.) es común que el costo sea sufragada exclusivamente por el Estado. En cambio cuando son en numerario (subsidios familiares, primas por natalidad y matrimonio, lactancia, viudez, salario único, etc.) su financiación corre por cuenta de empleados, empleadores y Estado. Los casos de aportes privados pueden referirse a ambos tipos de prestaciones (farmacia, en especie, y prima por

nacimiento, en efectivo, por ejemplo).

En cuanto a la forma de obtener sus recursos el Estado, puede hacerlo por medio de impuestos directos o indirectos especialmente creados o adicionando un recargo a los ya existentes. En algunos casos destina a esos fines el producido de la explotación de empresas de propiedad fiscal, aunque no es éste un recurso muy generalmente utilizado.

No cabe duda que todo plan de seguridad social debe estar encuadrado dentro de otro más amplio de orden económico. Particulares circunstancias exigirán soluciones distintas que no pueden determinarse "a priori" ni esbozarse fuera de una cierta y concreta realidad económico-social.

Las cargas que se impongan a los asalariados pueden ser trasladadas a los empleadores si consiguen aquéllos un aumento de sus retribuciones. Las que soporten los empleadores, ya sea por virtud de dicha traslación o porque se les imponga una contribución personal, podrán ser trasladadas asimismo a los consumidores si es posible aumentar los precios de venta de sus productos o servicios. La contribución del Estado por último, como ya se ha dicho, resulta ser en definitiva carga que pesa sobre los contribuyentes. Adviértese por lo tanto la complejidad del problema, y cómo un planteo que no tenga en cuenta la realidad económica resulta a todas luces insuficiente.

Consideramos por nuestra parte que la contribución mixta, es decir, con aportes de los tres factores a que se ha hecho referencia: empleados, empleadores y Estado, tiene ventajas evidentes sobre la financiación exclusiva por éste, como lo preconizan ciertos sistemas. En efecto, el asalariado debe contribuir por un motivo de justicia y sobre todo en razón de que haciéndolo así, considerará a los beneficios obtenidos como un derecho y no como una simple dádiva, lo que resulta sumamente importante desde el punto de vista de su dignidad personal y como factor de orden social. Creará conciencia de su responsabilidad y aumentará el valor subjetivo de la prestación recibida. El em-

pleador por su parte tiene un doble motivo para efectuar su contribución. Dado que el salario que abona a su obrero ha de cubrir las necesidades de éste integralmente consideradas, resulta razonable que pague una cuota, que es parte del salario, para atender las exigencias extraordinarias del mismo. Por otra parte, la seguridad social del trabajador, en cualquiera de sus categorías, se traduce en un mejor rendimiento por la falta de preocupaciones derivadas de la incertidumbre económica, lo que redunda en beneficio de la empresa. El Estado finalmente debe contribuir para concretar de esa manera la cooperación de la comunidad en el esfuerzo por crear mejores condiciones de vida a las clases desposeídas y a todos aquéllos que por causas imprevistas ven perturbada su estabilidad económica.

Debemos mencionar también otra faz del aspecto financiero de la seguridad social, la inversión de los fondos recaudados. Sus repercusiones sobre la demanda y la oferta de bienes y servicios es considerable, como también sobre el valor de la moneda. Como principio general debe dejarse sentado que dichos recursos se han de invertir buscando la mayor seguridad, no tanto en la renta como en la conservación de su valor efectivo, que puede esfumarse a través de un proceso inflatorio haciendo ilusoria la vigencia del sistema. Con respecto a este último aspecto, la Conferencia Internacional del Trabajo que tuviera lugar en el año 1950 en Nueva Zelanda, consideró específicamente el problema de las fluctuaciones monetarias en relación a los beneficios de la seguridad social, lo cual viene a confirmar la importancia del problema.

CONSIDERACIONES FINALES

Siendo la familia y la seguridad social instituciones de distinta naturaleza, muchos son los ángulos desde los cuales se las puede estudiar. Se comprenderá así la razón por la cual han reclamado la atención pública.

Si en el caso de la familia se acumulan factores no solamente sociológicos y económicos sino también espirituales y morales, la seguridad social cada vez en mayor medida es la determinante en gran parte de la inestabilidad política y social de nuestros días.

Sin pretender haber logrado una acertada exposición del tema, nos alienta la esperanza de dejar una vez más planteado el problema para que otros avancen en su estudio y aparezcan así soluciones que una sociedad como la nuestra reclama para crecer ordenadamente en paz y justicia.

1.- La actividad económica

Hemos procurado en un rápido esbozo explicar cómo se desarrolla en sus aspectos más elementales la vida económica. Ese ha sido el punto de partida, con un deliberado propósito. La economía no puede considerarse sino en función del ser humano. No pretendemos hacer la crítica de ninguna de las doctrinas económicas, pero sí debemos afirmar que ciertos postulados básicos tendrán que ser respetados por estar referidos al bienestar del hombre. El concepto de bienestar, como el de nivel de vida, no deben ser manejados con ligereza, pero existe consenso suficiente acerca de su alcance y relatividad. De una u otra manera, la teoría económica tanto como las experiencias vividas en lo que va del siglo XX nos señalan la verdad y la fuerza de esos enfoques. Si aceptamos que el hombre es el fin de la actividad económica, habremos avanzado un paso hacia la demostración de nuestra tesis. Desde allí tratamos de explicar que ese hombre no es el individuo aislado -el homo-oeconomicus- sino un ser eminentemente social que normalmente nace y vive en el seno de una fa-

milia y que su inserción en la vida económica se produce precisamente en representación y a través de la misma.

Es necesario para ello incursionar en el terreno de la sociología para comprender las características de esta singular institución, base y fundamento de la sociedad.

Se advierte ya que el problema excede el campo de la economía como el de la sociología, sin poder dejar de lado ninguna de ambas disciplinas.

## 2 - La familia. Concepto y derechos

Aceptada la función de la familia en la actividad económica, es necesario destacar las características y clarificar el concepto de la misma. La tradición y la costumbre le dieron perfiles propios. A través del tiempo y en diversas latitudes ha tomado formas diferentes. Es lo que podríamos considerar accidental en ella. Permanecieron en cambio de manera constante notas distintas que han hecho posible, después de largas etapas históricas, institucionalizarla, incorporándola a la legislación desde formas incipientes hasta las que hoy tratan de penetrar en campos cada vez más especializados. Fue así como, salvo contadas excepciones, los derechos de la familia fueron regulados originariamente en el ámbito civil y bastante más tarde, diríamos que recién en el siglo XX, se comenzó a legislar sobre los derechos socio-económicos. En este aspecto la legislación laboral tuvo rápido desarrollo procurando a la familia, a veces indirectamente (jornada de labor, trabajo de menores y mujeres, vacaciones, licencia por maternidad, guarderías, etc.) importantes mejoras en sus condiciones de vida. Los problemas de la seguridad social se advirtieron y lograron una atención cada vez mayor como consecuencia del desarrollo industrial, algo rezagadamente con respecto a las específicamente laborales. El avance de las ciencias económicas y la investigación cada vez más perfeccionada de los fenómenos propios de la misma, permitieron no solamente advertir la función de la familia como tal en los procesos de producción y consumo sino también, en lo que se

fiere a la legislación laboral y la seguridad social, las implicancias de índole económico-financiero que traen consigo.

La historia de la institución familiar nos demuestra como ésta, guardando desde los tiempos más remotos rasgos fundamentales inmutables en cuanto a su naturaleza intrínseca, presenta formas variables y cómo bajo estas diversas formas ha merecido de la sociedad política una protección que parece destacar sus características de sociedad necesaria y exigida por la naturaleza humana. Esta lección que nos brinda la historia demuestra que la familia no es fruto de la imaginación del hombre ni creación científica, sino consecuencia de sentimientos e instintos muy profundos de su espíritu, que de allí recogen su jerarquía.

Como ya lo hemos afirmado en otra parte de este trabajo, tal es el fundamento del derecho de la familia en el campo social y económico y de la supremacía que le reconocemos frente a otros factores que deben estarle supeditados.

Prescindiendo de aspectos doctrinarios sobre los cuales es lícito disentir, existen otros motivos para fundar la protección de la familia. Esos motivos ya no son discutibles por razones de principio sino únicamente en relación a situaciones de hecho que se presentan en determinadas circunstancias históricas. Nos referimos a países en que se implantó una política social familiar en procura de fines demográficos, bajo sistemas políticos de orientación bien diversa.

Citaremos tres casos que resultan a nuestro juicio bien representativos de tal fenómeno. Se trata de España, Francia y la Unión Soviética.

Data de principios de siglo el nacimiento de las primeras instituciones de seguridad social en España. En 1908 se creó el Instituto Nacional de Previsión, en 1911 la Mutualidad Escolar y la implantación del "Libro de Familia", en 1929 el seguro obligatorio de maternidad, etc. Luego de la revolución de 1936 se sanciona en 1938 el Fuero del Trabajo que sirve de base para una abundan-

te legislación posterior tendiente a la protección familiar. Nacen y se desarrollan desde entonces subsidios familiares, de vejez, de "viudedad", orfandad y escolaridad; préstamos de nupcialidad, premios a la natalidad, se perfecciona y aplica a fines también sociales el "Libro de la Familia", se implanta el seguro obligatorio de enfermedad y se amplían otros como el de maternidad. Todo ello con el doble propósito de brindar protección económico-social a la familia como célula social y para incrementar las tasas demográficas en un país necesitado de revitalizar su economía, bajo un régimen político autocrático.

