

*Revista Iberoamericana*  
DE  
SEGURIDAD  
SOCIAL

*(Director: Luis Jordana de Pozas)*



Marzo-Abril 1955.

MADRID

Año IV. - N.º 2

PRINTED  
IN  
ESPAIN



IMPRESA HIJOS DE E. MINUESA, S. L.  
Ronda de Toledo, 22.-Teléfs. 273157 y 272463  

---

M A D R I D

# INDICE

	<u>Página</u>
<b>I.—ESTUDIOS</b>	
<i>Salarios y Seguridad Social, 1955, por MANUEL ALONSO OLEA</i> . . . . .	185
<i>Panorama da Previdencia Social Brasileira, por MOACIR VELOSO CARDOSO DE OLIVEIRA</i> . . . . .	205
<b>II.—CRONICAS E INFORMACIONES</b>	
<b>La V Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.</b>	219
<b>Primer Congreso Mundial de Prevención de Accidentes de Trabajo.</b>	237
<i>Internacional.</i>	
<b>Conferencia Internacional de la Familia</b> . . . . .	239
<b>Acuerdos entre Francia y los Países Bajos</b> . . . . .	240
<b>NOTICIAS IBEROAMERICANAS :</b>	
<i>Brasil.</i>	
<b>En memoria del profesor Unsain</b> . . . . .	240
<i>Panamá.</i>	
<b>Modificaciones a la Ley orgánica de la Caja de Seguro Social</b> . . . . .	240
<i>República Dominicana.</i>	
<b>Actividades de la Gerencia de la Caja de Seguros Sociales</b> . . . . .	241
<i>Uruguay.</i>	
<b>Nuevo régimen de liquidación de pensiones de la Caja de Jubilaciones Bancarias</b> . . . . .	242
<b>NOTICIAS DE OTROS PAÍSES :</b>	
<i>Bélgica.</i>	
<b>Seguro de Vejez y Muerte Prematura</b> . . . . .	242
<b>Pensiones del Seguro de Enfermedad-Invalidez</b> . . . . .	243
<i>Finlandia.</i>	
<b>Seguro de Accidentes del Trabajo</b> . . . . .	244
<i>Francia.</i>	
<b>Subsidio de Maternidad</b> . . . . .	244
<b>Reembolso de las prestaciones del régimen de mineros</b> . . . . .	244
<b>Cotización anual de las personas no asalariadas de profesiones     liberales</b> . . . . .	245
<b>Se hace extensivo el Subsidio de Vejez a ancianos de determi-     nadas categorías</b> . . . . .	245
<b>Cotizaciones por accidentes de trabajo</b> . . . . .	246
<b>Trabajadores italianos inmigrados en Francia</b> . . . . .	246
<b>Máximo y mínimo de cotizaciones para la Seguridad Social y     Subsidios familiares</b> . . . . .	246

Seguridad Social de los estudiantes... ..	247
Introducción de reformas en las prestaciones familiares... ..	248
<i>India.</i>	
Se amplía el régimen de Seguridad Social... ..	248
<i>Inglaterra.</i>	
Desciende el paro... ..	249
<i>Irán.</i>	
Nueva Ley sobre Seguros sociales... ..	249
<i>Italia.</i>	
I Congreso Mundial de Prevención de Accidentes... ..	250
<i>Suecia.</i>	
Cuestiones sociales tratadas en la sesión de otoño del Riksdag, en 1954... ..	250
 <b>III.—LEGISLACION</b>	
<i>Argentina.</i>	
Nuevo régimen de jubilaciones a otorgarse por las Cajas Nacionales de Previsión... ..	255
Jubilación para los trabajadores a domicilio, dependientes del Estado provincial... ..	265
<i>República Dominicana.</i>	
Decreto 8.444, que crea la Contraloría de la Caja Dominicana de Seguros Sociales... ..	266
 <b>IV.—LECTURA DE REVISTAS</b>	
<i>Revistas iberoamericanas.</i>	
Discurso del Santo Padre a los asistentes al I Congreso Mundial de Previsión de los Accidentes del Trabajo... ..	271
JORGE ENRIQUE MARC: <i>¿Desde cuándo empiezan a correr los intereses de la indemnización por accidente de trabajo?</i> ... ..	273
MARIO L. DEVEALI: <i>Resultados del I Congreso Internacional de Derecho Social</i> ... ..	278
ADRIÁN SÁNCHEZ: <i>Situación del médico en el S. O. E.</i> ... ..	280
A. CASAS CARNICERO: <i>Notas para una crítica al Petitorio de especialidades del S. O. E.</i> ... ..	284
MANUEL ALONSO OLEA: <i>La Ley de 15 de julio de 1954, por la que se establece la Ayuda Familiar para los funcionarios públicos civiles</i> ... ..	286
<i>Nueva Ley sobre Seguros Sociales en Israel</i> ... ..	294
AGUSTÍN RODRÍGUEZ OCHOA: <i>El riesgo profesional y el suicidio en la Ley del Seguro Social</i> ... ..	298
CLEMENT MICHEL: <i>El Régimen de la Enfermedad Prolongada en la Seguridad Social de Francia</i> ... ..	306
O. HERRERA BORNIA: <i>La Previsión Social y el niño</i> ... ..	311
<i>De otros países.</i>	
M. CONSAEL: <i>Algunas reflexiones sobre los principios y las bases técnicas del proyecto de Ley núm. 236, sobre pensión a los trabajadores independientes</i> ... ..	312

	Páginas
ROBERT J. MYERS: <i>Seguro de Vejez y Supervivencia. Prueba de retiro según la reforma del año 1954</i> ...	315
Profesor PAUL DURAND: <i>Introducción a los Seguros Sociales</i> ...	315
GINO GALLIADI: <i>Envejecimiento de la población y Seguridad Social</i> .	323
DAVID A. MORSE: <i>Informe para la Conferencia Regional Europea</i> .	325

#### V.—RECENSIONES

• Videla Morón y Deveali: «Estudios de Derecho del Trabajo».—Buenos Aires, 1954...	329
Melo Ancich, A.: <i>La Caja de Previsión de los Carabineros de Chile, en «Memorias de Licenciados. Derecho del Trabajo»</i> .—Santiago, 1952	330
Colombo, Ugo M.: «Principii ed ordinamento della assitenza sociale».—Milán, 1954	331
Sobrero,ca, Luis Antonio, S. J.: «La doctrina social de la Iglesia».—Bilbao, 1954	332
Fanfani, Amintore: «Economía».—Buenos Aires, 1954	335
Ballin, Grunebaum y Petit, René: «Les conflits collectifs du travail et leur Reglement dans le monde contemporain».—París, 1954	337
Perpiñán, Román: «Corología, teoría estructural y estructurante de la población de España (1900-1950)».—Madrid, 1954	338
Battaglia, Felice: «Filosofía del trabajo».—Madrid, 1955	339
Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Plasencia.—Memoria del Ejercicio de 1954	340



# **I.- ESTUDIOS**



# SALARIOS Y SEGURIDAD SOCIAL, 1955

por *Manuel Alonso Olea*,  
Letrado del Instituto Nacional de Previsión.  
Profesor Adjunto de Derecho del Trabajo.

El presente artículo es una continuación y puesta al día de los dos que con título similar, salvo la referencia al año, publiqué en esta misma REVISTA (1).

Aun a riesgo de repetir lo que en aquéllos dije, hago constar que el objetivo perseguido es el de determinar exactamente la cuantía, con relación a los salarios, de las cuotas de Seguridad Social, investigando:

1. El concepto de salario y la distinción, dentro del mismo, entre remuneraciones directas y remuneraciones indirectas.
2. El concepto de cuota de Seguridad Social y la exposición de sus especies, distinguiendo entre Seguridad Social general, complementaria (o profesional) y de empresa.

Hecho lo cual, pasaba a:

1. Elegir un supuesto de hecho sobre el que operar con los esquemas obtenidos de salarios y cuotas de Seguridad Social.
2. Contemplar tal supuesto desde la empresa, determinando para el mismo:

---

(1) *Salarios y Seguridad Social*, en REVISTA IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, marzo-abril 1953, páginas 225-271.

*Salarios y Seguridad Social, 1954*, en REVISTA IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, mayo-junio 1954, páginas 457-475.

- a) Cuáles son y cuál es la cuantía de los salarios.
  - b) Cuáles son y cuál es la cuantía de las cuotas de Seguridad Social.
3. Hallar la proporción entre los salarios y las cuotas de Seguridad Social, y determinar cuál, de entre las varias proporciones obtenibles, es la correcta y cuáles las incorrectas.
  4. Reexaminar el mismo supuesto de hecho desde el trabajador, fijando sus percepciones actuales (sus remuneraciones, menos las cuotas de Seguridad Social a su cargo) y sus posibles percepciones deferidas (prestaciones de Seguridad Social).
  5. Determinar la proporción real detraída de las percepciones del trabajador con destino a la Seguridad Social y dar su relación con las aportaciones de empresa para la misma finalidad.
  6. Por último, unas consideraciones de conjunto sobre el régimen español de Seguridad Social.

\* \* \*

Los dos anteriores estudios pretenden ser un esquema para abordar el problema de las llamadas cargas sociales; en cuanto esquema, son relativamente permanentes, a menos que se produzca una transformación muy honda en los sistemas españoles actuales de remuneraciones, por un lado, y financiación de la Seguridad Social, por otro; en cuanto en ellos, se hace un cálculo de la cuantía exacta de los salarios y de las cuotas de Seguridad Social para un determinado supuesto de hecho exigen, si es que se quiere que sean útiles, su revisión y puesta al día año tras año para recoger las modificaciones que paulatinamente se vienen sucediendo.

Ahora bien, así como el año transcurrido entre abril de 1953 y abril de 1954 fué trascendental al objeto de estos estudios (sobre todo por producirse una revisión general en alza de los salarios bases mínimos establecidos en las Regla-

mentaciones de Trabajo y en los porcentajes de las nóminas constitutivos del fondo del Plus Familiar), el año que media entre abril de 1954 y abril de 1955 ha contemplado cambios de mucha menor trascendencia, tanto en cuanto a la cuantía de las remuneraciones como en cuanto a las cuotas de Seguridad Social; algunas alteraciones ha habido, sin embargo, con reflejo sobre el supuesto de hecho que se toma como base; han sido éstas:

1.ª La creación de un nuevo Seguro social: el Seguro de paro tecnológico (2), con la finalidad de «conceder temporalmente subsidios a aquellos trabajadores fijos cuyo cese al servicio de una Empresa no agrícola se hubiese autorizado oficialmente por haberse introducido en la misma mejoras de carácter técnico o de nuevos métodos en el trabajo que den lugar a un incremento en la productividad».

El nuevo Seguro ha supuesto un incremento de la cuota de los Seguros sociales obligatorios de un 0,35 por 100 a cargo íntegro de las Empresas, cuota que gira sobre las mismas remuneraciones que se toman por base para la cotización de los demás Seguros y Subsidios sociales obligatorios y Mutua- lidad de Previsión Laboral (3); esto quiere decir, por lo que a este estudio toca, que la cuota se gira sobre todos los conceptos de remuneración que en él se consideran, salvo el Plus de carestía de vida.

2.ª La modificación de las bases de pago de las gratifi- caciones de Navidad y 18 de julio en la Reglamentación Na- cional de Trabajo en la Industria Siderometalúrgica (un traba- jador de esta industria es el que habíamos tomado, y tomamos, como supuesto de hecho); según la modificación (4), para los productores que trabajen a prima, tarea o destajo, el Plus

---

(2) D. de 16-6-54 («B. O. E.» de 25-7-54).

(3) D. de 16-6-54. Art. 3.º

(4) Resolución de la Dirección General de Trabajo, de 29-1-55 («Boletín Oficial del Estado» de 4-2-55).

de carestía de vida, en la parte en que integra las mencionadas gratificaciones, ha de calcularse sobre el 125 por 100 del salario-base, mientras que antes el Plus de carestía de vida integrante de las gratificaciones se calculaba pura y simplemente sobre este salario-base.

La modificación, aunque de muy escasa trascendencia económica concreta, es de entera lógica, ya que, según precepto de la Reglamentación Nacional, las primas (y las tareas y destajos) han de ser calculadas de forma que un productor laborioso, de rendimiento normal, obtenga el 25 por 100 de su jornal inicial base, y parece lógico que si el Plus de carestía de vida se calcula sobre el salario-base, se tenga en cuenta el aumento que éste experimenta con carácter normal como consecuencia de la prima.

Lo que parece la reforma es corta, y quizá debiera haberse sentado, sin más distingos, que en los casos de trabajos normales a prima las gratificaciones de Navidad y 18 de julio no se girarán sólo sobre los salarios-base, sino sobre los salarios-base más las primas, a semejanza de lo que la propia Reglamentación Siderometalúrgica determina para el pago de las vacaciones (5).

3.ª Aunque, por las razones que después se dirán, carezca de relevancia para el supuesto de hecho, parece imprescindible dar noticia y hacer referencia aquí a la alteración substancial que, de prosperar, introduciría en el carácter de una de las cuotas de Seguridad Social, la correspondiente a la Mutualidad de Previsión, una serie de decisiones adoptadas recientemente por la jurisprudencia administrativa del Tribunal Económico Administrativo Central.

Las Mutualidades Laborales Siderometalúrgicas atienden

---

(5) Reglamentación Nacional de Trabajo en la Industria Siderometalúrgica, art. 69, párrafo último: «el personal que, con carácter normal, venga trabajando a destajo, prima o tarea, percibirá, durante el período de vacaciones, el promedio de lo que viene obteniendo durante los tres meses últimos».

a sus aportaciones con una cotización sobre los salarios del 11 por 100 del importe de éstos; pero esta cuota está dividida en dos porciones: una, del 3 por 100, que es la cuota del trabajador, deducible de las remuneraciones de éste, y otra, del 8 por 100, que es la cuota de Empresa, a aportar por ésta. A su vez, la cuota de Empresa se encuentra dividida en dos porciones: una, del 4 por 100, que es la cuota ordinaria de Empresa, y otra, que es también del 4 por 100, que tiene el carácter de aportación excepcional y substitutiva de la participación de los trabajadores en los beneficios de la propia Empresa, hasta tanto no se dicten las normas que desenvuelvan el principio, proclamado por el artículo 26 del Fuero de los Españoles, según el cual la Empresa es «una comunidad de aportaciones de la técnica, la mano de obra y el capital en sus diversas formas», lo que implica el derecho de todos estos elementos «a participar en los beneficios» (6).

Cuando menos, este era el esquema aceptado en España con absoluta generalidad; nadie, que yo sepa, había tenido ni la más leve duda acerca de que este segundo 4 por 100 era sencillamente una cuota de Seguridad Social que sustituía a una participación en los beneficios no instaurada aún.

Las decisiones del Tribunal Económico Administrativo Central a que antes me refería (7) han declarado que este 4 por 100 no es una cuota de Seguridad Social, sino una remuneración, y que, por esto mismo, está sujeto a tribu-

---

(6) Estatutos de las Mutualidades Laborales Siderometalúrgicas, aprobados por O. M. de 25-9-54 («B. O. E.» de 29-9-54). *Legislación de Seguridad Social* A. 293, 1954. Reglamentación Nacional de Trabajo en la Industria Siderometalúrgica, aprobada por O. M. de 27-7-46 («B. O. E.» de 2-8-46), art. 99. La redacción de este artículo 99 fué modificada por la Orden ministerial de Trabajo, de 30-12-50 («B. O. E.» de 18-1-51).

(7) Acuerdos del Tribunal Económico Administrativo Central de fecha 7-4-54. El texto íntegro de uno de estos acuerdos, así como un comentario sobre el mismo en mi trabajo *Régimen fiscal de las participaciones de los trabajadores en los beneficios de las Empresas*, en «Revista de Derecho Financiero de Hacienda Pública», núm. 17, enero-marzo de 1955, páginas 69-82.

tar por la tarifa 1.ª de la Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza Mobiliaria.

Hemos expresado en otro lugar nuestra creencia de que este fallo, aparte de conducir a conclusiones absurdas, es inaceptable doctrinalmente. Pero si lo que ha dicho la jurisdicción económica llegara a consolidarse, es evidente que la balanza de cotizaciones sufriría un notorio cambio de equilibrio, pues resultaría entonces, concebida esta porción de la cuota de Mutualidad como una remuneración, que la cotización de Empresa se reduciría del 8 por 100 al 4 por 100, y la cuota de trabajador aumentaría del 3 al 7 por 100.

No volveremos a referirnos más en este estudio a este problema, irrelevante para nuestro supuesto de hecho, toda vez que la doctrina ha sido sentada respecto a trabajadores que fiscalmente se denominan no manuales o intelectuales (frente a los manuales), y cuyos servicios son retribuidos mediante sueldo (frente a los que son retribuidos mediante jornal). Nuestro supuesto de hecho, que será expuesto a continuación, es el de un trabajador manual remunerado con un jornal, exento, por consiguiente, de tributación por Utilidades, tarifa 1.ª (8).

\* \* \*

El conjunto de las disposiciones que ha quedado citado, como fácilmente se comprende, dada su relativa poca importancia, no ha influido intensamente sobre los salarios ni las cuotas de Seguridad Social, ni, muchos menos, ha introducido variación notable en su proporcionalidad, ni desde el punto de vista de los costes de la empresa ni desde el de

---

(8) D. de 20-4-31, elevado a Ley en 9-9-31, que modifica los artículos 14 y 15 del texto refundido de 22-2-22. (La redacción de la Tarifa 1.ª fué modificada nuevamente, como es sabido, por el Decreto-ley de 15-12-27.) Artículo 1.º, apartado b), de la Ley de 16-12-54 («B. O. E.» de 18-12-54).

las percepciones del trabajador. Esto se muestra a continuación mediante la exposición de la naturaleza y cuantía de costes y percepciones para los años 1953, 1954 y 1955, recogiendo por supuesto las escasas variaciones habidas y prescindiendo de todas las citas legislativas que se contenían en los dos trabajos anteriores, y que aquí deben darse por reproducidas, adicionadas con las nuevas disposiciones que se han mencionado al examinar la actividad normativa del año transcurrido.

\* \* \*

Me parece imprescindible reiterar el supuesto de hecho; es éste el de un trabajador siderometalúrgico en el que concurren las siguientes circunstancias:

- Es un oficial de 2.ª
- Su lugar de trabajo está en la Zona 1.ª, de las cinco que comprende su Reglamentación.
- Ha trabajado sin interrupción todo el año; esto quiere decir que ha trabajado exactamente doscientos noventa y cinco días: trescientos sesenta y cinco del año menos setenta (cincuenta y dos domingos, ocho fiestas no recuperables, diez días de vacación).
- Ha trabajado a jornal y prima, obteniendo de esta última el rendimiento mínimo del 25 por 100 del jornal-base, correspondiente a un «productor laborioso y de normal capacidad de trabajo».
- Ha trabajado siempre la jornada normal; no, por tanto, en horas extraordinarias, eliminando éstas para no entorpecer el cálculo.
- Su trabajo ni ha sido en jornada nocturna ni tampoco penoso, tóxico o peligroso, eliminando así también estos factores.
- Percibe el salario-base fijado por la Reglamentación;

este salario es de 22,75 pesetas diarias; para los cálculos sucesivos, redondearemos a 23 pesetas.

— Lleva doce años trabajando para la misma Empresa.

\* \* \*

El coste anual de este trabajador para su Empresa, detallado por conceptos, es el siguiente:

Jornal: 6.785 pesetas (23 pesetas de jornal-base diario, multiplicado por doscientos noventa y cinco días).

Primas: 1.689,25 pesetas (25 por 100 del jornal-base, multiplicado por doscientos noventa y cinco días).

Domingos: 1.196 pesetas (cincuenta y dos domingos por 23 pesetas de jornal).

Fiestas no recuperables: 184 pesetas (ocho fiestas por 23 pesetas de jornal).

Vacaciones: 287,50 pesetas (diez días de vacación por la suma de 23 pesetas de jornal diario, más 5,75 pesetas de prima diaria).

Gratificaciones de Navidad y 18 de julio: 488,75 pesetas (diez días de gratificación de Navidad, más diez días de gratificación de 18 de julio, por 23 pesetas de jornal diario; más diez días de Navidad, más diez días de gratificación de 18 de julio, por el 25 por 100 de la prima diaria de 5,75 pesetas) (9).

Plus de carestía de vida: 2.213,75 pesetas. (Como el Plus de carestía de vida se tiene en cuenta para el pago de domingos, fiestas, vacaciones y gratificaciones de Navidad y 18 de julio, e importa el 25 por 100 del salario-base, multiplicamos 5,75 [25 por 100 de 23] por trescientos ochenta y cinco días.)

---

(9) En esto consiste esencialmente, a mi juicio, la modificación introducida por la Resolución de la Dirección General de Trabajo, de 29-1-1955, citada más arriba.

**Quinquenios:** 885,50 pesetas. (Como los quinquenios se tienen en cuenta para el pago de domingos, fiestas, vacaciones y gratificaciones de Navidad y 18 de julio, e importa cada uno el 5 por 100 del salario-base, y, por hipótesis, nuestro trabajador tiene acreditados dos, multiplicamos 2,30 [10 por 100 de 23] por trescientos ochenta y cinco días.)

**Subsidio Familiar:** 459,45 pesetas (el 4 por 100 de la suma de todos los conceptos de remuneración, salvo el Plus de carestía de vida).

**Seguro de Enfermedad:** 804,04 pesetas (el 7 por 100 sobre la misma base).

**Seguro de Vejez e Invalidez:** 344,59 pesetas (el 3 por 100 sobre la misma base).

**Seguro de Paro Tecnológico:** 40,30 pesetas (0,35 por 100 sobre la misma base).

**Seguro de Accidentes del Trabajo:** 1.096 pesetas (el 8 por 100 sobre todos los conceptos de remuneración, incluido el Plus de carestía de vida).

**Mutualidad:** 918,90 pesetas (el 8 por 100 de la suma de todos los conceptos de remuneración, salvo el Plus de carestía de vida).

**Plus Familiar:** 3.425 pesetas (el 25 por 100 sobre todos los conceptos de remuneración, incluido el Plus de carestía de vida).

**Cuota Sindical:** 172,30 pesetas (1,5 por 100 sobre la suma de todos los conceptos de remuneración, salvo el Plus de carestía de vida).

**Cuota de Formación Profesional:** 91,90 (el 0,80 por 100 sobre la suma de todos los conceptos de remuneración, salvo el Plus de carestía de vida).

El siguiente cuadro resume los costes efectivos que se acaban de relacionar, y permite, al propio tiempo, establecer las oportunas comparaciones entre los años 1953, 1954 y 1955:

## COSTE DEL TRABAJADOR PARA LA EMPRESA

		1953	1954	1955
Remuneraciones directas	Jornal	5.900,—	6.785,—	6.785,—
	Primas	1.475,—	1.689,25	1.689,25
Remuneraciones indirectas	Domingos	1.040,—	1.196,—	1.196,—
	Fiestas no recuperables	160,—	184,—	184,—
	Vacaciones	250,—	287,50	287,50
	Navidad y 18 julio	400,—	460,—	488,75
	Plus carestía vida	1.925,—	2.213,75	2.213,75
Seguridad Social	Quinquenios	770,—	885,50	885,50
	Subsidio Familiar	399,80	459,45	459,45
	Seguro de Enfermedad	599,70	804,04	804,04
	Seguro de Vejez	299,85	344,59	344,59
	Seguro de Paro	—	—	40,30
	Seguro de Accidentes	953,60	1.096,—	1.096,—
	Mutualidad	799,60	918,90	918,90
	Plus Familiar	1.788,—	3.425,—	3.425,—
	Cuota Sindical	149,92	173,30	173,30
	Cuota Formación Profesional	—	91,10	91,10
<b>TOTALES :</b>				
Remuneraciones directas		7.375,—	8.474,25	8.474,25
Remuneraciones indirectas		4.545,—	5.226,75	5.255,50
Seguridad Social		4.990,47	7.313,18	7.353,48

Como puede apreciarse, los costes del trabajador para la Empresa, en el año 1955, son sensiblemente iguales a los obtenidos para el año 1954; por esto nos limitamos a repetir en este punto las mismas proporciones ya obtenidas para el año últimamente citado, que son las siguientes:

Proporción a): Cuotas de Seguridad Social-remuneraciones directas; las cuotas de Seguridad Social importan el 86,29 por 100 de las remuneraciones directas.

Proporción b): Cuotas de Seguridad Social-remuneraciones directas e indirectas; las cuotas de Seguridad Social importan el 53,38 por 100 de las remuneraciones directas e indirectas.

Proporción c): Cuotas de Seguridad Social y remuneraciones indirectas-remuneraciones directas; la suma de las cuotas

de Seguridad Social, más las remuneraciones indirectas, importan el 147,97 por 100 de las remuneraciones directas.

Proporción *d*): Cuotas de Seguridad Social-jornales; las cuotas de Seguridad Social importan el 107,78 por 100 de los jornales.

Proporción *e*): Cuotas de Seguridad Social y remuneraciones indirectas-jornales; la suma de las cuotas de Seguridad Social, más las remuneraciones indirectas, importan el 184,82 por 100 de los jornales.

En el estudio base razonamos ampliamente cómo la única de las proporciones indicadas, que refleja cuál es la relación verdadera y exacta entre los salarios y las cuotas de Seguridad Social, es la proporción *b*), esto es, la que se establece entre las cuotas de Seguridad Social y la suma de las remuneraciones directas e indirectas, porque sólo ésta hace incidir sobre todos y solos los salarios todas y solas las cuotas de Seguridad Social.

En suma, por tanto, para el año 1955, como para el año 1954, las cuotas de Seguridad Social importan exactamente en el supuesto examinado el 53,38 por 100 de las remuneraciones; este porcentaje puede variar en más o en menos si se eligen otras hipótesis, pero sin que las variaciones excedan en unos cinco enteros por encima o por debajo sobre el 53,38 por 100 a que se ha llegado.

La conclusión a extraer es la obvia de que la pregunta «cuál es el coste por trabajador y para una Empresa determinada de las llamadas atenciones o cargas sociales» ha de ser contestada indicándose que estas últimas representan entre un 48 y un 58 por 100 de los salarios; y que las respuestas de que las cargas sociales son un 100 o un 200 por 100, o cualquier otra cantidad que notoriamente exceda de aquel 53 por 100 de los salarios, es inexacta y sólo atribuible a la ignorancia de quien la sostiene o a un traslado poco afortunado de la

mecánica contable de las Empresas al problema del coste de la Seguridad Social.

Vuelvo a hacer la salvedad, también contenida en mis dos trabajos anteriores, de que estos porcentajes se calculan, según se ha visto, teniendo en cuenta que en nuestro sistema de Seguridad Social los salarios familiares han adoptado la forma de un seguro y no la de una remuneración, lo que quiere decir que si se partiera de la base, admisible doctrinalmente, de que el Plus Familiar es una forma especial de salario, la proporción entre las remuneraciones y las cuotas de Seguridad Social sería aún más baja :

— El 23,1 por 100, si el Plus Familiar, después de extraerlo de las cuotas de Seguridad Social, se incluye entre los salarios.

— El 29,3 por 100, si se extrae simplemente de las cuotas de Seguridad Social sin incluirlo entre los salarios.

\* \* \*

Las percepciones reales y actuales del trabajador son iguales a las remuneraciones, menos las cuotas de Seguridad Social que reglamentariamente se hallan a su cargo ; por eso, cuando no se producen alteraciones notables ni en las remuneraciones ni en los costos de Seguridad Social, como ha ocurrido, según decíamos, en el año que media entre abril de 1954 y abril de 1955, tampoco puede apreciarse ninguna variación importante en las percepciones del trabajador.

Las remuneraciones ya están recogidas en el cuadro que precede ; las deducciones de estas remuneraciones en concepto de cuotas de Seguridad Social a cargo del trabajador son las siguientes (idénticas a las del pasado año) :

— El 1 por 100 de todos los conceptos de remuneración, salvo el Plus de carestía de vida, con destino a Subsidio Familiar.

— El 3 por 100, sobre la misma base, con destino a Seguro de Enfermedad.

— El 1 por 100, sobre la misma base, con destino a Seguro de Vejez e Invalidez.

— El 3 por 100, sobre la misma base, con destino a Mutualidad Laboral.

— El 0,5 por 100, sobre la misma base, con destino a Cuota Sindical.

— El 0,2 por 100, sobre la misma base, con destino a Formación Profesional.

Aplicando estas cuotas a las remuneraciones, se obtiene el siguiente cuadro :

PERCEPCIONES REALES Y ACTUALES DEL TRABAJADOR

		1953	1954	1955
Remuneraciones directas	Jornal .....	5.398,50	6.194,71	6.194,71
	Primas .....	1.349,63	1.542,29	1.542,29
Remuneraciones indirectas	Domingos .....	951,60	1.091,95	1.091,95
	Fiestas no recuperables .....	146,40	168,—	168,—
	Vacaciones .....	228,75	260,49	260,49
	Navidad y 18 julio .....	366,—	420,—	446,23
	Plus carestía de vida .....	1.925,—	2.213,75	2.213,75
	Quinquenios .....	704,55	808,47	808,47

TOTALES :

Remuneraciones directas .....	6.748,13	7.737,—	7.737,—
Remuneraciones indirectas .....	4.322,30	4.962,66	4.988,89

Cerramos la exposición, en este punto, sentando las conclusiones que de la comparación de las cifras dadas se obtiene (10):

(10) Se apreciará que estas conclusiones son análogas a las obtenidas en *Salarios y Seguridad Social, 1953*, lo que ocurre con otras muchas partes de este estudio y nos ha colocado en la alternativa de o hacer simples referencias a los anteriores o reiterar las partes fundamentales de éstos; hemos optado por la segunda solución para que este trabajo fuera inteligible por y en sí mismo.

**Conclusión 1.ª:** El trabajador contribuye al sostenimiento del régimen de Seguridad Social con, aproximadamente, el 7,3 por 100 de sus remuneraciones.

**Conclusión 2.ª:** El coste total del régimen español de Seguridad Social, en su más amplia acepción, y sumadas las cotizaciones de trabajador y empresa, es de, aproximadamente, el 60 por 100 de las remuneraciones.

Incluido en este coste global el régimen especial de salarios familiares; si se dedujesen las cuotas que sirven de base para el pago de éstos (25 por 100 de Plus Familiar; 4 por 100 de Subsidio Familiar, cuota de empresa; 1 por 100 de Subsidio Familiar, cuota de trabajador), el coste del régimen español de Seguridad Social resultaría ser, aproximadamente, el del 30 por 100.

**Conclusión 3.ª:** La proporción en que empresa y trabajador participan en el mantenimiento de la Seguridad Social es de 7,3 a 1.

Si se prescinde de los salarios familiares, la proporción es la de 3,4 a 1.

Y si se prescinde del Seguro de Accidentes del Trabajo, dado que cubre un riesgo de empresa y no un riesgo de trabajador, la proporción es de 2,33 a 1.

\* \* \*

Con relación a lo que calificábamos de percepciones diferidas del trabajador (aquellas que no traen su causa del trabajo, sino de otros hechos o actos de naturaleza varia, y en muchos casos aleatoria, que están técnicamente concebidas como prestaciones de Seguridad Social, cuyo pago no corre a cargo de la empresa y que carecen de carácter remuneratorio), pasamos a exponer a continuación, y en forma sumaria, las variaciones ocurridas, tampoco excesivamente importantes, en el año a que el presente trabajo se refiere, que es, repetimos, el que media entre abril de 1954 y abril de 1955.

Nos referimos únicamente al aspecto substantivo o material de las prestaciones, aunque alguna referencia a los aspectos orgánicos sea necesaria :

A) SEGURIDAD SOCIAL GENERAL (Seguros sociales generales, nacionales y obligatorios administrados por el Instituto Nacional de Previsión y por las Entidades que con él colaboran).

a) *Subsidio Familiar.*

1. El acontecimiento más notable en cuanto a esta prestación es de naturaleza indirecta, habiendo consistido en la instauración para los funcionarios públicos de la llamada Ayuda Familiar (11). La naturaleza de esta ayuda es completamente distinta a la del antiguo Subsidio; el Subsidio era un Seguro social, a cuyo sostenimiento contribuían los propios asegurados—funcionarios—mediante su aportación e ingreso en el Tesoro de las oportunas cuotas; la Ayuda Familiar es pura y simplemente una remuneración, influida, ciertamente, por las cargas de familia, pero alejada de toda idea de seguro.

Como consecuencia de la instauración de la Ayuda Familiar, desaparece el régimen de Subsidio Familiar para los funcionarios públicos: «a partir de la entrada en vigor de la Ayuda Familiar, que por esta Ley se establece, los funcionarios afectados por ella dejarán de estar sujetos al régimen especial establecido por la de 18 de julio de 1938 y sus disposiciones complementarias, quedando suprimido simultáneamente para los mismos el descuento sobre los haberes para Subsidios familiares que actualmente grava los de los funcionarios civiles del Estado» (12).

(11) Ley de 15-7-54 («B. O. E.» de 16-7-54), desarrollada por numerosas normas posteriores, entre las cuales es fundamental la Orden de la Presidencia del Gobierno, de 17-8-54 («B. O. E.» de 18-8-54), modificada en parte por la de 9-9-54 («B. O. E.» de 10-9-54).

(12) Ley de 15-7-54, art. 13.

El texto mencionado plantea alguna difícil cuestión relacionada con el ámbito de aplicación de la Ley de Ayuda Familiar, pues para todos los funcionarios públicos no incluidos en la misma sigue en pleno vigor el régimen de Subsidios familiares (13).

2. Se ha regulado nuevamente el régimen especial de Seguros sociales aplicable a los enfermos de San Lázaro (14); la nueva regulación, aparte de introducir modificaciones adjetivas, establece las condiciones para la percepción del subsidio (que es el ordinario), y declara expresamente que «los beneficios de los subsidios de viudedad, orfandad y escolaridad se devengarán... en los mismos casos y con sujeción a los preceptos que regulan la atribución de estos beneficios para los trabajadores en general».

b) *Seguro de Vejez e Invalidez.*

Salvo la nueva regulación de la aplicación de este Seguro a los enfermos de San Lázaro, no se aprecia modificación importante; en cuanto a estos enfermos, sin embargo, es preciso indicar que la percepción de las prestaciones de este Seguro, como las de todos los demás de naturaleza social, exige como requisito imprescindible la inclusión en un censo especial a cargo de la Dirección General de Sanidad y el internamiento del enfermo precisamente en uno de los establecimientos de hospitalización que se relacionan nominalmente.

---

(13) Orden de la Presidencia del Gobierno de 17-2-55 («B. O. E.» de 21-2-55): «El régimen especial para funcionarios, establecido por la Ley de Subsidio Familiar de 18-7-38, seguirá siendo de plena aplicación para aquellos funcionarios comprendidos en la misma que, teniendo derecho al cobro del subsidio, no les alcancen los beneficios de la Ley de Ayuda Familiar, los que continuarán sujetos al descuento del 1 por 100 sobre sus sueldos.»

(14) Resolución de la Dirección General de Previsión de 16-9-54 («B. O. E.» de 28-9-54).

c) *Seguro de Enfermedad.*

Tras la ampliación del campo de aplicación de este Seguro, ocurrida a principios del año 1954, en período no cubierto por este estudio por ser anterior a abril del citado año (15), no ha ocurrido modificación substantiva de importancia, aunque sí se han dictado normas de importancia suma para regular la colaboración de Entidades con el Instituto Nacional de Previsión en la prestación del Seguro (16).

d) *Seguro de Accidentes del Trabajo.*

1. Una modificación trascendental se ha producido en el régimen de prestaciones, no tanto por la importancia de la disposición en sí como porque abre un camino por el que debe continuarse, a fin de conseguir el objetivo de que las pensiones por incapacidad permanente y muerte en los regímenes de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales se atemperen al costo de la vida y no quedan congeladas, como actualmente ocurre, en los niveles de salarios vigentes al tiempo en que el accidente se produjo o la enfermedad profesional se declaró, que son los tenidos en cuenta para el señalamiento de las rentas.

