

Revista Iberoamericana
DE
SEGURIDAD
SOCIAL

(Director: Luis Jordana de Pozas)



Mayo-junio 1952.

MADRID

Año I.-N.º 1.

REVISTA IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

M A D R I D

Dirección y Administración: Alcalá, 56. Madrid

La REVISTA IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL es bimensual, y está editada por el Instituto Nacional de Previsión, dependiente del Ministerio de Trabajo de España. Publica estudios, informaciones, documentos, legislación, bibliografía y extractos de revistas de todo el mundo, y en especial de Iberoamérica.

Los hechos, opiniones y doctrinas de los artículos publicados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. Queda autorizada su reproducción, siempre que se cite la procedencia.

Se publica, asimismo, un apéndice español de legislación y jurisprudencia que puede adquirirse con el número con un pequeño incremento en el precio de suscripción.

La correspondencia sobre redacción debe dirigirse a la Dirección de la Revista, y lo que se refiere a suscripción y abono, a la Administración de la Revista.

INDICE

	Páginas
PRESENTACIÓN...	7
I.—ESTUDIOS: <i>La enseñanza de la Seguridad Social.</i>	9
La enseñanza de la Previsión y la Seguridad Social...	11
Enseñanza profesional de los funcionarios de la Seguridad Social...	17
La enseñanza de la Seguridad Social en las Universidades...	29
La Seguridad Social coordinada con la educación primaria y la defensa de los montes...	33
La Seguridad Social en los estudios universitarios...	41
II.—ESTUDIOS MONOGRAFICOS:	
<i>La Seguridad Social en Bolivia</i> ...	51
III.—CRONICAS E INFORMACIONES	
Crónica del Seminario regional de Seguridad Social de Lima...	95
<i>Información iberoamericana</i> ...	101
Argentina...	101
Brasil...	101
Chile...	102
España...	103
República Dominicana...	106
<i>Otras noticias</i> ...	107
Alemania Occidental...	107
Bélgica...	107
Estados Unidos...	107
Francia...	108
Gran Bretaña...	109
Grecia...	110
Holanda...	110
Italia...	110
Estados Malayos...	111
Suiza...	111
Internacional...	112
IV.—DOCUMENTOS	
Fundamentos de la reglamentación de la Ley de Seguro social obligatorio en Venezuela...	117
Las enfermedades leves en el Seguro de Enfermedad en Alemania...	124

V.—LEGISLACION

Decreto-Ley sobre Seguro Social en El Salvador... .. 133

VI.—RECENSIONES

«Le maintien du pouvoir d'achat des pensions sociales»... .. 157
 «La Huelga»... .. 160
 «Tratado comparado de Seguridad Social»... .. 162
 «O Seguro Social, A industria brasileira. O Instituto dos Industriarios»... .. 164
 «A Previdencia Social no Brasil e no Estrangeiro»... .. 166
 «Crítica de la Seguridad Social»... .. 167
 «Las clases medias económicas»... .. 167
 «Anuario de Estadística de Trabajo 1949-50»... .. 169
 Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro. Installazione Sanitarie... .. 171

VII.—LECTURA DE REVISTAS

Servicio Social.

Willy Althertum: «A Greve como problema jurídico-social»... .. 175

Revista Brasileira de Estadística.

M. A. Teixeira de Freitas: «A Estadística e a Reforma Social»... .. 175

Servicio Social.

Joao Camilo de Oliveira Torres: «O patroo e os problemas de assistencias»... .. 177

Trabalho e Seguro Social.

«Contangeni dos periodos descontinuos de trabalho concluidos antes da vigencia da consolidação»... .. 178

Trabalho e Seguro Social.

Augusto Cesar Linhars da Fonseca: «Das incompatibilidades entre empregador e empregado como causa de rescitao do contrato de trabalho»... .. 178

Servicio Social.

Michel Haonagi: «O patroo e os problemas intereconomicos e a ascentao das clases trabalhadoras»... .. 178

Servicio Social.

H. J. Hargreaves: «O patroo e o problema da eduçao»... .. 179

Revista del Trabajo.

- Masjuán Teruel, Víctor: «Estudio acerca de las bases propuestas para la implantación de los Seguros sociales en Venezuela»... .. 179

Universidad de Antioquía.

- Miniati, Gino: «El control de precios»... .. 180

Derecho del Trabajo.

- Lascano, Guillermo: «Efectos de la huelga ilegal sobre el contrato de trabajo»... .. 180

Derecho del Trabajo.

- Deveali, Mario: «Orientaciones de la Seguridad Social en América»... .. 180

Seguridad Social.

- De los Santos, Simón B.: «Hospital Doctor Salvador B. Gautier»... .. 181

Revista de Seguridad.

- Pedemonte, Gotardo: «Causas y naturaleza de los accidentes fatales»... .. 181

Revista de Seguridad.

- Hord, R. H.: «La imperiosa necesidad de proteger la vista del obrero»... .. 182

Revista del Trabajo.

- Caldera (Rafael) y Rodríguez Navarro (Reinaldo): «La huelga en la legislación y en la vida laboral venezolanas»... .. 182

Revista de Ciencias Económicas.

- Almonacid (Pedro N.): «Problemas económicos internacionales de actualidad»... .. 182

Previsión Laboral.

- Herrero Nieto (Bernardino): «El Mutualismo inglés, como precedente y colaborador de los nuevos planes de Seguridad Social»... .. 184

Cuadernos hispanoamericanos.

- Martí Buñill (Carlos): «Estilo y profundidad de la Seguridad Social iberoamericana»... .. 185

Fomento Social.

- Hoffmann, Walter: «El pleno empleo y una política económica europea»... .. 186

Revista del Trabajo.

- Rubio Sáez (Crescencio): «Organización y avance del sentido social en la primera mitad del siglo XX»... .. 188

Política Social.

- Jordana de Pozas (Luis): «La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España»... .. 188

Información Jurídica.

- Santa Pinter, J. J.: «Garantías institucionales en materia social»... .. 188

DE OTROS PAÍSES.

Revista Internacional del Trabajo.

- «La Seguridad Social en los países de Centroamérica y Panamá»... .. 189

Seguridad Social.

- Mannio Niilo, A.: «Orientaciones de la Seguridad Social en los países escandinavos»... .. 190

- Vindas (Alvaro): «Ventajas y desventajas de la libre elección médica en el Seguro Social»... .. 190

- Campopiano (Renato): «Una medida de previsión social en favor de los trabajadores migrantes»... .. 190

Revista Internacional del Trabajo.

- Ryan, T. A.: «La fatiga y el esfuerzo en sus relaciones con las normas de rendimiento»... .. 191

Informazioni Sociali.

- Storchi, Ferdinando: «Sull'assicurazione per le malattie professionali»... .. 191

Informations Sociales.

- Amion, J. M.: «L'application de la Coordination»... .. 191

Deutsche Versicherungszeitschrift.

- Dr. Reinhold Melas: «Die Empfehlungen des Internationalen Arbeitsantes zur sozialen Sicherung in den Ländern des UNESCO»... .. 193

Presentación

Existe una comunidad de veintitrés naciones soberanas unidas por una historia, una cultura y una manera de comprender el mundo y la vida. En los últimos años, el movimiento en pro de la Seguridad Social se ha desarrollado con tal ímpetu en el mundo que ellas integran, que su nivel ha alcanzado ya en algunas una altura igual a la de los países más adelantados, y no se necesita ser profeta para predecir que en breve tiempo ocurrirá lo mismo con las restantes.

Para servir ese moderno ideal en el inmenso ámbito aludido nace la REVISTA IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. La publica el Instituto Nacional de Previsión, que es la más antigua de las instituciones hispánicas encargadas de la difusión y gestión de regímenes obligatorios de Seguros sociales, pero quiere que la consideren igualmente suya todas las demás entidades hermanas de Iberoamérica, de Portugal y de Filipinas. Sus páginas, que aspiran a difundirse por los medios más rápidos de transporte, desean reflejar lo que en todos esos países interesa a la Seguridad Social, servir de vehículo para la comunicación de los cultivadores de las ciencias y conocimientos que ella utiliza y proporcionarles un instrumento eficaz de enlace e información. Con ese ánimo pedimos y esperamos la colaboración de todos.

La REVISTA IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL es continuadora de la que con el mismo formato llevaba el título de «Revista Española de Seguridad Social», la que, a su vez, vino a proseguir la labor de investigación y cultura realizada desde el año 1908 por los «Anales del Instituto Nacional de Previsión» y por el «Boletín Informativo del I. N. P.», que les unió con la Revista mencionada.

Saludamos y ofrecemos, asimismo, nuestra cordial colaboración a la Comisión Iberoamericana de Seguridad Social, a la Conferencia Interamericana del mismo nombre, a la Organización Internacional del Trabajo, a los Consejos y Oficinas que constituyen los órganos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos en el campo económico y social, y a la Asociación Internacional de Seguridad Social. Nos ofrecemos también como soldados del mismo ejército a las entidades de todo género que administran los Seguros sociales y a las revistas y demás órganos periódicos de la prensa del mismo género.

I. - ESTUDIOS

LA ENSEÑANZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LA ENSEÑANZA DE LA PREVISION Y LA SEGURIDAD SOCIAL

por *Luis Jordana de Pozas,*
*Director general del Instituto Nacional
de Previsión.*

La noción de Seguridad Social tiene un carácter objetivo perfectamente compatible con la de previsión, que es una cualidad de un sujeto individual o colectivo.

La Seguridad Social es aquella situación en que el hombre se encuentra a cubierto de los riesgos que amenazan la normalidad de su empleo, la suficiencia de su retribución laboral o la salud y la integridad física de él y de su familia. La Seguridad Social, en cuanto fin, puede ser objeto de la política o de la conducta, pero, hablando con precisión, no puede ser enseñada, porque ni es ciencia, ni arte, ni norma, lo cual, naturalmente, no quiere decir que no puedan ser objeto de estudio y de enseñanza las instituciones de Seguridad Social, sus actividades y prestaciones y las disposiciones legales que las crean y regulan.

La previsión es la facultad de ver los males o sucesos futuros como presentes y el hábito de disponer anticipadamente los medios económicos o de servicio adecuados para remediarlos. En su triple aspecto de conocimiento anticipado del futuro, de técnica adecuada para prevenirlo y de conducta colectiva o individual, la previsión es susceptible de investigación, de enseñanza y de aprendizaje.

No solamente es posible la enseñanza de la teoría y de la práctica de la previsión, sino que—cuando no existe—las consecuencias de su falta son gravemente dañosas.

En el orden privado se traduce en el desarreglo de la conducta económica, en la desorientación ante las sugestivas solicitudes de los anuncios y de los agentes, en los engaños y fracasos que padecen muchas personas que, desde aquel momento, se convierten en escépticos o enemigos de la previsión. En el orden mercantil, esa falta de enseñanzas de la previsión es causa de dificultades para el reclutamiento de personal apto por las grandes compañías, y lleva consigo todos los peligros de la falta de tecnicismo en otras empresas. Socialmente, es la principal responsable de que tantas instituciones y asociaciones de socorros mutuos, de seguros agrícolas y personales, de ahorro simple o capitalizado, procedan con un empirismo suicida, que limita extraordinariamente los beneficios que rinden a la sociedad, cuando no las convierte en nocivas y perturbadoras. Finalmente, en el orden de los Seguros públicos, los daños de la ignorancia de que hablo son todavía mayores. Frecuentemente significan el desbarajuste y la injusticia en cuanto a los derechos pasivos de los funcionarios públicos, los errores y constantes rectificaciones en los textos legales sobre la Seguridad Social, la dificultad de encontrar personas aptas para regir y administrar las instituciones de Previsión, la quiebra o el desequilibrio financiero de estas entidades y las campañas infundadas, pero muy eficaces, para desacreditar o combatir los Seguros sociales establecidos o proyectados. «Parece imposible—escribía ya en 1911 Anatole Weber—que la propagación de una de las nociones más indispensables para el individuo continúe reposando sobre una especie de apostolado vago y sin método.»

España es uno de los países que más se ha preocupado de llenar esta laguna, acudiendo primeramente a investigar y formular los principios de la previsión y procurando luego inculcarlos al pueblo y enseñarlos en los diversos grados de enseñanza.

En el primer aspecto son bien conocidas las obras de Ma-

luquer, López Núñez, Marvá, Aznar, Jiménez, Posada, Leal, Lleó, Luño, Rumeu de Armas, Martí Bufill, Arnaldos y tantos otros, y la extraordinaria labor de divulgación y editorial llevada a cabo por el Instituto Nacional de Previsión, que pronto llegará al millar de títulos en el catálogo de sus publicaciones no periódicas.

Por lo que concierne a la enseñanza, creo útil mencionar brevemente la que afecta a la previsión en cada uno de los sectores docentes oficiales.

Prescindiendo de la mención de anteriores preceptos, la vigente Ley de Educación primaria, de 17 de julio de 1945, al definir los caracteres que debe reunir aquélla, se refiere, en su art. 8.º, a la educación social en los siguientes términos:

«La educación primaria fomentará obligatoriamente la adquisición de los hábitos sociales necesarios para la convivencia humana. Asimismo, mediante prácticas adecuadas, ejercitará a los alumnos en el ahorro, la previsión y el mutualismo.»

Este precepto se desenvuelve en su art. 46 al tratar de las instituciones sociales complementarias de la escuela, creadas para inculcar las virtudes cívicas y sociales, una de las cuales es la previsión: «Estas instituciones se extenderán, necesariamente, a todos los alumnos, y podrán desarrollarse dentro o fuera del horario escolar.» El mismo artículo preceptúa que «se establecerán prácticas obligatorias de cooperativismo y mutualidad, con lo que, a la par que se eduque a los alumnos en el ahorro y la previsión, se les habitúa al sano espíritu de la ayuda colectiva. La Mutualidad escolar tiene carácter obligatorio, y el Estado, por sus organismos especiales de previsión, fomentará, con su ayuda económica, la constitución de dotes infantiles, pensiones de vejez y cotos escolares».

Esta Ley se cumple de un modo efectivo. Para su aplicación, en lo referente a la previsión, existe una red de Juntas dependientes de la Comisión Nacional de Mutualidades y Co-

tos Escolares, en el seno de las cuales cooperan el Magisterio Nacional y el Instituto Nacional de Previsión, bajo la dependencia del Ministerio de Educación Nacional.

La Universidad española da enseñanzas atinentes a la previsión en sus Facultades de Ciencias Exactas, de Derecho y de Ciencias Políticas y Económicas. No existe una disciplina especialmente dedicada a la previsión. En lo que se refiere al orden jurídicosocial, estas enseñanzas se dan en las cátedras de Economía, de Derecho Administrativo y de Derecho del Trabajo.

En la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid existe, desde 1946, una cátedra de Seguridad Social, fundada por el Instituto Nacional de Previsión, y que fué inaugurada por el entonces sir William Beveridge.

En la Escuela de Altos Estudios Mercantiles se ha creado recientemente una cátedra de Legislación y Seguros sociales. Existe también en ella una Sección Actuarial.

Finalmente, en las Escuelas Sociales, dependientes del Ministerio de Trabajo, se da un curso elemental y otro superior de Previsión Social.

Con carácter ocasional, son muy frecuentes los cursos de conferencias sobre temas de Previsión y Seguros sociales.

Varias instituciones tienen establecidos cursos de perfeccionamiento de sus funcionarios o miembros y conceden en ellos un lugar preeminente a los estudios de Previsión. Tal es el caso del Instituto Nacional de Previsión y del Sindicato Nacional del Seguro.

Pese a la indudable preocupación que reflejan, por parte del legislador y de los Gobiernos, los datos anteriores, la enseñanza de la Previsión en España deja mucho que desear, tanto desde el punto de vista del sistema como del contenido de los diversos programas. Si nuestra información no peca de incompleta, la situación de los demás países no es mejor. Re-

cientemente, en el orden internacional, se vienen registrando interesantes manifestaciones de un plausible deseo de facilitar el intercambio de conocimientos y la formación técnica de los funcionarios técnicos y administrativos de los servicios e instituciones públicas de Previsión. Me refiero, principalmente, a los Seminarios creados por la Organización Internacional del Trabajo y por otras entidades internacionales. Por ahora, sin embargo, tampoco puede hablarse de un plan completo de enseñanza de la Previsión.

En el orden nacional, ese plan debería comprender enseñanzas de carácter primario, secundario, superior y especial.

Las escuelas de Primera enseñanza deben realizar una instrucción elemental de la Previsión en sus aspectos moral y económico, acompañándola de una educación práctica mediante las Mutualidades escolares y los Cotos de Previsión.

Los centros de Segunda enseñanza han de continuar la labor de la escuela, ampliando las enseñanzas teóricas y prosiguiendo la educación práctica en las Mutualidades secundarias.

La Universidad ha de atender a la enseñanza de las diversas técnicas y ciencias relacionadas con la Previsión (Matemáticas y Cálculo Superior, Economía, Derecho Mercantil, Administrativo y del Trabajo, Política social, etc.), siendo deseable que establezca cátedras especialmente dedicadas a la Previsión Social e incluso títulos y certificados actuariales, de técnico en seguros, etc.

Finalmente, la Previsión Social ha de ocupar un lugar importante en los planes de estudios de las Escuelas Sociales o de Servicio Social y en los cursos formativos, preparatorios o de perfeccionamiento de los funcionarios de instituciones y servicios de Seguridad Social.

En el orden internacional debería ser intensificada la organización de cursos sistemáticos y de Seminarios de Previsión Social, así como el intercambio de funcionarios y expertos en

Seguros sociales; pero sería, además, muy conveniente que se establecieran temarios-tipo para la enseñanza de la Previsión, en sus diversos grados, en países de análoga cultura. Es evidente que en este último caso se encuentran los países iberoamericanos, que podrían llegar incluso a tener textos de enseñanza valederos por todos ellos.

Por las anteriores consideraciones, tuve el honor de proponer al I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social el siguiente proyecto de resolución, que fué aprobado, recomendando a los países de habla española y portuguesa:

a) Que procuren establecer o perfeccionar la enseñanza teórica y práctica de la Previsión en las escuelas primarias, en los Institutos o liceos secundarios y en las universidades;

b) Que favorezcan la creación de enseñanzas especiales, aplicadas a la Seguridad Social, en las Escuelas Sociales o de Servicio Social y en los cursos de preparación, formación y perfeccionamiento de funcionarios de servicios o instituciones de Previsión;

c) Que cooperen entre ellos para la redacción de programas de tipo de enseñanza en la Previsión en sus diversos grados y clases, y para estimular la publicación de obras que puedan ser utilizadas para los indicados estudios;

d) Que establezcan entre sí acuerdos para el intercambio de funcionarios y expertos o la aceptación de becarios enviados por otros países;

e) Que, con ocasión de los sucesivos Congresos Iberoamericanos de Seguridad Social, o con periodicidad más frecuente, organicen Seminarios sobre temas concretos, previamente anunciados.

ENSEÑANZA PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

por *Pedro Rapallo,*

*Director de Servicios Especiales del Instituto
Nacional de Previsión.*

No existe actividad humana cuya técnica pueda ser estática en el correr del tiempo, y su consecuencia lógica es que tampoco puede concebirse profesional de una técnica cualquiera cuya capacitación se considere terminada al demostrar suficiencia en las pruebas a que fué sometido para conquistar su empleo o cargo.

Por eso, quienes rigen una empresa, empresa en su sentido más amplio y extenso, obra o designio llevado a efecto, no pueden soslayar el principio de que es preciso elevar constantemente el rendimiento laboral y, lo que también importa mucho, el nivel moral de las personas a quienes el servicio queda encomendado, para reunir un equipo humano que con eficaz competencia consiga llevar a buen puerto la tarea que tenga encomendada.

Y en este primer número de la REVISTA IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, que enlaza con los pueblos hermanos del otro lado del mar mutuos afanes de mejoramiento y bienestar social, está indicado recoger cuanto sea conveniente para la mejor gestión de la Seguridad Social de un país, bien entendido que la locución «Seguridad Social», a estos efectos, sólo

está referida al conjunto de seguros y medidas conducentes al bienestar social.

Pero sería imposible recoger en estas líneas cuanto se refiere a las enseñanzas, mejor diríamos enseñanzas renovadas, de todas y cada una de las técnicas que han de intervenir en esa actividad multiforme, verdadera floración de ciencias y disciplinas aplicadas a la finalidad completa de actuación social.

Por ello, hemos de concretarnos a exponer un plan de capacitación profesional para aquellos que han de utilizar, aplicándolas, las consecuencias deducidas por la investigación que otros técnicos ponen en sus manos. En suma, nos preocuparemos de la formación profesional y moral del plantel de personas, funcionarios o empleados, a quienes está encomendada la gestión y administración de un sistema de Seguridad Social, compleja actividad que en pocos años ha sufrido cambios profundos, que van desde la raíz del concepto hasta el detalle de su realización.

* * *

Pero es preciso, en primer lugar, definir de manera cabal, en su sentido jurídicoadministrativo, qué sean las personas que intervienen en la gestión y administración de la Seguridad Social.

Modernamente hay tendencia a sustituir la frase «Función pública» por la de «Servicio público», bien entendido que este es el acto que tiene por objeto inmediato y directo la satisfacción de un modo regular y continuo de una necesidad pública; es decir, de una necesidad cuya satisfacción debe ser regulada, asegurada o intervenida por el Estado, por ser indispensable para el desenvolvimiento de la sociedad, de tal suerte, que sólo puede ser completamente asegurada por la intervención del gobernante.

En esta idea, y si la Seguridad Social es un servicio públi-

co, en aquellos países en que no sea el Estado el propio gestor y administrador de aquel Seguro, las personas a cuyo cargo se confía pudieran ser denominadas «empleados públicos».

Mas, por otra parte, la definición de «funcionario», gramaticalmente, no es otra que la de empleado público, de donde podemos concluir que quienes en la Seguridad Social actúan para administrarla o gestionarla son empleados públicos, a quienes se les puede aplicar el vocablo «funcionario» cuando a ellos nos refiramos. Aquiéntense quienes puedan suponer que tal apelativo sea más o menos que tal otro, porque indistintamente les comprenden uno u otro, y ambos los enaltecen, aunque la picaresca idease la «empleomanía» o la «burocracia viciosa» como tema de broma y de ironía.

En su totalidad, las personas que intervienen en la Seguridad Social pueden agruparse en tres conjuntos: personal que tiene contacto con el público, personal que no se relaciona con éste y personal subalterno.

Y a estos tres grupos hay que llevar el perfeccionamiento en el desempeño de su cometido, sin otra diferencia que al personal subalterno habrá de sometersele a distinto plan de capacitación.

* * *

Motivo de preocupación debe constituir para la dirección de la empresa el formular un completo plan de perfeccionamiento profesional, porque no puede desconocerse ni olvidarse el veloz ritmo de implantación de la «Seguridad Social», y porque si es preocupación vivísima del gobernante el desarrollo de una amplia política social, considérese que la clave de ésta es aquélla. No obstante lo complejo y variado de las ciencias y medios que intervienen en la Seguridad Social, estamos considerando únicamente el perfeccionamiento del funcionario que la realiza, por decirlo así, y en esta idea consi-

deramos imprescindible incluir en el plan de enseñanza conocimientos básicos.

La arquitectura de dicho plan puede venir determinada para el personal técnico (formado por los dos primeros grupos en que hemos dividido al personal) por un conjunto de cursos, becas de estudios y concursos, que se complementan con ciclos de conferencias de carácter doctrinal, a cargo de autoridades en diversas materias con marcado espíritu de enseñanza.

Los cursos deben comprender :

- a) Legislación de Seguros sociales.
- b) Procedimiento administrativo.
- c) Contabilidad aplicada al Seguro Social.
- d) Sistemas de racionalización y mecanización del trabajo.
- e) Nociones de Estadística.
- f) Estatuto profesional.
- g) Ética profesional.

No parece necesario detenerse a razonar la justificación de las materias a estudiar en cada curso, si bien hay dos: «Sistemas de racionalización y mecanización del trabajo» y «Ética profesional», que tan dispares en el tiempo, la primera muy actual, la segunda tan vieja como la más vieja profesión, entendemos tienen importancia, más la segunda que la primera.

En definición muy breve, pero muy expresiva y clara, racionalizar el trabajo no es otra cosa que simplificarlo para lograr mayor eficacia, y para obtener economías de tiempo y salario. Pero no debe olvidarse que al actuar en un conjunto administrativo y social debe dársele carácter netamente práctico más que científico.

Razonar y desarrollar lo dicho queda para quien sea encargado del curso correspondiente. Intentarlo siquiera es imposible, habida cuenta de lo breve y conciso de este trabajo.

Por mecanización entendemos la utilización constante de

medios mecánicos, en cuanto sea posible, para lograr rapidez, economía y perfección en la administración de la Seguridad Social.

Al servicio de la Seguridad Social, como poderoso auxiliar de ella, la Estadística, que en nuestro tiempo alcanzó el preponderante cometido que hoy desempeña. No es preciso argumentar mucho, en el sentido de ser imprescindible, que el personal de las entidades de Seguridad Social vaya familiarizándose con la técnica y la práctica de los elementos inertes (máquinas) que ellos han de manejar, constituyendo su cerebro, para rápida y cómodamente desarrollar trabajos, que el hombre no puede realizar por sí con la necesaria rapidez.

Inmediatamente se advierte la estrecha relación que debe existir entre racionalizar y mecanizar, que pueden entenderse como partes de un todo.

En último lugar, nos referimos a la ética profesional, a nuestro entender la más importante y decisiva de las disciplinas a considerar, hasta tal punto, que quien carezca de ella, por muchos que sean sus conocimientos doctrinales, su inteligencia, su capacidad de trabajo, será un funesto agente al servicio de una obra que, en síntesis, es compendio de moral cristiana.

Lealtad para sus jefes, comprensión para entender el estado de ánimo de sus interlocutores, generosidad al enjuiciarlos, nobleza de sentimientos que les hagan vibrar ante el dolor ajeno, acendrado espíritu de servicio, caballeridad en todos sus actos, rectitud de intención constante, honradez sin tacha en el pensar y en el obrar, grandeza de alma para saber disculpar y perdonar posibles e involuntarias ofensas o extravíos del prójimo, y todo hecho con sencillez, sin provocar malestar ni herir susceptibilidades. Estas cualidades creemos necesarias en los hombres al servicio de la Seguridad Social de un país.

Porque así entendemos la ética profesional, y no tan sólo

como el simple y frío cumplimiento de un deber, y porque es grave el daño que se produce para la institución a cuyo cargo queda encomendada la gestión del sistema de Seguros sociales, si la conducta de su empleado no está inspirada en esa idea, ya que en el momento de tomar contacto con quienes de ella hayan menester está indisolublemente vinculada y representada por quien la sirve, es por lo que creemos esencial mantener siempre vibrante en el personal el más elevado concepto de la ética profesional; cumplimiento del deber, sí, pero servido con un generoso y caliente corazón y una decidida y totalmente entregada voluntad.

* * *

Cuanto queda expuesto se refiere al perfeccionamiento laboral del funcionario como ejecutante de su trabajo; pero no puede desconocerse que el empleado en la Institución de Seguridad Social presenta otro aspecto, otra faceta, del máximo interés para dicha Institución, que es la de dirigente, conductor o jefe de un conjunto administrativo, reducido en número seguramente, pero que, en definitiva, necesita quien lo guíe y dirija.

Y este aspecto es muy interesante, porque en él no se trata de perfeccionar, sino de formar, y porque la finalidad última es dotar a la Institución de sus cuadros intermedios de mando o dirección, de los que no puede prescindir, y de cuya existencia con eficacia depende el perfecto desenvolvimiento administrativo de la organización.

Precisa el mando intermedio poseer, unidas a la competencia profesional, otro conjunto de cualidades, entre las que sobresalen las de carácter psicológico, imprescindibles a todo el que rige un grupo humano, y será preciso despertar sentimientos, a veces, innatos, pero otras adquiridos por la enseñanza y preparación.

Es conocido que magníficos funcionarios, ejecutantes con-

cienzudos de su trabajo, minuciosos y seguros hasta la perfección, carecen de cualidades para dirigir.

No es lugar este sencillo trabajo de señalar, marcar sistemas ni modos de preparación para el mando intermedio o subalterno, pero sí es obligado marcar que en un buen plan de perfeccionamiento profesional del personal no podrá olvidarse esta faceta principalísima del funcionario como agente auxiliar de dirección, de mando, que no es doblegar voluntades, y menos quebrantarlas, sino buscarlas para que, unidas, se sumen y logren la perfecta realización del trabajo encomendado.

* * *

Para desarrollar estos cursos será preciso seleccionar al profesorado que deba dirigirlos, y es obvio señalar la necesidad, por muchas razones que no se detallan, y no las de menor importancia las de orden moral, que dicho profesorado debe proceder de los cuadros de mando, personal calificado, de la propia Institución en que los cursos se verifican.

Habrà que orientar la enseñanza en el sentido netamente educador, porque quien esté formado en la teoría y guiado por la teoría, morirá con la teoría; lo que importa es desarrollar la iniciativa, el espíritu de observación, la voluntad y el raciocinio de los alumnos, único medio de que la organización cuente con los hombres revalorizados y capacitados que le son precisos.

* * *

Los cursos para personal subalterno deben tener un carácter cíclico de cultura general, ya que la selección de estas personas no se habrá realizado por medio de oposición, pero será indispensable celebrar para ellos cursos de ética profesional.

Complemento de los cursos puede ser la concesión de becas y concursos de estímulos.

Presenta la primera la indudable ventaja de proporcionar al estudioso el medio de lograr el acceso a las aulas universitarias, con el inestimable beneficio de hacerle poseedor de un título profesional, que le presentará en sociedad en un plano superior, revalorizándole técnica y doctrinalmente y haciéndole más útil a la Institución.

En cuanto a los concursos de estímulos, pretenden desarrollar mayor afición por aquellas actividades de aplicación práctica en el servicio, tales como mecanografía y taquigrafía.

* * *

Esbozado cuál puede ser un plan de enseñanza que perfeccione la capacidad laboral de los funcionarios de una entidad de Seguridad Social, que no se considera perfecto, ni mucho menos, explicaremos lo que se viene practicando en el Instituto Nacional de Previsión de España, organismo gestor y administrador de los Seguros sociales de este país.

Creada por el nuevo Estado español una extensa red de Seguros sociales, nuevos unos y ampliación de los existentes otros, en cumplimiento de su decidido propósito de dar realidad a sus propios postulados de justicia social, su primera inquietud, pronto vió este Organismo elevarse el número de funcionarios hasta alcanzar varios millares de empleados, y pronto también experimentó la imperiosa necesidad de organizar la capacitación profesional de ellos; razón por la que en su Estatuto de Personal estableció con carácter preceptivo la realización de planes de perfeccionamiento y capacitación de dicho personal.

El cuadro adjunto refleja el programa en vigor para el curso 1951-52, actualmente en realización.

Los resultados obtenidos pueden estimarse satisfactorios. El número total de funcionarios que han tomado parte, de los 12.000 con posible concurrencia a este plan de enseñanza, es

<p>PLAN DE CAPACITACION PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION</p>	<p>CURSOS</p> <p>Legislación de Seguros sociales. Contabilidad aplicada a los Seguros sociales. Procedimiento Administrativo. Estatuto Profesional. Ética Profesional. Cultura general para personal subalterno.</p>
<p>BECAS</p>	<p>Enseñanza Superior: 54. Enseñanza Media: 136.</p>
<p>CONCURSOS</p>	<p>Mecanografía: 3 Premios Nacionales y 168 Provinciales. Taquigrafía: 3 Premios Nacionales y 144 Provinciales. Rotulación..... } 59 Premios. Caligrafía..... }</p>
<p>CONFERENCIAS DOCTRINALES..</p>	<p>Sociología. Derecho Laboral. Economía. Medicina del Trabajo.</p>

de 2.500 (cursos 49-50 y 50-51), seleccionados para concurrir a los distintos cursos, concursos y becas de que se compone el plan, por aplicación de un baremo de méritos, por considerarse poco conveniente, de una parte, clases de más de 50 alumnos, y, de otra, ser limitados los premios en concursos y becas de estudio.

Cada funcionario puede solicitar su matrícula para una o varias asignaturas, pero es obligatoria la asistencia a la de ética profesional para los que concurren a una cualesquiera de las restantes. La duración es de dos meses, con clases alternas, y éstas tienen un carácter teórico-práctico.

La enseñanza para el personal en Agencias, iniciada en el curso 1951-52, cuya plantilla es muy reducida, se realiza por un sistema mixto de clases por correspondencia y exámenes provinciales en la cabecera de la Delegación de que dependan.

Todo el personal subalterno de los Servicios Centrales, obligatoriamente, concurre a su curso especial y al general de ética.

Las calificaciones son: Diplomas de Honor, de Aptitud y de Asistencia; para obtener el primero de dichos Diplomas es preciso presentar un trabajo memoria sobre determinada materia que haya sido objeto del curso. Los Diplomas de Honor concedidos sumaron 26.

Los concursos tienen carácter y premios provinciales, y entre los que obtuvieron éstos se seleccionan los premios nacionales.

Complementario de los cursos es el ciclo de conferencias doctrinales, en el que se hace intervenir a especialistas nacionales y extranjeros en las distintas ciencias que juegan en los Seguros sociales.

Conviene señalar el inteligente celo y competencia demostrado por el cuadro de profesores de los cursos, y en honor del personal se hace constar su gran deseo de aumentar el caudal de sus conocimientos, y es de señalar que para él supone

un sacrificio dedicar al estudio las horas que deja libre la jornada de trabajo, ya que las clases se realizan fuera de ella, durante el período de duración total del curso, sin otra posible recompensa que la obtención de los Diplomas citados, los que se puntúan para los concursos de ascenso por méritos.

El coste anual de este plan de enseñanza es de unas 600.000 pesetas, y la Dirección se afianza en la idea de que constituye un poderoso y eficaz medio de seleccionar, perfeccionar profesionalmente al personal y descubrir aptitudes, en potencia, de sus empleados.

LA ENSEÑANZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS UNIVERSIDADES

por *César Lanfranchi Lanfranchi*,

Profesor Adjunto de Derecho del Trabajo y Previsión Social. Facultad de Derecho, Universidad de Córdoba (Argentina).

La reunión de estudiosos de Iberoamérica, convocada en Madrid en 1951, señaló, indiscutiblemente, la valoración y el dominio, en el mundo de hoy, de esa idea fuerza: la Seguridad Social, rectora de toda preocupación personal o colectiva, tendente hacia el bien común.

Ya no es la expresión de voces aisladas la que se oyó, en nuestro país y en todos los países de Iberoamérica, en demanda de sistemas y realizaciones de justicia social.

Ya no es el voto de algunas almas buenas, ni el gusto aislado de almas generosas, lo que acude en auxilio de sus semejantes ante la incertidumbre económicosocial a que arrastran necesariamente los riesgos del hombre en su convivencia.

Ya hay conciencia de justicia social, y el Estado, cualquiera que sea su intrínseca organización, se apresta a proveer, o proveyó ya—en cumplimiento de su función social—, los órganos propios que traduzcan o concreten los propósitos y reclamos de sus pueblos.

Siguiendo estos impulsos estatales, que los pueblos todos han exigido, se nos descubre ante nuestros ojos el inmenso campo de la Seguridad Social en su obra actual, con sus particulares problemas y soluciones.

Y dentro de ese panorama, y como organismo de singular eficiencia, fruto de una comunidad de pueblos en procura de soluciones comunes a problemas también comunes, se nos aparece eficaz la labor de la Organización Internacional del Trabajo, y, muy especialmente, con las reuniones de las Conferencias Interamericanas de Seguridad Social.

Pero cualquiera que sea la evolución de la idea de Seguridad Social que señalamos, y cualesquiera sean los síntomas que los organismos internacionales valoren como prácticos o justos, lo cierto es—y ésta es hoy nuestra preocupación—que idea y sistemas no llegan a los pueblos por la vía que nos parece lógica y necesaria, la de sus órganos de enseñanza específicos: la Escuela y la Universidad.

Hemos recogido antecedentes en la mayoría de las Universidades hispanoamericanas, y nos hemos convencido de la triste realidad, que con esta comunicación pretendemos subsanar: la Seguridad Social no se enseña en nuestros claustros universitarios hispanoamericanos ni como Derecho ni como Ciencia política.

En algunos países, como el nuestro—la República Argentina—, y en alguna Universidad, como aquella a que pertenecemos—la de Córdoba—, la Seguridad Social es parte del programa de estudios, pero sólo en la Facultad de Derecho, y como último tópico de un curso de Derecho del Trabajo y Previsión Social, que casi nunca puede desarrollarse totalmente en las escasos meses del año lectivo universitario.

Conocemos desde ha tiempo el desarrollo que en España se ha intentado dar a la disciplina en las escuelas sociales, pero solamente en las escuelas sociales. Ello apona nuestra idea.

Creemos absolutamente necesario, en la hora actual, la institución de cátedras de Seguridad Social en todas las Universidades iberoamericanas, y que se procure la enseñanza de

esta disciplina en las Facultades de Ciencias Jurídicas, Políticas o Económicas.

Será también conveniente que los catedráticos y especialistas de Derecho del Trabajo y Previsión Social y Política Social constituyesen un Comité que pudiera considerar las experiencias e investigaciones personales y preparase las «Bases» para la enseñanza universitaria de la Seguridad Social, que podría acompañar a la sugerencia de creación de las cátedras en cada una de las Universidades iberoamericanas.

LA SEGURIDAD SOCIAL COORDINADA CON LA EDUCACION PRIMARIA Y LA DEFENSA DE LOS MONTES

por *Antonio Lleó Silvestre,*
*Profesor de la Escuela Especial de Ingenieros de
Montes y Secretario de la Comisión Nacional de
Mutualidades y Cotos Escolares de Previsión.*

En general, toda política, como toda labor social, no se presenta nunca recortada y netamente delimitada en sí misma, sino que ofrece conexiones y compenetraciones con otras actividades. Cuando se trata de servir una causa conviene siempre dirigirnos hacia los objetivos que perseguimos con una táctica que podemos denominar envolvente, tomando muy en cuenta esas otras actividades coordinadas con el objetivo primordial.

Una acción nunca es verdaderamente fecunda si tiene carácter unilateral. Siempre constituye una prudente y elemental práctica desenvolver nuestros propósitos *estereométricamente*, es decir, de modo que adquieran bulto o relieve.

Aplicando norma tan elemental a la política de Seguridad Social, estimamos conveniente desenvolverla no linealmente, sino en estrecha conexión con las políticas de Educación primaria y de Defensa de los montes.

La educación primaria del pueblo es el cimiento sobre el que debe alzarse y desenvolverse la política de Seguridad Social. Y en cuanto a la de defensa de los montes, diremos que su vuelo o capital arbóreo, por su modo especial de funcionar y por las garantías que su conservación requiere, resulta

adecuadísimo para las inversiones que realicen las instituciones de Seguridad Social.

La política de Seguridad Social tampoco puede ser obra exclusiva del Estado ni consecuencia del mandato taumatúrgico de la Ley. La sociedad tiene que colaborar en esa política si se quiere que rinda todos sus frutos de paz y armonía social. No es factible alzar y dar solidez al entramado de la Seguridad Social sin, simultáneamente, educar al pueblo para los fines que aquélla persigue. Y, dentro de la gran empresa de la educación del pueblo, conviene empezar ésta en el mismo umbral de la vida de relación que es la escuela primaria.

En toda obra que noblemente se proponga liberar al pueblo de sus sufrimientos y miserias económicas y morales hay que contar con el individuo, que no puede permanecer inhibido e inerte frente a la obra de su propia redención. La educación del pueblo tiene que iniciarse en la escuela primaria; pero sería estéril y baldía si aquí se detuviese; ha de proseguirse con perseverancia y sin desmayos en los centros de enseñanza media y superior, como también en las organizaciones profesionales de trabajo. Sólo así esta política de la Seguridad Social tendrá estabilidad y será arriostada y sostenida por sus propios beneficiarios, que si tienen derechos que defender, también les incumben obligaciones que cumplir.

Para iniciar en la escuela primaria la obra educativa de la Seguridad Social estimamos que las Mutualidades y los Cotos escolares de Previsión constituyen un eficaz y práctico instrumento de trabajo. En primer lugar, convierten a la escuela en una verdadera comunidad, no abstracta y vaporosa, sino concreta y adscrita a un quehacer no extraño, sino propio y adecuado al medio social en que la escuela está inserta. Ese quehacer solidariza a los alumnos entre sí y con sus familias, con lo cual se logra esa anhelada cooperación local, sin la cual la escuela se asfixia y se convierte en un enclave inerte y rocoso. Con ese quehacer, que imprime normas sociales de

conducta en los alumnos, la luz que irradia la escuela ilumina también a los mayores y les marca el modo como deben conducirse en su vida social y de trabajo.

Tales instituciones ponen bien de manifiesto algo que, por regla general, olvidamos y desdeñamos, a saber: la positiva labor que puede conseguirse mediante la integración de pequeños esfuerzos perseverante y tenazmente dirigidos hacia objetivos de interés común. Y, sobre todo, ponen al individuo en guardia contra los espejismos de los halagos fugaces del instante, despertando en él el sentido de la prudencia y previsión, que le hace adelantarse y vencer o aminorar por anticipado las consecuencias económicas de las asechanzas que se esconden en los recodos del camino de la vida.

Los Cotos dotan a la escuela de patrimonio económico y productivo propio, cuyos frutos se adscriben a fines de previsión en beneficio de los mutualistas y en provecho del centro escolar. Son, pues, un tónico de la voluntad, un cauce del raciocinio y un estímulo de la atención, con todo lo cual la escuela deja de ser un centro cultivador del memorismo y de la erudición, y se convierte en centro forjador del carácter y arraigador de normas claras y firmes que mantengan unidos y dispuestos a la colaboración a todos aquellos que, por vivir en un mismo medio geográfico, han de enfrentarse con análogos problemas y sufrir idénticas preocupaciones y riesgos económicos.

La educación del pueblo tiene que iniciarse, intuitivamente, en las escuelas primarias, mediante ese instrumento pedagógico que denominamos Mutualidades y Cotos; pero después, a medida que se asciende en la escala de los conocimientos, esas enseñanzas tienen que acentuar su carácter intelectual para que el raciocinio proyecte cada vez luz más penetrante y clara sobre lo que en un principio se dirigió al sentimiento: tanto para refrenar los egoísmos como para espolear los anhelos altruistas que existen en el fondo del ser humano.