En Francia la historia de la seguridad social registra el mérito de haber constituido la primera Caja de Compensación para el pago de subsidios familiares. Con una evolución parecida en líneas generales a la de España, se llega al año 1939 en que se sanciona el "Código de la Familia", dando forma orgánica a las ya numerosas disposiciones existentes y poniendo en vigencia otras. Podemos mencionar entre éstas y algunas posteriores los subsidios de maternidad, los familiares, los de salario único (para madres que permanezcan en el hogar) y los pre-natales, las cajas de compensación, préstamos para matrimonios, asistencia a la familia, licencias por nacimiento, protección a las madres y a los niños, etc. Paralelamente a estas medidas de tipo legislativo toma considerable incremento la acción de instituciones privadas constituidas por las mismas familias que se agrupan en la "Unión de Asociaciones Familiares", con personería reconocida por el Estado e importante participación en la puesta en marcha y funcionamiento de todo el sistema creado. Por Ley n<sup>o</sup> 67/482, del 22 de junio de 1967, se establece que la Unión deberá designar los representantes de las Cajas de Subsidios Familiares, facultándose al Gobierno a unificar y modificar los regímenes e instituciones de previsión y seguridad social que, en lo sustancial, se mantienen dentro de los mismos lineamientos enunciados (22). Tal lo ocurrido en un país que podríamos denominar democrático, si bien, como fuera reiteradamente proclamado por sus autoridades, las moti-

vaciones, desde la década del 30 por lo menos, fueron predominantemente demográficas.

Singular ha sido la evolución de la política familiar en la Unión Soviética. Desde la revolución bolchevique hasta nuestros días pueden señalarse etapas caracterizadas por diferencias profundas en las pautas de acción. Con una concepción inicial en la cual todo quedaba supeditado al Estado, desdibujándose deliberadamente toda forma de agrupamiento familiar hasta un momento en que, a casi veinte años del derrocamiento de los Zares, se procura la consolidación de la familia, las metas parecen haber variado desde exigencias doctrinarias aplicadas a despecho de la realidad hasta la revisión de esos principios cuando circunstancias socio-económicas y políticas demostraron su no viabilidad. Quizás el momento culminante de la primera etapa coincida con la aprobación en 1926 por el Comité Central Ejecutivo Panruso del "Código de Leyes sobre el Matrimonio, la Familia y la Tutela", conjunto de disposiciones tendientes a disgregar el núcleo familiar y proteger el amor libre. Pero poco después se produce una evolución que tiende a modificar el tratamiento del problema dando a la familia un estatuto jurídico junto a diversas medidas protectoras y de estímulo tales como la protección del Estado a las madres prolíficas y a la madre soltera, a las mujeres embarazadas, la ayuda a instituciones de asistencia para madres y menores, la creación de premios "Medalla de la Maternidad", "Gloria Materna" y "Madre Heroica", un impuesto a los célibes y a los casados con pocos hijos y la modificación de leyes sobre el matrimonio, la familia y la tutela (23). Tal es a grandes rasgos el panorama que nos ofrece un país organizado bajo un sistema comunista. También en este caso advertimos que las motivaciones en orden a un apoyo familiar reconocen su origen en problemas demográficos.

Los fundamentos que hemos aportado nos permiten llegar a la conclusión que sea por razones de principio, llámese éste equidad, justicia o solidaridad

social, o por razones de índole demográfica y económica, resulta necesario perfeccionar los medios que hoy brindan seguridad a la familia.

La Declaración de los Derechos Humanos de la Asamblea de las Naciones Unidas proclamó en 1948 (art. 25): "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales".

Si para las medidas de seguridad social hay conciencia creada, debe ponerse énfasis en las necesidades familiares, no ya en las individuales. Pero la tarea no ha de terminar allí. Excediendo un poco el marco de este trabajo creemos necesario referirnos a los aspectos conceptuales y políticos porque pensamos que cuando se logre dar a la familia la ubicación que le corresponde en esos campos, se podrá con más facilidad y general aceptación brindarle un adecuado tratamiento en el orden de la seguridad social que ahora nos ocupa.

Opinamos que sin un claro concepto de la familia y de sus valores espirituales y sociales podrá parecer desprovista de fundamento la política que preconizamos. Cuanto se haga en este sentido resultará de suma importancia; será algo así como el basamento de lo que se pretende construir. De allí al reconocimiento de derechos políticos no habrá más que un paso. Tocamos este punto, sumamente delicado, con plena conciencia de que debería ser detenidamente estudiado ya que tendrá repercusiones fuera del ámbito social cuya importancia no puede desdeñarse y que podrían tornarlo inconveniente. Pero no cabe duda que dándole a la familia a través de su jefe, un mayor peso político, sería más factible la implementación del sistema de seguridad social que le es debido.

### 3 - Seguridad social de la familia

Avanzando ya en este problema, comprobamos que desde la época en que la seguridad social se lograba en el seno de la comunidad integrada por la familia en un sentido más amplio que la paterno-filial de nuestros días y pasando por la época en que era producto de un sentimiento paternalista, llegamos a fines del siglo XIX en que aparecen los primeros seguros sociales dando origen a un sistema que hasta hoy ha venido progresando y perfeccionándose en casi todo el mundo civilizado.

Quizás sea el Plan Beveridge uno de los intentos más destacados del siglo para dar forma orgánica a la seguridad social en un país. Si bien su objeto preciso fue la implantación de un sistema en Gran Bretaña en la post-guerra (1939/45) sus conclusiones, salvadas lógicas diferencias, han de tener una validez universal. Como bien se ha destacado (24), el trabajo de Beveridge tiene un aspecto positivo: proteger al trabajador de la indigencia provocada por la incapacidad de ganarse el sustento por razones ajenas a su voluntad o por insuficiente ingreso con relación a sus cargas de familia.

Este solo intento justifica sobradamente la reperfusión del Informe y tiene una especial relación con nuestra tesis de dar al trabajador con familia un trato equitativo otorgándole los apoyos económicos y sociales necesarios para que deje ésta de ser una "carga" en el sentido peyorativo del vocablo. Pero ciertamente desalienta su otra conclusión; los problemas que soluciona el mejor plan de seguridad social no son todos aquéllos que provocan estados de indigencia; subsisten cuatro de los cinco grandes males que a su juicio padece hoy la humanidad; la enfermedad, la ignorancia, el abandono y la pereza. ¿Serán alguna vez vencidos?. He ahí una gran incógnita a la cual hoy no es posible dar respuesta, pero que nos obliga a una búsqueda incesante de soluciones.

### 4 - Problemas de financiamiento

El financiamiento de los seguros sociales puede hacerse ya sea por el sis-

tema de seguro obligatorio o directamente por el Estado. La opción depende de un conjunto de circunstancias que van desde la disposición mental de la población que en definitiva ha de soportar directa o indirectamente las cargas, hasta la situación económico-financiera en la cual dicho sistema debe ser implantado. Es indudable que el análisis de los aspectos económicos de la seguridad social es mucho más complejo de lo que comúnmente se piensa. El plan Beveridge, sin profundizar en el tema, ya señala dicha circunstancia. Nosotros hemos optado por observar ese mismo criterio. Nos parece suficiente advertir que los temas de política social no pueden ser encarados aisladamente, como tan a menudo ocurre, sino en íntima relación con la política general y con las pautas económico-financieras que de tal política se desprendan.

El seguro obligatorio aplicado solamente a ciertos riesgos, con cargas directas sobre beneficiarios y empleadores, es el utilizado en nuestro país, pero una prueba de su falta de sustentación técnica como de la utilización para fines ajenos a los que fundamentan su existencia, ha sido entre otros la rebaja de aportes a cargo de los trabajadores que desde hace unos años se ha venido aplicando como sustituto o complemento de aumentos de retribuciones, si bien compensados con iguales incrementos en las cargas patronales.

Dejando de lado motivaciones de índole político-social, dicho procedimiento no podría aplicarse sin tener clara conciencia de sus repercusiones en la actividad económica. Si la carga de las contribuciones incide sobre los trabajadores, normalmente se disminuye su capacidad de compra, que se refiere a productos y servicios de primera necesidad; si en cambio se desplaza hacia los empleadores, se produce generalmente una traslación hacia los costos y posterior difusión en un proceso de complejas características que en una economía con demanda elástica puede llevar a una retracción de los consumos y en la última instancia a un aumento perjudicial de la desocupación.

Si se opta por una financiación mediante impuestos, no es indiferente el tipo de éstos que se implante. Un impuesto que grave la producción o el con-

sumo hará recaer el costo de la seguridad sobre los mismos beneficiarios, por la traslación a los costos, lo que puede constituir un efecto no deseado ni quizás advertido en el proceso económico. Si en cambio la imposición recae en forma personal y directa sobre los réditos que excedan determinado nivel, dicho costo será soportado por contribuyentes de altos ingresos, sin incidencia sobre los beneficiarios de los seguros sociales. Este planteo tan simple no lo es realmente en la práctica, ya que la opción debe partir del estudio de la capacidad contributiva de una y otra categoría y de la disciplina con que se administre el fondo previsional o de seguridad social que, como lo demuestra la experiencia nacional, no ha sido la necesaria para el éxito del sistema.