«En el deseo de restablecer en lo posible el valor adquisitivo de las pensiones», aconsejado por «razones ineludibles de justicia y equidad», el Decreto de 16 de junio de 1954 ordena unos aumentos generales y uniformes de pensiones para las correspondientes a las incapacidades permanentes y absolutas para todo trabajo del régimen de Accidentes y Enfermedades Profesionales y para los pensionistas por silicosis de segundo grado, según la siguiente escala (17):

---

(15) Decretos de 8-1-54 («B. O. E.» de 28-1-54) y 12-2-54 («B. O. E.» de 1-3-54).

(16) Fundamentalmente, Decreto de 20-7-54 («B. O. E.» de 22-8-54) y Orden ministerial de 3-8-54 («B. O. E.» de 31-8-54).

(17) Decreto de 16-6-54 («B. O. E.» de 26-7-54), art. 1.º

— Pensionistas anteriores a 1-1-1940, 300 pesetas mensuales.

• — Pensionistas posteriores a 1-1-1940 y anteriores a 1-1-1944, 200 pesetas mensuales.

— Pensionistas posteriores a 1-1-1944 y anteriores a 1-1-1954, 100 pesetas mensuales.

De desear es, repito, que este sistema se generalice para los distintos grados de incapacidad y para las pensiones causadas en favor de las familias, y que las revisiones se hagan periódicamente, al tiempo, por ejemplo, en que por el Ministerio de Trabajo se revisan (o se conceden pluses de carestía de vida sobre) los salarios mínimos contenidos en las diferentes Reglamentaciones de trabajo.

2. Se ha modificado adjetivamente el sistema de aseguramiento de las incapacidades temporales por accidentes del trabajo para «los trabajadores comprendidos en las ordenanzas laborales de trabajos portuarios», en el sentido de que los derechos derivados de las mismas se harán efectivos a través de las secciones provinciales de trabajos portuarios (18).

**B) SEGURIDAD SOCIAL COMPLEMENTARIA** (Seguros sociales obligatorios y profesionales administrados por las respectivas Mutualidades Laborales).

El año 1954 ha contemplado la organización y sistematización completa de los Montepíos y Mutualidades Laborales, habiéndose publicado un Reglamento General del Mutualismo Laboral que deja reducidas al mínimo las normas especiales reguladoras de cada uno de los Montepíos (19).

---

(18) Decreto-ley de 9-7-54 («B. O. E.» de 25-7-54), desarrollado por Orden ministerial de Trabajo de 28-10-54 («B. O. E.» de 11-11-54).

(19) Decreto de 10-8-54 («B. O. E.» de 13-9-54); Reglamento general aprobado por O. M. de Trabajo de 10-9-54 («B. O. E.» de 17-9-54); Estatutos de numerosas Mutualidades Laborales, aprobados por O. M. de Trabajo de 25-9-54 («B. O. E.» de 29-9-54).

Aparte de ello, se ha ampliado notablemente el campo de aplicación de la Seguridad Social profesional, que abarca ahora, a partir de 1 de octubre de 1954, prácticamente, a todos los trabajadores por cuenta ajena, cualquiera que sea su categoría y retribución, en la rama de la producción cubierta por la Mutualidad respectiva, con la única salvedad de fijar como tope de cotización el de 7.000 pesetas mensuales; «la parte de retribución del mutualista que exceda de 7.000 pesetas mensuales no se computará a efectos de cotización en la institución respectiva» (20).

### C) SEGURIDAD SOCIAL DE LA EMPRESA.

Como es sabido, la disposición básica sobre Plus Familiar otorga derecho a «puntos» por los ascendientes y hermanos del trabajador por cuenta ajena, siempre que vivan en compañía y a expensas de éste (21); pero esta norma había sido interpretada en multitud de ocasiones, por la Dirección General de Trabajo, en el sentido de que si el ascendiente o el hermano percibía una pensión, cualesquiera que fuesen su clase y naturaleza, esta circunstancia impedía la percepción de «puntos» por el mismo.

Esta reiterada doctrina administrativa ha sido quebrada expresamente y con carácter general: «desde 1 de abril del año en curso (1954) deberá hacerse efectivo el Plus Familiar por los ascendientes o hermanos del trabajador incluidos en el apartado c) del art. 8.º de la referida disposición (la Orden ministerial de 29 de marzo de 1946), aunque aquéllos disfruten de pensiones de cualquier cuantía y naturaleza» (22).

---

(20) Decreto de 10-8-54, art. 6.º; se entiende que continúan en vigor las disposiciones de aquellas Mutualidades que tengan señalados límites superiores de cotización.

(21) O. M. de 29-3-46, art. 8.º

(22) Resolución de la Dirección General de Trabajo de 31-3-54 («B. O. E.» de 10-4-54).

Posteriormente, se ha insistido por la Dirección General de Trabajo, en resoluciones no publicadas en el «B. O. E.», que el criterio mencionado ha sido sentado con carácter general y absoluto, y que el espíritu que ha presidido la modificación ha sido el de ampliar el círculo de los perceptores del Plus Familiar, tratando de evitar que en casos concretos la cuantía de éste fuera excesiva.

Carecemos de datos generales sobre la influencia que esta modificación ha tenido en los valores actuales del punto, aunque en los ejemplos concretos que conocemos ha sido mínima, no habiendo habido casos numerosos de reconocimiento de beneficiarios como consecuencia de esta disposición. Creemos por ello que es válido mantener las conclusiones de nuestro estudio anterior, que más o menos eran las de que, aun siendo imposible precisar el valor del punto con carácter general, dadas las enormes oscilaciones de éste de actividad a actividad, y, dentro de una actividad determinada, de empresa a empresa, un valor medio de 80 pesetas por punto, tras las alzas de los porcentajes de la nómina que forman el fondo en fines de 1953 y principios de 1954, es aceptable. Por lo que suponiendo que el trabajador que nos está sirviendo de supuesto de hecho estuviera casado y tuviera tres hijos, percibiría 640 pesetas mensuales en concepto de Plus Familiar, cantidad aproximadamente igual:

- Al 90 por 100 de sus remuneraciones directas.
- Al 56 por 100 de todas sus remuneraciones.

# PANORAMA DA PREVIDENCIA SOCIAL BRASILEIRA

por *Moacir Veloso Cardoso de Oliveira,*  
*Procurador do Ministerio do Trabalho y ex Diretor General*  
*da Previdência Social.*

A criação do sistema de Seguro social no Brasil data de 1923.

Estabelecida, inicialmente, apenas para os ferroviários, foi logo após estendida aos portuários, seguindo-se-lhes os empregados nas empresas concessionárias ou oficiais de serviços públicos (luz, gaz, carrís, telefônes, etc.), todos compreendidos no âmbito de instituições de caráter exclusivamente *territorial* - as «Caixas de aposentadoria e Pensões».

A partir de 1933, o sistema foi sendo estendido a outras classes, a saber: marítimos, aeroviários, bancários, comerciários, industriários, empregados em transportes e cargas.

Iniciou-se, desde então, sem prejuizo do sistema territorial vigente para as classes já abrangidas pelas Caixas de Aposentadoria e Pensões, o ciclo das instituições de âmbito *nacional* - os Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Também os servidores públicos civís federais, embora mantendo as características resultantes das peculiaridades do seu regime pessoal, adaptaram ao Seguro social sua instituição privativa o «Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado» (IPASE).

Em 1945, uma tentativa foi feita no sentido de unificar todo o sistema em uma só instituição nacional, estendendo a

toda a população do país um amplo regime de Seguro social, já com notas bem acentuadas de «seguridade social».

Essa tentativa que, embora chegasse a ser objeto de medida de ordem legal, não chegou a concretizar-se, devido à mudança então ocorrida na situação política do país, vem de ser agora parcialmente retomada, no sentido de uma uniformização geral do sistema, mantidas embora suas características de multiplicidade de instituições.

Com efeito, recentíssimo ato, baixado na autorização legal anterior, vem de estabelecer um «plano único de benefícios, de contribuições e de administração», para os Institutos de Aposentadoria e Pensões, que em conjunto, representam cerca de 80 % da massa segurada, ao mesmo tempo que estender o âmbito do Seguro social praticamente a toda a população do país, iniciando-se, para as novas classes amparadas, em regime facultativo, até que os estudos realizados permitam sua inclusão obrigatória, paulatinamente.

Assim sendo, o sistema de Seguro social brasileiro—ou de Previdência Social, como é preferentemente chamado—já com característicos acentuados de um plano de «seguridade social», considerando-se os segurados e os seus dependentes, calculados êstes na base média de três por segurado, segundo recentes levantamentos, abrange a cerca de 52.000.000 de pessoas, sendo, presentemente, 14.000.000 em caráter obrigatório e os restantes em caráter facultativo.

Dêste total, em números redondos, cerca de 1.400.000 compreendem-se nas Caixas de Aposentadoria e Pensões (350.000 segurados com os respectivos dependentes); 1.200.000 no Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (300.000 segurados com os dependentes); 11.400.000 nos Institutos de Aposentadoria e Pensões (2.800.000 segurados com os dependentes); todos em *caráter obrigatório*, abrangendo praticamente o conjunto das *classes urbanas* (com exceção dos empregados domésticos, um certo

número de trabalhadores autônomos—inclusive os profissionais liberais—e os componentes de outras classes não empregadas, que auferem renda de qualquer natureza).

O restante—cerca de 38.000.000, sendo 10.000.000 de exercentes de atividade remunerada com os respectivos dependentes—abrangendo as categorias urbanas acima enumeradas, não incluídas obrigatoriamente no sistema, bem como os que exercem atividades rurais, já estão, em parte, *facultativamente* filiados ou poderão filiar-se, a partir de agora, aos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

São considerados *dependentes* dos segurados, para efeito de percepção dos benefícios, sucesivamente :

- a espôsa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, quando inválidos ou menores de 18 anos, e as filhas solteiras, de qualquer condição, quando inválidas ou menores de 21 anos ;
- o pai inválido e a mãe ;
- os irmãos inválidos ou menores de 18 anos e as irmãs solteiras, quando inválidas ou menores de 21 anos.

Na falta de dependentes do primeiro grupo (esposa, marido inválido ou filhos), o segurado poderá designar, excluindo os demais grupos, como seu dependente, uma pessoa que viva sob sua dependência econômica e que, por motivo de idade, invalidez ou encargos domésticos, não puder angariar meios para o seu sustento.

Os segurados estão distribuídos por cinco Institutos e vinte e três caixas de Aposentadoria e Pensões, além do IPASE, especial para os servidores públicos civís, como vimos.

Cada Instituto abrange os componentes de uma determinada profissão ou um conjunto de profissões conexas, em todo o território nacional, indistintamente.

As Caixas são de âmbito territorial, mais ou menos limitado, compreendendo os empregados de uma determinada

empresã ou de um certo número delas, nos limites de um ou de alguns Estados. Uma, apenas, é de âmbito nacional, por exceção: a dos Serviços Aéreos e de Tele-Comunicações.

• São os seguintes os Institutos, por ordem decrescente do número de segurados, além do IPASE, já mencionado:

- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI);
- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comercia-  
rios (IAPC);
- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados  
em Transportes e Cargas (IAPETC);
- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos  
(IAPM);
- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários  
(IAPB).

As Caixas são denominadas segundo grupo profissionais, como as de «Serviços Públicos», as de «Ferroviários», a de «Serviços Aéreos e de Tele-Comunicações», ou, no caso da resultante de recente fusão de diversas, a do «Nordeste», acrescentando algumas o nome da empresa principal, como a da «Central do Brasil», da «Companhia Paulista», etc., e outras o Estado ou a Zona, como a «dos Serviços Públicos de São Paulo» a «dos Serviços Públicos da Zona Mogiana, em Campinas».

Os Institutos têm sua sede central na Capital Federal, mantendo em cada Capital dos Estados uma Delegacia e várias agências, Postos ou Representantes, nas cidades de maior densidade local de segurados.

As Caixas têm sede, algumas, em número de cinco, no Distrito Federal, e as demais nas capitais e em outras cidades do interior de diversos Estados, de acordo com a localização da maior ou das maiores empresas que lhes são filiadas. As

Caixas cujo âmbito territorial é mais extenso, têm igualmente Agências nas principais localidades.

Quer os Institutos, quer as Caixas, são entidades autárquicas, de caráter para estatal, administradas por um Presidente, nomeado pelo Presidente da República, tendo ainda um Conselho Fiscal, nos Institutos, e um Conselho Deliberativo, nas Caixas, constituído, em partes iguais, por representantes dos segurados e das empresas filiadas, uma e outros escolhidos, em geral, pelas entidades sindicais, e sob a presidência de um representante do Governo, o qual, nas baixas, é o próprio Presidente da entidade.

O custeio da Previdência Social é feito mediante a arrecadação de uma contribuição, tríplice e igual—do Governo Federal, das empresas e dos empregados—, na base de uma percentagem variável até 8 % sobre o salário dos empregados, ser limite máximo nos Institutos de Aposentadoria e Pensões, e até dez vezes o maior salário mínimo de adulto, ou seja até Cr\$24.000,00, nas Caixas.

Presentemente, essa contribuição está fixada por todas as instituições em 7 %.

Nas Caixas, existem ainda outras contribuições, como a «joia» ou contribuição inicial, a contribuição sobre os aumentos de salários e as indenizações pelo tempo de serviço anterior. Nos Institutos e na Caixa de Serviços Aéreos e Tele-Comunicações, em algum facultativo e noutros obrigatório, há ainda o prêmio do seguro de acidentes do trabalho, que já é coberto como monopólio, em alguns (IAPM, IAPTEC e CAP de Serviços Aéreos e Tele-Comunicações), e noutros é ainda feito em concorrência com as Companhias privadas de seguros.

Quanto aos *benefícios* concedidos pela Previdência Social brasileira, em bora a tendência já assinalada para a uniformização, obedecem ainda a três planos:

— um, que se pode chamar o *geral*, por abranger a cerca

- de 80 % do total dos segurados, ao qual já nos referimos de início, resultante de recente e grande reforma, aplicável aos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP);
- outro, especial para as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP);
  - o terceiro, especial para o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE).

O plano dos IAP, compreende os seguintes benefícios, chamados genericamente, nêsse plano, de «prestações».

Para os *segurados* :

- a) auxílio-doença ;
- b) aposentadoria por invalidez ;
- c) aposentadoria por velhice ;
- d) aposentadoria ordinária (com base idade reduzida e tempo de contribuição);
- e) auxílio-maternidade ;
- f) auxílio para funeral.

Para os *dependentes* :

- a) pensão por morte, ou
- b) pecúlio por morte ;
- c) dote por casamento.

Para os *segurados e os dependentes* :

- a) serviços médicos ;
- b) serviços complementares, compreendendo o «serviço social» e a «reeducação e readaptação».

O cálculo das prestações em dinheiro é feito com base em um «salário de benefício», fixado segundo a média dos «salários de contribuição» sôbre os quais o segurado haja feito

as últimas 36 contribuições mensais. Quando de valor superior a 5 vezes o maior salário mínimo vigente no país (o que importa atualmente em Cr\$12.000,00) até 10 vezes êsse mesmo salário (ou seja até Cr\$24.000,00), tomar-seão apenas 2/3 da parte que exceder àquele limite, para o cômputo do salário de benefício. Da parte que exceder a 10 vezes aquêlê salário mínimo, sómente 1/3 será computado.

O «auxílio-doença» corresponde uma renda mensal de 70 % sôbre o «salário de benefício».

As «aposentadorias» correspondem a essa mesma base com o acréscimo de mais 1 % por grupo de 12 contribuições mensais realizadas, até o máximo de 30 %.

Os «auxílios»—maternidade e para funeral—têm valor igual ao salário mínimo vigente na localidade de trabalho do segurado (máximo atual: Cr\$2.400,00).

A «pensão por morte» compõe-se de uma «quota familiar» de 30 %, rateada entre todos os dependentes, com o acréscimo de outras individuais de 10 % por dependente, calculadas sôbre o valor da aposentadoria, num mínimo global de 50 % e num máximo de 100 %.

O «pecúlio por morte» corresponde ao dobro das contribuições realizadas pelo segurado, acrescidas dos juros de 4 % ao ano, sendo devido sómente no caso em que os dependentes não tenham direito à «pensão», em virtude de morrer o segurado sem que tenha preenchido o período de carência (12 meses).

O «dote por casamento» equivale ao «valor atual, atuarialmente calculado, da quota de pensão da pensionista que contrair casamento, não podendo exceder de 60 vezes a importância da quota.

O valor dos benefícios concedidos em dinheiro deverá ser reajustado periodicamente, de acôrdo com a elevação do nível de vida (já houve diversos reajustamentos).

Os «serviços médicos» compreendem a assistência clínica,

cirúrgica, farmacêutica e odontológica, em ambulatório, hospital ou domicílio, com a amplitude que os recursos financeiros e as condições locais permitirem. A assistência médica à gestante compreenderá especialmente as formas pré-natal e durante o puerpério.

O «serviço social» promoverá, segundo técnica apropriada, o reajustamento social do segurado e dos dependentes, em correspondência com o respectivo desajustamento e consoante os recursos gerais da comunidade.

Os serviços de «reeducação e readaptação» destinam-se à recuperação dos doentes e inválidos.

Os «serviços médicos» e os de «reeducação e readaptação» serão prestados, em conjunto, por uma «comunidade de serviços», para os segurados e dependentes de todos os Institutos, na qual deverão também ser incluídos os das Caixas.

Essa «comunidade» está ainda em organização e enquanto isto os serviços médicos são prestados pelas próprias instituições.

O plano das Caixas de Aposentadoria e Pensões assemelha-se ao dos IAP, que acabamos de expôr, divergindo dêle, porém, em alguns pontos, seja na inexistência do «auxílio-maternidade», seja na concessão de condições especiais, do «auxílio-funeral», seja no valor do auxílio-doença e das aposentadorias por invalidez e de velhice, que são menos reduzidos; seja nas bases do «salário de benefício» e em alguns prazos de carência; seja nas condições da «aposentadoria ordinária» (por tempo de serviço), que são mais amplos.

Quanto ao terceiro plano, destinado aos servidores públicos civís federais, está a cargo do IPASE, o qual, sendo embora uma instituição com características gerais semelhantes aos dos IAP, mantém, entretanto, um regime de benefícios bastante diferenciado, que compreende apenas; pensão por morte e pecúlio, na base de tabelas em que tem grande influência a idade de início do seguro, sendo o tipo de pensão

também o de «quota-familiar» o de «quotas individuais»; auxílio-natalidade; assistência médica. O custeio do sistema é feito por uma contribuição de 5 % dos segurados, apenas para a assistência médica, há uma subvenção do Governo Federal, por meio de uma parte da renda do selo de educação e saúde. Note-se que não há aposentadoria—exceto quanto aos extranumerários, cujo prêmio é pago pelo Estado—nem auxílio-doença, no IPASE, porque tais benefícios são outorgados diretamente pelo Estado aos seus servidores, a título assistencial, independente de contribuição.

Do mesmo tipo que os dos demais servidores públicos civís federais são os benefícios assegurados aos servidores das autarquias federais, embora filiados aos Institutos e Caixas, no tocante à aposentadoria e à pensão. Quanto aos demais benefícios têm-nos eles idênticos aos outros segurados dessas instituições.

Quer os Institutos e Caixas, quer o IPASE, adotam, em sua gestão econômico - financeira, o regime de capitalização para os benefícios a longo prazo—a aposentadoria e a pensão—, aplicando, para êsse fim, suas reservas em diversas modalidades de operações, tais como: aquisição de títulos da dívida pública e de ações de companhias industriais garantidas pelo Governo Federal; financiamentos de imóveis; e, em proveito dos segurados, empréstimos em dinheiro (exceto o IAPI) e para aquisição, construção ou remodelação de casas de moradia, efetuando ainda a construção direta, para venda ou aluguer, de conjuntos residenciais, alguns de grande proporção, como os de Realengo, Moça Bonita e Bangú, do IAPI, e o de Olaria, do IAPC, no Distrito Federal, e inúmeros outros em São Paulo, Recife, e diversas capitais e cidades do interior de outros Estados.

O conjunto dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões está sob o contrôle, e coordenação e a orientação gerais do Ministério do Trabalho, os quais se efetivam: por meio

do Departamento Nacional da Previdência Social, como órgão administrativo e técnico, assim como jurisdicional no que respeita ao pessoal das instituições; do Conselho Superior de Previdência Social, como órgão de recurso dos assuntos de interesse dos segurados dos dependentes e das empresas contribuintes; do Serviço Atuarial, do Ministério Público do Trabalho e do Consultor Médico de Previdência Social, como órgãos técnicos, respectivamente, dos assuntos de natureza atuarial, de caráter contencioso ou de consultoria jurídica e de natureza médica.

Este exame panorâmico do sistema previdenciário brasileiro, pode ser completado ainda, com uma lembrança a respeito da existência também de instituições de Seguro social mantidas pelos Governos dos Estados e de alguns Municípios, para seus próprios servidores, fora da órbita do Governo Federal, portanto, e que seguem, em suas linhas gerais, as bases do IPASE, ou as linhas de antigo Montepio.

Não pode deixar de ser referido, outrossim, como uma das nossas formas de previdência social, embora em moldes totalmente diferentes do que ficou exposto, o Montepio das Forças Armadas, que assegura aos dependentes dos membros permanentes destas, uma pensão por morte; calculada na base de quinze vezes a contribuição mensalmente descontada dos vencimentos e que é, por sua vez, fixada de acordo com uma tabela variável conforme o posto militar do segurado.

*Dados econômico-financeiros:* Conforme dados divulgados em 1952, em números redondos, sobre uma despesa total de cerca de Cr\$7.400 milhões, pagaram os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, em seu conjunto, Cr\$5.100 milhões de benefícios, o que representa 70 % sobre o total. Daquele montante, cerca de Cr\$2.200 milhões correspondem a «aposentadorias» e Cr\$1.100 milhões a «assistência médica».

As despesas administrativas montaram a Cr\$1.000 mil-

hões, sendo que, destas, Cr\$780 milhões são relativas a pessoal, percentualmente, representam aquelas 13 % da despesa total a esta 10 %, o que não parece demasiado, no conjunto, embora, em algumas instituições isoladamente haja, na verdade, excesso de despesas nesse setor.

Tomando estes dados em percentagens sôbre a folha de salários dos segurados—índice técnico de grande valor, no caso—, considerada a base de 6 % para taxa média de contribuição (conforme as vigentes ao tempo), e uma receita de previdência de cerca de Cr\$12.000 milhões, temos que, em benefícios, foi consumida a contribuição integral paga pelos segurados e mais uma quarta parte da quota paga pelas empresas. Com pessoal, foi despendida uma quantia equivalente à percentagem de 1,2 % da fôlha de salários, ou seja, uma quinta parte da contribuição dos segurados.

No orçamento geral para 1953, as despesas previstas, nas mesmas rubricas acima indicadas, eram as seguintes: a parcela de benefícios era de Cr\$5.652.174.000,00, representando 74,7 % sôbre a despesa total. As «aposentadorias» correspondiam a 45 %, aproximadamente, da despesa com benefícios, e a «assistência médica» a cerca de 25 % da referida despesa; as despesas administrativas estavam orçadas em Cr\$1.280.177.000,00, ou seja 16,9 % da despesa total, sendo a rubrica «pessoal», naquelas compreendidas, correspondente a cerca de 13 % da despesa total.

O patromônio ou fundo de cobertura da previdência social, em seu conjunto, atingiu, em 1952, à casa dos 30 bilhões de cruzeiros.

E interessante citar-se ainda um dado, que, pode bem mostrar o volume de movimento da Previdência Social brasileira: o IAPI, a maior das instituições de previdência social, que conta com mais de 50 % do total dos segurados, pagou em 1951, *por dia*, mais de 4 milhões de cruzeiros, em benefícios, efectuando no expediente diário, mais de 20 pa-

gamentos de benefícios *por minuto*; concedeu, por dia, 489 novos benefícios, pagando benefícios de diversas naturezas a 168.312 segurados e a 164.730 beneficiários. Nesse ano apenas, de 1951, devolveu o IAPI, através de pagamentos de benefícios, aos segurados, tudo quanto deles recebeu desde 1938, ano da sua instalação até 1944, inclusive.

**II. - CRONICAS  
E INFORMACIONES**



## LA V REUNION DE LA CONFERENCIA INTER-AMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

### I.—SIMÓN BOLÍVAR, PRECURSOR.

Muy pocas capitales americanas podrían disputar a Caracas el privilegio de albergar a la V Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. No en balde es Venezuela la patria del gran Simón Bolívar, que hace más de un siglo, como recordaron muy elocuentemente varios oradores que tomaron parte en las tareas de la Reunión, había intuído con gran clarividencia la moderna doctrina de la Seguridad Social al proclamar en su mensaje al Congreso de Angostura, hoy Ciudad Bolívar, en 1819, que “el sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”

El Gobierno de Venezuela y las autoridades de todo orden han hecho verdadero honor a aquella doctrina del Libertador americano, pues tanto la legislación como las realizaciones prácticas ponen de relieve hasta qué punto se han incorporado las preocupaciones de la Seguridad Social a la obra política que tan eficazmente viene realizando el Gobierno del Coronel Marcos Jiménez.

### II.—ORGANIZACIÓN Y DELEGACIONES PRESENTES.

La organización de la Conferencia, llevada a efecto por una Comisión presidida por el Senador Dr. Rubén Corredor, fué sencillamente perfecta. Todos los servicios e instalaciones, así como la atención a los miembros asistentes a la Conferencia, merecen el más cumplido elogio. La sesión inaugural, que ha tenido lugar el día 16, presidida por el Jefe del Estado, se celebró en el salón de actos de la Biblioteca de la Ciudad Universitaria, en cuyo magnífico edificio se reunieron también los Plenos y las Comisiones de Trabajo.

La Secretaría General, los Servicios de Prensa y demás conexos funcionaron también a la perfección en el propio edificio.

Estuvieron presentes representantes de todos los países de América, excepto Haití, y los Organismos Internacionales siguientes: Organización Internacional del Trabajo, mediante delegados de su Consejo de Administración y de la Oficina; Organización de los Estados Americanos; Oficina Sanitaria Panamericana; Asociación Internacional de Seguridad Social y el Congreso Iberoamericano de Seguridad Social; representado éste por D. Víctor M. Álvarez, Director General de Trabajo de Venezuela y Jefe que fué de la Delegación de dicho país en el II Congreso Iberoamericano de Lima.

### III.—SESIÓN INAUGURAL.

En la sesión inaugural pronunciaron discursos el Dr. Carlos Tinoco Rodil, Ministro de Trabajo de Venezuela, que fué designado Presidente de la Conferencia; el Dr. Luis Alvarado, representante del Director General de la Oficina Internacional de Trabajo, y el Dr. Antonio Díaz Lombardo, Presidente del Comité Permanente de la Conferencia. La declaración oficial de la inauguración de las tareas fué hecha por el Presidente de la República.

La exposición del Dr. Tinoco en orden a la aportación venezolana a la Seguridad Social ha tenido verdadero interés, poniendo de relieve los distintos servicios sociales existentes—cuya magnificencia pudieron comprobar los Delegados en las visitas efectuadas en días sucesivos—, tales como de Medicina Física y Rehabilitación de Incapacitados, los Centros Asistenciales del Seguro, en especial el de la Guaira; la Casa Sindical de Caracas, la Ciudad Vacacional de los Caracas y las viviendas para las clases media y obrera.

El discurso del Dr. Alvarado expresó la disposición de la O. I. T. de contribuir al fortalecimiento, mejora y extensión de la Seguridad Social de los países americanos, inspirándose en los grandes ideales del bienestar humano, y el Dr. Díaz Lombardo expuso las líneas generales de la obra que ha venido realizando el Comité, que se concreta más adelante al hacer referencia al informe presentado.

### IV.—INFORME DEL PRESIDENTE DEL COMITÉ PERMANENTE.

Comenzó la Conferencia sus tareas de trabajo propiamente dicho con la discusión del informe presentado por el Presidente del Comité Permanente Interamericano, Dr. Antonio Díaz Lombardo, de Méjico.

En dicho informe se examinan con detenimiento las funciones de la Conferencia desde la IV Reunión, que ha tenido lugar en Méjico en 1952, haciéndose un análisis de las vicisitudes relativas a la colaboración del Comité Permanente con la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización de Estados Americanos, señalándose que la Oficina ha mantenido la ayuda económica que había venido prestando y la de sus expertos y funcionarios en la actuación del Comité, haciendo especial mención del traslado de la Secretaría General a la ciudad de Méjico en el mes de noviembre de 1952.

En el propio informe se detallan las distintas reuniones de la Comisión Ejecutiva del Comité Permanente, y se da cumplida referencia de los trabajos relativos a la formulación del anteproyecto de Estatutos y Reglamento de la misma. Con referencia concreta a las labores de la Secretaría General, mediante publicación de estudios técnicos, utilizando al efecto la colaboración de los expertos de los distintos países de América y de las Instituciones de Seguridad Social, se da cuenta en el informe de los dos Seminarios que se han llevado a cabo: en Río de Janeiro en septiembre de 1952 y en Ciudad de Panamá en enero de 1954. En el primero de dichos Seminarios los temas hicieron referencia a identificación e inscripción de asegurados, inscripción de los empleadores, recaudación de cotizaciones, cuenta individual de asegurados, verificación de las condiciones generales para el derecho a las prestaciones, y estadísticas.

El Seminario de Ciudad de Panamá se dedicó a temas concretos de Seguridad Social en los países centroamericanos y en el Caribe, en coordinación con las soluciones técnicas aportadas por los expertos de la Oficina Internacional del Trabajo, de modo principal, respecto de la mecanización de los registros, control de los servicios médicos y problemas generales.

En el Informe se hace también mención a las publicaciones de la Conferencia y al intercambio de funcionarios, de tanta importancia para el progreso de la Seguridad Social de los distintos países.

En la discusión del informe, en la que intervinieron la mayor parte de los Jefes de las Delegaciones presentes, el representante de la Organización de Estados Americanos, el de la Asociación Internacional de Seguridad Social y el de la Sociedad Internacional de Derecho Social se hicieron resaltar los progresos alcanzados en los distintos países americanos en el área de la previsión y asistencia social en los últimos años, poniéndose de manifiesto la eficacia de la cooperación internacional, y señalándose al propio tiempo la necesidad de una más perfecta coordi-

nación entre las distintas instituciones y organismos que trabajan en este campo.

#### V.—TEMAS TÉCNICOS Y CONCLUSIONES.

La agenda de la Conferencia comprendió, además del informe general, otros tres temas: "Edad de retiro en el Seguro de Vejez", "Habitación y Seguridad Social" y "Formación y selección de personal y aspectos de la mecanización de los servicios de instituciones de Seguridad Social".

Del estudio del tema "Edad de retiro en el Seguro de Vejez" se encargó la Comisión A, que fué presidida por el Dr. Gregorio Avila, de El Salvador, actuando de Relator el Licenciado Alvaro Vindas, de Costa Rica.

Dicha Comisión trabajó sobre un interesante informe preparado al efecto por la Oficina Internacional del Trabajo, estando asistida a este respecto del técnico de la mencionada Oficina Dr. Antonio Zelenka.

El estudio realizado por la Comisión afectó realmente a todos los problemas relacionados con el Seguro de Vejez, preconizándose en sus conclusiones que debe hacerse extensiva esta forma de previsión a toda la población asalariada, en lo posible conforme a un régimen general, y que la edad mínima al efecto, que no ha sido fijada concretamente, debe ser determinada de modo que permita adecuada protección a los trabajadores cuya capacidad haya disminuído por razón de su edad, y que les garantice un justo período de reposo al cabo de sus largos años de labor. En las conclusiones se recomienda en forma muy especial a los países americanos el cumplimiento del Convenio número 102 sobre Norma mínima de Seguridad Social. Se establece también que el importe de la pensión debe asegurar un nivel de vida adecuado, incrementándose dicho importe cuando el trabajador haya estado asegurado un tiempo superior al mínimo exigido, considerándose deseable que en la determinación de la cuantía de la pensión se tenga en cuenta la situación familiar del beneficiario. Asimismo se pronuncia esta Comisión porque las pensiones se revisen en su cuantía cuando se produzca una variación sensible en el nivel de salarios.

Del tema relativo a "Habitación y Seguridad Social" se ocupó la Comisión B. La Presidencia de la misma recayó en el Dr. Humberto Capelli, de la Delegación Argentina, siendo Relator el Dr. Roberto Sánchez Rivas, de la Delegación de Venezuela. Fué asistida dicha Comisión por el representante del Centro Interamericano de Vivienda, David Vega Christie. Tomó como base la Comisión para efectuar sus estu-

dios y establecer las oportunas conclusiones el informe que había preparado la Delegación de Venezuela, teniéndose en cuenta también otros trabajos presentados por Méjico, Panamá y la República Dominicana. Las conclusiones de la Comisión B fueron esencialmente que las instituciones de Seguridad Social de los países de América colaboren a la solución del problema de la vivienda, de interés social, mediante la inversión de la mayor cantidad de fondos que dichas instituciones puedan destinar a colocaciones a largo plazo. Se estableció que dichas inversiones deben hacerse preferentemente en forma de empréstitos o de otras modalidades de inversión recuperables, a través de organismos encargados específicamente de atender al problema de la vivienda, con garantía de rentabilidad, debiendo cuidarse de compensar el perjuicio que podría significar esta clase de inversiones como consecuencia de las devaluaciones monetarias, enunciándose el sistema de empréstito con opción de cambio, como forma más adecuada a este fin.

Del tema de "Preparación y selección de personal y aspectos de la mecanización de las instituciones de la Seguridad Social" se ocupó la Comisión C, presidida por el Ingeniero D. Luis Somoza, de Nicaragua, y de la que fué Relator el también Ingeniero Jesús Rodríguez, de Méjico. Fué asistida técnicamente por el Secretario General de la Sociedad Internacional de Seguridad Social, Leo Wildman.

La Comisión ha tenido en cuenta en sus deliberaciones y estudios los trabajos presentados por las Delegaciones de Colombia, Guatemala, Méjico y la República Dominicana.

Las conclusiones establecidas por la referida Comisión fueron fundamentalmente recomendar que en la admisión de empleados se apliquen pruebas de aptitud psicofísicas y de competencia profesional. Que las propias instituciones elaboren una ficha biotipológica de sus empleados y que les dé facilidades para su perfección y especialización. Se recomienda también que las organizaciones internacionales relacionadas con la Seguridad Social intensifiquen la asistencia técnica mediante cursos de perfeccionamiento y otorgamiento de becas. Se concretó asimismo la procedencia de incluir una Cátedra de Seguridad Social en los Centros de Enseñanza Superior, en especial los relativos a Medicina y Enfermeras.

Al propio tiempo fué acordado, dada la importancia de la aplicación de los sistemas mecanizados a las labores técnico-administrativas, que la Secretaría General de la Conferencia, utilizando la colaboración de los organismos internacionales de Seguridad Social, organice un Seminario para el estudio de estos sistemas.

Las conclusiones de las Comisiones técnicas fueron aprobadas por unanimidad en los Plenos correspondientes, después que los Relatores hicieron una breve exposición de las mismas.

#### VI.—SESIÓN DE CLAUSURA.

En la sesión de clausura hizo uso de la palabra en primer término el Sr. Nicasio Silveira, representante de Cuba ante el Comité Permanente de Seguridad Social, que glosó lo mucho que habían visto y admirado durante los días de la Conferencia los Delegados que tomaron parte en la misma, haciendo un cumplido elogio de su organización y de cuantos participaron en sus tareas.

El Sr. González Barros, Delegado gubernamental del Consejo de Administración de la O. I. T., hizo uso también de la palabra, felicitándose por la preocupación que existe en toda América por los ideales de Seguridad Social, cuyas realizaciones adquieren cada día más importancia, expresando que “estamos empeñados en la defensa de una raza, de una concepción de justicia encarnada en las convicciones religiosas de Cristo, que han fructificado particularmente en esta América, esperanza de la comunidad universal”.

El discurso oficial de clausura fué pronunciado por el Dr. Aurelio Otañes, Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, quien puso de relieve que la reunión había constituido prueba bien clara de la importancia cada vez mayor de las relaciones de interdependencia entre las naciones, en las que se forma un concepto nuevo del derecho internacional, felicitando cordialmente a todos los Delegados por los halagüeños resultados conseguidos, y haciendo votos por el bienestar y la prosperidad de cada uno de los países que participaron en la Conferencia.

Cuantos hemos tenido la dicha de asistir, aun cuando no haya sido más que como observadores, a las jornadas interamericanas de Caracas, no las olvidaremos fácilmente.