Por todas esas razones, el Pleno del I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social estimó a la escuela como elemento primario y básico de la Seguridad Social, y consideró que las Mutualidades y los Cotos escolares de Previsión son las instituciones pedagógicas verdaderamente eficientes y prácticas en la preparación social y previsoras del futuro hombre. Estimó, asimismo, de acuerdo con cuanto queda dicho, que la formación social tenía que iniciarse en la escuela primaria, para continuarse en los demás grados docentes.

* * *

La alianza que debe procurarse entre la política de Seguridad Social y de Defensa de los montes se revela en el hecho de que conservar una masa arbórea sin comprometerla con una explotación estrujadora y codiciosa, así como restaurar los terrenos forestales a los que se les arrebató el escudo que daba al suelo firmeza y fertilidad, constituyen medidas netamente previsoras, pues miran al porvenir más que al presente y, sacrificando las apetencias del momento que pasa, garantizan el flujo permanente de bienes económicos. Una acertada política forestal entra de lleno en la política de Seguridad Social, aunque sea tan sólo porque, defendiendo el arbolado, permite obtener rentas de nuestras tierras agrestes, sin las que la referida Seguridad Social se convierte sobre tales tierras en pura quimera.

De modo semejante, educar a un pueblo en las disciplinas de la Previsión y de la Seguridad equivale a purificar intelectual y sentimentalmente el ambiente público; supone crear un clima propicio al desarrollo de la política forestal, que mira al porvenir y antepone el bien público sobre el individual.

Se asemejan ambas políticas en que no dan sus frutos de improviso y en que requieren que el individuo, con el pensamiento, marche por delante de los acontecimientos, y no a remolque, para, en todo momento, dominarlos y conducirlos,

no sólo en beneficio estricto de la generación presente, sino también de las que han de seguirse en el usufructo de los bienes terrenos.

Resulta, pues, evidente la conveniencia y hasta necesidad de engarzar ambas políticas, no con disertaciones, sino de modo práctico y efectivo. El sistema tiene que consistir en que las instituciones de Seguridad Social—instituciones de Previsión, Mutualidades profesionales, Montepíos laborales—empleen parte importante de sus fondos en compra y explotación de predios de naturaleza forestal.

La Historia pone bien de manifiesto que ninguna persona moral—Corporación, Institución, Fundación — prevaleció ni perduró despojada de bienes raíces. Siendo esto así, aquellas instituciones como las de Seguridad Social, cuya labor no se recorta entre estrechos hitos temporales, sino que tienen en sí aliento de perdurabilidad, deben, en congruencia, encaminarse al logro de sus fines mediante la adquisición de bienes raíces perdurables, de los que son cifra y compendio los predios forestales cuando se les trata con arreglo a normas técnicas.

En concreto: Los montes constituyen una inversión financiera adecuada, seguramente la más adecuada para estas instituciones sociales, por las razones que vamos a sintetizar:

Ante todo, porque los montes son bienes que no se improvisan, y cuya restauración exige un hondo sentido previsor, lo que aconseja que no queden en manos del interés privado, sino en poder de instituciones que cumplen una finalidad de interés público.

Porque el bosque, como ya hemos apuntado, no es mero almacén de maderas, sino verdadero organismo que mejora el suelo en sus condiciones biológicas, y hace que éste rinda beneficios y productos con ritmo creciente, siempre, claro está, que en su explotación no se rebase su capacidad productiva.

Porque el bosque es sostenedor y servidor del interés general, y, en modo alguno, el provecho circunstancial que, al destruirlo, pueda obtener el propietario particular, compensa la herida que sufre la Seguridad Social en su misma raíz al privarse a los trabajadores de medios permanentes de empleo.

Porque el interés individual se siente inclinado a detraer al capital arbóreo de los predios forestales, mientras que aquellas instituciones que tienen fines permanentes que cumplir limitan su actuación al percibo de esas rentas, sin abandonarse a la tentación de poner su mano sobre el capital que el bosque tiene acumulado.

Porque la perdurabilidad de las rentas en especie, motiva que el capital bosque no se encoja y desvanezca, como les sucede a los valores que dan renta en dinero cuando éste pierde o sufre disminución en su potencia adquisitiva. Como botón de muestra conviene fijarse en que la curva del valor monetario de la propiedad forestal española es hoy, al mediar el siglo, treinta veces mayor que a sus principios, y, aunque es verdad que los precios de los productos han aumentado, el promedio del nivel de precios se ve superado en casi cuatro veces por el incremento que ha experimentado el valor de la riqueza forestal.

Los montes, pues, son un valor oro predestinado a incrementarse por el déficit creciente de la producción maderera, por el mayor consumo de esta materia prima, debido a perfeccionamientos introducidos en su elaboración y ampliación de sus aplicaciones industriales y, sobre todo ello, porque la población humana se duplica en el curso de un siglo.

De lo anterior cabe deducir que esta riqueza está llamada a experimentar una marcha ascendente en su valor dinerario, que no es justo quede en manos del interés privado, sino que conviene adscribirlo a finalidades de tan acusado interés público como son las que cumplen las instituciones de Seguridad Social.

Se concreta lo dicho en la conclusión, no declamatoria e ideológica, sino ejecutiva y práctica, siguiente:

Los Gobiernos de los diversos países iberoamericanos, en los casos en que los terrenos forestales estén libres, los adscribirán, en todo o en parte, bajo la garantía de su adecuada explotación técnica fiscalizada por sus Servicios de Montes, a las Instituciones públicas de Seguridad Social, siempre con el fin de que los recursos de dichos terrenos contribuyan al más amplio desenvolvimiento de tales Instituciones. Si la distribución jurídica del suelo no permite tales adjudicaciones, los Gobiernos facilitarán a las Instituciones de Seguridad Social medios legales para poder expropiar tierras forestales de manos del interés privado cuando éste no se ajuste en su aprovechamiento a normas que garanticen su conservación y permanencia.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

por el *Lic. Delfín Sánchez Juárez*,
*Secretario de la Comisión de Estudios y Planeación
del Instituto Mexicano del Seguro Social.*

Es de buen método en todo ensayo sobre un problema determinar su causa y precisar el propósito de solución, así como los medios que han de servir a este propósito para alcanzar la finalidad.

Al estudiar la Seguridad Social, el Sr. Lic. Adolfo Desentis, en reciente trabajo dado a la estampa por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (1), en reciente conferencia y en trabajos que ha dirigido para integrar obra de mayor alcance, preparada por la Comisión de Estudios y Planeación de la misma Institución, ha estudiado el fenómeno de inseguridad social, el propósito de tratarlo y los medios ensayados por la sociedad a ese fin encaminados.

Si concibiéramos al hombre solo, aislado, ante sí y ante la naturaleza hostil, hipótesis para razonar, advertiríamos la constante amenaza de la inseguridad, el temor y la realidad de un daño emergente: el rayo, el frío extremo, el calor tórrido, la inundación y la sequía; como consecuencia, la carencia de frutos silvestres y la desaparición de la caza; la lesión fortuita por accidente, la enfermedad y la vejez, que incapacitan; la muerte... Inseguridad permanente. Ante la percepción del

(1) *La historia de la Inseguridad, la Seguridad Social y los Seguros sociales.* Lic. ADOLFO DESENTIS.

fenómeno, el hombre reacciona; su instinto, que se hace consciente merced a su inteligencia alerta, forja un propósito, voluntad de pervivir, ensayando medios de defensa.

Pero el hombre, como tuviera la intuición Aristóteles, es un ser social, un animal político; hay que concebir al hombre inserto en la convivencia, en relación social. Lo que distingue al hombre de las demás especies animales son las funciones mentales colectivas—diríamos siguiendo al maestro Antonio Caso—, el lenguaje, el arte, la ciencia (2). El yo se da y se apoya en relación con el tú; el individuo en correspondencia con la sociedad. Gaos ha dicho que:

«ser hombre consiste en vivir un conjunto de actos, como los de percibir el mundo circundante, sentir amor o aversión por las cosas y las personas convivientes en él, etc.; es decir, en actos que tienen por su propia naturaleza estos objetos, y que, por lo tanto, no pueden darse sin ellos. En este conjunto de actos, en que la vida y el ser del hombre consiste, ocupan aquéllos, cuyo objeto son nuestros prójimos, un término primero, fundamental, con respecto a aquellos otros que tienen por objeto cosas, no personas. La convivencia entre nosotros es condición de nuestra convivencia con todo lo demás, que es un sentido mucho menos propio convivencia. El hombre necesita, pues, de los demás seres humanos, no como de las causas o el medio biológico, que son también los animales padres o los alimentos que unas especies suministran a otras, sino como objeto de los actos en que consiste su vida; esto es, un ser específicamente humano» (3).

Por ello, la inseguridad hay que anotarla como un fenómeno que amenaza permanentemente al hombre en abstracto, al individuo, y acontecido el riesgo emergente y verificada la contingente desgracia, tiene ese fenómeno una amplia reper-

(2) ANTONIO CASO: *Sociología*. Editorial Porrúa.

(3) JOSÉ GAOS: *Individuo y Sociedad*. Artículo en la «Revista Mexicana de Sociología», año X, volumen 1.º, núm. 3, pág. 13.

cusión social. Es la inseguridad para mí, para ti, para todos; es la inseguridad que sentimos nosotros, los hombres; el riesgo realizado afecta al individuo e incide el daño en la totalidad social. Suscita la inseguridad una necesidad de defenderse contra los daños. Frente a esta inseguridad, el hombre inventa, descubre y va perfeccionando medios empíricos, de prevenirla, compensarla en su caso, de disminuir o anular los riesgos contingentes originados por causas telúricas, biológicas, económicas y sociales. Los riesgos de origen telúrico tienen consecuencias individualizadas y generales con repercusiones económicas, biológicas y sociales. Los riesgos derivados de causas biológicas, la enfermedad, el accidente, tienen repercusiones económicas en la comunidad familiar en lo inmediato, y mediatamente en la sociedad, ya que el hombre es un valor social, como energía útil de trabajo, útil para sí y los suyos y para la sociedad entera. Los riesgos que derivan de causas económicas, por ejemplo, de empleo, de fuerte contenido social, afectan al individuo, aun en lo biológico a veces, y a la comunidad familiar, para producir una clara retorsión sobre la sociedad entera; el efecto de un riesgo individual es a la vez causa de un daño social; el riesgo que tiene origen social, al afectar al individuo y su comunidad familiar, repercute, erigiéndose el efecto en causa, en el grupo social en que el individuo convive. Por ello, la inseguridad es social, y el tratamiento de la misma, la seguridad, es y debe ser, más o menos evolucionada, servicio social, que a la postre se habrá de convertir en una técnica social.

Este esquema teórico lo confirman los hechos:

La inseguridad social, como se ha indicado más arriba, puede tener causas telúricas, biológicas, sociales y económicas. La inundación y la fuerza del viento, el pedrisco, la nevada y el sol que ahornaga, los sismos, las tormentas, las sequías y tantos otros fenómenos, son causa de pérdidas y muertes; la dolencia como el accidente, que incapacitan para la

labor, con pérdida o disminución de ganancia; la muerte, el ataque de enemigo exterior o la agresión del prójimo perteneciente al mismo grupo social, como dentro de este grupo también, condiciones deficientes en que el trabajo se desarrolla, son causas sociales de inseguridad; las crisis, la carestía, las perturbaciones monetarias, el desempleo.

Estos ejemplos, que se han presentado en una u otra forma en el decurso de la vida de una sociedad, han concitado el anhelo y el propósito de los grupos sociales o del Estado, del remedio.

Contra los daños emergentes de origen telúrico, el hombre inventó el mito, y aplicó los ritos de apaciguamiento y propiciación de los dioses, el esfuerzo profano mutuo, después; los Seguros sociales, la ayuda de la sociedad y del Estado.

En compensación de los riesgos producidos por causas biológicas, después de pasar la época primaria del mito, se ideó la ayuda por conducto del grupo profesional, la confraternidad, la *collegia* romana, el gremio y la gilda, la mutualidad y el montepío, la caridad, la beneficencia pública, para arribar a la postrimera técnica del Seguro Social, que asume en la actualidad una buena parte de la Seguridad Social.

En previsión de los casos de inseguridad por causas sociales, aparecen la estructura de poder, del clan al Estado, la moral y el derecho.

Como diría Jellineck, la sociedad da sanción a un mínimo ético; establece la Ley, que—estimaba el legislador castellano antiguo—es para que los buenos vivan entre los malos. De ahí que se organiza la fuerza militar ante el ataque exterior, y la justicia para defender a la sociedad y al individuo contra los propios, dentro de las normas jurídicas preestablecidas.

Por último, también corresponde en lo general al Estado la previsión de las causas económicas. Concretamente, el desempleo ha sido compensado por la caridad, la ayuda social,

la mutualidad, la asistencia pública, por el Estado, mediante la promoción de obras públicas y, en definitiva, por el Seguro Social.

En suma, insistimos, la necesidad viene demandando el remedio, y el hombre en sociedad, según su evolución y el adelantamiento de la técnica, busca los modos de compensar la desgracia. El Seguro Social es el último y el más perfecto de los medios de seguridad, aunque coexiste, como se ha insinuado anteriormente, con otros públicos y privados, por no poder abarcar esta técnica todos los riesgos, cuya prevención o compensación, en su caso, es, además, característica función estatal unas veces, y otras, la iniciativa particular ha ido dando la solución marginal.

Escapa al ámbito de este tema restringido el examen de los pormenores técnicos del Seguro Social. Bastará aludir a qué consiste en la aplicación de la técnica del Seguro, que se descubrió para la prevención y cobertura de riesgos privados, que con el auxilio del cálculo actuarial se puede definir la probabilidad del acontecimiento, cuantificar la cobertura y medir el auxilio por la necesidad que el siniestro produce. Ello, por tratarse de una técnica depurada, ha universalizado el sistema, y el enorme interés que ha despertado en los estudiosos, así como la adhesión que ha tenido en las masas de todos los países, han sido incentivo de un rápido éxito.

Mas al comparar someramente los sistemas y medios tópicos de seguridad social, se comprueba, fuera y aparte de aquellos que son típicamente de prevención o de promoción de medidas que anulan o disminuyen la realización de riesgos, se evidencia que todavía no se ha cuidado como debiera la calidad y modo del auxilio, la individualización específica de la ayuda. Cualquier riesgo acontecido produce en el individuo afligido, victimado, no sólo un desajuste económico, sino, en relación con la sociedad, un desajuste psicológico de incalculables consecuencias. Mannheim ha escrito :

«En las primeras fases, el socorro que el pobre recibía era puramente material. La caridad se limitaba a lo meramente externo. Ha sido la psicología, el psicoanálisis especialmente, las que han planteado el problema del aspecto subjetivo en el proceso de reajuste. Admitido esto, no por eso considero que la ayuda puramente individual ofrecida por el método psicoanalítico constituya la última palabra en lo que atañe al proceso de reajuste social y psicológico. Más bien me inclino a pensar que nos estamos acercando a una época en la cual ciertas formas de ajuste colectivo habrán de ser más importantes que el ajuste individual» (4).

Esta aseveración de Mannheim es, actualmente, más o menos valedera aplicada a los medios de seguridad social, incluyendo el Seguro Social, sin desconocer la intuición que significó en la primera mitad del siglo pasado, en Inglaterra, el movimiento de Organización de la Caridad, con Chalmers y Octavia Hill, especialmente, con el método de la investigación de casos que iniciara la técnica de los trabajadores sociales. El desarrollo creciente de los servicios sociales pide acuciosamente la organización más intensa, depurada y profunda del trabajo social, como así la relación y coordinación en un país, aun en el orden internacional, de todos los servicios sociales con el Seguro Social.

En lo que a nuestro Méjico concierne, en donde pueden distinguirse con mayor evidencia las creaciones de seguridad social, el todo; de los Seguros sociales, la parte, ya que el artículo 123 de nuestra Constitución muestra que se tuvo una preocupación más hõnda y primordial por la seguridad que por la creación posterior del Seguro Social; estos problemas se destacan, requiriendo la atención de los sociólogos, para que, en definitiva, de sus estudios deriven las soluciones que puedan aplicar en su día los estadistas. Méjico ha ido establecien-

(4) KARL MANNHEIM: *Diagnóstico de nuestro tiempo*. Pág. 138.

do empíricamente las formas de servicio social; ha intuído certeramente cómo la regulación de la economía, la industrialización, la modernización de la técnica agrícola, las presas y los riegos, las cooperativas y los adelantamientos en el derecho del trabajo, la educación general, las comunicaciones y los transportes, la reforma agraria y la vigorización de la pequeña propiedad, la salubridad, la defensa contra las epidemias y la profilaxis, constituyen, como otras tantas, soluciones a problemas nacionales, son medidas parciales de seguridad social. Como ejemplo, el actual régimen del Presidente Alemán, en su mérito, ha concretado con mayor claridad esta intuición, y su acción creadora, conexas con el apoyo decidido al Seguro Social, da la medida y la orientación de una política de tanto interés, que merece ulteriores desarrollos y conscientes perspectivas más amplias.

Pero todavía no se ha llegado—tal vez por no estar totalmente elaborada la doctrina que debe informar a una cabal doctrina de Seguridad Social—a la conexión y coordinación de todos los servicios de Seguridad Social, a la constitución de un órgano estatal, como se indica en la obra antes aludida (en prensa), redactada por la Comisión de Estudios y Planeación del I. M. S. S. (en prensa), Junta Técnica Intersecretarial o Secretaría de Estado, que al coordinar, como se ha dicho, las actividades múltiples ya existentes y eficaces de repercusión en la Seguridad Social, con el servicio autárquico de Seguro Social, personificado en el Instituto Mexicano, se planea la seguridad nacional lo más amplia posible, habida cuenta las posibilidades económicas de nuestro país.

Esta fórmula, a nuestro entender, debe robustecer a la institución de Seguro Social, sin limitarla ni cohibirla en sus funciones, ni limitar su personalidad. La personificación del servicio público de Seguro Social, tal como se ha realizado en Méjico, ajustada a los acuerdos y recomendaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, es una fórmula certera y efi-

ciente; la institucionalización de un servicio constituye una comunidad de hombres en torno a una idea, adheridos aun en lo emocional, emoción de servicio, que ha de superar la mecánica de cumplimiento habitual en los servicios estatales.

Por otro lado, los especialistas en Seguridad Social, en estrecha colaboración con médicos y sociólogos, deben investigar y elaborar fórmulas y métodos para que la ayuda que se imparte a la víctima de la inseguridad, al mismo tiempo que sea compensación del siniestro, signifique también, en realidad, la adecuada para propiciar el reajuste social de la víctima, lo que será, en definitiva, un complemento esencial del proceso de su recuperación o readaptación, una comprensiva investigación de los casos, una depuración de trabajo social.

En último término, unos perfectos, relativamente perfectos—lo perfecto es ideal—servicios sociales, aceleran el proceso de socialización en el sentido de crear el espíritu colectivo, la ambición de una sociedad mejor, no sólo por el clima de paz y de satisfacción, que suscitan el bienestar obtenido y la seguridad sentida en sí, sino también porque el desarrollo de estos servicios sociales penetra en las vidas privadas e influye beneficiosamente en ellas.

Los servicios sociales constituyen técnicas sociales de imponderable valor, entendiendo estas técnicas como métodos eficaces de influencia en la conducta humana. Las técnicas sociales institucionalizan al individuo; lo adhieren e impulsan a la idea de servicio colectivo. La única experiencia positiva y fecunda que se deduce de la observación de los Estados totalitarios es, en realidad, la experiencia del modo como han empleado masivamente las técnicas sociales, radio, propaganda, uniformes y emblemas, organización de los deportes, concentración de multitudes regimentadas, organización de las horas de ocio, después del trabajo, los mismos, y muy especialmente servicios sociales. Se advierte, a poco que se medite, que lo inaceptable, odioso y vituperable es el propósito y fina-

lidad del empleo, no las técnicas sociales en sí, que son medios y métodos para fines; la inhibición y el *laissezfaire* (no son aconsejables), se han superado en la actual sociedad de masas. El liberalismo ha perpetuado el valor de la persona libre, no su método doctrinario de garantizarla; para lograr cabalmente la libertad es necesaria la garantía de la igualdad de posibilidades; las técnicas sociales pueden y deben emplearse en sentido de esa libertad y dignidad del hombre—cuya conciencia es el deber social además—, para la eficacia del esfuerzo social en servicio del individuo, que revertirá en favor de la sociedad misma, en contradicción con los postulados de las doctrinas totalitarias de todo linaje que conciben al individuo para el Estado, esclavo del Estado, no como lo concibe nuestra civilización: el Estado al servicio de la sociedad y del individuo en singular.

Sería de gran valor que se emprendiera por la Universidad un ciclo sistemático de investigaciones sobre Seguridad Social; que se insertaran en sus cuadros docentes la enseñanza para estudiosos y profesionistas de las materias de Seguridad y Seguro Social, y aun en programas de extensión universitaria, se difundiera el conocimiento rudimentario, dedicado a la masa común de los ciudadanos, de los postulados y realizaciones de Seguridad Social y Seguro, ya que resulta obvia la afirmación de que las innovaciones jurídicas de cualquier tipo, aparte de la coercitividad de las Leyes promulgadas, demandan para su eficacia completa la adhesión de los obligados a cumplirlas, que deriva del conocimiento exacto que forma una conciencia.

Aun más. Resultaría de gran eficacia que la Facultad o Escuela de Ciencias organizara los estudios de Seguro Social en sus temas generales y de matemática aplicada, orientando sus enseñanzas a la creación de la carrera de actuarios sociales, de gran porvenir, como es evidente, no sólo en México, sino en toda la América Latina.

Para estas realizaciones podemos tener la seguridad de que se contaría con la colaboración entusiasta de toda especie del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por estos motivos, tuve el honor de proponer al Congreso Científico Mexicano, que las aprobó, las siguientes conclusiones:

I. Que la Universidad Nacional de Méjico incluya en los cuadros de enseñanza las materias de Seguridad y de Seguro Social en las Escuelas o Facultades, que pueden interesar esencialmente por su relación con la Sociología, el Derecho y la Ley positiva, la economía, la medicina y la matemática aplicada.

II. Que la Universidad, en estrecha colaboración con el Instituto Mexicano del Seguro Social, funde y patrocine una Junta o Seminario de investigación de problemas de Seguridad y Seguro Social.

III. Que por la Escuela de Ciencias se inserten en su cuadro docente las materias generales de Seguridad y Seguro Social, de matemática aplicada y demás especialidades, para la formación profesional de actuarios en general y, muy especialmente, de actuarios sociales.

IV. Que se propugne por la creación de un órgano del Poder Ejecutivo, o Comisión Técnica Intersecretarial, que coordine los servicios ya existentes de Seguridad Social y los de Seguro Social, y, en definitiva, que de los estudios que realice, de las experiencias que obtenga y de las investigaciones teóricas que elabore, planee un programa de Seguridad y Seguro Social en toda la amplitud posible.

II. - ESTUDIOS MONOGRAFICOS

LA SEGURIDAD SOCIAL EN BOLIVIA

por Carlos Martí Bujill,
Jefe del Centro de Estudios y Publicaciones
del Instituto Nacional de Previsión y Se-
cretario de la Oficina Iberoamericana de
Seguridad Social.

EL AMBIENTE

La primera impresión que produce Bolivia, como pieza geográfica, es de paisaje grandioso, cuyos límites se pierden en el infinito, ya sea por las cumbres atrevidas de sus cordilleras, la estepa sin relieves del Altiplano o las llanuras ásperas de su Oriente...

Centro de grandes riquezas naturales, pero despoblado y sin núcleos demográficos bien situados, sin transportes ni comunicaciones eficaces, Bolivia se ha visto obligada a perder más de la mitad de su extensión primitiva, y conserva hoy un territorio de 1.069.094 kilómetros cuadrados.

Por su situación, cerca del Ecuador, le correspondería un clima tórrido; pero sus relieves geográficos, que van desde los 7.300 metros del Illampu, en los nevados que guardan el Altiplano, hasta los 100 metros de altura sobre el nivel del mar que tiene Puerto Suárez en el Oriente, le dan a este país una variedad altimétrica y climatológica capaz de encerrar en su seno las riquezas también más variadas. Desde el punto de vista orográfico, Bolivia es un trozo de los Andes que, en el país vecino peruano, se ensancha en dos grandes ramales (las cordilleras andinas oriental y occidental), que encierran en su centro una inmensa y alta llanura (el Altiplano), y, por valles profundos, en el ramal de Oriente se descende a un sector de llanuras fértiles y calurosas que le unen a las planicies del Paraguay y del Brasil.

De las dos cordilleras andinas, la de Occidente, de cara a Chile y paralela al Pacífico, es la menos importante. La jalonan una altura media de 5.000 metros, una flora pobre y fauna escasa (vicuña, chinchilla, cóncor), y cruzada sólo por los ferrocarriles de Arica a La Paz y de Antofagasta a Oruro.

Por el contrario, la cordillera oriental, llamada también real, descuella en importancia. En el seno de estas montañas, rojas y verdes, están los grandes almacenes de minerales (oro, plata, estaño, wolfram, antimonio, plomo, etc.), que, explotados desde la época de los Incas, siguen dando a Bolivia el

carácter de país codiciado, y la fauna se enriquece con ovejas, bueyes, asnos y aves de corral en las zonas más templadas. Esta cordillera presenta valles fértiles (coca, café, cacao, quina) en las estribaciones de altura media, que en el Sur descienden a Tarija, en el centro a Chuquisaca, Potosí, Cochabamba y Santa Cruz, y en el Norte, a los impresionantes valles subtropicales de los Yungas, donde una flora exuberante produce las más ricas frutas del mundo.

Desde un punto de vista hidrográfico, tres grandes sectores perfilan el cuadro geográfico de Bolivia: la Hoya del Plata, la Hoya del Amazonas y la Hoya interior.

La Hoya del Plata la constituyen el río Paraguay, que desde los confines brasileños de Matto Grosso desciende, por territorios que fueron un día bolivianos, hacia la nación que le da nombre, y los ríos Pilcomayo y Bermejo, que descienden de los valles de Potosí y de Tarija, para ir a verter sus aguas, primero, al mencionado río Paraguay, y más tarde, al río de la Plata.

La Hoya amazónica recoge las aguas de las vertientes orientales. Un sistema completo hidrográfico desde Cochabamba y Sucre, pasando por Santa Cruz, hasta el Beni y el Pando, surca inmensos territorios de clima tropical, llenos de bosques interminables y praderas de hierba fresca, con ganado cerril. Allí está el porvenir de Bolivia: 11.000 kilómetros navegables de vías fluviales, petróleo a flor de agua, energía eléctrica en potencia, caucho, quina y toda clase de materias primas vegetales hacen del Oriente boliviano la reserva potencial del desenvolvimiento del país.

La Hoya interior es la del Altiplano; está constituida por los lagos Titicaca y Poopó, unidos por el río Desaguadero, que, procedente del Perú, atraviesa el primero y desemboca en el segundo. Este sistema hidrográfico tiene también gran importancia. El lago Titicaca, de 8.300 kilómetros cuadrados, con anchuras de 60 kilómetros, y otros 180 de largo, a 3.835 metros sobre el nivel del mar, es el medio natural de transporte con el Perú, por ser navegable para barcos de regular calado y toda clase de pequeñas embarcaciones. En su orilla estuvo la sede del Imperio incaico del Sol, y sus crecidas llevaron el barro a los templos y pavimentos de la ciu-

dad imperial que, con el nombre de Tiahuanaco, alzó sus monumentos a los dioses indios.

El lago Poopó, más pequeño que el Titicaca, de 2.500 kilómetros cuadrados, a 3.964 metros sobre el nivel del mar, tiene una importancia más relativa. Ello no obstante, en sus islas y orillas todavía viven indios «urus», que conservan gran parte de su vida y costumbres primitivas.

El río Desaguadero, navegable en gran parte, es la arteria principal de este Altiplano árido, fuerte y desolado, como una superación infinitamente más dura que los inviernos de la meseta castellana, con una altura media de 3.600 metros, temperatura de 8 y 10 grados bajo cero, y que ello no obstante, es apta para la agricultura (patata, quina, cebada y hasta maíz, trigo y legumbres); posee ganado lanar y vacuno, animales de piel fina, como la vicuña y la alpaca, y señoreando el paisaje, con elegancia y soberbia, aparece la «llama», como preciada compañera del indio para el transporte.

Buena tierra la del Altiplano, donde fincas y pueblos se desarrollan, y que espera sólo que los proyectos de riegos que se han formulado en varias ocasiones sean una realidad, para transformar también la puna en suelo de provecho.

Este es el cuadro geográfico de Bolivia: una naturaleza brava, tierras fértiles, climas duros y suaves, minerales y campo esperando la mano del hombre. Pero es una naturaleza que atrae, y a los que hemos pisado el polvo de su Altiplano, subido el Calvario de Copacabana, dominando las aguas del Titicaca, visitado la Angostura de Cochabamba, descansado en el Chulamani de los Yungas, cabalgado en las praderas del Beni, junto al lago Rogrogordo y el río Marmoré, entre corzas y avestruces..., sentimos en nuestro interior español la atracción mística y amorosa, que nos hace quererla con admiración y entusiasmo.

Pero ¿cómo es el hombre que habita Bolivia y el trabajador que deja su vida entre tanta riqueza que no disfruta?

EL HOMBRE

El factor humano es muy complejo. Bolivia es un mosaico de pueblos y razas. Más de la mitad de su población es indígena (52 por 100), una tercera parte mestiza (32 por 100) y algo menos de la sexta parte es blanca o blancoide (14,8 por 100).

El elemento blanco, distribuido en las ciudades, predomina en la administración y gobierno, gerenta comercio e industria, etc.

El mestizo, fusión de los españoles de antaño e indígenas, es inteligente y trabajador infatigable, pero imprevisor. Es el obrero que trabaja las minas, y en ellas se agota con ancianidad prematura. Es también el artesano de pequeño taller. Constituye una clase media que, con mayor cultura, con vivienda higiénica, con mejores condiciones de trabajo, indudablemente desempeñaría un papel preponderante y alcanzaría un nivel elevado de vida.

El indígena, en cambio, es una masa desparramada por todo el país, constituida por multitud de pueblos y razas distintas que han sobrevivido al tiempo; son los «aymaras» del Altiplano, los «quechuas» de los valles y estibaciones de la cordillera oriental andina (Ormo, Cochabamba, Potosí, Chuquiraca), los «mojeños» del Beni, los «guaranicos» del Chaco... y tantas y tantas ramas distintas que fueron un día naciones indias autónomas o sometidas al Imperio de los Incas.

Dedicado el indígena casi exclusivamente al campo, trabaja con los mismos sistemas rutinarios del Incanato; carece de cultura; no conoce y rehuye la máquina; acostumbrado a la soledad del suelo y del paisaje, se ha vuelto desconfiado y egoísta; produce sólo lo necesario para subsistir, y comparte su vivienda con los animales. Sin embargo, es indudable que el factor geográfico influye en su idiosincrasia, ya que los indios de los valles son más alegres y comunicativos que los del Altiplano, concentrados en sí mismos, viviendo solos y desconfiando de todos.

Este panorama humano está agravado por la escasa den-

sidad de la población. Según el Censo de 1950, Bolivia tiene alrededor de los tres millones y medio de habitantes, en un territorio de más de un millón de kilómetros cuadrados. Si a esta escasa densidad de tres habitantes por kilómetro cuadrado se une el panorama humano que hemos visto, es lógico que aparezca la necesidad de una política social verdaderamente decisiva en que se contemple, además, dos factores capitales: inmigración e indigenismo.

La impresión que le produce al profano la vida boliviana es que no hay otra riqueza que la mina. Los precios del estaño, los conflictos sociales que su explotación capitalista da lugar, la inquietud de sus obreros para mejorar las condiciones de trabajo, de remuneración y de vivienda, etc., ha constituido para la prensa, para la política, la única economía y la única política social. Ello no obstante, sin menoscabar la importancia económica y social de la minería, sin desconocer la necesidad de conjugarla como fuente de riqueza nacional y social, es lógico que Bolivia tenga en cuenta su posición de futuro y no exclusivamente de presente, y piense que las comarcas de promisión de su Oriente están destinadas a darle una potencia agrícola y ganadera insospechadas.

Para ello es preciso ambientar el país para darle condiciones inmigratorias y orientar hacia Bolivia aquellas corrientes naturales de emigración europea que más concuerden con su población.

La colonización, por vía inmigratoria, será el principal factor favorable para una política indigenista de asimilación del indio, ya que lo decisivo no es el falso indigenismo que estudia al indio como una pieza de museo a la que dará movilidad por reproducción de su ambiente natural, sino que la verdadera vinculación del indio a la vida social actual se logrará estimulándole su actividad, enseñándole nuevos métodos de trabajo, haciéndole partícipe de servicios sociales de educación, salubridad y asistencia, etc..., que, poco a poco, le darán conciencia de que viven en un medio social en que el individuo es, al mismo tiempo, sujeto activo y pasivo de la comunidad.

LA POLÍTICA SOCIAL Y LAS PRIMERAS LEYES GENERALES DE SEGUROS SOCIALES DE 1949 Y 1950

La política social boliviana se ha caracterizado por una profundidad y alcances verdaderamente importantes. Es posible observar, a lo largo de sus treinta años de desarrollos, períodos de gran actividad legislativa, acentuados quizá por preocupaciones, necesidades y conflictos sociales de gran magnitud.

Desde el punto de vista de los infortunios sociales, la actividad protectora se inicia el año 1920, en que la Ley de 20 de febrero establece que «las Empresas mineras que mantengan en sus trabajos un número mayor de cincuenta trabajadores, están obligadas a sostener un servicio permanente de médico y botica, sin imponer recargo ni descuento alguno a los empleados y obreros de su dependencia».

Sin embargo, es en 1924 cuando dos importantes disposiciones abordan otras cuestiones vitales.

Una es la Ley de 19 de enero, sobre reparación de accidentes del trabajo, reglamentada por Decreto supremo de 31 de julio, concediendo subsidios de incapacidad temporal y sumas globales en caso de incapacidad permanente y muerte.

La otra es la Ley de 25 de enero (Reglamento de 21 de julio), creando el régimen de Ahorro Obrero Obligatorio, en virtud del cual se obliga a todos los asalariados (incluyendo extranjeros y nacionales, menores y mujeres casadas) a efectuar un ahorro del 5 por 100 de sus salarios, cantidad que debían descontarles los patronos respectivos e ingresarla en una cuenta especial del Banco Nacional. Quedan exceptuados los obreros con salarios inferiores a tres bolivianos, los trabajadores domésticos y los empleados y oficinistas en general. La retirada del ahorro estaba subordinada a justificadas causas de adversidad (inhabilitación física por vejez o accidente, fallecimiento de familiares, jubilación, invalidez o retirada del trabajo, establecimiento por cuenta propia, enfermedad grave, etcétera).

En 1926 se organizó el Departamento Nacional de Trabajo (Ley de 18 de marzo) para la política de accidentes del

trabajo, contrato de trabajo, estadísticas de costo de vida, inspección del trabajo, etc..., y en 1928 se extiende el servicio de dentista a las prestaciones sanitarias a que venían obligadas las Empresas mineras; se establece la policía minera obrera; se reglamenta el trabajo de mujeres y niños; se promulga la Ley General de Bancos, y se equiparan las enfermedades profesionales a los accidentes del trabajo, a los efectos de las correspondientes indemnizaciones (Ley de 18 de abril y Reglamento de 11 de junio).

Hasta el año 1934 hay períodos de poca actividad legislativa social, que se interrumpe otra vez con la creación de la Caja de Seguro y Ahorro Obrero, por Decreto supremo de 22 de mayo y Reglamento orgánico de 19 de octubre, la cual inició la vida efectiva en 1 de agosto de dicho año. Con esta Caja aparece el primer organismo específico de previsión social, con funciones tan importantes como las siguientes: administración de las indemnizaciones por accidentes del trabajo y del régimen de Retiro Obrero Obligatorio, inversión de fondos acumulados, estudio de procedimientos simplificados de gestión, estudio de la sustitución del sistema de suma global de accidentes por adecuadas pensiones y proyección de servicios de jubilaciones, pensiones, enfermedad, invalidez, paro y maternidad.

Al año siguiente (1936) las cuestiones sociales adquieren ya rango, y en la estructura del Estado se crea el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Decreto supremo de 2 de junio). Entre sus cometidos figura toda la política laboral, vivienda obrera, previsión, bienestar social a través de sanidad e higiene, reglamentación del contrato de trabajo, arbitraje, sindicación, etc... Sin embargo, como detalle que revela preocupación social merece destacarse el hecho de que en el Decreto que señala las atribuciones de dicho Ministerio se habla ya de una futura *Ley General de Trabajo*, y se dice que la Caja de Seguro y Ahorro Obrero estará bajo la fiscalización y dependencia del Ministerio hasta tanto se llegue a la Ley de *Seguro Social Obligatorio*. Es decir, que se apuntan las dos ideas matrices de toda política social: una regulación completa del trabajo y un sistema completo de previsión.

En 1938 la actividad legislativa va en aumento, destacando modificaciones al retiro del Ahorro Obligatorio, la exten-

sión de los beneficios por accidentes del trabajo a choferes y mecánicos, creación de las Cajas jubilatarias de Gráficas y de Periodistas (Leyes de 16 de noviembre), la reglamentación interna de trabajo en las Empresas mineras, el Estatuto orgánico del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, etc... ; pero la culminación de esta tarea constructiva tiene lugar en 1939 con la inclusión de los trabajadores fabriles en el régimen protector de riesgos profesionales (Decreto supremo de 27 de enero) y la instauración de la Ley General de Trabajo (Decreto supremo de 24 de mayo).

Por sí solo este Código de Trabajo constituye una pieza laboral de la más alta trascendencia. Consta de XII títulos, dedicados a : Contrato de trabajo, Clases especiales de trabajo, Condiciones generales del trabajo, Seguridad e higiene del trabajo, Asistencia médica y otras medidas de previsión, Riesgos profesionales, Seguro Social obligatorio, Organizaciones de trabajadores y patronos, Conflictos, Prescripción y Sanciones.

A nuestros efectos, nos interesan concretamente destacar los títulos VI, VII y VIII. En el primero nos encontramos con los artículos 73 y 74, que determinan la asistencia médica en los siguientes términos :

«Las Empresas que tengan más de 80 trabajadores mantendrán servicio permanente de médico y botica, sin recargo ni descuento alguno a los empleados y obreros de su dependencia. Los patronos, en este caso, prestarán esta asistencia, tratándose de enfermedades profesionales, hasta un máximo de seis meses—si son empleados—y de noventa días—si son obreros—, períodos dentro de los cuales conservarán su cargo y percibirán íntegramente sus salarios, produciéndose a su vencimiento la calificación de incapacidad para fines de la indemnización.

Si la enfermedad no fuese resultante del trabajo, y el trabajador tuviere más de un año de servicio, conservará su cargo por tres meses, si es empleado, y por treinta días, si obrero ; si tuviera menos de un año y más de seis meses de servicios, por treinta y quince días, respectivamente ; si menos de seis meses, por treinta y quince días igualmente, pero con percepción sólo del 25 al 50 por 100 de su salario, según los ca-

sos. Los anteriores períodos se considerarán de asistencia para los fines de antigüedad de servicios.

En el caso de fallecimiento, el patrono abonará los gastos de entierro, independientemente de la indemnización, siempre que aquél se hubiera producido por accidente o enfermedad profesional.»

En el título VII se encuadra el régimen de protección por riesgos profesionales con un carácter de recopilación sistemática y generalizada de todas las disposiciones que hasta entonces constituían el régimen de accidentes del trabajo, sin alteración de sus características primitivas.

Con respecto al título VIII, cabe considerarlo como una reiteración del propósito de lograr un Seguro social integral, ya que expresamente dice que «se instituirá para la protección del trabajador en los casos de riesgo profesional el Seguro Social Obligatorio a cargo del patrono. Abarcará también los casos de incapacidad, incluso aquellos que no deriven del trabajo, en cuyo caso sus cargas recaerán sobre el Estado, los patronos y los asegurados».

Del 1940 al 1946 se aumentan las realizaciones sociales. Se crean la Judicatura del Trabajo (1940) y la Corte Nacional de Trabajo (1941); se eleva a rango de Ley el Decreto supremo de 24 de mayo de 1939, instaurando la Ley General de Trabajo (1942); se aprueba el Reglamento de dicha Ley General de Trabajo (1943); se aprueba un régimen de Subsidio familiar a los empleados de Banco (1945), y en el art. 123 de la Constitución Política del Estado (Ley fundamental de 24 de noviembre de 1945) se reafirma el principio de establecer el Seguro Social contra todos los riesgos. En este mismo período es nombrada una Comisión Organizadora de Seguros Sociales (1941), otra Comisión para estudiar un régimen de pensiones, jubilaciones y Montepíos (1943), y, por último, una segunda Comisión de Seguro Social, en 1947, que preparó el proyecto de Ley de Seguro Social general y obligatorio, que se convirtió en Ley de 23 de diciembre de 1949, y que más tarde fué complementada con la Ley de Riesgos Profesionales, de 15 de noviembre de 1950.

Con estas dos disposiciones se culminaba un proceso largo, jalonado por multitud de esfuerzos.

UNA MISION ESPAÑOLA Y LA LEGISLACION DE SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO DE 1952

Aprobadas las Leyes de Seguro Social general y obligatorio, de 1949, y de Riesgos Profesionales, de 1950, éstas no entraban en vías de realización práctica, a pesar de haber tenido vida burocrática dos de las tres importantes instituciones que en dichas Leyes se preveía.

En estas condiciones, una Misión técnica española (1) fué requerida por la Caja Nacional de Seguro Social y autorizada por el Poder Ejecutivo para cooperar a una revisión de la legislación aprobada con objeto de que los beneficios previstos pudiesen llegar a ser una realidad.

Esta Misión, compuesta por un Actuario, un Médico social, un Técnico contable-administrativo, y presidida por un Jurista, llegó a La Paz en julio, trabajó durante tres meses y preparó el proyecto de texto unificado de las Leyes anteriores, modificando los extremos que impedían la aplicación, y preparó las bases para la puesta en práctica gradual y progresiva. Estudiado el proyecto por significados profesionales bolivianos, así como por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, pudo ser aprobada la nueva legislación y ordenada su entrada en vigor por medio de los tres importantes Decretos siguientes :

- a) Decreto-ley de 11 de octubre de 1951, aprobando el texto de Seguro Social obligatorio y su Reglamento general de aplicación.
- b) Decreto supremo de 11 de octubre de 1951, sobre or-

(1) La Misión técnica española fué enviada por la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social, creada por el Instituto de Cultura Hispánica a raíz del I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, y estuvo constituida por los siguientes miembros: don Carlos Martí Buñil, Secretario de la Oficina y Jefe de la Misión; don Francisco de Ipiña, Jefe de la Asesoría Actuarial del Instituto Nacional de Previsión; don Germán Garnacho, Inspector médico nacional del Seguro de Enfermedad, y don Ramón Artigau, Administrador de Instituciones Sanitarias del Seguro de Enfermedad.

ganización y funciones del Consejo Técnico de Seguridad Social.