Opinamos que el costo de la seguridad social debe ser soportado en parte en forma directa por sus beneficiarios. Para ello tenemos en consideración factores de orden social a fin de que el individuo no pierda su personalidad para transformarse en simple agente de un Estado paternalista. La seguridad social es un derecho y no una dádiva y el trabajador que aporta su esfuerzo y parte de sus ingresos para hacerse acreedor al mismo adquirirá verdadera conciencia del papel protagónico que le corresponde en la marcha y funcionamiento de una institución que debe ser uno de los pilares de ese orden social.

##### 5 - La seguridad social argentina

Hemos tratado hasta ahora de plantear la necesidad de que los programas atiendan las necesidades de la familia. Si bien las teorías de la seguridad social se asientan generalmente sobre ese principio, se lo incluye como una de las tantas contingencias que deberá afrontar el trabajador.

Si se pasa revista a la gran mayoría de las instituciones existentes podrá comprobarse que tanto los seguros como la asistencia social, las dos vías que podríamos llamar clásicas para concretar un régimen de seguridad social, atendían hasta 1973 las contingencias individuales en sus múltiples aspectos, pero en cuanto a las prestaciones que se otorgaban, no se discriminaba entre los casos en que el beneficiario tuviera o no cargas de familia.

Es de preguntarse, desde un punto de vista estrictamente sociológico, por qué razón al trabajador en actividad se le reconocía un tratamiento diferencial en una medida cada vez mayor, en función de lo que ha dado en llamarse "cargas de familia", y a ese mismo trabajador, en caso de infortunio que le haga perder su capacidad de ganancia, se le privaba automáticamente de los derechos emergentes de tal régimen.

Pero antes de extendernos en esos aspectos del problema deberemos examinar con sentido crítico cual es el alcance de la seguridad social en la República Argentina y tratar de establecer si existen en medida razonable disposiciones que protejan a la familia del trabajador.

Cuando nos referimos a la seguridad social, dado el enfoque de nuestro trabajo, queremos obviamente dar relevancia a los problemas de la familia.

No nos parece suficiente los sistemas corrientes, como ya lo expresáramos antes. Plenamente concientes de las dificultades prácticas que tal política lleva implícitas y que exigen, para ser superadas, una suma de esfuerzos que no siempre son advertidos por quienes con muy buena inspiración innovan en esta materia sin tener en cuenta la factibilidad a mediano y largo plazo, aspiramos no obstante a llamar la atención sobre estos conceptos básicos para que se elaboren los mecanismos técnicos que permitan la implementación de un sistema adecuado a las posibilidades económico-financieras que ofrece nuestra realidad nacional, corrija actuales deficiencias y elimine paulatinamente lagunas del sistema vigente.

Advertimos que la terminología utilizada a lo largo del trabajo puede parecer a veces imprecisa y hasta quizás confusa. Este problema no puede consideramos, ser imputable al autor. La seguridad social es un concepto relativamente nuevo; se halla aún en plena elaboración. Si pudiéramos separar la doctrina de las instituciones, la historia nos dice que éstas, a veces en forma rudimentaria y luego con notable grado de perfeccionamiento, precedieron a los enfoques teóricos. Lo mismo ocurre en cuanto a las motivaciones que dieron //

origen a la implantación de medidas o sistemas que hoy incluimos dentro del género de los seguros sociales. Si en un comienzo fueron consecuencia de favores del soberano, llámese rey o señor feudal, pronto un sentido de solidaridad le dio nuevo impulso y bases más sanas y racionales. Pero faltaba aún institucio-  
 nalizar tal concepción y este siglo XX ha marcado para ello el punto de partida. Se advierte entonces que la fuerza de los hechos dio cauce a esta corriente que un tanto desordenadamente, o en forma asistemática por lo menos, terminó dando sustancia a la seguridad social. De allí que los intentos de quienes se han ocupado hasta ahora por ordenar tal disciplina, destacadamente la Oficina Inter-  
 nacional del Trabajo, no hayan logrado aun unificar lo que quizás pretenciosa-  
 mente llamaríamos el "lenguaje" de la seguridad social.

De cualquier manera, así como ocurre en el campo internacional, en el mu-  
 cho más reducido ámbito de este trabajo se podrán suplir tales deficiencias aten-  
 diendo al contexto general dentro del cual se ubiquen. Un examen somero de  
 nuestra legislación permitirá advertir que tampoco en ese terreno ha sido posi-  
 ble escapar a una cierta confusión terminológica. Ello no ha sido óbice empero  
 para que se pusiera en vigencia sin problemas derivados de tales anomalías.

Pero otro tipo de deficiencias debemos necesariamente destacar y al hacerlo  
 no nos mueve un simple afán de señalar errores de quienes han querido cons-  
 truir algo de la nada o dar un paso adelante en una materia donde siempre un  
 mínimo de sensibilidad social nos demuestra cuánto queda aún por hacer, sino  
 la seria inquietud por crear conciencia de esas fallas y suplir la ausencia de  
 una política perdurable que a despecho de mal entendidos intereses circunstan-  
 ciales o sectoriales procure soluciones y dé un equitativo tratamiento a los sec-  
 tores pasivos de la población.

Las principales críticas que se pueden hacer a nuestro sistema de seguri-  
 dad social son, a nuestro juicio, dos. La falta de cobertura de numerosos ries-  
 gos comúnmente incluidos en los seguros sociales y la improvisación que carac-

teriza a los regímenes existentes.

Esta opinión resulta avalada por la de quienes se han ocupado con más autoridad del problema. Humberto A. Podetti (25) afirma que nuestro sistema no cumple con los principios de integralidad, universalidad y unidad de gestión e inmediación que caracterizan un régimen aceptable ya que incluye prácticamente solo a la comunidad trabajadora, riesgos de invalidez, vejez y muerte y se concentra en forma predominante en la Capital Federal. Más drástico es el parecer del Equipo PASS. Afirma: "Tenemos una ESCASA GAMA DE PROTECCIONES con COBERTURA INSUFICIENTE. Por lo expuesto concluimos que, en la práctica. NO HAY seguridad social en la Argentina" (26). Véase por último la opinión del propio Poder Ejecutivo Nacional: "Estamos realmente frente a un sistema de reparto que no contiene una formulación técnica, sino que es la consecuencia empírica de la situación resultante de ingresos y egresos" (27).

Es cierto que la experiencia internacional dice que los riesgos que podríamos llamar primarios: muerte prematura, invalidez y pérdida de la capacidad de trabajo por vejez han sido los que en una primera etapa se trató de cubrir. Ya en 1904 se creó la primera Caja de Jubilaciones. Pero las prestaciones consiguientes no se otorgaban a los afiliados sino cumplidas condiciones que en la práctica las tornaban accesibles solamente para personas que cumplido cierto período de aportes entraban ya en la edad madura. Fuera de toda protección quedaban los trabajadores jóvenes y sus familias. Progresivamente, algo se fue extendiendo el sistema, pero lejos se está de un aistuación que deberíamos considerar satisfactoria para nuestro país.

Al hacer esta última afirmación tenemos que dejar claramente sentado que no abogamos por una programación teórica, que sería por otra parte fácilmente elaborable, sino por un régimen sólido y perdurable que como tal debe ser precedido de serios estudios de factibilidad y de una previa mentalización de todos aquellos que de una u otra manera se verán afectados por el mismo.

Ocurre a menudo que un buen sistema de seguridad social puede encubrir males que lo tornen inocuo. O bien está planteado sobre falsas bases que en definitiva lo harán fracasar o busca cubrir desajustes socio-económicos cuya solución debe buscarse precisamente en este terreno. Es menester por ello, antes de abrir juicio en esa materia, conocer todo el conjunto de circunstancias que constituyen el trasfondo de una realidad no siempre perceptible en un análisis superficial.;

El estudio actuarial es el punto de partida de tal programa y los factores demográficos, económico-sociales y financieros deberán ser tenidos en cuenta indispensablemente si se desea dar vida a un sistema perdurable y sólido.

Debemos desechar de plano aquellos argumentos que se esgrimen en la línea de que la riqueza del país suplirá la falta de previsión y de orden en esta delicada materia.

Basta con lo dicho para prevenir cualquier intento, que no es por cierto el nuestro, de programar beneficios sociales muy loables pero sin sustento económico-financiero.

Pero otros motivos nos hacen pensar que a un costo equivalente podría quizás implementarse un sistema más equitativo que el actual. La única duda que abrigamos radica en no saber cual sería realmente el costo necesario para que tal sistema -el vigente- pudiera subsistir en condiciones de equilibrio financiero a largo plazo. Y esa duda difícilmente pueda hoy alguien estar en condiciones de disiparla.

Entramos ya en el segundo de los principales defectos del régimen previsional argentino. Si el primero radicaba en la falta de cobertura para numerosos riesgos sociales, el que ahora señalamos se refiere a los vicios de que adolece el sistema existente.