Con ser muy interesantes los temas técnicos tratados, de los que brevemente hemos dejado hecha mención, insertándose el texto literal de las conclusiones correspondientes al final de esta crónica, todavía ha llamado más nuestra atención tanto el espíritu de cooperación internacional, la comprensión y el propósito de acción eficaz que caracterizó a todas las intervenciones, como las espléndidas realizaciones consecui-



das en Venezuela en un número de años sorprendentemente breve, que da la exacta medida de la vitalidad, el empuje y la decisión en beneficio de la Seguridad Social de ese país, uno de los más ricos del mundo y de los que mejor ha logrado comprender hasta qué punto la justicia social es base y fundamento no sólo de la paz, sino también de la prosperidad general.

## RESOLUCIONES Y RECOMENDACIONES DE LA V REUNION DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

### EDAD DE RETIRO EN EL SEGURO DE VEJEZ.

#### CAPITULO I.—*Campo de aplicación.*

1. Para que un sistema nacional de Seguridad Social alcance su objetivo final es indispensable esforzarse por extender la protección por vejez al total de la población, teniendo como objetivo primordial amparar a los asalariados sin distinción de profesión, edad, sexo, nacionalidad o remuneración. Dadas las realidades económicas, sociales y administrativas de los países del Continente, las extensiones deben ser sucesivas.

2. La ampliación del sistema del Seguro de Vejez debe hacerse de preferencia a base de un régimen general, y no de la implantación de regímenes de carácter especial.

3. A los países en los que actualmente no exista régimen general de pensiones de vejez se recomienda dar preferencia a un régimen general y evitar la creación de sistemas por profesiones.

Se observa que la aceptación del principio de un régimen general no implica la necesidad de introducir dicho régimen de inmediato para todos los trabajadores del país, y que, al contrario, podría ser aconsejable proceder por etapas.

4. En los países en que exista multiplicidad de regímenes de Seguro de Vejez, es deseable dictar las disposiciones necesarias para garantizar la conservación de los derechos en curso de adquisición cuando un asegurado pasa de un régimen a otro, con el fin de que su pensión, incluyendo su cuantía, corresponda a la totalidad de sus años de trabajo en diversas ocupaciones.

Se recomienda también adoptar las medidas necesarias para esta-

blecer una coordinación adecuada entre los organismos aseguradores, especialmente en lo que concierne a la protección básica.

5. Cuando la situación especial de una categoría de trabajadores justifique condiciones más benignas para el derecho a las prestaciones que las exigidas por el régimen general—por ejemplo, los trabajadores en empleos penosos, difíciles o notoriamente insalubres—, la protección básica asegurada en el régimen general podría mejorarse con un régimen complementario particular para dicha categoría, financiado separadamente del régimen general.

El régimen complementario antes mencionado puede basarse sea en un contrato colectivo entre las organizaciones de los trabajadores y de los patronos o en una ley especial. El seguro complementario contractual, así como todo otro esfuerzo de previsión individual, se considera aconsejable para completar la protección garantizada por la legislación nacional.

## CAPITULO II.—*Edad mínima para el derecho a pensión.*

6. La fijación de la edad a la que debe otorgarse la pensión por vejez es uno de los asuntos de mayor importancia, tanto en la planificación del régimen de pensiones como en los aspectos generales del sistema nacional en Seguridad Social. Es, a su vez, un asunto de los más difíciles, y en el que deben tomarse en cuenta varias consideraciones, particularmente la situación demográfica, económica y social de la categoría de las personas protegidas y del país en su conjunto.

Se reconoce que la edad mínima debe determinarse de tal manera que permita una protección adecuada a los trabajadores cuya capacidad de trabajo ha disminuido por razón de su avanzada edad y que garantice un justo período de reposo al cabo de sus largos años de labor, todo esto compatible con la contribución social que el trabajador debe prestar a la sociedad. Se reconoce también que la fijación de la edad mínima tiene repercusiones muy importantes en el costo del régimen de pensiones y, consecuentemente, sobre la economía nacional, que es la que soporta las cargas de tales regímenes. Por su parte, todas estas disposiciones y otras afines afectan al mercado del trabajo y a la mano de obra nacional.

Se admite que la evolución permanente de la vida económica y social de los países americanos, y en particular el ritmo actual de la industrialización, cambian la importancia de los elementos arriba mencionados, de tal manera que bien puede ser que una solución dada en

una época necesite revisión en el futuro. Lo anterior obliga a mantener la mayor prudencia en la planificación de estos regímenes, en vista de que es sumamente difícil cambiar disposiciones tan importantes como éstas de la edad mínima para el derecho a pensión. A más de esto, no siempre están disponibles todas las informaciones necesarias respecto a los distintos aspectos del problema de las pensiones de vejez; por estas razones, hay soluciones del momento que son a veces empíricas, inspiradas y basadas, por lo general, en tradiciones, unas buenas y otras malas.

7. Se hace mención al hecho de que la disminución en la capacidad de trabajo causada por la edad avanzada no es siempre la misma para todos los individuos. Se reconoce que la profesión, el ambiente, la disposición individual y otros aspectos; constituyen elementos que determinan mengua en la capacidad para el trabajo; por esta razón, puede suceder que la edad mínima general, aun determinada racional y adecuadamente, resulte no satisfactoria en ciertos casos particulares.

Con el objeto de que aquellos trabajadores que aún no hayan alcanzado la edad mínima para el derecho a pensión de vejez y que a causa de un desgaste general prematuro necesiten retirarse, se considera necesario y oportuno que se implante un programa que provea recursos económicos a los inválidos, así como un plan de rehabilitación para los mismos.

A más de lo anterior, se recomienda que se examine cuidadosamente la posibilidad de otorgar pensiones también en aquellos casos en que el trabajador, sin estar inválido, sufra, dentro de unos pocos años anteriores a la edad mínima para el derecho a la pensión de vejez, de una ineptitud física o mental que constituya un impedimento grave para obtener un nuevo empleo compatible con su formación profesional.

Conviene estudiar la posibilidad de que esto mismo se haga extensivo a aquellos trabajadores de edad avanzada que, al perder su empleo dentro de unos pocos años anteriores a la edad mínima, por condiciones específicas de ciertas profesiones o regiones, se vean forzados a un paro involuntario durante largo tiempo.

Es deseable también, cuando ello sea posible, una edad mínima más baja para trabajadores ocupados en empleos penosos, difíciles o notoriamente insalubres, de acuerdo con lo mencionado en la conclusión quinta.

8. La situación económica general, la situación económica y social de los trabajadores, así como las tradiciones, varían sensiblemente de uno a otro país. Por su parte, el orden de prioridades que en determi-

nado país se sigue en la política social y en la Seguridad Social no es el mismo que en los demás. Por tales razones, no parecería oportuno recomendar una edad mínima común para todos los países. No obstante, se recomienda en forma muy especial que los países americanos continúen cumpliendo con los requisitos del Convenio número 102 sobre Norma Mínima de Seguridad Social, adoptado por la 35.<sup>a</sup> Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1952), a efecto de que dicha edad mínima no sea superior a sesenta y cinco años. Se recomienda que la determinación de la edad mínima, así como cualquier modificación, se realicen con la mayor prudencia, y que las decisiones se basen en estudios financieros, económicos, demográficos y sociológicos para que las autoridades legislativas puedan darse cuenta de las consecuencias probables de sus decisiones.

9. La edad mínima para el derecho a pensión no debe, de ninguna manera, considerarse como edad de retiro obligatorio. El retiro obligatorio puede resultar lesivo para el trabajador afectado tanto en su aspecto económico como en el moral, al verse eliminado de la vida activa. Para garantizar la libertad y dignidad personales del trabajador y su bienestar, debe dejarse a voluntad de éste la decisión de trabajar o retirarse. Este concepto es también de especial importancia para la economía nacional, particularmente en períodos de pleno empleo.

10. La pensión de vejez, como toda otra prestación de Seguridad Social en dinero, tiene por objeto garantizar al pensionado los recursos de vida adecuados cuando, por falta no imputable a éste, pierda los ingresos de su trabajo. Resulta de este principio que la pensión de vejez debe otorgarse a condición de que el interesado se retire del trabajo regular lucrativo. Esta condición no excluye ni debe excluir la posibilidad de que el pensionado efectúe los trabajos que le proporcionen pequeñas ganancias ocasionales, con el propósito de que no quede absolutamente eliminado de la posibilidad de trabajar, aunque sea tan sólo para su satisfacción. Finalmente, debe recordarse que la condición del retiro del trabajo lucrativo puede perder efectividad después de que el trabajador haya sobrepasado, por un número determinado de años, la edad mínima.

### CAPÍTULO III.—*Tiempo de calificación para el derecho a pensión.*

11. Cuando el régimen de pensiones de vejez esté limitado a ciertas categorías de la población y financiado en su totalidad o en parte por las contribuciones de los asegurados y sus empleadores, es natural que

el derecho a pensión dependa de la prueba de que el interesado pertenece a la categoría de personas protegidas. Por esta razón, el derecho a pensión de vejez se condiciona al tiempo mínimo de empleo o de seguro. Se reconoce que, dada la naturaleza del régimen de pensiones de vejez, dicho período mínimo debe ser suficientemente largo, normalmente mayor que el exigido para otros riesgos, como invalidez o muerte.

12. La condición de cumplir un tiempo mínimo de calificación suficientemente largo puede ocasionar perjuicio a personas de edad avanzada que pertenezcan a grupos amparados por el régimen, al iniciarse éste, dado que el número de años probable durante los cuales dichas personas podrían continuar trabajando vendría a ser inferior al tiempo mínimo de calificación. Por esta razón, es deseable, al iniciarse todo régimen de pensiones de vejez, prever disposiciones especiales en favor de dichas personas que permitan otorgarlas a base de períodos de calificación menores que el normal.

13. Cuando en el país exista régimen de Seguro Obligatorio respecto a riesgos a corto plazo, es deseable que los períodos de incapacidad temporal causada por enfermedad, accidente o maternidad se tomen en cuenta para el cómputo del tiempo mínimo de calificación en el seguro de pensiones.

Cuando el sistema nacional de Seguridad Social no prevea pensiones de invalidez, es deseable tomar medidas para que los períodos de incapacidad permanente no perjudiquen el derecho a pensión de vejez.

14. Cuando el sistema nacional no ampare la totalidad de la población, sería deseable permitir a aquellos trabajadores que pierdan su calidad de asegurados obligados continuar voluntariamente en el régimen obligatorio de pensiones, y contemplar para este derecho las condiciones del caso que aseguren a tales personas la protección adecuada, sin aumentar el costo de las otras categorías aseguradas obligatoriamente.

#### CAPITULO IV.—*Cómputo del importe de la pensión.*

15. El monto de la pensión de vejez debe ser determinado de tal manera que cumpla con su función esencial, tendiente a garantizar al pensionado los recursos adecuados para un nivel de vida conveniente.

En los países americanos las escalas de salarios o ganancias son bastante extensas, y este hecho justifica el que el monto de la pensión se relacione con el salario o ganancia del interesado.

16. Cuando el monto de la pensión se relaciona con el tiempo ase-

gurado o de trabajo, es deseable que exista un monto básico que se fije independientemente del tiempo citado y que asegure un nivel de vida adecuado. Sobre este monto básico conviene prever aumentos proporcionales al tiempo asegurado o de trabajo que sobrepase un período inicial suficientemente amplio. Esta fórmula, por una parte, garantiza un mínimo de protección, y por otra, permite mejorar dicho mínimo a base de la duración de su tiempo de trabajo.

17. Es deseable que al fijarse el monto de la pensión se tome en cuenta también la situación familiar del beneficiario, y en particular el número de hijos a cargo. El monto de aumentos por cargas familiares debe ser independiente del tiempo asegurado y, en lo posible, del salario individual.

18. Dado que las pensiones de vejez forman parte importante del sistema nacional de Seguridad Social, conviene fijar con el mayor cuidado los montos mínimos y máximos de dichas pensiones. En un régimen contributivo de pensiones, el monto máximo puede determinarse indirectamente a través de las disposiciones que rigen el tope de los salarios asegurados.

19. Para que un régimen de pensiones pueda cumplir con su función social es preciso hacer todos los esfuerzos posibles para que se mantenga el valor real de las pensiones otorgadas. En consecuencia, es deseable proceder a una revisión de los montos de pensiones cuando se produzca una variación sensible en el nivel general de los salarios causada por el alza del costo de vida.

#### CAPITULO V.—*Inestabilidad del conjunto de los asegurados.*

20. Los regímenes de pensiones en la mayor parte de los países americanos están todavía en su época inicial, y amparan solamente ciertas categorías de trabajadores. Esto hace que se observe un movimiento muy fuerte de ingresos, egresos y reingresos de asegurados. Este movimiento está, en la época actual, acentuado por el ritmo de la industrialización, que origina migraciones entre el campo y los centros urbanos o regiones de concentración industrial. Se observa que sólo una fracción de los asegurados tiene una carrera completa de seguro desde el primer día de trabajo hasta el día del otorgamiento de la pensión, y que gran parte de ellos revisten un carácter de intermitentes u ocasionales.

21. Aunque el régimen de pensiones debe ser concebido de manera que corresponda a las necesidades de trabajadores permanentes que mantengan su calidad de asegurados activos durante toda su vida de labor.

el régimen debe también garantizar una protección adecuada a los asegurados intermitentes. La solución debe tomar en cuenta diversos aspectos sociales, financieros y administrativos, y cumplir los requisitos básicos siguientes:

- a) Garantizar protección al mayor número posible, y
- b) No comprometer el equilibrio financiero del régimen.

### HABITACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.

#### *Resolución 1.<sup>a</sup>*

“En vista de la naturaleza y de la magnitud del problema de la vivienda para los sectores económicamente débiles de las poblaciones latinoamericanas, y en atención a que el mejoramiento de las condiciones de la habitación coadyuva al mejor cumplimiento de las finalidades de la Seguridad Social, en los aspectos sanitarios y económicos aparece manifiesta la conveniencia de que las instituciones de Seguridad Social colaboren a la solución de dicho problema de la vivienda.

Una de las formas más efectivas de colaboración consiste en la inversión en programas de fomento y mejoramiento de la vivienda de interés social, de la mayor cantidad de fondos que las instituciones de Seguridad Social estén en capacidad de destinar a colocaciones a largo plazo, asignando prioridad a estas inversiones inmediatamente después de las que se deben hacer en servicios específicos de la propia Seguridad Social, de acuerdo con la legislación y organización adoptadas en cada país.”

El delegado de los Estados Unidos de Norteamérica dejó constancia de su inconformidad con esta Resolución, por el hecho de que los fondos de las instituciones de Seguridad Social norteamericanas no pueden ser invertidos en programas de vivienda, por impedírsele expresas disposiciones legales. Esta salvedad debe hacerse extensiva a todas las demás resoluciones que se refieran a la inversión de fondos de la Seguridad Social en programas de vivienda.

#### *Recomendación 1.<sup>a</sup>*

Antes de entrar a considerar la 2.<sup>a</sup> conclusión del Informe de Venezuela, la Comisión aceptó la siguiente recomendación propuesta por Honduras:

“En vista de que las instituciones de Seguridad Social no pueden ser más que coadyuvantes en la solución del problema de la vivienda, y que éste, por su naturaleza y magnitud, debe ser objeto de especialísima atención para los Gobiernos americanos, se resuelve recomendar que los Estados miembros de la Conferencia que aún no las tengan, procuren la formación en sus respectivos países de entidades nacionales encargadas específicamente de la solución de dicho problema de la vivienda o de una adecuada coordinación en los países en que hubiere más de un organismo público encargado de tal problema.”

#### *Resolución 2.<sup>a</sup>*

“Los fondos que las instituciones de Seguridad Social dediquen al fomento y mejoramiento de la vivienda deberían de preferencia ser invertidos en forma de empréstitos o de otras modalidades de inversión recuperable y redituable, a través de las entidades nacionales o, en general, de orden público encargadas específicamente sea de la solución del problema de la vivienda de interés social, sea del fomento de servicios públicos o comunales que favorezcan la solución de dicho problema.”

#### *Resolución 3.<sup>a</sup>*

Se adoptó como Resolución 3.<sup>a</sup> la primera parte de la conclusión número 3 del Informe de Venezuela, según el siguiente texto:

“La inversión de fondos de la Seguridad Social que se efectúe en la forma indicada en el numeral anterior, debería contar con la garantía y respaldo del Estado, tanto para la recuperación oportuna de los capitales invertidos como de los intereses computados a una tasa suficiente de acuerdo con las bases técnico-financieras de la Seguridad Social, y sin perjuicio de las garantías usuales que los propios organismos encargados de la vivienda pudiéser ofrecer.”

#### *Resolución 4.<sup>a</sup>*

“Los organismos nacionales o, en general, de carácter público encargados del problema de la vivienda, y que reciban colaboración económica de la Seguridad Social, deberán garantizar a su vez que los núcleos de población integrados en el campo de protección de la Seguridad Social se beneficien directamente, en adecuada proporción, del

mejoramiento de las condiciones de la vivienda, lo cual puede hacerse efectivo sea mediante la ubicación y destino de los inmuebles u obras a construirse, sea mediante procedimientos de adjudicación, o también de selección de locatarios en los edificios de renta.

De manera particular, y a fin de atender la necesidad creciente de viviendas de los trabajadores y de abaratar los gastos de transporte en el presupuesto familiar, se recomienda construir unidades de habitación que ofrezcan el más fácil acceso y la menor distancia a los centros de trabajo, dentro de una planificación que responda a los económicos, sociales y de interés de los respectivos grupos afectados y que garantice las mejores condiciones de higiene y comodidad, así como la atención de las necesidades comunales.”

#### *Resolución 5.ª*

“Con el mismo propósito de beneficiar directamente a los núcleos de población integrados en el campo de protección de la Seguridad Social, los organismos nacionales o, en general, de carácter público encargados del problema de la vivienda que reciban colaboración económica de fondos de la Seguridad Social deberán señalar plazos de amortización suficientemente largos y tasas de interés suficientemente bajas, en el caso de viviendas que se concedan en venta, con miras a procurar, como aspiración, que las cuotas dedicadas a la vivienda no sobrepasen de una cuarta parte de los ingresos familiares. Para el caso de viviendas dadas en arrendamiento, se recomienda que el monto de la locación no sobrepase, como máximo, de una quinta parte de dichos ingresos.”

#### *Resolución 6.ª*

Se adoptó como Resolución 6.ª la primera parte de la conclusión número 5 del Informe de Venezuela, en los siguientes términos:

“En los países en que no existan organismos públicos encargados especialmente de la solución del problema de la vivienda de interés social, o en aquellos casos en que no fuese aceptable a las instituciones de Seguridad Social efectuar sus inversiones a través de dichos organismos y tuvieren que encargarse por sí mismas de programas de fomento y mejoramiento de la vivienda en favor de la población asegurada, deberían orientar su acción de modo que constituya en forma efectiva a la solución del problema para los núcleos de la población asegurada que tienen menos posibilidad de conseguir una vivienda higiénica y cómoda por sus propios medios.”

La segunda parte de la conclusión número 5 del Informe de Venezuela se sustituyó por la siguiente:

“Las instituciones de Seguridad Social, en las inversiones que hagan directamente en fines de la vivienda, deberán adoptar plazos largos y bajas tasas de interés hasta donde sean compatibles con su organización financiera en los créditos que concedan para la adquisición de vivienda propia y regular las cuotas de locación en las que den en arrendamiento, de modo de procurar que la parte del presupuesto familiar que se dedique al pago de la habitación no sobrepase los límites mencionados en la Resolución 5.<sup>a</sup>”

#### *Resolución 7.<sup>a</sup>*

“Se invita, por último, a considerar la conveniencia de que en colaboración con los servicios de estudio e investigación de los organismos encargados específicamente del problema de la vivienda de interés social, las instituciones de Seguridad Social, a través de sus propios servicios sociales y de investigación, presten atención a las condiciones de la vivienda de la población asegurada, con miras a un mayor conocimiento del problema y de sus relaciones con las finalidades propias de la Seguridad Social.”

En su sesión final la Comisión aprobó la siguiente Resolución:

“Teniendo en consideración que la inversión de fondos de la Seguridad Social en programas de fomento y mejoramiento de la vivienda de interés social, a través de las entidades de orden público encargadas específicamente de esta última finalidad, resta a las instituciones de Seguridad Social disponibilidades para efectuar colocaciones en valores de rendimiento variable, colocaciones que les permitirían contrarrestar en alguna medida los perniciosos efectos que la pérdida del valor adquisitivo de la moneda ejerce sobre las reservas de la Seguridad Social; en atención a que este hecho, a su vez, limita las posibilidades de las instituciones de Seguridad Social de adoptar medidas para el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las prestaciones pecuniarias; se resuelve recomendar a los países miembros de la Conferencia la necesidad de que, como una de las formas prácticas de hacer efectiva la responsabilidad que incumbe a los Poderes Públicos en el cabal cumplimiento de los objetivos de la Seguridad Social, se tenga en cuenta al señalar la participación económica estatal al financiamiento de la Seguridad Social el cólumen de reservas invertidas en fines de la vivienda de interés social, con el propósito de arbitrar una adecuada manera de

compensar el desfinanciamiento ocurrido en las reservas invertidas en viviendas por efecto de la mencionada devaluación monetaria. Se mencionan los empréstitos con opción de cambio como una de las fórmulas más adecuadas para realizar este propósito.”

## FORMACION Y SELECCION DE PERSONAL Y ASPECTOS DE LA MECANIZACION DE LOS SERVICIOS DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

### *Recomendaciones:*

I) Se recomienda a las instituciones de Seguro Social que en la admisión de empleados se apliquen pruebas de aptitud psicofísicas y de competencia profesional, regidas por cuadros o cuestionarios de requisitos y conocimientos mínimos, que deben formularse de acuerdo con las circunstancias de cada país y por comisiones especializadas.

II) Que las instituciones de Seguro Social procuren elaborar una ficha biotipológica de sus empleados, actualizando sus datos mediante exámenes periódicos, para que a los de nuevo ingreso se les asigne trabajo de acuerdo con sus aptitudes psicofísicas, y a los ya existentes se les vaya ubicando también de conformidad con tales aptitudes, a medida que las circunstancias lo vayan permitiendo.

III) Que se procure incluir una cátedra de Seguridad Social en los centros de enseñanza superior, especialmente de Medicina y Enfermería, en aquellos países cuyo régimen de Seguro Social comprenda las ramas de enfermedad y maternidad.

IV) Que las instituciones de Seguro Social den las facilidades necesarias a su personal para su especialización y perfeccionamiento, mediante la organización de cursos o el otorgamiento de becas.

V) Que las organizaciones internacionales relacionadas con la Seguridad Social, dentro de sus programas de asistencia técnica a las instituciones de Seguro Social, intensifiquen la organización de cursos de perfeccionamiento y el otorgamiento de becas.

VI) Que para una mayor eficacia en sus servicios, las instituciones de Seguro Social realicen un constante intercambio de funcionarios técnicos, bien sea por intermedio de la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social o mediante acuerdos privados entre instituciones, en cuyo caso deberán hacerse del conocimiento de dicha Secretaría.

VII) Que las instituciones de Seguro Social organicen cursos intensivos de aprendizaje para su personal, con el propósito de capacitarlo tanto en los aspectos generales como en los particulares de cada labor.

VIII) Que para lograr la indispensable adaptación de los funcionarios profesionales servidores de instituciones de Seguro Social, organicen éstas, con carácter obligatorio, cursos intensivos y conferencias sobre la doctrina de la Seguridad Social en general y sobre los problemas de la institución en particular.

IX) Que como necesario complemento a la selección, capacitación y adaptación del personal de instituciones de Seguro Social, se implanten sistemas de protección, de acuerdo con las circunstancias de cada país, que le garanticen estabilidad en sus puestos, remuneraciones adecuadas, ascensos y demás estímulos de carácter social, económico y cultural.

#### *Resolución.*

Dada la importancia que reviste la aplicación de los sistemas mecanizados a las labores técnico-administrativas de las instituciones de Seguro Social, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social encarga a la Secretaría General que, con la colaboración de los organismos internacionales que considere pertinente, organice un Seminario cuyo fin principal sea el estudio de estos sistemas.

VÍCTOR FERNANDEZ GONZALEZ

## PRIMER CONGRESO MUNDIAL DE PREVENCIÓN DE ACCIDENTES DE TRABAJO

(Roma, abril de 1955)

En los primeros días de abril se ha celebrado en Roma el I Congreso Mundial de Prevención de Accidentes de Trabajo, organizado por el Ente Nazionale per la Prevenzione degli Infortuni (E. N. P. I), con el concurso de la Oficina Internacional del Trabajo (B. I. T.) y de la Asociación Internacional para la Seguridad Social (A. I. S. S.).

El Congreso ha tenido lugar bajo el alto patronato de S. E. el Presidente de la República italiana y del Ministerio de Trabajo y de la Previsión Social de dicho país, habiendo asistido al mismo más de quinientos congresistas, representantes de treinta y seis naciones.

España estaba representada por el Ingeniero industrial e Inspector General de Trabajo, **D. Federico Martos de Castro**, por el Ministerio de Trabajo; por el Ingeniero industrial **D. Pedro Arana**, de la Mutualidad de Productores de Seguros Sociales, y por **D. Juan Uña**, Secretario de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social.

Las ponencias oficiales del Congreso han sido las siguientes:

- 1) "Reglamentación de los Comités de Seguridad en los principales países", Ing. Yvon Verwils e Ing. F. Mercx.
- 2) "Funciones, métodos y resultados de los Comités", Sir Edmon Perrin.
- 3) "Prevención de los accidentes de trabajo en la agricultura", Dr. Gotardo C. Pedemonte.
- 4) "La seguridad de las máquinas y función de los constructores de las mismas", Ing. D. Kremer.
- 5) "Función de los factores ambientales, y especialmente del color empleado en los locales de trabajo, en la prevención de los accidentes", Sr. Faber Birren.
- 6) "El factor humano y la seguridad", Rvdo. P. Agostino Gammelli.
- 7) "Educación y formación profesionales", Sr. H. R. Payne.
- 8) "La Seguridad Social y la prevención de los accidentes de trabajo", Sr. Adimer Texier, y

9) "La colaboración internacional en el campo de la Seguridad", Sr. E. Pelow.

Sobre los temas tratados en las mencionadas ponencias se presentaron más de cien comunicaciones, y entre ellas dos españolas: "Organización y funcionamiento de los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo en España", del Sr. Martos, y "Consideraciones sobre la tutela médica del obrero", del Dr. Más-Guindal.

Como anexo al Congreso, se ha celebrado una Exposición de material de propaganda y publicaciones, presentado por algunos de los países asistentes, entre los cuales figuraba un "stand" español del Ministerio de Trabajo, y de material de protección personal contra accidentes, ofrecido por fabricantes o suministradores de dicho material.

Los temas abordados por el Congreso y los trabajos desarrollados por el mismo han revestido un gran interés, al propio tiempo que este I Congreso Mundial de Prevención de Accidentes de Trabajo, de Roma, ha servido para reanudar contactos entre los expertos en Seguridad de todos los países, poniendo de manifiesto la importancia que en sus diversos aspectos—humanitario, social y económico—tiene el problema de la prevención de accidentes.

## INTERNACIONAL

### Conferencia Internacional de la Familia.

Bajo los auspicios de la Unión Internacional de Organismos Familiares, y con la colaboración de las asociaciones familiares alemanas y del Gobierno de la República Federal de Alemania, se celebró en Stuttgart, del 11 al 19 de septiembre último, la Conferencia Internacional de la Familia, en la que se estudiaron los problemas de la familia rural y la acción familiar en los medios obreros.

El informe preliminar sobre las familias rurales fué presentado por los profesores Dr. Filhol, de la Facultad de Derecho de Poitiers, y Dr. Neundorfer, de la Universidad de Francfort.

La Conferencia puso en conocimiento de los Gobiernos los diversos medios de que dispone para desarrollar las condiciones de una nueva vida rural, entre los que figuran estudios y experimentos susceptibles de proporcionar notables resultados en este aspecto. Se precisa también contar con equipo técnico de empresas y explotaciones, y mejorar los medios de comunicación y de alojamiento de las zonas rurales.

Asimismo considera conveniente la Asamblea solicitar de los Gobiernos se otorgue amplia protección social a dicha población rural, y se la haga partícipe progresivamente de los beneficios de la legislación social aplicada a los trabajadores industriales, pero teniendo siempre en cuenta las modalidades y características de vida de los sectores rurales.

El Dr. V. Michel, Presidente de Acción Familiar Popular de Bélgica, presentó el informe sobre la acción familiar en los medios obreros.

Las conclusiones de la Asamblea en este punto abarcan: a) inquietud de los obreros por ciertas consideraciones natalistas de carácter profesional, y b) justo anhelo de éstos de un nivel de vida material y moral en consonancia con el progreso técnico.

Al final de la Conferencia, la Unión celebró su segunda Asamblea general y renovó su Consejo general.

**Acuerdos entre Francia y los Países Bajos.**

Con fecha 6 de enero de 1955 han sido concertados dos acuerdos entre los Gobiernos de Francia y Países Bajos para la ejecución del Convenio general sobre Seguridad Social, referente a los trabajadores de minas y al personal de Embajadas y Consulados, respectivamente.

## NOTICIAS IBEROAMERICANAS

### BRASIL

#### En memoria del profesor Unsain.

Durante la sesión de clausura del I Congreso Internacional de Derecho Social, y a propuesta del profesor chileno Sr. Troncoso, se hizo mención de los servicios que en estudios sociales realizó el fallecido profesor Alejandro M. Unsain, guardándose en recuerdo a su memoria un minuto de silencio.

### PANAMA

#### Modificaciones a la ley orgánica de la Caja de Seguro Social.

En virtud de Decreto-ley de 27 de agosto del año último, se introducen algunas modificaciones a la ley orgánica de la Caja de Seguro Social, de 27 de abril de 1943.

Las reformas más importantes afectan al campo de aplicación del régimen, el cual se hace extensivo a los trabajadores de los distritos de David, Boquete, Darú, Bugaba, Bocas del Toro, Chitré, Santiago, Aguadulce y Nata.

Sin embargo, quedarán exentos del Seguro Obligatorio los trabajadores independientes, los ocasionales y a domicilio, y las personas que ingresan por primera vez en un trabajo sujeto al régimen de Seguro a la edad de sesenta y cincuenta y cinco años, según se trate de hombres o mujeres.

Asimismo, se amplían las atribuciones de la Junta Directiva y del Director general de la Caja, y se crea un Consejo Técnico, con la mi-

sión de formular proyectos de reglamento y de presupuestos de gastos e inversiones, analizar los balances contables y formular las recomendaciones que proceda a la Superioridad.

## **REPÚBLICA DOMINICANA    Actividades de la Gerencia de la Caja de Seguros Sociales.**

Durante el año 1952, la Gerencia, como en años anteriores, se esforzó primordialmente en trazar pautas a todos los Departamentos y Secciones, lo que conllevó al más eficiente desenvolvimiento de las actividades de los mismos. Como consecuencia de ello, debe ponerse de manifiesto que en este año el total de ingresos de la institución sobrepasó a los cuatro millones de pesos oro, lo que, comparado con la suma de ingresos presupuesta, muestra una diferencia de RD \$ 50.239,57.

Durante el año fueron edificados tres pabellones contiguos al Hospital "Dr. Salvador B. Gautier", uno para dormitorio del servicio, otro para aislamiento de enfermedades infecciosas y otro para depósito de cadáveres, así como una verja de hierro acerado. También se construyeron anexos en la segunda y tercera plantas del referido hospital.

Se iniciaron los trabajos de construcción de sendas policlínicas en las poblaciones de Monte Llano y Constanza; además, una casa tipo "A" y nuevo tipo "B" en el Ensanche "Radhamés", de esta ciudad, y once casas de dos plantas en la Benemérita Ciudad de San Cristóbal.

Se instalaron consultorios médicos en Los Alcarrillos, Sabana Grande de Palenque, Valle Nuevo, Batey núm. 59 (Villa Altagracia), Batey núm. 3, "La Puerta" (Barahona) y Maimón.

Se inauguró el edificio para alojar la oficina matriz de la institución, construido a un costo de RD \$ 325.000, así como los consultorios médicos de Villa Bisonó, Batey Juan Sánchez (Sabana Grande de Boyá) y Hato Mayor.

Finalmente, se compró al Estado Dominicano, por la suma de RD \$ 56.562,61, el Hospital "Presidente Estrella Ureña", en Santiago de los Caballeros, y se elevó a la categoría de hospital la Policlínica Clase "A" de la Benemérita Ciudad de San Cristóbal, dándole el nombre de la ilustre dama doña Sebastiana Alba, viuda de Martínez.

**URUGUAY****Nuevo régimen de liquidación de pensiones de la Caja de Jubilaciones Bancarias.**

La ley de 21 de diciembre de 1954 recoge las siguientes modificaciones de la legislación sobre pensiones de la Caja de Jubilaciones Bancarias:

1.<sup>a</sup> Cuando las pensiones sobrepasen la cifra de 600 pesos anuales, se practicará un descuento del 5 por 100 sobre el exceso.

Si la jubilación fuese llevando veinte años de servicio, estos descuentos recaerán sobre la parte de pensión que exceda de 12.000 pesos anuales; si lo fuese llevando treinta años de servicios bancarios o cuarenta de servicios mixtos, se aplicarán sobre la parte que exceda de 18.000 pesos anuales.

2.<sup>a</sup> Las contribuciones personales se efectuarán de la forma siguiente: sueldos hasta 600 pesos mensuales, el 7 por 100, así como para toda clase de jornales; para los sueldos de 600 a 1.000, el 8 por 100; de 1.000 a 1.400, el 10 por 100, y superiores a 1.400 pesos al mes, el 12 por 100.

3.<sup>a</sup> Se modificarán las pensiones, haciendo un nuevo cálculo de las mismas sobre la base de sueldos ficticios que devengarán las pensiones, de haber seguido trabajando en la fecha de promulgación de esta ley.

**NOTICIAS DE OTROS PAISES****BELGICA****Seguro de Vejez y Muerte Prematura.**

En 31 de diciembre de 1954 el número de beneficiarios de pensiones de vejez y muerte prematura, correspondientes a obreros, empleados y asegurados libres, fué de 463.194. De esta cifra, 324.904 pertenecían al Seguro Obligatorio, y 138.290 al Seguro Libre.

La repartición de los gastos en la misma fecha fué como sigue:

*Seguro Obligatorio.*—Pensiones a obreros, 5.314.110.412; pensiones a empleados, 765.887.596. De esta última cifra, 671.411.928, a cargo de los organismos de pensión, y 94.475.668, a cargo del Estado.

*Seguro Libre.*—Pensiones de vejez y supervivencia, 1.033.946.742. De esta cifra, 6.940.486 (pensiones de supervivencia únicamente), a cargo de los organismos de pensión, y 1.027.006.256 (vejez y supervivencia), a cargo del Estado.

El reparto de gastos, según su forma de financiación, fué:

Financiados en su totalidad por la Caja Nacional de Pensiones de Retiro y Supervivencia:

a) Para el pago de mejoras, subsidios, suplementos y complementos a los asegurados libres.....	1.027.006.256
b) Para el pago de mejoras, suplementos de renta a empleados ancianos o viudas de éstos.....	94.475.668
<b>TOTAL.....</b>	<b>1.121.481.924</b>

Gastos por cuenta de la Caja Nacional de Pensiones de Retiro y Supervivencia.....	5.314.110.412
Subvención del Estado a la Caja Nacional de Pensiones de Retiro y Supervivencia en 1954.....	1.200.000.000
Gastos a cargo del Fondo de Subsidios a empleados.....	671.411.928
Gastos a cargo del Fondo de viudedad y orfandad.....	6.940.486

### Pensiones del Seguro de Enfermedad-Invalidez.

En 19 de enero pasado, el Consejo de Administración de la Federación de Industrias Belgas examinó el proyecto de ley sobre pensiones de los obreros, así como las nuevas resoluciones referentes al Seguro de Enfermedad-Invalidez.

El Consejo, sin oponerse a la concesión de una pensión más elevada —caso de poderse hacer sin dañar la economía—, cree que existen motivos fundados de inquietud por la falta de precisión del proyecto, así como por la escasa consistencia que ofrece la estructura financiera del mismo, y sugiere sea sometido a informe de una Junta de técnicos.