- c) Decreto supremo de 11 de octubre de 1951, ordenando a la Caja Nacional de Seguro Social la aplicación gradual y progresiva del Seguro Social en Bolivia a partir de 1 de noviembre siguiente.

* * *

Por el primer Decreto, un solo texto legislativo y otro reglamentario articulan el Seguro Social boliviano. Los motivos son explícitos en la exposición de motivos, y, por su especial importancia, vale la pena transcribirlos.

La primera razón—se dice—de tal fusión está en que la Ley del Seguro Social General Obligatorio dice en su artículo 2.º que «el Seguro Social garantiza a sus trabajadores y a sus familias contra los riesgos de disminución o pérdida de la capacidad de trabajo y de ganancia por causa de enfermedad, invalidez y muerte imputables o no al trabajo»; por consiguiente, la materia de riesgos profesionales debe ser explícitamente incluida en el desarrollo de la Ley, sin justificación para constituir cuerpo legal aparte.

Al margen de este hecho, es lógico que la existencia de dos Leyes distintas para el conjunto del Seguro Social supone una repetición de conceptos y referencias innecesarios que se simplifican acudiendo a un solo texto legal, permitiendo que éste sea más claro y sencillo, especialmente si varios de los aspectos accesorios que ambas contienen se transfieren a los Reglamentos que desarrollan el texto general.

En otro aspecto, el análisis sociológico de cada uno de los capítulos demuestra que el campo de aplicación, las prestaciones y los recursos no tienen ninguna variación que merme la amplitud protectora ni la clase y cuantía de beneficios que ambas Leyes suponían, sino que, por el contrario, el texto refundido amplía todos los beneficios a los familiares del trabajador cuando precisamente la Ley de Seguro Social General Obligatorio circunscribía su protección exclusivamente al trabajador.

En el orden administrativo se preveían tres órganos ges-

tores fundamentales de difícil conceptualización real de competencias, todos ellos autónomos y descentralizados, con lo cual se carecía, de hecho, de unidad y responsabilidad única de gestión, se tenían que concertar tres competencias iguales para la sola misión gestora, y, en cambio, el Poder Ejecutivo no tenía, como tal autoridad, dirección, fiscalización ni participación efectiva en un aspecto de la política social de tanta trascendencia. De aquí que se haya superado la existencia del Instituto Boliviano de Seguridad Social para conjugar y conectar tres aspectos fundamentales: la gestión, la alta dirección y el asesoramiento.

En este sentido, el texto refundido presenta las modificaciones precisas para que los beneficios puedan ser llevados a la práctica con la mayor rapidez. Se ha buscado la unidad del órgano gestor para la aplicación de los regímenes de Seguros sociales que aquellas Leyes implican de forma que las representaciones patronal, obrera, gubernamental y técnica, encuadradas en el órgano de gobierno de una sola institución, puedan cumplir con plena responsabilidad y eficacia el alto cometido de aplicar los beneficios sociales.

Ello no obstante, teniendo en cuenta que la Seguridad Social representa ya un factor muy importante para la economía y el bienestar social, el Poder Ejecutivo, no sólo no puede desentenderse de la obra del Seguro Social, sino que es necesario que se responsabilice en dicha obra, y en este sentido ha asumido la alta dirección y fiscalización que cree le corresponde.

Pero si, por una parte, debe existir el organismo gestor único, de carácter autónomo y representativo, para poder operar con agilidad y eficacia, y, por otra, está el Poder Ejecutivo para impulsar, legislar y fiscalizar el exacto cumplimiento de aquel órgano gestor, hacía falta no prescindir de un asesoramiento verdaderamente técnico en estas materias que, con un sentido ponderado, imparcial y de altura, aconseje el Poder Ejecutivo en su labor proyectora, legisladora y fiscalizadora de la Seguridad Social.

Tales son las razones—termina la exposición de motivos—que han aconsejado la modificación de la estructura gestora prevista en las Leyes que han quedado refundidas en el presente texto legal, con el único y exclusivo objeto de dar viabi-

lidad a los beneficios y prestaciones que aquellas Leyes implican para la clase trabajadora.

Nosotros podemos añadir que es posible que la aprobación y publicación simultánea de la nueva Ley y de su Reglamento general de aplicación sea un caso poco corriente en la tarea legislativa. Estamos acostumbrados a ver la publicación de una Ley y tardar bastante en ver el Reglamento que la desarrolle ; pero es lo cierto que ello refleja que el nuevo ordenamiento jurídico del Seguro Social boliviano se hizo con el detalle suficiente para lograr una eficacia inmediata. En cualquiera de las formas es preciso reconocer que ello constituye una buena y recomendable práctica administrativa.

* * *

Por el segundo Decreto se organiza el Consejo Técnico de Seguridad Social, como alto órgano consultivo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, encargado del estudio, asesoramiento y orientación en todas aquellas cuestiones de Seguridad Social relacionadas con la política del Gobierno.

Al ser un órgano directo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, es lógico que su estructura y funcionamiento requería la regulación independiente que dicho Decreto implica.

* * *

El tercer Decreto es la orden de marcha en el Seguro boliviano. Latente la necesidad inmediata del «reconocimiento de los beneficios sociales que dichas disposiciones establecen en favor de las clases trabajadoras del país», era preciso afrontar la aplicación gradual y progresiva del Seguro. La Misión española cooperó a la planificación de los servicios sanitarios y a la preparación de los procedimientos administrativos adecuados ; formuló los estudios actuariales pertinentes recogidos en importante volumen, y la Caja Nacional de Seguro Social estuvo en condiciones de iniciar los regímenes de riesgos profesionales y enfermedad-maternidad el día 1 de noviembre.

Para los que estuviesen al margen del esfuerzo gigantesco que los cuadros de personal de la Caja Nacional de Seguro Social llevaron a cabo en pocas semanas, les pudo parecer precipitada tan inmediata aplicación ; pero no olvidemos nunca que las reformas sociales, cuando tratan de cubrir necesidades tan palmarias como son la salud amenazada o el salario perdido, no hay duda que todo retraso en el remedio es una injusticia al trabajador y un perjuicio a la patria. Por ello, listos los establecimientos sanitarios iniciales, cubiertas las plantillas de personal facultativo, o dotados los servicios del material sanitario y farmacéutico imprescindible... el arranque inicial no tenía razón de esperar, y así, el Decreto de aplicación fué simultáneo a la legislación que se promulgaba.

CARACTERISTICAS

Naturaleza y fines.

El primer capítulo de la Ley y los considerandos que motivan y justifican el Decreto-ley núm. 02787, que aprobó el nuevo texto y su Reglamento general, contienen, a nuestro juicio, los elementos económicos, éticos, jurídicos y políticos en que se basa el Seguro Social boliviano.

En aquellos considerandos encontramos afirmaciones de que un sistema de Seguro Social obligatorio constituye «la exposición más firme de justicia social y de la seguridad económica para todos», y que es la «garantía inexcusable de paz y progreso general para la nación»; que con esta seguridad colectiva organizada se trata de «proteger a todos los individuos del agregado social contra todos los riesgos que, superando las posibilidades y la voluntad de evitarlos, les priven en determinado momento de su capacidad de trabajo y, por consecuencia, de sus ingresos normales»; el propósito político de que el Seguro Social contribuirá a «defender el capital humano con que cuenta la República, para lo que es indispensable mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras, elevar sus niveles sanitarios y económicos y garantizarles un mínimo de bienestar material y espiritual...».

Todas estas expresiones constituyen por sí solas una fundamentación del Seguro Social boliviano que nos recuerdan la Declaración de Santiago de Chile, de 1942, en la que, por primera vez, se recogía el concepto moderno de Seguridad Social, y, dándole sentido ético, humano y económico, proclamaba al Seguro Social como la pieza instrumental más importante que los Gobiernos tienen para llevar a la práctica aquel ideal. De esta forma, Bolivia recoge las preocupaciones especulativas y sociológicas de aquella comunidad de pueblos que se reunieron en la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social, y le da trascendencia nacional al plasmar aquellos principios en su cuerpo legislativo social.

En todos estos conceptos flota la idea de que la Seguridad Social ya es un derecho entrañable del hombre y un deber

del gobernante, si lo mismo el individuo que el Estado se sienten vinculados, con igual responsabilidad, en la misma empresa de una comunidad de intereses y de vida.

Pero este deber del gobernante debe manifestarse en el contenido de su política práctica, y ésta, desde el punto de vista instrumental y funcional, puede ser, o una acción estatal directa o un servicio público que se lleve a cabo con la colaboración y ayuda de todos los factores interesados en el trabajo (Empresa y trabajadores).

El primero es la acción asistencial del Estado, que podrá ser buena cuando el Estado disponga de medios; pero que no podrá ser eficiente cuando el Poder público carezca de medios suficientes para suministrar prestaciones a cuantos lo necesiten.

El otro sistema es el de la Previsión, en virtud de la cual el Estado toma a su cargo la creación de un servicio público, al que, para su desarrollo, llama a los propios interesados y les encuadra en un sistema de Seguro Social, en virtud del cual ellos mismos se responsabilizan, moral y materialmente, para atender los infortunios sociales por la solidaridad contributiva y previsoras de las fuerzas productoras del país.

Bolivia ha aceptado resueltamente esta segunda posición, y así, en el artículo 1.º de la Ley, dice textualmente que «el Seguro Social constituye un servicio público de orden social, y que tiene carácter obligatorio». Y como tal servicio no puede significar aquella vieja fragmentación de Seguros sociales particulares para cada contingencia, sino la integridad protectora, cualquiera que sea la contingencia de orden social que se produzca. Pero, por otra parte, la idea de protegibilidad rebasa el sentido individualista y sube al primer estrato social del hombre para proteger a toda la familia del trabajador. De aquí que el Seguro Social boliviano, en su artículo 2.º de la Ley, concreta sus fines diciendo que «tiene por objeto proteger a los trabajadores y a sus familiares en los casos de riesgos profesionales, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte».

Desde un punto de vista integral, faltaría el *paro*, como contingencia, y un régimen de *Subsidios familiares*, como elemento protector del desequilibrio económico que el número

de hijos menores puede producir en las ganancias del trabajador.

Sin embargo, el paro es una contingencia en los países europeos ; pero no lo es en los pueblos americanos, donde lo que falta es precisamente brazos. Ciertamente que las ciudades americanas ofrecen características de saturación y exceso de elemento humano, pero todo ello es en perjuicio de las zonas rurales, que prácticamente están despobladas. Por tanto, no es un problema de paro el que tiene que afrontar, sino el de la mejor utilización del capital humano existente, procurando, de una parte, la formación y especialización profesional de la masa laboral y su canalización hacia aquellas regiones—centros de trabajo—que están faltos de ella. Junto a esa mejor distribución de elementos útiles, es preciso reconocer la necesidad de revalorización del factor autóctono con una política indigenista práctica que perfeccione sus métodos de trabajo agropecuario, que mejore sus condiciones de vida y los asimile a la vida productora y social de la nación propia, con lo cual aumentará, indudablemente, su capital humano con unos grupos que hoy prácticamente no cuenta en el potencial económico de estos pueblos.

Y, por último, ni la utilización racional de las actuales masas laborales, ni la asimilación del elemento autóctono, que forzosamente será lento y difícil, son suficientes por sí solos. Hace falta poner en marcha los inmensos recursos naturales, en gran parte hoy dormidos, y poner en juego todas las fuentes de riqueza en forma gradual y progresiva, y para ello no hay más remedio que acudir a una inmigración adecuada que, incorporándose y sirviendo los planes nacionales de desenvolvimiento, actúe como fuerza creadora, por una parte, y como elemento aglutinante, canalizador y perfeccionador de la gran masa no especializada, que hoy constituye los núcleos rurales de dichos pueblos.

En cuanto a las *asignaciones familiares*, no hay duda que es un principio que aún no ha encontrado su cauce en América. Pocos países lo tienen establecido, y para éstos, más que a un régimen general de protección familiar, responde en ellas al principio de protección a las familias numerosas. Bolivia no tiene en su legislación establecido el régimen de Subsidios

familiares. Quizá puede argüirse que la existencia de gran número de población originaria, con su especial idiosincrasia, haría difícil esta forma de protección; pero no hay duda que todas las normas legislativas, cuando se dirigen al núcleo familiar, contribuyen a la constante perfección de dicho núcleo como primer ente social del hombre, y, por lo tanto, los resultados son siempre tangibles y satisfactorios.

Campo de aplicación.

El derecho de Seguridad Social en Bolivia se reconoce al hombre en cuanto éste reúne la cualidad de *trabajador*. De las tres posiciones: económicamente débiles, trabajadores en general y toda la población, Bolivia supera ya en su momento de arranque la vieja concepción de que el Seguro Social ha de encuadrar tan sólo a los que se encuentran por debajo de la línea asalarial de suficiencia, y parte del punto de vista de que es el trabajo el elemento que convierte el derecho potencial y natural del hombre en un derecho positivo y práctico, no sólo individual, sino también de la familia del trabajador.

Por otra parte, de una manera también explícita, se supera (al menos en propósito) la otra concepción de que el Seguro Social es un deber de la Empresa para con su trabajador. Es decir, la idea de la responsabilidad patronal aparece con un firme propósito de convertirse en responsabilidad social.

Por último, hay otra nota que la legislación boliviana recoge como principio inspirador. Es la idea de que el derecho es uno solo, y que los riesgos y contingencias, lejos de determinar derechos distintos y, por tanto, Seguros distintos, no son otra cosa que circunstancias protegidas por un mismo Seguro al amparo de un solo derecho. Las distintas clases de trabajo no tienen más característica diferencial que las anomalías administrativas adecuadas para su encuadramiento en los distintos regímenes del Seguro general.

Las tres notas anteriores (protegitividad laboral, responsabilidad no patronal y derecho único) aparecen categóricamente expresadas en el artículo 4.º de la nueva Ley, cuando dice que «el Seguro Social obligatorio tendrá un campo de aplicación único inspirado en el concepto de responsabilidad

social, y en tesis laboral, de proteger a todos los trabajadores y a sus familias».

Concretado ya que se reconoce el derecho a todos los trabajadores, en la aplicación real se prevé una incorporación sucesiva de la masa laboral. En la primera fase, el encuadramiento es del grupo que ofrece condiciones administrativas más fáciles, o sea los trabajadores por cuenta ajena, dentro de cuya rúbrica se comprenden los empleados públicos, los empleados privados y los obreros. La incorporación sucesiva de agrícolas, servicio doméstico, a domicilio, temporales e independientes, está subordinada al momento en que «se establezcan las condiciones bajo las cuales puedan ser eficazmente asegurados».

Se excluyen del campo de aplicación del Seguro los que efectúen trabajos ocasionales extraños a la Empresa, los familiares del patrono (cónyuge, hijos menores de dieciocho años y padres, cuando trabajen exclusivamente por cuenta del familiar y vivan en su hogar) y los miembros del Ejército.

Como puede observarse, el campo de aplicación es general, pero, concretando las distintas modalidades de trabajo y previendo su incorporación sucesiva, comenzando por los trabajadores por cuenta ajena. La incorporación del trabajador asalariado al Seguro es función patronal, considerándose como patrono («a la persona natural o jurídica, Empresa o Compañía propietaria de la obra, explotación o industria a quien se presta el servicio y por cuya cuenta u orden se efectúa el trabajo»). Se consideran patronos «el Estado, las Municipalidades y demás entidades de derecho público», así como «las Cooperativas de producción y los contratistas e intermediarios en la explotación de Empresas y negocios».

Las circunstancias de que el Seguro Social obligatorio pretenda el logro de unas prestaciones mínimas, y que su aplicación no comprenda a todos los trabajadores en su primer momento, han sido recogidas en la legislación boliviana previendo, para subsanar las prestaciones mínimas, un régimen denominado de Seguro Adicional y, para otorgar beneficios a los trabajadores no incorporados en su momento inicial, un régimen de Seguros Facultativos.

Las prestaciones.

Las prestaciones en la legislación boliviana se conciben sobre la base de los dos grandes grupos clásicos: sanitarias y económicas.

Las prestaciones sanitarias alcanzan una importancia singular, y constituyen, indudablemente, la piedra angular del sistema de Seguro Social. Estas prestaciones puede decirse que tienen el carácter de protección total, tanto desde el punto de vista de la atención, como de la extensión familiar.

En el caso de los llamados *riesgos profesionales* se sigue la norma clásica de los Seguros más adelantados, por cuanto comprenden, no sólo «la necesaria asistencia médica y quirúrgica y al suministro de los medicamentos y otros medios terapéuticos que requiera», sino también «la provisión, reparación y renovación de los aparatos de prótesis y ortopedia, cuyo uso se estime necesario por causa de la lesión sufrida».

En la *enfermedad común*, la asistencia sanitaria es también completa (médica, hospitalaria, quirúrgica y farmacéutica), no sólo del trabajador, sino también de sus familiares. Cuanto a la duración de la prestación, mientras en los riesgos profesionales no existe prácticamente tope, en la enfermedad común se limita la duración de la asistencia médica a las veintiséis semanas, y la asistencia hospitalaria, a las trece semanas que prescriben las recomendaciones internacionales, pero con posibilidad de ampliación en determinados casos. El concepto de familiares a cargo viene determinado por un criterio también amplísimo, por cuanto comprende a la cónyuge, cuando no trabaje, viva en el hogar del trabajador y a su cargo; a los hijos menores de dieciséis años o incapacitados antes de cumplir dicha edad, que no trabajen y vivan en el hogar del trabajador y a su cargo; los padres del obrero y de su esposa, que no trabajen, vivan en el hogar del trabajador y a su cargo; los hermanos del trabajador, siempre que sean huérfanos, menores de dieciséis años o incapacitados para el trabajo antes de cumplir dicha edad, que no trabajen, vivan en el hogar del trabajador y a su cargo.

En la *maternidad*, la prestación también es completa; por cuanto comprende «el reconocimiento de la asistencia obsté-

trica, se prestará por partero o partera titulados, y por médicos especialistas en los casos necesarios o patológicos». Asimismo se prevé que «se procurará» que «puedan hospitalizarse para dar a luz en partos normales y por los días que sean precisos en los casos patológicos».

El anterior esquema de prestaciones sanitarias podrá parecer normal visto desde el ángulo de un país europeo que lleva muchos años de Seguros de Enfermedad o Accidentes; pero si tenemos en cuenta las condiciones demográficas de Bolivia, se aprecia inmediatamente la capacidad de esfuerzo y de voluntad que ello implica y la repercusión que ha de tener en un futuro lejano. Pensemos únicamente que existen unos índices de mortalidad infantil elevadísimos, y que las enfermedades crónicas y profesionales limitan la vida de los trabajadores empleados en labores duras o subterráneas a edades verdaderamente tempranas. En estas condiciones, un Seguro Social que, con unas prestaciones sanitarias generosas y ambiciosas, es el medio más adecuado para cumplir uno de los fines políticos más importantes para países que, como Bolivia, necesitan defender a ultranza el escaso capital humano con que cuentan si aspiran a consolidar su propia nacionalidad.

Es probable que falte en la legislación un complemento de Medicina preventiva obligatoria de carácter general (puesto que ya existe para los riesgos profesionales); pero ello está subordinado a una organización adecuada, que no puede obtenerse en las primeras etapas de aplicación del Seguro.

* * *

En las prestaciones económicas se distinguen los distintos riesgos que pueden dar lugar a ellas.

En los *riesgos profesionales* se parte de las incapacidades clásicas: temporal, permanente parcial, permanente total y muerte. Las definiciones se corresponden a los criterios ya conocidos, si bien para la incapacidad permanente parcial se ha acudido a una lista valorativa en porcentajes de incapacidad.

La incapacidad temporal da derecho a un subsidio diario del 60 por 100 del salario del trabajador, abonable desde el primer día de la incapacidad hasta que se restablezca la ca-

pacidad laboral o se consolide la lesión. El período abonable máximo es de un año.

La incapacidad permanente parcial implica su encuadramiento en la lista valorativa para poder determinar «un valor medio de calificación y grado, teniendo en cuenta la edad del asegurado y la gravedad de la incapacidad en relación a su ocupación habitual o de todo trabajo remunerado», con el fin de llegar a un porcentaje resultante, que se computa «sobre la renta que habría correspondido al trabajador en caso de incapacidad permanente total».

Las rentas de incapacidad permanente parcial que sean inferiores al 20 por 100 de la renta que le hubiera correspondido por incapacidad permanente se abonan en forma de suma global, equivalente a cuatro anualidades de renta correspondiente.

La renta de incapacidad permanente total es del 60 por 100 del salario, revisable y con incremento del 30 por 100 del salario en el caso de gran inválido que no es internado en sanatorio. En el caso de fallecimiento concede el Seguro un subsidio de funerales y renta en favor de los derechohabientes. El subsidio de funerales es una cantidad única de 3.000 bolivianos en las capitales de Departamento, y 2.000 bolivianos en las demás localidades.

Las rentas de derechohabientes toman como base de cálculo la pensión que hubiera correspondido al fallecido en caso de incapacidad permanente, y, de esta manera, la renta de viudedad es el 36 por 100 de dicha impuesta pensión; la de orfandad es del 18 por 100 (25 por 100 en el caso de huérfanos totales) por cada hijo menor de dieciséis años (dieciocho años si se hallan cursando estudios); la de los ascendientes es del 18 por 100, y para los hermanos, del 12 por 100.

Las rentas de viudedad y orfandad son compatibles; las de ascendientes se conceden en el caso de no haber viuda ni huérfanos, y las de hermanos, sólo en el caso de no haber ninguno de los beneficiarios anteriormente mencionados.

La suma de las rentas concedidas por un causante no puede rebasar el tope de la pensión que le hubiera correspondido en el caso de incapacidad permanente total (60 por 100 del salario).

Las rentas son vitalicias para el cónyuge dependiente y ascendientes, pero se pierde por segundas nupcias o por hacer vida marital, en el primer caso, y cambio favorable de medios de vida y fortuna, en el segundo caso. Las rentas de los hijos son temporales, y se extinguen al cumplir los dieciséis años (dieciocho años en el caso de cursar estudios oficiales), siguiendo también el tope de los dieciséis años para la renta de los hermanos menores.

* * *

En la *enfermedad común* se concede un subsidio económico del 60 por 100 del sueldo o salario a partir del primer día, y siempre que la enfermedad dure más de cuatro días. Es decir, no son subsidiadas por el Seguro las enfermedades inferiores a cuatro días de duración. La donación del subsidio es de veintiséis semanas, salvo que tuviese que continuar la atención sanitaria, en cuyo caso seguiría percibiendo el subsidio.

El subsidio se disminuye en el caso de que el enfermo sea hospitalizado, reduciéndole al 50 por 100 del salario en caso de tener familiares a cargo, y al 20 por 100 del salario en el caso de carecer de ellos.

En la *maternidad*, el *subsidio* económico es también del 60 por 100 del salario durante el período de reposo obligatorio y posnatal, que consiste en seis semanas antes y las seis semanas después del parto.

Existe también un *incremento* del 10 por 100 del salario para la madre que lacte a su hijo o no lo pueda hacer por prescripción facultativa.

* * *

La *invalidez* implica la imposibilidad de obtener por un mismo trabajo una remuneración equivalente, por lo menos, a un tercio de la remuneración habitual que un trabajador, física y moralmente apto y de condiciones profesionales análogas, obtenga en la misma región.

La cuantía es del 40 por 100 del salario, y tiene el carác-

ter de pensión vitalicia, salvo que el inválido sea recuperado profesionalmente. Esta pensión se incrementa con un 30 por 100 del salario en el caso de «gran inválido» que no se interne en centros asistenciales del Seguro y requiera, por tanto, la atención constante de otra persona.

Para tener derecho a la pensión se exige, además, un mínimo de sesenta meses de cotización durante los últimos ocho años anteriores a la constatación de la enfermedad o lesión. Si no tuviera sesenta meses de cotización, pero alcanzase los veinticuatro meses en los cinco años anteriores, entonces tiene derecho a una pensión reducida, proporcional al período de cotización efectivo.

* * *

La *vejez* es subsidiable en cuanto el trabajador llega a los sesenta años, excepto para los mismos que hayan trabajado cinco años en el subsuelo, para los cuales la edad legal de pensión es de cincuenta y cinco años.

Las condiciones básicas para el derecho es tener un mínimo de cinco años de cotización en el Seguro durante los diez anteriores a la edad legal de vejez, y, desde luego, cesar en el trabajo remunerado en cuanto empiece el disfrute de la pensión.

La pensión es del 40 por 100 del salario medio de cotización en los últimos cinco años. Esta cuantía es la considerada básica y mínima, por lo cual luego tiene dos tipos de incremento. Uno está en relación con la antigüedad en el Seguro, y responde a la siguiente escala :

- a) más de diez años de cotizaciones y menos de quince, el 5 por 100 del salario ;
- b) más de quince años de cotizaciones y menos de veinte, el 10 por 100 del salario ;
- c) más de veinte años de cotizaciones y menos de veinticinco, el 15 por 100 del salario ;
- d) más de veinticinco años de cotizaciones, el 20 por 100 del salario.

El otro incremento está previsto para estimular la permanencia en activo de los que conservan la plenitud de sus fuer-

zas físicas, y consiste en el 2 por 100 por cada año posterior de trabajo.

La cuantía máxima de la pensión de vejez, incluyendo todos los incrementos mencionados, no puede ser superior al 60 por 100 del salario base de la pensión.

* * *

La *muerte del trabajador* no debida a accidente o enfermedad profesional da lugar, asimismo, a subsidio de funerales y pensión en favor de los derechohabientes del causante.

La cuantía del subsidio de funerales es la misma que en el caso de muerte por riesgo profesional, o sea, 3.000 bolivianos en las capitales de Departamento, y 2.000 bolivianos en las demás localidades. Este subsidio se reconoce tan sólo en el caso de que el causante tuviera acreditados seis meses de cotización en el año precedente al fallecimiento o fuese pensionista de vejez o invalidez.

Las pensiones se reconocen a los derechohabientes que dependan del causante, o sea, cónyuge e hijos, y a falta de éstos, los ascendientes y hermanos. La viuda tiene derecho a una renta del 36 por 100 de la pensión que el causante disfrutaba o le hubiera correspondido disfrutar por vejez o invalidez en el momento de su fallecimiento. Ello no obstante, no se concede la renta de viudedad en los siguientes casos :

- a) que el matrimonio o la convivencia se hubiese iniciado antes del año precedente a la fecha en que el asegurado causó baja en el trabajo por enfermedad o declaración de invalidez ;
- b) que desde un año antes del fallecimiento del asegurado el cónyuge o conviviente superviviente no estuviera divorciado o separado ;
- c) que el cónyuge superviviente o la conviviente no fuera, por sentencia judicial, autor o tuviera grado de responsabilidad en la muerte del causante.

Las demás pensiones son del 18 por 100 para cada hijo, 18 por 100 para el padre o la madre y 12 por 100 para los hermanos.

La concesión de pensiones por muerte está subordinada a que el causante tenga acreditados en el Seguro sesenta meses de cotización en los últimos diez años anteriores a la muerte, y la cuantía de todas las pensiones concedidas no puede ser superior a la pensión que gozaba el pensionista o le hubiera correspondido en el caso de vejez o invalidez.

* * *

Este régimen de prestaciones precedente está subordinado, sin embargo, a factores de hondo valor social. Así, desde el punto de vista económico, se han previsto unos mínimos vitales de subsistencia para los pensionistas, los cuales en ningún caso pueden disfrutar pensiones inferiores a dichos mínimos, que para los pensionistas de incapacidad permanente total por riesgos profesionales de vejez y de invalidez es de 6.000 bolivianos anuales, y para las pensiones de los demás derechohabientes es de 1.500 bolivianos anuales. Ello entraña un primer principio de garantizar eficacia a las prestaciones, y supone el criterio de pensiones mínimas móviles en cuanto se reconoce la posibilidad de ir revisando dicho mínimo para concordarlo constantemente a los futuros niveles de vida.

Igualmente, todas las pensiones de incapacidad permanente total, vejez e invalidez se incrementan en un 2 por 100 por cada miembro de familia que tenga el pensionista bajo su amparo y protección, sin que todos los incrementos puedan exceder del 10 por 100 del salario regulador de la pensión.

Pero quizá el sentido más social se lo da al régimen protector de la Seguridad Social boliviana las consideraciones sobre prevención y readaptación profesionales. El elemento humano en Bolivia no es sólo un aglutinante social a quien debe concederse prestaciones económicas cuando el salario desaparece, sino que es preciso cuidar de la elevación constante de los niveles de vida y procurar acrecentar la constante capacidad laboral y productora. De aquí que, de una parte, sea laudable la planificación de una acción preventiva e higiénica que contribuya a la disminución de los riesgos, y, de otra parte, la excepcional importancia que ha de revestir el

precepto de que los incapacitados pensionistas vienen obligados a la reeducación física y profesional, para procurar devolver al hombre inválido la vida activa que el infortunio le arrebató.

Régimen económico.

Bajo la rúbrica de régimen económico van englobados los recursos, los sistemas financieros y las inversiones.

Las recursos para financiar el sistema de Seguro Social boliviano proceden de fuente tripartita: patronos, trabajadores y Estado.

Los patronos sostienen totalmente el régimen de riesgos profesionales y contribuyen a sostener los demás regímenes de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte.

En esta primera etapa de aplicación, y a los efectos de riesgos profesionales, están previstos dos grandes sectores (Minería y otras actividades), y dentro de ellos cuatro grupos, en los que las Empresas quedan encuadradas según el grado de siniestralidad; de forma que la disminución implica para la Empresa pasar a otro grupo y, por tanto, disminución de cuota.

El actual cuadro de cuotas para riesgos profesionales es el siguiente:

MINERIA

Grupo I	16,50 por 100	sobre los salarios devengados.			
Grupo II	11,50 por 100	—	—	—	—
Grupo III	9,00 por 100	—	—	—	—
Grupo IV	7,00 por 100	—	—	—	—

OTRAS ACTIVIDADES

Grupo I	5,00 por 100	sobre los salarios devengados.			
Grupo II	4,00 por 100	—	—	—	—
Grupo III	3,00 por 100	—	—	—	—
Grupo IV	2,00 por 100	—	—	—	—

Asimismo, los patronos contribuyen al régimen de enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y muerte con una cuota porcentaje de los salarios abonados.

Los trabajadores contribuyen a los regímenes de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte con un tanto por ciento de los salarios.

Establecidos en este momento los regímenes de enfermedad y maternidad, se sostienen con una cuota global del 8 por 100 de los salarios o sueldos, de los cuales 5,50 por 100 son la cuota patronal, y el 2,50 por 100, la personal del trabajador.

Por su parte, el Estado, además de conceder una serie de exenciones y desgravámenes para aquellas operaciones que tenga necesidad de efectuar el Seguro, ha creado y prevé, con destino a costear los Seguros sociales, los siguientes impuestos :

- a) para el Seguro de Enfermedad y Maternidad y para las construcciones e instalaciones necesarias para el funcionamiento de los servicios médicos del Seguro general, los recursos provenientes del impuesto de un centavo de dólar americano por libra fina de estaño que se exporte del país, creado por Ley de 21 de noviembre de 1947, y que se hará efectivo cualquiera que sea el precio del estaño ;
- b) el gravamen sobre la exportación de otros minerales no estañíferos que se indican a continuación, en la cuantía de un centavo de dólar americano sobre cada dólar o su equivalente de mineral exportado, que se pagará siempre que las cotizaciones de dichos minerales sean iguales o superiores a las siguientes :

Minerales	Cotización en dólares americanos	Unidad
Antimonio	3,50	Por unidad de 20 libras avoirdupois.
Bismuto	0,90	Por libra fina.
Cobre	0,19	Por libra fina.
Plata	0,77	Por onza troy fina.
Plomo	0,99	Por libra fina.
Wolfram (WO ₃)	20,00	Por unidad de 20 libras avoirdupois.
Cinc	0,08	Por libra fina.

Los recursos a que se refieren los apartados *a)* y *b)* se pondrán en cuenta especial en dólares a disposición de la Caja Nacional de Seguro Social, y el Banco Central de Bolivia concederá acreditivos en divisas para compras en el exterior con cargo a dicha recaudación.

- c) una sexta parte de las rentas fiscales provenientes de los impuestos sobre utilidades, comerciales e industriales, creados por Ley de 3 de mayo de 1928, Decretos supremos de 6 de marzo de 1929 y 20 de julio de 1936, y Leyes de 4 de julio de 1938 y 30 de noviembre de 1945 ;
- d) aquellas otras aportaciones que, con vista a la aplicación de los demás regímenes de Seguro Social, considere conveniente el Poder ejecutivo.

Los diversos regímenes del Seguro Social son sostenidos por sistemas financieros distintos.

Así, en el de riesgos profesionales está previsto el sistema financiero de reparto con las reservas matemáticas para cobertura de las pensiones en curso de pago, reserva de previsión para incrementos excepcionales de las cargas y reserva de impersiniestrabilidad para obligaciones y pagos extraordinarios.

El sistema financiero para costear las prestaciones de enfermedad y maternidad es el de reparto simple con formación atenuada de reservas de previsión.

Por último, el régimen de vejez, invalidez y muerte está previsto que sea desarrollado por un sistema de capitalización colectiva con cobertura de derechos en curso de adquisición, de forma que permita «el reajuste periódico de las pensiones hacia los índices del nivel o costo de la vida».

Las inversiones de los fondos de reserva están sujetas a las condiciones generales de «seguridad, rendimiento, liquidez, utilidad social y económica»; pero además deben estar previstas en planes generales aprobados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Ello no obstante, se prevén las siguientes clases de inversiones :

- a) a la adquisición, construcción e instalación de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, ins-

- titutos ortopédicos, laboratorios y demás servicios del Seguro ;
- b) al establecimiento de servicios de recuperación, readaptación y reeducación profesionales ;
 - c) al incremento y mejoramiento de la vivienda colectiva e individual de los grupos asegurados, para cuyo efecto la Caja Nacional de Seguro Social está facultada a otorgar préstamos hipotecarios a los asegurados para la compra o construcción de casas de habitación ;
 - d) al otorgamiento de créditos para el fomento de la colonización agrícola ;
 - e) a otros fines que contribuyan directa o indirectamente al mejoramiento de las condiciones higiénicas, sanitarias, económicas y, en general, de vida de los grupos asegurados ;
 - f) a otros fines de carácter reproductivo.

Administración.

En la administración hay que distinguir tres aspectos : la dirección política, la gestión administrativa y el asesoramiento técnico.

En el Seguro Social boliviano la «alta dirección y tuición» es prerrogativa del Poder Ejecutivo, que lo ejerce por medio del Ministerio de Trabajo y Previsión Social ; la gestión administrativa se vincula a un órgano paraestatal denominado Caja Nacional de Seguro Social, y el asesoramiento, estudio y orientación se encarga a un Consejo Técnico de Seguridad Social del propio Ministerio.

La Caja Nacional de Seguro Social está definida como «institución autónoma, con personalidad jurídica propia y recursos distintos a los del Fisco», a la que se encargan las siguientes funciones :

- a) gestión de los regímenes de Seguro Social que este Decreto-ley establece ;
- b) organización del sistema de la vivienda individual y colectiva en beneficio de los trabajadores ;

- c) gestión del Seguro de Desgravamen Hipotecario ;
- d) gestión y administración del ahorro obrero obligatorio ;
- e) contratación y gestión de los Seguros adicionales y facultativos ;
- f) las demás funciones que le sean encomendadas por el Poder Ejecutivo.

El gobierno de la Caja corresponde a un Consejo de Administración, Comisión permanente, Presidente y Gerencia.

El Consejo Administrativo está constituido : un Presidente, cuatro representantes de patronos, cuatro de los trabajadores, uno de los empleados, dos del Supremo Gobierno, y actuando de Secretario, el Gerente general. Con ello, la composición del Consejo está formada por miembros representativos de los verdaderos interesados en el Seguro Social. Las funciones del Consejo tienen el carácter de máxima resolución : aprobación de presupuestos, balances, inversiones, adquisiciones, enajenaciones, etc., así como nombramiento de Gerente general y Subgerente.

La Comisión permanente del Consejo, constituida por el Presidente, un Consejero patronal, un Consejero trabajador y el Gerente general, siendo sus funciones principalmente preparatorias de la labor del Consejo.

El Presidente, nombrado por el Presidente de la República, asume principalmente las funciones de dirección de los órganos corporativos (Consejo y Comisión permanente), alta representación de la Caja y fiscalización e inspección de todos los servicios técnicos y administrativos.

La Gerencia general está constituida por el Gerente, un Subgerente técnico y un Subgerente administrativo.

El Gerente asume, principalmente, la función ejecutiva y ordenadora de pagos, auxiliado por el Subgerente técnico, que agrupa y dirige los servicios de características no exclusivamente administrativas (prestaciones sanitarias, afiliación y reconocimiento de derechos, ingeniería, investigación y estudios, asesoría jurídica, etc.), y por el Subgerente administrativo, encargado de los servicios más propiamente administrativos (contabilidad, inversiones, transportes, almacenes, etcétera).

Una característica específica de los principales cargos del órgano gestor es su temporalidad. El Presidente y el Gerente general lo son por seis años, y los Consejeros, por tres años, si bien todos ellos pueden ser reelegidos.

* * *

El Ministerio de Trabajo y Previsión es el órgano supremo encargado de la política de Seguro Social, el cual representa y canaliza en todo momento las orientaciones del Gobierno. Ello no obstante, si el Ministerio encarna la política y procura y vigila que la Caja Nacional de Seguro Social la cumpla y ejecute, le hacía falta un organismo exclusivamente técnico que estudiare y facilitare las soluciones que aquellas directrices políticas demandan. A esta finalidad responde el Consejo Técnico de Seguridad Social que siendo una dependencia del propio Ministerio, y con funcionamiento colegiado e independencia funcional, pueda otorgar informes, presentar iniciativas y soluciones y orientar al Poder público para el mejor logro de sus objetivos sociales.

El Consejo Técnico de Seguridad Social está integrado por un Presidente, cuyo nombramiento lo efectúa el Presidente de la República, y debe recaer en persona notoriamente experta en la Seguridad Social, unos servicios técnico-administrativos (Secretaría General y Departamentos Jurídico y de Cultura Social, Médico y Actuarial y de Auditoría) y una Comisión permanente constituida por el Presidente, Secretario general y Jefes de Departamentos, y encargada de emitir, en régimen colegiado, los dictámenes a que den lugar las actuaciones del Consejo.

* * *

Con esta trilogía de funciones (alta dirección, gestión y asesoramiento), vinculada a tres órganos con funciones específicas, esferas de responsabilidad propias y autoridad jerarquizada, la política boliviana de la Seguridad Social presenta la base suficiente para lograr una eficacia positiva en las realizaciones prácticas.

Régimen jurídico-administrativo.

Bajo esta genérica denominación, la legislación del Seguro Social boliviano señala las notas sobresalientes del procedimiento, la inspección, la jurisdicción y las sanciones.

En el procedimiento destaca la circunstancia de que todas las prestaciones económicas de carácter temporal (subsidios de enfermedad, maternidad, incapacidad temporal por accidente de trabajo) son abonadas directamente por las Empresas, reintegrándose éstas de la liquidación de cuotas que efectúan a la Caja Nacional de Seguro Social. Elementos de control para la Empresa son los partes médicos de baja y alta que expide el médico del Seguro.

Las pensiones son tramitadas y concedidas en la Caja Nacional de Seguro Social, por cuanto implican ya una desvinculación del trabajador en relación con su Empresa.

Los documentos del trabajador son: una tarjeta, por la que se hacen efectivos los beneficios sanitarios para él y su familia, y una libreta, con su historial laboral, que está en poder de la Empresa mientras permanece como dependiente de la misma.

Las prestaciones sanitarias se suministran en instalaciones propias o concertadas en farmacias propias de la Caja Nacional, excepto la medicina general, que, además, se presta a domicilio cuando el estado del enfermo impide a éste acudir a la consulta-ambulatorio en las instalaciones sanitarias.

A este respecto es preciso reconocer que la Caja Nacional de Seguro Social está empeñada en una loable acción sanitaria que, si se lleva a cabo con tesón y perseverancia, tendrá interesantes repercusiones para ir rápidamente mejorando el nivel sanitario de la población de Bolivia. Buena muestra de ello es el actual Policlínico de Manco Rapak, dotado de todas las especialidades, y ya en funcionamiento, y el Hospital del Seguro, de Miraflores, que actualmente se construye, con capacidad para 800 camas, y con características ambiciosas y técnicas de gran magnitud.

* * *

La inspección del Seguro Social está otorgada a la Inspección General de Trabajo del Ministerio de dicho nombre, la cual está auxiliada por la inspección propia y especial de la Caja.

Los servicios de inspección de la Caja están constituidos por una Inspección Administrativa y una Inspección Médica. La primera vela por el cumplimiento de la legislación por parte de las Empresas y trabajadores, dando cuenta de las infracciones a la Inspección General de Trabajo. La Inspección Médica está encargada de vigilar el exacto cumplimiento por parte del personal facultativo y auxiliar sanitario y de los beneficiarios que han de recibir las prestaciones sanitarias.

* * *

En la jurisdicción, las reclamaciones de todo orden, en relación con la aplicación y efectos del Seguro Social, son resueltas por la Comisión permanente de la Caja Nacional de Seguro Social; contra los fallos de la Caja, los interesados pueden formular recurso de alzada a la Corte Nacional de Trabajo, y contra los fallos de ésta, cabe únicamente recurso ante la Corte Suprema de Justicia, por falta absoluta de jurisdicción o por infracción de ley expresa y terminante.

Los trámites de las reclamaciones y recursos son gratuitos, y los plazos previstos son muy breves: diez días para resolver las reclamaciones la Caja Nacional, cinco días para que el interesado formule el recurso de alzada, tres días para que la Caja lo informe y tramite a la Corte Nacional de Trabajo, cinco días para emitir su informe el Consejo Técnico de Seguro Social y diez días el término que tiene la Corte Nacional de Trabajo para emitir el fallo.