Al referirnos a las condiciones para implementar nuevos seguros sociales, pusimos ya de manifiesto, por omisión de las mismas, cuales son las

fallas de los que limitadamente existen en nuestro país. Es opinión bastante generalizada de quienes lo han estudiado con autoridad, que el sistema previsional argentino ha nacido en forma improvisada, sin análisis actuariales de envergadura ni estudios demográficos y que el manejo del mismo en general no ha permitido más que superar trances circunstanciales, sin atacar los males de fondo. Ello resulta más grave si se recuerda que nuestro país suscribió en 1952, en Bruselas, un "Convenio" sobre normas mínimas de seguridad social con el compromiso de estudiar periódicamente la situación de la misma, desde el punto de vista actuarial, con el fin de prevenir o corregir posibles desequilibrios. En 1971, se señalaba que "no existen padrones de afiliados que permitan producir los datos estadísticos indispensables para verificar y pronosticar las relaciones biométricas de que depende el equilibrio a largo plazo del sistema" (28).

El aporte del producto bruto nacional, para la previsión social supera en la Argentina guarismos de Canadá, Estados Unidos y la mayoría de los países americanos. Parecería que está ya colmada la posibilidad de acrecentar los recursos actualmente disponibles. Sin embargo, es público y notorio que las prestaciones no se otorgan con la fluidez necesaria.

Creado por Ley Nº 14.499 en el año 1958 un Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación" con las reservas de todas las Cajas Nacionales de Jubilaciones a fin de poder utilizar los superavit de algunas de ellas, quedó agotado ya en 1968. Hasta el 31 de diciembre de ese año se registraba un ingreso total de m\$<sup>n</sup> 188.689.098,697 contra un egreso de m\$<sup>n</sup> 188.688.896,419, dejando un superavit de solo m\$<sup>n</sup>. 400.278 (29) lo cual da idea de la inestabilidad del sistema.

Es más, no hace mucho tomamos conocimiento que las Cajas se encontraban prácticamente en estado de falencia, según manifestaciones públicas de un alto funcionario del Gobierno Nacional. Háyase paliado o no tal situación, lo

cierto es que el sistema no funciona con la regularidad debida.

¿Cuáles son las razones? Aunque el diagnóstico no es sencillo, parecería que el motivo no habría que buscarlo solamente en la evasión de aportes ni en la discrecional utilización de los fondos por el Estado en diversas épocas (30), sino más bien en la falta de adecuación de las prestaciones que se otorgan con relación a los aportes de la población activa. Como éstos han llegado ya a un tope que no se considera fácilmente superable, resulta necesario estudiar la manera de racionalizar las prestaciones.

Si se opta por este camino, es necesario tener presente que habrá de pagarse un alto costo político. Pero no podemos silenciar la circunstancia inaceptable de que se produzcan retiros por jubilación de personas en plena capacidad de trabajo cuando por otra parte incapacidades o muertes prematuras sumen en el desamparo a familias de trabajadores jóvenes o éstos no pueden contraer matrimonio ante la inseguridad económica que les puede traer la falta de una remuneración adecuada a sus necesidades familiares o ante la eventualidad del desempleo. Esta circunstancia se presenta con características realmente insólitas en actividades en las cuales el retiro se produce con muy pocas restricciones en cuanto a edades y con una permanente actualización de haberes (31).

El retiro del trabajador a una edad prematura, considerando las condiciones actuales de la economía, ocasiona por otra parte una competencia ruinosa en perjuicio del trabajador joven ya que tiene un margen a su favor derivado de su haber jubilatorio y de la circunstancia de que al ofertar su trabajo de hecho exime a su empleador de cargas sociales, lo que facilita su contratación desplazando a aquél.

El desequilibrio entre la población activa y pasiva de nuestras Cajas de Jubilaciones queda patentizado a través de las cifras de los Cuadros nros 3 y 4, que demuestran el progresivo deterioro de la relación existente entre ambas.

Las cifras mencionadas presentan una situación anormal para el sistema pre-

visional existente aunque por sí solas sean insuficientes para ponernos en el camino de las soluciones. En el mismo estudio del cual las hemos extraído se indica que entre 1950 y 1961 la evolución ascendente de ciertos rubros importantes ha sido la siguiente:

Ingresos al sistema	23,8%
Pagos a beneficiarios	37,7%
Gastos administrativos	26,2%
Fondo acumulado	20,0%

CUADRO No 3

Relación jubilados y pensionados s/población económicamente activa atribuible a las Cajas Nacionales de Previsión

Año	%
1960	12,1
1965	16,2
1970 (estimado)	19,4

Fuente: Instituto Nacional de Previsión Social, Boletín No 85, Buenos Aires, 1965, pág. 515.

CUADRO No 4

Relación jubilados y pensionados s/población total

Año	%
1947	0,8
1960	3,6
1965	4,7
1970 (Estimado)	5,6

Fuente: Instituto Nacional de Previsión Social, Boletín No 85, Buenos Aires, 1965, pág. 516.

Veremos más adelante cómo se han comportado los índices demográficos

ya que a menudo a ellos se les puede adjudicar una importante gravitación en el desequilibrio de los sistemas de seguridad social o en los menos ambiciosos de carácter simplemente previsional o asistencial. Analizemos otras cifras que nos daran nuevas pautas para el juzgamiento del régimen vigente.

El ritmo de crecimiento anual de los beneficios en vigor que surge del Cuadro N<sup>o</sup> 5, nos permite comprobar por lo pronto que no ha existido una política constante en esa materia. Los altibajos que inexplicablemente se producen solo pueden fundamentarse en razones financieras de corto plazo, disponibilidades de tesorería diríamos, que, sin juzgarlas, demuestran las interferencias que soporta el sistema.

CUADRO N<sup>o</sup> 5

CAJAS NACIONALES DE PREVISION  
Beneficios en Vigor  
 (Incremento sobre año anterior)

Año	%
1951	19.0
1952	15.9
1953	15.8
1954	30.0
1955	21.0
1956	10.2
1957	8.6
1958	8.7
1959	10.0
1960	10.1
1961	9.0
1962	10.0
1963	9.1
1964	4.5
1965	7.2
1966	4.2
1967	1.6
1968	9.2
1969	3.7
1970	6.7
1971	2.8
1972	2.6

Fuente: Subsecretaría de Seguridad Social. Revista de Seguridad Social Buenos Aires, N<sup>o</sup> 55/60, Enero - Junio 1973, pág. 255.

Para corroborar nuestro aserto en cuanto a la dependencia de las presta-

ciones con respecto a los ingresos del sistema, observemos el Cuadro No 6.

Si bien la paridad de cifras de ingresos y egresos podría demostrar la vigencia de un régimen de financiación a cargo de la clase activa equilibrado, la realidad bien notoria es que se ha efectuado simplemente un reparto de recaudaciones, limitando al monto de las mismas las prestaciones, insuficientes y crónicamente en mora.

Agreguemos como datos ilustrativos que en 1970 se comprobó la existencia de un 6% de beneficiarios a quienes por diversas razones no les correspondía percibir prestaciones y que en razón del fallecimiento de otros, no registrado en tiempo, el sistema bancario retenía la suma de m\$.n. 29.594.874.363,- inmovilizando así una masa de dinero sumamente importante en perjuicio del régimen nacional de previsión (32).

#### CUADRO No 6

#### CAJAS NACIONALES DE PREVISION

<u>Año</u>	<u>Ingresos</u> <u>(millones de m\$.n.)</u>	<u>Egresos</u>
1962	500.36	482.98
1963	654.94	665.87
1964	1.008,48	912,27
1965	1.371.44	1.161,92
1966	1.699,70	1.784.26
1967	2.919.53	2.633.14
1968	3.170.42	3.310.93
1969	3.370.87	3.395.90
1970	4.059.30	4.022.03

Fuente: Revista de Seguridad Social, Buenos Aires, marzo de 1971, pág. 517.

De acuerdo con las mismas fuentes existían un total de 1.372.183 beneficiarios de ambos sexos, entre jubilados y pensionados, con una edad promedio de 69 años.

Interesante resulta constatar que sobre 963.232 jubilados, 615.071 eran casados o sea un 63.9% sin poder precisarse cuántas de estas parejas recibían doble prestación, marido y mujer.

La falta de sustento financiero de nuestro regimen previsional y uno de los ajustes que a nuestro juicio el mismo requiere y al cual ya nos referimos antes, radica en la edad de retiro, la que guarda íntima relación con la tasa de aportes y contribuciones de afiliados activos (empleados y empleadores, independientes, etc.). De acuerdo a un estudio técnico practicado en 1970, citado antes (33), sobre la base de estimar las prestaciones individuales en un 70% de la remuneración nominal resulta necesaria una tasa de aporte señalada en el Cuadro N° 7.

Como el sistema vigente permite el ingreso de aproximadamente el 21% en concepto de aportes, resulta que la edad de retiro debe situarse entre los 60 y 65 años, es decir a límites superiores a los actuales.

Téngase en cuenta además que el promedio de las expectativas de vida viene en constante aumento, lo cual agrava cada día el problema al incrementarse la clase pasiva.

CUADRO N° 7

<u>Edad de retiro</u> (Años)	<u>Aporte</u> (%)
50	55.65
55	38.85
60	26.67
65	17.50
70	11.13
75	6.44

Fuente: Revista de Seguridad Social, Buenos Aires, enero 1971, pág. 25.

El estudio de la Facultad de Ciencias Económicas ha constatado tal fenómeno, tal como resulta del Cuadro N° 8.

Las tablas de mortalidad vienen modificándose periódicamente por lo cual podemos conjeturar la magnitud del problema en un futuro no lejano.

Continuando esas tendencias se advierte que en plazo relativamente breve el total de prestaciones excederá los recursos normales de las Cajas.