El Consejo estima también que las nuevas resoluciones sobre el Seguro de Enfermedad-Invalidez no resuelven nada ni en cuanto a su problema financiero ni en cuanto al referente al de sus relaciones con el Cuerpo médico.

En resumen, la Federación, con objeto de evitar al régimen las continuas y perjudiciales fluctuaciones a que puede hallarse sujeto, juzga indispensable establecer un estatuto legal del Seguro, a imitación de otras ramas de la Seguridad Social.

**FINLANDIA****Seguro de Accidentes del Trabajo.**

Ultimamente ha entrado en vigor la nueva ley sobre accidentes del trabajo, en virtud de la cual tienen derecho a las prestaciones todas las personas que trabajen por cuenta ajena, independientemente de que realicen un trabajo físico o intelectual; asimismo, dicha ley se aplica a las personas que realizan sus estudios en un centro de especificación profesional. La ley concede indemnización también a causa de una enfermedad profesional. Por otra parte, preceptúa la nueva ley que el patrono puede ser asegurador de sus empleados hasta una suma de 2.000 marcos, estando obligado a asegurarlos por encima de dicho límite en una Compañía de Seguros. El Estado es siempre el asegurador de sus funcionarios, a través de la oficina de accidentes.

**FRANCIA****Subsidio de Maternidad.**

Por una Circular de 11 de octubre de 1954, el Subsidio de Maternidad, que solamente podía ser abonado en el caso de que la madre tuviese fijada su residencia en Francia en el momento del alumbramiento, y que prácticamente excluía de este derecho a toda madre francesa que residía en el Extranjero o en un territorio de la Unión Francesa y volvía a Francia sólo para dar a luz, podrá, en lo sucesivo, ser abonado, cualquiera que sea el tiempo de permanencia en Francia de la madre, siempre y cuando el nacimiento se efectúe en Francia y el hijo sea de nacionalidad francesa. El beneficio de esta nueva disposición regirá para todos los nacimientos ocurridos desde el 1.º de enero de 1954.

Sin embargo, la segunda fracción de dicho subsidio no podrá ser abonada más que en el caso de que la madre y el hijo habitasen en territorio metropolitano a la expiración del sexto mes que siga al nacimiento.

**Reembolso de las prestaciones del régimen de mineros.**

Por resolución de 10 de noviembre de 1954, cuando algún beneficiario del régimen especial de Seguridad Social de mineros pasase a depender, por cuenta de este régimen, de una Caja primaria del régi-

men general, las prestaciones en especie a que tuviese derecho le serán facilitadas conforme a las tarifas de responsabilidad y de reembolso que estas Cajas apliquen a sus propios afiliados. La demora aplicable a estas prestaciones será, sin embargo, la prevista por el régimen de seguridad minero.

La indemnización diaria del Seguro de Enfermedad, enfermedad prolongada y maternidad se abonará en las condiciones previstas por el régimen general de Seguridad Social, pero su importe será calculado de acuerdo con la tarifa aplicable de la Sociedad de socorros mineros a la cual el prestatario se hallase afiliado.

Cada Caja primaria de Seguridad Social será reembolsada del importe total de las prestaciones abonadas a los pertenecientes al régimen minero de Seguridad Social vigente, así como de los gastos de gestión correspondientes.

**Cotización anual de las personas  
no asalariadas de profesiones li-  
berales.**

Por Decreto de 19 de noviembre de 1954, la tarifa anual de cotizaciones a abonar por las personas no asalariadas de las profesiones liberales será, a partir de 1.º de enero de 1955, como sigue: arquitectos, 11.000 francos; veterinarios, 14.000; comadronas, 9.000; farmacéuticos, 13.000; cirujanos-dentistas, 7.000, y masajistas, enfermeros, especialistas en gimnasia médica y pedicuros, 4.000 francos.

**Se hace extensivo el Subsidio de  
Vejez a ancianos de determinadas  
categorías.**

Por un Decreto de 29 de noviembre de 1954, el subsidio previsto en el art. 15 de la ley de 22 de mayo de 1946 para madres de familia, por aplicación del art. 33 de dicha ley, modificada por la de 2 de agosto de 1949, no podrá ser acumulado al Subsidio de Vejez instituido por la ley de 27 de enero de 1948.

No obstante, cuando el importe del Subsidio de Vejez abonado al asegurado sea inferior al importe del subsidio al que pudiese aspirar

como beneficiario de la ley de 2 de agosto de 1949, se le abonará la diferencia entre ambos.

#### **Cotizaciones por accidentes de trabajo.**

En virtud de varias resoluciones de fechas 14, 15 y 16 de diciembre de 1954, ha quedado fijado el baremo de cotizaciones de accidentes de trabajo en las industrias siguientes: alimentación, construcción y trabajos públicos; bosque; caucho; papel, cartón; química; cueros y pieles; peletería; agua, gas y electricidad; libro; metalurgia y minas; caliza y cementos; transportes y textiles; vestidos, así como para otras actividades del grupo interprofesional y sedes sociales, oficinas y depósitos, para las personas al servicio de particulares y los V. R. P.

#### **Trabajadores italianos inmigrados en Francia.**

Con fecha 13 de noviembre de 1954 ha sido firmado en París un acuerdo administrativo relativo al régimen de pago de indemnizaciones por cargas de familia a las familias de los trabajadores italianos inmigrados en Francia que permaneciesen en Italia.

Dicho texto viene a sustituir al acuerdo de 30 de diciembre de 1953, cuya vigencia expiraba en 31 de diciembre de 1954. Es valedero por todo el año 1955, y restablece las disposiciones esenciales del precedente Reglamento.

Sin embargo, el acuerdo de 13 de noviembre de 1954 no prevé ninguna otra derogación al principio de demora de dieciocho meses. Así, los trabajadores italianos entrados en Francia antes del 1.º de julio de 1953 no podrán tener, en ningún caso, la posibilidad de poder transferir a Italia las indemnizaciones por cargas de familia después del 31 de diciembre de 1954.

#### **Máximo y mínimo de cotizaciones para la Seguridad Social y Subsidios familiares.**

Por un Decreto de aplicación de 20 de noviembre de 1954, referente a la ley de 20 de marzo sobre reforma de los límites máximo y mí-

nimo de Seguridad Social y Subsidios familiares, a partir del 1.º de enero de 1955 la reglamentación será la siguiente:

El mínimo de cotizaciones para la Seguridad Social y Subsidios familiares será calculado sobre el total de sumas abonadas o adeudadas de los trabajadores, en contrapartida o con ocasión de su trabajo, y principalmente sobre las indemnizaciones, primas y gratificaciones de toda clase, así como sobre el valor representativo de los beneficios en especie y de las propinas.

Únicamente podrán ser descontados los gastos profesionales. El cálculo de estos gastos continuará haciéndose, provisionalmente, según la reglamentación anterior.

Referente al máximo de las cotizaciones, continuará en vigor, en su conjunto, la reglamentación de 1.º de enero de 1953, tanto en lo que se refiere al importe y determinación del límite máximo como en lo concerniente a la regularización trimestral.

Sin embargo, se precisa que las disposiciones relativas a dicha regularización no se apliquen a los asalariados cuyas cotizaciones se hallan fijadas a tanto alzado (personal doméstico, porteros, nodrizas, etc.).

También se prevé que para determinadas categorías profesionales que se benefician de modalidades particulares de remuneración, las resoluciones podrán sustituir a la periodicidad trimestral por una semestral o anual, y que para el personal artístico de las empresas de espectáculos, podrán fijarse por Decretos las bases, a tanto alzado, del cálculo de las cotizaciones, habida cuenta del tope anual.

En cuanto a la recaudación de las cotizaciones, los organismos deudores podrán, en lo sucesivo, fijar provisionalmente un tanto alzado por el importe de las adeudadas por los patronos que no las hubiesen abonado en los plazos fijados por la ley.

#### Seguridad Social de los estudiantes.

Por Decreto de 20 de diciembre de 1954, ha sido modificado el de 31 de diciembre de 1948 sobre la cotización fija única de los estudiantes por "año civil". De ahora en adelante, el período de seguro corresponderá al del "año escolar", es decir, de 1.º de noviembre a 31 de octubre del siguiente año.

### Introducción de reformas en las prestaciones familiares.

Con efectos de 1.º de enero de 1955, el Gobierno ha mejorado y reajustado algunas de las prestaciones familiares.

El salario de base que sirve para el cálculo de las prestaciones ha sido elevado a 18.000 francos en el departamento del Sena. No obstante, el *subsidio por salario único* permanece sujeto a la tarifa en vigor en 31 de diciembre de 1954, así como la indemnización por compensación.

La forma de cálculo del Subsidio de Maternidad ha sido modificada. El subsidio por el primer nacimiento será igual al doble del salario de base más elevado en el departamento en donde resida la asegurada, y para los nacimientos subsiguientes, igual a los cuatro tercios de dicho salario.

Para los Subsidios familiares propiamente dichos, se prevé una mejora de un 5 por 100 del salario base por cada hijo a cargo mayor de diez años, a excepción del primero.

Los asalariados agrícolas que trabajen en la Metrópoli, y cuyos hijos residan en Argelia, percibirán los mismos subsidios que los trabajadores argelinos del comercio y de la industria.

Los Subsidios familiares que se abonen en los departamentos de ultramar (Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión), equivaldrán globalmente a las mejoras otorgadas en la Metrópoli.

El Gobierno podrá modificar las tarifas de reducción de zonas aplicadas para el cálculo de las prestaciones familiares en los Ayuntamientos cuya situación económica y demográfica haya sufrido una evolución desde la fecha en que fueron establecidas las tarifas.

Finalmente, la extensión de la supercompensación interprofesional de las prestaciones abonadas a los asalariados o asimilados de las profesiones no agrícolas, a los trabajadores asalariados o asimilados de las profesiones *agrícolas*, a reserva de que sus remuneraciones sean objeto de una enmienda que tienda a hacer que los elementos de juicio sean comparables a los de los otros regímenes.

### INDIA

### Se amplía el régimen de Seguridad Social.

Las disposiciones relativas a las prestaciones previstas en la ley de 1948 sobre el Seguro obrero se han ampliado el 23 de enero de 1955

a otras regiones de la India. El número total de asegurados se elevará así a unos 700.000, lo que representa alrededor de la tercera parte del total de la población, que, conforme a la legislación, puede ser incluida en el campo de aplicación del Seguro.

El primer período de concesión de prestaciones en especie por enfermedad y maternidad comenzará el 22 de octubre de 1955 para determinados territorios. Las demás prestaciones, es decir, la asistencia médica y la reparación por accidentes de trabajo, comenzaron a dispensarse a partir del 23 de enero de 1955.

## INGLATERRA

### Desciende el paro.

Del 14 de febrero al 14 de marzo del corriente año se ha registrado un descenso del paro en Inglaterra, de cerca de 12.000 personas. El total de parados en este último mes fué de 270.000, incluidos en esta cifra los 19.000 parados de temporada. En total, 73.000 menos que en igual fecha del año anterior.

El tanto por ciento correspondiente fué de un 1,3 por 100 del total de trabajadores, en comparación con el 1,6 por 100 en marzo de 1954.

Se informa que el total de empleados civiles, a fines de febrero, era de 22.740.000, y asimismo, que durante la semana que finalizó el 26 de dicho mes, unos 40.000 trabajadores trabajaron durante algunas horas en las fábricas, en la confección de estadísticas.

## IRAN

### Nueva ley sobre Seguros sociales.

Se está elaborando una nueva ley sobre Seguros sociales y una nueva legislación obrera. En virtud de la nueva ley, se aumentarán los tipos de cotización con el fin de asegurar el equilibrio financiero dentro del régimen de Seguros sociales. Actualmente la cotización era el 12 por 100 de los salarios, del cual tenía que pagar el obrero el 4 por 100, y el patrono el 8 por 100. Tratándose de los trabajadores de temporada, las cotizaciones respectivas eran el 2 por 100 y el 4 por 100 de los salarios.

En la nueva ley se prevén también enmiendas al régimen de prestaciones legales. En la actualidad, el Seguro Social cuenta con 180.000 asegurados. Si a esta cifra se aumenta el número de familiares con

derecho a las prestaciones del Seguro, resulta que el total de personas amparadas por éste se eleva a unas 800.000.

## ITALIA

### I Congreso Mundial de Prevención de Accidentes.

Patrocinado por la Oficina Internacional del Trabajo, y con la colaboración del Ente Nazionale della Prevenzioni per Infortuni, tendrá lugar en Roma, en el mes de abril, el I Congreso Mundial de Prevención de Accidentes del Trabajo, cuya dirección ha sido encomendada al profesor Luigi Palma, Secretario general del Comitato di Rappresentanza Internazionale por l'Organizzazione del Lavoro.

El temario de este Congreso se desarrollará en cinco jornadas, del modo siguiente:

En la primera jornada se estudiarán las atribuciones, funcionamiento, métodos y resultados de los Comités de Empresa para cuestiones de seguridad, en los países que los han establecido; días segundo y tercero, legislación vigente sobre instalación de dispositivos de prevención de accidentes y resultados prácticos de éstos; el cuarto día se someterá a estudio el tema del factor en la producción y sus repercusiones en las distintas empresas industriales y comerciales, y en la quinta y última jornadas se estudiarán las cuestiones que afectan a los métodos establecidos para prevenir los accidentes del trabajo en la agricultura.

La honda preocupación existente en todos los países por los temas que se van a tratar en este Congreso y la gran eficacia que en sus actividades han demostrado las instituciones organizadoras del mismo, hacen esperar los más halagüeños resultados de los estudios que se van a someter a sus distintas ponencias.

## SUECIA

### Cuestiones sociales tratadas en la sesión de otoño del Riksdag, en 1954.

Según decisión del Riksdag, en otoño de 1954, el derecho al disfrute de permisos por enfermedad—y no como anteriormente sólo los debidos a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales—comenzará a regir a partir de 1.º de enero de 1955, en la medida de cálculo

de la duración del empleo que da derecho al permiso. Estos no podrán exceder de los noventa días, ni coincidir, sin consentimiento del empleado, con el período durante el cual éste estuviese ausente de su lugar de trabajo por causa de enfermedad.

La nueva forma de Seguro de Enfermedad y Accidentes afecta a los empleados del Estado. En principio, éstos continuarán beneficiándose, caso de enfermedad, de las mismas prestaciones de antes.

Para los que no estuviesen comprendidos en el Seguro que les da derecho a indemnización diaria, pero que en 31 de diciembre de 1954 fuesen miembros de una Caja de enfermedad reconocida, podrán participar en el Seguro de Enfermedad facultativo, que concede una indemnización diaria igual al importe por el que hubiesen estado asegurados, durante los primeros noventa días de enfermedad, pero sin exceder de tres coronas por día. Esta decisión es provisional hasta tanto se elabore el proyecto sobre coordinación de la pensión nacional de vejez y el Seguro de Enfermedad.



## **III. - LEGISLACION**



## ARGENTINA

### Nuevo régimen de jubilaciones a otorgarse por las Cajas Nacionales de Previsión.

(Ley 14.370. — Sancionada: 30-9-1954. — Promulgada: 13-10-1954.)

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley:*

#### I

ARTÍCULO 1.º El Poder Ejecutivo, a propuesta de las Cajas Nacionales de Previsión, y en consideración a las oscilaciones del costo de la vida, podrá establecer suplementos móviles o bonificaciones sobre el haber de las jubilaciones y pensiones.

ART. 2.º Los beneficios cuyos haberes hubieren comenzado a devengarse con anterioridad a la vigencia de la presente Ley se tendrán por bonificados a partir del 1 de enero de 1940, con el suplemento móvil fijado en los Decretos 39.204/48 y 3.670/49, reglamentarios de la Ley 13.478, el cual sólo se hará efectivo en el monto que exceda al importe de las mejoras establecidas por las Leyes 13.025, 12.913, 12.925, 12.992, 13.018, 13.030, 13.065, 13.052, 13.076, 13.498, 13.338, 13.484, 13.990 y 14.069. Haya o no lugar a dicho suplemento, en todos los casos se harán efectivas las bonificaciones establecidas en los Decretos 7.025/51 y 6.000/52, a partir de las fechas de sus respectivas vigencias.

Declárase que el presente artículo es aclaratorio de las disposiciones de la Ley 13.478.

ART. 3.º Las jubilaciones ordinarias a otorgarse por las Cajas Nacionales de Previsión, cuyos haberes comiencen a devengarse con posterioridad a la vigencia de la presente Ley, no se bonificarán con los suplementos emergentes de la Ley 13.478, y se determinarán con sujeción a la siguiente escala:

Hasta 1.000 pesos de sueldo promedio, el 100 por 100.

De 1.000 a 2.000 pesos, 1.000, más el 75 por 100 del excedente de 1.000.

De 2.000 a 5.000 pesos, 1.750, más el 60 por 100 del excedente de 2.000.

De 5.000 a 10.000 pesos, 3.550, más el 45 por 100 del excedente de 5.000.

De más de 10.000 pesos, 5.800, más el 15 por 100 del excedente de 10.000.

Los afiliados cuyo promedio de remuneraciones no exceda de 5.000, podrán optar por el haber mensual que resulte de las escalas y disposiciones vigentes con anterioridad a la presente Ley, bonificado en 200 pesos cuando fuese mayor que el determinado por aplicación exclusiva de la escala que antecede. Consideráanse incluidas en la referida bonificación de 200 pesos las previstas en los Decretos 7.025/51 y 6.000/52.

ART. 4.º El haber de las jubilaciones, establecido de conformidad con las disposiciones que anteceden, no podrá ser superior al 90 por 100 del promedio de sueldos de los doce mejores meses consecutivos que se computen a los efectos de calcular el promedio jubilatorio. Quedan exceptuados de esta disposición los casos para los cuales existan regímenes de excepción, fundamentados en la naturaleza especial de determinadas actividades. A los efectos de la determinación del máximo de jubilación establecido en el presente artículo, no se tendrán en cuenta las bonificaciones a que se refiere el artículo 7.º

ART. 5.º Las jubilaciones y pensiones cuyos haberes hubieran comenzado a devengarse con anterioridad a la vigencia de la presente Ley gozarán, a partir del 1 de noviembre de 1954, de una bonificación de 100 pesos mensuales por costo de vida, sin perjuicio de las ya existentes.

ART. 6.º El haber mensual de las jubilaciones y pensiones acordadas o a acordarse, incluidas las bonificaciones por costo de vida, no será inferior a la sumas de 600 y 525 pesos, respectivamente. El haber mínimo así establecido se abonará a partir del 1 de noviembre de 1954.

ART. 7.º Las Cajas Nacionales de Previsión podrán establecer con carácter general, a favor de los afiliados que continuaran en actividad después de haber cumplido la edad y tiempo de servicios mínimos requeridos para la jubilación ordinaria íntegra sin compen-

sación entre edad y servicios, las siguientes bonificaciones, calculadas sobre el haber de la jubilación que le corresponda al cesar en el servicio:

a) Del 5 por 100 por cada año excedente, cuando la edad requerida fuera de cincuenta y cinco años.

b) Del 2,5 por 100 por cada año excedente, cuando la edad requerida fuera de cincuenta años.

El importe de la bonificación no podrá ser superior, en ningún caso, al 25 por 100 del haber jubilatorio, y sólo se hará efectiva con relación a los excedentes de edad que se cumplan en servicio, con posterioridad a la fecha en que la Caja la establezca.

ART. 8.º Los suplementos y bonificaciones de las prestaciones devengadas a partir del 1 de julio de 1954, y los que se otorguen en virtud de lo dispuesto en la presente Ley, estarán a cargo de las Cajas Nacionales de Previsión. Cuando las Cajas, por su estado financiero, no puedan sufragar con sus recursos el pago de los suplementos y bonificaciones establecidos, o que se establezcan, éstos serán atendidos con los créditos a que se refiere el artículo siguiente.

El déficit que a la fecha mencionada en el presente artículo arroje a la ejecución del presupuesto de la cuenta especial «Fondo Estabilizador de Previsión Social, Ley 13.478, artículo 3.º», será financiado con los recursos que autoriza el artículo 3.º de la Ley 13.654.

ART. 9.º Autorízase al Poder Ejecutivo para que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4.º de la Ley 12.961, proceda a incorporar, a partir del 1 de julio de 1954, a los cuadros de recursos y erogaciones del balance del presupuesto correspondiente a la Administración central, el producido de la Ley 13.478, los créditos destinados a atender las prestaciones y demás beneficios de esta última y, en su caso, las contribuciones a que se refiere el artículo anterior.

ART. 10. Las obligaciones de Previsión Social que el Poder Ejecutivo emita, o haya emitido, a partir del 1 de julio de 1954, devengarán un interés del 5 por 100 anual.

## II

ART. 11. En los casos de trabajos continuos, la antigüedad del afiliado se computará desde la fecha de iniciación de las tareas hasta la fecha de cesación de las mismas.

En los casos de trabajos discontinuos, sean intermitentes o de temporada, la antigüedad del afiliado se establecerá computando

el tiempo total transcurrido desde que el afiliado se inició en la actividad hasta que cesó en ella, cualquiera que sea el tiempo efectivo y siempre que la discontinuidad derive de la naturaleza del trabajo de que se trate.

Cada Caja establecerá, respecto de su régimen, las actividades que deberán ser consideradas como discontinuas a los efectos del presente artículo.

ART. 12. No se considerará remuneración, a los efectos de las leyes de Previsión, las sumas que se abonen en concepto de gratificación, vinculadas con el cese de la relación de trabajo, en el importe que exceda del promedio anual de las que hubiere percibido anteriormente con habitualidad.

Las Cajas podrán excluir o reducir del cómputo toda suma que le hubiere sido abonada al afiliado, que no constituya una forma normal de remuneración de acuerdo a la índole o importancia de los servicios prestados.

Sobre las sumas que no sean consideradas en el cómputo, las Cajas deberán efectuar los pertinentes ajustes por aportes y contribuciones.

ART. 13. Las remuneraciones percibidas por los trabajos discontinuos, a que alude el artículo 11, se considerarán referidas a todo el tiempo que se compute en virtud de esos trabajos.

ART. 14. Se entiende por remuneración base, a los efectos de determinar el haber jubilatorio, el promedio mensual de las remuneraciones percibidas en los cinco años inmediatamente anteriores al cese del servicio, o la que resulte del promedio mensual de cinco años calendarios, continuos o discontinuos, por los cuales hubiera aportado al fondo de la Caja, siempre que esta última sea más favorable para el afiliado.

El presente artículo no regirá en los casos amparados por las leyes especiales, cuando estas últimas resulten más ventajosas para los afiliados.

ART. 15. En todos los casos en que deba establecerse porcentaje en relación con años de servicios o de edad para determinar el monto de los beneficios o efectuar bonificaciones o quitas, no serán tenidas en cuenta las fracciones de tiempo de hasta seis meses, y se considerará año entero la respectiva fracción que exceda de dicho término.

ART. 16. El Poder Ejecutivo podrá establecer, a propuesta de las Cajas nacionales de Previsión, tablas o baremos para la determinación de los haberes jubilatorios, los cuales se ajustarán a las dis-

posiciones legales aplicables a cada uno de los regímenes respectivos. Los índices de dichas tablas serán fijados en números enteros, y siempre en un importe de pesos moneda nacional igual al múltiplo de diez que más se aproxime al haber jubilatorio.

En caso de equidistancia, se tomará el múltiplo de diez más favorable al interesado.

### III

ART. 17. En los casos en que las Leyes nacionales de Previsión reconozcan derecho a jubilación y ocurra el fallecimiento del afiliado, tendrán derecho a gozar de la pensión que las mismas instituyen las personas enumeradas a continuación, por orden de prelación excluyente:

a) La viuda del causante, en concurrencia con los hijos varones hasta los dieciocho años de edad, e hijas solteras hasta los veintidós.

b) El viudo que hubiera estado a cargo de la causante y fuera incapacitado para el trabajo o tuviese cumplida la edad de sesenta años, en concurrencia con los hijos, en las condiciones del inciso anterior.

c) Los hijos solamente, en las condiciones señaladas en el inciso a).

d) La viuda del causante y el viudo, en las condiciones del inciso b), en concurrencia con los padres del causante, siempre que éstos hubieran estado a cargo del mismo a la fecha de su deceso.

e) La viuda del causante y el viudo, en las condiciones del inciso b), en concurrencia con las hermanas solteras del causante hasta la edad de veintidós años, y los hermanos hasta la edad de dieciocho años, huérfanos de padre y madre, que se encontraban a cargo del mismo a la fecha de su deceso.

f) Los padres del causante, que se encuentren en las condiciones del inciso d).

g) Las hermanas solteras del causante, hasta la edad de veintidós años, y los hermanos, hasta la edad de dieciocho años, huérfanos de padre y madre, que se encontraban a cargo de aquél a la fecha de su deceso.

Los límites de edad fijados en los incisos precedentes no regirán si los derechohabientes se encuentran incapacitados para el trabajo a la fecha en que cumplan las edades señaladas.

Debe entenderse que el derechohabiente ha estado a cargo del afiliado o beneficiario fallecido, cuando la falta de la contribución importe un desequilibrio esencial en la economía particular.

ART. 18. La Reglamentación podrá disponer que el monto de las pensiones establecidas en las Leyes vigentes sea elevado hasta el 75 por 100 del haber jubilatorio, según las cargas de familia.

ART. 19. La mitad de la pensión corresponde a la viuda o al viudo, si concurren los hijos, los padres o hermanos del causante, en las condiciones del artículo anterior; la otra mitad se distribuirá entre éstos por cabeza.

A falta de hijos, padres o hermanos, la totalidad de la pensión corresponderá a la viuda o viudo.

En el caso de extinción del derecho acordado a algún pariente en concurrencia con otros, la parte proporcional del mismo acrece la proporción de los demás.

ART. 20. El importe de los haberes de las prestaciones que quedaran impagos al producirse el fallecimiento del beneficiario, hubiese o no solicitado el beneficio y que no se hallaren prescritos, sólo podrá hacerse efectivo a los causahabientes del mismo comprendidos en la presente Ley, entre quienes serán distribuídos conforme al orden y forma previstos para las pensiones.

En caso de no existir algunas de las personas mencionadas precedentemente, los haberes impagos podrán abonarse a quien haya sufragado los gastos de sepelio y última enfermedad del causante, y sólo hasta el monto de lo abonado por estos últimos conceptos.

#### IV

ART. 21. A partir de la vigencia de la presente Ley, corresponderá la jubilación por invalidez, cualquiera que fuere la antigüedad en el servicio y siempre que aquélla se hubiese producido durante la relación de trabajo y por causa sobreviniente a su iniciación.

No podrá acordarse este beneficio a quien inicie las gestiones después de seis meses de haberse disuelto el contrato de trabajo, salvo en el caso de imposibilidad para gestionarlo, o cuando, por las causas generadoras de la incapacidad, surja su existencia en forma indubitable a la fecha de cesación.

El monto de la jubilación por invalidez, tratándose de afiliados que tengan menos de diez años de servicios computables, y siempre que no provenga la invalidez de accidentes de trabajo, no podrá ser

superior al mínimo fijado para las jubilaciones. En el supuesto en que el afiliado tuviera más de diez años de servicios computables, la jubilación por invalidez no podrá ser inferior al 4 por 100 del haber de la jubilación ordinaria por año de servicios, con el máximo establecido para esta jubilación.

ART. 22. La apreciación de la invalidez se efectuará por los Organismos, y mediante los procedimientos que establezca la autoridad de aplicación que aseguren uniformidad en los criterios estimativos y las garantías necesarias en salvaguardia de los derechos de los afiliados. A los mismos efectos, podrá recabarse la colaboración de las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o municipales.

## V

ART. 23. A partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, los afiliados que hubieren desempeñado servicios en los distintos regímenes comprendidos en el Decreto-ley 9.316/46 sólo podrán obtener una prestación única, considerando la totalidad de los servicios prestados y remuneraciones percibidas.

ART. 24. Los beneficiarios de jubilación que vuelvan al servicio o continúen en otro que no hubiera sido considerado para otorgarles la prestación, podrán solicitar, al cesar en el mismo, el reajuste o transformación del beneficio, con la inclusión de los servicios y remuneraciones pertinentes, de acuerdo con los requisitos que a tales efectos establezca la Reglamentación.

ART. 25. Sustitúyese el artículo 6.º del Decreto-ley 9.316/46 por el siguiente:

Art. 6.º Será Caja otorgante de la prestación aquella a cuyo régimen pertenezcan los últimos servicios prestados por el afiliado, siempre que compute, como mínimo, tres años de servicios con aportes en dicho régimen. En caso contrario, el beneficio deberá solicitarse ante la Caja a cuyo régimen pertenezcan los servicios inmediatamente anteriores, que alcancen a dicha antigüedad mínima.

Cuando el interesado tenga sus últimos servicios prestados simultáneamente bajo el régimen de diversas Cajas, comprendidas en el presente Decreto-ley, podrá optar por aquella a que pertenezcan algunos de dichos servicios, siempre que acredite haber contribuído al fondo de la Caja por la cual opte, durante un período no inferior a tres años.

ART. 26. Es incompatible el goce de jubilaciones provenientes de los regímenes de Previsión, ya sean de carácter nacional, provincial o municipal, con el desempeño de actividades por cuenta ajena.

En el caso de jubilación por invalidez, la incompatibilidad establecida sólo se hará efectiva en el monto en que el haber jubilatorio y la nueva remuneración exceda el importe de la retribución promedio percibida en los doce meses que precedieron a la invalidez.

La incompatibilidad no será aplicable en aquellas situaciones existentes en la fecha de vigencia de la presente Ley, cuando no hubiere existido impedimento legal en la acumulación.

El Poder Ejecutivo podrá establecer en el futuro, por tiempo determinado, límites de compatibilidad, en atención al carácter de las funciones que desempeñen los beneficiarios, atendiendo a razones de interés nacional o a exigencias de las necesidades sociales o económicas.

ART. 27. Será condición indispensable para obtener algún beneficio haber prestado servicios con aportes durante un mínimo de cinco años, siempre que el régimen legal en el que se solicite el beneficio tenga un tiempo mayor de vigencia.

Para los beneficios de jubilación por invalidez y pensión no regirá el requisito establecido precedentemente.

El reconocimiento de servicios prestados con anterioridad a la creación del régimen respectivo, sólo tendrá efecto para ser computados cuando el titular hubiere desempeñado tareas comprendidas en cualquiera de los regímenes de Previsión con posterioridad a la fecha de creación de la Caja que deba reconocer dichos servicios.

ART. 28. Las personas elegidas para desempeñar cargos públicos electivos, ya sean nacionales, provinciales o comunales, podrán optar, dentro del término de tres meses de su incorporación, por continuar afiliados al régimen de Previsión a que pertenezcan los servicios que se hallaran prestando a la fecha de la elección.

Las personas que a la fecha de vigencia de la presente Ley estén desempeñando cargos electivos del carácter indicado, podrán ejercitar la opción dentro de los tres meses de dicha vigencia.

ART. 29. Las prestaciones derivadas de servicios prestados por dos o más personas, sólo serán acumulables por un mismo titular hasta la suma de 3.000 pesos mensuales; si excedieran de este importe, el monto de las prestaciones se reducirá proporcionalmente.

Aclárase que la acumulación de beneficios que fuera permitida por los artículos 38 de la Ley 11.110 y 92 del Decreto-ley 14.535/44 (Ley 12.921), modificado, respectivamente, por las Leyes 13.076 y

13.065, sólo procede cuando dichos beneficios derivan de distintos servicios.

ART. 30. Se prescribe al año la obligación de pagar los atrasos de los haberes de jubilaciones y de pensiones devengados con anterioridad a la presentación de la solicitud en demanda del beneficio respectivo.

La presentación de la solicitud ante la Caja interrumpirá el término de prescripción.

ART. 31. Los ingresos de los afiliados, a los efectos de establecer los aportes y contribuciones jubilatorias, no podrán ser inferiores a los fijados en los convenios colectivos, o a las retribuciones normales en la actividad de que se trate, ni al importe mínimo de la jubilación ordinaria vigente a la época en que se prestaren los servicios, salvo prueba fehaciente en contrario.

## VI

ART. 32. Autorízase al Poder Ejecutivo a elevar hasta el límite establecido en los artículos 8.º y 6.º de los Decretos-leyes 31.665/44 y 13.937/46, respectivamente, modificados por la Ley 14.069, los aportes del personal y de los empleadores comprendidos en las restantes Cajas nacionales de Previsión, cuando el estado financiero de éstas lo requiera.

ART. 33. El Poder Ejecutivo—cuando así lo estime oportuno—podrá disponer, con carácter obligatorio para el personal de la Administración Nacional, el pago de aportes y contribuciones jubilatorias sobre los adicionales, bonificaciones, suplementos y complementos de asignaciones y toda otra remuneración o retribución que integre el haber mensual del agente, y sea cual fuese su denominación, pero siempre que su liquidación revista el carácter de regular, habitual y permanente. A los fines de la atención del gasto que demande el aporte y contribución patronal, facúltase al Poder Ejecutivo para hacer uso de los medios financieros que estime más convenientes.

ART. 34. Sustitúyese el texto de los artículos 37 del Decreto-ley 31.665/44 y 54 del Decreto-ley 13.937/46 por el siguiente:

Podrán acogerse a la jubilación por retiro voluntario los afiliados que tengan un mínimo de diez años de servicio, y que a la fecha de los últimos servicios computados hubieren cum-

plido cincuenta y cinco años de edad, tratándose de varones, y cincuenta años, tratándose de mujeres.

Esta jubilación se calculará a razón del 3 por 100 de la ordinaria, hasta su máximo, por cada año de servicios computados.

ART. 35. Sustitúyese el artículo 37 de la Ley 4.349, modificado por la Ley 12.887, por el siguiente :

Art. 37. No tendrán derecho a ser jubilados:

1.º El que hubiese sido separado definitivamente del servicio por violación de los deberes de su cargo, mediante exoneración, salvo en los casos en que el Poder Ejecutivo deje establecido expresamente en el Decreto, o con posterioridad al mismo, que el causante no pierde los derechos jubilatorios.

2.º El que hubiere sido condenado por sentencia penal definitiva a inhabilitación absoluta, sea como pena principal o accesoria.

ART. 36. Los límites fijados en el artículo 32 del Decreto-ley 31.665/44 (Ley 12.921), para la jubilación ordinaria íntegra, se reducirán a cincuenta años de edad y veinticinco de servicios para los afiliados ocupados en tareas declaradas insalubres por las leyes y reglamentaciones del trabajo.

En caso de que se hayan prestado servicios alternados en tareas salubres e insalubres, la reducción prevista en este artículo se hará en forma proporcional al tiempo de servicios en tareas insalubres que se acrediten.

ART. 37. Fijase un plazo de ciento ochenta días, a contar desde la fecha de vigencia de la presente Ley, a los fines del acogimiento previsto por el artículo 4.º de la Ley 14.067, dándose por válidos los pedidos hechos en tal sentido a la Caja Nacional de Previsión para el Personal de Servicios Públicos hasta el presente.

ART. 38. Deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

ART. 39. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a los 30 días del mes de septiembre de 1954.

*A. Teisaire. — A. J. Benítez. — Alberto H. Reales. — Rafael V. González.*

Registrada bajo el núm. 14.370.

Buenos Aires, 13 de octubre de 1954.

**Por tanto:**

Téngase por Ley de la Nación, cúmplase, comuníquese, publíquese y dése a la Dirección General del Registro Nacional.

PERON.—Alejandro B. Clavarini.—Pedro J. Bonanni.—Angel G. Borlenghi.

Decreto núm. 17.375.

**Jubilación para los trabajadores a domicilio, dependientes del Estado provincial.**

(Ley núm. 3.949. Dictada el 14 de octubre de 1953. Publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Entre Ríos* el 13 de noviembre de 1953.)

ARTÍCULO 1.º Asígnase, con carácter de jubilación vitalicia, la cantidad de doscientos pesos m/n. mensuales a los obreros y a las obreras que hayan trabajado a domicilio para las distintas reparticiones del Estado provincial y que, no estando comprendidos en ningún régimen de Previsión Social, acrediten haber cumplido veinticinco años de servicios y cincuenta años de edad, o, habiendo alcanzado quince años de servicios, fuera declarado física o intelectualmente incapacitado para continuar trabajando.