Los recursos de alzada se presentan e informan por la Caja; pero la Corte Nacional de Trabajo debe requerir, además, informe del Consejo Técnico de Seguridad Social, y, en los casos de calificaciones médicas, puede solicitarlo de la Junta Departamental de Sanidad.

* * *

Las infracciones son parecidas a las que presentan las legislaciones, y lo mismo ocurre en las sanciones que inicialmente adoptan la multa pecuniaria, que se duplica en caso de reincidencia y se convierte en arresto en caso de resistencia al pago de la multa. Todas las sanciones son impuestas por el Ministerio de Trabajo.

Igualmente se recogen como hechos delictivos, que dan lugar a responsabilidad y sanción, la malversación de fondos y mal uso de bienes por parte de los empleados en el Seguro Social, así como los actos u operaciones que, por dolo o culpa intencionada, ejecuten, autoricen o consientan los miembros directivos de la Caja Nacional de Seguro Social.

APLICACION GRADUAL Y PROGRESIVA

Pero ¿cómo ha iniciado su marcha el Seguro Social boliviano?

La legislación vigente ha recogido el principio valorizador del ambiente americano al subordinar la aplicación a un criterio gradual y progresivo «en el orden ocupacional, territorial y amplitud de prestaciones», así como «a las condiciones económicas del país y a las condiciones económicas del país y a las necesidades sociales de las clases trabajadoras» (artículo 123 de la Ley).

Este precepto sirvió de base para que el Decreto de aplicación pudiera ordenar la puesta en marcha del Seguro en el Departamento de La Paz, y, aun dentro de dicha zona geográfica, se establecía la incorporación paulatina de los grupos de trabajadores «a medida que la Caja Nacional de Seguro Social estudia y prepare la forma de cotización y suministro de prestaciones que el Seguro Social reconoce».

Con respecto a las prestaciones, en la etapa inicial se ha comprendido la protección completa de riesgos profesionales, enfermedad y maternidad en favor del trabajador y su familia, pero también con el prudente criterio de «reconocer la asistencia sanitaria a medida que se vayan organizando los servicios adecuados, teniendo en cuenta que, en el más breve plazo posible, se deberá suministrar a los grupos encuadrados ya la íntegra asistencia sanitaria...».

Como puede observarse, si bien se iniciaba el Seguro, ocurría que, por una parte, se tomaban las máximas garantías de prudencia, y, de otra, la Caja Nacional de Seguro Social quedaba implícitamente autorizada para iniciarlo con la amplitud adecuada a su organización inicial.

Así, el 1 de noviembre de 1951 se inició el Seguro Social con las prestaciones señaladas de riesgos profesionales, enfermedad y maternidad a los trabajadores fabriles y comerciales de la ciudad de La Paz. Aproximadamente, quedaron encuadrados unos 20.000 trabajadores, que, con su familia, supusieron un número de 75.000 beneficiarios.

La facultad de aplicación gradual de prestaciones sanita-

rias no fué necesaria, por cuanto la Caja tuvo el 1 de noviembre las siguientes instalaciones sanitarias a punto :

- a) Un policlínico, dotado de toda clase de especialidades y servicios sanitarios y farmacéuticos, para la atención ambulatoria de carácter médico y farmacéutico.
- b) Una clínica de accidentes del trabajo, dotada de unas 20 camas y adecuados servicios de Traumatología especializada.
- c) Un pabellón del nuevo pensionado de Miraflores, con capacidad para 60 camas, para hospitalización especialmente quirúrgica.
- d) La «Casa-Cuna» y la clínica «San Luis», como servicios concertados de maternidad.

Con estos servicios, preparados y dotados de equipos completos de facultativos y material, el día 1 de noviembre el Seguro Social boliviano pudo dar la integridad de las prestaciones sanitarias, tanto a domicilio como ambulatoria y de hospitalización.

Este fué el momento de arranque. Las primeras cifras nos demuestran que su eficacia ha sido puesta a prueba con éxito. He aquí una muestra :

Atenciones generales en el mes inicial (noviembre 1951)

CONSULTAS.		
Policlínico...	4.786
CURACIONES E INYECCIONES.		
Policlínico...	2.323
LABORATORIO.		
Policlínico. {	Casos atendidos.....	463
	Total de análisis.....	1.320
HOSPITALIZACIONES.		
Pensionado Nuevo de Miraflores.....		48
Clínica de la Caja (calle Díaz Romero, Miraflores).....		35
Maternidad «Casa-Cuna».....		15
Clínica «San Luis».....		10

Atenciones prestadas en el Policlínico (noviembre)

CONSULTORIO	Asegurados	Beneficiarios	Total
1.—Cardiología	199	123	322
2.—Broncopulmonares	18	12	30
3.—.....	134	30	164
4.—Cirugía Traumatología.....	549	54	603
5.—Oftalmología.....	217	75	292
6.—Sección Inyectables.....	1.418	705	2.123
7.—Sección Curaciones.....	94	22	116
8.—.....	187	60	247
9.—.....	294	124	418
10.—Venéreas	128	55	183
11.—Odontología	670	146	816
12.—Prenatal.....	29	47	76
13.—Ginecología	23	54	77
14.—Otorrinolaringología.....	83	32	115
15.—Pediatria (niños)	—	720	720
16.—Neurología	142	54	196
17.—.....	336	188	524
18.—Laboratorio	—	—	463
19.—Psiquiatria.....	4	7	11
20.—Prenatal. Serv. Domic.	2	4	6
21.—Rec. Por Ingr. e Ind.	—	—	70
			7.572

Atenciones prestadas en el Policlínico

CONSULTORIO	Asegurados	Beneficiarios	Total
1.—Cardiología	68	23	91
2.—Broncopulmonares	20	11	31
3.—Medicina general	301	50	351
4.—Cirugía Traumatología.....	229	20	249
5.—Oftalmología.....	115	131	246
6.—Sec. Inyect. y Cur.	—	—	2.248
7.—Medicina general	90	18	108
8.—Medicina general	242	62	304
9.—Venéreas	214	85	299
10.—Odontología	674	159	833
11.—Prenatal	58	106	164
12.—Ginecología	41	48	89
13.—Otorrinolaringología	83	61	144
14.—Pediatria (niños)	—	—	139
15.—Neurología.....	82	196	278
16.—Medicina general	272	88	360
			5.934

Para vencer la primera etapa y lograr una expansión de las medidas protectoras hacia las demás localidades, es necesario comprobar bien la eficacia de las prestaciones sanitarias y conjugar las prestaciones económicas del Seguro con los preceptos de la Ley General del Trabajo con objeto de armonizar los beneficios que ambas implican.

Las Organizaciones patronales y los Sindicatos obreros deben prestar extremada atención al Seguro Social. Las primeras tienen ya que tener presente que su colaboración social es necesaria si quiere crearse un clima de paz acorde con la justicia social. Los Sindicatos obreros deben pensar que el Seguro Social es un instrumento de redistribución de riqueza, desde el punto de vista económico; un instrumento de defensa de la salud, desde el punto de vista sanitario, y una contribución a la política social, desde el punto de vista político. El Seguro Social, situado en el plano público, dará ocasión a que todas las inquietudes y necesidades sociales de la masa trabajadora encuentren en su seno soluciones positivas, constructivas y eficaces para el orden social.

En su consecuencia, el Seguro Social es un bien que reclama la atención y el esfuerzo de todas las fuerzas de Bolivia para que, asegurado el éxito inicial, pueda ir extendiéndose con fuerza centrífuga hacia todos los núcleos demográficos de la República.

* * *

Y, por último, ¿cuáles son las directrices del actual desenvolvimiento del Seguro Social boliviano?

Desde el punto de vista sanitario, la acción inmediata se perfila presurosamente hacia la inauguración del gran Hospital del Seguro, en Miraflores, obra de magnas proporciones, que ofrecerá al Seguro una capacidad de 300 camas mínimas, dotadas de la más moderna técnica sanitaria. Después de esta instalación central en La Paz, parece lógico que se vaya completando con instituciones asistenciales de carácter departamental y el remozamiento y modernización de las instalaciones que dependieron de las Empresas mineras.

Desde el punto de vista de protección económica, parece que la actividad se dirige hacia la implantación del régimen de vejez, invalidez y muerte. El Censo general de Empresas y trabajadores de toda la República debe estar a punto de ofrecer los datos finales, que permitirán los cálculos actuariales suficientes para señalar y concretar cuáles deben ser las cuotas necesarias para que un sistema de pensiones proteja a la vejez desvalida, la invalidez prematura o la pérdida del cabeza de familia.

Es natural que la meta de protección sanitaria y de mantenimiento de niveles económicos de subsistencia contra todos los infortunios represente un cúmulo de dificultades, esfuerzos y preocupaciones, que es preciso vencer.

Pero Bolivia tiene en su sangre una vitalidad y una inquieta energía que le ponen en condiciones de afrontar con optimismo la empresa de su Seguridad Social, que allí representa, no sólo la realización de la justicia social cristiana, sino la defensa del capital humano con que cuenta la República y, por ende, la defensa de su propia nacionalidad e independencia.

**III.- CRONICAS
E INFORMACIONES**

CRONICA

DEL SEMINARIO REGIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL DE LIMA

En los días 28 de noviembre al 15 de enero tuvo lugar, en Lima, el Seminario Regional de Seguridad Social que, a solicitud del Gobierno peruano, organizó la Oficina Internacional del Trabajo como parte de un programa de asistencia técnica.

A dicho Seminario han concurrido representantes de los Gobiernos o de las instituciones del Seguro Social de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

Como observadores figuraron representantes de la Organización de Estados Americanos y de la Confederación Mundial de Sindicatos Libres, de Bruselas. Asimismo, el señor Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, del Perú, hizo al que suscribe el honor de formalizarle la invitación oficial como miembro español, en calidad de observador.

* * *

El acto de apertura tuvo lugar en el paraninfo del Ministerio de Salud Pública, bajo la presidencia del doctor Edgardo Rebagliatti, Ministro del Ramo, y con asistencia de autoridades, participantes y observadores.

Lo primordial en dicho acto, aparte la bienvenida de rigor, fué señalar, de una forma muy concreta, las particularidades que son preciso dominar para asegurar la efectividad de las medidas de Previsión Social y la importancia que tienen los esfuerzos que se hacen para ello en los distintos países. Y ello lo formuló con agudeza el Ministro de Salud Pública en su discurso inaugural, en donde explicó que en todos los países iberoamericanos "puede comprobarse un creciente y renovado progreso en los dominios de la Seguridad

Social, tanto más remarcable cuanto que su desarrollo debe superar con frecuencia las limitaciones de una incipiente economía y vencer las dificultades inherentes a la extensión y variedad geográfica de sus territorios y la diseminación de sus poblaciones, y los contrastes y desequivalencias en los niveles de producción y consumo de sus múltiples regiones.

Sin embargo, es cierto que en este sentido los esfuerzos del Perú colocan a este país como uno de los que en el Continente Americano han logrado realidades más tangibles y profundas en la protección de los infortunios sociales. Ello permitió que el doctor Rebagliatti, que, como hombre público, tiene en su haber la máxima ejecutoria de las realizaciones sociales, pudiera decir que, "como ningún otro país", confronta el Perú la presión de tales factores negativos, pero ellos no han detenido nuestros esfuerzos ni coordinado sus objetivos con los que propugnan y realizan otras naciones mejor dotadas del Continente. Fuimos de los primeros en restablecer la reglamentación jurídica del trabajo, la tuición del empleo de mujeres y niños y la reparación de los accidentes y las enfermedades profesionales, y entre 1937 y 1948 logramos introducir adecuados regímenes de Seguros sociales para los obreros y empleados, que se caracterizan por la cobertura integral de los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, la unificación de organismos ejecutores y la creación de planteles asistenciales propios, cuya implantación garantiza la eficacia de las prestaciones.

Así, ante un cuadro de problemas vivos y unas realizaciones nacionales peruanas de indiscutible eficacia, inició sus tareas el Seminario Regional mencionado.

* * *

El trabajo en el Seminario se desarrolló en forma de lecciones sobre una serie de temas, y con el correspondiente coloquio sobre los distintos aspectos de los mismos.

Los temas fueron los siguientes:

1. Las realizaciones peruanas.
2. Estructura y funciones de los organismos de Seguridad Social.
3. Seguridad Social en las zonas agrícolas.
4. Inscripción y control de Registros de las personas aseguradas.

5. Seguridad Social y Salud pública.
6. Organización financiera de la Seguridad Social.
7. La administración de la Seguridad Social y de las personas aseguradas.
8. Seguridad Social y Asistencia social.
9. Problemas internacionales de la Seguridad Social.

El primer tema estuvo a cargo del señor don Ernesto Zapata. Los demás temas, a cargo de expertos y tratadistas de las Organizaciones internacionales de Seguridad Social, directamente relacionados con la O. I. T.

* * *

Al margen de las lecciones, han tenido especial importancia las visitas efectuadas a las instituciones de Seguro Social peruano, de las que destacan la Caja Nacional de Seguro Social, el Hospital Obrero y los hospitales rurales.

La Caja Nacional de Seguro Social, creada por las Leyes 8.433, de 1936, y la 8.509, de 1937, es hoy una pieza maestra de la mecánica administrativa de la Seguridad Social peruana.

Bajo el alto patrocinio del Ministro de Salud Pública, que es Presidente nato del Directorio, constituido por representación tripartita (patronal, obrera y estatal), la Caja es el órgano gestor único.

Su estructura está articulada a base de una Gerencia, de la que dependen una Subgerencia administrativa, constituida por Departamentos (Secretariado, Personal y Escalafón, Contabilidad, Actuariado y Estadística, Inspección, Afiliación y Legal), y una Superintendencia General de Hospitales, que encuadra toda la acción sanitaria.

Junto a esta estructura, la Caja se encuentra organizando, además, el Seguro del Empleado, con independencia del régimen de Seguro Obrero.

Entre las cifras económicas que revelan el ritmo de cobertura de necesidades, basta señalar que el valor de las prestaciones en el período, en el último quinquenio, ha pasado, de 15,6 millones de soles en 1945, a 20,5 en 1946, 27 en 1947, 31,7 en 1948 y 40,9 millones en el año 1949. Para un país de seis millones de habitantes, no hay duda que la cifra de 40 millones de soles (unos 120 millones de pesetas) ya representa un buen coeficiente de distribución de beneficios.

Sin embargo, como el régimen de vejez, invalidez y muerte se halla todavía en una fase inicial, resulta que más del 50 por 100 (exactamente 25,6 millones de soles) corresponde a prestaciones de enfermedad-maternidad.

Ello quiere decir que el Seguro Social peruano está especialmente empeñado en una acción sanitaria que considera fundamental para elevar el nivel de salubridad de su población. ¿Cuál es, en síntesis, esta acción sanitaria?

Tal acción se halla representada por la planificación y realización de una red de instalaciones sanitarias por toda la República.

La piedra fundamental de este plan es el Hospital Obrero, de Lima.

Fué inaugurado el día 10 de febrero de 1941, ocupa un área de 42.406 metros cuadrados y tiene una capacidad para 800 camas. Lo constituyen doce edificios: los de Administración, Cirugía, Medicina, cocina, comedores y laboratorios están intercomunicados; los de calderas, lavandería, garajes, residencia de empleados, residencia de hermanas, capilla y residencia de la Superintendencia general, aunque separados, tienen vecindad conveniente.

El funcionamiento es un ejemplo de seguridad y eficiencia. Sus instalaciones de agua, desagüe, electricidad, planta de vapor, ventilación forzada, aire acondicionado, servicios generales, servicio contra incendios, talleres de imprenta, costura, lavado, metalurgia, etcétera..., sincronizados todos ellos con los más exigentes requisitos técnicos, dan la sensación al visitante de un cuerpo vivo que, en el transcurso de diez años de funcionamiento y de experiencias, se ha convertido en una máquina perfecta y en el legítimo orgullo de la Seguridad Social peruana.

Este Hospital Obrero es la nodriza, además, de la red de hospitales rurales con que cuenta el Seguro Social en el interior del país: Ica, Callao, Huacho, Chiclayo, Chocope, Pisco, Arequipa, Chíncha, Cañete, Trujillo, Piura, etc...

La visita a alguno de estos hospitales rurales revela una preocupación admirablemente lograda de hacer obras adecuadas al ambiente humano y geográfico que está destinado en cada caso.

La acción sanitaria es una de las principales características de la acción peruana en materia de previsión social, y buena prueba de ello son, no sólo el constante perfeccionamiento de los actuales servicios, sino, además, el ambicioso proyecto de un gran Hospital

del Empleado y la creación del llamado "Fondo de Salud", con el cual el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social aspira a efectuar importantes inversiones que mejoren los niveles sanitarios y de vivienda de la población peruana.

* * *

A la amable invitación y agasajo que la hidalguía y el señorío peruanos dispensó al observador español durante toda su estancia en Lima, hay que añadir la expresa disposición del señor Ministro de Salud Pública, doctor Rebagliatti, para que no faltara en aquella jornada de Seguridad Social que vivió Lima las referencias del régimen español de Seguros sociales. A este objeto, el que suscribe fué invitado a pronunciar una conferencia sobre "España y la Seguridad Social", que se desarrolló en el Paraninfo del Ministerio de Salud Pública, bajo la presidencia del propio Ministro, el Embajador de España, don Tomás Suñer, y don Ernesto Zapata, Gerente de la Caja Nacional de Seguro Social, y con asistencia de los funcionarios de la Caja Nacional de Seguro Social, del Cuerpo organizador del Seguro del Empleado, los miembros del Seminario Regional de Seguridad Social, estudiantes y numeroso público.

El doctor Rebagliatti, en la presentación, rindió homenaje a la estrecha compenetración y amistad de los países hermanos de Perú y España.

La conferencia fué una exposición del pensamiento español en materia de Seguridad Social; representan los Fueros del Trabajo y de los Españoles; la exposición del cuadro legislativo formado por los Seguros sociales generales, el mutualismo laboral, el plus de cargas familiares y demás regímenes obligatorios y voluntarios; la efectividad práctica que ello representa en cifras y el índice distributivo que éstas representan en relación con la riqueza nacional, y, por último, el sentido universalista que España da a su Seguridad Social, no sólo por el intercambio y la relación que mantiene, sino por participar en empresas comunes, tal como el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Madrid en 1951, y la Misión de Asistencia Técnica a Bolivia, en el mismo año, que no significa otra cosa que el espíritu de cooperación internacional español, que, naturalmente, se acentúa y toma caracteres efectivos, se desarrolla en el ámbito iberoamericano.

La Prensa de Lima se hizo eco de la conferencia, y quedaba cumplido un deber agradable que la invitación española implicaba.

El Seminario Regional de Lima fué, pues, ocasión propicia para el contacto de los hombres de la Seguridad Social de pueblos hispánicos, sin faltar la presencia española. Todo ello en el marco admirable del hidalgo y hermoso país peruano, en constante imperación de esfuerzos y realizaciones sociales que el Gobierno del Presidente Odría y la mano maestra e incansable de su Ministro de Salud Pública, doctor Rebagliatti, van consiguiendo para su Patria altos niveles de salud y bienestar.

Carlos Martí Bufill.

INFORMACION IBEROAMERICANA

ARGENTINA

Ha sido modificado el Decreto 13.186 de 6 de junio de 1949, que reglamenta las pensiones no contributivas a la vejez, establecidas por la Ley núm. 13.478.

El mencionado Decreto otorga también 150 pesos mensuales a toda mujer casada de sesenta o más años de edad, sin hijos, que haya sido abandonada por su cónyuge, que viva con un cónyuge físicamente imposibilitado o cuyo cónyuge estuviere ausente como presunto fallecido. La pensión será de 200 pesos mensuales en el caso de que la mujer casada de sesenta o más años de edad que se encuentre en alguna de esas tres situaciones tenga a su cargo hijos menores de dieciocho años de edad.

Las pensiones comenzarán a devengarse a partir del primer día del mes en que se dicte el respectivo Decreto.

BRASIL

El Gobierno del Brasil ha comunicado a la Comisión Iberoamericana de Seguridad Social que acepta el acuerdo adoptado por el Congreso, recientemente celebrado en Madrid, en el sentido de fijar la sede del próximo II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social en Río de Janeiro. Se ha precisado la fecha del primer trimestre del próximo año. 1953.

* * *

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo ha aceptado la invitación del Gobierno del Brasil para celebrar en dicho país la V Conferencia Regional de los Estados de América miembros de la O. I. T. Las reuniones comenzarán el 17 de abril próximo, para terminar el 30 del mismo mes.

El Orden del día comprende los siguientes puntos: 1) Aplicación y control de la legislación social en la agricultura; 2) Seguridad Social: progresos obtenidos y programas para el futuro; 3) Sistemas de remuneración de los empleados y trabajadores intelectuales. La última conferencia tuvo lugar en Montevideo, en 1949.

CHILE

La Caja del Seguro Obligatorio, de Chile, protege en la actualidad a 1.240.000 personas, de los 5.852.839 habitantes que tiene el país. Los ingresos percibidos por la Caja en el año 1950 ascendieron a 1.602.621.473, de los cuales, 322.550.982 correspondieron a las cotizaciones de los asegurados, 604.408.021 a las patronales y 402.327.243 a la aportación estatal.

El Seguro de Enfermedad ha invertido en sus prestaciones económicas 208.555.510 pesos, distribuidos en la siguiente forma:

Enfermedad	51.392.298
Maternidad	6.601.552
Lactancia	16.889.840
Medicina preventiva	133.671.820

Las prestaciones en especie han costado 130.981.600 pesos, de los cuales han correspondido 45.998.342 al servicio médico; 44.997.172 al farmacéutico y 39.936.184 a la alimentación infantil.

El número de consultas en las policlínicas y a domicilio fué de 3.550.000; en los hospitales se atendieron, por diversas causas, 91.000 asegurados; se asistieron 118.113 alumbramientos a domicilio, siendo también muy considerable el número de los servicios prestados por las restantes secciones del Seguro: visitas domiciliarias, asistencia odontológica, rayos X, inyecciones, etc.

El servicio de Medicina preventiva realizó 114.116 reconocimientos médicos, 60.524 visitas domiciliarias y cerca de 250.000 vacunaciones antivariólicas, antidiftéricas y antituberculosas.

Las pensiones concedidas o vigentes en el año estudiado representaron un valor de 83.887.908 pesos, con un promedio de 9.000 por pensión.

En Subsidios para gastos de sepelio se invirtieron 2.711.794 pesos.

Durante el año 1950, la Caja vendió a las familias de asegurados 1.800 viviendas protegidas, concediéndoles el pago a largo plazo, con el 5 por 100 de interés y el 3 por 100 de amortización anuales.

La protección a la madre y al niño, impulsada por la Caja, que controla más del 80 por 100 del total de los menores de dos años, atendidos por instituciones públicas o privadas, ha ejercido gran influencia en la disminución de la mortalidad infantil, que de 252 casos por cada 1.000, menores de un año, en 1936, ha descendido a 153 en 1950.

La protección de la Caja se extiende a un millón de asegurados, 180.863 familiares y 60.000 pensionistas de invalidez y vejez.

* * *

Ha sido recientemente aprobada por la Cámara de los Diputados la reforma de la Ley del Seguro Obligatorio.

Las mejoras que se introducirán con esta modificación son las siguientes:

- 1.^a Hacer un reajuste periódico y fijar una pensión base para el Seguro de Vejez.
- 2.^a Un reajuste periódico de la pensión de invalidez.
- 3.^a Conceder un subsidio complementario, por cada hijo menor, a los pensionistas.
- 4.^a Establecer pensiones de supervivencia, de viudedad y orfandad.
- 5.^a Crear un subsidio de paro.
- 6.^a Aumentar la cuantía del subsidio concedido para gastos de sepelio.
- 7.^a Extender la asistencia médica a los familiares a cargo del asegurado.
- 8.^a Aumentar la cuantía del subsidio de enfermedad.

Para conseguir estas mejoras se aumentan los tipos de cotización, fijándose en el 10 por 100 del salario para el patrono, el 5 por 100 para el asegurado y el 5,50 por 100 para la aportación estatal.

ESPAÑA

Ha quedado definitivamente constituida la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social, creada como consecuencia de una de las resoluciones aprobadas por el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. La O. I. S. S. se propone, en el desarrollo de su misión, cubrir las siguientes finalidades:

a) Actuar como órgano coordinador en el campo de la Seguridad Social.

b) Cooperar con la Comisión Iberoamericana de Seguridad Social en la preparación y desarrollo de los Congresos y trabajos posteriores que de ellos se deriven.

c) Establecer, estimular y mantener contacto sistemático entre las personas e instituciones culturales, sociales y especializadas en Seguridad Social, en especial radicadas en Iberoamérica.

d) Servir de fuente de referencia, centro de consulta y lugar de intercambio informativo.

e) Colaborar en el intercambio de técnicos y enseñanzas que se consideren de interés.

f) Cooperar en los trabajos especiales que se le encomienden por los organismos nacionales, internacionales o por los propios Estados.

g) Llevar a cabo los trabajos y actuaciones pertinentes para facilitar la compenetración de personas, instituciones y organismos de Seguridad Social.

* * *

Ha sido publicado, por la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social, un trabajo que lleva por título el de "Terminología de la Seguridad Social española", núm. 1. Dicho estudio es el primero de una serie que tiene en preparación la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social, ejecutada por una de las Secciones de su Seminario.

* * *

Por un Decreto de 25 de enero de 1952, han sido reorganizadas las funciones y cometidos de los Congresos Asesores Provinciales del Instituto Nacional de Previsión, habiéndose reforzado la actuación de ellos con facultades resolutivas, confiriéndole, en general, una mayor participación en la administración y gestión de los Seguros Sociales.

De acuerdo con esta modificación, corresponde a los Presidentes de las Delegaciones Provinciales las siguientes funciones:

a) Representación del Organismo Provincial en todos los órdenes.

b) Elevación al Presidente del Instituto de las propuestas y sugerencias que juzgue conveniente.

c) Ejercer personalmente la inspección de los Servicios de las Delegaciones Provinciales.

d) Adoptar directamente las medidas que estime necesarias para corregir los defectos o anomalías en relación con el Seguro de Enfermedad, y presidir el Consejo Provincial y su Comisión Permanente.

Los Consejos Provinciales serán los órganos resolutivos de asesoramiento e información de que dispongan en cada provincia el Presidente del Instituto y el Consejo de Administración, para que sirva de cauce, por el que se manifieste las aspiraciones, propuestas y reclamaciones de los trabajadores, organismos y empresas, para una mejor aplicación de los beneficios de los Seguros Sociales.

Estos Consejos funcionarán en Pleno y en Comisión Permanente, correspondiendo al Presidente Provincial las siguientes facultades: Examinar y resolver las propuestas formuladas por el Director Provincial del Instituto Nacional de Previsión sobre resolución de expedientes de subsidios de vejez e invalidez; de reconocimiento inicial del derecho en el régimen general de subsidios familiares, y de calificación provisional de las solicitudes de premio de nupcialidad; notificar los acuerdos adoptados por la Junta de Compra sobre adquisición de material; ratificar los acuerdos adoptados por la Junta Económica en relación con los ambulatorios y residencias del Seguro de Enfermedad; afirmar las propuestas para la formación de presupuestos generales de los expedientes relativos a la adquisición de bienes inmuebles, e informar a la Presidencia del Instituto sobre las sugerencias, quejas o reclamaciones que los organismos representados en el Consejo formulen.

Corresponde a la Comisión Permanente del Consejo actuar, por delegación de éste, en las facultades detalladas en los apartados 1.º, 2.º, 3.º y 5.º del artículo 14 del Decreto que regula esta materia.

* * *

Por una Orden del Ministerio de Trabajo, de 3 de febrero último, se aprobaron las tarifas de primas mínimas para el Seguro de Accidentes del Trabajo, con vigencia de 1 de enero del año en curso.

* * *

Por un Decreto de 21 de marzo del corriente año se regula la cotización de los trabajadores en la Rama Agropecuaria. La cuantía de la cotización será de 5 pesetas mensuales, tanto para los asalariados fijos como para los productores autónomos, y de 2,50 pesetas para los demás trabajadores, fijándose el día 1 de abril pasado para iniciar la recaudación de estas cotizaciones. Una Orden del Ministerio de Trabajo, del día 8 de abril, establece las normas de aplicación del Decreto.

REPUBLICA DOMINICANA

La Caja Dominicana de Seguros Sociales tenía el 31 de julio del presente año 200.898 afiliados, distribuidos en la forma siguiente: 5.837 menores de quince años; 31.962, entre quince y diecinueve años; 77.784, entre veinte y veintinueve años; 40.967, entre treinta y treinta y nueve años; 27.918, entre cuarenta y cuarenta y nueve años; 10.528, entre cincuenta y cincuenta y nueve años, y 4.902, de más de sesenta años. El número de patronos ascendía a 13.396.

Las prestaciones odontológicas concedidas por la Caja Dominicana de Seguros Sociales ascendieron, en los primeros siete meses del año en curso, a 39.063, beneficiándose de las mismas 15.985 asegurados.

En este mismo período hubo 12.357 accidentes de trabajo, a consecuencia de los cuales murieron 22 trabajadores.

El número de indemnizaciones fué 60, por los cuales se pagaron 8.586,5 SRD., y la cuantía abonada en concepto de compensaciones alcanzó la suma de 29.909,69 SRD.

OTRAS NOTICIAS

ALEMANIA OCCIDENTAL

La Oficina del Empleo del Estado del Rin y Westfalia ha publicado un informe sobre el trabajo realizado en beneficio de los trabajadores incapacitados, que asciende a 62.989 trabajadores, colocados por esta Oficina de Empleo en 18 tipos diferentes de ocupación en un plazo inferior a tres años.

BELGICA

Ha sido aumentada la cotización por Subsidio Familiar en los siguientes tipos de cotización diaria y mensual:

Por un trabajador, 9,95 y 248,75 francos, respectivamente.

Por una trabajadora, 5,80 y 145 francos, respectivamente.

* * *

Por Decreto de 4 de septiembre de 1951, ha sido elevada la edad tope para beneficiarse de los Subsidios Familiares, de dieciocho a veintiún años para los estudiantes inscritos en un Centro de Enseñanza, siempre que no ejerzan labor lucrativa alguna, así como a los aprendices ligados por contratos de aprendizaje, de acuerdo con lo previsto en el artículo 62, apartados 3 y 4 de las Leyes coordinadas de los Subsidios Familiares.

ESTADOS UNIDOS

En el mensaje al Congreso que, el 21 del pasado enero, el Presidente Truman presentó, anunció la posibilidad de establecer inmediatamente, y sin ningún cambio en la legislación, importantes mejoras en su Ley de Seguros Sociales, referidas al Seguro de Vejez

y Supervivencia. Estas mejoras son: 1.º Extensión del campo de aplicación a los agricultores, servicio doméstico y funcionarios del Estado; 2.º Elevación del tope en los salarios asegurable, fijados hoy en 3.600 dólares, a una cantidad que oscilará alrededor de los 6.000 dólares, y 3.º Aumento de la cuantía de la pensión de vejez.

* * *

Según datos publicados por la Oficina de Estadística del Trabajo de los Estados, hubo, en el año 1950, 195.200 accidentes del trabajo, es decir, 82.000 más que en el año anterior, aun cuando este total es el segundo más bajo de los registrados en el período 1940-50. El total de accidentes mortales fué de 15.500 y de 84.900, lo que ocasionó la incapacidad permanente, habiendo habido como consecuencia de todos ellos una pérdida de 40 millones de días de trabajo, equivalentes al trabajo de 134.000 hombres durante un año.

FRANCIA

Ha sido aumentada, por el Consejo de Ministros, la prestación de los Subsidios Familiares, en proporción al aumento de los ingresos de los Cajas, como consecuencia de la elevación en los salarios mensuales; asimismo ha decidido el Gobierno aumentar en un 15 por 100 el salario a los económicamente débiles y la cuantía de la pensión de retiro a los viejos trabajadores.

* * *

Debido al alza de los salarios tope fijados para el cálculo de las cotizaciones de la Seguridad Social, los tipos máximos de las indemnizaciones diarias de los Seguros de Enfermedad y Maternidad se fijan en la forma siguiente:

Indemnización diaria normal, de 450 a 565 francos.

Indemnización diaria mejorada, de 600 a 755 francos.

En el Seguro de Enfermedad prolongada:

Subsidio mensual normal, de 13.500 a 17.000 francos.

Subsidio mensual mejorado, de 18.000 a 22.665 francos.

* * *

El régimen general de asalariados, que contaba en 1938 con 1.500.000 afiliados, cuenta en la actualidad con 9.300.000, de los cuales un millón son funcionarios del Estado. Los organismos de la Seguridad Social tenían, a final de 1949, 53.253 empleados, además de las 3.879 personas ocupadas en la administración de las Cajas, y los 3.784 de los servicios del Estado. El total de gastos de administración para el conjunto de regímenes fué, en 1950, de 24.307.000.000, cifra sumamente elevada si la comparamos con los 210.000.000 a que alcanzó en 1938.

* * *

Ha sido presentada a la Asamblea Nacional francesa la reforma de la Ley base de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en su artículo 6.º, para codificar, simplificar y coordinar las Leyes que tratan de los diversos regímenes con los de la Seguridad Social, así como la coordinación entre estos regímenes de Seguridad Social y las Entidades Públicas, en lo relativo a las instalaciones sanitarias.

GRAN BRETAÑA

Según datos provisionales para Inglaterra y el País de Gales, el número de nacimientos vivos fué de 180.958, es decir, el 16,6 por 100 de la población, mientras que el número total de defunciones, en el segundo trimestre de 1951, fué de 121.298, es decir, el 11,1 por 100 de la población. Al mismo tiempo, los servicios sanitarios comunican haber consultado a 10.750 hombres y 12.471 mujeres sobre su experiencia en las enfermedades. Durante los meses de enero, febrero y marzo, el promedio mensual de hombres consultados que sufrieron algunas enfermedades o trastornos fué de 71,6 por 100 y 78,6 por 100, respectivamente. Estas cifras fueron, en las mismas fechas del año 1950, 65,5 y 75 por 100, respectivamente. El promedio mensual de días de incapacidad, debida a enfermedad o accidente, fué de 1,86, entre los hombres, y de 1,93, entre las mujeres.

* * *

En el informe del Consejo de la Asociación Médica británica, sobre reforma de los servicios sanitarios nacionales, se propone una

serie de modificaciones, con nuevas normas para evitar las llamadas de poca monta de los que solicitan los servicios de personal sanitario.

GRECIA

Una Ley de emergencia ha establecido en Grecia un nuevo régimen de Seguro Social, que modifica sensiblemente los anteriores, implantados por Leyes de 1934 y 1945. El nuevo régimen incluye los mismos riesgos que el anterior, añadiéndoles el Seguro de Paro.

HOLANDA

Se ha constituido un régimen temporal para la concesión de Subsidio Familiar, con fondos públicos, a los trabajadores independientes de escasos recursos. Para tener derecho al subsidio, el solicitante deberá hallarse ocupado en un oficio o profesión que constituya su principal fuente de ingresos, pero sin hallarse bajo contrato de trabajo, así como ser súbdito holandés.

ITALIA

Se ha creado en Bérgamo un Instituto Profesional de Estudios para la Formación de Trabajadores Calificados; este nuevo establecimiento constituye una de las realizaciones prácticas de la reforma escolar actual en Italia, formando parte de otras escuelas análogas existentes en diversas localidades.

* * *

Tras un acuerdo previo entre los organismos competentes, se ha decidido aumentar el campo de los Subsidios Familiares. Para que dicho acuerdo entre en vigor, es requisito indispensable su aprobación y confirmación legal.

* * *

Ha sido modificada la Ley del Seguro de Tuberculosis, en el sentido de que el asegurado que hubiera disfrutado una primera vez de

las prestaciones antituberculosas, conserva el derecho a las prestaciones económicas y sanitarias, aunque en el futuro les falte el requisito exigido en el artículo 17 de la Ley número 636, de abril de 1939. Este derecho no se hace extensible a los derechohabientes del asegurado.

ESTADOS MALAYOS

Ha sido establecido en la Federación de Estados Malayos un nuevo régimen de Previsión Social de trabajadores, siendo esta legislación la primera que extiende a todo un país del Sureste de Asia el régimen de jubilación.

El sistema incluye a todos los trabajadores de dieciséis y más años que no ganen más de 400 dólares malayos mensuales, siendo la parte de la cotización proporcional al salario, presentando el tipo medio un 5 por 100, tanto para patronos como para obreros.

SUIZA

A fines del año 1951 se ha hecho pública la primera Memoria Técnica del Seguro de Vejez, referido a los tres primeros años de aplicación, 1948, 49 y 50. Teniendo en cuenta en ellas las modificaciones introducidas en la Ley, los expertos han llegado a la conclusión de que el excedente técnico del Seguro de Vejez es de 40 millones de francos anuales.

Las tendencias que predominan para la aplicación de estos excedentes son: una, que propone aumentar las pensiones transitorias y parciales más reducidas, y otra, la de disminuir la carga de las cotizaciones para los trabajadores independientes. El Comité de la Unión Sindical Suizo sostiene la primera de estas tesis; el de la Unión Suiza de Artes y Oficios defiende la segunda.

* * *

El Consejo Federal ha aprobado un proyecto de Ley sobre la concesión de los subsidios a los militares. En él los militares y los miembros de los servicios complementarios tienen derecho a las indemnizaciones previstas.

Los subsidios pueden ser: de muebles y utensilios por una sola

persona; por un hijo, de asistencia para cubrir las cargas morales o legales, y de explotación.

INTERNACIONAL

Se ha celebrado en Estocolmo el V Congreso Mundial para el bienestar de los inválidos, organizado por la International Society for the welfare of Cripples. El tema central del Congreso fué: "Completo servicio para todos los inválidos. Un objetivo mundial." Asistieron al Congreso 650 expertos de más de 30 países.

* * *

En la Reunión de la Asamblea General de la Unión Internacional de la Familia, que tuvo lugar el pasado año en Bruselas, se trataron y adoptaron resoluciones sobre los puntos siguientes:

- 1.º La política general de la Unión Internacional.
- 2.º El reconocimiento a las asociaciones familiares de su carácter de representantes de los usuarios y consumidores.
- 3.º El ingreso de los elementos de los centros populares en la Unión.
- 4.º Las actividades de la Unión Internacional y los intercambios internacionales.
- 5.º La paz.
- 6.º Una declaración de los Derechos de la Familia.
- 7.º La situación financiera de la Unión, la fijación de las cotizaciones y el examen de cuentas y presupuestos.

* * *

Los representantes de los Gobiernos de Italia y Estados Unidos han formulado un acuerdo que comprende disposiciones destinadas a combinar los regímenes de Seguro de Vejez y Supervivencia de los dos países. Las disposiciones sobre Seguridad Social del acuerdo tienden a eliminar las causas en que no reciben protección los trabajadores que se hallan cubiertos por los regímenes generales de Seguro de Vejez y Supervivencia de ambos países.

* * *

La Junta Alemana de Política Social deliberó acerca del proyecto de Ley sobre el Convenio entre la República Federal alemana y la República de Austria en materia de Seguros sociales. También deliberó sobre el Convenio semejante a celebrar con Holanda, así como sobre los acuerdos complementarios con dicho país. Ambos proyectos fueron aprobados sin sufrir modificaciones.

* * *

Finlandia, Irlanda, Noruega y Suecia han formado un Convenio sobre asignaciones por hijos en una reunión que ha tenido lugar en Helsinki. El Convenio considera que cada contratante debe pagar asignaciones por hijo, de acuerdo con su legislación, a los niños que son nacionales de otra de las partes o a quienes tienen un padre que es nacional de tal país.

* * *

La IV Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social se ha celebrado, en la ciudad de Méjico, durante los días del 24 de marzo al 8 de abril. Los puntos comprendidos en el Orden del día fueron los siguientes:

- 1) Informe del Secretario general, doctor D. Manuel De Viado.
- 2) Extensión de la Seguridad Social a los trabajadores del campo.
- 3) Prestaciones familiares generales.
- 4) Problemas médicos y farmacéuticos de la Seguridad Social.
- 5) Discusión preliminar sobre la terminología de la Seguridad Social americana.

Méjico ha sido el relator oficial del tema de orden administrativo práctico acerca de la extensión de la Seguridad Social a los trabajadores agrícolas, habiendo podido presentar comunicaciones todos los países americanos que tengan experiencia sobre esta materia.

La Comisión organizadora de la Reunión estuvo presidida por don Adolfo Desentis González, de Méjico, y las sesiones inaugural y de clausura lo serán por el Presidente de aquella República. Representó a la O. I. T. el doctor Luis Alvarado, Subdirector de dicha Organización.

Asistió como observador el Director general del Instituto Nacional de Previsión, de España, don Luis Jordana de Pozas.

ANTONIO PERPIÑÁ RODRÍGUEZ

**FILOSOFIA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

ONTOLOGIA DE LA PREVISION ACTUAL

Premio «Severino Aznar»

Precio: 25 ptas.

IV. - DOCUMENTOS

Fundamentos de la reglamentación de la Ley del Seguro Social Obligatorio en Venezuela (1)

El Proyecto final de Reglamentación del Seguro Social Obligatorio contiene el siguiente articulado:

«Art. 13. El Consejo Directivo será presidido por uno de sus Miembros, designados por el Presidente de la República, por órgano del Ministerio de Trabajo; sin embargo, cuando el Ministro de Trabajo lo estime conveniente, concurrirá a las sesiones del Consejo Directivo, y en tales casos presidirá la sesión.»

Las razones que justifican la redacción final de ese artículo en los términos citados, y las disposiciones que encierra, son las siguientes:

a) Se ha podido constatar que, en muchos casos, la información sobre medidas importantes, relativas a presupuestos, inversiones, gastos especiales, han llegado al Ministerio de Trabajo semanas, y aun meses, después de ejecutadas, teniendo, en consecuencia, sólo valor como archivo, han sido enviadas *a posteriori*.

b) Estudiado el aspecto de la autonomía del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y otros Institutos similares, se ha llegado a la conclusión de que esa autonomía es relativa, y se refiere a ciertos aspectos de su labor administrativa para hacer más eficiente su labor; pero no es absoluta la

citada autonomía, ya que la actuación de esa Institución estará necesariamente ligada a los programas generales de acción y de mayor beneficio público del Ministerio de Trabajo y del Ejecutivo Federal. En países donde el Seguro Social ha alcanzado un alto grado de desarrollo, como la República de Chile, el Ministro de Sanidad concurre a las sesiones del Instituto, que es asimismo autónomo, y las preside.

c) Las consecuencias de la medida que envuelve el citado artículo sería un control más completo y oportuno de ciertas acciones relacionadas con la mejor marcha y control de la Administración del Seguro, que es una necesidad que se ha venido sintiendo desde hace varios años en una Institución de la importancia social y económica de la citada, que se ha expandido, y continúa expandiéndose, a un acelerado ritmo, y en que cualquier error o falta de suficiente control representa cuantiosos «déficit» mensuales o anuales, que a la larga tienen que ser cubiertos en una u otra forma por el Ejecutivo Federal.