CUADRO No 8

Vida media de la población argentina  
(en años)

Concepto	1914	Censo 1947	1960
Al nacer	47.0	61.7	66.0
Para el trabajo	25.3	32.8	34.4
Para el retiro	6.5	10.6	13.1
% retiro s/trabajo	25.7	32.2	38.1

Fuente: Revista de Seguridad Social, Bs.As. 1/71 (pag. 1/64), 2/71 (pag. 105/62) y 3/71 (pág. 205/82). Informe Fac. Ciencias Económicas de Bs.As. s/convenio con Min. Bienestar Social y Universidad de Bs.As., 1970.

Nuestra opinión en este punto quiere ser totalmente objetiva y si en algún sentido debiera orientarse sería desde luego hacia la protección integral del trabajador y de su familia frente a todas las contingencias biológicas o estados de necesidad que pudieran afectarle. El límite está dado necesariamente por las disponibilidades financieras y ante la limitación de éstas solo queda la solución ya mencionada: regular racionalmente los beneficios, procurando que todo aquél que esté en condiciones de producir bienes o servicios aporte su esfuerzo solidario a la comunidad.

Una mejora en las condiciones generales de la economía traerá aparejada una reducción de los requerimientos de la seguridad social a condición de que tal mejora signifique una mayor proporción del ingreso nacional en beneficio de la clase potencialmente cubierta por aquélla. Países de alto nivel de vida como Estados Unidos no deben afrontar problemas de magnitud ya que los ingresos normales del trabajador le permiten cubrir sus necesidades corrientes y derivar parte de los mismos para acontecimientos imprevistos.

Ajustado así el sistema y logrado el consenso para el mismo, habrá llegado el momento de concretar integralmente un plan de seguridad social abogando por un tratamiento adecuado y diferencial para la familia del trabajador, que //

no signifique otra cosa que equiparar a éste con aquéllos cuyas cargas sean menores o simplemente no existan. Se trata de equidad y solidaridad social y no de privilegios ni prebendas.

#### 6 - El factor demográfico

En este trabajo hemos tratado de aportar fundamentos para tal política habiendo hecho especial hincapie quizás en aquéllos de índole social. Pero no deberíamos omitir otros que tienen gran importancia para la República Argentina. Están referidos a aspectos demográficos y económicos y vienen a sumarse a aquéllos.

Nuestro país, con una tasa de crecimiento reducida, debe dar decidido impulso al aumento de la natalidad. Así lo requiere el equilibrio social, que necesita una clase activa suficientemente numerosa como para mantener el sector pasivo en aceptables condiciones de vida y la economía nacional en desarrollo que necesita brazos y cerebros para lograr sus metas.

El fenómeno se agudiza por la circunstancia universalmente comprobada del aumento de la vida media de la población al cual por cierto no escapa nuestro país, tal como indica en el Cuadro N° 8.

La mayoría de los países de Latinoamérica tiene altos índices de natalidad. Son una excepción la República Argentina, Uruguay, Chile y Puerto Rico. Mientras la población total de Latinoamérica se duplicará, según estimaciones oficiales, en el curso de aproximadamente 26 años, nuestro país requerirá, salvo aportes inmigratorios importantes, 46 años (34).

La tasa de crecimiento se redujo según la misma fuente del 1.7% de promedio para el período 1950/60 al 1.5% para el decenio 1960/70; siendo la más baja de América Latina, con excepción de Uruguay que registra el 1.2%.

En el cuadro N° 9 se demuestra cómo evolucionará la población en algunos países de dicha región entre 1970 y el año 2.000.

Si se analiza un poco más cómo ha sido el crecimiento de nuestra pobla-

ción - ver Cuadro No 10- comprobaremos que la disminución de los índices de mortalidad, que van del 14.7% habitantes en 1920 al 8.4% en 1970, ha permitido compensar la baja de la natalidad, que pasa del 31.5% al 20.9% en los mismos años, disimulando un fenómeno que debe preocuparnos como argentinos. Basta para ello reflexionar sobre los significativos guarismos del Cuadro No 10.

CUADRO No 9

Evolución de la población

Territorio	1970	Estimada para año 2.000
América Latina	267.144	621.168
Argentina	23.323	36.577
Brasil	92.238	201.230
México	48.313	126.179
Colombia	22.160	57.875

Fuente: INDEC

CUADRO No 10

Tasas demográficas por 1.000 habitantes  
para el total del país

Año	Natalidad	Mortalidad	Migraciones	Crecimiento anual
1920	31.5	14.7	4.5	21.3
1930	28.7	12.2	6.3	22.8
1940	24.0	10.7	1.0	14.3
1950	25.5	9.0	9.3	25.8
1960	22.7	8.6	2.7	16.8
1970	20.9	8.4	1.2	13.7

Fuente: INDEC

Queremos insistir en un concepto que nos parece sumamente importante en cuanto a la relación demografía-seguridad social. Pensamos que el pro-

blema del crecimiento natural de la población no se va a solucionar por la mejora de las condiciones materiales de vida. Está comprobado que en nuestro país precisamente aquellas familias más prolíficas se ubican en los estratos económicamente débiles. Pero aspiramos, ello constituye la médula de nuestra tesis, a que ninguna familia se encuentre ante la necesidad de afrontar la inseguridad socio-económica a causa de la existencia de los hijos y a que con una adecuada política se estimule la creación y existencia de núcleos familiares sólidos en los que cada nuevo hijo no aparezca como un elemento de deterioro sino que constituya más bien la realización de una esperanza, que será también esperanza para el futuro de la Patria.

El Plan Trienal del Gobierno (1973) hace referencia al problema de la baja natalidad expresando que esa tendencia "puede moderarse en su intensidad mediante una política de protección a la familia, por la cual el tener hijos no sea económicamente gravoso".

- 
- (22) Subsecretaría de Previsión Social, "Revista de Seguridad Social", Buenos Aires, N° 1, julio de 1968, págs. 109/11.
  - (23) Buena parte de la información referente a la Unión Soviética, se ha obtenido de dos obras: "Codice Sovietico della Famiglia" (traducción del texto original ruso de Giorgio Krajskj), Edición italiana de Fausto Capriotti, bajo la dirección de Mario Matteucci, Roma, 1947 y Tomaso Napolitano "Maternità e infanzia nella U.R.S.S. - Saggi di Legislazioni Sovietica", Padova, 1934.
  - (24) Dino Jarach, "Problemas Económico-Financieros de la Seguridad Social", Editorial Depalma, Buenos Aires, 1944, pág. 23.
  - (25) Humberto A. Podetti "Los problemas, principios y política de la seguridad social y el régimen nacional de previsión", Revista de Jurisprudencia Argentina N° 3508, Buenos Aires, marzo 17 de 1970, págs. 2/11.
  - (26) Proyecto Argentino de Seguridad Social", Buenos Aires, 1965, Pág. 2.8 Las mayúsculas se consignan así en el texto original.
  - (27) Proyecto de modificación al sistema nacional de previsión social. Análisis financiero y demográfico' (Acompaña proyecto de ley del P.E. al Hon. Congreso sobre modificaciones del sistema nacional de previsión social), Instituto Nacional de Previsión Social, Buenos Aires, Boletín n° 85, pág. 496, año 1965.

- (28) Subsecretaría de Seguridad Social "Revista de Seguridad Social" (Estudio sobre el régimen nacional de Previsión Social), Buenos Aires, Enero de 1971, pág. 35.
- (29) Idem, N.º 6, Buenos Aires, diciembre de 1968, pág. 600.
- (30) Confr. Félix León, "La Previsión en la Seguridad Social", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973.
- (31) Confr. Poder Ejecutivo Nacional, "Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional", Buenos Aires, diciembre 1973, pág. 123.
- (32) Subsecretaría de Seguridad Social "Censo de Beneficiarios de las Cajas Nacionales de Previsión" (Ley n.º 18.842/70), Buenos Aires.
- (33) Ver llamada (7)
- (34) Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), "Censo Nacional de Población, Familia y Viviendas - 1970 (Resultados Provisionales)", Buenos Aires.

CONCLUSIONES

Podríamos sintetizar cuanto hemos expuesto, en las siguientes consideraciones:

- 1) Integrando cada hombre una familia, tanto la actividad económica como la seguridad social no pueden desentenderse de la suerte de la misma.
- 2) Los derechos de la familia fueron reconocidos y regulados en el ámbito civil, en una primera etapa, y luego en el socio-económico. La legislación laboral tomó entonces notable incremento, cobrando vigencia aquélla referida específicamente a la seguridad social de la familia.
- 3) Los progresos de las ciencias económicas y sociales permitieron advertir cada vez más claramente la importante función de la familia. Prescindiendo de enfoques doctrinarios, razones demográficas han dado sustento en numerosos países, a una "política familiar".
- 4) Para que una política tal pueda desarrollarse en forma estable es menester clarificar conceptualmente la institución familiar y esbozar, en forma tentativa al menos, un programa de derechos políticos de la misma.
- 5) La seguridad social de la familia que históricamente se procuraba en el seno de la misma, cuando no se reducía como en nuestros días a la sociedad paterno-filial, o dependía de un sentimiento paternalista, se ha transformado hoy en un derecho cada vez mejor reconocido. Pero no constituye por cierto una panacea para los males que sufre la humanidad por razones de indigencia.
- 6) El financiamiento de la seguridad social constituye un aspecto demasiado frecuentemente descuidado. Su implementación requiere un estudio de las condiciones económicas, financieras y demográficas a fin de establecer metas realistas y encuadradas dentro del marco más amplio de la política global del país.