ART. 2.º Las jubilaciones a que se refiere el artículo anterior serán otorgadas, en la forma estatuida en la Ley 3.600, por la Junta Administradora de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos.

ART. 3.º La Junta Administradora de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos deberá entender también en trámite y concesión de las jubilaciones previstas en la Ley 3.735.

ART. 4.º El gasto que demande el cumplimiento de la presente Ley se imputará a la misma, tomándose de los fondos de Rentas Generales, y en los ejercicios sucesivos se incluirá en el Presupuesto General de la Administración, para su transferencia a la Junta Administradora de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos, cuando ella atienda el pago de las prestaciones a su cargo.

ART. 5.º Igual transferencia de partidas se hará con la que se

mandó crear por la Ley 3.735, en la oportunidad contemplada en la parte final del artículo que antecede.

ART. 6.º Los servicios comprendidos en esta Ley y en la Ley número 3.735 no son susceptibles de reconocerse, a los fines y efectos de la reciprocidad jubilatoria, por no haberse efectuado aportes jubilatorios, y porque sólo devengan el beneficio de jubilación estatuído en ambas Leyes.

ART. 7.º Comuníquese, etc.

## REPUBLICA DOMINICANA

**Decreto 8.444, que crea la Contraloría de la Caja Dominicana de Seguros Sociales. ("G. O." núm. 7.460, de 20 de agosto de 1952.)**

ARTÍCULO 1.º Se crea, como dependencia directa de la Secretaría de Estado, de Trabajo y Previsión Social, y con su asiento en dicha Secretaría de Estado, una Oficina, bajo la denominación de «Contraloría», de la Caja Dominicana de Seguros Sociales; tendrá como funciones principales las de auxiliar al Secretario de Estado de Trabajo y Previsión Social en la supervisión administrativa, financiera y técnica de dicha Institución, al tenor del artículo 15 de la Ley sobre Seguros sociales; y en las demás atribuciones básicas que dicho último funcionario tiene a su cargo, de conformidad con las disposiciones contenidas en los apartados del artículo 16 de la citada Ley.

ART. 3.º El Contralor de la Caja queda facultado para inspeccionar todas las dependencias de dicha Institución, y para ese fin tendrá libre acceso a los libros, registros de contabilidad, cuentas de Banco, expedientes, y todos los demás documentos correspondientes al archivo de la oficina inspeccionada.

*Párrafo.* Después de terminada cada inspección, el Contralor enviará un informe escrito de la misma al Secretario de Estado de Trabajo y Previsión Social.

ART. 4.º El Contralor vigilará por que el presupuesto de egresos de la Caja sea fielmente ejecutado, y tendrá, además, amplias facultades para investigar todos los asuntos relacionados con los in-

gresos, desembolsos y aplicación de cualesquiera clase de valores pertenecientes o administrados por la Caja Dominicana de Seguros Sociales, de acuerdo con las leyes y reglamentos que regulan la materia.

ART. 5.º Los desembolsos en que incurra la Caja Dominicana de Seguros Sociales, de conformidad con el presupuesto de egresos en ejecución, se ceñirán al sistema administrativo de previas asignaciones de fondos, las cuales serán solicitadas por el Director Gerente de la Caja, y aprobadas por el Secretario de Estado de Trabajo y Previsión Social. Para esta última finalidad, el Contralor de la Caja emitirá su opinión y recomendaciones al Secretario de Estado del Ramo.

*Párrafo.* Los pagos por concepto de servicios personales (sueldos y jornales), los gastos corrientes y las erogaciones en general que representen una carga fija serán asignados mediante sumas duodecimales, conforme a las apropiaciones vigentes del presupuesto de egresos de la Caja.

*Párrafo II.* Las solicitudes de asignaciones para sueldos deberán ser sometidas separadamente de las que se relacionen con los otros gastos, y estas últimas deben formularse con una explicación que justifique, en cada caso, la aplicación que se dará a las sumas cuya asignación se solicita. (Anexo Explicativo de las Asignaciones.)

ART. 6.º El Contralor de la Caja Dominicana examinará, dando a conocer sus puntos de vista al Secretario de Estado de Trabajo y Previsión Social todos aquellos informes, estados financieros y demás documentos contentivos de informaciones contables o estadísticas que regularmente deba rendir el Director Gerente de dicha Institución, de conformidad con las disposiciones legales reglamentarias en materia de Seguros sociales.

ART. 7.º En lo que atañe, particularmente, a las funciones que el artículo 2.º del presente Decreto le confiere, el Contralor de la Caja preparará y rendirá los informes correspondientes al Secretario de Estado de Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con las pautas que a ese respecto le señale dicho funcionario, para que éste pueda encontrarse en todo momento, justa y cabalmente impuesto, de todo el movimiento derivado del cometido esencial que tiene asignado dentro de la legislación vigente sobre Seguros sociales.

ART. 8.º El Contralor de la Caja Dominicana de Seguros Sociales queda facultado para supervigilar las cuentas presupuestales y propietarias de dicha Institución. Por tanto, dicho funcionario podrá abrir y mantener en su oficina, y bajo su directa fiscalización, los

registros que considere necesarios para controlar el ingreso y egreso de fondos, apropiaciones y asignaciones, así como aquellas cuentas que se relacionen con bienes, obligaciones, ingresos y gastos.

ART. 9.º El Contralor podrá recomendar, sujeto a los trámites y apropiación pertinentes, la adopción de formularios y de sistemas o procedimientos para la contabilidad administrativa de la Caja y de sus dependencias.

ART. 10. El Contralor de la Caja asistirá y asesorará al Secretario de Estado de Trabajo y Previsión Social en el estudio, análisis y decisión de las solicitudes de compra que formule el Director Gerente para la adquisición de toda clase de bienes mobiliarios, así como también en la compra de los productos farmacéuticos, equipos médicos, material quirúrgico y demás suministros corrientes que solicite el Departamento Médico de la Caja para satisfacer las necesidades del servicio.

*Párrafo.* Cuando el monto a que ascienden dichas compras ameriten que éstas se efectúen mediante el sistema de concursos, el Contralor de la Caja formulará parte de los organismos designados para decidir acerca de los mismos, en calidad de Asesor, con voz, pero sin voto, estando a su cargo la verificación de los Cuadros Demostrativos y comparativos de las distintas ofertas y cotizaciones recibidas, como elementos informativos indispensables para los fines de adjudicación.

ART. 11. Los sueldos del Contralor de la Caja Dominicana de Seguros Sociales y del personal que se le asigne serán pagados con fondos de la Caja.

ART. 12. El Contralor de la Caja observará estrictamente la facultad que la Ley de Contabilidad núm. 1.114, de 3 de mayo de 1929, concede al Contralor y Auditor general de la Nación, así como también a la intervención legal que, en relación con tales asuntos, corresponde a la Cámara de Cuentas de la República. Para los fines indicados, el Contralor de la Caja acatará fielmente las disposiciones contenidas en el artículo 22 de la Ley vigente sobre Seguros sociales

## **IV. - LECTURA DE REVISTAS**



## REVISTAS IBEROAMERICANAS

*Discurso del Santo Padre a los asistentes al I Congreso Mundial de Previsión de los Accidentes del Trabajo* (3 de abril de 1955).—ECCLESIA. — Madrid, 9 de abril de 1955, número 717.

«Al acogeros aquí, señores asistentes al I Congreso Mundial de Previsión de los Accidentes del Trabajo, nos trasladamos en espíritu al mes de noviembre del año pasado, en que tuvimos el placer de recibir en Castlegandolfo a los miembros del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo. Nos felicitamos entonces vivamente a este organismo por haber contribuido en gran medida al desarrollo de la legislación social en muchos países y por dedicarse con ardor al estudio de los problemas actuales que plantean las relaciones entre patronos y obreros. Uno de esos problemas, consecuencia del desarrollo continuo del maquinismo, es el aumento del número de accidentes del trabajo, particularmente agudizado tras la última guerra. Para hacer frente al mismo, el «Ente Nazionale di Prevenzione degli Infortuni sul lavoro», con el concurso del «Bureau International du Travail», os ha invitado a este Congreso. Muy reconocido al homenaje que vosotros queréis tributarnos, aprovechamos gustosos esta ocasión para dirigir os unas palabras de la más sincera felicitación y de aliento.

*Esfuerzos mancomunados para la seguridad e higiene en el trabajo.*

Desde hace algunos decenios, la lucha contra los accidentes del trabajo continúa con energía al amparo de organismos técnicos especializados. Puede verse en ello una de las consecuencias más provechosas del impulso que le dieron el siglo último, en aumento constante desde entonces, tantos hombres generosos, preocupados por mejorar la condición material y moral de los trabajadores, y cuyos esfuerzos fueron sostenidos y orientados por nuestros predecesores León XIII y Pío XI con sus encíclicas sociales. Se han creado importantes Asociaciones, que muchas veces, con el apoyo de los Poderes públicos, se dedican a estimular la acción de los sabios, de los técnicos y de todos los responsables en materia de seguridad e higiene del trabajo. Pero se dejaba ver cada vez más la necesidad de evitar la dispersión de fuerzas, poner en común el fruto de las experiencias y de las investigaciones realizadas en diversos frentes, de coordinar las iniciativas en un plan internacional lo más vasto posible. Tal es el objeto de este Congreso Mundial, que invita a sus reuniones representantes de los organismos de Previsión de los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

### *Temario del Congreso.*

Entre los temas de las comunicaciones y discusiones que figuran en vues-

tro programa, observamos en particular el estudio del objeto y funcionamiento de los Comités de Seguridad, las exigencias que impone a los constructores la seguridad de las máquinas, la influencia de los factores humanos y, especialmente, de la selección y formación profesionales, los problemas de colaboración internacional en materia de seguridad. Temas muy generales, sin duda, pero que exigen soluciones particulares y que deben ser abordados por este I Congreso Mundial.

#### *Los motivos humanos en los accidentes*

Sin perder de vista el papel de los factores técnicos en la previsión de los accidentes del trabajo, factores tan diversos según las industrias, convenía poner en evidencia un aspecto más delicado: la intervención de motivos humanos. La lucha que vosotros conducís prolonga, en efecto, el esfuerzo incansable que el hombre realiza desde el principio para dominar la materia, su resistencia ciega, sus reacciones desconcertantes y, a veces, repentinas y terribles, para quien trata de encerrarla más y más en la red de sus invenciones. Toda obra humana lleva consigo cierto riesgo físico, económico o moral; se puede, y hasta debe ser aceptado cuando éste no pasa los límites que señala la prudencia. El hombre, por lo demás, encuentra en esta especie de reto un poderoso estímulo psicológico. Pero, por otra parte, nadie puede comprometer, sin razón grave, su salud o la de sus semejantes, exponer su vida o la de otro. Y, sin embargo, ¿cuántas imprudencias, cuántas negligencias culpables, cuántos riesgos deliberadamente aumentados no lleva consigo el solo deseo de evitar las cargas económicas y los sacrificios materiales que supone toda aplicación de las medidas de protección? La pendiente de la facilidad

interviene aquí para todos en el mismo sentido; con el fin de evitar pérdidas de tiempo, y para acrecentar la producción y el provecho, o simplemente para ahorrarse un esfuerzo psicológico desagradable, se afloja toda vigilancia o se descuidan precauciones a veces más elementales.

#### *Las disposiciones subjetivas en el rendimiento del trabajador.*

Si se considera, en cambio, la evolución social reciente, y si se piensa en ella un poco, se percibirá sin dificultad lo bien fundado y lo útil que es semejante esfuerzo. Nadie al presente pone ya en discusión la parte que tienen las disposiciones subjetivas en el rendimiento del trabajador. El desconocimiento de las exigencias físicas, afectivas, morales del ser humano acaban por exasperarlo y por dirigirlo contra aquellos que desprecian su dignidad personal. ¿Cómo podría subsistir el interés que cada uno pone en su cometido y la conciencia profesional que le mueve a desempeñarlo con perfección, mientras pese sin cesar la amenaza de un accidente que privaría al individuo y a su familia del salario del que depende su sustento material? Desde el punto de vista económico simplemente, estas razones bastarían para suscitar en los empresarios la voluntad de garantizar a sus obreros condiciones convenientes de seguridad y de higiene.

#### *La selección profesional, medida preventiva de accidentes.*

Entre los medios de orden general usados a este efecto, es cierto que la selección y la preparación profesional, igual que el perfeccionamiento de la mano de obra, tienen una importancia capital. El hecho proviene claramente del aumento de la frecuencia de acci-

dentes entre los obreros emigrados dedicados a trabajos industriales, para los que no están preparados ni por un largo aprendizaje ni por una tradición familiar o regional. Considerada desde este punto de vista, la cuestión se presenta con una vastísima amplitud y manifiesta uno de sus caracteres típicos: los problemas específicos de seguridad contra los accidentes del trabajo no encontrarán completa solución más que considerándolos de nuevo en un plan de conjunto, que deberá tener en cuenta todos los aspectos de la vida del trabajador y que dará satisfacción a todas sus legítimas aspiraciones. La aplicación de medidas de orden técnico se facilitará con esto y producirá resultados seguros, que no obtendrían ni la coacción ni otros medios externos de persuasión.

#### *Múltiples problemas de los organismos de Previsión.*

Estas breves consideraciones bastan para ilustrar lo complejo de los problemas que afrontan los organismos de Previsión. ¡Cuántas pacientes investigaciones, cuánta competencia, cuánto espíritu de colaboración es menester emplear para resolver los problemas teóricos! ¡Y qué decir de los múltiples obstáculos con que tropieza la aplicación de los medios de protección! Dificultades provenientes a veces de los mismos interesados, que no llegan a comprender el alcance de lo que se les pide, las trágicas consecuencias de los actos que se les prohíbe, o que, sin negar la necesidad de los reglamentos impuestos, se deja poco a poco de aplicarlos, y cuya buena voluntad hay que estimular sin descanso.

Con el fin de mantener el ardor que os incita a estudiar estos problemas y a promover sus soluciones, os proponéis, señores, el noble fin de un servi-

cio social indispensable en la época presente. En su aspecto temporal, vuestra intención se asemeja a la de la Iglesia y su divino Fundador, cuya vida y muerte estuvieron consagradas a la humanidad doliente para proporcionar un remedio a sus males. Si toca a Cristo sólo el mitigar las muchas miserias y servidumbres que pesan sobre el género humano, haciendo brillar la esperanza de la redención, es también necesario buscar en El la fuerza interior, tan necesaria a quien se inspira en su ejemplo y desea extender entre los hombres de hoy la acción bienhechora que El ejerció. Las solemnes conmemoraciones de esta semana sugerirán, a la mayor parte de vosotros, Nos estamos seguros de ello, las disposiciones del alma, que les sostendrán en su labor, con frecuencia penosa e ingrata.

En prenda de los auxilios divinos que Nos imploramos para vosotros, vuestras familias, vuestros colaboradores y todos vuestros seres queridos, os damos de todo corazón nuestra bendición apostólica.»

*(Traducción de la Oficina de Prensa del Vaticano.)*

JORGE ENRIQUE MARC: *¿Desde cuándo empiezan a correr los intereses de la indemnización por accidente de trabajo?* — GACETA DEL TRABAJO. — Buenos Aires, 1954.

Del artículo del señor Marc, Presidente de la Cámara de Apelaciones, de Rosario, y ex profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad Nacional del Litoral, transcribimos los siguientes párrafos, en atención a que su contenido ofrece motivo de sobrado interés desde el punto de vista jurídico-social:

«I. Si bien es cierto que en los últimos tiempos la doctrina y la jurisprudencia, en nuestro país, se han orientado firmemente hacia la tesis que sostiene la obligación patronal de abonar los intereses en los juicios por accidentes de trabajo, no es menos cierto que existen diversas tendencias respecto al momento a partir del cual comienzan a correr los mismos.

Podría afirmarse que, en la actualidad, existen cinco corrientes doctrinarias, a saber: a) los intereses corren desde la fecha de la demanda; b) desde la notificación de la misma; c) desde la fecha de la sentencia; d) desde la fecha del accidente, y e) desde los treinta días subsiguientes de ocurrido el infortunio.

Como se ve, existe disparidad, que va desde la posición de aquellos que alegan que los intereses empiezan a correr desde el día mismo del accidente hasta quienes, en realidad, sostienen que los intereses no son procedentes, y que sólo corren, por consiguiente, desde que existe sentencia que condena al pago de la indemnización —una suma de dinero—, sea a la víctima del infortunio o a sus causahabientes.

II. Señala Lamas que en este último sentido, aunque fundados en distintas razones, resolvieron nuestros Tribunales en los primeros casos sometidos a su conocimiento. Dice este autor que mientras la Cámara Civil de la Capital Federal sentó como principio que «no procede la condenación al pago de los intereses en los juicios de accidentes de trabajo, por no existir cantidad líquida», la Cámara Civil 1.ª, que en un principio se orientó por la misma tesis, sostuvo luego la improcedencia del pago, fundada en que el importe de la indemnización «es el máximo de los que se reconoce, y que los intereses vendrían a entrañar una indemnización doble, cuando el

actor sólo tiene derecho a una indemnización única».

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró que no procedía imponerlos desde la notificación de la demanda si a esa fecha no había deuda cierta, es decir, indiscutible en cuanto a su existencia, aunque no lo fuera en cuanto al monto, requisito éste que no se cumplía en el caso debatido, ya que la responsabilidad patronal, cuestionada en autos, se fijó recientemente en la sentencia. Este mismo criterio fué compartido por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires en un caso en que atribuida culpa al obrero, recién en la sentencia, al rechazarse tal defensa, se determinó la existencia del crédito.

Cabe observar, ante esta primera tendencia, que los intereses forman parte de la indemnización misma del perjuicio, por donde vendría a resultar que si su fijación dependiera de la fecha del dictado de la sentencia, el monto de la indemnización percibida por el acreedor, recién dos años después—vaya el ejemplo—, no representaría al capital mandado pagar, sino una cantidad menor, la misma que habría percibido aquél en el supuesto de haberse pagado su acreencia en el momento de nacer la misma. Resulta así que el damnificado percibiría, en realidad, un valor inferior al reconocido en el fallo como expresión de lo justo. La diferencia estaría representada por el aprovechamiento, por parte del deudor, del interés de un capital que pertenece al acreedor, sin que exista razón alguna que justifique semejante situación. El deudor, por su propia mora en satisfacer la obligación, habría disminuído, en su provecho, la indemnización fijada en la sentencia y en perjuicio del damnificado, en este caso la víctima del infortunio laboral. Por eso, sostiene Pozzo que consagrar esta doctrina equivale a

autorizar al demandado a abonar al actor, en el momento de iniciar la acción, una suma inferior a la que por Ley le corresponde, y cuyo inferior valor estaría dado por el equivalente del descuento de intereses durante el tiempo que, aproximadamente, duraría el pleito.

La objeción de que por no tratarse de cantidad líquida el demandado no ha podido abonarla en su tiempo, hasta tanto no sea fijada en la sentencia, no cabe en esta clase de juicios, porque integrando forzosamente los intereses la indemnización, ésta no puede ser disminuida sin inferirse un agravio al derecho del acreedor, máxime cuando el deudor está en posibilidad de formar conciencia de la obligación que le corresponde por los accidentes que puedan producirse, y en cuanto al carácter de la lesión, es posible conocerla de inmediato por medio de informes de oficinas dependientes de distintos Ministerios nacionales y provinciales.

III. La gran mayoría de los Tribunales del país han seguido el criterio de que los intereses empiezan a correr desde la fecha de la notificación de la demanda, tesis que fué sostenida por primera vez por la propia Cámara Civil 2.ª de la Capital Federal—con disidencia del Vocal doctor Salvat—, apoyándose la mayoría en la doctrina de Savigny, Mainz, Demolombe y Laurent, partiendo de la base que no es posible admitir distingo entre cantidad líquida e ilíquida, respecto al pago de intereses meramente moratorios en ambos casos. Por consiguiente, resulta evidente, según sus sostenedores, aun en juicios como éstos, en que se reclaman indemnizaciones por perjuicios recibidos, porque los intereses revisten el carácter de compensatorios, más que simplemente moratorios, puesto que la constitución en mora sólo tiene importancia con res-

pecto a la fecha desde que ha de partir la obligación del pago.

Esta tesis fué sostenida también por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

IV. En cambio, no ha prosperado mayormente la tesis de que los intereses corren desde los treinta días siguientes de ocurrido el accidente, que se apoya en lo dispuesto por el artículo 106 del Decreto reglamentario de la Ley 9.688, de fecha 14 de enero de 1916, vigente en la Capital Federal y territorios nacionales—idéntico, por otra parte, al de otras provincias, entre otros, el art. 105 del Decreto vigente en la provincia de Santa Fe, de fecha 6 de octubre de ese mismo año—, ya que sólo fué sostenido en algunos casos aislados por la propia Cámara Civil 1.ª de la capital, que, como se observa, variaba con frecuencia de criterio, y que desechó definitivamente aclarando que la Ley 9.688 no contiene disposiciones que modifiquen los principios generales sobre intereses moratorios, de modo que la obligación derivada del art. 106 del mencionado Decreto no alcanza a derogar la exigencia legal del requerimiento previo del deudor para que pueda alegarse su mora y reclamarse los intereses correspondientes.

V. La teoría de que los intereses empiezan a correr desde la fecha en que se produjo el evento se inspira en la orientación jurisprudencial producida en Italia como consecuencia de la modalidad del Seguro obligatorio, que es propio del sistema peninsular y extraño al vigente en nuestro país.

Su primer inspirador en nuestro medio fué el doctor Fernando León, quien, como integrante de la Cámara de Apelaciones de Mercedes, tuvo que expresar que para ello deben descartarse, «como base fundamental, las normas meramente contractualistas, delictuales o cuasi-delictuales, porque

hay una obligación legis atemperada únicamente con la prescripción anual.

Para fundamentar su teoría—que no fué compartida por sus compañeros de Cámaras, ya que el doctor Salas votó en disidencia, y el doctor Ratti llegó a la misma conclusión, pero por distintos fundamentos—, el citado magistrado y profesor universitario debió elaborar una doctrina propia, propugnando que «el deber de reparar nace del capital productivo de la industria con relación al capital trabajo productivo del operario», estableciendo que «al producirse el siniestro, el patrono ha expropiado en su beneficio la salud del obrero (el tanto por ciento de accidentes está previsto en la instalación de toda industria; de ahí las primas de las Compañías de Seguro)», agregando que «la Ley de Accidentes es de orden público y se opera en la doble ruta trazada para el orden meramente civilístico. Y, separándose, no es posible ni lógico aplicarle los mismos moldes, ya que en uno impera el concepto de responsabilidad objetiva y en otro el de la subjetiva».

Como se ve, para dar legalidad a la teoría, el citado magistrado debió forzar sus argumentos y equiparar este título de reparación al que nace del hecho de la expropiación efectuada por el Estado, de donde deduce su afirmación que «los intereses deben correr desde la fecha de la desposesión», sosteniendo que «teóricamente, al menos, la Ley pretende restituir al obrero lo que el accidente le ha quitado; por ello se habla de porcentaje, de disminución del instrumental de trabajo; el salario, de renta», sosteniendo, por último, «que negarle el interés desde que lo perdió (total o parcialmente) equivale a tanto como negarle la indemnización misma, y esto es absurdo».

Por brillantes que parezcan los razo-

namientos del doctor León, estimo que puede refutárselos con una norma que el propio autor ha recordado no hace mucho tiempo, como integrante —ahora— de la Cámara Civil 2.ª de la ciudad Eva Perón, y según la cual —con sus textuales palabras— «los magistrados damos justicia de la mano de la Ley».

En efecto, no puede el magistrado separarse de la Ley, desde que eso y no otra cosa significa equiparar la expropiación, que es un acto potestativo del Estado, con la simple responsabilidad objetiva del patrono en materia de accidentes del trabajo que nace de una disposición legal.

VI. Pero también es indudable —como lo destaca Pozzo— que la solución propuesta es la justa, aunque con un distinto criterio y razonamiento.

En efecto, cabe señalar, siguiendo al citado tratadista, que si se adopta un criterio meramente civilista para la solución del problema, no cabe sino una salida, que es la dada por la mayoría de la jurisprudencia: los intereses proceden en los juicios por accidentes de trabajo desde la fecha de la demanda, ya que no existe analogía entre la reparación de los daños originados por delito o casi delito, y la responsabilidad patronal por accidentes de trabajo, porque esta última no tiene en cuenta el elemento intencional. En otras palabras, no pueden aplicarse los principios de la responsabilidad delictual o casi delictual a situaciones de simple responsabilidad objetiva. Pero, sigue afirmando este autor, existe un error evidente el ceñirse tan apegadamente a los textos civiles para aplicarlos en materia de accidentes de trabajo.

La Ley que rige esta materia tiene caracteres propios, siendo de destacar, entre otros, el de constituir una Ley de orden público y el estar tarifada

la indemnización. Como esta indemnización es irrenunciable para el beneficiario, lo que torna su cumplimiento obligatorio para el patrono, el derecho a la misma nace con el hecho mismo. «Producido el accidente, desde el momento mismo, por imperio de la Ley, debe indemnizarse al beneficiario»; es decir, que no sería indispensable la interposición de la demanda para que el empleador incurra en mora, porque la situación no es la misma de la que ocurre dentro del derecho común, donde la reparación del daño reviste caracteres distintos, agregando Pozzo que la Ley establece de antemano el «quantum» resarcitorio, por lo que el juez debe limitarse a aplicar las normas legales, no pudiendo aumentar ni disminuir la indemnización que corresponde a la incapacidad creada por el infortunio.

Si, en virtud de la tarificación, el empleado recibe una indemnización cuyo monto es inferior a su verdadera incapacidad, lógico es, pues, que aquella no sufra otra disminución, lo cual ocurriría si no devenga interés desde que se hizo exigible.

Como lo precisa el citado autor, bajo el imperio del derecho común, un hecho puede o no originar una indemnización, ya que mientras no se pruebe el dolo, la culpa o la negligencia del imputado, el derecho de la víctima está en suspenso. En el campo del derecho social laboral ocurre lo contrario: la responsabilidad en cualquier accidente debe ser cargada por el empleador, a menos que éste demuestre estar comprendido entre los eximentes legales; es decir, que el derecho del trabajador nace con el accidente mismo, no pudiendo discutirse sino la mayor o menor extensión de la incapacidad, como consecuencia del «quantum» indemnizatorio, pero nunca la obligación de indemnizar.

El trabajador, al sufrir una dismi-

nución de su capacidad laborativa por efecto de un accidente del trabajo, sufre una privación de todo o parte del único capital que tiene para enfrentar su propia vida y la de los suyos, y por ser capital humano no puede ser identificado o comparado con la pérdida de un capital material, de una cosa o del dinero, aplicándole principios de carácter común—general—que rigen situaciones corrientes de la vida, pero que no cuentan dentro de este derecho que tiene un campo de acción especialísimo, como es la defensa de los derechos del trabajador, como persona humana e integrante de una determinada colectividad.

Ya he tenido ocasión de sostener que, por estas razones, es ésta la doctrina aceptable, aunque con la salvedad de que ella tiene recién vigencia desde el momento en que el patrono tiene conocimiento de la existencia del accidente, pudiendo señalarse que, como lo resolviera la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Buenos Aires, en su caso, basta cualquier tipo de interpelación para que los intereses empiecen a correr.

Esta posición, que ya ha sido sostenida por la Cámara de Apelaciones del Trabajo, de Rosario, de la que tengo el honor de formar parte desde su constitución, inicia, a mi juicio, una tendencia jurisprudencial que se ajusta a la interpretación que debe darse a la legislación vigente en esta materia, de acuerdo a las directivas trascendentales introducidas por la Constitución Nacional vigente para la inteligencia del derecho positivo, del cual, como acaba de decirlo la Corte Suprema de Justicia de la Nación, «los magistrados no pueden desentenderse», agregando que «la prescindencia de las resoluciones impuestas por los nuevos preceptos constitucionales, fundada sólo en el alcance literal de

un precepto legal, puede llegar a constituir interpretación inconstitucional».

MARIO L. DEVEALI: *Resultados del I Congreso Internacional de Derecho Social.* — LA LEY. — Argentina, 1954.

El señor Deveali hace en esta información un resumen de los temas tratados en el I Congreso Internacional de Derecho Social, que se celebró, durante los días 8 al 15 de agosto de 1954, en la ciudad de San Pablo, y de la misma, por su indudable interés, entresacamos los siguientes párrafos:

«*Contrato individual de trabajo.* — El Congreso ha estudiado algunas modalidades de la relación de trabajo, sin poner en discusión la naturaleza contractual de la misma; más bien ha reivindicado la actualidad del esquema del contrato, a pesar de las críticas de que ha sido objeto en estos últimos tiempos.

Lo que se ha discutido en la Asamblea general es el punto referente a la configuración de la subordinación como nota fisonómica del contrato de trabajo. En efecto, ha sido señalado que el régimen laboral se extiende ahora en algunas legislaciones a numerosas figuras en que no existe verdadera subordinación, como sucede entre nosotros, por ejemplo, a propósito del trabajo a domicilio, de algunas clases de productores de Seguros y del tambero-mediero. En cambio, otras legislaciones niegan el amparo de las Leyes laborales a ciertos trabajadores subordinados, en razón de su jerarquía o de su elevada retribución. La subordinación—ha sido afirmado—fué la fórmula utilizada por los juristas de antaño, para justificar la intervención del Estado en materia de tra-

bajo, en un momento en que ese intervencionismo en materia contractual tenía carácter excepcional, asimilando el trabajador a un menor o incapaz. Fórmula feliz, porque en la mayoría de los casos la subordinación jurídica implica o se acompaña a la inferioridad económica y social, propia de los hiposuficientes; pero esta coincidencia no es absoluta. La rígida aplicación del criterio aludido ocasiona así, necesariamente, graves injusticias, especialmente cuando el juez es constreñido, por el solo hecho de no existir subordinación jurídica, a negar a un modesto trabajador aquel amparo que la Ley otorga, en cambio, a un elevado empleado de condición holgada, por el hecho de encontrarse éste en una situación de subordinación jurídica.

Puesto que la intervención del Estado en materia contractual se ha generalizado (como en el caso de las locaciones urbanas y agrarias, de los Seguros, de los transportes, etc.), no resulta ya necesario justificarla en lo que se refiere a las relaciones de trabajo mediante la fórmula de la subordinación jurídica. En todos los sectores que necesitan de un amparo legal —y que son siempre más reducidos, debido a que los gremios logran, generalmente, su autodisciplina mediante las convenciones colectivas—, el Estado puede otorgarlo, tal como lo otorga a los inquilinos y a los usuarios de determinados servicios. Podrá también, en algunas situaciones, tener en cuenta la subordinación jurídica, a efectos de diferenciar algunas figuras de otros afines; pero la subordinación jurídica no tiene ya razón de funcionar como línea de deslinde entre las relaciones laborales que merecen amparo legal y aquellas a las cuales ese amparo debe ser negado.

El problema así planteado ha provocado una interesante discusión, en

la cual intervinieron numerosos delegados. Pero el Congreso ha entendido que, debido a la trascendencia del mismo, era conveniente postergar su examen ulterior para la próxima conferencia.

El concepto de subordinación ha sido objetado también desde el punto de vista formal, afirmándose, por algunos congresistas, que contrastaba con la dignidad que todos los ordenamientos actuales reconocen al hecho del trabajo. Se ha propuesto, pues, sustituir esa denominación por la de «dependencia», que ya figura en algunas legislaciones.

Entre las otras ponencias referentes al contrato individual, merece ser recordada una que lo define como contrato trilateral, teniendo en cuenta la intervención que toma en el mismo el Estado.

*Convenciones colectivas de trabajo.* No menos interesante ha sido la discusión del segundo tema referente al «contrato colectivo de trabajo». Los miembros informantes nacionales han expuesto la regulación que esa institución ha logrado en los diferentes países en forma objetiva, evitando toda exaltación de carácter nacionalista. Especialmente interesantes fueron los informes referentes a España y Uruguay, países en los cuales las convenciones colectivas prácticamente no funcionan, o funcionan sólo en forma muy limitada, y el referente a Inglaterra, donde, como es sabido, las convenciones colectivas ~~no obligan legalmente tampoco a los afiliados o a las Asociaciones estipulantes, pero son observadas por toda la categoría a que se refieren, como «gentlemen's agreement».~~

Frente a esa disparidad de regímenes resulta bien difícil formular un concepto unitario. El relator general ha señalado la inutilidad de toda investigación acerca de la naturaleza contractual o legal de la convención

colectiva, afirmando que la misma constituye un acto—o un hecho—de formación bilateral, productor de efectos jurídicos, con respecto de una determinada categoría profesional. La nota característica de la convención colectiva consiste, pues, en el hecho de dirigirse no a determinados sujetos, sino a una serie abierta de personas, tal como la Ley, pero se diferenciaría de esta última debido a su formación bilateral.

*La Seguridad Social.* — Numerosas fueron las memorias o ponencias sobre el tema de la Seguridad Social. Ellas se referían, principalmente, a los siguientes tópicos:

1.º Oportunidad de extender los beneficios de la Seguridad Social a todos los habitantes necesitados de cada país, con prescindencia de su calidad de trabajadores.

2.º Conveniencia de atribuir carácter sindical o estatal a las instituciones de Previsión.

3.º Oportunidad de persistir en el sistema de los aportes bipartitos o tripartitos, o conveniencia de financiar la Seguridad Social mediante el impuesto a la renta.

4.º Alcance del concepto de autarquía de las instituciones de Previsión.

5.º Oportunidad de atribuir a las instituciones de Previsión atribuciones extrañas a los Seguros sociales.

6.º Finalmente, ha sido señalada la conveniencia de sustituir la denominación de accidente de trabajo por la de infortunio, término que comprendería ~~también las enfermedades profesionales y las llamadas enfermedades accidentales.~~

La discusión que se ha realizado sobre cada uno de estos puntos ha revelado la coincidencia de opiniones con respecto a la oportunidad de extender el amparo de la Previsión Social hasta abarcar a todas las necesidades—sin olvidar por esto el trato

preferencial que merecen los trabajadores y, especialmente, los que realizan tareas más pesadas, insalubres o trabajos extraordinarios—y la aspiración de una menor injerencia del Estado en la conducción de las instituciones de Previsión Social.

Los aspectos meramente doctrinarios de la Previsión Social no han constituido materia de discusión especial, habiendo sido contemplados sólo en forma marginal. Circunstancia que se explica teniendo en cuenta que la Seguridad Social constituye todavía, en su mayor parte, un programa en vía de realización más que una conquista consolidada.»

Dr. ADRIÁN SÁNCHEZ: *Situación del médico en el S. O. E.*—REVISTA DEL SEGURO DE ENFERMEDAD, núm. 7.—Madrid, octubre 1954.

El autor de este trabajo, médico-inspector general de Servicios Sanitarios del Seguro Obligatorio de Enfermedad, estudia en el mismo las diferentes situaciones en que administrativamente se puede encontrar el médico en el Seguro, y que son:

*Situación activa.* — Es fundamento, principio, premisa, raíz del desenvolvimiento del médico en el Seguro, y condición indispensable, camino obligado para el paso a otra situación cualquiera.

Nombrado un facultativo, entra en la situación de activo al tomar posesión del cargo que se le confiere.

Esa situación es independiente de la clase de nombramiento, y así el derecho de actividad corresponde tanto al interino como al definitivo.

La anulación del nombramiento por cualquier causa corta toda efectividad activa; desaparece, pues, aquella situación legal.

Permanece, no obstante, mientras se disfruta de licencias o permisos, sean por enfermedad, vacaciones o asuntos propios. Debemos advertir que la licencia por enfermedad desaparece al dejar de percibirse haberes, aunque se conserva el derecho a la reserva de plaza.

La razón es manifiesta: durante las licencias o permisos, el médico sigue actuando por medio de un sustituto, que hace sus veces, que le representa en todo, que ha de seguir sus directrices, su método y hasta obrar bajo la responsabilidad del sustituido.

¿Y en casos de sanción? Siempre que el castigo lleve aparejada la suspensión de empleo y sueldo, piérdese la situación de activo, porque queda anulado, durante el tiempo que dure aquélla, todo derecho en el Seguro.