Expresa el art. 47:

«Las Empresas se agrupan en cuatro clases de riesgo, bajo la denominación «B», «C», «D» y «E», y a cada una de las cuales corresponde, respectivamente, en la escala de 1 a 100, un grado medio de riesgo; así: 12, 25, 50, 70.»

(1) Documento publicado en la *Revista del Trabajo*, de Caracas, de enero a marzo de 1951.

Las razones de carácter técnico y administrativo que respaldan la adopción de cuatro clases de riesgo: «B», «C», «D» y «E», en lugar de las seis clases: «A», «B», «C», «D», «E» y «F», que traía el proyecto original, son las siguientes:

a) Los riesgos «A» y «B» se refunden en un solo riesgo sobre la base del riesgo «B»; o sea, que las Empresas que antes estaban agrupadas en la clase de riesgo «A» pasan a agruparse en clase de riesgo «B», desapareciendo la limitación que antes existía referente al número mayor o menor de trabajadores, o sea más de cuatro o menos de cuatro trabajadores, circunstancia que hace precedente, actualmente, cuando no se utiliza fuerza motriz, ni vapor, ni motores de combustión interna, el riesgo «B» o el riesgo «A». Todas las Empresas que no utilicen fuerza motriz y que no están agrupadas en ninguna de las otras clases de riesgo se les incluye en el riesgo «B». La diferencia de cotizaciones entre los riesgos «A» y «B» es mínima, y puede decirse que, desde el punto de vista económico, esta reforma, prácticamente, no afecta a las Empresas que pasan del riesgo «A» al «B». La existencia presente del riesgo «A» es prácticamente antieconómico para las Empresas en él incluidas, que son aquellos comercios que utilizan generalmente uno o dos trabajadores, resultando más costosa la tramitación de compra de estampillas que el valor mismo de cotización semanal, o sean 0,05 ó 0,10 bolívares, de acuerdo con la clase de salarios que generalmente se paga en esas Empresas.

b) La fusión de los riesgos «A» y «B» en sólo el «B», que contiene el proyecto, evita una gran cantidad de trabajo al Cuerpo de Inspectores del Seguro Social, que tienen que es-

tar perpetuamente preocupados y visitando las pequeñas Empresas para constatar si han pasado a utilizar más o menos de cuatro trabajadores, a fin de hacer el cambio de riesgo correspondiente que se requiere al presente; ese tiempo se requiere para fiscalizar y vigilar estrechamente industrias importantes, como la de construcción, que cotiza riesgos más altos, y son de la mayor importancia económica para el Seguro Social, y las que, por lo transitorio de sus operaciones, han podido burlar, como lo hemos podido constatar, en muchos casos la vigilancia y control del Seguro, al punto de que existe una fuerte suma perdida por el Seguro por las evasiones anotadas, como consta en los propios documentos oficiales del mismo.

Con la existencia del riesgo «A», las Empresas en él incluidas que utilizan cuatro trabajadores, al utilizar más de cuatro, no hacen generalmente la compra de estampillas por el riesgo «B», que entonces les correspondería, sino que siguen cotizando por el riesgo «A», burlando la Ley. Con la reforma sugerida, esta situación desaparece. Suprimiendo el riesgo «A» al refundirse con el «B», se reduce el número de estampillas que deben manejar los patronos, y se facilita más el cumplimiento de la Ley.

Igualmente, al refundirse las clases de riesgo «E» y «F» sobre la base del riesgo «E», desaparece el riesgo «F». En este caso, las Empresas que están agrupadas en la clase de riesgo «F», con un porcentaje de cotización equivalente al 4 por 100 del salario semanal, pasan a agruparse en la clase de riesgo «E», con una cotización equivalente al 3,5 por 100 del salario semanal de base. En esta forma, las Empresas actualmente incluidas en el riesgo «F», que constituyen la mayoría

en el Seguro Social y las que más alto porcentaje cotizan, obtienen una rebaja de cotizaciones equivalente al 0,5 por 100 del salario semanal asegurado. La situación financiera del Seguro de Accidentes y Enfermedades Profesionales permite hacer este reajuste económico en materia de cotizaciones, lo cual se compensa también con las cotizaciones mayores que se pagarán por los trabajadores incluidos en la clase VI de salarios.

Las reformas sugeridas en materia de agrupación de Empresas en clases de riesgo simplifican, al reducir de seis clases de riesgo a cuatro clases, la administración del Seguro, al par que implican una rebaja en el porcentaje de cotizaciones de la mayoría de las Empresas. Igualmente constituirán un primer paso hacia la unificación de riesgos, o, mejor dicho, hacia la abolición de las clases de riesgo, que es precisamente la tendencia moderna, ya vigente en Inglaterra. Es lo cierto que el Seguro Social no puede hacer diferencias entre riesgos buenos y malos. El Seguro social de Enfermedad-Maternidad exige igual cotización en el caso de un asegurado con familiares dependientes, o sin familiares; en el caso de un asegurado que trabaja y padece de alguna enfermedad, como de aquel que trabaja y se encuentra en pleno goce de salud. Todo ello porque el Seguro es social y se basa en la solidaridad; los trabajadores sin familia pagan igual cotización, para que los que la tienen puedan ser atendidos debidamente; los trabajadores sanos pagan para que los enfermos puedan también ser recuperados, etc.

En materia de accidentes profesionales, la solidaridad existe en la industria nacional. Las Empresas, en un país dado, no constituyen individualidades ajenas las unas de las otras, sino

que mantienen una estrecha interdependencia entre sí; la industria produce lo que el comercio vende. Por eso hoy en día se busca o se tiende a abolir esas clases de riesgos basados en la peligrosidad, propias del Seguro Comercial, y no del Seguro Social, para reemplazarlas por cotizaciones de un porcentaje único e igual para todas las Empresas, basado en la solidaridad de la industria nacional.

En el Proyecto que se me ha presentado para estudio se rebajan las tarifas de cotización de los riesgos «D», «E» y «F», pero se contempla la misma agrupación de seis clases de riesgos en actual vigencia, o sean: «A», «B», «C», «D», «E» y «F». En líneas generales, el Proyecto cuyo estudio se me ha encomendado y la proposición que formulo imponen las mismas cargas económicas a la industria nacional, con las diferencias anotadas. En consecuencia, sugiero se cambie la redacción de los artículos 47 y 48 por la siguiente: «Las Empresas se agrupan en cuatro clases de riesgo, bajo la denominación de B, C y de E, a cada una de las cuales corresponde, respectivamente, en la escala de 1 a 100, un grado medio de riesgo.

«Art. 48. Las cotizaciones del Seguro de Accidentes y Enfermedades Profesionales estarán exclusivamente a cargo de los patronos, y serán cubiertas de acuerdo con la siguiente tarifa:

Cotización semanal en bolívars por asegurado.

Clase de salario	B	C	D	E
I.....	0,10	0,20	0,40	0,55
II.....	0,20	0,45	0,90	1,25
III.....	0,35	0,75	1,50	2,10
IV.....	0,50	1,05	2,10	2,95
V.....	0,65	1,35	2,70	3,80
VI.....	0,85	1,80	3,60	5,05

»Art. 49. La agrupación a que se refiere el art. 47 es la siguiente:

Clase «B»

a) Las Empresas que no utilizan ni fuerza motriz, ni vapor, ni motores de combustión interna, excepto pequeños aparatos; b) Instituciones docentes; c) Las fábricas de helados, de medias, de ropa hecha, de sobres, de velas de cera o de otras substancias y las sastrerías; d) Beneficio de café y cacao y molindas de café.

Clase «C»

Todas las Empresas que no están expresamente incluídas en otra clase.

Clase «D»

a) Autovías, ferrocarriles; b) Empresas de automóviles de alquiler; c) Empresas de mensajeros que hagan reparto o trabajo a domicilio utilizando bicicletas; d) Trapiches, fabricación y refinación de azúcar; e) Empresas que utilicen motocicletas para reparto; f) Cervecerías y fábricas de gaseosas y de hielo; g) Fábricas y talleres de reparación y carga de acumuladores; h) Empresas de electricidad; i) Carpinterías de armar, con motores; j) Empresas petroleras que no realicen labores de exploración o industrialización de hidrocarburos y sus derivados en la jurisdicción o zona donde se aplica el Seguro Social Obligatorio; h) Fábricas de celulosa, de cartón, de papel; l) Alfarerías con motores; m) Fábricas de cemento; n) Molinos de trigo, de sal y de especias; ñ) Empresas de instalaciones y conservación de ascensores; p) Talleres mecánicos con motores; q) Reparaciones de casas, hasta edificios de dos plantas, sin incluir demoliciones ni obras de concreto armado; r) Pintura y decoración de casas y edificios; s) Impermeabilización de techos; t) Fábricas de tubos, vigas y blo-

ques de cemento; u) Fábricas de envases metálicos con motores; v) Almacenes y ventas de maquinarias pesadas, como tractores, palas-grúas, con talleres propios de reparación; x) Empresas funerarias, y y) Aseo urbano y domiciliario.

Clase «E»

a) Construcciones de casas y edificios; b) Reparación de casas y edificios; c) Aserraderos; d) Herrerías en general; e) Maderos e industrialización de los productos de carne; f) Perforación de pozos; g) Empresas petroleras que realicen labores de exploración y explotación e industrialización de hidrocarburos o sus derivados en cualquier zona o jurisdicción donde se aplique el Seguro Social Obligatorio, quedando entonces incluídas en esta misma clase de riesgo todas las dependencias que la Empresa tuviere en el país; h) Empresas de transportes no incluídas en la clase «D», como autobuses, camiones, transporte aéreo, marítimo, fluvial o lacustre; i) Caleta y estiba; j) Demoliciones; k) Movimiento de tierra con máquinas. construcciones de vías férreas, puentes, acueductos, represas, canales, puertos, aeropuertos, muelles; l) Montaje y desmontaje de armaduras, torres y tanques metálicos y de maquinarias pesadas; m) Asfaltado, pavimentación y trabajos en vías urbanas; n) Construcción y conservación de carreteras, urbanizaciones; ñ) Astilleros; o) Fábricas de explosivos o substancias inflamables; p) Altos hornos; q) Minas; r) Fundiciones, laminado de metales, y s) Canteras, trituración de piedras y saque de tierra.

»Art. 56. Los excedentes de los ingresos del Seguro Social Obligatorio, después de cubiertas las obligaciones respectivas de cada rama del Seguro, de separadas las reservas técnicas, el Fondo de Seguridad, el Fondo de Catástrofe y el Fondo de Rentas a Capitales en tramitación del Seguro de Ac-

cidentes y Enfermedades Profesionales, constituirán un fondo de «Solidaridad» o de «Compensación», destinado a mejorar las prestaciones del Seguro y, en general, a procurar un financiamiento equilibrado del Seguro Social Obligatorio, el cual será utilizado por el Director del Instituto, con la aprobación del Consejo Directivo y autorización del Ministro de Trabajo, para los fines que se indican en el presente artículo.»

La importancia y necesidad del artículo que precede, que es una innovación de carácter básico, obedece a las siguientes razones:

a) Se evita que, al existir «déficit» en el Seguro de Enfermedad-Maternidad, que es deficitario prácticamente, todos los meses del año se acuda continuamente al Fisco Nacional (o sea, al Ministerio de Trabajo) en solicitud de fondos, aun cuando el Seguro de Accidentes, que mensualmente deja un considerable «superávit», pues es un Seguro «rico», tenga fondos sobrantes.

b) Se evita estar asentando continuamente en la contabilidad deudas del Seguro de Enfermedad-Maternidad con el Seguro de Accidentes y Enfermedades Profesionales, deudas que no serán pagadas nunca por el Seguro de Enfermedad-Maternidad, que es deficitario cada mes; se evitaría, en consecuencia, esa complejidad creciente de las cuentas del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, en la forma en que al presente se cargan esas deudas.

c) Esta medida de la creación del Fondo «Compensación» y «Solidaridad» da una flexibilidad y eficiencia a la administración de los Seguros. Todos los apartados previstos por la Ley son hechos previamente y con los remanentes existentes del Seguro de Accidentes y Enfermedades Profesionales,

usualmente muy considerables, y, eventualmente, con otros, se hace el fondo contra el que se gira en caso de necesidad.

Ahora bien, no es lógico ni justo que el Seguro Social esté asesorando, por una parte, capítulos no sujetos a ningún compromiso, como si lo estarían las reservas técnicas, los fondos de seguridad, de catástrofe y el de rentas o capitales en tramitación, y, por la otra, esté solicitando al Fisco Nacional dinero para cubrir déficit del Seguro de Enfermedad-Maternidad. El ideal es que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales sólo pida al Fisco Nacional los dineros estrictamente necesarios para el funcionamiento del Seguro, con un severo sentido de economía, ajeno al despilfarro, lo cual redundará necesariamente en beneficio para los asegurados, patronos y para la Economía Nacional. Todo ello sin tocar las reservas técnicas y sin amenazar la estructura técnico-financiera del Seguro Social Obligatorio.

Según opinión del actuario del Instituto, el Seguro de Enfermedad-Maternidad tiene anualmente un déficit de tres millones de bolívares (antes de las extensiones), y el Seguro de Accidentes, un superávit anual de dos millones de bolívares, y el Fondo de Solidaridad y Compensación pasaría a tener un capital, automáticamente, al entrar en vigencia esta medida, o sea la aprobación del nuevo reglamento, un capital igual al superávit del Seguro de Accidentes y Enfermedades Profesionales desde que el Seguro comenzó a aplicarse en el país. No se escapará que la introducción de estas medidas es un paso decisivo, desde el punto de vista económico, para llevar en forma técnica y con buenas bases financieras las prestaciones del Seguro

Social hasta lejanos rincones del territorio nacional.

Objeciones que se han formulado a esta medida.

Se dice que esos dineros que sobran, o sobrarían, en los dos ramos del Seguro son de la propiedad del Seguro de Accidentes y Enfermedades Profesionales, o del Seguro de Enfermedad-Maternidad, según los casos, y que, por consiguiente, no puede destinarse a ninguna otra finalidad ajena a estos Seguros. Esta afirmación no es cierta, ni jurídica, pues es la verdad que ni el Seguro de Accidentes y Enfermedades Profesionales, ni el Seguro de Enfermedad-Maternidad, pueden ser propietarios de esas reservas generales, pues no son sino ramas del Seguro Social, sin patrimonio propio, sin personalidad jurídica. Esos dineros pertenecen al patrimonio del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, que es la persona jurídica encargada de la administración del Seguro Social Obligatorio. No se les dará destino a estos fondos, los cuales aparecen con el nombre de «Reservas Generales», intocables, como capitales muertos, sin ninguna aplicación en el campo de los Seguros sociales. Con la medida propuesta se le da a estos fondos un destino compatible con las finalidades de la Institución. Además, no debe olvidarse que, actualmente, la Ley del Seguro Social Obligatorio no se está cumpliendo en estricto derecho, pues la obligación del Estado es pagar únicamente los gastos de administración del Seguro, y es sabido que, aparte de los gastos de administración, el Fisco Nacional le está dando al Seguro Social, anualmente, para cubrir las prestaciones del Seguro de Enfermedad-Maternidad, la cantidad de tres millo-

nes de bolívares (antes de las extensiones del Seguro).

Es lo cierto que la necesidad social del Seguro para extenderse a todo el país en forma técnica es de dinero y más dinero, que se precisa para cubrir el déficit del Seguro de Enfermedad-Maternidad, que con las extensiones irá aumentando, y el Estado venezolano, en situaciones financieras estrechas, no podría soportar jamás esa onerosa carga, y se vería en la necesidad de suprimir prestaciones del Seguro o cerrar algunos establecimientos, lo que implicaría un completo deprestigio para la Institución. Es lóco, prudente, y hasta patriótico, pensar que si en el Seguro Social hay dineros ociosos no afectos a ninguna obligación, se destinen a los fines del mismo Seguro, sea a mejorar las prestaciones, sea a cubrir posibles déficit de cualquier rama.

«Art. 76. Las prestaciones de maternidad se deberán a la asegurada o a la mujer del asegurado, sea o no su cónyuge, en las mismas condiciones que las de enfermedad, con las limitaciones que se indican en el artículo siguiente. La beneficiaria adquiere el derecho a las prestaciones por el respectivo parto, por el hecho de someterse a los controles del Seguro.

»Art. 77. En caso de maternidad habrá derecho: 1.º Para la asegurada: a) cuidados de higiene prenatal; b) asistencia obstétrica, y c) una indemnización diaria en dinero equivalente a la indemnización diaria de enfermedad, que será pagada durante las seis semanas que preceden al parto y durante las seis semanas que le siguen cuando la interesada no efectúe trabajo remunerado durante esos períodos, y siempre que en el curso que precede inmediatamente al día del parto se haya cotizado, por lo menos, durante trece sema-

nas. 2.º Para la mujer del asegurado, sea o no su cónyuge: a) cuidados de higiene prenatal, y b) asistencia obstétrica. Los cuidados de higiene prenatal son obligatorios para todas las embarazadas sujetas al Seguro, y su exacta observación las salva de toda responsabilidad si por parte de los servicios de higiene hubiese algún error en el pronóstico de la fecha del parto. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los asegurados que hayan cotizado durante las dos primeras semanas siguientes a la fecha en que comience la aplicación del régimen de cotizaciones para una zona o grupo de trabajadores determinados, tendrán derecho a las prestaciones señaladas anteriormente.»

El objeto de la nueva redacción de los artículos que preceden es colocar las prestaciones de maternidad en el mismo pie de igualdad que las de enfermedad, en lo referente a prestaciones en especie. Esta reforma está de acuerdo con las finalidades del Seguro Social, que procura la defensa y fomento del material humano. Es curioso el caso de nuestra legislación de Seguro Social, que mientras, por una parte, no exige cotizaciones previas para atribuir las prestaciones de enfermedad, exige, por otra parte, un riguroso requisito de cotizaciones previas, distribuidas en forma especial, para otorgar las prestaciones de maternidad. Esto es ilógico, pues exige lo menos para dar lo más, y lo más para dar lo menos. Veamos un caso: Un trabajador enferma el día martes; ya está amparado por la Institución, en materia de enfermedad, durante veintiséis semanas, tanto en lo relacionado con las prestaciones en dinero como en especie; ahora bien, para que la asegurada pueda disponer de las prestaciones de maternidad, o sea la asistencia al parto y de las seis semanas

de indemnizaciones anteriores al parto, y de las seis posteriores al mismo, precisa como requisito, *sine qua non*, acreditar en su libreta, al menos, 13 cotizaciones en el año anterior al parto, debiendo corresponder cuatro de estas cotizaciones al primer trimestre del año. Este requisito hace que aseguradas hasta con 38 cotizaciones consecutivas no tengan derecho a las prestaciones de maternidad, porque no han tenido suerte de cotizar durante el primer trimestre del año anterior al parto. Además, con esta disposición se presenta para el Cuerpo Médico que sirve al Seguro un problema que podríamos llamar de conciencia, pues en presencia de una asegurada con derecho a las prestaciones de enfermedad, y no a las de maternidad, se verían en el caso de negarle la asistencia obstétrica, pero prometiéndosele la asistencia médica por enfermedad en caso de que le sobreviniese una complicación a la asegurada, como consecuencia de la inadecuada asistencia de maternidad.

Esta disposición debe ser modificada en la forma indicada, pues no se justifica que un país como Venezuela, de tan escasa población, esté regateando la asistencia a la maternidad, que, como se sabe, es donde empieza la defensa y fomento de la raza.

Esta disposición de restringir la asistencia a la maternidad podría tal vez explicarse en los países europeos, que tienen plétora de población; pero no en Venezuela, que se caracteriza por el problema opuesto, es decir, por un déficit de brazos. Si nuestro país desea aumentar su población, debe hacerlo no sólo con inmigrantes, sino principalmente a base del crecimiento vegetativo de la población. Además, conviene recordar que las legislaciones del Seguro Social de otros países

dan un tratamiento más generoso a la maternidad que a la enfermedad, o le dan un tratamiento igual, como en las legislaciones de Chile y Perú.

El artículo dispone, según la modificación sugerida, que la beneficiaria, por el hecho de someterse con derecho a los controles del Seguro, adquiere los derechos asistenciales por el respectivo parto. Se dispuso esto así porque si las prestaciones de maternidad se otorgaran en estricta igualdad a las de enfermedad, la beneficiaria podría quedar perjudicada al abandonar el trabajo y dejar de efectuar seis cotizaciones semanales, en cuyo caso podría pensarse que la beneficiaria habría perdido su derecho, pues en estas circunstancias se pierde el derecho a las prestaciones de enfermedad. A fin de evitar un mal entedido acerca de este artículo, se dispuso expresamente que, por el hecho de someterse a los controles del caso, la beneficiaria adquiere el derecho a las prestaciones por el respectivo parto.

Se observa, resumiendo, que la adopción de las medidas contenidas en la serie de artículos estudiados para el Reglamento de la Ley del Seguro Social generaría las siguientes ventajas de carácter económico:

	Bolivares
I. Ingreso anual neto adicional por la incorporación de nuevos asegurados, debido a la elevación del límite de salario a 1.200 bolívares mensuales... ..	900.000
II. Mayor ingreso anual neto por la inclusión de la IV clase de salarios... ..	2.000.000
III. Reducción de los gastos por indemnizaciones diarias por razón del nuevo sistema de cálculo del salario medio de base para la determinación de ellas... ..	350.000
IV. Menores gastos de prestaciones en especies y médicas por reducción del grupo familiar... ..	1.000.000
	4.250.000

o sea, una reducción global por año de 4.250.000 bolívares. Esta cifra reducirá sustancialmente las sumas que anualmente paga el Fisco por los cuantiosos «déficit», y tenderá a la condición ideal de la autosuficiencia económica que gradualmente debe perseguirse.

Las enfermedades leves en el Seguro de Enfermedad en Alemania (1)

El presente escrito puede considerarse como una aportación más a la discusión entablada en torno al problema indicado, que ciertamente re-

sulta impopular. Pero también lo son las variaciones que acaban de hacerse en las tarifas del Seguro privado de Enfermedad, y, sin embargo, el hecho de que se hayan realizado indica que a ello obligaba una imperiosa necesidad. Por eso debe prestarse atención a las demandas del Seguro Obligato-

(1) Traducción de un documento publicado en la revista alemana *Deutsche Versicherungszeitung*, número 11, de 20 de noviembre de 1951.

rio de Enfermedad, y no seguir pasando por alto esas quejas, sobre todo cuando se trata del problema que supone a los médicos de las Cajas el tiempo empleado en atender a pacientes cuyas dolencias o quejas pueden considerarse de ninguna o escasa importancia.

I.—Concepto del caso baladí.

En el Seguro privado de Enfermedad se entiende por daño baladí «el que es de tan poca importancia, que propiamente no debiera ser cubierto por el Seguro, toda vez que—en contraposición al daño de importancia—no perjudica en modo alguno la seguridad económica del asegurado. Este debe considerar los gastos que dicho caso origine, como propios de la vida diaria, y contar en su presupuesto con ellos, al igual que con todos los demás gastos que no sirven al mantenimiento inmediato de la vida». En este sentido, considera el Seguro privado de Enfermedad como gastos baladíes, al menos, el grupo de pagos hasta cinco marcos.

En el Seguro social de Enfermedad se debe también delimitar el caso baladí, si se le quiere reconocer bien, atendiendo a la cuantía del gasto que suponga; la duración y la gravedad de un caso de enfermedad, las cuales no cabe fijarse por el momento, no pueden servir de elementos adecuados de graduación. No obstante, las circunstancias que concurren en el Seguro social son muy distintas a las del Seguro privado, a causa de la diferencia del círculo de asegurados en uno y otro Seguro. Tratándose de los pensionistas y parados, el coste de una consulta médica, de la cual se derive luego, aun cuando sólo sea el coste de una receta, no puede sin más suponerse que forme parte de los gastos

domésticos; lo propio puede decirse de los asegurados con familia numerosa que dispongan de reducidos ingresos. Así, pues, en el Seguro social el concepto de «caso baladí» no puede quedar comprendido en una definición como la dada para el Seguro privado.

II.—Importancia económica del caso baladí.

Balzer y Schneider (tratadistas del Seguro privado de Enfermedad), basándose en las estadísticas obtenidas en el primer semestre de 1949, indican que los casos baladíes (hasta cinco marcos de reembolso) constituyen el 19 por 100 de todos los casos de reembolso y el 21 por 100 de la suma total de reembolso.

Una estadística de la Caja de Enfermedad de Empresa de la Casa Krupp (Essen) arrojó, en el cuarto trimestre de 1950, las siguientes cifras para 7.608 casos de tratamiento:

	Número de casos	Costa de medicamentos
Casos con 1 receta	47 %	19 %
— 2 recetas	23 %	19 %
— 3 —	12 %	16 %
— 4 —	7 %	12 %
— 5 —		
y más...	11 %	34 %

Estas estadísticas muestran de manera sorprendente que los «pequeños casos de tratamiento» suponen una importancia económica considerable, si bien en el coste de medicamentos revisten una importancia bastante menor que la que corrientemente se les concede.

III.—Medios para combatir los casos baladíes.

En el Seguro privado se trata de combatir estos casos haciendo partici-

par en el coste de los mismos a los propios asegurados, bien sea cobrando una cantidad u honorario por cada reembolso, o bien reembolsando la cantidad pagada en concepto de cotización o haciéndole participar en los beneficios, o bien mediante una combinación de ambos sistemas.

La participación del asegurado debiera ser en forma tal, que por cada cantidad a él reembolsada se le descontase una cantidad con arreglo a tarifa, cualquiera que fuese aquélla, o bien de forma tal, que el daño cuyo coste no rebasara el límite de determinadas tarifas no fuese reembolsable. También puede establecerse el reembolso de un tanto por ciento del coste.

Con el sistema del reembolso de cantidades pagadas se trata de que el asegurado perciba determinadas fracciones de las primas cuando durante un año calendario no ha recibido prestaciones del Seguro, o sólo las ha percibido hasta determinada cuantía. Mientras que por este sistema existe un derecho legal del asegurado al abono, o a que se le acredite el reembolso, en la participación de los beneficios se trata de un reparto, que depende del balance de la Empresa aseguradora.

A diferencia de lo que ocurre en el Seguro privado, en el Seguro obligatorio se aprecia pronto una diferencia al tratar de aplicar los medios para combatir los casos baladíes, pues las prestaciones que en éste se conceden son también prestaciones en especie. Por ello, resulta imposible el cobro de cantidad u honorario alguno al efectuar el pago. Al reembolso de cotizaciones, que se ha recomendado mucho también para el Seguro Obligatorio de Enfermedad, se oponen dificultades técnicas y el consiguiente gravamen que recargaría la Adminis-

tración. Con estos mismos inconvenientes se tropieza en el sistema de participación en los beneficios, el cual únicamente resultaría justo cuando el reparto de éstos estuviera escalonado atendiendo al grado de derechos frente a la Caja de Enfermedad. Pero esto obligaría a llevar una cuenta individual a cada asegurado y acarrearía gastos administrativos muy elevados.

¿Cuál sería, pues, el medio o la forma de participar el propio asegurado? ¿Hasta qué punto podría el asegurado soportar las medidas adoptadas para hacer efectiva esta participación? En realidad, determinados grupos de personas debieran quedar excluidas de aquélla.

IV.—*Los problemas planteados en el Seguro Social.*

Las breves observaciones hechas hasta aquí muestran que el problema planteado al respecto en el Seguro social es mucho más difícil de resolver que en el Seguro privado. Recientemente, el Seguro privado ha modificado sus tarifas, a fin de contrarrestar o limitar, al menos, los efectos de los casos baladíes en el Seguro de Enfermedad. En el Seguro social nada se ha plasmado hasta ahora en la realidad; únicamente el problema ha sido objeto de varias discusiones. Se reconoce, sin embargo, que es necesario atajar los perniciosos efectos de dichos casos y hacer que la supresión de los mismos redunde en beneficio de los pacientes afectados de enfermedades de consideración.

Las medidas que se adopten contra los casos baladíes, dentro del Seguro social, no deben afectar para nada, en primer lugar, a los casos de asistencia por maternidad, ni a las prestaciones en metálico de la asistencia por

enfermedad (subsidio por enfermedad, subsidio suplementario y fondos para gastos menudos). Las prestaciones en metálico constituyen una compensación parcial de la falta de salario, y solamente se conceden cuando el asegurado se halla incapacitado para el trabajo. No puede suponerse que el número y duración de los casos de incapacidad injustificada sean de importancia. El Servicio de Médicos de confianza combate con eficacia los casos en que se haya percibido indebidamente la prestación económica. Esta labor puede considerarse suficiente, sin que sean necesarias al efecto nuevas disposiciones especiales. Los datos obtenidos en las contabilidades de las Cajas de Enfermedad indican además que la fracción representada por las prestaciones económicas dentro del gasto total ha sido cada vez menor desde que se creó el Seguro de Enfermedad. En los últimos tiempos, el peso de los gastos recae principalmente en las prestaciones en especie. Por otra parte, mientras en realidad exista incapacidad para el trabajo no se puede hablar de caso baladí.

El problema del caso baladí queda limitado, pues, a la asistencia sanitaria y familiar. Se tropieza aquí de nuevo con los casos en que el derecho a las prestaciones de las Cajas rebasa claramente los fines (bien entendidos) del Seguro Obligatorio de Enfermedad. Encontrar aquí unas fronteras justas resulta, sin embargo, muy difícil. Puede quedar comprendida dentro de las «medidas necesarias» incluso la intervención médica por una sola vez, a saber: cuando sirve para determinar si existe o amenaza una grave enfermedad. Pero es incompatible con los fines del Seguro el hecho de solicitar inmediata ayuda del médico ante la menor indisposición que sien-

ta el asegurado o los familiares de éste (1).

Como queda indicado, el caso baladí debe limitarse en el Seguro social atendiendo a la cuantía de los gastos que origina. Sin embargo, el porcentaje del coste, dentro del cual puede calcularse el caso baladí, debe ser inferior al que se utiliza en la práctica del Seguro privado. Fundamentalmente, se puede aceptar también para el Seguro social que, en un determinado ámbito de «dolencias o indisposiciones insignificantes», puede negarse la protección del Seguro.

Esto ha sido ya una realidad tratándose del coste de los medicamentos, en donde se ha admitido prácticamente la participación de los asegurados. Conforme a la antigua redacción del artículo 182 a) del Código de Seguros del Reich, los asegurados estaban obligados a pagar el 10 por 100 del coste de medicamentos. Esta participación del asegurado quedó suprimida en el año 1930, siendo sustituida por el abono de una cantidad fija. La razón de esta modificación fueron las dificultades de procedimiento y el aumento del coste de los medicamentos, coste que excedía las posibilidades económicas del asegurado (Fundamentación de la Orden de Urgencia de 26 de julio de 1930). Hoy no existen ya esos reparos, y nadie duda de que el

(1) Solicitar una receta del médico cuando a causa de una indisposición se siente dolor de cabeza, es impropio si basta un simple remedio casero. El Profesor Coerper ha dicho con razón que el «cuadro clásico de enfermedades» es relativamente pequeño; por eso hace numeroso el otro de «dolencias». Aquí hay que buscar la causa del aumento de gastos de medicamentos, que hoy preocupa especialmente al Seguro, y aquí es también donde hay que combatir los casos baladíes.

asegurado debe tener su consiguiente participación; el problema planteado es únicamente el del ámbito de esa participación.

En la zona británica, los honorarios por receta son de 50 Pf. para los asegurados y sus familiares; en las otras zonas el asegurado tiene que pagar 25 Pf., y las Cajas de Enfermedad llegan a pagar hasta el 80 por 100 del coste de medicamentos en caso de asistencia a la familia del asegurado.

Estas cantidades de 25 y de 50 Pf. son, sin duda, insuficientes para limitar el coste de medicamentos, como ha demostrado la experiencia. Si la participación del asegurado en el coste de los medicamentos ha de producir los efectos que se desean, debiera ser lo suficientemente elevada para hacerle desistir del uso de medicamentos innecesarios. Por eso, establecer un porcentaje de gastos es preferible a fijar honorarios fijos, pudiéndose asimismo establecer límites para evitar perjuicios improcedentes a los asegurados.

Como queda indicado, en el año 1930 se fijó la participación de los asegurados en el coste de medicamentos, mediante entrega de una cantidad fija, que se cobraba contra entrega del volante por enfermedad. Dicha cantidad era de 50 Pf., siendo reducida a 25 Pf. en el año 1933. Desde el año 1945, esta cantidad sólo se cobraba en algunos Länder de la República Federal. Ha habido épocas en que la imposición de la referida cantidad produjo, como consecuencia, una disminución del número de casos de tratamiento, si bien también entonces había excepciones para no lesionar indebidamente los intereses de los asegurados. Los efectos producidos en un principio fueron disminuyendo hasta tal punto, que se hallaba justificado

renunciar al cobro de la fracción correspondiente al asegurado. Como el número de casos de tratamiento fué aumentando en los últimos años, se hizo patente la necesidad de imponer a los asegurados una participación en los gastos médicos, y en un porcentaje que fuera suficiente para disuadir al asegurado de recurrir indebidamente al médico.

En el Seguro Obligatorio de Enfermedad ha habido una gran evolución desde su establecimiento. El asegurado ve al Seguro no como algo que le ayuda en el momento que lo necesita, sino más bien como a una institución que debe satisfacer sus derechos desde el momento en que se vea aquejado por una enfermedad. De ahí el haberse extendido tanto los llamados «casos baladíes», en el concepto que ya queda indicado. No es necesario insistir en las causas que han provocado esta situación; basta con hacer resaltar sus efectos. La evolución no admite el retroceso, y en muchos casos no se puede tampoco detener. Lo que sí es posible es limitar sus efectos mediante las consiguientes medidas legislativas.

En ulteriores discusiones sobre los casos baladíes en el Seguro social debe, ante todo, dominar un concepto uniforme del mismo. Si se acepta la definición empleada en el Seguro privado y se parte del supuesto de la participación de los asegurados en los gastos, se habrá delimitado objetivamente el problema. No entran aquí las consideraciones de si se trata o no de casos «baladíes» en el verdadero sentido médico.

Es indudable que la participación del asegurado en los gastos no se opone fundamentalmente a su derecho a las prestaciones en especie. En todo caso, hasta el presente no se han pue-

to reparos en que el asegurado participe abonando los honorarios al extenderle el volante de enfermedad, ni en que pague una fracción del coste de medicamentos.

Las discusiones al respecto pueden limitarse, pues, al ámbito y adecuación de las medidas a adoptar para restringir tales casos baladíes. Son muy elocuentes los datos indicados en

el apartado II, puesto que ellos reflejan bien la importancia económica del problema de referencia, y constituyen una seria advertencia.

Convendría elaborar unos principios mediante los cuales, además de restringir gastos, convencieran al asegurado de la necesidad de participar él en los gastos de médico y de medicamentos de manera adecuada.

PREMIO MARVÁ 1947

**LA PARTICIPACION
DE LOS
TRABAJADORES EN LOS BENEFICIOS
DE LAS EMPRESAS**

POR

JOSÉ LLEDÓ MARTÍN

30 ptas.



V.- LEGISLACION

EL SALVADOR

Decreto: Seguro Social.

Decreto núm. 329, del 28 de septiembre de 1949: Ley del Seguro Social. (*Diario Oficial*, 30 de septiembre de 1949, número 215, pág. 3404.)

CAPITULO PRIMERO

Creación y objeto.

ARTÍCULO 1.º El Seguro Social constituye un servicio público de carácter obligatorio, que se establece de acuerdo con la presente Ley y los reglamentos respectivos.

ART. 2.º La organización y administración del Seguro Social estará a cargo de una sola institución autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica propia, que se crea por medio de esta Ley.

Su domicilio será la ciudad de San Salvador, y se denominará «Instituto Salvadoreño del Seguro Social», y para los efectos de esta Ley y de sus reglamentos, «Instituto».

CAPITULO II

Campo de aplicación.

ART. 3.º Todos los habitantes de El Salvador que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios están obligados a ingresar en el régimen del Seguro Social y a contribuir a su sostenimiento en la forma determinada por esta Ley y por sus reglamentos, y tienen derecho a recibir beneficios, para sí y para las personas que dependen económicamente de ellos, por lo menos en la extensión y calidad que el interés y la estabilidad requieran que se les otorgue.

ART. 4.º El régimen del Seguro Social se llevará a la práctica gradualmente por medio de reglamentos que emitirá el Instituto, para lo cual este Organismo gozará de una amplia libertad de acción.

Los reglamentos que se refieran a la implantación progresiva del Seguro Social, tanto en lo que respecta a su campo de aplicación como a contingencias cubiertas, cuantía de las cuotas, cuantía y condiciones de los beneficios y regiones del país en que se establecerá el Seguro, emitidos por el Instituto, de acuerdo con los principios y las limitaciones que determina esta Ley, necesitarán la aprobación del Poder ejecutivo y serán publicadas en el *Diario Oficial* para que tengan fuerza de Ley.

CAPITULO III

Contingencias.

ART. 5.º Las contingencias cubiertas por el régimen de Seguro Social serán:

- a) enfermedad, maternidad;
- b) accidentes del trabajo, accidentes comunes;
- c) invalidez, vejez, muerte;
- d) carga económica por aumento de la familia;
- e) cesantía involuntaria.

CAPITULO IV

Beneficios.

SECCIÓN 1.ª—*De los beneficios por enfermedad.*

ART. 6.º En caso de enfermedad, cualquiera que fuere su origen, la persona cubierta por el Seguro tendrá derecho a servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos, odontológicos, hospitalarios, de laboratorio y de prótesis hasta durante veintiséis semanas.

Este período podrá ser prolongado hasta completar cincuenta y dos semanas en casos clasificados por los médicos del Seguro, de acuerdo con los reglamentos.

Además, el asegurado tendrá derecho, durante el mismo período, a un subsidio en metálico establecido sobre la base de su sala-

rio, y que se fijará en el reglamento respectivo, cuando la enfermedad produzca una incapacidad temporal de trabajo, y deberá empezar a pagarse después del tercer día de ser declarada dicha incapacidad por los médicos del Seguro, siempre que no efectúe algún trabajo remunerado durante dicho período.

- Cuando se ordenare la hospitalización y el asegurado no tenga personas que dependan económicamente de él, sólo recibirá la mitad de su respectivo subsidio.

ART. 7.º Caso que falleciese el asegurado, el Instituto proporcionará una suma determinada para los gastos de sepelio, que se entregará a sus deudos aunque la muerte no fuere producida por enfermedad. Si éstos no fueren conocidos o no se encargaren del entierro, el Instituto se hará cargo del servicio, invirtiendo en él la suma que corresponda.

ART. 8.º Cuando la enfermedad produzca una incapacidad de trabajo superior a cincuenta y dos semanas, el asegurado recibirá las prestaciones que se otorgan para el caso de invalidez.

ART. 9.º Cuando la enfermedad fuere causada deliberadamente por el asegurado o por su mala conducta, a juicio del Instituto, aquél no tendrá derecho a los subsidios, sino solamente a los servicios médicos indispensables.

En caso de muerte, sus deudos siempre tendrán derecho a la prestación establecida en el art. 7.º

ART. 10. Cuando la enfermedad fuere imputable a grave negligencia o dolo del patrono, además de la responsabilidad civil y criminal que le incumba, reintegrará al Instituto el valor de las prestaciones que éste otorgue al asegurado.

ART. 11. Los subsidios en metálico, que en virtud de esta Ley se otorguen en los casos de enfermedad, no se darán al asegurado cuando el patrono le dé voluntariamente una cantidad igual o superior por la misma causa. Si la cantidad es inferior a la que otorga el Instituto, éste estará obligado a completarla.

SECCIÓN 2.ª—*De los beneficios por accidentes.*

ART. 12. En caso de accidentes de trabajo o accidente común, los beneficios serán los mismos que se señalan para el caso de enfermedad.

SECCIÓN 3.ª—*De los beneficios de maternidad.*

ART. 13. En caso de maternidad, la mujer cubierta por el Seguro tendrá derecho a:

a) servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos, odontológicos, hospitalarios y de laboratorio durante seis semanas anteriores y seis semanas posteriores al parto, y a los demás cuidados prenatales, en la forma que establezcan los reglamentos, y

b) los beneficios señalados en los artículos 6.º y 7.º, cuando el riesgo de maternidad se transforme en enfermedad o cause la muerte.

Además, la asegurada tendrá derecho:

1) a no asistir a su trabajo, mediante la presentación de un certificado médico que declare que el parto sobrevendrá dentro de un término de seis semanas, y no será permitido su reingreso al trabajo sino después de seis semanas posteriores al parto;

2) a un subsidio en metálico durante el tiempo señalado en la letra a) de este artículo, en un porcentaje de su salario de base, fijado en el reglamento correspondiente, a condición de que no efectúe ningún trabajo remunerado durante ese período, y

3) a una ayuda para la lactancia, en especie o en metálico, caso que la madre esté imposibilitada, según dictamen médico, para alimentar debidamente a su hijo.

ART. 14. Para los efectos de esta Ley, los casos de complicación del embarazo y del puerperio se considerarán como contingencias cubiertas por la sección primera de este capítulo.

ART. 15. Para los subsidios en metálico que en virtud de esta Ley se otorguen en los casos de maternidad se estará a lo dispuesto en el art. 11.

SECCIÓN 4.ª—*De los beneficios por invalidez.*

ART. 16. En caso de invalidez, y mientras dure ésta, el asegurado recibirá:

a) la pensión base determinada por los reglamentos, si su capacidad de trabajo sufre una disminución del 100 al 60 por 100;

b) la mitad de la pensión base, si su capacidad de trabajo sufre una disminución del 60 al 30 por 100.

ART. 17. Se considerará inválido al asegurado que, después de haber recibido las prestaciones médicas pertinentes, quede con una disminución, en su capacidad de trabajo, por lo menos de un 30 por 100, a consecuencia de enfermedad o lesión, cualquiera que fuere el origen.