- 7) Las cargas consiguientes de un programa de tal naturaleza pueden recaer sobre los trabajadores, sobre los empleadores, sobre el Estado o sobre dos o las tres categorías indicadas. Pero deben analizarse las consecuencias del sistema por el cual se opte sobre la actividad económica ya que por efectos de la traslación pueden finalmente incidir sobre un sector al cual se pretende en realidad liberar de las mismas.
- 8) Frente a dichas opciones, opinamos que los beneficiarios potenciales del sistema, es decir la clase activa, debe cargar con una parte del costo a fin de que adquiera mayor conciencia social y no pierda su personalidad ante lo que podría aparecer como un Estado paternalista.
- 9) Las clases activas y pasivas deben tener iguales derechos en cuanto a los subsidios o asignaciones familiares.
- 10) La seguridad social en la República Argentina, si bien señala notables progresos en los últimos treinta años, acusa deficiencias en cuanto a la falta de cobertura de numerosos riesgos y a la forma improvisada en que se va desarrollando. No se han practicado suficientes estudios actuariales ni de factibilidad a largo plazo. Como consecuencia, nuestro sistema, basado todavía en forma preponderante en las jubilaciones y pensiones, tiene un endeble estructura financiera.
- 11) El grupo familiar en cuanto tal se encuentra en una etapa incipiente en lo que respecta a este punto, aun cuando se puede comprobar una tendencia hacia una mejor protección.
- 12) El aporte del producto bruto nacional destinado a la seguridad social ha alcanzado un tope difícilmente superable. Teniendo en cuenta el desajuste financiero del sistema, parece urgente racionalizar el mismo atribuyendo las prestaciones a los sectores más necesitados, manteniendo en actividad a quienes están en condiciones de continuar sus servicios hasta una edad que deberá ser superior a la establecida hoy. Para ello deberá pagarse un pre-

cio político de considerable magnitud.

- 13) La reforma de nuestro sistema de seguridad social, de por sí incompleto, debe tender a la consolidación de la familia cubriendo los riesgos de los trabajadores jóvenes. A las razones de equidad y solidaridad sociales se agrega, en el caso de la República Argentina, la necesidad de aumentar la tasa de natalidad que acusa una tendencia decreciente con riesgo de deteriorar el necesario equilibrio entre las clases activas y pasivas y privar a nuestro desarrollo económico del aporte humano sobre el cual se ha de sustentar.

## APENDICE

### LEGISLACION NACIONAL

(Hasta Ley Nº 20.412/73)

#### 1. Seguridad social de la familia

##### 1.1. Necesidades corrientes

- 1.1.1. Salario familiar
- 1.1.2. Subsidio de salario único
- 1.1.3. Jubilaciones y pensiones.
- 1.1.4. Alimentación
- 1.1.5. Vestido
- 1.1.6. Empleo
- 1.1.7. Impuestos

##### 1.2. Necesidades extraordinarias

- 1.2.1. Matrimonio
- 1.2.2. Maternidad
- 1.2.3. Nacimiento
- 1.2.4. Muerte
- 1.2.5. Viudez
- 1.2.6. Enfermedad e invalidez
- 1.2.7. Desempleo
- 1.2.8. Casos penales

##### 1.3. Patrimonio familiar

- 1.3.1. Bien de familia
- 1.3.2. Vivienda
- 1.3.3. Mobiliario y útiles
- 1.3.4. Propiedad.
- 1.3.5. Ahorro

##### 1.4. Servicios no pecuniarios

- 1.4.1. Educación y capacitación.

- 1.4.2. Transporte
- 1.4.3. Vacaciones y turismo
- 1.4.4. Servicio doméstico.
- 1.4.5. Servicios sociales.
- 1.4.6. Servicio militar.

## 1. Seguridad Social de la Familia

### Constitución Nacional

24.10.57, Artículo 14, agregado: El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial la ley establecerá la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

### Leves

- Nº 17.303/67 - Creación del Fondo Fiduciario de Promoción y Asistencia de la Comunidad.
- Nº 17.575/67 - Reestructuración de los organismos nacionales de previsión.
- Nº 18.610/70 - Estructuración y reglamentación de obras sociales estatales, mixtas y de asociaciones profesionales. Creación del INOS y del Registro Nacional de Obras Sociales.

### Decretos

- Nº 5262/61 - Creación de la Comisión de Estudios de Seguridad Social.
- Nº 5563/61 - Designación de un Subsecretario de Seguridad Social.
- Nº 6967/61 - Comisión de Estudios de Seguridad Social; funciones.
- Nº 4504/62 - Normas para el funcionamiento de la Subsecretaría de Seguridad Social.
- Nº 1872/65 - Código de Trabajo y Seguridad Social: comisión estudio anteproyecto Libro del Trabajo.
- Nº 5284/67 - Creación del Consejo Técnico de Seguridad Social.
- Nº 662/70 - Creación del Consejo Asesor de Seguridad Social.

1.1. Necesidades corrientes de la Familia

1.1.1. Salario Familiar

Constitución Nacional

24-10-57, Artículo 14, agregado

Leves

- Nº 12.921/46 - Creación del Instituto Nacional de las Remuneraciones.
- D.L. Nº 7.913/57 - Salario Familiar para personal de comercio.
- D.L. Nº 7.914/57 - Salario Familiar para personal de industria.
- D.L. Nº 16.811/57 - Caja de Subsidios Familiares para empleados de comercio.
- Nº 15.223/59 - Amplía alcances y da nuevas normas al Salario Familiar.
- Nº 15.329/60 - Asignación familiar para personal rural.
- Nº 16.459/64 - Sobre salario vital, mínimo y móvil.
- D.L. Nº 8.591/65 - Asignación familiar personal puertos del interior.
- Nº 17.617/68 - Monto salario familiar personal de la industria.
- Nº 18.017/68 - Asignación por cónyuge, hijos, familia numerosa y escolaridad.
- Nº 18.266/69 - Modifica Ley 18.017.
- Nº 18.561/70 - Modifica Ley 18.017 y 18.266.
- Nº 19.217/71 - Asignación por adopción y por hijos bajo tutela. Modifica Ley Nº 18.017/68.
- Nº 19.523/72 - Asignación por ayuda escolar primaria. Amplía Ley nº 18.017.
- Nº 19.599/72 - Asignación por vacaciones. Amplía Ley nº 18.017.
- Nº 20.262/73 - Aumento asignación por hijo incapacitado.

Decretos

- Nº 12.666/45 - Salario familiar para empleados de las Compañías de Seguros y afines.
- Nº 15.169/56 - La familia en el trabajo rural.
- Nº 8.879/57 - Modifica Decreto 7.913/57.
- Nº 6.723/58 - Reglamentario Decreto 7914/57.
- Nº 3.225/60 - Normas de aplicación Ley 15.223.
- Nº 8.456/63 - Asignación por esposa.
- Nº 1.799/64 - Asignación por esposa.
- Nº 5.646/64 - Subsidio familiar para personal de la industria.
- Nº 5.647/64 - Subsidio familiar para personal del comercio.
- Nº 7.374/64 - Reglamentación Ley 16.459.
- Nº 3.256/65 - Asignaciones familiares personal de estiba.
- Nº 8.620/68 - Incorporación de empleados públicos al régimen de subsidios y asignaciones familiares.

1.1.2 Subsidio de salario único

Leves

- Nº 18.017/68 - Inválido a cargo de su esposa.

1.1.3. Jubilaciones y Pensiones

Constitución Nacional

- 24-10-57 - Artículo 14, Agregado.

Leves

- Nº 1.420/85 - Retiro de maestros.
- Nº 2.219/86 - Jubilación empleados de la Administración Nacional.
- Nº 4.349/04 - Ley Orgánica sobre Previsión Social, crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles.
- Nº 6.953/15 - Caja Gremial de Jubilaciones para Ferroviarios.

- 16
- Nº 10.650/19 - Reforma Ley Nº 6.953/15.
  - Nº 11.110/21 - Caja de Jubilaciones y Pensiones para Empresas de Servicios Públicos.
  - Nº 11.232/23 - Jubilaciones y Pensiones para bancos privados.
  - Nº 11.575/29 - Complementa Ley Nº 11.232/23.
  - Nº 16.602/64 - Jubilación de no videntes.
  - Nº 17.040/66 - Gestores de jubilaciones
  - Nº 17.310/67 - Reforma del régimen jubilatorio.
  - Nº 17.388/67 - Deroga disposiciones que anulen jubilaciones y pensiones a penados e inhabilitados.
  - Nº 17.575/67 - Reestructuración del sistema jubilatorio.
  - Nº 18.037/68 - Jubilación de trabajadores en relación de dependencia.
  - Nº 18.038/68 - Jubilación de trabajadores autónomos.
  - Nº 18.464/69 - Régimen jubilatorio para jueces y funcionarios judiciales.
  - Nº 18.820/70 - Régimen de recaudación de las Cajas Nacionales de Previsión. Creación de la Dirección Nacional de Previsión Social.
  - Nº 18.910/70 - Pensiones a la vejez y por invalidez.
  - Nº 18.916/70 - Modifica Leyes nº 18.037 y nº 18.038.
  - Nº 19.007/71 - Jubilación de docentes.
  - Nº 19.032/72 - Creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para jubilados y pensionados.