De donde se deducè, naturalmente, que para cualquier extremo que exija el servicio activo nunca podrá computarse el tiempo de sentencia con suspensión de empleo y sueldo. Por ejemplo, un sancionado con un mes de suspensión no goza del derecho de vacaciones hasta que haya pasado en activo un año, a partir de la fecha en que se incorporó al servicio, una vez cumplida la pena, a tenor del último párrafo del art. 28 del Reglamento de Servicios Sanitarios.

Otros correctivos, como la amonestación y pérdida de haberes, mantienen la situación activa.

Con la excedencia, en cualquiera de los grados admitidos reglamentariamente en el Seguro, se extingue la actividad.

Ahora bien, ¿desde qué fecha precisa tiene efectos esta situación de activo? A veces, la misma de la toma de posesión, si coincide con el comienzo de la prestación de servicios; pero sucede con frecuencia que el facultativo ya viene actuando con anterioridad, autorizado por oficio de la

Inspección Provincial de Servicios Sanitarios, puesto que así lo exige la índole de las atenciones asistenciales del Seguro.

En estos casos, los efectos de actividad se retrotraen a la fecha de la autorización, que no debe abarcar más que la corta etapa empleada para realizar la propuesta correspondiente y su despacho por la Jefatura Nacional. Huelga indicar que ese detalle de la autorización ha de formalizarse en la diligencia de toma de posesión.

*Excedencias.* — Son situaciones pasivas, al igual que las bajas temporales, a las que nos referiremos después.

Por expreso deseo del interesado, o por imposición reglamentaria, puede llegarse a la situación de excedente.

Dos clases, pues, de excedencia se ofrecen en el Seguro, la voluntaria, a petición del médico, y la forzosa, al transcurrir un año de enfermedad.

La petición de excedencia voluntaria exige una anualidad en activo dentro del Seguro, por lo menos; obtenida, se ha de permanecer en ella, como mínimo, otro año, sin exceder de diez, so pena de perder, en este último caso, todos los derechos en el Régimen.

El excedente voluntario sólo conserva durante esta situación su número en las Escalas, sin que le sea permitido desempeñar función alguna en el Seguro; por tanto, como indica el artículo 36 del Reglamento de Servicios Sanitarios, ni prestará servicios ni percibirá haberes. Esto es de aplicación, asimismo, al excedente forzoso.

El reingreso en el servicio activo ha de hacerse con ocasión de nombramiento reglamentario, es decir, que, como el excedente voluntario, sólo conserva su número en las Escalas, sin que exista reserva de plaza, habrá de esperar para reanudar sus funciones a que se produzca una vacante y solicitarla, sea interina o definitivamente. Si le corresponde por su situación en

la Escala, será admitido; de lo contrario, seguirá excedente, y agotados los diez años tope sin originarse o no poder ocupar vacante, perderá todo derecho ulterior.

Ha de tenerse esto muy en cuenta, pues siendo de aplicación la Escala nacional y las Escalas de 1946 para los nombramientos, si un cargo ha de otorgarse por una Escala, se halla vetado para ocuparle el incluido solamente en la otra, siempre que la primera no esté agotada.

Al no conservar el excedente voluntario otro derecho que su situación en las Escalas, y sólo poder obtener reingreso haciendo uso de esa situación, no vemos dificultad para que puedan suplicar la excedencia, incluso los interinos, y sin perjuicio para nadie, concederse o denegarse.

El excedente forzoso no sólo conserva su número en las Escalas, sino «preferencia para cubrir vacantes en el primer concurso dentro de su provincia».

Está redactado en términos que parecen evidentes y de general aplicación este precepto; sin embargo, es necesaria alguna glosa, ya que si la letra que acabamos de indicar obligara absolutamente a su exacta aplicación sin atender su sentido, relacionándolo con la legislación vigente que hace al caso, el párrafo entrecorinado entrañaría la derogación de muy principales bases para la resolución de los concursos. Bastaría una afección banal, valorizada por el interesado, y con más de un año de duración, para multiplicar sus derechos en el Seguro y adjudicarse otros nuevos.

Supongamos un médico de familia en cualquier pueblo de la provincia de Madrid. Su situación de excedente forzoso le daría preferencia para ser nombrado en concurso, suplantando los derechos de los residentes en la capital. Y al tratarse de un especia-

lista con residencia en un sector o subsector, extendería ese privilegio al resto de los sectores o subsectores de la provincia, con anulación del derecho que legalmente tienen reconocido otros facultativos.

La interpretación que juzgamos puede ofrecerse, y que esperamos ver reflejada en alguna disposición oficial, es que el excedente forzoso, en aquellos concursos que, según su situación legal, puede solicitar, dentro de la provincia con cuya residencia figura en las Escalas, sea preferido para su reingreso en el Régimen.

Con ello no se conceden nuevos derechos sin razón suficiente, ni se suplantamos los de los demás, pero se ampara una situación muy atendible, impuesta al margen de la voluntad del interesado y precisamente por haber sufrido la desgracia de una prolongada enfermedad.

No ha de causarle preocupación, por ejemplo, el que en las Escalas de 1946 sean trasladados a su misma residencia médicos con cargos oficiales, o en la Escala nacional se incluyan en nuevas convocatorias facultativos para la localidad en que él vive, etc.

Es natural que el excedente forzoso, dado el motivo de su situación, no pueda ser nombrado nuevamente, mientras no desaparezca la causa que la originó, es decir, la enfermedad.

Ahora bien, una vez restablecido ese derecho preferente que venimos comentando, sólo puede reconocérsele en un solo concurso, que ha de ser el primero que se convoque aplicable al excedente que ha recobrado la salud.

Nada se dice en la legislación sobre caducidad de los derechos de que goce en las Escalas el excedente forzoso, y, por tanto, debe estimarse que conserva su situación en ellas hasta cumplir los setenta años de edad, momento de cese reglamentario.

*La baja en el S. O. E.*—Interesante y de consecuencias muy particulares es la situación de baja en el Seguro.

Acostumbrados a sistemas en los que, por la índole de sus Escalafones y cobertura de sus cargos, la baja importa casi siempre menoscabo o privación de derechos adquiridos, mientras que la excedencia significa un resguardo o reserva de potencialidad frente a aquella detracción, nada tiene de extraño que al recorrer los epígrafes del Reglamento del Seguro para elegir el medio que más favorezca al verse uno compelido a cesar en sus actividades, se opte por seguir la costumbre de otros organismos sin paramientos en detalles que pueden aprovechar mucho y evitar futuras preocupaciones o perjuicios graves.

Pero desentrañemos la situación antes de continuar con más reflexiones.

La baja o cese en las actividades del Seguro puede ser temporal o definitiva.

Es manifiesto que esta última implica muchas veces la pérdida de toda relación, dependencia o derecho en el Seguro, y, por tanto, no ha de considerarse de suyo como situación en el Régimen sino en el aspecto absolutamente negativo.

A ella, en el sentido apuntado, se puede llegar por sanción o por voluntad del interesado manifestada taxativamente con ese alcance, porque cuando la baja definitiva se impone por edad o incapacidad física, constituye situación en el Seguro, en cuanto que permanece una comunicación y relación moral entre organismo y facultativo y éste es atendido por el Montepío como derivación de sus actividades pretéritas en aquél.

La baja definitiva como sanción ha de ser decretada por el Tribunal Médico Permanente en virtud del expediente reglamentario por faltas muy graves; la voluntaria se ha de solicitar por el interesado, sometiéndose,

explícita o tácitamente, a sus consecuencias legales, y, por ende, sin condicionarla a particulares eventos o conjeturas.

Por edad, es automático el cese al cumplir los setenta años, si bien las necesidades del servicio o atención para con los médicos permiten alguna demora en ocasiones.

Como caso particular, no hemos de pasar por alto el de los titulares de A. P. D., que, cumplidos los setenta años, son autorizados por la Dirección General de Sanidad para continuar en su cargo interinamente. El art. 4.º de la Orden conjunta de los Ministerios de Gobernación y Trabajo, fechada en 31 de enero de 1949, hace que el Seguro, aun causado el cese reglamentario, les permita actuar como eventuales mientras permanezcan las circunstancias de excepción.

La incapacidad física y baja definitiva, que en su consecuencia se determina por la Dirección General de Previsión como resultado del informe de un Tribunal constituido al efecto e integrado por tres médicos: el Inspector provincial de Servicios Sanitarios del Seguro, otro designado por la Jefatura Nacional del mismo y un tercero elegido por el interesado. Este expediente ha de elevarse a la Dirección General a través de la Inspección Nacional de Servicios Sanitarios para que ésta pueda informar también sobre el asunto.

Adentrémonos un poquito ahora en la baja temporal, que es la que ofrece características más particulares en el Seguro.

La enfermedad del facultativo, declarada a la Inspección, si no desemboca en incapacidad física, origina siempre la baja temporal y compele al médico a cesar en toda actividad profesional.

Puede esta situación mantenerse con reserva de plaza hasta un año, si las

circunstancias que la originaron perduran, o cambiarse por la de excedencia forzosa, transcurrido ese plazo, según ya queda expuesto antes.

Libremente, ya lo hemos apuntado, puede un facultativo solicitar la baja temporal en el Seguro y concedérsele o denegársele por la autoridad competente, ya que estos beneficios se ofrecen siempre a reserva de su aplicación por la Superioridad, que ha de supeditarlos a las necesidades de la Obra; en nuestro caso, a la atención de la asistencia sanitaria, sobre todo.

No, pues, por la simple petición, sino por la concesión expresa, se llega a la situación de baja que, si tiene un umbral concreto, determinado, no sucede lo mismo con su dintel o terminación indeslindable exactamente «a priori». Las condiciones de la baja voluntaria impiden precisar su cabal duración al ser otorgada.

En efecto, el Reglamento de Servicios Sanitarios no especifica las circunstancias que acompañan a esta situación; pero los procedimientos usados en el Seguro, las normas y resoluciones de la Dirección General de Previsión, junto con la legislación vigente, en lo que se relaciona con la situación que estudiamos, nos permitirán ofrecer clara proyección de aquéllas.

La baja voluntaria, cese voluntario o renuncia temporal a las actividades del Seguro implica la anulación del nombramiento, en virtud del cual el médico gozaba de situación activa en el Seguro. Y nada más.

Ello quiere decir que el interesado entrega su cargo a disposición del Régimen, que será cubierto por otro facultativo, con arreglo a la legislación. No conserva ningún derecho a la plaza concreta que depone, mientras no vuelva a quedar vacante, pero su renuncia tampoco engloba la dejación

de los derechos que puedan corresponderle para obtener ese mismo u otros puestos.

Es decir, que el voluntariamente baja, conserva su situación en las Escalas, con todas las prerrogativas que esto abarca, y puede hacer uso de ellas cuando lo considere oportuno para solicitar cualquier vacante, sea interina o definitivamente.

Dedúcese de aquí que en la baja voluntaria subsisten los mismos beneficios que la excedencia de idéntico carácter, con las señaladas ventajas a favor de aquélla de no exigir actividad determinada anterior para su solicitud, permanencia mínima en la situación, ni ocasionar perjuicios al exceder de un plazo preestablecido.

La excedencia voluntaria, por tanto, es algo que en el Seguro, aun admitida por seguir los sistemas clásicos, huelga su utilización. No podemos ofrecer ejemplo alguno en que reporte provechos sobre la baja o renuncia voluntaria, porque hasta en el caso excepcional de que hacemos mérito a renglón seguido corren parejas la excedencia y la baja.

Cuando una vacante se otorga por concurso, es obligatorio el desempeño del cargo, so pena de quedar inhabilitados para solicitar plaza alguna en el término de dos años, y los reincidentes son excluidos definitivamente de las Escalas.

Cuidado, pues, con las renunciaciones en estos casos que eluden la obligación y atraen el castigo, igual que el abandono del compromiso por una excedencia alcanzada en virtud de actuación anterior. El precepto que impone ese deber no distingue entre causas para eludirle.

En resumen, tres son las situaciones reglamentarias y positivas del médico en el Seguro: activa, excedente y de baja. Claras y suficientes para acomodarse, según las necesidades, sin tener

que buscar raras combinaciones fuera del camino real que conduce con rectitud al fin más provechoso honradamente, sin despistarse, sin perderse, sin dejar la vía a distancias y tras escollos que obligan a rodeos y marchas largas y desagradables.

Que el que no sabe, dice un aforismo castellano, es como el que no ve.

Dr. A. CASAS CARNICERO: *Notas para una crítica al Petitorio de especialidades del S. O. E.* — REVISTA DEL SEGURO DE ENFERMEDAD, núm. 7. — Madrid, octubre 1954.

El trabajo que vamos a glosar, realizado por un especialista de endocrinología y nutrición, afecto a la provincia de Palencia, pone de manifiesto que el Petitorio de especialidades, en contra de la opinión de algunos sectores, aun cuando ha quitado cierta libertad a los facultativos para prescribir determinados productos, permite a los mismos disponer de ciertos medicamentos modernos de una gran eficacia, que anteriormente no les era permitido recetar.

Ello no obstante, indica que dicho Petitorio tiene algunos defectos, y que aunque «no he llegado a apreciar la ausencia de ningún medicamento trascendental, sí he visto que faltan algunos de cierta importancia en terapéutica. En cambio, hay, a mi juicio, un exceso de medicamentos autorizados; de ellos, unos son peligrosos, otros inútiles y otros que tan sólo sirven de tapadera para facilitar otro tipo de prescripciones que, sin ser asociados, no entrarían en el Petitorio».

Corroborando estas afirmaciones, y tan sólo en lo que afecta a su especialidad, se permite señalar los defectos siguientes:

Grupo 47: *Antibióticos. Todas sus formas farmacéuticas y asociaciones.*—Leyendo la composición de los preparados farmacéuticos que forman este grupo, deduce uno que el enunciado de dicho grupo debiera ser antialérgico en lugar de antihistamínico, si bien hay que reconocer que es muy difícil establecer diferencias claras y precisas entre lo que debe entenderse por antialérgico y por antihistamínico.

Los antihistamínicos parecen ser inofensivos dados sin necesidad, salvo el síntoma, únicamente molesto, de que algunos antihistamínicos tienden a producir sueño. De todas las maneras, el grupo es lo suficientemente heterogéneo y lo suficientemente moderno para que no puedan sostenerse conclusiones sobre su inofensividad de una manera categórica y definitiva.

En Medicina, o, mejor dicho, en Terapéutica, todo lo que no es necesario, huelga su administración, porque, por lo menos, damos un trabajo al organismo—presumiblemente enfermo—, que es el de su neutralización y eliminación. En la medicina del Seguro, todo lo que sea dar un medicamento innecesario, es recargar el coste de un tratamiento a expensas de un tercero que ha confiado en nosotros la misión de salvaguardar sus intereses al permitirnos un amplio campo de acción a la hora de recetar sin restricciones de tipo económico.

Que los antihistamínicos son necesarios en la Medicina actual, huelga decirlo; que con sus asociaciones podemos recetar medicamentos que sin esta asociación no entrarían en el Petitorio, y en los cuales lo menos interesante es el componente antihistamínico, también creo que esté claro; que estos medicamentos últimamente citados pueden ser sustituidos, en su mayor parte, por fórmulas magistrales, lo veo razonable. Luego a este grupo le sobra amplitud, y en su estado ac-

tual sirve para incrementar los gastos del Seguro y proporcionar cierta comodidad al médico que no quiere molestarse en prescribir una fórmula magistral y al farmacéutico que no tiene que prepararla, lo que le supondría mayor trabajo y peor retribuido.

Grupo 56: *Acido fólico, solo y asociado. Vitamina B12. Inyectable y comprimidos.*—El ácido fólico es un factor vitamínico, necesario para la normal hemocitopoyesis, en cuya carencia se produce una eritropoyesis de tipo megaloblástico, y terapéuticamente es también capaz de mejorar e incluso normalizar el cuadro hemático de la anemia perniciosa, pero sin actuar beneficiosamente sobre el cuadro neurológico de dicha enfermedad, al que incluso, a veces, parece agravar.

En esto acabado de señalar radica precisamente lo peligroso de su empleo. Si a un paciente que inicia una anemia perniciosa, se le trata sintomáticamente con un preparado farmacéutico que contenga ácido fólico, mejora de su cuadro clínico, se normaliza su cuadro hematológico y se le coloca en condiciones adecuadas para que aparezca un proceso neurológico que, ante la ausencia de síntomas hemáticos, no se piensa fácilmente pueda tratarse de una anemia perniciosa, colocando con ello al paciente en condiciones de muy difícil curación e incluso transformándole a veces en un inválido. Por este motivo, se han levantado ya voces autorizadas en varios países protestando contra el uso indiscriminado del ácido fólico y, sobre todo, contra el uso de preparados farmacéuticos que llevan ácido fólico asociado a otros productos, con indicaciones terapéuticas profusas y a veces poco explícitas.

Si pensamos un poco en las asociaciones que suelen acompañar al ácido fólico, antidiarreicos y tónicos generales, veremos lo fácilmente que se

puede caer en su uso, por el doble motivo de que son medicamentos que si entran en el Petitorio es precisamente por ser asociaciones del ácido fólico, con lo cual el médico recurre a estos preparados por no haber otros similares con qué sustituirlos (salvo la tan poco usada fórmula magistral), y el segundo motivo es porque las indicaciones de estos tipos de medicación encajan perfectamente dentro del tratamiento sintomático inicial de la anemia perniciosa.

**Grupo 135: Salicil-fenilcinconil y fenilquinolin carbónico y sus asociaciones. Todas sus formas farmacéuticas.**—El ácido fenilquinolin carbónico es fundamentalmente un antigotoso. Es capaz de disminuir la uricemia. Además, es considerado como anti-reumático, analgésico y colerético. Sin embargo, es un producto sumamente tóxico e incluso se han publicado casos mortales tras la administración de dosis reducidas.

En general, es medicamento de muy poco uso, precisamente por su acción tóxica. En algunos países se ha hecho lo posible, por los medios oficiales u oficiosos médicos, para disminuir su consumo.

Es un medicamento que, como antigotoso y anti-reumático, la mayor parte de las veces se emplea en forma pura; pero, en combinación, entra a formar parte de gran número de medicamentos indicados, al parecer, en trastornos del aparato urinario, vías biliares e incluso analgésicos y anti-gripales. Creo que en la mayor parte de las ocasiones, los médicos recetarán estos preparados no por el atofán, que contiene estos productos, sino a pesar de dicho atofán. Si bien en estas ocasiones la dosis a administrar suele ser pequeña, en cambio, suele ser más continuada que cuando se emplea el atofán puro, y no hay que olvidar que con dosis pequeñas y continuadas se

han llegado a observar hasta casos de atrofia aguda amarilla del hígado.

Al estar en el Petitorio del S. O. E., incluídas las asociaciones del atofán, se facilita su uso, inclinándose incluso la opinión médica poco discriminativa hacia su empleo, con el riesgo consiguiente de producir fenómenos tóxicos. Creo que con suprimir las asociaciones de estos productos, permitiendo el uso de los productos puros, hay más que suficiente para poder resolver los problemas susceptibles de responder a esta terapéutica.

MANUEL ALONSO OLEA: *La Ley de 15 de julio de 1954, por la que se establece la Ayuda Familiar para los funcionarios públicos civiles.* — REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, número 14.—Madrid, 1954.

Dado el extraordinario interés que ofrece el artículo del señor Alonso sobre un tema tan de actualidad como es en España la implantación de la denominada Ayuda Familiar para los funcionarios públicos civiles, a continuación se transcribe lo fundamental de este trabajo:

#### *Introducción y antecedentes.*

La influencia de las cargas familiares sobre las percepciones del trabajador por cuenta ajena que las soporta puede configurarse legalmente, cuando menos, según uno de estos dos principios:

1.º El principio de la remuneración; las rentas de trabajo, ellas mismas y directamente, son incrementadas con cargo a quien las paga, según unos coeficientes que tienen por base el mayor o menor número de personas—generalmente ligadas por relaciones estrechas de parentesco—que viven a cargo del titular de la renta de tra-

bajo. En el fondo, esta es la idea que envuelven las expresiones, un tanto vagas, de «salario familiar» y «a cada cual según sus necesidades».

2.º El principio del Seguro Social: las rentas de trabajo no resultan afectadas por las cargas familiares, pero se crean uno o varios Seguros sociales en los que el riesgo cubierto está constituido precisamente por la carga familiar y la prestación por la entrega de cantidades de dinero proporcionales a la dimensión del riesgo. También puede denominarse «salario familiar» a la aplicación práctica de este principio, sólo que entonces aquella expresión, aparte de seguir siendo vaga, es impropia, pues impropiedad grave es llamar salario a la prestación de un Seguro.

No merece la pena insistir, por ser sobradamente conocida, sobre la diferencia entre ambos regímenes; ésta no es otra sino la que existe—en naturaleza y en régimen—entre remuneraciones y prestaciones de Seguridad Social, entre efectos del contrato de trabajo o empleo y efectos de la ordenación de un Seguro.

De los dos regímenes que han quedado citados, la legislación española ha optado decididamente por el segundo de ellos, estableciendo al efecto dos Seguros sociales; son, a saber:

1.º El Subsidio Familiar. Seguro nacional, general y «obligatorio para toda clase de patronos que ocupen en España obreros, empleados o funcionarios, cualquiera que sea la clase de trabajo que uno y otros realicen y la cuantía y forma de retribución que por su trabajo perciban». Seguro administrado por el Instituto Nacional de Previsión, y cuyo texto fundamental lo constituye la Ley de Bases de 18 de julio de 1938, en cuyo preámbulo, por cierto, se marca claramente la distinción entre los dos principios de que se ha hablado más arriba y

la opción por el segundo de ellos; esto es, por el Seguro; el Subsidio Familiar—se dice—«se funda en el principio de la compensación, en desvincular del salario el subsidio, en diluir los riesgos en una gran Mutualidad nacional».

2.º El antiguo Plus de Cargas Familiares, hoy Plus Familiar. Se trata también de un Seguro social cuya base es la Empresa, aunque la obligación de establecerlo y mantenerlo no alcance a todas ellas, ya que existen amplios campos, exceptuados entre ellos el muy importante de los trabajadores agrícolas, forestales y pecuarios; Seguro social administrado por unas Comisiones que se constituyen en el seno de cada Empresa, y cuyo texto fundamental está constituido por la Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de marzo de 1946, que derogó la anterior reglamentación general contenida en la Orden de 19 de junio de 1954.

Respecto de los funcionarios públicos, la regulación en España hasta la promulgación de la Ley a que se refiere el presente comentario se había encaminado también en favor del sistema de Seguridad Social.

Efectivamente, la Ley de Bases del Régimen de Subsidios Familiares era de aplicación a los empleados del Estado, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, si bien estos organismos públicos podían optar entre acogerse al régimen de la Caja Nacional (Instituto Nacional de Previsión) o abonar directamente el subsidio a sus funcionarios, norma que se repetía con redacción análoga en el Reglamento.

La Orden de la Vicepresidencia del Gobierno, de 3 de marzo de 1939, estableció un régimen general para todos los funcionarios públicos, entendiéndose por tales a los «funcionarios, empleados u obreros que perciban sus haberes y jornales con cargo a partidas o conceptos que figuren en los presu-

puestos correspondientes»; sentándose que el Estado, Diputaciones y Ayuntamientos habían de abonar subsidios en cuantía no inferior a la escala ordinaria, estando facultados para deducir de todos los haberes devengados por los asegurados el 1 por 100 en concepto de cuota con tal finalidad.

Sobre estas disposiciones generales, el Decreto de la Presidencia del Gobierno de 11 de diciembre de 1942 estableció para los funcionarios militares un régimen especial y distinto del de los funcionarios civiles, régimen que, a su vez, se ha ido paulatinamente diversificando, hasta el punto que existen hoy disposiciones comunes a los tres Ejércitos y disposiciones especiales de cada uno de los de Tierra, Mar y Aire y de las fuerzas de la Guardia Civil y de la Policía Armada y de Tráfico. En algunos de ellos ha desaparecido hasta la denominación de Subsidio Familiar, empleándose la de «indemnización por número de hijos» (Orden del Ministerio del Ejército de 10 de febrero de 1943 y Decreto del mismo Ministerio de 31 de marzo de 1944), o la de «indemnización por hijos» (Orden del Ministerio de Marina de 2 de agosto de 1943, o de la «indemnización familiar» (Orden del Ministerio de Marina y Decreto del Ministerio del Aire de 16 de noviembre de 1951).

Se ha de decir aquí que esta indemnización familiar percibida por el personal militar era muy superior en su cuantía a la establecida para los funcionarios públicos civiles, que en la mayoría de los casos se regulaba por normas que establecieron prestaciones idénticas a las del régimen general, lo que, conjugado con una mayor generosidad y amplitud en el reconocimiento de beneficiarios, hacía de los regímenes militares un ejemplo avanzado hacia el que podía y había de mirarse en una futura nueva regulación del

sistema para los funcionarios civiles.

En cambio, no ha surgido paralelamente al Subsidio familiar o a la indemnización familiar una institución semejante a la del Plus de Cargas Familiares, por lo menos en cuanto a los funcionarios del Estado, ni civiles ni militares, lo que, indirectamente, viene a explicar la cuantía en que se ha fijado la indemnización familiar militar y la ayuda familiar ahora establecida para los funcionarios civiles, relativamente elevada si se la compara con el régimen ordinario de Subsidio Familiar, y media si se la sitúa frente a las prestaciones conjuntas de éste y del Plus Familiar, aunque las enormes oscilaciones del valor del punto hagan la comparación general imposible.

Con estos brevísimos antecedentes, con los que no se pretende sino colocar en fondo y marco adecuados la Ayuda Familiar en favor de los funcionarios civiles, puede iniciarse el estudio de ésta, de la Ley de 15 de julio de 1954, que la estableció, y de las normas reglamentarias aparecidas hasta la fecha.

#### *Naturaleza de la Ayuda Familiar.*

La Ayuda Familiar, establecida por la Ley de 15 de julio de 1954, es, a mi juicio, pura y simplemente, una remuneración.

La Ley, para designarla, emplea indistintamente las expresiones de «prestaciones en concepto de ayuda familiar» (artículo 1.º y, simplemente, de «ayuda familiar» (artículos 4.º y 9.º, por ejemplo), distinguiendo dos modalidades dentro de la misma, a las que, respectivamente, llama «asignación de matrimonio» y «bonificación por hijos» (artículo 1.º, párrafo segundo). Estas denominaciones son realmente atípicas dentro del cuadro general de las percepciones económicas de los fun-

cionarios públicos; pero esto no basta a ocultar su naturaleza de remuneraciones, que se demuestra por los siguientes argumentos, entre otros:

1.º Por el fundamental de que la Ayuda Familiar no se paga con cargo a ningún fondo de Seguro ni exige una previa cotización, ni de los funcionarios ni del propio Estado, para quienes los funcionarios trabajan; las cantidades destinadas al pago de la Ayuda salen directamente de los presupuestos generales del Estado, en los cuales, a partir del ejercicio económico de 1955, «se consignarán los créditos necesarios para el abono de la Ayuda Familiar», mientras que para el pago del Plus Familiar a los obreros, el contraste de redacción es bien notorio: se habla por la Ley de incluir en presupuesto no las cantidades precisas para el pago de tal Plus, sino «para el pago de las cuotas correspondientes al Plus Familiar».

2.º Porque la Ley de 15 de julio de 1954 dice que la prestación en concepto de Ayuda Familiar se percibe por el funcionario «con independencia de sus demás emolumentos personales», lo que indica que la Ayuda Familiar es un emolumento independiente de los demás, cierto, pero tan emolumento como los demás.

3.º Por el hecho de estar la Ayuda sujeta a gravamen por utilidades sobre la riqueza mobiliaria, tarifa 1.ª, ya que, como es sabido, esta tarifa únicamente grava las remuneraciones y no las prestaciones de Seguridad Social. Este último argumento se da a mayor abundamiento; su relevancia es muy escasa dada la indeterminación actual, fruto de las decisiones administrativas en materia fiscal, acerca de qué es lo que quiere gravar la tarifa primera de utilidades.

Incidentalmente, se ha de decir aquí que el problema de la consideración fiscal de la Ayuda Familiar,

pese a lo reciente de la disposición que la establece, ha tenido ya alguna variación. Inicialmente se dispuso que las cantidades percibidas por cada funcionario por este concepto tributarian «con arreglo a escala», esto es, como utilidades fijas por su cuantía y periódicas por su vencimiento, si bien no habían de acumularse a los demás devengos percibidos por el funcionario. Pero posteriormente tal norma fué modificada en el sentido de que la Ayuda se gravaría al tipo uniforme del 8 por 100, considerándola, pues, como una utilidad eventual, adoptándose tal medida con el fin de «mantener una igualdad de trato en el gravamen a que se hallan sometidas las prestaciones que por Plus Familiar disfrutaban los empleados de las Empresas particulares con las que van a percibir por Ayuda Familiar los funcionarios civiles del Estado». Sobre tal tipo uniforme del 8 por 100 no son de aplicación exenciones o reducciones por el concepto de titular de familia numerosa de su perceptor, precepto que se justifica en la disposición que lo establece con el razonamiento de que las utilidades de carácter eventual no se computan para determinar las desgravaciones por el concepto dicho, lo cual, si muy cierto en tesis general, deja de serlo justamente para el caso al que se aplica, pues, como es sabido, también las utilidades llamadas eventuales son objeto de desgravación cuando «se devenguen con regularidad y permanencia en razón de trabajos o servicios prestados con carácter estable o continuo», caso, como es sabido, de la Ayuda Familiar. Parece, pues, evidente que la Ayuda debe disfrutar de las correspondientes bonificaciones cuando su perceptor sea un cabeza de familia numerosa, mucho más si se quiere conservar esa igualdad de trato con los empleados de Empresas particulares de que habla

la Orden de 10 de septiembre de 1954, ya citada.

#### *Elementos personales.*

Concebida legalmente la Ayuda Familiar como una remuneración, el estudio de los elementos personales de la misma se reduce al de quien la abona y quien la percibe.

Abona la Ayuda Familiar el Estado como un concepto más de su presupuesto ordinario de gastos (art. 14 de la Ley) sin previa detracción de cuota alguna sobre los sueldos de los funcionarios; incluso se suprime la actual cotización del 1 por 100 con destino a la formación de los fondos del Subsidio Familiar (art. 13). Lo que es una nueva prueba de que nos hallamos ante una remuneración y no ante una prestación de Seguridad Social.

Percibe la Ayuda Familiar el funcionario público civil en quien concurren las siguientes circunstancias:

1.ª Que perciba haberes que tengan el carácter de «sueldo expresamente detallado en el capítulo primero de los Presupuestos Generales del Estado» (art. 2.º). Evidentemente, la norma está tomada del Estatuto de Clases Pasivas, que se expresa en términos parecidos al precisar qué deben entenderse por «sueldo regulador» y por «servicios abonables» para fijación de pensiones. En definitiva, de lo que se trata es de sentar un concepto restringido de funcionario civil que comprenda tan sólo a los que pertenezcan en propiedad a los cuerpos o carreras (civiles) del Estado.

En aplicación de este precepto se ha denegado el derecho a la Ayuda Familiar al personal que desempeñe su empleo interinamente y al perteneciente a la Agrupación Temporal Militar para Destinos Civiles, en tanto no formen parte de los cuerpos (civiles) en los que se les haya asignado destino.

2.ª Que se halle en situación de actividad; así se desprende del artículo 9.º de la Ley («La Ayuda Familiar será inalterable en cada año para el funcionario en activo...»), y así ha sido precisado por la Orden de 30 de septiembre de 1954 («... la situación del funcionario beneficiario de sus prestaciones contemplada por la Ley de 15 de julio de 1954 es la de actividad»).

3.ª Que soporte lo que la Ley denomina «obligaciones familiares» (artículo 1.º), que varían según se trate de asignación por matrimonio o de bonificación por hijos.

A) La asignación por matrimonio concede:

1. Al funcionario varón casado (artículo 5.º, apartado a) que no ejerza por cuenta propia comercio o industria («de las que reglamentariamente se determinen») (art. 7.º, párrafo 4.º), cuya esposa no sea funcionario público ni trabaje por cuenta ajena (art. 7.º, párrafos 3.º y 1.º), no separado de hecho de su esposa (art. 8.º, párrafo 1.º) ni de derecho, salvo que haya sido declarado inocente (art. 8.º párrafo 2.º).

2. Al funcionario, mujer casada, «en los casos de incapacidad o ausencia del marido que prive a su familia de asistencia económica» (art. 7.º, párrafo 2.º), precepto aclarado en todo su rigor y con gran lujo de fundamentos por la Orden de la Presidencia del Gobierno de 29 de septiembre de 1954 («B. O. del E.» de 30 de septiembre de 1954).

3. Al funcionario viudo, mujer o varón, que tenga hijos a su cargo (artículo 5.º, apartado b).

4. A la esposa (aunque no sea funcionaria) del funcionario declarado culpable en caso de separación judicial, y al esposo (aunque no sea funcionario) de la funcionaria declarada culpable en el mismo supuesto. siem-

pre que se halle incapacitado para el trabajo (art. 8.º, párrafo 2.º, en relación con el art. 7.º, párrafo 1.º). Este supuesto, en que se percibe la asignación, no por el funcionario, sino por el cónyuge, guarda analogía con una norma análoga existente para el Plus Familiar, de donde, sin duda, ha sido tomado.

(El requisito de no ejercer comercio o industria es aplicable también a los casos 2, 3 y 4.)

B) La bonificación por hijos se concede al funcionario casado o viudo, varón o mujer, que tenga a su cargo hijos legítimos o legitimados por subsiguiente matrimonio, menores de dieciocho años, o mayores de dieciocho y menores de veintitrés que no cobren retribución alguna, o mayores de veintitrés años que se hallen incapacitados para todo trabajo (art. 6.º), que no hayan tomado estado religioso ni matrimonial (art. 6.º, inciso final).

Es indiferente que ambos cónyuges sean funcionarios, aunque, en este caso, han de ponerse de acuerdo entre sí para determinar cuál de ellos la debe percibir (art. 7.º, párrafo 3.º).

En caso de que el matrimonio se halle separado de hecho o de derecho, la bonificación será satisfecha al cónyuge que tenga a su cargo los hijos (artículo 8.º, párrafo 3.º), aunque no sea funcionario.

En cambio, el ejercicio de industria o comercio por cuenta propia, por cualquiera de los cónyuges, priva de derecho a la bonificación; la Ley dice (artículo 7.º, párrafo último) que en este caso «no tendrán derecho a percepción alguna», y la Orden de la Presidencia del Gobierno, de 6 de octubre de 1954 («B. O. del E.» de 18 de octubre de 1954), ha aclarado que esta negación alcanza «tanto a la asignación de matrimonio como a la bonificación por hijos».

#### Elementos reales.

Bajo esta rúbrica nos referimos a la Ayuda Familiar, expresión que, aparte de designar genéricamente la institución, designa también, específicamente, el emolumento en que aquélla se traduce.

Su cuantía es (artículo 1.º):

Funcionarios facultativos, técnicos, administrativos y auxiliares:

Asignación de matrimonio, 300 pesetas.

Bonificación por hijos:

Menores de diez años, 200 pesetas.

Mayores de diez años, 300 pesetas.

Funcionarios subalternos:

Asignación por matrimonio, 240 pesetas.

Bonificación por hijos:

Menores de diez años, 160 pesetas.

Mayores de diez años, 240 pesetas.

La Ayuda Familiar es inalterable para cada año natural, y toma por base la situación familiar existente en 1 de diciembre del año anterior (art. 9.º); se abona por meses vencidos (art. 9.º), aunque se devenga por meses anticipados (apartado 18, Orden de la Presidencia del Gobierno de 17 de agosto de 1954, «B. O. del E.» de 18 de agosto de 1954).

La Ayuda Familiar es incompatible «con la percepción de prestaciones análogas». «No obstante, los funcionarios de la Administración que simultaneen sus servicios al Estado con otros compatibles prestados en Empresas o actividades públicas o privadas, en las que se les acredite Plus Familiar o prestaciones similares a las de esta Ley, podrán elegir el organismo o centro de trabajo por el que prefieran percibir esta clase de beneficios» (artículo 4.º). Es este uno de los preceptos más importantes por lo que toca a la aplicación práctica de la Ley y de

los que pueden ocasionar más dudas ante la mezcla de vaguedad y de amplitud que envuelven las expresiones «prestaciones análogas» y «prestaciones similares», que hacen difícil percibir con claridad la finalidad perseguida por la disposición.