ART. 18. La disminución de la capacidad de trabajo se estimará, dentro de los límites máximo y mínimo que para cada caso fijen las tablas respectivas, en relación con aquellos trabajos cuyo desempeño puede ser equitativamente atribuído al asegurado, tomando como base sus experiencias y la formación profesional que haya recibido.

ART. 19. Las prestaciones que se otorguen para el caso de invalidez serán de carácter provisional, salvo que el incapacitado no sea susceptible de rehabilitación.

Para el efecto del inciso anterior, el Instituto deberá orientar sus prestaciones hacia la rehabilitación del incapacitado, y, consecuentemente, graduar las pensiones que otorgue para el caso de invalidez, de acuerdo con los respectivos grados de rehabilitación.

SECCIÓN 5.ª—*De los beneficios por vejez.*

ART. 20. En caso de vejez, el asegurado tendrá derecho a una pensión cuyos requisitos estarán determinados por un reglamento, y asimismo su cuantía de acuerdo con las estimaciones actuariales que para el efecto se hagan.

ART. 21. En caso de muerte, las personas que siendo parientes del asegurado o afiliado dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, y que dependan económicamente de él a la fecha de su fallecimiento, o las que legalmente tendrían derecho a alimentos, gozarán de una pensión cuyos requisitos estarán determinados por un reglamento, y asimismo su cuantía de acuerdo con las estimaciones actuariales que para el efecto se hagan.

SECCIÓN 6.ª—*De la carga económica por aumento de la familia.*

ART. 22. El Instituto implantará un sistema de auxilios familiares para el cuidado de los hijos menores de dieciséis años de los asegurados, y que reúnan las condiciones siguientes:

- a) que dependan económicamente del jefe de familia;

b) que asistan regularmente a la escuela cuando sean mayores de seis años ;

c) que, después de haber terminado su instrucción primaria, estén en calidad de aprendices o prosigan sus estudios de secundaria.

Este auxilio consistirá en el establecimiento de comedores y roperías para dichos menores, conforme a los reglamentos respectivos.

ART. 23. Los auxilios se suministrarán de acuerdo con el número de hijos, y su magnitud no tendrá relación alguna con el salario del asegurado.

Los reglamentos señalarán el salario límite, tomando en cuenta el número de hijos y el salario, fuera del cual no habrá derecho a los auxilios.

SECCIÓN 7.ª—*De la cesantía involuntaria.*

ART. 24. En caso de cesantía involuntaria, el asegurado tendrá derecho a un subsidio cuya cuantía y condiciones serán determinados por un reglamento. Dicho beneficio se proporcionará en relación a un sistema especial de colocaciones, dependiente del Instituto, que podrá funcionar en relación con otros organismos estatales de igual índole.

SECCIÓN 8.ª—*Disposiciones comunes a todos los beneficios.*

ART. 25. Las prestaciones en metálico acordadas a los asegurados no pueden transferirse, compensarse o gravarse, ni son susceptibles de embargo, salvo en la mitad, por concepto de obligación de dar alimentos.

Las personas que en el momento de la muerte del asegurado dependían económicamente de él podrán reclamar las pensiones o subsidios a que éste tenía derecho y que no hubiera cobrado.

ART. 26. El derecho a reclamar el otorgamiento de una pensión o subsidio prescribe en un año, y el derecho a cobrar las pensiones o indemnizaciones acordadas prescribe en seis meses.

Esta prescripción se efectúa de pleno derecho sin necesidad de declaratorio judicial.

ART. 27. Es obligación de todas las personas que están recibien-

do del Instituto prestaciones en metálico, en especie o en servicios, someterse a los exámenes y tratamientos que aquél ordene, y a las reglas que emita para el mejoramiento y conservación de la salud. Perderá sus derechos a las prestaciones acordadas la persona que no cumpla con esta obligación.

CAPITULO V

Medicina preventiva.

ART. 28. El Instituto organizará servicios de Medicina preventiva con el fin de proteger y vigilar el estado de salud de sus asegurados y de los que dependan económicamente de ellos, dando especial importancia a la prevención de aquellas enfermedades que acusen un índice más alto de morbilidad y de aquellas cuya terapéutica precoz evita complicaciones irreversibles.

Con el objeto de evitar duplicación de esfuerzos, el Instituto deberá, en lo posible, armonizar los mencionados servicios con los de otros organismos estatales de igual índole.

ART. 29. Es obligación de todas las personas cubiertas por el artículo anterior someterse a las medidas de Medicina preventiva que se establecieren.

Los reglamentos determinarán la manera de hacer efectiva esta obligación.

ART. 30. El Instituto suministrará asistencia especial a los hijos de los asegurados hasta una edad determinada por los reglamentos.

ART. 31. Los reglamentos deben determinar los métodos, requisitos, definiciones y normas que sean necesarios para aplicar técnicamente los principios que contiene este capítulo.

CAPITULO VI

Recursos y financiamiento.

ART. 32. Los recursos destinados a los fines del Seguro Social están principalmente constituidos por un sistema de triple contribución, fundado sobre las cuotas obligatorias de los asegurados, de los patronos y del Estado.

ART. 33. Las cuotas que deben aportar los contribuyentes para sufragar el costo total de los beneficios que en determinado momen-

to se den, así como los otros gastos del Instituto, estarán señalados por los reglamentos que se emitan, en la siguiente proporción: asegurados, 25 por 100; patronos, 50 por 100; Estado, 25 por 100.

El Estado contribuirá, conforme los reglamentos respectivos, con el 25 por 100 al pago de la cotización de los asegurados no asalariados con rentas que no excedan de 300 colones. Para los casos de asegurados no asalariados con mayores rentas, el Estado no contribuirá en ninguna forma al pago de la cuota.

En caso de trabajadores al servicio del Estado, éste contribuirá en su doble calidad de Estado y de patrono.

Los reglamentos deben determinar, en cada caso, la cuantía de las cuotas o contribuciones, de acuerdo con el coste total que para los respectivos beneficios establezcan las estimaciones actuariales, así como la manera y momento de percibir aquéllas y el procedimiento o normas que deben seguirse para aplicarlas.

Dentro del costo total quedan comprendidos el pago de prestaciones, los gastos administrativos y la capitalización de obligaciones.

ART. 34. Si se decidiera iniciar el sistema de Seguro Social cubriendo únicamente el riesgo de accidentes de trabajo, las cuotas necesarias para mantener el sistema se cubrirán así: patronos, 75 por 100; Estado, 25 por 100.

ART. 35. El Instituto podrá agrupar a los asegurados, según su remuneración, en categorías de salarios; a cada uno de esos grupos se le asignará un salario de base, que servirá tanto para el cómputo de las cotizaciones como para el de las prestaciones en metálico. Si la remuneración excede de la cuantía que se fije como límite para asignar el salario de base más alto, no se considerará el excedente para los efectos de las contribuciones ni de los beneficios del Seguro Social.

ART. 36. El producto de las cuotas y demás recursos que establecen estas Leyes y sus reglamentos ingresará en un fondo especial, que podrá ser empleado en la realización de los fines del Seguro Social y de la política inversionista, a que se refiere el capítulo VII de la presente Ley. Bajo ningún pretexto podrá ser destinado a otro objeto.

Este fondo especial estará constituido por una cuenta depósito que el Instituto abrirá en el Banco Central de Reserva, y solamente la Dirección General del Instituto estará autorizada para girar sobre ella, en la forma y con los requisitos que establezcan los reglamentos.

ART. 37. Serán igualmente considerados como recursos del Instituto las donaciones, herencias y legados que se le hagan y las rentas provenientes de sus bienes, así como el producto de las multas que se impongan de conformidad con esta Ley y sus reglamentos.

Los recursos que el Instituto derive de las donaciones, herencias y legados que se le hagan se deben aplicar conforme a los actos de voluntad que hayan dado origen a unas y otros, o en caso de manifiesta imposibilidad de cumplirlos se aplicarán en alguna otra forma que signifique un mejoramiento de los servicios que aquél suministre.

ART. 38. Las cuotas de los patronos no podrán ser deducidas en forma alguna de los salarios de los asegurados.

Todo pacto o convenio en contrario es nulo, y será penado con una multa de 25 a 100 colones, y el patrono, además, estará obligado a entregar al Instituto el duplo de la deducción.

ART. 39. El patrono deberá deducir del sueldo o salario que pague las sumas correspondientes a las cuotas de todas las personas que emplee y que deben contribuir al régimen de Seguro Social, y será responsable por la no percepción de tales cuotas.

ART. 40. La contribución de los asegurados que perciban un colón diario como salario, o menos, estará a cargo del patrono.

Asimismo estará a cargo del patrono la contribución de los aprendices y otras personas que no reciban remuneración en metálico, de acuerdo con lo que establezcan los reglamentos.

ART. 41. En caso que el salario o sueldo sea pagado en especie y en metálico, el Instituto podrá valorar la parte en especie para calcular la cuota. Si el salario o sueldo total pasa de la cantidad de un colón diario, el asegurado pagará la cuota correspondiente.

ART. 42. La Dirección General de Tesorería, o las Administraciones de Rentas, en su caso, deberán remitir periódicamente al Banco Central de Reserva el producto de las contribuciones que hayan percibido y que deban ingresar en el fondo especial del Instituto.

La reglamentación que se elabore sobre este punto se aprobará por el Poder ejecutivo, oyendo previamente la opinión de la Corte de Cuentas.

ART. 43. Cada tres años, y, además, cuando el Consejo directivo lo juzgue conveniente, se deben hacer revisiones actuariales de las previsiones financieras del Instituto.

Sin embargo, el Instituto debe estimar anualmente, por los métodos técnicos más recomendados, la cuantía de sus obligaciones, y queda obligado a proceder de conformidad con las siguientes normas, en caso de que una revisión actuarial indique déficit en sus disponibilidades para hacer frente a dichas obligaciones:

- a) reajuste inmediato de los beneficios, para la gradual eliminación del déficit;
- b) reajuste de las cuotas o contribuciones con el mismo objeto;
- c) mantenimiento de la escala de beneficios, para ser pagados únicamente en proporción al índice de solvencia que indique la respectiva revisión actuarial, o
- d) aplicación conjunta de las tres medidas anteriores.

ART. 44. Para la correcta y rápida percepción de los ingresos del Instituto se deben observar estas reglas:

- a) las certificaciones del Director sobre sumas adeudadas al Instituto constituyen título ejecutivo;
- b) los créditos a favor del Instituto tienen el privilegio de créditos de primera clase, con preferencia absoluta sobre cualesquiera otros, excepto los que el deudor respectivo tenga a favor de terceros por concepto de salarios, o los que se originen, de acuerdo con los términos y condiciones del Código civil sobre acreedores de primera clase, en gastos judiciales comunes, gastos de conservación y administración de bienes concursados o gastos indispensables de reparación o construcción de bienes inmuebles.

ART. 45. El tanto por ciento de los salarios-base para las cotizaciones en los diferentes riesgos cubiertos será fijado por el Poder ejecutivo, a propuesta del Consejo directivo.

CAPITULO VII

Política inversionista.

ART. 46. Las reservas del Instituto serán colocadas en las mejores condiciones de seguridad y rendimiento, dándose preferencia a las inversiones que reporten al mismo tiempo ventajas al servicio del Instituto y que contribuyan al fomento de la higiene social y a la prevención de las enfermedades.

ART. 47. Se prohíbe al Instituto:

- a) realizar operaciones de grave riesgo;
- b) comprar o aceptar acciones de Sociedades anónimas en las cuales tuvieran participación superior al 10 por 100 uno o más miembros del Consejo directivo, ya individualmente, ya en conjunto;
- c) dar préstamos de uso o de consumo al Gobierno, a las municipalidades o a cualquier otro organismo del Estado o subvencionado por éste, salvo en el caso de centros de asistencia que deban prestar servicios al Instituto, a los cuales éste podrá concederles el préstamo por servicios calculados sobre la base de un año de plazo.

ART. 48. El Banco Central de Reserva será consejero del Instituto en todo aquello que esté relacionado con la inversión de sus reservas y con los préstamos que, bajo cualquier forma, solicite el mismo.

El Consejo directivo deberá siempre oír la opinión de dicho Banco antes de aprobar su política inversionista, y necesitará siempre el informe favorable del mismo Banco para invertir sus reservas en operaciones que excedan de 100.000 colones.

CAPITULO VIII

Organización del Instituto.

ART. 49. Los órganos del Instituto serán:

- a) El Consejo directivo, y
- b) La Dirección General.

ART. 50. El Consejo directivo es la autoridad suprema, y tendrá a su cargo la dirección administrativa, financiera y técnica del Instituto.

Estará compuesto como sigue:

- a) el Ministro de Trabajo y Previsión Social o, en su defecto, el Subsecretario del ramo;
- b) el Director general del Instituto;
- c) dos representantes del Estado nombrados por el Poder ejecutivo, uno en el ramo de Trabajo y Previsión Social y otro en el ramo de Economía;

- d) dos representantes nombrados por las Organizaciones de los trabajadores;
- e) dos representantes nombrados por las Organizaciones patronales;
- f) dos representantes nombrados por el Colegio Médico de El Salvador.
- g) un representante nombrado por la Sociedad Dental de El Salvador.

El Ministro de Trabajo y Previsión Social, o su suplente, y el Director general del Instituto serán el Presidente y el Secretario del Consejo, respectivamente.

Habrán tres Vicepresidentes: uno por el Estado, otro por el sector patronal y otro por el sector obrero, quienes se elegirán y quienes sustituirán al Presidente en la forma determinada por el art. 62.

ART. 51. El Ministro de Trabajo y Previsión Social, o su suplente, y el Director general del Instituto tendrán derecho a voz, pero no a voto.

Cuando uno de los Vicepresidentes haga las funciones de Presidente, éste tendrá derecho a voz y voto.

No obstante, en caso de empate en la votación, el Presidente, cualquiera que éste fuese, decidirá.

ART. 52. El Estado y las Instituciones y Asociaciones a que se refiere el art. 50 nombrarán, al mismo tiempo que los representantes propietarios, un primero y segundo representantes suplentes, quienes, en el orden de sus nombramientos, sustituirán a los propietarios en las sesiones del Consejo directivo cuando éstos, por cualquier motivo, no pudieren asistir a ellas.

ART. 53. La remuneración que recibirán los miembros del Consejo directivo quedará establecida en un Reglamento, con excepción de las que reciban el Ministro de Trabajo y Previsión Social, o su suplente, y el Director general del Instituto.

ART. 54. El Consejo directivo, por medio de un Reglamento, establecerá las reglas según las cuales las Organizaciones de trabajadores y de patronos nombrarán a sus respectivos representantes, oyendo previamente a las correspondientes Organizaciones.

En todo caso, los representantes de las Organizaciones de trabajadores deberán ser miembros activos de agrupaciones de genuinos trabajadores asalariados.

ART. 55. El mandato de los representantes de las Organizaciones de trabajadores, patronales y del Estado, así como el de los representantes del Colegio Médico de El Salvador y de la Sociedad Dental de El Salvador, durará tres años, y podrá ser renovado.

Este mandato terminará por resolución tomada por los respectivos mandantes.

ART. 56. La Dirección General estará formada por un Director general, un Subdirector general, un Secretario general y los Jefes de Departamentos que designe el Consejo directivo. Es el organismo ejecutivo del Instituto, y, en consecuencia, tiene a su cargo la administración y gobierno del mismo, debiendo llevar a la práctica los principios de esta Ley, los Reglamentos y las decisiones del Consejo directivo.

ART. 57. Son atribuciones del Consejo directivo:

a) dictar los Reglamentos para la implantación del Seguro Social, así como aquellos que requiera el funcionamiento interno del Instituto;

b) presentar al ejecutivo los anteproyectos de reformas o adiciones a la presente Ley que le sean aconsejadas por la experiencia;

c) nombrar al Director y Subdirector generales, Secretario general, Directores de Sucursal y Jefes de Departamento; suspenderlos y cancelar sus nombramientos por causas justificadas, a juicio del Consejo;

d) contratar técnicos cuando lo estimare necesario;

e) acordar en cada caso las inversiones de los fondos del Instituto;

f) estudiar y aprobar, basado en el proyecto que deba presentarle el Director general, por lo menos, treinta días antes del respectivo ejercicio anual, el presupuesto general de gastos del Instituto, así como las estimaciones de sus diversos renglones.

El ejercicio anual estará comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre;

g) aprobar o desaprobar el informe que, dentro de los sesenta días posteriores al vencimiento de cada ejercicio anual, debe presentarle el Director general;

h) crear, a propuesta del Director general, Sucursales del Instituto en las diversas regiones del país donde lo estime necesario, fijar el domicilio legal de ellas y dictar las normas de organización complementarias de las que esta Ley impone;

- i) conceder licencias a los funcionarios que nombre;
- j) conocer en apelación de las decisiones del Director general, y
- k) las otras que establezcan los Reglamentos.

ART. 58. El Consejo directivo debe publicar un balance general de sus operaciones y un cuadro de entradas y salidas cada seis meses, debiendo esos documentos ser certificados por un Auditor.

Este Auditor será nombrado por la Corte de Cuentas de la República.

ART. 59. El Director y el Subdirector generales serán nombrados para un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos, y no podrán ser removidos sino en los casos de condena por delito, por infracción grave a la presente Ley, a los Reglamentos del Instituto y a los acuerdos tomados por el Consejo dentro de sus facultades, o por incapacidad manifiesta.

El Presidente del Consejo directivo expedirá la certificación del nombramiento del Director general, o del suplente, para legitimar su personalidad.

ART. 60. Corresponde al Director general:

- a) nombrar, promover, dar licencias, permutar y corregir disciplinariamente a todo el personal cuyo nombramiento no corresponde al Consejo directivo;
- b) representar administrativa, judicial y extrajudicialmente al Instituto;
- c) estudiar las posibilidades de introducción progresiva del Seguro Social en las diferentes zonas del país;
- d) presentar al Consejo directivo los balances, el presupuesto y el cuadro de entradas y salidas a que se refieren los artículos 57 y 58;
- e) proponer al Consejo la creación de Sucursales del Instituto;
- f) asistir a las reuniones del Consejo en calidad de Secretario de él, pudiendo delegar en el Subdirector su representación en caso que no pueda asistir, y
- g) todo aquello que establezcan los Reglamentos.

ART. 61. El Consejo directivo debe reunirse en sesión ordinaria una vez cada semana, y extraordinariamente para tratar asuntos urgentes, cada vez que sea convocado por tres de sus miembros o

por el Director general, quienes, en tal caso, lo deberán hacer por escrito, especificando el objeto de la sesión.

Cinco miembros, con derecho a votar, formarán *quorum*, y las resoluciones se adoptarán por la opinión unánime de cinco votos, cualquiera que sea el número de miembros que concurran a la Junta.

ART. 62. Cada año, a contar desde la primera reunión, el Consejo directivo elegirá de su seno tres Vicepresidentes, que sustituirán al Presidente cuando falte, según el orden de sus nombramientos. El orden de nombramiento de los Vicepresidentes, por primera vez, será como sigue: el primer Vicepresidente, un representante del Estado; el segundo Vicepresidente, un representante de los patronos, y el tercer Vicepresidente, un representante de los trabajadores; y en lo sucesivo, el orden de los nombramientos se determinará por votación.

El Presidente, o el que haga sus veces, presidirá la sesión, mantendrá el orden, concederá y retirará la palabra y controlará la votación.

ART. 63. Los miembros del Consejo directivo con derecho a voto, y el Director general o el que sustituya a éste en el desempeño de sus funciones que, por dolo o culpa grave aprobaren o ejecutaren operaciones contrarias a la presente Ley o a sus Reglamentos, responderán solidariamente, con sus propios bienes, de las pérdidas que dichas operaciones llegaren a irrogar al Instituto, sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otro orden que procedan.

Los miembros del Consejo directivo con derecho a voto que no hagan constar en el libro de actas su disconformidad razonada, con la resolución de la mayoría, serán igualmente responsables, aunque hayan votado en contra o salvado su voto.

Aquellos que no hubieren asistido a la sesión deberán manifestar su disconformidad dentro de los ocho días siguientes a aquel en que tuvieren conocimiento de dicha resolución, para cuyo efecto el Director general la hará saber.

El Director general, para salvar su responsabilidad respecto a una resolución del Consejo directivo, hará constar su disconformidad en el acta respectiva, indicando los motivos.

Cuando el Director general, o el que haga sus veces, no haya asistido a la sesión del Consejo en que se tomó una resolución con la cual no está conforme, y tenga que ejecutarla, salvará su res-

ponsabilidad manifestando los motivos de su disconformidad en sesión extraordinaria del Consejo, antes de que intervenga en la ejecución de la resolución mencionada. Si no hubiere *quorum* para dicha sesión, bastará con que el Director general notifique por escrito a los miembros del Consejo directivo su disconformidad, exponiendo sus razones.

El personal del Instituto deberá cumplir las órdenes emanadas de sus superiores jerárquicos; pero, para salvar su responsabilidad, podrá exigirle que la orden sea dada por escrito, cuando estime que sea contraria a la presente Ley o a sus Reglamentos. En este caso, únicamente será responsable aquel que dió la orden.

ART. 64. Los miembros del Consejo directivo, propietarios y suplentes a que se refieren las letras d), e), f) y g) del art. 50 deberán pertenecer a sus respectivas asociaciones o agrupaciones en el momento de su nombramiento, y, por lo menos, durante el año anterior a su designación.

ART. 65. Para ser Director o Subdirector general deben reunirse los requisitos siguientes:

- a) ser salvadoreño por nacimiento;
- b) poseer conocimientos de Seguridad Social o, al menos, ser de notoria capacidad en cuestiones económicas, financieras y jurídicas de índole social;
- c) ser mayor de treinta años, y
- d) de reconocida honorabilidad y notoria buena conducta.

ART. 66. No podrán ser elegidos, ni podrán ser miembros del Consejo directivo, ni Director o Subdirector general, ni Secretario general:

- a) los candidatos a cualquier cargo de elección popular;
- b) los que pertenezcan a directivas de partidos políticos de cualquier género o a sus Comités técnicos o consultivos, o hayan pertenecido a estos organismos dentro del año anterior a la elección.

Tampoco podrán ser miembros del Consejo directivo, ni Director o Subdirector generales, los que desempeñen cargo o empleo público remunerado, de elección popular, o en cualesquiera de los tres poderes del Estado o de las municipalidades, salvo que se trate de personas que ejerzan cargos docentes o funciones de facultativos en los hospitales del Estado. Sin embargo, si resultaren elegidos para tales cargos, podrán ejercerlos siempre que renuncien a sus empleos

dentro del plazo de quince días, a partir de la fecha en que fueren elegidos.

Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a las personas mencionadas en las letras a) y c) del art. 50 de esta Ley.

CAPITULO IX

Resoluciones de conflictos y sanciones.

ART. 67. Las reclamaciones que formulen los patronos, los asegurados o cualquier persona con motivo de la aplicación de esta Ley y de sus Reglamentos, serán resueltas por el Director general o por el delegado que éste nombrare, de acuerdo con los Reglamentos, dentro del plazo de treinta días de presentada la reclamación.

De las resoluciones del Director general o del Delegado se admitirá apelación ante el Consejo directivo, el cual fallará dentro de los treinta días siguientes al de la introducción del proceso a su conocimiento.

La apelación se interpondrá ante el Director general, o su delegado, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución. Si la apelación fuere admitida, el recurrente tendrá diez días de término para presentarse ante el Consejo directivo, cualquiera que fuere la distancia.

Si el recurso de apelación fuere denegado, el interesado podrá recurrir de hecho ante el Consejo directivo dentro del término de diez días contados desde la notificación de la negativa, cualquiera que fuere la distancia.

La resolución del Consejo directivo no admite recurso de ninguna clase, dentro del sistema de seguro; sin embargo, eso no priva, a quien se sintiere perjudicado por las resoluciones del mismo, de hacer uso de las acciones judiciales que le correspondan según las Leyes vigentes.

En la tramitación de todas las diligencias dentro del Instituto se usará papel común.

ART. 68. El Instituto determinará en los Reglamentos las sanciones con motivo de la violación de sus Leyes y Reglamentos; pero tales sanciones tendrán las bases siguientes:

a) las penas consistirán en multas; la sentencia ejecutoria que imponga la multa tendrá el valor de título ejecutivo, y la cuantía

de dicha multa podrá cobrarse, compulsivamente, conforme al Código de procedimientos civiles ;

b) solamente en el caso en que no se encontrasen bienes que embargar, o los embargados no alcanzaron a cubrir la cuantía de la multa, se podrá convertir la suma dejada de pagar, en arresto, en la equivalencia de un día de arresto por cada dos colones o fracción ;

c) las multas no podrán exceder la suma de 500 colones, quedando a juicio del Instituto determinar en los Reglamentos la cuantía de las multas, de acuerdo con la gravedad de la infracción. Sin embargo, cuando la multa sea por falta de pago de las cuotas, podrá exceder de la suma de 500 colones cuando, por razón de tiempo transcurrido, dicha multa podría aún llegar a ser igual al valor de la contribución dejada de pagar ;

d) toda reincidencia dará lugar a duplicar la multa anteriormente impuesta, con la limitación ya referida. Hay reincidencia cuando se infringen nuevamente las Leyes del Seguro Social y sus Reglamentos en la misma disposición primeramente violada.

ART. 69. Los conflictos y dudas que surjan en el Consejo directivo con motivo de la interpretación o aplicación de esta Ley o de sus Reglamentos serán resueltos por la Corte Suprema de Justicia, a petición del Presidente del Consejo o de la minoría que no esté de acuerdo con la resolución adoptada.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia será competente para declarar, a petición de cualquier interesado, la ilegalidad de todo Reglamento emitido por el Instituto.

Serán ilegales los Reglamentos que no fueren emitidos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y aquellas disposiciones contenidas en los Reglamentos que violen esta Ley o cualquiera otra disposición legal vigente.

CAPITULO X

Exenciones.

ART. 70. Se conceden al Instituto las siguientes exenciones :

a) exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones fiscales o municipales, directos o indirectos, establecidos o por es-

tablecerse, que puedan gravar sus bienes muebles o inmuebles, rentas o ingresos de cualquier clase ;

b) exención de toda clase de derechos, tasas, impuestos, contribuciones y recargos que gravan o llegaren a gravar los artículos que importe, siempre que se destinen exclusivamente para la organización, instalación o funcionamiento de sus oficinas, para poder suministrar, mejorar la calidad o bajar el costo de los respectivos servicios en beneficio de sus asegurados ;

c) igual exención a la que aparece en la letra a), incluso los impuestos de papel sellado y timbre, regirá para los actos jurídicos, contratos o negociaciones que ejecute o celebre el Instituto, únicamente en la parte en que por Ley, y de manera ineludible, correspondería pagar a éste ;

d) exención de prestar caución y de usar papel sellado en juicio civil, criminal o de lo contencioso administrativo, de hacer depósito en materia judicial y de usar papel sellado en juicio civil o criminal, y

e) franquicia postal, telegráfica y telefónica.

CAPITULO XI

Disposiciones generales.

ART. 71. Al estar constituídos los órganos del Instituto, el Consejo directivo queda facultado para contratar préstamos o para autorizar la emisión de bonos o valores colocables en el mercado interno y, si fuere necesario, en el Extranjero, sin exceder de cinco millones de colones, o, en su caso, del equivalente de dicha suma en dólares de los Estados Unidos de América.

Los expresados préstamos o emisión deben hacerse en cada caso conforme a las necesidades y desarrollo gradual del régimen del Seguro Social. Tanto aquéllos como ésta deben garantizarse con los recursos o ingresos del Instituto, y sus condiciones de plazo, interés o amortización deben ser lo más favorable que sea posible.

A este efecto, el Banco Central de Reserva, en su carácter de consejero, deberá examinar y aprobar la operación respectiva, así como los demás detalles del préstamo o emisión, y para facilitar la consecución de dichos préstamos o colocación de los expresados bonos o valores, el referido Banco otorgará toda la cooperación que

sea necesaria, de acuerdo con sus estatutos. Dicho Banco será el agente fiscal del Instituto para sus operaciones de crédito.

ART. 72. El producto de los mencionados préstamos o emisión debe invertirse exclusivamente en:

a) la construcción de hospitales, clínicas, laboratorios, farmacias, comedores, ropería y establecimientos de servicios similares que requiera el buen funcionamiento del régimen del Seguro Social, así como la localización y adquisición de los terrenos, la compra de instrumentos, equipo y demás enseres necesarios para dotarlos;

b) la construcción y dotación de los edificios que sean necesarios para instalar las Oficinas centrales y las Sucursales del Instituto, inclusive la localización y compra de los respectivos terrenos, y

c) las demás adquisiciones relacionadas directamente con los fines del Instituto, de acuerdo con la recomendación de los respectivos técnicos.

ART. 73. Declárase de utilidad pública el Seguro Social. En caso de necesidad, y para los fines de que trata el artículo anterior, las autoridades correspondientes decretarán la expropiación de bienes raíces, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

ART. 74. El Ministerio de Economía deberá incluir en el proyecto anual de presupuesto fiscal la suma que considere necesaria para cumplir sus obligaciones con el Seguro Social.

ART. 75. Los gastos de administración del presupuesto del Instituto deberán ser aprobados por el Poder ejecutivo, a propuesta del Consejo directivo.

ART. 76. Los Reglamentos que emita el Instituto no podrán reformar o derogar los principios establecidos por esta Ley.

El Instituto puede recomendar al ejecutivo las reformas que estime convenientes a la presente Ley.

ART. 77. El Instituto deberá dar especial consideración a la implantación del Seguro Social en las zonas rurales.

ART. 78. El patrono que contribuye al régimen del Seguro Social queda exento de las obligaciones que le imponen las Leyes laborales en la medida en que el Seguro Social cubra las contingencias por las cuales aquél cotiza.

ART. 79. Para los efectos de esta Ley, los empleados municipales serán considerados como trabajadores al servicio del Estado.

ART. 80. Para los fines de la presente Ley, el Instituto podrá inspeccionar los centros de trabajo, y podrá delegar esta atribución al Departamento Nacional del Trabajo.

CAPITULO XII

Disposiciones transitorias.

ART. 81. El Estado está obligado a poner a la orden del Instituto un local apropiado para mientras se construyen sus edificios, así como a proveerlo de los muebles e instrumentos que le sean necesarios para el desempeño de sus actividades.

Los gastos que origine la instalación del Instituto serán sufragados por el Estado.

Durante el primer año, a contar desde la entrada en vigencia de esta Ley, los sueldos del personal serán pagados por el Estado.

ART. 82. El Instituto determinará en sus Reglamentos la fecha en que empezarán a percibirse las cuotas.

La cuota de los asegurados no podrá cobrarse mientras el Instituto no esté preparado para otorgarles las prestaciones del Seguro a que tienen derecho.

Las cuotas correspondientes a los patronos y al Estado podrán ser cobradas por el Instituto, aun durante el período inicial de su funcionamiento, cuando no se estén prestando beneficios al asegurado, y su cuantía será fijada por el Consejo directivo.

ART. 83. El Instituto estará obligado a reconocer contratos que, con autorización del Poder ejecutivo, hubiere celebrado o suscrito la Comisión colaboradora del proyecto de Ley del Seguro Social.

ART. 84. En la constitución del primer Consejo directivo, uno de los miembros de cada representación a que se refiere el art. 50, excepción hecha a los representantes del Colegio Médico y de la Sociedad Dental de El Salvador, será nombrado sólo por un año, con el fin de garantizar la continuidad técnica en la administración del Seguro.

ART. 85. Para la designación de los representantes de las Organizaciones de los trabajadores y de los patronos que deberán integrar el primer Consejo directivo, el Ministro de Trabajo y Previsión Social establecerá las reglas a que se refiere el art. 54, inciso primero.

ART. 86. Mientras el Instituto otorgue prestaciones solamente a los asalariados urbanos, los representantes de los trabajadores y de los patronos ante el Consejo directivo serán nombrados exclusivamente por las agrupaciones cuyos miembros sean patronos o trabajadores urbanos.

ART. 87. El Ministro de Trabajo y Previsión Social queda facultado, y tomará las providencias necesarias, para organizar el primer Consejo directivo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

ART. 88. El presente Decreto entrará en vigor doce días después de su publicación en el *Diario Oficial*.

VI. - RECENSIONES

Le maintien du pouvoir d'achat des pensions sociales, por Robert Royer y Gilbert Jaeger.—Bruxelles, 1951, pág. 108.

Coincidiendo con la publicación de los trabajos presentados en el Congreso Internacional de Actuarios de Schéveningue, aparece este folleto, y viene a ser como un necesario complemento y preciada aportación a la Matemática económico-social de la Seguridad Social moderna.

Tal vez con una excesiva ligereza, los actuarios sociales se han decidido en este Congreso, de una manera demasiado rotunda, por los sistemas financieros de mínima capitalización y reserva de cuotas, inclinándose con la misma devoción y entusiasmo por los sistemas de reparto, cual hace unas décadas lo hicieron por los de capitalización, influenciados entonces por la Matemática individual del Seguro privado, e impulsados ahora por la persistente devaluación y poder de compra de las pensiones sociales.

Sus autores, Mrs. Robert Royer y Gilbert Jaeger, estudian y analizan metódicamente, a través de sus 108 páginas, las causas y consecuencias de la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones sociales y los medios y procedimientos más eficaces para buscar una adecuada solución técnica a este complejo problema que presenta la Seguridad Social moderna.

Exponen con toda claridad y precisión la aplicación práctica de los diferentes sistemas modernos y clásicos que pueden utilizarse para buscar el equilibrio financiero de los Seguros de pensiones. Es necesario el esfuerzo de economistas, actuarios, sociólogos y políticos para estudiar los numerosos aspectos y situaciones económico-sociales que se presentan al tratar de mantener el poder adquisitivo de las prestaciones de la Seguridad Social dentro del marco de este equilibrio financiero.

Dicen los autores que cuando se habla de mantener el poder de compra de las pensiones sociales se desea, simplemente, que este poder de compra fluctúe paralelamente al de los trabajadores activos. La base de referencia en esta materia puede constituir los precios, pero se prefiere emplear los salarios. La elección del salario regulador puede presentar ciertas dificultades.

El salario individual, y aun el de cada clase o categoría de pensionistas, evoluciona de distinta manera que el salario medio general, pero éste suele ser, generalmente, el que se toma como módulo de referencia; otras veces, se emplea el salario medio profesional o el salario base; es decir, el salario mínimo del obrero adulto, según que se limite a asegurar una pensión mínima, por profesiones, o según su calificación laboral.

El mantenimiento de este poder adquisitivo puede alcanzarse mediante una garantía técnica contable, económica o legal, pudiendo ser esta última moral o formal. Tal vez, para buscar una perfecta solución, sea preciso considerar hábilmente esta triple garantía que exponen los autores.

La mayor parte de este folleto se dedica a estudiar comparativamente, desde un punto de vista más bien doctrinal y teórico, los diversos sistemas financieros encargados de dar cobertura técnica a las obligaciones y cargas derivadas de las pensiones sociales y prestaciones en general de la Seguridad Social, dentro del marco del mantenimiento de la capacidad adquisitiva de sus beneficios económicos.

Estudian las distintas situaciones que deben considerarse en relación con los sistemas de reparto, distinguiendo los casos de cotizaciones «plafonnées» o de salarios limitados, y sin límite de cotización. Encuentran únicamente aceptable el sistema de reparto durante un corto período de tiempo, y basado siempre en una estabilidad de precios y rentas de trabajo; no ofrece garantía contable, y menos económica. La garantía legal dada por el legislador para realizar el equilibrio financiero en caso de grandes fluctuaciones del poder de compra de la moneda, lo único que favorece es a sustituir un sistema S, en un momento dado, por otro sistema S'. Y así, en todo momento.

De todas formas, en la práctica se llega al sistema de reparto en función de los gastos, lo que significa que los recursos deben de acrecer cada año, lo que es dudoso sea admitido por una sana política social. De todas formas, son financiados de forma complementaria por el Estado, es decir, por el impuesto.

Desarrollan los autores un metódico estudio de los sistemas de capitalización individual o clásico, con «back-service» o reconocimiento de la carga pasiva del pasado, y de capitalización colectiva. Todos estos sistemas de capitalización garantizan plenamente la financiación de las prestaciones en los casos de estabilidad monetaria, no ofreciendo ninguna garantía contable ni económica en el caso de depreciación monetaria, ya que se produce un desnivel en la formación efectiva o real de los fondos de reserva, cuyo volumen es independiente de la evolución ulterior de sus recursos. La solución la encuentran en cargar, de cuenta del Estado, la diferencia de intereses de los fondos de reserva efectivos, en relación con los que correspondan por la nueva revalorización de las pensiones. Estos intereses, recibidos cada año, constituyen una prestación de la colectividad, en compensación de los capitales invertidos en el enriquecimiento del país y en su desarrollo económico; es evidente que la pérdida de poder de compra de los intereses del capital-reservas será tanto menor que si las colocaciones del sistema de pensiones se realizan en valores reales o efectivos.

A partir del momento de la depreciación se inicia un nuevo circuito de capitalización, que puede repetirse en lo sucesivo, y que el Estado compensa con su subvención la pérdida del valor de compra de los intereses percibidos por lo circuitos de capitalización anteriores, calculados sobre la misma base de adaptación de los salarios a las pensiones.

No son partidarios los autores de la capitalización colectiva, de la que resaltan dificultades, condiciones y defectos que no consideramos propios de este sistema, el cual, a nuestro juicio, se adapta con mayor flexibilidad a las soluciones de cada momento.

Por último, dedican un capítulo entero, y muy interesante, a desarrollar los aspectos económicos del problema de las pensiones, la significación económica de las reservas y de su colocación. Su importancia es grande cuando la inver-

sión se hace en forma de créditos directamente productivos, como las que sirven para la adquisición de máquinas y utillaje industrial, construcción de caminos y ferrocarriles, grandes obras hidráulicas y forestales, casas baratas, etcétera. A este tipo de financiación corresponde un incremento del patrimonio de bienes reales, y aumenta así la producción global, garantizándose el servicio de las pensiones sociales por una expansión económica en términos de producción o servicios y no por una simple operación financiera. Por el contrario, cuando estas masas de capital se emplean en bienes o gastos de consumo, no llega a formarse verdadera contrapartida real, y las pensiones no tienen más garantía que la de un simple crédito financiero; sin embargo, este aumento de producción puede obtenerse también a través de estas inversiones, pero de una manera indirecta.

Cuando la contrapartida financiera de las reservas es constante por créditos nominales, y el módulo del poder de compra de las pensiones es el salario medio, las reservas del sistema de pensiones se desprecian a cada aumento nominal de este salario medio, siguiendo el mismo proceso devaluativo los intereses de estas reservas, riesgo que no tienen por qué soportarlo los asegurados sociales del sistema de pensiones. En todo caso, la revalorización de las reservas reales, medidas en precios o valores nominales, es, a la larga, menos intensa que la de los salarios.

Al tomarse como medida del poder de compra de las pensiones, en función del salario medio, conviene, pues, apreciar también la producción global, igualmente en términos salariales.

Desde un punto de vista económico, la utilidad de constituir o no grandes capitales en reserva de estos sistemas de pensiones sociales aparecen como una de las principales consideraciones que deben influenciar la elección del sistema. El desarrollo del volumen de producción global es determinado en gran manera por el tanto de inversión nacional, es decir, por la relación entre el incremento del patrimonio, directa o indirectamente producido, y la producción total. El nivel de vida media es función de la relación numérica existente entre la población activa y la total; pero siendo esta relación cada vez menor, por el envejecimiento de la población, debe tenderse a una política de inversiones crecientes, para compensar la falta de brazos.

La instauración de un sistema de pensiones que no constituya reservas, significa una disminución del abono colectivo de los trabajadores, y puede desembocar en una regresión del ahorro total. En un régimen económico débil puede admitirse que el ahorro de la Seguridad Social se desenvuelva en detrimento del abono libre; pero en aquellos países en que la economía prosigue su expansión fundamental, se orienta el ahorro de la Seguridad Social hacia un carácter adicional del ahorro libre.

Finalmente, se declaran decididos partidarios del sistema de capitalización clásico o individual, con reconocimiento de atrasos o «back-service» y fondo de perecuación, con subvención del Estado, como más ventajoso que los sistemas de reparto y capitalización colectiva. Solamente a la capitalización individual le atribuyen los autores las garantías económicas y contables precisas, en las circunstancias presentes, para organizar con la máxima eficacia la Seguridad Social. Esta conclusión la encontramos, por nuestra parte, algo influenciada

por el ambiente en que los autores se desenvuelven (Bélgica), ya que, bien estudiados los diferentes argumentos y razonamientos expuestos en este folleto que comentamos, no salen tan mal parados los sistemas de reparto y capitalización colectiva, sobre todo si se piensa que las características de la Seguridad Social moderna se basan en la obligatoriedad de afiliación, en su extensión a toda la población trabajadora, perpetuidad de régimen y subvención del Estado. De acuerdo con estas nuevas condiciones presentadas, y teniendo en cuenta la gran trascendencia que supone la situación y conveniencias de la economía de cada país, no parecen ya tan sospechosos los regímenes de reparto, y menos aún el de capitalización colectiva.

Terminamos recomendando la lectura de este folleto a los estudiosos de la técnica de la Seguridad Social, en cuyas páginas encontrarán una exposición muy acertada del planteamiento de los problemas económicos y financieros que se presentan al formular la cobertura de sus distintas prestaciones con muy atinadas observaciones y razonamientos encaminados a buscar la adecuada solución a estos problemas.

FRANCISCO DE IPIÑA.

**“La Huelga”, Santa Fe (República Argentina).
Edit. Instituto de Derecho de Trabajo de la Universidad del Litoral, 1951. Tres tomos, 1.355 páginas (I, 486; II, 483, y III, 386 páginas).**

De gran monografía puede calificarse esta obra, que en sus 1.355 páginas recoge el pensamiento de notables profesores y especialistas americanos y europeos sobre este problema social, tan básico en nuestro tiempo.

La unidad sistemática se encuentra plenamente conseguida, sin que la libertad de planteamiento, lógica consecuencia de la pluralidad de ideologías en las colaboraciones, llegue a torcerla. Ya dice Tissebaum en el prólogo: «Doctrinaria y legalmente, las soluciones que enfocan este problema no son coincidentes. Se destacan las contradicciones más agudas, desde su planteo, con todos los caracteres de una figura delictiva, hasta su consagración como derecho, con la jerarquía de un postulado constitucional.»

La obra, de gran detalle, por su especial característica, sólo nos permite mirarla en conjunto, aunque la calidad de cada trabajo sería suficientemente merecedora de examen individual y separado.