#### Decretos

- Nº 29.174/44 - Creación del Instituto Nacional de Previsión Social.
- Nº 31.665/44 - Régimen Previsional para el Comercio.
- Nº 9.316/46 - Reconocimiento y reciprocidad servicios de diferentes Cajas.

- ( 2 )
- Nº 12.689/60 - Régimen especial para trabajadores independientes.
  - Nº 5.719/67 - Nuevo régimen para trabajadores independientes.
  - Nº 995/30 - Jubilaciones personal municipal de la Ciudad de Buenos Aires.

#### 1.1.4. Alimentación.

##### Leves

- Nº 15.837/61 - Comedores escolares: funcionamiento.
- Nº 16.459/64 - Salario vital mínimo y móvil.
- Nº 17.156/67 - Convención sobre prestación de alimentos en el extranjero.
- Nº 18.612/69 - Facultad al Poder Ejecutivo para convenir la creación y mantenimiento de comedores escolares.

##### Decretos

- Nº 145.389/43 - Remesas de alimentos al exterior para consumo familiar.
- Nº 3.750/46 - Estatuto del tambero mediero.
- Nº 22.240/46 - Remesas de alimentos al exterior para consumo familiar; facultades de las Aduanas.
- Nº 802/70 - Reglamentario Ley 18.612 sobre comedores escolares.
- Nº 1.440/70 - Campaña de orientación para el consumo de productos alimenticios.

#### 1.1.5. Vestido

##### Leyes

- Nº 16.459/64 - Salario vital, mínimo y móvil.

#### 1.1.6. Empleo

##### Leves

- Nº 8.999/12 - Creación del Departamento Nacional del Trabajo y de un registro de colocaciones.

- Nº 9.148/13 - Registro de colocaciones.
- Nº 12.101/34 - Modifica Ley Nº 9.148.
- Nº 12.102/34 - Agencias particulares de colocación; modifica Ley Nº 9.661.
- Nº 12.635/40 - Convenios con familias de agricultores extranjeros para su radicación.
- Nº 13.591/49 - Dirección Nacional del Servicio de Empleo: creación.

#### Decretos

- Nº 35.188/44 - Cancelación permisos a agencias de colocaciones.
- Nº 499/62 - Supresión Dirección Nacional del Servicio de Empleo.
- Nº 8.341/65 - Bolsa de Trabajo para rurales; creación.

#### 1.1.7. Impuestos

#### Leves

- Nº 11.287 (Texto ordenado por Decreto 1427/68) Impuesto a la transmisión gratuita de bienes.
- Nº 11.682 (Texto ordenado por Decreto 3523/68) Impuesto a los réditos.
- Nº 29.046/72 - Supresión impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

#### Decretos

- Nº 178/58 - 14.835/60, 3.804/63 y 6.245/68 - Reglamentación impuesto a la transmisión gratuita de bienes.
- Nº 3.745/65 - Texto ordenado del impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes.
- Nº 9.568/67 - Reglamentario Ley nº 11.287.

## 1.2. Necesidades Extraordinarias

### 1.2.1. Matrimonio

#### Leves

- Nº 12.383/38 - Prohibición de despido por causa de matrimonio.
- Nº 17.531/67 - Excepción del Servicio Militar por matrimonio.
- Nº 18.017/68 - Asignación para trabajadores.
- Nº 18.338/69 - Licencias para trabajadores privados y del Estado.

### 1.2.2. Maternidad

#### Leves

- Nº 5.291/07 - Licencia por maternidad.
- Nº 11.317/24 - Protección de la maternidad en las actividades laborales.
- Nº 11.932/34 - Descanso a las madres en la jornada de trabajo para amamantar a sus hijos.
- Nº 11.933/34 - Prohibición trabajo mujeres grávidas.
- Nº 12.111/34 - Protección a la maternidad para empleadas y obreras del Estado.
- Nº 12.339/36 - Licencia por maternidad a empleadas y obreras particulares.
- Nº 12.341/36 - Creación de la Dirección de Maternidad e Infancia dependiente del Departamento Nacional de Higiene.
- Nº 12.368/38 - Amplía Ley nº 12.111.
- D.L. nº 12.459/57 - Subsidio por maternidad.
- Nº 18.017/68 - Asignación y descanso pre y post parto para trabajadoras.

#### Decretos

- Nº 80.229/36 - Reglamenta Ley nº 11.933 y crea la Caja de Maternidad.

- Nº 93.186/36 - Amplía Decreto 80.229/36.
- Nº 101.341/37 Reglamenta Ley Nº 12.341.
- Nº 5.520/38 - Reglamenta Ley Nº 12.341.
- Nº 24.335/44 - Subsidios por maternidad.
- Nº 4.073/58 - Crea la Dirección Nacional de Seguridad y Protección Social de la Mujer.
- Nº 5.170/58 - Bonificación por maternidad.
- Nº 4.714/71 - Reglamentario Ley 18.610.

### 1.2.3. Nacimiento

#### Leyes

- Nº 18.017/68 - Asignación para trabajadores.
- Nº 18.338/69 - Licencias para trabajadoras.

#### Decretos

- Nº 24.335/44 - Pago de prima por hijo nacido.

### 1.2.4. Muerte

#### Leyes

- Nº 9.688/15 - Sobre accidentes del trabajo, modificada y ampliada por Ley 12.631, 12.647, 13.639, 15.448, 18.018 y 18.913 y Decretos Leyes nº 650/55, 5006/56, 7604/57 y 4834/58.
- Nº 11.729/34 - Indemnización empleados de comercio.
- Nº 12.981/47 - Indemnización para Encargados de Casas de Renta.
- Nº 16.600/64 - Seguro de vida para personal rural.
- Nº 11.682 (Texto ordenado por Decreto Nº 3523/68) - Impuesto a los réditos.
- Nº 18.037/68 - Jubilación de trabajadores en relación de dependencia.
- Nº 18.038/68 - Jubilación de trabajadores autónomos.

- Nº 18.338/69 - Licencias para trabajadores por duelo familiar.  
Nº 18.610/70 - Creación del Instituto Nacional de Obras Sociales.  
Nº 19.316/71 - Servicios sociales para trabajadores rurales.

Decretos

- 14/1/16 - Reglamentario Ley nº 9.688 sobre accidentes del trabajo.  
25/6/18 - Accidentes del trabajo; forma de pago de indemnizaciones.  
Nº 4.714/71 - Reglamenta Ley Nº 18.610.

1.2.5. Viudez

Leyes

- Nº 17.531/67 - Excepción del servicio militar al hijo de madre viuda.

1.2.6. Enfermedad e invalidez

Leyes

- Nº 9688/15 - Sobre accidentes del trabajo, ampliada por Leyes Nros. 12.631, 12.647, 13.639, 15.448, 18.018 y 18.913 y Decretos Leyes nº 650/55, 5005/56, 7604/57, 7606/57 y 4834/58.  
Nº 15.924/61 - Institución del Crédito Nacional de Ayuda al Lisiado.  
Nº 16.459/64 - Salario vital, mínimo y móvil.  
Nº 16.602/64 - Jubilación de no videntes  
Nº 16.600/64 - Seguro de vida para personal rural.  
Nº 18.017/68 - Asignación a trabajadores para esposo inválido total.  
Nº 18.037/68 - Jubilación trabajadores en relación de dependencia.  
Nº 18.038/68 - Jubilación trabajadores autónomos.  
Nº 18.610/70 - Creación del Instituto Nacional de Obras Sociales.

- 14
- Nº 18.910/70 - Pensiones a la vejez y por invalidez. Modifica Ley  
Nº 13.478 sobre pensiones a la vejez
- Nº 19.316/71 - Servicios sociales para trabajadores rurales
- Nº 20.262/73 - Aumento asignación por hijo incapacitado.

Decretos

- 14/1/16 - Reglamentación Ley nº 9.688 sobre accidentes del  
trabajo.
- 25/6/18 - Accidentes del trabajo; forma de pago de las indem-  
nizaciones.
- 11/5/34 - Accidentes del trabajo: causas no laborables de en-  
fermedad.
- 13/11/34 - Accidentes del trabajo: no exigencia exclusiva del  
factor trabajo en casos de incapacidad.
- 27/12/34 - Accidentes del trabajo: no exigencia exclusiva del  
accidente como factor de enfermedad.
- Nº 81.566/36 - Inclusión de otras enfermedades profesionales en la  
Ley Nº 9.688.
- Nº 97.136/37 - Accidentes del trabajo: se incluye todo infortunio rela-  
cionado con el trabajo.
- Nº 106.696/37 - Accidentes del trabajo: incapacidad absoluta y perma-  
nente.
- Nº 106.234/41 - Accidentes del trabajo, modifica Decreto 14/1/16.  
Reglamenta Ley nº 9.688.
- Nº 114.855/42 - Accidentes del trabajo. Suspende temporariamente  
Decreto nº 106.234/41.
- Nº 136.439/42 - Accidentes del trabajo. Modifica Decreto 14/1/16.