Examinemos, en primer lugar, qué puede entenderse por prestación similar o análoga.

Por lo pronto, la similitud o analogía puede ser entendida en un sentido amplio o en un sentido estricto.

En sentido amplio, resulta ser similar a la Ayuda Familiar cualquier tipo de prestación de Seguridad Social o cualquier tipo de remuneración del trabajo, proceda directamente de quien utiliza los servicios del perceptor o proceda de un fondo de Seguro independiente, nutrido con cotizaciones exclusivamente patronales o con cotizaciones conjuntas del patrono y del presente o futuro perceptor; cualquier tipo de percepción, en fin, que aparezca ligada o influida por las cargas familiares.

Y, en sentido estricto, la analogía puede fundarse:

- 1) Sobre la naturaleza de la Ayuda Familiar, en cuyo caso, y como quiera que ésta es la propia de una remuneración—según ha quedado expuesto—, no son similares a la Ayuda las prestaciones de ningún régimen de Seguridad Social.
- 2) Sobre el organismo o centro que la abona, en cuyo caso la Ayuda Familiar sería sólo incompatible con las restantes percepciones que en consideración a la familia pueda otorgar el Estado.
- 3) Sobre las circunstancias que determinan la concesión de la Ayuda, en cuyo caso, para que una percepción resulte incompatible, ésta ha de consistir en una cantidad abonada por la esposa (o esposo, en su caso) y otra por cada uno de los hijos que estén a

cargo del perceptor, de cuantía similar a la de la Ayuda.

De todas estas variantes, la elegida como criterio inspirador de la Ley de 15 de julio de 1954 en este punto, según toda probabilidad, ha sido la última; parece que lo que el legislador ha contemplado ha sido ni más ni menos que el Plus Familiar regulado por la Orden de 29 de marzo de 1946; en efecto:

El preámbulo de la Ley se refiere exclusivamente al Plus Familiar establecido por las distintas Reglamentaciones de Trabajo, introducido por vía de ensayo, y con alguna modificación, en algunos Cuerpos de funcionarios y del que «la experiencia adquirida aconseja se extienda (ahora) a todos los funcionarios». La Ayuda Familiar se concibe, pues, como el régimen especial de Plus Familiar para los funcionarios públicos civiles.

El precepto de incompatibilidad tiene su precedente en una de las normas orgánicas del Plus Familiar, según la cual «no se podrá percibir el Plus en más de un centro de trabajo, debiendo cobrarse íntegramente en aquel que el empleado elija».

Cuando se fijan los términos de la opción (art. 4.º), se habla concretamente del Plus Familiar; claro que inmediatamente se añade «o prestaciones similares a las de esta Ley»; pero como «las de esta Ley», en el concepto de la misma, son similares al Plus, lo que en realidad se quiere decir es similares al Plus. Sencillamente, creo que el precepto tiene por finalidad comprender el Plus Familiar y las prestaciones iguales a éste, cualquiera que sea el nombre que se les haya dado.

Por ello, me parece indudable que el Subsidio Familiar es compatible con la Ayuda, que también son compatibles las mejoras de este subsidio que puedan concederse por las Cor-

poraciones o Empresas y que, en suma, la incompatibilidad se refiere sólo al Plus Familiar.

Todo cuanto antecede, lege data, lege ferenda, cabe preguntarse si el precepto sobre la incompatibilidad es acertado, pregunta que ha de tener en cuenta cuál sea la finalidad perseguida a través de ella. Si se ha dictado como norma limitativa del gasto del Estado, todo hace creer que no va a tener tal virtualidad; las opciones se realizarán en favor de la ayuda del Estado en la inmensa mayoría de los casos, y así resultará que éste, lejos de conseguir ahorro, lo que está haciendo es subvencionar los pluses familiares de las Empresas privadas, en beneficio de los empleados de éstas y en perjuicio de sus propios funcionarios, efecto bien distinto del pensado. Y, efectivamente, creemos que tal objeto fallido es el intentado, pues, por naturaleza, no existe ni tiene por qué existir incompatibilidad—supuesta la compatibilidad de empleos que es la hipótesis expresa sobre la que la Ley trabaja—entre una remuneración (la Ayuda Familiar) pagada por el Estado y una prestación de Seguridad Social (el Plus Familiar) pagada con cargo a un fondo de Seguro constituido por cada Empresa para sus empleados.

Cerremos este apartado manifestando, también lege ferenda, que debiera suprimirse la cotización del 1 por 100 que para la percepción de la indemnización familiar se exige hoy a los funcionarios militares y que, sin ninguna razón de fondo, y sólo por pura historia legislativa, los hace de peor condición que a los funcionarios civiles.

#### *Elementos formales*

Muy brevemente, dado el detalle con que esta materia está regulada por la Orden de 17 de agosto de 1954, y

haciendo referencia sólo a los preceptos de la Ley, el reconocimiento de la Ayuda se hace en vista de la declaración jurada de situación familiar presentada por el funcionario (art. 10), cuya falsedad es considerada como falta muy grave, aparte de generar automáticamente la suspensión de los beneficios (art. 11).

La declaración ha de ir respaldada por el Libro de la Familia (art. 11), facultándose al Ministro de Hacienda para que determine la fecha desde la cual será obligatoria la presentación de éste (disposición final).

#### *Organización administrativa y régimen de recursos.*

El reconocimiento del derecho a la Ayuda compete a una Comisión formada por el jefe de la dependencia en que presten sus servicios (los funcionarios) y dos funcionarios designados por dicha Jefatura (art. 11); no parece que haya inconveniente en que los Vocales sean más de dos; la Orden de 17 de agosto de 1954 indica que si la Comisión ha de actuar respecto de varios Cuerpos, se procurará «que se hallen representados en ella los más posibles» (apartado 7.º).

Contra las resoluciones de las Comisiones cabe recurso ante el Ministro del ramo, «cuya resolución será inapelable» (art. 11); esta frase parece que debe entenderse en el sentido de que la decisión ministerial agota la vía gubernativa, sin perjuicio de los recursos jurisdiccionales. Claramente, el recurso procedente, por tratarse de una resolución de la Administración Central en materia de personal, es el de agravios ajustados a la Ley de 18 de marzo de 1944 y disposiciones complementarias de ésta. En los recursos ante el Ministro contra los acuerdos de las Comisiones, es preceptivo el informe de la Intervención General de la Ad-

ministración del Estado (Orden de 17 de agosto de 1954, apartado 16).

Al Subsecretario de cada Departamento se atribuye «la inspección y vigilancia de la actuación de las Comisiones» (art. 12).

La Ley de 17 de julio de 1954 viene a llenar un auténtico vacío en la regulación de las percepciones de los funcionarios públicos; la noción de que las rentas de trabajo deben estar influidas, en mayor o menor medida, por las cargas familiares de quien las percibe, es hoy prácticamente universal, y habiendo tenido este principio acogida en España para los trabajadores de las Empresas privadas a través del Plus Familiar, era inexcusable su extensión a los funcionarios públicos.

La forma en que la Ayuda Familiar se ha establecido merece, asimismo, crítica favorable; ha sido un gran acierto el configurar la Ayuda Familiar pura y simplemente como remuneración, sin constituir un fondo especial de complicado manejo administrativo; lo ha sido también el establecer la uniformidad de la Ayuda para todos los funcionarios públicos civiles, evitando así el que se reprodujeran en ella las injustificadas y muchas veces irritantes desigualdades existentes entre las remuneraciones del personal de los distintos Cuerpos, lo que hubiera sido forzoso si se hubiera optado por el sistema de porcentajes, tan corriente en las gratificaciones. Por otro lado, al convertir la Ayuda en prestación fija, se evitan las oscilaciones a que tan ocasionado es el Plus Familiar en cuanto varía la estructura familiar del personal empleado en cada Empresa.

Algún punto concreto merece, sin embargo, la pena de ser sometido a revisión en su día; el fundamental de ellos es el de las incompatibilidades, debiendo tenderse hacia su desaparición, puesto que la regulación actual,

según toda probabilidad, perjudica al funcionario, sin beneficiar al Estado.

En cambio, a lo que debe estar atento el legislador es a la corrección paulatina de las prestaciones, para que éstas guarden la debida correlación con el nivel general de precios, ya que siendo la Ayuda una cantidad fija, carece del correctivo relativamente automático que tiene el Plus Familiar al ser éste un determinado porcentaje de la nómina.

*Nueva Ley sobre Seguros Sociales en Israel.*—SEGURIDAD SOCIAL, núm. 11 (Asociación Internacional de la Seguridad Social y Conferencia Interamericana de Seguridad Social).—Méjico, junio de 1954.

El Parlamento de Israel adoptó, el día 18 de noviembre de 1953, una nueva Ley de Seguro Nacional, la primera legislación sobre Seguro social obligatorio promulgada en dicho país. La nueva Ley comenzará a regir a partir de abril de 1954.

Anteriormente, los regímenes de Seguros voluntarios y los contratos colectivos habían proporcionado suficiente protección, pero la nueva legislación representa la primera fase de un programa de Seguridad Social de conjunto, planeado por el Gobierno. Su adopción ha ido precedida de varios años de intensos estudios y planificación.

La Ley de 18 de noviembre de 1953 establece un régimen de Seguro social obligatorio de vejez, muerte, gastos de funeral, maternidad y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Las medidas relativas al Seguro de Vejez y Supervivencia, así como las prestaciones de maternidad, abarcan a todos los asalariados y a los trabajadores independientes, y las medidas

de seguro contra accidentes y enfermedades profesionales, a todos los asalariados. Se tiene la intención de añadir más tarde un Seguro de invalidez y de desempleo y un régimen nacional de Seguro de Enfermedad.

#### *Seguro de Vejez.*

Las pensiones de vejez se pagarán, a los hombres, a la edad de sesenta y cinco años, y a las mujeres, a la de sesenta, a condición de que hayan cesado de prestar servicios remunerados, o a las edades de setenta y setenta y cinco años, respectivamente, si continúan trabajando. El importe de las pensiones se aumenta en un 5 por 100 por cada año que una persona continúe trabajando entre los sesenta y cinco y los setenta años (sesenta y sesenta y cinco años para las mujeres). La edad pensionable para las personas que trabajen en ocupaciones penosas podrá reducirse a sesenta y dos años, o cincuenta y siete para las mujeres. El período de calificación normal para una pensión de vejez es de cinco años. Sin embargo, las personas que residan en Israel, y que en noviembre de 1953 se hallen dentro de los cinco años de la edad pensionable, sólo necesitan cumplir un período de calificación de tres años.

La pensión básica de vejez es de 15 libras israelianas al mes para los solteros, y 22,500 libras israelianas para un matrimonio anciano. A la pensión se añaden prestaciones por concepto de los hijos menores de catorce años, o menores de dieciocho, si asisten a la escuela. La pensión básica máxima, pagadera a un trabajador casado, con dos o más hijos, es de 34 libras israelianas al mes. Todo trabajador que haya cumplido diez años de afiliación al Seguro tendrá derecho a un nuevo aumento en su pensión, llamado de antigüedad, del 2 por 100

por cada año de Seguro, hasta un máximo del 50 por 100. Por último, todas las pensiones se aumentarán mediante un suplemento de carestía de la vida, que varía según los cambios en el índice del coste de vida que se emplea para el ajuste de los salarios. De este modo, un trabajador de setenta años que, además, haya trabajado entre los sesenta y cinco y los setenta años, y haya completado cuarenta años de afiliación al Seguro, y esté casado y tenga dos hijos a cargo, tendrá derecho a una pensión mensual, sin ajuste, del 187,5 por 100 de 34 libras israelianas, o de 63,750 libras israelianas. El suplemento por carestía de la vida con el índice de precios de consumo al nivel de octubre de 1953 (207 puntos), elevará el total definitivo de su pensión a 131,960 libras israelianas.

#### *Seguro de Supervivencia.*

La viuda menor de cuarenta años, sin hijos, recibe, al morir su marido, una prima básica de 180 libras israelianas. Las viudas mayores de cuarenta años, las que tienen hijos y las que padecen de incapacidad para trabajar, recibirán una pensión mensual de superviviente.

Las pensiones de las viudas mayores de cuarenta años, sin hijos, varían según su edad y el momento del fallecimiento de su marido. Las viudas de cuarenta y cuarenta y cuatro años de edad reciben el 50 por 100 de la pensión de vejez (comprendidos los aumentos de antigüedad ganados por el marido); las viudas de cuarenta y cinco a cuarenta y nueve años de edad reciben el 75 por 100 de dicha pensión, y las de cincuenta años o más, reciben la pensión íntegra de vejez. Una viuda con hijos recibe toda la pensión de vejez, más 7.500 libras israelianas al mes por

un hijo, 13,500 libras israelianas por dos hijos y 19 libras israelianas por tres o más hijos. Una viuda incapacitada para trabajar recibe la pensión íntegra de vejez. Las viudas pierden su pensión al contraer nuevas nupcias, pero reciben una suma global y definitiva de 180 libras israelianas.

Los huérfanos cuya madre no tiene, o ha dejado de tener derecho a una pensión mensual, se beneficiarán de esta prestación, calculada como sigue: un huérfano recibe la pensión pagadera a una viuda mayor de cuarenta años; dos huérfanos reciben la pensión pagadera a una viuda con un hijo; tres huérfanos, la pensión pagadera a una viuda con dos hijos, y cuatro o más huérfanos, la que corresponde a una viuda con tres o más hijos.

Todas las pensiones y prestaciones de supervivientes se aumentan con el suplemento por carestía de la vida, descrito bajo el epígrafe «Seguro de Vejez». El período de calificación que da derecho a la pensión de supervivientes es de un año.

#### *Seguro de Maternidad.*

En todos los casos de maternidad se conceden, ya se trate de una trabajadora asegurada o de la cónyuge de un trabajador asegurado, una prestación de 55 libras israelianas para gastos de hospitalización y la canastilla para el niño, a condición de que el alumbramiento tenga lugar en un hospital. La prestación puede ser en metálico o puede ser, total o parcialmente, en especie. También se paga una pensión de maternidad, en metálico, durante doce semanas (normalmente seis semanas antes y seis semanas después del parto) a toda mujer empleada o que trabaje por su cuenta, a condición de que se abstenga de trabajar duran-

te ese período. La prestación es igual al 75 por 100 del salario normal de la mujer, con una asignación máxima de 5 libras israelianas por día. La suma total que se concede y la prestación de maternidad máxima no varían con el índice del coste de vida, pero podrán ser revisadas por el Comité Parlamentario de Trabajo, según sea necesario.

#### *Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.*

Este Seguro se aplica a todos los empleados, sin distinción de edad, que sean miembros de Cooperativas, a las personas que estén recibiendo formación profesional y personas que se dediquen a servicios de protección o trabajos de emergencia del Gobierno. El Seguro cubre las lesiones y las enfermedades que ocurren en el curso del trabajo o a causa del mismo, los accidentes ocurridos mientras el trabajador se traslada de su hogar al trabajo, o viceversa, y lesiones sufridas al tratar de evitar daños a la vida o a la propiedad en los alrededores del lugar de trabajo. La Ley dispone que, además de las prestaciones en metálico y de las pensiones, se otorguen asistencia médica y aparatos necesarios a las víctimas de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, así como la rehabilitación médica y profesional.

Un trabajador accidentado recibe, después de un período de espera de tres días (salvo el caso en que el interesado sufra una incapacidad de, por lo menos, catorce días), una prestación en metálico equivalente al 75 por 100 de su salario normal, con un máximo de 5 libras israelianas por día, durante el tiempo en que se halle incapacitado, hasta un máximo de veintiséis semanas. Si persiste dicha incapacidad, tiene derecho a una pensión

de invalidez igual al porcentaje de la prestación por accidente o enfermedad anteriormente indicada, el cual corresponde al porcentaje de la incapacidad restante.

También se pagan prestaciones y pensiones a los supervivientes de trabajadores que fallecieron como consecuencia de daños ocasionados en el empleo. Un viuda menor de cuarenta años de edad, sin hijos menores de dieciocho años, recibe una suma global igual a treinta y seis mensualidades equivalentes al 100 por 100 de la pensión de invalidez a que habría tenido derecho su marido. Si es mayor de cuarenta y menor de cuarenta y nueve años, y no tiene hijos, recibe una pensión mensual igual al 40 por 100 de la pensión de invalidez, y si tiene cincuenta años o más, igual al 60 por 100 de dicha pensión. Si está incapacitada para trabajar, o tiene hijos a cargo, recibe el 60 por 100 de la pensión de invalidez, más un aumento del 20 por 100 de la pensión de invalidez para un hijo, 30 por 100 para dos hijos y 40 por 100 para tres o más hijos. Un huérfano cuya madre no tiene, o ha dejado de tener derecho a una pensión mensual, recibe una pensión igual a la de una viuda de cincuenta años o más; dos huérfanos, la de una viuda con un hijo; tres huérfanos, la de una viuda con dos hijos, y cuatro o más huérfanos, la de una viuda con tres o más hijos. Si no sobreviven hijos menores de dieciocho años, pueden tener derecho a la pensión otras determinadas categorías de familiares.

La pensión máxima que se paga bajo el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales no se aumenta con el suplemento por carestía de la vida, pero puede ser revisada por el Comité Parlamentario de Trabajo, según sea necesario.

#### Financiación.

Las cargas de los Seguros de Vejez, de Supervivientes y Maternidad antes descritas estarán financiadas con las cotizaciones procedentes del conjunto de la población. Dichas cotizaciones se expresan como un porcentaje de los salarios o ingresos, y serán pagaderas, por primera vez, en abril de 1954. Los trabajadores pagarán el 1,4 por 100 (1 por 100 para el Seguro de Vejez y de Supervivientes y 0,4 por 100 para el Seguro de Maternidad). Los empleadores pagarán el 1,9 por 100 (1,5 por 100 para el Seguro de Vejez y Supervivientes y 0,4 por 100 para el Seguro de Maternidad). Las personas que trabajan por su cuenta pagarán el 3,3 por 100 (2,5 por 100 y 0,8 por 100, respectivamente). La contribución del Gobierno será del 0,75 por 100 de los salarios (0,25 por 100 para los Seguros de Vejez y Supervivientes y 0,5 por 100 para el Seguro de Maternidad). Sin embargo, la contribución del Gobierno no se pagará desde el principio, sino que comenzará más tarde, cuando así lo decida.

El Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales estará completamente financiado con las cotizaciones de los empleadores. Estas se determinarán según los riesgos que entrañe el trabajo en la Empresa correspondiente, y oscilarán entre 0,5 y 3 por 100 de la nómina de salarios. Se prevé que la cotización media para esta rama de Seguros será del 2 al 3 por 100.

Se calcula que el primer año se recaudarán cotizaciones por un total de 31 millones de libras israelianas, aproximadamente, lo cual comprende 17.500.000 para el Seguro de Vejez y de Supervivientes, 5.500.000 para el Seguro de Maternidad y 8 millones para el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Como las pensiones de vejez no serán pagaderas hasta 1957, conforme a las medidas relativas al periodo de calificación, se irán acumulando reservas durante el primer periodo, y se invertirán en obras de desarrollo de la construcción. Las tasas de cotizaciones para el Seguro de Vejez y de Supervivientes se han fijado, no obstante, a un nivel inferior al que se necesitará más tarde para equilibrar los gastos cuando aumenten los desembolsos por concepto de pensiones. Se ha procedido así considerando que la proporción de ancianos en la población total de Israel es aún relativamente reducida en comparación con la de los países occidentales, porque los desembolsos para pensiones máximas sólo serán necesarios hasta un futuro bastante remoto, y también por la inevitable vaguedad de los cálculos actuariales determinados por los coeficientes de inmigración futura, que son muy difíciles de prever. No obstante, se calcula que la tasa total de cotización para el Seguro de Vejez y Supervivientes tendrá que elevarse, necesariamente, alrededor del 6 por 100.

#### *Administración.*

Se va a establecer un Instituto Nacional de Seguros para administrar la nueva Ley. Funcionará como una entidad legal aislada, pero continuará bajo la vigilancia del Gobierno. Rendirá cuentas a un Consejo, que estará compuesto de representantes de los empleadores, del Gobierno y del público, y que estará presidido por el Ministro de Trabajo. Las cotizaciones se pagarán a este Instituto, el cual tendrá a su cargo el pago de las prestaciones.

Se van a establecer también Tribunales especiales para que resuelvan los problemas que pudieran presentarse en la aplicación de la presente Ley sobre Seguros sociales.

AGUSTÍN RODRÍGUEZ OCHOA: *El riesgo profesional y el suicidio en la Ley del Seguro Social.* — SEGURIDAD SOCIAL, núm. 5.—Méjico, febrero 1954.

El autor de este trabajo se dedica en el mismo a la glosa de la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia en relación con la teoría del riesgo profesional y su evolución para comprender como accidentes del trabajo no sólo aquellos cuya causa directa e inmediata era el trabajo desempeñado por el lesionado, sino también los subvenidos con ocasión o en ejercicio del mismo. Cita, al propio tiempo, varias resoluciones de ese alto Tribunal, abundando en la tesis expuesta, como, por ejemplo, la que establece que «no es necesario que el trabajo sea causa eficiente del accidente y que pueda admitirse un accidente cuando el trabajo sea tan sólo causa ocasional y remota del mismo».

Por lo que respecta a las enfermedades profesionales, el propio Tribunal ha mantenido que «debe entenderse como tal aquella que un trabajador, en buenas condiciones de salud, contrae al ser llevado a trabajar a una región donde, como endémica, existe determinada enfermedad, que seguramente no hubiera contraído, al menos necesariamente, de no haber sido llevado a trabajar a esa región, es decir, de no haber sido obligado a laborar en ese medio».

Por lo que respecta al estudio del suicidio en la Ley del Seguro Social, tema central de este estudio, su autor dice:

«A pesar de la amplitud que se ha dado a la interpretación que debe darse a la relación entre la actividad laboral y el riesgo realizado, sin embargo, existen diversas circunstancias que exceptúan legalmente al patrono de las obligaciones a que hemos hecho referencia, las cuales se encuentran

comprendidas en el texto del artículo 316, que a la letra dice: «El patrono será exceptuado de la obligación que le impone este título, respecto de indemnización, atención médica y suministración de medicinas y material para su curación: I. Cuando el accidente ocurra encontrándose el trabajador en estado de embriaguez o bajo la acción de algún narcótico o droga enervante. En este caso sólo tendrá obligación de proporcionar los primeros auxilios. II. Cuando el trabajador se ocasione deliberadamente una incapacidad por sí solo o de acuerdo con otra persona. En este caso, la obligación cesará en el momento que se demuestre la culpabilidad del trabajador. III. Cuando el accidente sea debido a fuerza mayor extraña al trabajo. Fuerza mayor extraña al trabajo es toda fuerza de naturaleza tal que no tenga relación alguna con el ejercicio de la profesión de que se trate y que no agrave simplemente los riesgos inherentes a la explotación. IV. Cuando la incapacidad sea resultado de alguna riña e intento de suicidio.»

El artículo anterior nos interesa en forma particular, en cuanto a la materia del presente estudio, por considerar que constituye el antecedente inmediato que inspire en parte la disposición similar que al efecto se encuentra en la Ley del Seguro Social, y cuya interpretación y alcance constituye nuestro objetivo.

Estimamos que las excluyentes de responsabilidad que se enumeran en el artículo 316 responden a la idea de que en esos casos ha quedado eliminada toda relación entre la actividad laboral y el siniestro por virtud de un acto personal del trabajador, o bien por existir una causa totalmente extraña al trabajo.

Es decir, creemos que en los distintos casos que plantea el citado artícu-

lo 316 se considera que la naturaleza del riesgo profesional desaparece como resultado de la presencia de un elemento subjetivo que se convierte en el factor directo del riesgo, o de una fuerza de naturaleza totalmente extraña al trabajo. Al efecto, y en apoyo de nuestra tesis, podemos observar, por ejemplo, el caso contenido en su fracción II, en la cual la existencia del riesgo se presupone, y con ella la responsabilidad del trabajador, en igual sentido encontramos los casos comprendidos en la fracción I, en los que se estima que el riesgo ha tenido lugar en el centro de trabajo y durante el desarrollo de las labores, sólo que el trabajador se encontraba bajo la influencia del alcohol, de algún narcótico o droga enervante.

En consecuencia, dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que el siniestro mantiene alguna relación con el trabajo, pero que han sido causas personales o ajenas a su naturaleza las determinantes directas del mismo.

Por último, a pesar de la aparente claridad del precepto que comentamos y de la fundamentación teórica que del mismo hemos tratado de formular, aunque sea en forma somera, es conveniente manifestar que dicha disposición es incompleta en su fracción IV, ya que sólo se refiere a aquellos casos en que el intento de suicidio provoca una incapacidad, sin presentar ninguna solución expresa a la situación que se genera cuando el acto llega a provocar la muerte. Además, sobre los antecedentes de esta fracción, la doctrina del Derecho del Trabajo nos dice muy poco; sobre el particular, Mario de la Cueva, en su obra *Derecho Mexicano del Trabajo*, página 111, año 1949, sólo expresa: «El intento de suicidio. Las legislaciones extranjeras no han previsto esta hipótesis, consignada en la frac-

ción IV del artículo 316 de la Ley, pero nos parece indudable su justificación, pues son actos que ninguna relación guardan con el trabajo.»

Ahora bien, en atención a la importancia del tema, y teniendo en cuenta la ausencia de una doctrina completa y abundante respecto del suicidio y de las relaciones que puede guardar con el riesgo profesional, y por tratarse de un problema nuevo y específico de nuestra legislación, nos atrevemos, con apoyo en la amplitud que se otorga al concepto «cuando el accidente del trabajo», a ampliar nuestras ideas en torno de este precepto, sugiriendo la posibilidad de que cuando el suicidio llega a ocurrir en el centro de trabajo en horas que comprende la jornada relativa y se hayan utilizado al efecto instrumentos o maquinaria que era manejada por el trabajador con motivo de sus actividades profesionales, es decir, con todas las apariencias de objetividad correlativas a un riesgo profesional y no exista a su vez la plena confirmación del acto voluntario y premeditado de arrebatarse la existencia, puede surgir la duda de si en el caso existe verdaderamente un suicidio o si contribuyeron a la muerte el cansancio, la negligencia, el descuido, la imprudencia o un padecimiento psíquico del propio trabajador.

En consecuencia, estimamos que en el caso de que la muerte ocurra en las condiciones anteriormente descritas, y no existiendo prueba suficiente en contrario que compruebe que la causa directa de la muerte fué sola y exclusivamente la voluntad del trabajador, y ante la duda sobre las causas verdaderas que motivó el siniestro, es posible que pueda procederse al otorgamiento de los beneficios de la Ley Federal del Trabajo en atención a la amplitud que se otorga al concepto de accidente del trabajo, analizado al principio del presente estudio.

## II. Disposiciones relativas a la Ley del Seguro Social.

El artículo 50 de la Ley del Seguro Social dispone que «no se considerarán accidentes del trabajo ni enfermedades profesionales los que ocurran encontrándose el trabajador en estado de embriaguez o bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, o cuando el trabajador se ocasione deliberadamente una incapacidad por sí solo o por medio de otra persona, o cuando el siniestro sea resultado de algún delito del que fuere responsable el asegurado, de un intento de suicidio o de una riña en que hubiere tomado parte». Cuando el riesgo realizado en las condiciones antes señaladas produzca como consecuencia la muerte del asegurado, los familiares de éste tendrán los derechos que otorga el presente capítulo.

Hemos indicado en el capítulo anterior que esta disposición se inspiró en el artículo 316 de la Ley Federal del Trabajo, y ahora sólo ratificamos nuestra opinión en el sentido de que en cada una de las circunstancias que enumera la relación entre la actividad laboral y el siniestro ha sido eliminada por los motivos que en el mismo se señalan. Por otra parte, sólo nos basta agregar que los antecedentes de esta tesis ya se encuentran en el artículo 1.937 del Código civil para el distrito y territorios federales, que exceptúa al patrono de responder de los accidentes del trabajo cuando el trabajador voluntariamente, no por imprudencia, los haya producido.

Ahora bien, hemos expresado que el primer párrafo del artículo 50 de la Ley del Seguro Social se encuentra inspirado en el artículo 316 de la Ley Federal del Trabajo; pero, por otra parte, podemos observar que en la Ley del Seguro Social se introduce una modificación que consideramos trascen-

dental respecto de los términos generales del artículo 316, no sólo porque genera una situación favorable a los familiares del trabajador, sino porque introduce un nuevo elemento cuyos alcances es necesario precisar para el efecto de determinar cuándo se encuentra obligado el Instituto a otorgar las prestaciones del Seguro de Riesgos Profesionales, a pesar de la existencia del «suicidio».

Los diversos autores que, en una forma o en otra, han comentado nuestra Ley del Seguro Social, expresaron su opinión sobre dicho artículo en diversa forma.

El señor licenciado Alfonso Herrera Gutiérrez sólo nos dice al respecto lo siguiente: «En cambio, tratándose de daños que originan la muerte del obrero, dispone que sus familiares gozarán de las prestaciones que asigne este Seguro, considerando que éstos quedan desamparados siendo por completo inocentes». («La Ley Mexicana del Seguro Social», pág. 141, año 1943.)

Por su parte, el señor Licenciado Gustavo Arce Cano manifiesta lo siguiente: «Para que exista responsabilidad por un siniestro de trabajo, éste debe ser resultado de los riesgos y peligros de la Empresa. El que crea una industria debe cargar con las consecuencias de la misma, por el riesgo que ella engendra.»

Como es lógico, pues, no se puede reputar riesgo del trabajo al daño que el obrero intencionalmente se ocasiona, ni se puede hacer responsable de ese daño al patrono o al Instituto, pues no son sucesos propios de la Empresa. Aun más: la acción intencional es dolosa, y el dolo y la mala fe nunca han sido protegidos por el Derecho. La Ley del Seguro Social, por ello, no considera accidente ni enfermedad del trabajo el que sea resultado de actos deliberados del obrero. La incapacidad que se produzca el

operario por sí mismo, o por medio de otra persona, y el accidente que resulte de algún delito cometido por la víctima, no serán de carácter profesional (art. 53).

La legislación extranjera ha aceptado el principio. La Ley belga (artículo 22) declara que no habrá lugar a las indemnizaciones cuando el accidente haya sido provocado por la víctima; la francesa priva al trabajador de la renta si provocó intencionalmente el riesgo (art. 20).

Es claro que si el riesgo realizado por culpa grave o con intención del trabajador origina la muerte de éste, los familiares de él, especialmente determinados en la Ley, no quedarán privados de sus derechos, porque ellos no son responsables del acontecimiento (art. 50). (*Los Seguros sociales en México*, páginas 89 y 90, año 1944.)

A su vez, los autores de la obra *México y la Seguridad Social* manifiestan: «Es claro que el intento de suicidio no puede estimarse tampoco accidente laboral, ni debe ser protegido por la Ley»; sin embargo, más adelante, al comentar dicho artículo 50, dicen: «El precepto 50 de la Ley del Seguro Social, sin embargo, más liberal, modifica la Ley Federal del Trabajo en favor de la familia del trabajador, en caso de muerte de éste, ya que aquella Ley no solamente es tutiva del obrero mismo, sino también tutela a sus familiares, siendo los familiares inocentes de la producción del riesgo acontecido, no deben quedar desamparados.» (Tomo II, volumen II, páginas 171 y 172, año 1952.)

De los comentarios que se han transcrito puede observarse que todos ellos coinciden en que el mencionado artículo 50 se fundamenta en el hecho de que la familia no debe quedar desamparada. Sobre el particular, estimamos que dicho argumento no es suficiente para fundar la interpretación

que debe darse a esta importante modalidad que extiende la protección a los familiares en casos en los cuales se les negaba tradicionalmente, conforme a los términos de la legislación laboral; en caso de muerte, ocurrida en dichas circunstancias, la familia no queda desamparada en virtud de que puede recurrir a los beneficios del Seguro de Muerte.

Por tanto, consideramos que deben existir otros motivos, además de los de carácter moral a que se ha hecho referencia, y que determinaron la existencia de una disposición de tanta trascendencia, los cuales deben ser buscados tanto en torno de los fines del régimen del Seguro Social como en la extensión, cada vez mayor, que se otorga al concepto de riesgo profesional.

Consideramos que el legislador debe haber tenido en consideración, entre otras causas, aquellas circunstancias en las cuales la muerte puede presentar objetivamente las características que corresponden a un riesgo profesional, y que, al provocarse la duda o la imposibilidad de conocer con exactitud las causas subjetivas del siniestro, estimó que, con vista a la finalidad de protección a la familia, deberían atenderse preferentemente a las primeras. Es decir, que dentro de las directrices más modernas del Derecho del Trabajo, que en este caso consideramos ha recogido nuestra Ley del Seguro Social, ha aparecido «una tendencia a marcar una presunción «*juris tantum*» de que hay accidente, cuando ocurrido el hecho durante el trabajo no se conoce con toda claridad su causa.» (Miguel Hernáinz Márquez. *Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales*, página 102.)

A mayor abundamiento, creemos que esta presunción debe tener mayor influencia en un régimen de Seguridad Social, en el cual no se tutela única-

mente al trabajador, sino también, en forma especial y decidida, a la familia. Además, su finalidad de proporcionar la protección a la familia con base en los principios de la solidaridad social, ha tenido que expresarse en una forma más amplia y más flexible que la que se proporcionaba dentro de los límites marcados por la Ley Federal del Trabajo.

Un ejemplo más de la amplitud en la protección a la familia dentro de la Ley del Seguro Social lo encontramos en su artículo 69, que a la letra dice: «No tendrá derecho a pensión el asegurado que intencionalmente haya provocado un estado de invalidez o esté con resultado de la comisión de un delito del mismo asegurado. En cualquiera de estos casos, el Instituto podrá, según las circunstancias que medien, conceder el total o una parte de la pensión a los familiares que tuviesen derecho a las prestaciones que se conceden en el Seguro de Muerte y la pensión se le cubrirá mientras dure la invalidez del asegurado.»

Estimamos que en ese caso el régimen del Seguro Social, por consideraciones de interés social, extiende la protección a la familia cuando es inocente víctima de un acto del cual es culpable el jefe de la misma. Sólo consideraciones de interés colectivo, en que se apoya el régimen de Seguridad Social, permiten justificar dicha prestación; el concepto de solidaridad social que inspira esencialmente al régimen es en última instancia la base de la anterior disposición.

Estos conceptos pueden ser aplicados a la extensión que se presta a la protección de la familia en aquellos casos en que el suicidio mantiene cierta relación o conexidad con la actividad laboral.

Para terminar, manifestamos que, en torno de estas ideas, es necesario precisar entonces en qué casos procede

la aplicación del artículo 50, ya que estimamos que el simple acto de quitarse la vida voluntariamente, sin que en el hecho resulte ninguna conexidad con la actividad laboral, no puede ser objeto de la aplicación del mencionado artículo, pues para ello deben aparecer diversas circunstancias, como, por ejemplo, que la muerte ocurra en el centro de trabajo; que el acto se lleve a cabo utilizando los medios mecánicos o químicos puestos al alcance del trabajador por virtud de la naturaleza de su trabajo; que las características que presente el hecho hagan surgir la duda respecto a la existencia de un riesgo profesional.

Por tanto, creemos que sólo frente a estas circunstancias, cuya determinación debe individualizarse en cada caso, procede la aplicación del segundo párrafo del artículo 50 de la Ley del Seguro Social.

Estimamos que la opinión anterior se apoya, por otra parte, en el hecho de que la disposición que se comenta se encuentra colocada en el capítulo correspondiente al Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Es decir, corresponde a un agrupamiento por materia, ya que las prestaciones de esta rama del Seguro se encuentran todas dentro de este capítulo.

Por último, puede observarse que en todos los casos a que se refiere el artículo 50 (primer párrafo), éstos se encuentran relacionados con la actividad laboral; por ejemplo, cuando habla de la riña, es indudable que se refiere a aquella que ocurre en el centro de trabajo; al referirse a un estado de embriaguez o a la acción de algún narcótico, se refiere al accidente que ocurre durante el desempeño del trabajo, encontrándose el obrero bajo su influjo; al hablar sobre la intención del trabajador de provocarse una incapacidad, se refiere a la existencia

del riesgo desde el punto de vista de su objetividad, es decir, al acto que ocurre durante el trabajo y en el desarrollo del mismo.