Forzosamente ha de destacarse, en primer término, la labor realizada por Mariano R. Tissebaum, Director del Instituto que nos ofrece la publicación, que, además de lograr la conjunción necesaria, él mismo la revaloriza con la acabada monografía, que es su colaboración en la Parte General. «La huelga y el lock-out ante el Derecho» (págs. 159 a 269 del t. I). En ella, no sólo examinan los sujetos, los principios internacionales, algunas clases de huelgas y el cierre por patronos o patronal, sino que estudia una nueva concepción jurídico-social de la Empresa.

Comienza con una Parte General, que casi agota el primer tomo, y, en ella, CARNELUTTI (t. I, pág. 46) sostiene que: «Más que un acto *colectivo*, la huelga se califica como acto *difusivo*, en el sentido que su colectividad o plurisubjetividad es más potencial que real». DEVEALI (t. I, pág. 65) nos da una descripción de la intensidad sociológica del problema, con frases curiosas por la aplicación que tienen también a otros asuntos, ya que dice: «Evidentemente, la solución no puede ser idéntica para todos los países, ni igualmente integral. Por encima de las consideraciones de carácter teórico y de alcance universal, existen factores locales, de carácter ético y tradicional, y situaciones de hecho que no pueden ser modificadas de un día para otro». DE FERRARI, por su parte, no cree que pueda ser abordado el problema como un derecho individual, y termina calificándolo como «hecho». «El reconocimiento de la huelga como derecho—dice en la página 73—fué seguramente un error similar al que se cometió declarándola delito...», y luego, en la pág. 80 y ss.: «La huelga no es ni un derecho individual ni un derecho gremial»; «... para nosotros, su verdadera naturaleza jurídica es la de... «un hecho».

Para LINARES QUINTANA (págs. 128 y ss.) tiene carácter constitucional el derecho de huelga, y, por ello, afirma: «Desde luego que la cuestión aparece fácil y categóricamente resuelta en aquellas Constituciones que consagran expresamente la huelga como un derecho», citando luego diez Constituciones americanas y el preámbulo de la francesa, de 1946, y la italiana, de 1947. KROTOSCHIN (págs. 100 y ss.) y J. RIVERO (págs. 149 y 151) mantienen que es fenómeno que precisa reglamentación.

MARC (pág. 269) aporta un ensayo sobre el «dock-out» y el «boycott», y USAIN otro sobre la naturaleza de los conflictos laborales, afirmando (páginas 286 y 287): «La huelga lleva siempre potencialmente en su entraña una violencia, aun cuando su desarrollo se cumpla en forma y por medios pacíficos... Constituye una coacción o coerción, un castigo, una represalia, que sigue de inmediato a la contestación patronal negativa...» Mas «el daño no recae exclusivamente en la economía del patrono... Hierde a terceros completamente ajenos a la contienda, en la que no han tenido arte ni parte...»

La parte especial se encuentra igualmente constituida por muy interesantes trabajos, estando encomendado el estudio de cada país generalmente a especialistas del mismo, viniendo España representada por el profesor Eugenio Pérez Botija, con su trabajo «La huelga ante el Derecho español». No obstante ello, aportan su colaboración, entre otros, CESARINO JUNIOR, SUSEKIND y ORLANDO GOMES, del Brasil; WALTER LINARES y TRONCOSO, de Chile, y PERGOLESÍ y LUISA R. SANSEVERINO, de Italia.

Existen también algunos trabajos en colaboración, como el de CALDERA y NAVARRO, sobre legislación venezolana (tomo III, pág. 333), y el de BAUER y RODRÍGUEZ NAVARRO, sobre el régimen jurídico guatemalteco.

JOAQUÍN AGUIRRE LOSTAU.

“Tratado comparado de Seguridad Social”, por Carlos Martí Bufill.—Madrid.—Ministerio de Trabajo. Instituto Nacional de Previsión.—Madrid.—1951, 586 páginas.

La obra de Martí Bufill, de extraordinario interés, aborda un tema de palpitante actualidad, que constituye una preocupación primordial de todos los investigadores sociales y Gobiernos del mundo.

La Seguridad Social, como el autor reconoce implícitamente, tiene un alcance amplísimo; considera una estructura social en la cual cada miembro de la colectividad goce del mayor bienestar posible.

Pero esto, en las condiciones económico-sociales en que en la actualidad se encuentra el mundo, es sólo un ideal, una aspiración para el futuro. Por el momento, los Gobiernos de todos los países se limitan a considerar la Seguridad Social en el campo de la Previsión, y proceden por etapas, mejorando sus regímenes de Seguro Social.

El trabajo que examinamos, como el título indica, tenía necesariamente que inspirarse en esta concepción y atenerse a las realizaciones actuales. Se divide en tres partes.

En la primera, contenida en seis capítulos, se estudia la génesis y evolución del Seguro Social, hasta llegar a las orientaciones modernas. Se examinan los primeros pasos hacia la mutualidad libre contenidos en las Cofradías Medievales y Hermandades de Socorros Mutuos. El desarrollo de la gran industria en los comienzos del siglo XIX y el nacimiento en la sociedad de una nueva clase: la obrera.

El obrero aislado discute libremente con su patrono las condiciones de su contrato de trabajo, y tiene que aceptar las que aquél le impone; pero los obreros van llegando a la concepción de sus existencia como clase social; se dan cuenta de que no existe libertad sin fuerza económica; consideran sus intereses como opuestos a los de sus patronos, y surge la «cuestión social».

El Sindicato prohibido se disimula tras la Caja de socorro, y desde Gran Bretaña la mutualidad se extiende rápidamente por todo el Continente, y llega a adquirir gran importancia.

En los últimos años del siglo XIX las doctrinas intervencionistas, nacidas en Alemania, se desarrollan y combaten el viejo liberalismo abstencionista en el terreno social y económico. La concepción individualista de plena libertad de relaciones jurídicas se va sustituyendo por el convencimiento de que solamente el Estado puede afrontar el problema del bienestar de los ciudadanos.

Las Cajas mutualistas, por su excesivo número, por lo reducido de sus efectivos y porque, bien por imprevisión o por falta de recursos, muchos trabajadores no se aseguran, se manifiestan ineficaces para resolver el problema de la protección obrera, y del convencimiento de que en una sociedad bien organizada no puede permitirse que el individuo se abandone a una imprevisión que le ponga a cargo la colectividad, surge la concepción de que el Seguro es un deber social que puede y debe imponerse y la consiguiente instauración de los Seguros sociales.

Los Seguros sociales nacen en Alemania. Martí Buñill, después de exponer la posición jurídica-social de Alemania a fines del siglo XIX, caracterizada por el predominio del derecho público, en detrimento del principio liberal de los demás países de primacía del privado, analiza los antecedentes históricos del Seguro Social alemán, los principios que inspiraron a Bismarck al implantar en su país los Seguros sociales básicos y las características de éstos.

Continúa exponiendo la expansión del Seguro Social en Europa, en España y en Iberoamérica, y termina la primera parte de su obra con el estudio de las orientaciones modernas del Seguro Social.

Hacia el año 1930 se inicia una nueva concepción del Seguro Social, que se manifiesta en dos sentidos: en el de ampliar el objeto del Seguro de modo que cubra al trabajador—considerado en su núcleo familiar—contra todos los riesgos y contingencias de su vida y en el de crear el Seguro Social único.

La última guerra mundial ha creado una situación económico-social especial, que ha extendido la necesidad de la protección a más amplios sectores sociales. Esta orientación se manifiesta en la Carta del Atlántico y en la Conferencia de Filadelfia. En la obra que examinamos se estudian estos dos importantes documentos y sus derivaciones: organismos técnicos internacionales y preocupaciones nacionales (Planes de Seguridad Social).

En la segunda parte, dedicada al aspecto jurídico de la Seguridad Social, el autor demuestra, con incontrovertibles argumentos ilustrados por una copiosa documentación, que la Seguridad Social es un derecho público inherente a la naturaleza humana, basado en la justicia distributiva y reconocido hoy universalmente en las Cartas Constitucionales. De la obligación por parte del Estado respecto a la Seguridad Social nace el derecho irrenunciable de los individuos. El Estado crea el Seguro Social, dicta leyes para su constitución y subsistencia, hace posible su actuación, fija el contenido de las prestaciones, *pero carga con la responsabilidad del mismo*, y de este deber del Estado resulta la *obligatoriedad* por parte de los individuos.

En el último capítulo de esta parte estudia el autor la necesidad de un derecho internacional de Seguridad Social, basado en tres razones fundamentales: evitar competencias en los mercados internacionales a causa de las diferencias en el coste de los productos como consecuencia de las cargas sociales; procurar que todos los seres humanos gocen de garantías de protección, y garantizar la conservación de los derechos adquiridos en cada régimen nacional para los trabajadores emigrantes.

La tercera y última parte de la obra de Martí Buñill está dedicada a la Seguridad Social como política.

Los tres primeros capítulos de esta tercera parte pueden concretarse en lo siguiente: la Política, que comprende el contenido esencial de todas las medidas encaminadas a regular, dentro de la colectividad, la vida individual de los hombres y de sus categorías para garantizar la libertad y la dignidad de las personas, así como la pacificación de la vida social, debe, ante todo, en interés de la comunidad, proponerse poner a disposición de las clases más o menos amenazadas en su existencia social los métodos más eficaces posibles para salvar su posición sociológicamente reconocida.

Esta idea concreta se desarrolla en los tres mencionados capítulos mediante

una exposición analítica de la política de Seguridad Social y su conexión con la política general y la social, del significado y contenido del empleo total, de las características, principios en que se apoya y sistemas que utiliza la política básica de Seguridad Social y del fundamento y desarrollo de esta política en España.

El capítulo cuarto es un estudio de legislación comparada de las manifestaciones positivas actuales de la Seguridad Social. Subdividido en secciones, correspondientes a los problemas generales del Seguro Social, campo de aplicación, riesgos y prestaciones, recursos y gestión, en cada una de ellas, después de un examen doctrinal del problema, se exponen las realizaciones legislativas adoptadas en España y en el Extranjero.

El capítulo quinto está dedicado a la política complementaria, mutualismo y Seguros sociales complementarios, exponiéndose detalladamente la española.

Finalmente, en el capítulo sexto, último de la obra, se examina la política internacional, composición y funciones de los organismos internacionales especializados, Convenios, Recomendaciones y Resoluciones adoptadas, y acuerdos bilaterales y plurilaterales celebrados entre varios países.

Como puede fácilmente apreciarse por la exposición que antecede, la obra de Martí Bufill, por su contenido y por su carácter didáctico general, es la primera obra de importancia que afronta el estudio completo de la Seguridad Social en un sentido estricto. Sería interesantísimo que en ediciones sucesivas se abarcasen otros problemas importantes, como el período transitorio en los regímenes de pensiones con período de espera, la situación de los trabajadores emigrantes y consiguiente conservación de derechos, así como las interferencias de la Seguridad Social con todas las ramas de la política, consideradas estas ramas como partes integrantes de un núcleo esencial que es arbitrario desarticular, y el problema económico del Seguro Social determinando los principios inspiradores políticos y los efectos sobre la Economía general.

José GONZALEZ PINEDO.

“O Seguro Social. A industria brasileira. O Instituto dos Industriarios”. Pedro Alim, Presidente del I. A. P. I. Río de Janeiro, 1950 (477 páginas).

El Presidente del Instituto de Industriales del Brasil, Pedro Alim, ha querido dar cuenta a sus administrados de la gestión realizada, propósito laudable, y que lo ha realizado plenamente a través de este voluminoso trabajo, en el que acusa una extensa cultura, no sólo sobre temas de Seguridad Social, sino de Política social, en un sentido amplio, en el que se reúne una escogida doctrina y una meticulosa experiencia traducida en múltiples cuadros y datos estadísticos de extraordinario interés.

Dedica la parte primera a la Seguridad Social y a los Seguros sociales, analizando los conceptos de bienestar social, Previsión, Seguridad y Seguros sociales; estudia la salubridad y mortandad en el Brasil, con sus repercusiones en el trabajo y economía nacionales, y compara este elevado porcentaje con los

resultados estadísticos de otras naciones. Expone el sistema del Seguro Social en el Brasil, con los Institutos y Cajas de Jubilaciones y Pensiones, campo de aplicación, beneficios, beneficiarios, cotización, régimen financiero y órganos de gestión con sus Consejos de fiscalización formados por representantes de los empresarios y de los trabajadores. Traza las líneas fundamentales del Instituto de Jubilaciones y Pensiones en la industria desde su fundación, el 31 de diciembre de 1936, hasta la fecha, con toda clase de detalles y cuadros numéricos.

En la parte segunda se da a conocer los diversos aspectos de la industria brasileña, que en el año 1940 comprendía 49.418 establecimientos, con más de 700.000 trabajadores, y con un volumen anual de salarios de 2.240 millones de cruzeiros.

Pasa revista a los problemas de la producción industrial, su valor en sus diferentes ramas y regiones geográficas, número de empresarios y trabajadores, los salarios y su proporcionalidad con el coste de la vida a través de una serie de tablas y cuadros, completísimos, en los que se combinan estos datos de múltiples maneras.

Las actividades del Instituto de Industria, en concreto, son objeto de la tercera parte, que abarca: fines del Instituto, beneficios y condiciones para tener derecho, problemas administrativos, importe de las prestaciones, cotizaciones, inspección y jurisdicción, etc.

El capítulo dedicado a inversiones de las reservas del Seguro Social brasileño y del Instituto de Industria, en concreto, es de gran utilidad, ya que se dedica prefrente importancia a conceder a los asegurados medios capaces de atenuar el grave problema de la vivienda, bien proporcionándoles moradas confortables y de renta módica, o bien financiándoles la construcción de su propia vivienda en condiciones ventajosas. También se colabora con entidades públicas, paraestatales o privadas en la realización de obras de interés social. Nos ofrece un resultado altamente halagüeño en este aspecto, ya que entre las viviendas terminadas y en construcción se eleva a la cifra de 31.587 viviendas. Se acompañan fotografías y planos de las viviendas, que dan idea exacta de la magnitud de esta obra social.

Se enumeran también las diversas obras de utilidad social financiadas por el Instituto, en las que destacan asilos, hospitales, préstamos hipotecarios, instituciones educadoras, obras públicas, etc.

Son atinadas las consideraciones generales que se hacen sobre la función administrativa del servicio público y su aplicación a la gestión de los Seguros sociales y, en especial, a la administración científica del I. A. P. I. y a la estructura y organización de los diferentes servicios, así como todo lo referente a las funciones, sus categorías, selección, perfeccionamiento, remuneración, premios, sanciones y las diversas clases de beneficios, jubilaciones y pensiones concedidos. Es también tema de estudio la instalación y funcionamiento de los Servicios administrativos, jurídicos, actuariales, etc. Todo ello bien trazado, con solidez de criterio y claridad de exposición, hace que el volumen sea digno de figurar en la mejor bibliografía de la Seguridad Social hispanoamericana.

MIGUEL FAGOAGA.

“A Previdência Social no Brasil e no Estrangeiro”.
Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1950
(329 páginas).

Nos encontramos ante un completo trabajo sobre la Seguridad Social en el Brasil y en el Extranjero, en el que la Fundação Getúlio Vargas nos da a conocer su preparación y competencia en estas cuestiones, que tanta extensión y desarrollo han logrado después de la última guerra.

Se comienza con un acertado estudio sobre los antecedentes, evoluciones y tendencias de la Previsión Social en el país americano; se enumeran las diversas Instituciones y se analiza la organización administrativa de las mismas, campo de aplicación, funciones, beneficio, cotización, etc. A continuación se analizan las diversas Instituciones de Asistencia Social.

Sigue un comentario sobre la Seguridad Social en el Extranjero, tomando como término de comparación dieciséis países hispanoamericanos, nueve países europeos y a Nueva Zelanda. En este aspecto se desmenuzan todos los problemas sobre el campo de aplicación, riesgos cubiertos, financiación, beneficios y beneficiarios. Hubiera sido de desear que en estas comparaciones se hubiese incluido el sistema español, que tanta influencia y puntos comunes tiene en los planes de Seguridad hispanoamericanos, como claramente lo ha expuesto Martí Bufill en su trabajo «el Seguro Social en Hispanoamérica», y como pudo observarse en el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Tablas y cuadros comparativos, minuciosos y detallados, ayudan a conocer estos problemas.

No se limita el trabajo a recoger datos de Previsión y Seguridad Social, sino que como complemento nos presenta una serie de cuadros estadísticos valiosísimos sobre tan variados temas como el precio de los productos alimenticios, valor de la ración alimenticia por persona, salarios y horas de trabajo; todo ello clasificado según los diversos países a que se refieren estos antecedentes.

Son de resaltar las tablas estadísticas limitadas al Brasil, y en las que se clasifican y distribuyen el volumen de asegurados en razón a las regiones geográficas y económicas, actividades, Instituciones, áreas de población. En resumen, podemos trasladar al lector los siguientes índices, que sintetizan la situación actual de la Seguridad Social en aquella nación: Treinta y cinco son los Institutos aseguradores, que comprenden a más de tres millones de asegurados, con 158.855 jubilados y 171.076 pensionistas, entre los cuales se distribuyeron, en el año 1948, 509.816.803,10 y 212.416.005 cruzeiros, respectivamente.

Se enumera también la legislación nacional y la bibliografía sobre Seguridad Social en América y en otros países, sin que figure tampoco España en esta relación.

Se finaliza con un Plan de monografías nacionales, concernientes a la Seguridad Social, ejecutado por la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra, en el año 1949, que responde a los siguientes puntos: Bases legales, Campo de aplicación, Prestaciones, Organización y Financiación de la Seguridad Social, y con una monografía sobre la Seguridad Social en el Brasil, en la que se recoge todo lo relativo a esta materia, recopilado con arreglo al Plan trazado por la Oficina Internacional del Trabajo. Gigantesco ha sido el trabajo y meritisimo

la aportación que supone a los estudios de Seguridad Social en el Brasil y en el campo internacional.

MIGUEL FAGOAGA.

“Crítica de la Seguridad Social” (Mito - Utopía - Fundamentos), por Crescencio Rubio Sáez (106 páginas). Cáceres, 1951.

Hace el autor un recorrido de temas fundamentales tomando como base de partida y de centro de consideraciones al hombre, entendiéndolo que toda la razón de ser de las cosas es el hombre, siendo la Seguridad Social «palabra vana, vacía de sentido si no se la centra en él», puesto que al fin y al cabo no es ella otra cosa que estabilidad al tratar de hacer estable el bien vivir de aquél.

Considera al hombre, como persona, con deberes y derechos, término de toda teoría o sistema sociológico que pretenda encontrar solución a los problemas humanos del vivir, y por ello le reconoce un derecho nativo a las ayudas adecuadas y convenientes, toda vez que se ha visto precisado por la misma naturaleza a constituirse en sociedad al ser impotente para valerse por sí mismo, buscando como fin terreno en ella el bienestar, el «bien vivir», y el modo de lograr esto lo encuentra en la Seguridad Social, a la que considera como utopía, pero con una gran utilidad al tener un fondo de realidad, al menos en el origen que la motiva.

Entiende que el hombre sueña con la estabilidad y el bienestar de su vida económica, que para él constituye una necesidad, y que simboliza en la Seguridad Social, con la cual quedarían eliminados los sufrimientos que nos originan los defectos y privaciones, concluyendo por afirmar que la Seguridad Social tiene que ofrecer a cuantos viven de su trabajo la seguridad que reclaman, y a la que tienen derecho, nacido éste de la misma naturaleza humana.

Constituye indudablemente este trabajo una muy valiosa aportación, que demuestra la preparación y dominio que de la materia tiene D. Crescencio Rubio Sáez; únicamente entendemos que en cuanto al alcance y contenido de la Seguridad Social, desorbita algo los límites de ésta, así como sus alcances, por lo que no es de extrañar la califique de mito o utopía, al ser por ello irrealizable su supuesto contenido en muchos de sus aspectos.

JULIO A. DIAZ MARTIN.

“Las clases medias económicas”, por Francisco Fernández Sánchez-Puerta. Publicación del Instituto Balme de Sociología del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1951.

Divide el señor Fernández Sánchez-Puerta su trabajo en tres grandes partes. Trata, en primer lugar, del concepto general de las clases sociales, y dentro de ellas, especialmente, del concepto y valor social de la clase media. Continúa

después con el minucioso estudio de la clase media agraria: propietarios y arrendatarios, medianos y pequeños cultivadores, y con el estudio de la acción colectiva de la clase media agraria: organización sindical, cooperativismo y mutualismo. Y termina con el análisis de las clases medias de la industria y el comercio: artesanado, clase media comercial y problemas comunes a ambos.

Estima la existencia de gran confusión ante el concepto y número de las clases sociales, encuadrando en cuatro grupos los principales criterios existentes en la ciencia sociológica sobre el concepto de clase social: a) Profesional, sustentado por Schmoller y combatido por Bucher; es, para el señor Fernández, poco convincente, y se pronuncia en contra de los criterios de Bauer, Vázquez de Mella, Pradera y Gil Robles; b) Económico, sustentado en bases económicas únicamente y defendido por Carlos Marx; prescinde de la clase media, y el autor lo estima inaceptable, unilateral e incompleto, por cuanto prescinde del factor psicológico; c) Psicológico, defendido principalmente por Tarde, Limousin y De la Grasserie; de ideas aceptables, pero unilateral y exclusivista al prescindir del carácter económico; d) Criterios mixtos que participan del profesional, de defectos análogos a aquél, sustentados por Toniolo, Antoine, De Diego, en sus diversas facetas, y e) Psico-económico, con dos factores: el económico, representado por el nivel de riqueza, y el psicológico, por el grado de educación y cultura.

Define el autor la clase social, como «Conjunto de individuos y de familias que se encuentran en idénticas o análogas condiciones de riqueza, y que, dentro del sector clasial de carácter intelectual o económico a que pertenecen, gozan de igual o de semejante nivel de educación y de cultura, sintiéndose en posesión de una misma conciencia de clase».

Analiza después los elementos constitutivos del concepto clase, diferenciándolos de las cerradas castas que son estado de derecho, mientras que las clases son abiertas y constituyen un estado de hecho. Las clases sociales—dice—responden a una ley natural de diferenciación humana, pero no ha de preconizarse la existencia de clases privilegiadas. Se precisa jerarquías de clases, para que cada una ocupe el lugar que le corresponda, y unidad de clases en el sentido de ordenación de esfuerzos para el bien común.

En el estudio de las distintas clases sociales analiza teorías de Marx, Schmoller, Gide, Sales, Ferré, Duprat, Taussig, Ghent y Corbin, clasificándolas el autor en clases superior, media e inferior.

Clasifica en forma análoga a la primeramente enunciada, los criterios existentes sobre el concepto de clase media, decidiéndose por el psico-económico, al que estima más científico y aceptable. Estima dos grandes sectores en la clase media: económico e intelectual, y afirma no cabe duda de que en los medios mesocráticos suelen brillar las más acrisoladas virtudes: sencillez, orden, probidad, economía, etc.

Los problemas de la clase media agraria, medianos y pequeños cultivadores, propietarios o no, se estudian detenidamente: el trabajo en el campo, la influencia de la mujer campesina, la reforma agraria, los elementos y requisitos del Patrimonio Familiar Agrícola. Todo ello a la luz de las Encíclicas Pontificias y de la realidad legislativa en España, Instituto de Colonización y Sociedades de Colonización y Asociaciones de Sustitución.

Las figuras jurídicas de enfiteusis, foro, aparcería, rabassa morta y arrendamiento se estudian ampliamente, así como también la organización de los Sindicatos y Federaciones de la Confederación Nacional Católica Agraria, que logró acoger la usura. Y también estudia el cooperativismo, campo de consumo, Seguros agrícolas, etc., y la política protectora de los mismos iniciada por Primo de Rivera y ampliamente propulsada por el Generalísimo Franco.

Desarrolla a continuación el estudio de las clases medias de la industria y el comercio, dando diferentes conceptos del artesanado y del comerciante, de los que deduce características diversas, pronunciándose en contra de la posible desaparición del artesanado.

A lo largo de todo el trabajo, el señor Fernández Sánchez-Puerta va señalando acertadamente los puntos y observaciones de mayor interés sobre la interesante materia que desarrolla, sin que a ellos nos quepa hacer sino objeciones de importancia mínima, referidas unas a la definición que de clase social da en la página 48 del libro, en cuanto en ella entra a formar parte en más de una ocasión el propio definido; otras, a la extensión, quizá demasiado profusa, con que se desarrolla la parte referente a la legislación de arrendamientos, de importancia económica no exclusiva de la clase media, lo que también cabría decir respecto al Instituto de Colonización, minuciosamente expuesto, y otras, en fin, concernientes a características ideales que fija en ciertos Seguros agrícolas, como el de muerte e inutilización del ganado, en los que entendemos está más garantizado el riesgo cuanto mayor sea la difusión del Seguro. Pero repetimos que la entidad de estas observaciones es mínima, y llega a desaparecer ante la verdadera maestría con que el autor ha ido desarrollando, con el mayor acierto y documentación, su interesante trabajo.

JUAN ANTONIO DE CUENCA Y GONZALEZ OCAMPO.

"Anuario de Estadística de Trabajo 1949-50".
B. I. T., Ginebra, 1951.

Es evidente que para tratar debidamente los problemas sociales es necesario medir su amplitud y los diversos matices de los mismos, a la vez que ejercer una constante vigilancia sobre los resultados de las medidas puestas en práctica para resolverlos. De la importancia y necesidad de realizar esta medición y control para lograr resultados satisfactorios ha surgido como un instrumento imprescindible de la política social el método estadístico.

Por todo ello, la O. I. T., consciente de la trascendencia que una labor de tipo estadístico podía tener para la realización de su cometido, cuidó de manera especial este aspecto desde sus comienzos, y buena prueba de ello es el hecho de que en 1920 crease una Sección de estadística y realizase sucesivamente estudios sobre los métodos nacionales de compilación para determinar sus diferencias, y lograr de esta manera que se pudiese apreciar con exactitud cuál era el verdadero valor de los datos y conocer al mismo tiempo la importancia de las divergencias habidas entre los distintos métodos empleados, orientando toda esta labor hacia la consecución de un acuerdo general que permitiese determinar

cuáles serían los mejores métodos, y al mismo tiempo, al unificar criterios, conseguir un mayor grado de comparabilidad entre las estadísticas de los diversos países.

Como una fase de esta importante actividad llevada a cabo por la O. I. T., merece mencionarse la publicación de los datos recopilados, que comenzó en el número de enero de 1921 de la *Revista Internacional de Trabajo*, para más tarde, y a partir de enero de 1924, dedicar dentro de esta Revista una sección especial para publicar las estadísticas de trabajo. Esta etapa, que significaba un evidente progreso, pronto se vió superada, ya que la Recomendación de la IV Conferencia Internacional de Estadígrafos de Trabajo de que se editara un volumen anual especial sobre salarios y precios, que representase un desarrollo y ampliación de los cuadros publicados periódicamente en la citada Revista, dió lugar a la aparición del *Anuario de Estadística de Trabajo*, iniciado con el número correspondiente a 1935-36.

En este Anuario no van a ser incluídas únicamente las estadísticas relativas a salarios y precios, sino que la O. I. T. pretende recoger en él todos aquellos datos concernientes a «las condiciones de vida y de régimen de trabajo» de todos los países; por ello, los datos publicados se han ido extendiendo á las distintas ramas que constituyen la estadística de trabajo, interesándonos destacar aquí que, aparte de otros progresos conseguidos en este sentido, a partir de 1940 fueron incorporados algunos datos sobre accidentes de trabajo, y en el número 1948-1949 comenzaron a publicarse aquéllos referentes a Seguridad Social.

En el número 1949-50, que es el que nos ha servido de referencia para esta breve nota, se insertan, distribuídas por capítulos, estadísticas referentes a población total y población económicamente activa, empleo, desempleo, horas de trabajo, salarios, etc., de las cuales únicamente, a manera de información, enumeraremos aquellas que corresponden a la Seguridad Social que constituyen el capítulo VIII de este Anuario, donde se recogen: a) Prestaciones en dinero por enfermedad y por maternidad y asistencia médica; b) Prestaciones de vejez, de invalidez y a los sobrevivientes; c) Prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; d) Prestaciones en caso de paro, y e) Asignaciones familiares. Todos estos aspectos vienen encuadrados a su vez en cuatro grupos: participantes, número de beneficiarios, ingresos y gastos y balances financieros anuales. Y juntamente con estas estadísticas no podemos dejar de mencionar las que, bajo el título de «Accidentes del Trabajo», integran el capítulo IX, que se refieren a los índices de frecuencia de los accidentes en la minería, las industrias y los ferrocarriles.

Finalmente, sólo nos resta señalar el interés y la utilidad que esta publicación de la O. I. T. tiene, tanto para el especialista como para todos aquellos interesados por los problemas que afectan al trabajo, si bien hemos de consignar asimismo que fundamentalmente el valor de este Anuario es informativo, toda vez que, a pesar del indiscutible progreso logrado en la standardización de las estadísticas de trabajo, la diversidad de los métodos empleados en los distintos países sólo permite la comparación internacional con importantes reservas.

A. SANTOS BLANCO

**Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli
Infortuni sul Lavoro. Installazione Sanitarie.
Roma, septiembre 1951.**

El Instituto Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo (I. N. A. I. L.), Institución paraestatal autónoma que, bajo la vigilancia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, administra este Seguro en Italia, así como el de enfermedades profesionales, con ocasión del X Congreso Internacional de Medicina del Trabajo, celebrado en Lisboa en septiembre de 1951, ha publicado este número, en el que da a conocer la actividad que lleva a cabo en tan importante sector del Seguro, como es el sanitario.

En esta publicación, junto con una breve visión de conjunto de diversos aspectos de los Seguros que administra, donde, después de hacer referencia a los antecedentes históricos legislativos, analiza las prestaciones, la asistencia a los grandes inválidos del trabajo y a la organización sanitaria, inserta una serie completísima de fotografías, que recogen el alto grado de perfección de sus instalaciones sanitarias, claro exponente del progresivo desarrollo alcanzado por el Seguro de Accidentes de Trabajo italiano.

Por último, hemos de señalar que, a pesar de ser esta publicación, según en la misma se consigna, una edición preliminar, a manera de ensayo, que será mejorada y ampliada próximamente, cumple plenamente su propósito, que fundamentalmente no es otro que el de divulgar la eficiente labor realizada por el INAIL, a lo que contribuye el hecho de estar redactado este número en cuatro idiomas (italiano, francés, inglés y español).

A. S.

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION

EXPOSICION
PERMANENTE
DE PREVISION

SINTESIS GRAFICA
DE LOS SEGUROS SOCIALES
EN ESPAÑA

VII. - LECTURA DE REVISTAS

REVISTAS IBEROAMERICANAS

SERVICIO SOCIAL

WILLK ALTHERTUM: *A Greve como problema jurídico-social*. Sao Paulo, abril-junio 1951, núm. 60.

Empieza estudiando el autor la huelga y sus sistemas jurídico-económicos, entre ellos los que revisten formas ya socializadas, y los que tienen tendencia a una evolución socializadora o sistemas semisocializados, como la Rusia soviética, Inglaterra, la Italia del régimen fascista y la Alemania nazi. A continuación se ocupa de la huelga en los sistemas de liberalismo económico con predominio del alto capitalismo y de la gran industria; o sea, los Estados Unidos de América. Seguidamente estudia el sistema de reconciliación entre el capital y el trabajo, que pretende implantar una economía organizada a través de la justicia social, como son la Francia de hoy, la Alemania de la República de Weimar y el Brasil, afirmando de éste que, no habiendo conocido parte de la evolución característica del liberalismo económico, parece que está en condiciones de dar forma a una idea a la que se oponen en otros países dificultades de orden psicológico.

En resumen, sostiene el autor que el liberalismo y el socialismo han de ser considerados como la tesis y la antítesis cuya síntesis representa el sistema de la conciliación social, que quiere transformar mediante una evolución pacífica el orden económico, y que, no habiendo una conexión directa entre la huelga y las causas fundamentales de los conflictos económicos, dicho sistema de la conciliación social

tiene que eliminar la huelga para hacer desaparecer las causas fundamentales de los conflictos económicos.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTADISTICA

M. A. TEIXEIRA DE FREITAS: *A Estadística e a Reforma Social*. Río de Janeiro, octubre-diciembre 1950.

El autor de este trabajo, Presidente de la Sociedad Brasileña de Estadística, trata primero de la Política y el Orden Social. Dice que la Política debería ser al mismo tiempo la más noble de las artes y la más difícil de las técnicas; el arte y la técnica de dirigir las comunidades con sabiduría y nobleza, pero que, a todo lo largo de la Historia, la Política sólo, en muy raros casos, llegó a cumplir su destino normal, siendo «lo que debería ser». La incultura de las masas y la mentalidad viciosa de los grupos que se apoderaban de la dirección de la «cosa pública», haciendo prevalecer regímenes y sistemas que se convertían en instrumentos ciegos de todos los abusos, violencias e injusticias, posponían la felicidad de los hombres y la práctica de la justicia y de la fraternidad al engrandecimiento y poderío del Estado, o, mejor dicho, del Poder público.

Pasa a tratar de la Geopolítica y de la Sociopolítica, afirmando que ambas constituyen, sin duda alguna, excelentes instrumentos para la acción del gobierno, pero que tanto pueden servir para la buena como para la mala dirección de las sociedades, por lo que

es preciso evitar dicho peligro y sacar de una y otra lo que de bueno pueden dar. Recalca que la humanidad camina hacia la comunidad mundial, y, por lo tanto, la Geopolítica no debe aportar a la humanidad la técnica de los conquistadores y tiranos que se empeñan en conquistar para una nación, en detrimento de otras, más espacio vital o puntos claves para el dominio mundial, sino que, por el contrario, lo que deben pedir las naciones a la Geopolítica es que sean determinadas las contingencias telúricas, y que se den a conocer los factores geográficos para que ambos puedan influenciar el desenvolvimiento del cuerpo social.

A continuación analiza el papel de la estadística en la reforma social, afirmando que constituye el «único recurso» de que dispone la humanidad para que se juzguen con pleno conocimiento de causa las transmutaciones en las formas existenciales de cada pueblo cuando tengan éstos que realizar el orden social justo y el mayor progreso dentro del marco de sus posibilidades. Afirma que el Brasil dispone actualmente de un vasto sistema de servicios estadístico-geográficos, y opina que, colocado bajo la égida del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, todo este mecanismo está realmente capacitado para realizar los destinos históricos del Brasil según los caminos que la Sociopolítica le debe trazar.

Examina después las condiciones actuales de trabajo del mecanismo estadístico brasileño, y se formula la pregunta de si las investigaciones ya realizadas por el Instituto serán suficientes para lanzarse a emprender la reforma social, decidiéndose por la afirmativa, ya que el mecanismo investigador está organizado de manera eficaz, tanto en lo que concierne a la de-

bida competencia del personal, como en lo que se refiere a la posesión de recursos materiales de acción. Acto seguido, se ocupa de aquello que aún necesita el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística en relación con el material y a la posesión de medios por parte de los Departamentos regionales, las Inspecciones de Estadística y las Agencias Municipales de Estadística.

A continuación examina la publicidad, la labor educadora y el ideario social y político de la obra del Instituto; trata de los puntos del programa de reforma social, preguntándose qué es lo que constituye la contribución directa del Instituto para el encauzamiento de la «reforma social» propiamente dicha, y afirma el autor que la respuesta la formula una Resolución de julio de 1939, seguida por otra de julio de 1946, de la que el glorioso Papa reinante dijo que «justifica las más arrojadas esperanzas». El esquema trazado dice el autor que tiene dos partes: una de ellas configura el mecanismo por el cual, manteniendo el orden social vigente, se podría ya asegurar a todos los trabajadores no solamente las condiciones justas de régimen de trabajo y protección, sino también la garantía financiera de todos los derechos sociales de cuantos deban vivir de su salario. Recalca el autor que en dicho documento se implantan las siguientes medidas, además de las que ya consigna nuestra legislación laboral, a saber:

a) salario social, no sólo de base movable, a fin de mantenerse en relación estable con el coste de la vida, sino también progresivo en función del tiempo efectivo de actividad profesional;

b) dote y subsidio matrimonial, como recurso para amparar la consti-

tución y mantenimiento de la familia legalmente constituida;

c) dote natal, combinada con un subsidio por cada hijo nacido y que se tenga que educar;

d) gratificación de Navidad, correspondiente al importe mensual de todas las cantidades recibidas en concepto de remuneración por el trabajo y subsidios.

En la segunda parte del esquema declara el autor que se destina a sugerir la reestructuración a fondo del servicio público, creando para los funcionarios del Estado aquella situación social que mereciese ser considerada como la más equitativa y racional dentro de una organización capaz de extenderse y perfeccionarse constantemente. De esta forma se iría afirmando la tendencia a preparar el advenimiento del «Servicio Civil Obligatorio», que sería el medio conveniente para que el Estado diere ocupación, por tiempo parcial o total, a todos los ciudadanos, y esto se haría de forma estadísticamente graduada, fijándose el tiempo de trabajo para los diferentes cometidos en razón directa al número de personas debidamente cualificadas que concurrirían, y en razón inversa de la fatiga calculada en la tarea a ejecutar. Termina el autor desarrollando las anteriores ideas y afirmando que el referido plan no quiere decir que se llegaren a suprimir las actividades privadas.

SERVICIO SOCIAL

JOAO CAMILO DE OLIVEIRA TORRES: *O patrao e os problemas de assistencias*. Sao Paulo, abril-junio 1951, número 60.

En este artículo, escrito con los ojos puestos en el Brasil, se lamenta el autor del caos por que atraviesa el pro-

blema de la asistencia, así como los de Previsión Social en general. A fin de dar efectividad a un programa de asistencia social que ponga fin al actual régimen de confusiones, aboga por la creación, en las capitales, de Consejos de Asistencia y Servicio Social, en los cuales estuvieren representadas las instituciones, tanto federales como estatales, de derecho público o privado que funcionen en el ámbito del territorio estatal, que elaborarían planes generales de acción y orientarían las actividades de los servicios asociados. Se muestra partidario de la creación, por los Gobiernos de cada Estado, de una red de hospitales, cuya construcción sería financiada por los Institutos interesados, y cuyo sostenimiento correría a cargo de dichos Institutos, del Gobierno estatal y de los Municipios interesados, y que atenderían a los asociados de las Instituciones contribuyentes, en condiciones especiales, y a los indigentes, gratuitamente, reservando apartamentos para las personas que estuvieren en condiciones de pagar. Manifiesta que de este modo se multiplicarían los hospitales; pero que no solamente hay mucho que hacer en cuanto a la asistencia en hospitales, sino también en otros sectores, como el de la alimentación y el del hogar, y que se podrían señalar muchas cuestiones marginales en relación con la asistencia médica si debe ser prestada bajo la forma que denomina libre o bajo la forma socializada, diciendo que contra ésta se oponen las objeciones del peligro de burocratizar la Medicina, la cuestión de la confianza personal del cliente y la acumulación de trabajo para los ambulatorios. Claro es que, como afirma, para el enfermo absolutamente necesitado el hecho de tener asistencia, de la clase que sea, ya es una gran cosa.

Termina su artículo el señor Oliveira Torres diciendo que pocos temas son tan apropiados como el de la asistencia para ser tratado en un «Semana de Acción Social» destinada al estudio de los problemas relacionados con la posición del patrono en el movimiento de las transformaciones sociales del mundo actual, porque no es solamente su interés, bien comprendido, el que mueve al patrono a preocuparse del bienestar de su empleado; es el Evangelio y el gran principio de la solidaridad entre los hombres, cuya protección en el campo de la Gracia se llama la Comunión de los Santos.

TRABALHO E SEGURO SOCIAL

Contangeni dos periodos descontinuos de trabalho concluidos antes da vigencia da consolidação. Río de Janeiro, noviembre-diciembre 1951, números 107 y 108.

Se examina la cuestión referente al cómputo del tiempo correspondiente a los contratos de trabajo que son rescindidos espontáneamente por el propio empleado. Indica que el asunto no es nuevo, y, después de analizar y relacionar entre sí las disposiciones de la Ley unificadora de las disposiciones de trabajo, demuestra que, contrariamente al alcance que los patronos quieren dar a dicha Ley, debe ser contado en todo caso el tiempo en que el empleado estuvo a disposición del patrono, ya que los dos casos en que la jurisprudencia excluía los períodos relativos a los contratos rescindidos, mediante indemnización y en virtud de falta grave, constituyen dos meras excepciones al principio general.

TRABALHO E SEGURO SOCIAL

AUGUSTO CESAR LINHARS DA FONSECA:
Das incompatibilidades entre empregador e empregado como causa de rescisão do contrato de trabalho. Río de Janeiro, noviembre-diciembre 1951, núms. 107 y 108.

La Ley unificadora de las disposiciones de trabajo suscita un gran número de cuestiones, como la presente, que hábilmente trata el señor Linhars da Fonseca al afirmar que no se debe confundir la incompatibilidad existente entre el patrono y el empleado con la desidia, la falta de competencia, la negligencia o cualquier falta grave prevista en la Ley, y que, en último término, el juez de trabajo, al apreciar los diversos motivos de reclamación por despido injusto del empleado fijo, deberá tener en cuenta en cada caso todas las circunstancias que rodean al despido y la razón de los hechos que motivaron la incompatibilidad, para hallar dentro de la Ley la norma adecuada para la correcta solución del caso que se le plantea.

SERVICIO SOCIAL

MICHEL HAONACI: *O patroo e os problemas inter-economicos e a ascensão das clases trabalhadoras.* Sao Paulo, abril-junio 1951, núm. 60.

En este breve artículo, en que el autor muestra su preocupación por las calamidades para la clase proletaria, realiza un frío estudio de los problemas por parte del patrono dominado por el liberalismo económico, por el *trust* y los *cartels* y en los regímenes fascistas, y, pasando después a enfocar el problema del lado obrero, sostiene que si están dominados por el mismo espíritu de deseo immoderado de ga-

nancia que el patrono, y esperan de la coacción de las Leyes de los Tribunales y de las huelgas mejorar su suerte en detrimento de la Empresa en que trabajan, no será justo pensar que en todos los casos los patronos no tienen razón.