- Nº 31.665/44 - Jubilación por invalidez.
- Nº 9.652/53 - Accidentes del trabajo. Modifica Decreto 14/1/16.
- Nº 650/55 - Accidentes del trabajo. Modifica Ley Nº 9.688.
- Nº 5.005/56 - Accidentes del trabajo. Deroga Decreto 650/55 con una excepción.
- N) 7.604/57 - Accidentes del trabajo. Modifica artículo 26, Ley Nº 9.688.
- Nº 7.606/57 - Accidentes del Trabajo. Sustituye artículo 14 Ley Nº 9.688.
- Nº 4.834/58 - Accidentes del trabajo: sustituye artículo 9 Ley Nº 9.688.
- Nº 4.894/61 - Accidentes del trabajo. Incluye el "mal de los ras-trojos".
- Nº 1.799/63 - Confirma resolución CASFEC sobre subsidio por esposa e invalidez de esposo.
- Nº 391/67 - Accidentes del trabajo: modifica Decreto 14/1/16.
- Nº 3.177/71 - Pensiones por invalidez, normas para su otorga-miento.
- Nº 4.714/71 - Reglamenta Ley nº 18.610.

#### 1.2.7. Desempleo

##### Leyes

- Nº 11.590/32 - Censo de desocupados.
- Nº 11.591/32 - Pasajes gratuitos para desocupados que fueran a ta-reas de cosecha.
- Nº 11.896/34 - Creación de la Junta Nacional para combatir la De-socupación.
- Nº 13.591/49 - Creación de la Dirección Nacional del Servicio de Empleo.

- 5
- Nº 15.696/60 - Creación Fondo Subsidios por Desempleo.
  - Nº 17.250/67 - Seguro Desempleo Industria de la Construcción.
  - Nº 17.258/67 - Desempleo industria de la construcción.
  - Nº 17.392/67 - Modifica parcialmente la Ley nº 17.258.

Decretos

- 19/12/83 - Comisión Nacional para combatir la desocupación.
- Nº 5.905/67 - Reglamenta Ley nº 17.258.

1.2.8. Casos penales

Leyes

- Nº 13.944/50 - Delito de incumplimiento de los deberes de asistencia familiar.
- Nº 17.988/67 - Jubilaciones y pensiones de condenados criminalmente e inhabilitados.

Decretos

- N) 28.938/44 - Trabajo de liberados y excarcelados.

1.3. Patrimonio Familiar

1.3.1. Bien de Familia

Constitución Nacional

- 24.10.57 artículo 14, agregado

Leyes

- Nº 14.394/54 ; Régimen sobre bien de familia

Decretos

- Nº 2.513/60 - Reglamenta Ley nº 14.394 sobre bien de familia
- Nº 38/63 - Modifica Decreto nº 2513/60 sobre bien de familia.

1.3.2. Vivienda

### Constitución Nacional

24.10.57, artículo 14, agregado

#### Leves

- Nº 9.677/15 - Creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas.
- Nº /40 - Creación del Instituto Nacional de la Vivienda.
- DL Nº 28.169/44 - Estatuto del Peón.
- Nº 16.459/64 - Salario vital, mínimo y móvil.
- Nº 11.682 (Texto ordenado por Decreto 3523/68) - Impuesto a los réditos.
- Nº 18.610/70 - Creación del Instituto Nacional de Obras Sociales.
- Nº 19.929/72 - Créase el Fondo Nacional de la Vivienda.

#### Decretos

- Nº 109.788/37 - Reglamentación general de Sociedades de Ahorro para la Vivienda Familiar.
- Nº 100.038/41 - Reglamenta Sociedades de Ahorro para la Vivienda Familiar.
- Nº 3.750/46 - Estatuto del tambero mediero.
- Nº 34.147/49 - Reglamenta Ley Nº 28.169/44.
- Nº 16.651/59, 6.872/60, 368/63, y 7.416/67 - Reglamentación ganancias eventuales.
- Nº 1.431/68 - Impuesto a las ganancias eventuales.
- Nº 4.714/71 - Reglamenta Ley Nº 18.610.

### 1.3.3. Mobiliario y Útiles

#### Leves

- Nº 13.246/48 - Arrendamientos rurales y aparcerías.

#### 1.3.4. Propiedad

##### Leyes

Nº 11.287 (texto ordenado por

Decreto 1427/68) - Impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

Nº 20.046/72 - Suprime impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

##### Decretos

Nº 178/58, 14.835/60,

3.804/63, y 6.245/68 - Reglamentación impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

Nº 3.745/65 - Texto ordenado del impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

Nº 9.568/67 - Reglamenta Ley nº 11.287.

#### 1.3.5. Ahorro

##### Leyes

5/4/15 - Creación Caja Nacional de Ahorro Postal.

D.L. nº 14682/46 - Reorganización de la Caja Nacional de Ahorro Postal

Nº 17.574/58 - Promoción del ahorro familiar destinado al turismo.

#### 1.4. Servicios no pecuniarios

##### 1.4.1. Educación y capacitación

Nº 1.783/86 - Escuela de aprendices anexas a talleres ferroviarios.

Nº 16.459/64 - Salario, vital, mínimo y móvil.

Nº 17.396/67 - Subsidio por escolaridad.

Nº 17.564/67 - Subsidio por escolaridad personal estiba.

Nº 17.617/68 - Subsidio por escolaridad personal industria.

- Nº 18.017/68 - Asignación por escolaridad.
- Nº 18.037/68 - Jubilación trabajadores en relación de dependencia.
- Nº 18.038/68 - Jubilación trabajadores autonomos.
- Nº 18.338/69 - Licencias de trabajadores.
- Nº 19.523/72 - Asignación por ayuda escolar primaria. Modifica Ley nº 18.017.

Decretos

- Nº 14.358/44 - Modificado por Decreto 6648/45 y 963/46.
- Nº 8.573/46 - Integración Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional.
- Nº 23.573/46 - Reglamentación funcionamiento Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional.
- Nº 29.669/49 - Aprobación del Reglamento de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional.
- Nº 3.666/57 - Profesorado de Economía Doméstica: aprobación plan de estudios.
- Nº 8.672/64 - Organización de la Comisión de Aprendizaje.
- Nº 8.722/64 - Creación de la Comisión Nacional de Alfabetización y Edificación Escolar.
- Nº 8.162/67 - Reglamenta Ley nº 17.396.
- Nº 4.714/71 - Reglamenta Ley nº 18.610.

1.4.2. Transporte

Leves

- Nº 11.591/32 - Pasajes gratuitos para empleados y obreros desocupados para trabajos de cosecha.
- Nº 16.459/64 - Salario vital, mínimo y móvil.

#### 1.4.3. Vacaciones y Turismo

##### Constitución Nacional

24.10.57, artículo 14, agregado

##### Leyes

- Nº 11.729/34 - Preaviso, despido, vacaciones e indemnizaciones de empleados de comercio.
- Nº 14.574/58 - Régimen jurídico Dirección Nacional de Turismo. Créase el Fondo Nacional de Turismo y la sección "Turismo Social".
- Nº 16.459/64 - Salario vital, mínimo y móvil.
- Nº 18.338/69 - Licencias de trabajadores.
- Nº 19.599/72 - Asignación de vacaciones. Amplía Ley nº 18.017.

##### Decretos

- Nº 5.149/69 - Creación de la Comisión Nacional Asesora de Turismo Social.
- Nº 4.714/71 - Reglamenta Ley nº 18.610.

#### 1.4.4. Servicio Doméstico

##### Leyes

- D.L.Nº 326/56 - Reglamentación de Servicio doméstico.

##### Decretos

- Nº 7.979/56 - Reglamento Decreto Ley nº 326/56.

#### 1.4.5. Servicios Sociales

##### Leyes

- Nº 11.838 - Creación de la Junta Nacional de Ayuda al Niño.
- Nº 13.341/49 - Creación de la Dirección Nacional de Asistencia social.
- Nº 17.230/67 - Creación de la Comisión Nacional de Obras y Servicios Sociales.

- Nº 17.492/67 - Creación de la Dirección General de Asistencia Social en el ámbito de la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad.
- Nº 18.610/70 - Creación del Instituto Nacional de Obras Sociales.
- Nº 18.980/71 - Modifica Ley nº 18.610.
- Nº 19.032/71 - Creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.
- Nº 19.316/71 - Creación del Instituto de Servicios Sociales para las actividades rurales y afines.
- Nº 19.755/72 - Creación del Instituto Municipal de Obra Social.
- Nº 20.283/73 - Obra Social para conductores de taxis.
- Nº 20.344/73 - Disolución del Instituto Médico Mercantil Argentino.
- Nº 20.382/73 - Modificación de la Ley de Creación del Instituto Municipal de Obra Social.
- Nº 20.412/73 - Creación del Instituto de Obra Social del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Decretos

- Nº 24.499/45 - Mutualidades.
- Nº 20.492/49 - Reglamentario de la Ley nº 13.341.
- Nº 556/55 - Creación del Instituto Nacional de Acción Social.
- Nº 21.541/56 - Creación de la Comisión Nacional Asesora de Protección de Menores.
- Nº 1.044/68 - Competencia y funcionamiento de la Comisión Nacional de Obras y Servicios Sociales.
- Nº 3.033/68 - Fondo de Promoción Mutua.
- Nº 5.148/69 - Creación de la Comisión Nacional Asesora de Política de la Minoridad.
- Nº 4.714/71 - Reglamentario de la Ley nº 18.610.

1.4.6. Servicio Militar

Leyes

- Nº 17.531/67 - Excepciones al servicio militar por razones familiares.