SERVICIO SOCIAL

H. J. HARGREAVES: *O patroo e o problema da educaçao*. Sao Paulo, abril-junio 1951, núm. 60.

En este singular artículo, de indudable sabor filosófico, niega el autor que el mundo patronal posea en la actualidad un tipo de cultura que pueda ofrecer a la clase obrera como capaz de crear en éste un sentido perfecto de la responsabilidad, y afirma que, siendo el mundo obrero un fenómeno nuevo, el primer paso para formular dicho tipo de cultura consiste en procurar conocer ontológicamente el fenómeno a través de un verdadero concepto de clase; que, humanamente hablando, el problema de la cultura descansa en el problema de la formación de una conciencia moral depurada, por lo que urge revisar sin dilación la noción real de la cultura y de su función social, y, por último, que toda cultura de responsabilidad, tanto en los patronos como en los obreros, es la consecuencia de la fe en la «comunidad de destino».

REVISTA DEL TRABAJO

MASJUÁN TERUEL, VÍCTOR: *Estudio acerca de las bases propuestas para la implantación de los Seguros sociales en Venezuela*. Caracas, julio-septiembre 1951.

Estudio acerca de la implantación de los Seguros sociales en Venezuela, con el objeto de revisar las bases ge-

nerales en que se apoyaron unos técnicos de la O. I. T., hace trece años, al redactar su Informe sobre «La introducción de los Seguros sociales en Venezuela».

En un principio, los autores se decidieron por el sistema de Cajas regionales autónomas, pero hoy en día la tendencia está dirigida a organizar los Seguros sociales en forma centralizada, al crearse, en 1946, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, con jurisdicción en todo el territorio nacional, y para aplicar, por ahora, los Seguros de Enfermedad-Maternidad y Accidentes y Enfermedades Profesionales.

Compara el autor, seguidamente, la situación existente en un principio y la que en la actualidad se registra, en orden a las bases económicas, administrativas y sociales del Seguro Social. Mientras se va extendiendo el campo de aplicación del Seguro en el ámbito territorial, también se amplía en cuanto a las personas protegidas y a la cobertura de riesgos sociales. «En general—afirma el autor—, la implantación en Venezuela de los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte parece que tendría que retrasarse hasta una vez que el Seguro pudiera hacerse en escala nacional... En resumen, si el Seguro Social debe ampliar la cobertura de los riesgos sociales, el paso debe darse protegiendo al inválido total y permanente y a los hijos, y, eventualmente, a la viuda del trabajador que fallece por cualquiera que sea la causa que motivó la invalidez o la muerte.»

Concluye el artículo, después de descartar la aplicación del Seguro de paro y de estudiar la teoría del salario familiar, diciendo que «Venezuela ha venido mostrando, en los últimos años, un acelerado desarrollo en todas sus actividades: económicas, ad-

ministrativas, culturales y sociales. El Seguro Social es una Institución que en todo el mundo está recibiendo grandes impulsos, pues se le considera como el principal instrumento para obtener la armonía y paz sociales. En consecuencia, Venezuela debe prestar al Seguro Social una atención preferente para perfeccionarlo y obtener de él los beneficios a que son acreedores sus ciudadanos».

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

MINIATI, GINO: *El control de precios*. Medellín (Colombia), septiembre-octubre-noviembre 1951, núm. 104.

Se refiere el autor a las deliberaciones efectuadas sobre este tema en el seno de la Conferencia Interamericana de Cancilleres, última reunida en Washington, ya que se considera el control de precios indispensable para la organización de una economía disciplinada capaz de disponer de medios defensivos en la eventualidad de una guerra. El autor considera oportuno precisar algunos puntos fundamentales que, sobre experiencias de anteriores situaciones creadas en otros Estados, puedan servir de referencias capaces de evitar una repetición de errores e improvisaciones, siempre nocivos al logro de la finalidad establecida.

Analiza, pues, a continuación los fenómenos del bloqueo general de precios, racionamiento y cuotas de mercaderías, interdependencia de precios y bloqueo de salarios y remuneraciones, entre otros.

DERECHO DEL TRABAJO

LASCANO, GUILLERMO: *Efectos de la huelga ilegal sobre el contrato de trabajo*. Buenos Aires, octubre 1951, número 10.

«La huelga, arma de lucha proletaria, planteó en la Edad Contemporá-

nea algunos agudos problemas a la sociedad, y antes de ser legalmente encauzada provocó enconados debates en el campo doctrinario, y aun en el legislativo. Así, al principio, sólo se la enfocó como una manifestación perturbadora del orden (punto de vista policial), y se trató por todos los medios de reprimirla; se la estimó luego como alzamiento injustificado contra la libre competencia económica (punto de vista penal), para llegar a aceptarla como legítima defensa de la clase trabajadora cuando la intervención estatal procura arrimar soluciones previas a los planteos gremiales y éstas no son encontradas (punto de vista legal preventivo).»

El Derecho positivo del trabajo argentino—en forma no completa—comienza en 1944, y margina en un orden legal lo que antes era problema de fuerza, y que los movimientos colectivos de huelga o cierre patronal asumen la calidad de un hecho jurídico al ser fuente o causa de derechos y obligaciones.

Seguidamente, enjuicia la acción administrativa ejercida por el Ministerio de Trabajo y Previsión al declarar ilegal una huelga, así como los procedimientos personales y representativos de los dirigentes sindicales, citando abundante jurisprudencia en torno a estos problemas.

DERECHO DEL TRABAJO

DEVEALI, MARIO: *Orientaciones de la Seguridad Social en América*. Buenos Aires, octubre 1951, núm. 10.

Comienza el autor su trabajo haciendo historia de los orígenes y sucesivas reuniones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Se detiene especialmente en la «Declaración de Santiago de Chile», he-

cha con motivo de las deliberaciones de la primera reunión de la Conferencia en aquel país, y en la «Carta de Buenos Aires», aprobada en la tercera reunión, en marzo de 1951.

Seguidamente hace un examen comparativo de ambos textos, y subraya los conceptos que, «si bien no son exclusivos de los países americanos, parecen, sin embargo, diferenciarse, en algunos aspectos, de la Seguridad Social de otros continentes, y especialmente de Europa».

Estudia estos aspectos en lo que se refiere a libertad y solidaridad, distribución y producción de la renta nacional, uniformidad de fines y diferencia de medios, y, por último, los objetivos de la Seguridad Social: necesidad y bienestar.

Finalmente, el autor celebra el hecho de que, dentro del campo de la Seguridad Social, la orientación americana aporte sus frutos a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y al logro y mantenimiento de la paz.

SEGURIDAD SOCIAL

DE LOS SANTOS, SIMÓN B.: *Hospital Doctor Salvador B. Gautier*. Ciudad Trujillo, noviembre-diciembre 1951, número 22.

Con motivo de la inauguración, en 24 de octubre del pasado año, del Hospital para los servicios médicos de la Caja Dominicana de Seguros Sociales, «Dr. Salvador B. Gautier», el autor escribe un artículo, en el que comienza detallando la política médicosocial de los países americanos. Señala las prestaciones de la Caja de Seguro Obrero Obligatorio de Chile, que abarca a un 70 por 100 de la población; de la Ley de Trabajo—de 27 de febrero de 1905—de Uruguay, sobre

protección a los accidentados del trabajo, y posteriores disposiciones, hasta llegar a la creación del Ministerio de Salud Pública, en 1934; las prestaciones del Seguro Social mejicano y la creación del Instituto Mejicano del Seguro Social, y, finalmente, las conquistas sociales de la República Dominicana.

Al referirse concretamente a las características del hospital inaugurado, escribe: «El edificio, cuyo coste es de R. D. \$ 1.300.000,00, de tres plantas y de una capacidad para 400 camas y 36 cunas, comprenderá todos los servicios médicos de la Caja Dominicana de Seguros Sociales en el distrito de Santo Domingo. Personal adiestrado en las diferentes especialidades médicas y un equipo costosísimo, y que llena los requerimientos modernos de la ciencia de Galeno.» Transcribe seguidamente las palabras del Secretario de Estado, Telesforo R. Calderón, al inaugurar el hospital, y finaliza diciendo: «¿Por qué no prospera en esta tierra el comunismo y sus doctrinas? Precisamente por la continua realización de obras, como el Hospital «Dr. Salvador B. Gautier», y la ejecución de una legislación social que trata de colocar al obrero, al trabajador y al ciudadano en un plano de vida y comodidad que los hagan pensar en la santidad de la familia, la devoción a la religión y el respeto a la patria y a sus instituciones.»

REVISTA DE SEGURIDAD

PEDEMONTE, GOTARDO: *Causas y naturaleza de los accidentes fatales*. Buenos Aires, enero-febrero 1952, número 117.

Propugna la elaboración de un plan estadístico nacional por el que quede determinado el accidente en el aspecto social y las consecuencias económi-

cas que de él se deriven. El número y gravedad de los accidentes, desde hace una década de años, va aumentando en todas partes. Refiriéndose concretamente a los accidentes del trabajo, si bien no dispone de cifras completas, cita la estadística del quinquenio 1931-1935, según la cual fallecieron, víctimas de accidentes, un promedio de 813 personas por año, sobre una población obrera industrial de sólo 450.000 trabajadores. Recientemente, el Ministerio de Salud Pública afirmó que los accidentes del trabajo han disminuído entre un 20 y un 25 por 100.

REVISTA DE SEGURIDAD

HORD, R. H.: *La imperiosa necesidad de proteger la vista del obrero*. Buenos Aires, enero-febrero 1952, número 117.

Analiza el autor los motivos directos de las lesiones sufridas por los obreros en los ojos, y señala que, las más de las veces, son los propios trabajadores los culpables de tales accidentes, por no hacer uso de las medidas de protección establecidas. Menciona los principales trabajos originarios de tales lesiones y los peligros que supone la inobservancia de la legislación proteccionista. Finaliza el trabajo refiriéndose a los accidentes del trabajo en los muelles, sus causas y las medidas adoptadas para su prevención.

REVISTA DEL TRABAJO

CALDERA, RAFAEL, y RODRÍGUEZ NAVARRO, REINALDO: *La huelga en la legislación y en la vida laboral venezolanas*. Caracas, julio - septiembre 1951.

Los autores, en este extenso y documentado trabajo, analizan las bases

del sistema legal venezolano, los procedimientos de conciliación y arbitraje, el desarrollo de los conflictos laborales y el régimen general seguido en el país para el trámite de las huelgas. Es interesante el capítulo que dedican al número y factores causales de las huelgas a partir de 1936, siguiendo la historia política de la Nación, ya que el progreso social ha sido constante. Citan, en abono de su teoría, las sucesivas y numerosas disposiciones oficiales dictadas para la protección del trabajador, entre las que destacan la Ley de Seguro Social Obligatorio, en 1940; la creación, en 1944, del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y de la primera Caja regional de Seguro Social, y la extensión del radio del Seguro Social Obligatorio en 1948 y 1949. «Estos hechos, cogidos al vuelo entre numerosos incidentes de la diaria vida evolutiva venezolana en materia social, bastarían para hacer desecher la simplista idea de que el número de huelgas depende de que se haya abandonado o no una política social. Otros factores han tenido influencia, a veces decisiva. Entre ellos, el factor político ha repercutido considerablemente. Cada vez que se han vivido intensos acontecimientos políticos, tendientes a una consulta electoral o a un cambio de régimen, se han multiplicado los conflictos colectivos de trabajo.»

REVISTA DE CIENCIAS ECONOMICAS

ALMONACID, PEDRO N.: *Problemas económicos internacionales de actualidad*. Buenos Aires, septiembre-octubre 1951. Serie III, núm. 31.

Se reproduce íntegramente la conferencia pronunciada por el autor como inauguración a los cursos de seminario del Ateneo de Economía del

Colegio de Doctores en Ciencias Económicas y Contadores Públicos Nacionales.

Comienza el conferenciante manifestando su satisfacción por la labor emprendida por el Ateneo al apoyar con el máximo interés los estudios de economía política y económica. Discrimina el campo de los estudios económicos de otros campos de estudio, a cuyo respecto señala que el economista (a diferencia del físico, el químico o el biólogo) tiene un modo de experimentación propio que se evidencia, precisamente, en el trabajo de conjunto. Manifiesta, luego de otras consideraciones, que la estadística es apenas un medio para el economista, y señala, por último, la interrogante—por razón de la especial característica de la materia—si las teorías de ayer sirven para guiarnos en la realidad de hoy, o, a la inversa, si la teoría de hoy no ha sido mal interpretada ayer.

Considera que no es exagerado afirmar que los problemas económicos y sociales contemporáneos ya se han manifestado de la misma manera en otros momentos de la Historia, como, por ejemplo, al surgir la industria moderna, con la revolución industrial del siglo XVIII. Analiza seguidamente las sucesivas etapas por que ha pasado la economía occidental, en las que fué acumulando saldos de problemas sociales. Se refiere después a la etapa de nuestra generación y a las alteraciones económicas sufridas en 1929, fecha de la aparición en el escenario mundial de los grandes países de economía continental. «El análisis—dice de hoy—de las fluctuaciones cíclicas, principalmente desde el punto de vista social, tiene raíces que se remontan a algunos pasajes olvidados o eliminados de los planteamientos primeros de la teoría económica.» Y cita las observaciones críticas de Malthus sobre la

función del ahorro y las inversiones y sus puntos de vista acerca del problema social, para acabar refiriéndose al problema de la exportación de la desocupación como consecuencia de la década de 1930, en que se reflejaba el estancamiento económico de los grandes países industriales.

Pone de manifiesto el enorme esfuerzo de reconstrucción de las economías, destruidas como consecuencia de la lucha provocada por la segunda guerra mundial. Esfuerzo de los países beligerantes por salir de su debilitamiento financiero y los procedimientos empleados para paliar, en lo posible, la catástrofe económica, el desequilibrio de los recursos y el clima inflacionista. Conviene en que los métodos de rehabilitación, entre ellos el Plan Marshall, han conseguido que, en los países europeos, se hayan recuperado los niveles de producción de antes de la guerra, mientras que la América Latina avanzó en su diversificación industrial. Todo esto se reflejó en una tensión monetaria que culminó en los países occidentales con la elevación del nivel de precios, como consecuencia de la escasez de dólares—lógica consecuencia política-económica de los Estados Unidos—y la desvalorización de la libra esterlina en 1949, medida que fué adoptada por casi todos los países de Occidente. Una somera consideración del conflicto de Corea y, de consuno, el nuevo rearme occidental lleva al conferenciante a señalar una «situación de emergencia, que ha traído consigo una crisis de materias primas, y la posición de Estados Unidos en el concierto internacional», situación que empieza a conformarse en un cuadro económico y financiero un tanto diferente al que prevaleció desde el fin de la segunda guerra mundial. En este sentido, cree, pues, que, aun mantenién-

dose el Plan Marshall, se producirá, sin embargo, una alteración significativa en su aplicación concreta. «La propuesta de creación de una entidad internacional que tenga posibilidades de ordenar la producción, distribución y consumo de las materias primas necesarias para el rearme y el desarrollo económico de los países occidentales está pendiente, sin duda, de la transformación del Plan Marshall en una organización que facilite la defensa occidental, en la misma forma que apuntaló la rehabilitación económica de los países europeos.»

Hay que recordar, frente a la profecía marxista de la inminente desintegración social del sistema capitalista, como consecuencia de la repetición periódica de las depresiones económicas, las palabras del Presidente Truman en 1949, cuando dijo «que el ciclo económico se origina por la acción del hombre, y los hombres de buena voluntad, trabajando en común, pueden atenuar sus efectos. Esta, sin duda, es la cuestión, y sería de desear que, además de «buena voluntad», se pudiera contar en los países occidentales con la suficiente elasticidad de criterio para consolidar en los hechos la política económica más adecuada al progreso social de nuestra civilización».

PREVISION LABORAL

HERRERO NIETO, BERNARDINO: *El Mutualismo inglés, como precedente y colaborador de los nuevos planes de Seguridad Social*. (Obra Sindical «Previsión Social».) Madrid, 1951, número 3.

Afirma desde el principio el autor que, dentro de la estructura dialéctica de la clase trabajadora, las Mutualidades y Montepíos representan la esen-

cia y el centro propulsor de todo el movimiento obrero, no sólo porque en torno a las mismas se han desarrollado las Instituciones sociales más típicas de dicho movimiento, sino porque ellas han sido, sin duda alguna, el más serio precedente de los «Seguros sociales», al mismo tiempo que las Entidades colaboradoras más efectivas y el complemento más elocuente que han tenido los actuales «sistemas de Seguridad Social».

Señala la aparición de las Mutualidades en Gran Bretaña, con la primera Sociedad de nombre conocido: los «Carreteros de Leith» (de Edimburgo, 1555). «Si bien el origen de las primeras Entidades de Previsión puede ser de procedencia escocesa o francesa, lo cierto es que el movimiento mutualista, tal como se nos presenta en la actualidad, es típicamente inglés, o, por lo menos, ha sido en este país donde el movimiento alcanzó el máximo desarrollo y esplendor.»

Analízase a continuación la estructura, administración técnica y clasificación de las Sociedades mutualistas, siguiendo en buena parte el informe de lord Beveridge, de 1945, hasta llegar al estudio de las Mutualidades como colaboradoras de los Seguros sociales. «Si Bismark—precisa—ha sido el artífice de los primeros Seguros sociales alemanes, a lord George puede considerársele como el hábil arquitecto de los primeros planes de los Seguros sociales británicos.»

Modernamente, las Mutualidades y Montepíos no han podido resistir la nueva corriente centralizadora que los vientos laboristas incorporaron a todos los servicios, y de una forma muy particular a los nuevos planes de Seguridad Social. Cuando el Estado se decidió a construir una amplia y voluminosa máquina administrativa, relegó a las Mutualidades y Montepíos a vivir

en sus propios y exclusivos ámbitos de demarcación. Esto ha creado numerosos problemas de orden técnico y económico; pero «no es posible creer que el camino de la Mutualidad esté completamente cerrado, pues todavía les queda mucho que hacer en el campo de la complementariedad, mediante la extensión y prolongación de ciertos beneficios estatutarios. Por muy perfecto que sea un sistema de Seguros sociales, siempre quedan riesgos fuera de su cobertura, a los cuales el Estado, como Entidad aseguradora, no puede atender. Sea un ejemplo el llamado «beneficio de rehabilitación», que dentro del sistema inglés no existe, o el de «convalecencia», como prestación económica. Las Mutualidades habrán de hacer, por lo tanto, una completa y más racionalizada estructura de sus respectivos cuadros de beneficios en relación con los del Seguro. Esta es, a juicio del autor del artículo, la gran tarea que tienen planteada las Mutualidades de Gran Bretaña».

CUADERNOS HISPANO-AMERICANOS

MARTÍ BUFILL, CARLOS: *Estilo y profundidad de la Seguridad Social iberoamericana*. Madrid, marzo 1952, número 27.

A partir de la guerra mundial de 1939, y de la «Carta del Atlántico», comienza a resonar la frase «Seguridad Social» en el oído de todos los hombres que sienten sobre su espalda el peso de la responsabilidad de asegurar un porvenir mejor. El primer paso lo dió un país americano de orgullosa raigambre hispánica: el Perú. «A los cinco años de promulgarse su régimen de Seguro Social, inaugura-

ba, en Lima, el año 1940, la mejor instalación sanitaria de Iberoamérica, conocida con el nombre de Hospital Obrero del Seguro Social. Este acontecimiento reunió en Lima un conjunto de personalidades de diversos países, y allí surgió la propuesta peruana para dejar constituido un Comité de iniciativas en materia de Seguridad Social, cuya primera actuación fué la convocatoria de una reunión en Santiago de Chile, donde se dió vida al primer organismo internacional especializado en esta cuestión, denominado Conferencia Interamericana de Seguridad Social.»

Analiza el autor el contenido del concepto Seguridad Social. Asistimos a la transformación completa de la antigua idea protectora del Seguro Social, trastornando el viejo y técnico Seguro sostenido sobre las leyes matemáticas del Seguro Clásico, heredadas del Seguro Mercantil. «La acción humanitaria y protectora del Seguro Social—agrega el autor—ha quedado superada por cuanto la Seguridad Social es, por consiguiente, un derecho, y, al mismo tiempo, el móvil y el signo de una política.»

Resume a continuación el proceso creador de las Instituciones de Seguridad Social en la comunidad iberoamericana a partir de principios del siglo xx.

La característica hispánica de la Seguridad Social Iberoamericana es su concepción ética, frente a la concepción practicista que tiene en los pueblos del mundo anglosajón. «Mientras los pueblos anglosajones sienten la preocupación de la necesidad y se afanan en encontrar los medios para satisfacerla, los pueblos hispánicos ven en las necesidades un primer sentido de injusticia, y procuran dar a sus medidas protectoras un fundamento ético que las justifique plenamente

desde un punto de vista moral y social.

»En el terreno de los principios —añade el autor—, la Seguridad Social iberoamericana se orienta hacia una política de universalidad del campo de aplicación, integridad de la protección, solidaridad de esfuerzos y responsabilidad única en la gestión», y esto ya desde sus legislaciones originarias, presentando, en la mayoría de los casos, cuerpos jurídicos unitarios de gran valor.

Iberoamérica presenta factores específicos que condicionan o dificultan la natural aplicación de los sistemas de Seguridad Social. El factor geográfico, el étnico, el económico. Cita una serie de instituciones sanitarias de la Seguridad Social que refutan, por sí solas, el tópico de que Iberoamérica tiene grandes legislaciones y pocas realizaciones.

Para el autor, la Seguridad Social es «una de las facetas prácticas por la que se comprueba rápidamente el sentido de comunidad, de afinidad espiritual, que presentan los pueblos iberoamericanos». Afinidad que se demuestra en dos aspectos: cooperación recíproca y actuación común en la acción mundial. Y desde un punto de vista interno, la Seguridad Social iberoamericana tiene, pues, el carácter de afinidad de esfuerzos y comunidad de preocupaciones y afanes.

«De todo ello—concluye el autor— deducimos que con un estilo propio, determinado por unos mismos fundamentos y principios éticos; con una profundidad funcional, que significa un esfuerzo extraordinario para vencer dificultades geográficas, étnicas y económicas; con un haber importante de realizaciones prácticas; con un espíritu de recíproca cooperación informativa y técnica y un deseo de colaboración internacional, la Comuni-

dad de pueblos iberoamericanos constituye un buen presente y buen futuro para afianzar en el mundo una eficaz política de Seguridad Social.»

FOMENTO SOCIAL

HOFFMANN, WALTER: *El pleno empleo y una política económica europea*. Madrid, marzo 1952. Vol. VII, número 25.

Dice el autor que, «dada la interna dificultad del tema y la desconcertante multiplicidad de teorías más o menos fundadas que reinan en varios puntos, su cometido se limitará a aportar su poquito de claridad, examinando sistemáticamente el problema». Define, en primer lugar, el concepto del pleno empleo, y dice que «hay sobrados motivos sociales y éticos para evitar, tanto un prolongado y extenso paro obrero, como una superocupación, que amenazaría sojuzgar la libertad cultural y reducir el rendimiento fisiológico de un pueblo». A su juicio, la meta de una política de pleno empleo debe ser la constante aproximación hacia la «normal», que excluya los estados de infra o supraocupación, y, al mismo tiempo, se distancia diferencialmente de esa norma, tendiendo hacia la supraocupación para responder a las condiciones de crecimiento de la economía.

Enfoca seguidamente el tema desde el punto de vista de una política económica europea, tomando únicamente como base los países adheridos actualmente a la OEEC, ya que son los únicos con los que, por contar con presupuestos políticos, puede contarse para una colaboración supranacional. Define después las formas de esa colaboración para conseguir la salvaguardia de la autonomía política y económica de cada país, y dice que el

problema económico se agrava, ya que Europa tiene necesidad actualmente de acelerar su producción «si no quiere seguir perdiendo la parte que le corresponde en la producción mundial. A ello se añade la necesidad que representa para Europa Occidental el aumento de su renta, si se tienen en cuenta las crecientes exigencias de los planes de defensa».

Después de fundamentar la necesidad de una colaboración europea, el autor estudia las razones de orden económico, social y político, que justifican—según él—el que esta colaboración se lleve a cabo mediante un sistema económico de libre competencia, y no de economía dirigida. Pone como ejemplo de la aplicación de este sistema el pasmoso resurgimiento económico de la Alemania Occidental, aunque con ello—dice—no se pretende borrar de un plumazo la larga lista de pecados de la economía libre».

Se ocupa a continuación de los requisitos necesarios para que, en las condiciones señaladas anteriormente, sea prácticamente realizable una política laboral europea, y señala la labor realizada por la Unión Europea de Pagos y las dificultades surgidas para trasponer todas las cuentas en una moneda única. Estudia ampliamente los problemas de coordinación político-financiera que se presentan a una política de pleno empleo, y, respecto a la política de rentas, dice: «La dificultad proviene en Europa Occidental de que hay innumerables formas de aumentar los ingresos mediante subvenciones. En Alemania, por ejemplo, casi el 20 por 100 de la población recibe algún subsidio, pensión, etc. Francia persigue una activa campaña demográfica, con fuertes subsidios familiares. Por lo mismo, desde el punto de vista de una política laboral eu-

ropea, surge el problema de cómo igualar el desnivel entre el ingreso nominal y el efectivo, de manera que a idéntica prestación corresponda idéntica remuneración efectiva, y, sin embargo, el margen entre el salario bruto y neto permita pagar las subvenciones. El primer requisito para una integración europea será la coordinación de todas esas subvenciones; con otras palabras: la europeización, en amplísimo sentido, de la política social.»

Termina su estudio el autor refiriéndose a los hombres que habrán de ser llamados a regir la Europa así integrada, y escribe: «Toda economía, de libre competencia, presupone, con la oferta y la demanda, un vendedor y un comprador, un patrono y un obrero. Dada la estructura psicológica de Europa Occidental, podemos decir que la mayoría de las poblaciones se inclinan por una economía libre, orientada hacia el pleno empleo. Sin embargo, no se podrá evitar la vieja lucha de intereses... La buena voluntad y predisposición para aceptar siempre un compromiso en las cuestiones de nivelación de intereses es requisito indispensable. Todos tienen que aceptar parciales o temporales perjuicios a cambio de más duraderas ventajas... La alta dirección políticoeconómica tendría que persuadirse de que es mucho más importante el saber regir que el saber administrar. Los problemas específicos de cualquier Empresa se darán allí en mayores dimensiones. Por lo mismo, tales supuestos, en una federación europea económica, únicamente se podrán confiar a quienes sepan mirar por encima de intereses partidistas y a la vez se hayan ganado la confianza y el prestigio de jueces imparciales.»

REVISTA DEL TRABAJO

RUBIO SÁEZ, CRESCENCIO: *Organización y avance del sentido social en la primera mitad del siglo XX*. Madrid, enero 1952.

El sentido social de España ha ido ganando terreno en amplitud, hondura y consistencia. Lo social, a su vez, es requisito previo para la paz, y constante de la doctrina de la Iglesia Católica. El autor, a base de citas breves, pero evocadoras, recorre el panorama histórico, políticosocial, de España a partir de principios de siglo, en el que se aprecian las influencias del socialismo y del socialcristianismo. La reacción de la conciencia social de los católicos frente al liberalismo económico también prendió en España; los Congresos, las Semanas Sociales se suceden, a partir de entonces, casi sin interrupción. Por su parte, el Estado recorre su camino. Desde el Instituto de Reformas Sociales, del año 1903, y la fundación del Instituto Nacional de Previsión, en 1908, se llegó a la creación, en 1920, del Ministerio de Trabajo, como misión específica.

El fenómeno de la sindicación ofrece en España tres orientaciones o tendencias: la socialista, la sindicalista y la católica, cuyos paladines fueron Pablo Iglesias, José Farinelli y el padre Antonio Vicent.

POLITICA SOCIAL

JORDANA DE POZAS, LUIS: *La Seguridad Social de los funcionarios públicos en España*. (Instituto de Estudios Políticos.) Madrid, 1951, número 12.

Comunicación presentada a la Sección de Sociología del XXI Congreso de la Asociación para el Progreso de las Ciencias, celebrado en Málaga en

diciembre de 1951. Analiza el movimiento legislativo social, que comenzó en las postrimerías del siglo XIX, y que culmina con las disposiciones tomadas por el Estado a partir del Movimiento Nacional. «Pese a las lagunas y deficiencias del conjunto de preceptos que regulan la situación de los funcionarios públicos en España, es indudable que concedieron a éstos durante mucho tiempo una situación verdaderamente privilegiada desde el punto de vista de la Seguridad Social, en comparación con los empleados y trabajadores particulares...» El autor señala el hecho de que la Seguridad Social de los trabajadores ha alcanzado un alto nivel con toda clase de regímenes, mientras que, en cambio, la reacción autoritaria no ha sido favorable a los funcionarios públicos desde este punto de vista. Opina que parece inexcusable una revisión de las disposiciones vigentes sobre funcionarios, de la que deberá salir un estatuto completo que atienda debidamente a los múltiples aspectos de la Seguridad Social en forma adecuada a la categoría y decoro propios de la función pública. «De una u otra forma, es conveniente y urgente establecer un régimen especial de Seguros sociales para los funcionarios públicos, completo, coherente, de beneficios iguales para todos y articulado con el régimen general de Seguros sociales, en evitación de duplicaciones innecesarias.»

INFORMACION JURIDICA

SANTA PINTER, J. J.: *Garantías institucionales en materia social*. (Comisión de Legislación Extranjera del Ministerio de Justicia.) Madrid, marzo 1952.

Es un completo y documentadísimo estudio comparativo entre las disposiciones legales de la Declaración Uni-

versal de los Derechos del Hombre por las Naciones Unidas, la Constitución de la Nación Argentina, la Ley Fundamental de Bonn para la República Federal de Alemania y las Constituciones de los Estados-miembros del Reich alemán. Sin caer en una enumeración taxativa, establece una primera división en tres grupos: a) derechos del hombre, en *stricto sensu*; b) derechos del hombre en cuanto «ciudadano»; c) derechos sociales, de los que deja aparte la consideración de los llamados «derechos del trabajador». Limitándose a este último grupo, el autor se ocupa de la institución del matrimonio y la familia; la maternidad y niñez, y, finalmente, de la protección institucional de los «fenómenos» de la vivienda, vestidos y alimentación.

Deduce el articulista que se ha hecho un gran adelanto en materia social, respecto a su protección, mejor dicho, garantía institucional de parte del Estado. «Ante todo—agrega—, es encomiable la actitud del legislador internacional, el cual publicó en su «Declaración Universal de los Derechos del Hombre» los principios fundamentales de esta materia. Esta actitud fué aceptada, seguida y ampliada por las Constituciones nacionales estudiadas, de las cuales se destacan, por una parte, la Constitución de la nación argentina, con su célebre artículo 37, y, por la otra, la actitud del legislador nacional de los distintos Estados-miembros del Reich alemán, reflejada en sus Constituciones de post-guerra; pero resta, naturalmente, la necesidad de perfeccionamiento.»

DE OTROS PAISES

REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Seguridad Social en los países de Centroamérica y Panamá. Ginebra, enero-febrero 1952, núms. 1 y 2.

En aplicación del programa de ayuda al progreso de la Seguridad Social en América Latina, la Oficina Internacional del Trabajo organizó un Seminario de Seguridad Social para los países del istmo centroamericano y Panamá, que se celebró, por invitación del Gobierno de Costa Rica, en la capital de este país, San José, del 15 al 25 de enero de 1951.

El artículo presenta, en primer lugar, una descripción de las instituciones de Seguros sociales existentes en aquellos países; se hace después un resumen del Informe de la Comisión

de Trabajo encargada del estudio de las cuestiones médicas, hospitalarias y sanitarias, y de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Trabajo, que estudió las cuestiones relacionadas con la asistencia técnica a los países participantes, y, por último, las conclusiones de la Comisión de Trabajo, encargada de estudiar las cuestiones técnicas de Seguridad Social.

En vista de que, después de amplias discusiones, no se había llegado a un acuerdo acerca de los regímenes financieros, se acordó que cada Delegación presentara en un próximo Seminario sus puntos de vista detallados sobre este aspecto, proponiendo que la Oficina Internacional del Trabajo estudie estas materias para información y conocimiento de los países americanos.

SEGURIDAD SOCIAL

MANNIO, NILO A.: *Orientaciones de la Seguridad Social en los países escandinavos.* (Revista de la Asociación Internacional de la Seguridad Social y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.) Ginebra, diciembre 1951, núm. 2.

Expone la evolución histórica de la legislación social en los cinco países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, y enumera las garantías existentes contra los riesgos sociales de corta y larga duración, así como las disposiciones relativas a la política de protección familiar. Características comunes a los regímenes de Seguridad Social en los países nórdicos son: que se aplican a la totalidad de la población, que adoptan la fórmula de regímenes nacionales, y que destaca la contribución preponderante que el Estado y las Comunidades locales aportan al financiamiento y administración de la Seguridad Social.

El nivel general de vida en los países nórdicos es uno de los más elevados del mundo, y si comparamos la parte de la renta nacional utilizada por la sociedad para garantizar la Seguridad Social, parece que este grupo ocupa el primer lugar. En Finlandia, la parte de la renta nacional utilizada para crear un régimen de Seguridad Social aplicable a la Nación entera ascendía, en 1949, al 12,6 por 100. Las cifras correspondientes para 1948 fueron, en Suecia, 11 por 100; en Dinamarca, el 9 por 100, y en Noruega, 8,5 por 100.

En conclusión, puede decirse, cuando se compara el régimen de Seguridad Social aplicado en los países nórdicos a los regímenes correspondientes de otros países, que éste es un caso casi único en el mundo, en que

todo un grupo de países posee organizaciones sociales y regímenes correspondientes de Seguridad Social tan homogéneos con aquellos existentes en los países nórdicos.

VINDAS, ALVARO: *Ventajas y desventajas de la libre elección médica en el Seguro Social.*

El autor, Jefe del Departamento Actuarial y Estadístico de la Caja Costarricense del Seguro Social, resume las ventajas y desventajas que, a su juicio, implica aquel derecho que las instituciones de Seguridad Social reconocen a sus asegurados o afiliados de que puedan consultar a médicos particulares en lugar y fecha que a ellos más convenga, y a cuenta de las mencionadas instituciones.

CAMPOPIANO, RENATO: *Una medida de previsión social en favor de los trabajadores migrantes.*

Mientras la O. E. C. E. prosigue sus labores para la creación de una Organización internacional para la emigración intereuropea y extraeuropea, no parece inoportuno prever los mejores medios de lograr una reglamentación sistemática y satisfactoria de las medidas de previsión capaces de garantizar a los emigrantes un régimen de pensiones—pensiones de vejez o pensiones de invalidez—que tome en consideración todos los períodos de trabajo por ellos efectuados, tanto en el país de origen como en los países sucesivos de sus migraciones.

A juicio del autor, se puede encontrar la solución del problema creando una Caja Internacional de Previsión Social, que sería instituida por acuerdos entre los Estados que proporcionan y reciben mano de obra,

y tendría por misión recaudar las cotizaciones y tener al día las cuentas de cada trabajador que prestase sus servicios fuera de su propio territorio nacional.

Convendría que la Caja Internacional fuese un organismo afiliado a la O. I. T., y que se constituyera por la intervención de todos los Estados miembros de dicha Organización.

REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

RYAN, T. A.: *La fatiga y el esfuerzo en sus relaciones con las normas de rendimiento*. Ginebra, enero 1952, número 1.

El autor, prosiguiendo los estudios iniciados por la O. I. T., en torno a la cuestión de los «test» de la fatiga, demuestra que sería preferible medir el esfuerzo en vez de la fatiga. Critica los métodos adoptados por los empleadores para fijar las normas de rendimiento a que han de sujetarse los trabajadores, y estudia después las posibilidades de fijación de normas de trabajo equitativas y seguras en función del esfuerzo exigido por cada tarea.

INFORMAZIONI SOCIALI

STORCHI, FERDINANDO: *Sull'assicurazione per le malattie professionali*. Número 12.

Empieza lamentándose de que, contrariamente a lo que sucede con los accidentes de trabajo, el legislador apenas se ha preocupado de la prevención y reparación de las enfermedades profesionales, ya que en la Ley actual sólo se tutelan cinco intoxicaciones, una infección y dos neumoconiosis, habiendo hecho el legislador caso omiso de las enfermedades pro-

ducidas por la fatiga, el ambiente y la postura que se adopta al trabajar. Se congratula que se esté laborando actualmente en Italia un proyecto de Ley que amplía el número de las enfermedades profesionales, pero sostiene que la protección debe extenderse a todas las enfermedades que se contraen a consecuencia del trabajo.

Señala que las medidas de previsión deben extenderse, lo antes posible, a los trabajadores de la tierra, que están expuestos a no pocas enfermedades.

Termina su artículo pronunciándose a favor de los siguientes puntos:

a) que el período de carencia relativo a la indemnización por incapacidad temporal sea equiparado al previsto para los accidentes del trabajo;

b) que el límite mínimo fijado para la indemnización se reduzca al establecido para los accidentes;

c) que el Seguro de Enfermedades Profesionales sea desvinculado de la obligación del Seguro contra los accidentes;

d) que se permita revisar la pensión, sobre todo en el último sexenio, con una periodicidad más breve que la establecida para los accidentes del trabajo;

e) que se extienda a todas las enfermedades profesionales la pensión pasajera, prevista solamente para la silicosis y la asbestosis.

INFORMATIONS SOCIALES

ARNION, J. M.: *L'application de la Coordination*. París, núm. 4, página 12.

Empieza el autor estableciendo ciertos principios básicos, como es el de que es preciso tomar en consideración las situaciones existentes, aunque ello

no dejará de presentar dificultades, puesto que, en muchos casos, la coordinación se planteará un poco tarde frente a posiciones bien definidas y, por tanto, de difícil modificación. Otro principio es en que se debe tener en cuenta las necesidades de los usuarios, para lo cual es preciso perfeccionar el equipo existente. Tercer principio es el de la observancia de las exigencias legítimas de los organismos que utilizan los servicios sociales y que los financian con tendencia a la especialización, en contraposición a los usuarios, que tienden a la polivalencia; por ello, afirma el autor que es preciso encontrar una posición de equilibrio si se quiere promover la polivalencia sin sacrificar las exigencias normales de los organismos que utilizan los servicios. En cuarto lugar, declara el autor que la coordinación deberá permitir economías en los gastos en dinero y en personal, gracias a una siempre mejor utilización de los recursos, y, por último, la coordinación debe tener en cuenta las reglas profesionales del servicio social.

Seguidamente pasa a estudiar las soluciones al problema de la coordinación, manifestando que a este respecto se plantean tres problemas técnicos, a saber: el relativo al contenido respectivo de la polivalencia y de la especialización; el de las modalidades de realización de la polivalencia, y el del cometido respectivo de los servicios polivalentes y de los servicios especializados, con el consiguiente problema de la ligazón entre los mismos.

En cuanto al primer problema, subraya que la solución difiere según se trate de los sectores rurales o del ur-

bano, admitiéndose, en líneas generales, que el servicio polivalente urbano debe ser más limitado que el correspondiente al medio rural; pero, en todo su contenido, puede variar según el carácter más o menos técnico que se dé a ciertas formas de servicio social. Examina el caso especial del servicio de hospital y las Cajas de Subsidios familiares.

Con referencia al segundo problema, considera que la polivalencia puede realizarse por servicios orgánicamente polivalentes, para lo cual hay diversas fórmulas, como son: el servicio polivalente de clase y la coexistencia de ambos, con o sin libertad de elección. También puede asegurarse la polivalencia por servicios temporalmente polivalentes, en los que cada familia o individuo es tomado completamente a su cargo por un solo servicio social, según la naturaleza del riesgo dominante y mientras amenaza dicho riesgo. El tercer medio de realización de la polivalencia es por una pluralidad de servicios parcialmente polivalentes, fórmula que presenta diverso aspecto según que se aplique de forma anárquica o según que constituya un sistema de coordinación basado en la noción de la polivalencia de equipo.

Por último, se ocupa del tercer problema, relativo al cometido respectivo de los servicios polivalentes y de los servicios especializados y de la consiguiente ligazón entre los mismos, afirmando que el problema difiere según que haya unidad o pluralidad de servicios polivalentes para un mismo sector, puesto que en la primera hipótesis se puede, en rigor, renunciar a organizar un fichero, el cual se impone necesariamente si hay pluralidad de servicios polivalentes.

**DEUTSCHE VERSICHERUNG-
SZEITSCHRIFT**

Dr. REINHOLD MELAS: *Die Empfehlungen des Internationalen Arbeitsamtes zur sozialen Sicherung in den Ländern des UNESCO*. Año 1952., número 1.

En este interesante artículo, en que el autor analiza las recomendaciones formuladas por la Oficina Internacional del Trabajo para la Seguridad Social en los países pertenecientes a la UNESCO, empieza comentando que en el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo se dice que «la paz mundial sólo puede construirse con carácter de permanencia sobre la base de la justicia social», y que las medidas que contribuyen a la formación de dicha justicia social se encuentran, según dicho preámbulo, en la protección de los trabajadores contra las enfermedades en general y las profesionales, así como contra los accidentes de trabajo; en la protección de los niños, de los jóvenes y de las mujeres, así como en las medidas de asistencia para los ancianos y para los inválidos. Observa a continuación que, desde su fundación, la referida Organización Internacional del Trabajo se ha ocupado de los problemas de los Seguros sociales, estando integrados los trabajos de la misma por una serie de convenios y recomendaciones.

Examina estas últimas, relativas a la obligación de garantizar a todo trabajador un salario mínimo vital y la asistencia médica, y recalca que las medidas sociales de un país se han de basar en tradiciones, ya que no es

posible transplantar materialmente el sistema social de un país a otro.

Termina su artículo el Dr. Reinhold estableciendo los siguientes principios en relación con el Seguro Social, habida cuenta de las relaciones económicas de los países de la UNESCO y de las recomendaciones de naturaleza internacional:

1.º La consolidación de las relaciones económicas es condición indispensable para la buena administración del Seguro Social.

2.º Nueva codificación del Derecho relativo a los Seguros sociales, basándose en los principios establecidos en las recomendaciones y convenios internacionales que estén de acuerdo con la estructura social interna de cada Estado y que representen un mejoramiento de los Seguros sociales.

3.º Restablecimiento de los fundamentos de orden financiero de los Seguros sociales, teniendo en cuenta la capacidad de la industria, pero también el derecho inalienable de la población trabajadora a ser protegida eficazmente contra los riesgos que amenazan su vida.

4.º Coordinación reflexiva de la organización y administración de los Seguros sociales mediante la realización de una política unificada financiera y de prestaciones, a la que debe presidir el principio de la más estrecha colaboración entre las Entidades aseguradoras.

5.º Al realizarse la nueva codificación de los Seguros sociales se deberá tomar en consideración su posibilidad de adaptación a la esfera internacional.