En consecuencia, cuando el legislador menciona el intento de suicidio y a la muerte ocurrida como consecuencia del mismo, no puede comprender a los actos desvinculados de la actividad laboral. Por el contrario, estimamos que, de acuerdo con la unidad que debe darse al artículo que se comenta, sólo se puede interpretar en relación con determinada conexidad con la actividad laboral, pues consideramos ilógica su aplicación respecto de la muerte ajena al trabajo, al igual que consideraríamos impropio la aplicación de dicho precepto en el caso de la riña ocurrida fuera del centro de trabajo y sin relación con la actividad profesional.

### III. Análisis de algunos precedentes.

Con el deseo de analizar algunos casos que se hubieren presentado en la práctica respecto de la aplicación del segundo párrafo del mencionado artículo 50, hemos escogido al azar aquellos que pueden ilustrar en alguna forma las circunstancias en que han ocurrido, así como el criterio que se ha adoptado o debe adoptarse al respecto. Al referirnos a ellos, hemos suprimido los nombres y referencias que pudieran identificar a las personas que intervinieron en los sucesos, por razones que nos parecen obvias explicar.

*Primer caso.* — Un trabajador que prestaba sus servicios tanto en labores propias de chofer como de fogonero, fué encontrado muerto en el departamento de calderas de la Empresa en que trabajaba, habiéndose determinado que el fallecimiento fué causado por estrangulación provocada por el propio trabajador, y que la muerte

ocurrió poco tiempo después de haber terminado su jornada. (Exp. Oficina Riesgos Profesionales, 144-20-656.)

Sobre el particular encontramos los siguientes elementos: la muerte ocurrió en el local en que el trabajador prestaba sus servicios; el suceso acaeció después de terminada la jornada de trabajo; los elementos subjetivos que motivaron la determinación se ignoran, a pesar de la investigación practicada al efecto.

Opinión: La Oficina de Riesgos Profesionales emitió dictamen en el sentido de que procedía la aplicación del artículo 50 de la Ley.

*Segundo caso.* — Encontrándose un trabajador en una población a la cual se había desplazado, como consecuencia del desarrollo de sus labores, fué encontrado muerto en el hotel en que se hospedaba, determinándose que la muerte fué causada «por asfixia por anoxia a causa de un escape de gas». (Exp. Oficina de Riesgos Profesionales, 651-23-160.)

En este caso encontramos, a su vez, los siguientes elementos: el trabajador se había trasladado a otra población con motivo del desarrollo de sus labores; en consecuencia, la muerte ocurrió en un lugar en el cual se encontraba como consecuencia de las mismas.

Opinión: La Oficina de Riesgos Profesionales estimó que procedía la aplicación del artículo 50.

Ahora bien, respecto de estos dos casos, podemos deducir las siguientes consideraciones: la muerte tuvo cierta conexidad con la actividad laboral; en el primero, ocurrió en el centro de trabajo y en el lugar en que se desempeñaban las labores; en el segundo, en la población a la cual había sido desplazado el trabajador como consecuencia de la naturaleza de su trabajo.

*Tercer caso* (pendiente de resolu-

ción).—Un trabajador que desempeña el puesto de cajero en una Empresa comercial, al rendir cuentas de su gestión, no puede comprobar el faltante de cierta cantidad. Con dicho motivo, solicitó se le permitiera un plazo para el efecto de exhibir los documentos que acreditaran la inversión de la cantidad faltante; a partir de la fecha en que se le requirió para ello, no volvió a presentarse a desempeñar sus labores, lo que hizo suponer que había huído, por cuya razón la Empresa se preparaba a presentar en su contra la querrela correspondiente; dos días después de los hechos, accidentalmente se encontró su cadáver en una azotehuela del edificio en que se encontraba la negociación, el cual presentaba una herida por arma de fuego, que determinó el fallecimiento. (Exp. Oficinas Riesgos Profesionales, 144-90-167.)

En el caso aparecen como elementos los siguientes: el suicidio no ocurrió ni en el centro de trabajo ni en horas de labores, sino en un local diverso, aunque ubicado en el mismo edificio; no se empleó para ello ni maquinaria ni instrumento puestos a su cuidado en razón de sus labores. Si bien se presupone que la causa que obligó a dicha determinación fué el faltante del dinero a su cargo, sin embargo, la misma no puede definirse como una consecuencia del desarrollo de sus labores.

Opinión: Atento lo expuesto a través del presente trabajo, se considera que en el caso no procede la aplicación del artículo 50 de la Ley del Seguro Social, por tratarse de una muerte que no tiene ninguna relación o conexidad con la actividad laboral; además, el elemento subjetivo es el causante directo y absoluto de la muerte, por cuyo motivo los familiares sólo tienen derecho a las prestaciones del Seguro de Muerte.

#### IV. Antecedentes en la doctrina extranjera.

Con el deseo de dar apoyo a la tesis que se ha expuesto, se trataron de localizar algunos antecedentes de la misma en nuestra doctrina, pero no nos fué dado encontrarlos. Igualmente se buscaron en la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal, con igual resultado, y únicamente dentro del material a nuestro alcance fué posible obtener, en la «*Revista Degli Infortuni e Delle Malattie Professionali*», Roma, correspondiente al período de mayo a agosto de 1948, un artículo en el que se trata del suicidio que se deriva de la realización de un infortunio de carácter profesional.

En dicho artículo, el profesor Itale Grasso Biendi relata cuatro casos de accidentes del trabajo que provocaron diversas incapacidades en el obrero, las que, a su vez, le causaron profundos trastornos de carácter psicológico, al considerarse éste como un inválido o como un peso para su familia, y sentirse, a la vez, en un estado de desamparo y de pobreza derivado de su invalidez, circunstancias todas ellas provocadas de la alteración psíquica que, a su vez, dió origen al suicidio.

El autor elabora su artículo ilustrando con detalle el mecanismo patogénico que fué desarrollándose progresivamente en cada uno de los accidentes, y llega a la conclusión, después de un cuidadoso examen de cada uno de los casos, de que es inexacto que sólo las heridas craneoencefálicas puedan producir perturbaciones psíquicas más o menos graves, y hace notar que, normalmente, se atribuye muy poca importancia al dolor físico o moral, que también lesiona profundamente el estado espiritual de la persona, ya que le provoca estados depresivos (tristeza, congoja o melancolía) que, a la larga, le han conducido al suicidio.

Por último, el autor hace un análisis de los conceptos de disposición y de predisposición de las enfermedades, de causa y de condición de las mismas, para comprobar—a su parecer—cómo, en última instancia, el accidente de trabajo ha llegado a ser una causa mediata del suicidio.

Sobre el particular, estimamos que, en estos casos, es indudable que existe la relación entre la actividad laboral y el suicidio, pues ha sido el accidente de trabajo, plenamente reconocido, el que provocó la alteración psíquica que dió origen al mismo.

Para terminar, manifestamos que no encontramos precedentes de casos similares dentro del material existente del Instituto, pero es indudable que en la posibilidad de que llegara a presentarse procedería la aplicación del artículo 50, segundo párrafo.

#### Conclusiones.

Primera. En consideración a las finalidades de protección de la familia que establece el régimen de Seguridad Social, teniendo en cuenta, además de la definición de riesgo profesional que contiene nuestra Ley Federal del Trabajo, la amplitud que legal y doctrinalmente se otorga a la relación o conexidad existente entre la actividad laboral y el siniestro, para los efectos de determinar la naturaleza del riesgo profesional, lo que permite establecer una presunción respecto de la existencia de un accidente del trabajo en aquellos casos en que el riesgo se realiza durante el trabajo o con motivo de su desarrollo, y no se conoce con toda claridad su causa, se estima que la Ley del Seguro Social, en su artículo 50, segundo párrafo, ha tenido en cuenta estas circunstancias para el efecto de cumplir con su finalidad de protección a la familia, evitándole con ello el desamparo o la controversia al

surgir la posibilidad de una duda sobre el verdadero carácter del hecho que motivó la muerte.

Por tanto, dicha disposición legal no constituye una modificación substancial a los principios generales que rigen la materia. En consecuencia, únicamente comprende aquellos casos en que el fallecimiento mantiene cierta relación o conexidad con la actividad laboral o con el desarrollo de la misma.

Segunda. Cuando el factor subjetivo representado por la voluntad de causarse la muerte es el único elemento que aparece plenamente comprobado como determinante directo del fallecimiento, con exclusión de cualquier relación o conexidad con la actividad laboral, se considera que no procede la aplicación del artículo 50, segundo párrafo, de la Ley del Seguro Social.

Tercera. En cumplimiento de las conclusiones anteriores, la Oficina de Riesgos Profesionales debe proceder, en todos los casos en que se estime que pueda realizarse la aplicación del artículo 50 de la Ley del Seguro Social, segundo párrafo, a la formulación de una investigación que permita individualmente a integrar los elementos de juicio suficientes para dictaminar sobre el hecho. Al efecto, entre otras circunstancias, debè tener en cuenta, por ejemplo, si la muerte ocurrió en el lugar en que deberían desarrollarse las labores o en aquel en que se encontraba el trabajador como una consecuencia de las mismas; si ocurrió durante las horas correspondientes a la jornada de trabajo; si se utilizaron para el efecto de quitarse la vida medios o instrumentos físicos o químicos puestos al alcance o al cuidado del trabajador con motivo de su actividad profesional; si las características objetivas que presentó el hecho provocan la duda respecto de la posibilidad

de la existencia de un verdadero riesgo profesional; si el suicidio ocurrió como consecuencia de un trastorno psíquico que fué originado, a su vez, por la realización de un riesgo profesional.

CLEMENT MICHEL: *El Régimen de la Enfermedad Prolongada en la Seguridad Social de Francia.*—SEGURIDAD SOCIAL.—Méjico, julio 1954.

M. Michel, Director de la Federación Nacional de Organismos de la Seguridad Social de Francia, ha publicado, en la revista de la A. I. S. S. y de la C. I. S. S., un documentado e interesante artículo sobre aspectos del Régimen de Enfermedad Prolongada en la Seguridad Social de Francia, que, por su importancia, transcribimos a continuación:

«El Seguro de Enfermedad Prolongada lo instituyó en Francia la Ordenanza de 19 de octubre de 1945, creadora de la Seguridad Social. Esto no obstante, bueno será hacer notar que antes de esa fecha ya se habían introducido ciertas mejoras al principio riguroso que limitaba a los seis meses la duración de prestaciones por causa de enfermedad.

De esta manera, en 1935 se dictó un Decreto-ley, en el cual se precisaba que «el asegurado o el causahabiente cuyo estado necesitase cuidados preventivos, o que padeciese una enfermedad que no implicase la cesación del trabajo, recibiría, si había lugar a ello, prestaciones especiales por una duración, a lo sumo, de dos años...».

Así, la Caja de Seguros Sociales tenía la posibilidad de atribuir prestaciones más allá del plazo de los seis meses, a propuesta del médico que tratase al enfermo y del control médico. Además, por la lectura misma

del texto legislativo, se ve que, en principio, se trataba de limitar tal intervención completamente a los casos en que la prolongación del tratamiento médico fuese susceptible de prevenir la presentación de un mal o la agravación de una enfermedad. Por lo demás, se precisaba que el pago de las prestaciones especiales sólo tendría lugar en la medida en que el beneficiario de ellas justificase que seguía normalmente el tratamiento prescrito.

Esta innovación se inspiraba esencialmente, por tanto, en un afán de eficacia sanitaria, pues el automatismo en la concesión de las prestaciones reemplazaba a la apreciación del estado físico de cada asegurado que tuviese derecho a los cuidados que se dispensaban.

En el mismo sentido pueden señalarse las disposiciones del artículo 33 del Decreto de 19 de marzo de 1936, relativo al paso del Seguro de Enfermedad al Seguro de Invalidez. Sabido es que la legislación francesa considera como inválido al asegurado cuya capacidad de trabajo queda reducida a menos de los dos tercios. Ahora bien, el artículo 33 precisaba que hasta el final del plazo de los seis meses previsto por el Seguro de Enfermedad al asegurado que presenta un estado de salud que le deja más del tercio de su capacidad de trabajo (no dándole, por consiguiente, un derecho inmediato a la pensión de invalidez), pero presagiando una invalidez futura, se le podía conceder el reembolso de los gastos de atenciones a título preventivo durante un período de seis meses, renovable por una vez.

También señalaremos las disposiciones del Decreto de 19 de marzo de 1936, relativo a la prevención de la invalidez, y que autorizaba a las Cajas de Seguros Sociales para aumentar el importe de su participación en los gastos por cuidado otorgado a los ase-

gurados cuyo estado hiciese probable una invalidez a la expiración del Seguro de Enfermedad.

Finalmente, también se puede citar que en 1940 se autorizó a las Cajas para conceder «prestaciones suplementarias» a sus asegurados o derechohabientes cuyos recursos no llegasen a cierto nivel. Entre estas prestaciones, deben notarse el sostenimiento más allá de los seis meses de enfermedad, de los gastos de atenciones y el aumento de las tasas por los mismos.

Sin embargo, hay que hacer constar que en este caso se tomaba en consideración la situación social y económica de los beneficiarios, en tanto que en las otras tres disposiciones el énfasis se ponía en el aspecto sanitario y médico.

#### *Sucinto análisis del Régimen de Enfermedad Prolongada.*

Pero si desde 1935 se había procurado aligerar ciertas prescripciones del Seguro de Enfermedad, sólo se trataba entonces de medidas fragmentarias que dejaban sin solución gran número de casos particulares. Además, el juego combinado de dichos textos demostró que a veces era muy delicado y complejo. Por último, el problema capital de las prestaciones en especie, más allá de los seis meses de la enfermedad, quedaba sin solución.

La Ordenanza del 19 de octubre de 1945 iba a tratar de remediar estas insuficiencias instituyendo el Seguro de Enfermedad Prolongada.

Para tener derecho a este Seguro, el asegurado debía estar inscrito en el régimen de Seguridad Social un año antes, por lo menos, del principio del trimestre en cuyo curso se comprobaba la enfermedad médicamente. Además, tenía que haber trabajado; se asimila a los períodos de trabajo los de paro involuntario durante doscientas cua-

renta horas, por lo menos, en el curso del año, de las cuales sesenta debían corresponder al último trimestre.

El beneficio de enfermedad prolongada puede concederse a los asegurados y a los miembros de su familia, aunque estos últimos no tengan evidentemente derecho a las prestaciones en especie.

Las prestaciones otorgadas a título de enfermedad prolongada son, por una parte, el reembolso de los gastos de atención (honorarios de los médicos, farmacia, hospitalización, prótesis, etc.) al 100 por 100 de la tarifa, en lugar del 80 por 100 del cuadro del Seguro de Enfermedad, y, por otra parte, para los asegurados que dejasen de trabajar, un subsidio mensual igual a la mitad del salario sometido a cotización que percibiese el interesado en el momento de dejar un trabajo (o a los dos tercios de dicho salario cuando el asegurado tuviese, al menos, la carga de tres hijos).

Este subsidio se revaloriza al sobrevenir una elevación general de los salarios relativos a la categoría profesional a que perteneciese el asegurado. De hecho, y por consiguiente, se trata de las mismas prestaciones que las del Seguro de Enfermedad, salvo la supresión del «ticket moderador».

Pero las prestaciones en cuestión pueden ser concedidas durante una duración de tres años, a partir del comienzo de la enfermedad. El plazo está abierto para cada afección diferente.

En 1949 se concedió una extensión más, porque, desde entonces, al expirar el plazo de tres años, la Caja de Seguridad Social puede prolongar, sin límite de duración, el reembolso de las atenciones de todo género hasta el 80 por 100 de la tarifa, cuando la continuación de los cuidados fuese tal que permitiese el mantenimiento del sujeto en estado de salud compatible

con una actividad profesional. Aquí tenemos, pues, las preocupaciones del legislador de 1935.

También hay que precisar que la Ordenanza de 1945 dió una gran importancia al problema de la reeducación y la reclasificación profesional en el cuadro de la enfermedad prolongada.

Por esto, los gastos de estancia en establecimientos de reeducación profesional se cargan a las Cajas de Seguridad Social, igual que en los casos de retorno al trabajo, el subsidio mensual puede ser continuado, en todo o en parte, por la Caja de Seguridad Social si el asegurado está sometido a reeducación o a readaptación al trabajo.

Finalmente, señalaremos que mientras dure la concesión de las prestaciones a título de enfermedad prolongada, el asegurado y sus derechohabientes conservan el derecho al beneficio de reembolso de los gastos a título del Seguro de Enfermedad, y, si es preciso, de enfermedad prolongada por una nueva afección.

Pero importa ahora determinar los casos en que pueda concederse el Seguro de Enfermedad Prolongada.

Hay que reconocer que en este punto la Ordenanza de 19 de octubre de 1945 no ha introducido precisiones formales.

En efecto, aparece bien claro que el legislador ha tratado de extender a tres años el plazo de los seis meses del Seguro de Enfermedad, salvo la curación que pudiera producirse entre este tiempo o la consolidación de un estado patológico que hiciese necesario y posible el paso al Seguro de Invalidez.

Por lo mismo, se puede pretender que el Seguro de Enfermedad Prolongada debe tender a permitir a los asegurados que padezcan afecciones de duración larga continuar cuidando su

salud, en tanto su estado lo requiera, mientras no se llegue a una reducción definitiva del 60 por 100, cuando menos, de su capacidad de trabajo. Por consiguiente, teórica y esquemáticamente, el Régimen de Enfermedad Prolongada tendría que reservarse a las enfermedades susceptibles de ser «recuperadas» socialmente, gracias a un tratamiento prolongado. Como se ve, siempre se trata del mismo principio que animó al legislador de 1935. Tenemos que comprobar, no obstante, que, en su aplicación práctica, las disposiciones de que estamos hablando tomaron en seguida un carácter algo diferente.

No es deseable examinar aquí en detalle las modalidades administrativas, bastante complejas, impuestas para la concesión del Seguro de Enfermedad Prolongada. Bástenos indicar que el acuerdo lo toma la Caja de Seguridad Social previo aviso del médico consejero de la Caja, luego que éste ha examinado al enfermo conjuntamente con el médico que le tratare. El beneficio de enfermedad prolongada puede ser retirado al enfermo que no se someta al tratamiento prescrito, por la Caja, o a la inspección ejercida sobre él por ella, o al que se dedicara a una actividad que se estima incompatible con su estado de salud, o bien al que rehusa a realizar los trabajos necesarios para su reeducación.

El asegurado que discutiera las decisiones de orden médico tomadas por la Caja, puede apelar a un informe pericial.

#### *Problemas de aplicación del Seguro de Enfermedad Prolongada.*

El Seguro de Enfermedad Prolongada ha tomado, por consiguiente, un desarrollo considerable, e indudablemente constituye uno de los elementos más importantes de la Seguridad Social francesa.

Pero su aplicación ha evidenciado ciertos problemas nacidos de la dificultad que siempre se presenta al conciliar los imperativos administrativos, financieros o jurídicos, con las realidades sociales y médicas. Vamos a esbozar las principales cuestiones de esta clase.

Ya hemos notado la importancia que el legislador concedió a la noción de la eventual recuperación social del enfermo para atribuirle el Seguro de Enfermedad Prolongada. Cualquiera que sea el fundamento teórico de esta concepción, que permita diferenciar por sí sola la enfermedad prolongada de la invalidez, las Cajas de Seguridad Social han tenido que tomar en la práctica una posición más ágil.

Ha desempeñado a este efecto un papel esencial cierto factor psicológico. Los asegurados sociales, en efecto, han aprendido muy pronto a distinguir entre enfermedad prolongada e invalidez, tanto que la negativa, por parte de una Caja, para conceder o mantener la enfermedad prolongada y la decisión de conceder el beneficio de invalidez, ello lo interpretan en el sentido de que su estado es incurable. Si esto no presenta graves inconvenientes cuando se trata, por ejemplo, de amputados, no sucede lo mismo con otras afecciones, sobre todo con el cáncer; de modo que, sólo por una especie de respeto humano, las Cajas se han visto en la situación de tener que conceder la enfermedad prolongada en casos que no responden estrictamente a la prescripción reglamentaria inicial.

Por otra parte, a menudo los médicos consejeros experimentan grandes dificultades en cuanto a determinar si la recuperación futura es o no improbable (en el estado actual de la ciencia médica), o si es probable, teniendo en cuenta el conjunto de elementos que deben tomarse en consi-

deración. Entramos aquí en un terreno muy delicado y complejo y que implica una parte importante de juicios subjetivos; así es que el pronóstico social de un mismo estado patológico puede ser diferente según que se trate de un enfermo joven o de un enfermo de edad más avanzada. ¿Pero cuál será la edad precisa que ha de marcar el límite? ¿No se trata más bien de apreciar la edad fisiológica que muchas veces no corresponde con la del estado civil?

En casos de duda, por ligera que sea, deberá estarse evidentemente a la solución más favorable para el asegurado.

Otro orden de dificultades procede de la posibilidad que se deja a las Cajas para suprimir el beneficio de enfermedad prolongada cuando el enfermo no siga el tratamiento suficiente y conveniente estimado por el control médico. Esta disposición ha permitido, sin duda, una acción interesante de los médicos consejeros para intervenir cerca de los médicos de tratamiento, a fin de precisar determinados diagnósticos o tratamientos terapéuticos. Pero a veces plantea verdaderos casos de conciencia, pues fácilmente se concibe que, ante determinadas enfermedades, el médico de consulta llega a la conclusión de que el tratamiento resultará ineficaz, y que sólo una operación quirúrgica permitiría llegar a la curación o a la estabilización. ¿Se podrá entonces imponer al enfermo que se someta a la intervención quirúrgica, so pena de que se le tache del Seguro de Enfermedad Prolongada? Seguramente, no.

También hay que señalar los problemas relativos a la determinación del diagnóstico cuando haya que precisar si la afección de que se trate no es distinta de una primera enfermedad o si es distinta, abriendo derecho de este modo a un nuevo período de in-

demnización. A veces no hay duda posible en cuanto a esto, pero no siempre sucede ótro tanto. Un adolescente que ha sufrido una primera infección tuberculosa que requirió una colocación en un preventivo y largos cuidados reembolsables a título de enfermedad continuada, recae después en una meningitis tuberculosa. ¿Habrà que abrir un nuevo plazo de tres años? ¿Habrà que considerar que se trata de la misma afección? Desde el punto de vista médico, los dos estados no pueden disociarse. Pero, no obstante, la interpretación que ha prevalecido de hecho es la de que la segunda manifestación patológica es distinta de la primera, lo cual permite, por consiguiente, el pronunciamiento de una nueva admisión al beneficio del Seguro de Enfermedad Prolongada.

Estos ejemplos permiten darse cuenta de por qué y en qué medida la aplicación que se hizo del Seguro de Enfermedad Prolongada tuvo que exceder de la doctrina que se elaboró en 1945.

No podemos menos de felicitarnos de ello desde el punto de vista de la protección social de los enfermos, que ha resultado mejorada.

Pero cualquiera que sea la agilidad que de este modo ha obtenido la aplicación de la legislación, lo cierto es que subsisten anomalías y no pocas lagunas que colmar.

He aquí la razón de que actualmente haya proyectos que modifican radicalmente la legislación mediante la fusión de los Seguros de Enfermedad y de Enfermedad Prolongada. Según estos proyectos, se suprime toda limitación de tiempo en lo relativo al reembolso de atenciones que deben mantenerse mientras el estado patológico lo haga necesario. Las indemnizaciones de pérdida de salario se satisfarán hasta el momento de tránsito

al Seguro de Invalidez y por un máximo de tres años.

Todavía no es posible predecir la suerte que corresponderá a estas sugerencias. Si, después de todo, se estimase así, el Seguro de Enfermedad Prolongada hubiera sido una fase transitoria de una evolución que, partiendo de la estricta limitación a seis meses del régimen de la Ley de Seguros Sociales de 1930, conduciría al pago de las atenciones médicas sin restricción del tiempo.»

O. HERRERA BORNIA: *La Previsión Social y el niño*.—PREVISIÓN SOCIAL.—Ciudad Trujillo, septiembre-octubre de 1954.

Comienza el autor afirmando que, en razón a encontrarse en los niños y jóvenes, en potencia, toda la riqueza y esperanza de un porvenir más perfecto en su organización social y más justo en los ideales de superación en todos los órdenes, nunca será bastante la preocupación que sintamos por todas las cuestiones que al niño conciernan. Sólo cuando éste se halle integralmente protegido por las leyes, se habrá realizado el ideal de justicia que persigue el respeto a los derechos del hombre, sea cual fuere su edad, y que todos anhelamos.

Las leyes justas—dice—deben evitar que se produzcan tipos humanos inferiores, porque es evidente que ese tipo humano inferior produce una decadencia en los pueblos que descuidan orientar a la juventud hacia ideales superiores y que dejan a la infancia en la miseria material y moral.

Estudiando con espíritu sereno y ecuaníme la evolución sociológica de la Humanidad, llégase a la conclusión que, afortunadamente, se evidencia un progreso considerable en la conciencia moral de los seres humanos.

El aumento de protección a los menores debe estar en armonía con el aumento de cultura en las sociedades, porque tal como lo afirma una gran socióloga argentina, «cultura es el desarrollo pleno y armónico de la personalidad, afinando el sentimiento, fortificando las voluntades y rigiendo los actos todos de la vida por el imperio de la razón bien cultivada y equilibrada».

Así es como se va cumpliendo, etapa por etapa, la marcha progresiva que sigue la conciencia moral de los hombres, única que logra hacerles comprender y respetar, cada vez más, ciertos derechos humanos que surgen de una ley natural que los fundamenta sólida e indestructiblemente.

Los padres que reconocen que tienen más deberes que derechos, respecto de sus hijos, son individuos más evolucionados, de una más clara y profunda conciencia moral, lo mismo que los legisladores que elaboran leyes justas y previsoras para proteger suficientemente a ese sector débil de la población: los menores.

Unos y otros están afirmando la Justicia y el Derecho en forma generosa que caracteriza a los grandes espíritus, obligándose al cumplimiento estricto de deberes, que es, justamente, lo que asegura la justicia social.

Cuando muchos individuos sepan cumplir mejor sus deberes, se hablará mucho menos de luchas sociales y de reivindicaciones, porque la justicia se hará más efectiva en las sociedades cultas que así lo hayan comprendido.

En la época actual, el mundo entero va ansioso en busca de paz, pero la paz es obra de la justicia; el camino único y seguro para que exista la organización social es respetar lo justo, hacer justicia.

Y como ejemplo de esta ansia de justicia y prueba de los esfuerzos comunes que a tal fin se realizan, el

autor transcribe a continuación los puntos de la Declaración de los Derechos del Niño, de Ginebra (1924), uno de cuyos fines era establecer la paz universal, precisamente fundada sobre la base de la justicia social; algunas resoluciones de distintas secciones del I Congreso del Niño, de Puerto Rico (1941), cuyos trabajos versaron sobre temas relacionados íntimamente entre sí, y siempre persiguiendo el más elevado nivel de formación del niño en todos sus aspectos, así como la asistencia social más amplia del mismo; las recomendaciones del Congreso Peruano de Protección a la Infancia, de Lima (1943), y la Carta de

la Mujer y del Niño, Méjico (1945), cuyas recomendaciones tienden a lograr que los países firmantes lleven a la práctica la más generosa protección del niño.

Para terminar, diremos que en todos estos Congresos y Conferencias se pone de manifiesto el espíritu de solidaridad de que están animados todos los pueblos de América en todo cuanto significa mitigar sufrimientos y reparar injusticias, evidenciándose en sus conclusiones una honda comprensión de lo que debe ser la protección integral del niño, como uno de los medios más eficaces para alcanzar la implantación de una auténtica justicia social.

## DE OTROS PAISES

M. CONSAEL: *Algunas reflexiones sobre los principios y las bases técnicas del proyecto de Ley núm. 236, sobre pensión a los trabajadores independientes*. Conferencia dada para la A. R. A. B. el 17 de diciembre de 1953.—BULLETIN DE L'ASSOCIATION ROYALE DES ACTUAIRES BELGES, número 57.—1954.

Comienza M. Consael su conferencia haciendo una exposición de principio:

1.º Bélgica se halla ligada por compromisos internacionales (BIT, Naciones Unidas) que tienden a hacer extensivo progresivamente a toda la población activa el régimen de seguridad, actualmente en vigor sólo para los trabajadores asalariados, y que los trabajadores independientes, por tanto, deberán ser incluidos en el Seguro.

2.º El aumento de la pensión ac-

tual de los asegurados libres responde a una necesidad indiscutible.

3.º Es necesaria una coordinación de las reglas de concesión de ventajas actuales y futuras dentro de un régimen unificado.

4.º Es, asimismo, necesario se dicten disposiciones que tiendan a introducir mejoras que no se aparten esencialmente de las previstas en favor de los trabajadores asalariados—régimen obrero, principalmente—en razón a las numerosas carreras «mixtas» y a la frecuencia de cambio de estado social.

Analiza después el derecho de los asegurados, que está garantizado por la Ley, y dice que las ventajas adquiridas bajo el imperio de la misma son intangibles, aun cuando tuviese que sufrir dicha Ley modificaciones profundas en su estructura.

No son las garantías financieras (reservas matemáticas) las que consagran

este indiscutible derecho, sino las disposiciones legales, base de la forma de cálculo de la pensión.

Trata del sistema de capitalización y reparto, y puesto que existe—dice—una tarifa de cotización equitativa impuesta a los asegurados, este problema se plantea a base de una política económica a largo plazo. El sistema de reparto puro no es menos soportable en relación a los principios mencionados, pero gravaría considerablemente los futuros compromisos del Estado.

En lo que se refiere a la garantía-capitalización, una de dos: o el poder adquisitivo de la moneda sigue disminuyendo durante el período transitorio, en cuyo caso esta garantía es ilusoria, o se estabiliza durante dicho período, y entonces las cargas suplementarias no serían excesivas.

Respecto al plan de financiación y a la evaluación de los ingresos, se basa en las estadísticas del censo de población general, de la Caja Nacional Mutualista de Subsidios Familiares y en las del Instituto Nacional de Estadística, en diciembre de 1947, con resultados muy parecidos. El efectivo de la C. N. M. S. F., a fines de 1952, se elevaba a 977,685, exceptuado el clero. Una vez eliminados de este efectivo los trabajadores ancianos e independientes, cónyuges ayudantes y otros, se sujeta finalmente a la cifra de 820.000 cotizantes. Hace resaltar que el hallar el efectivo de éstos no tiene otro objeto que el de poder apreciar la evolución del número de los beneficiarios.

En la mayoría de los países occidentales, el porcentaje de trabajadores independientes, en relación con el de los trabajadores asalariados, oscila entre el 0,45 y el 0,50. En cuanto a la estabilidad del efectivo total de trabajadores independientes, de 1947 a 1952 disminuyó en un 10 por 100.

El volumen de ingresos, limitados a

100.000 francos, que corresponden al conjunto de ingresos tomado en consideración, ha sido establecido sobre la base de las rentas profesionales declaradas durante 1947, y se eleva a unos 32,6 mil millones de francos, aproximadamente. Teniendo en cuenta el índice del coste de vida—un 14 por 100 más alto que en el período considerado—, la cifra correspondiente a 1952 es la de unos 37.000 millones de francos.

Sobre la base de un efectivo de 820.000 cotizantes, el ingreso profesional medio de un trabajador independiente podrá estimarse en unos 45.300 francos. Si se añade que a fines de 1952 el salario medio bruto de un obrero perteneciente a la O. N. S. S. era de 53.245 francos, y el de un empleado de 98.474 francos, podrá apreciarse que el total de los ingresos es prudencial, teniendo en cuenta el coeficiente de fraude fiscal. No figuran en estos cálculos ni los trabajadores independientes, exentos de contribución en 1947, ni los trabajadores ayudantes que, desde el punto de vista fiscal, son considerados como asalariados.

Pasa a tratar del plan de financiación y de la evaluación de cargas. El cálculo de beneficiarios se basa sobre la hipótesis de un efectivo estable y permanente. En 1947, el efectivo de asegurados excede de un 3,5 por 100 al de cotizantes.

A fin de obtener, en las fechas comprendidas entre 1953 y 1998, el máximo del efectivo probable de beneficiarios, compatible con el fenómeno de envejecimiento de la población, han sido aplicados los coeficientes demográficos utilizados anteriormente para el estudio de la evolución del efectivo de beneficiarios del régimen de pensiones a los obreros. Estos coeficientes reflejan el número de pensionistas, en relación al de asegurados,

en diversas épocas. Así, para los hombres, por ejemplo, los coeficientes en cuestión varían de 13,38 por 100 en 1953, a 20,13 por 100 en 1998, o sea un aumento de casi un 50 por 100 en cuarenta y cinco años.

En lo que se refiere a hombres y mujeres solos, estos límites máximos han sido adoptados sin restricción. El efectivo de beneficiarios «hombres solos» aumenta, por tanto, de 28.431 en 1953, a 42.774 en 1998.

Referente a los casados y a las viudas, han sido aplicados diversos coeficientes máximos de reducción, teniendo en cuenta el estado de necesidad o el cese en toda actividad profesional que no sea un trabajo ocasional. Respecto al primero (estado de necesidad), se estima que un 75 por 100 de pensionistas cuentan con ingresos anuales inferiores a los 8.000 o a los 4.000 francos. El coeficiente en cuestión constituye en principio el informe global del número de asegurados con ingresos profesionales inferiores a 60.000 francos del número total de asegurados. La influencia de este factor está, sin embargo, gradualmente llamada a desaparecer durante el período de transición. En cuanto al segundo coeficiente de reducción, cuya influencia es permanente, según el proyecto de Ley, oscila alrededor del 70 por 100. En otros términos, se estima que el 30 por 100 del total de las personas que alcanzarán la edad de pensión continuarán ejerciendo su profesión. Este último coeficiente ha sido obtenido sobre la base del número inicial de hombres casados, considerados como beneficiarios.

Un método análogo se aplicará para la determinación de efectivo de las viudas beneficiarias de pensión.

En cuanto a la influencia de los pagos que no figuran en la legislación actual, se traduciría en una disminución gradual de las cargas totales por

años en la forma siguiente: 15,35 por 100, en 1954; 15,34 por 100, en 1964; 14 por 100, en 1974; 7,40 por 100, en 1984; 1,70 por 100, en 1994, hasta llegar al 0 por 100 en 1998.

Esta estimación ha sido hallada sobre la base del efectivo de cuentas en activo de los asegurados libres, en la Caja General de Ahorro y Retiro, por el período de 1936 a 1951.

Si se presume una «carrera ascendente» en función de una escala de cotizaciones determinada, se verá que la cotización media en ésta se elevaría a 2.511 francos, es decir, muy por encima de la cotización media uniforme de 1.812 francos, lo que viene a demostrar que la garantía-capitalización no podrá ser apreciable más que en favor de los asegurados clasificados en categoría con ingresos declarados relativamente altos.

Operando sobre la repartición de asegurados, clasificados según sus ingresos profesionales declarados, podrá fácilmente comprobarse que sólo las categorías cuyos ingresos declarados rebasen los 60.000 francos por año, podrán ser susceptibles de constituirse un capital-pensión superior al de una pensión de reparto. Ahora bien, estas categorías representan sólo el 21,80 por 100 del efectivo total.

Calculando el número de beneficiarios en una época determinada, por edad y por cotización, durante el período de aseguramiento, será posible calcular el aumento correspondiente de cargas. Por tanto, en 1998 la pensión media se elevaría ya a 18.900 francos en lugar de 18.000.

Por último, concluye diciendo que el sistema de financiación es el resultado de una posición de principio dada («a priori»); que el escalonamiento de las subvenciones del Estado durante ese tiempo es un aspecto del problema de orden puramente económico, y que el papel del actuario se

limita, por tanto, a efectuar una evaluación, lo más ajustada posible, de los ingresos y de las cargas.

ROBERT J. MYERS: *Seguro de Vejez y Supervivencia. Prueba de retiro según la reforma del año 1954.*—SOCIAL SECURITY BULLETIN, núm. 12.—Washington, diciembre de 1954.

En este artículo el autor comenta las modificaciones aportadas por la Ley del año 1954 sobre la prueba de que el trabajador asegurado ha dejado de trabajar como condición previa para la percepción de las prestaciones.

En general, resalta el autor que, al implantar un régimen de Seguro de Vejez, el legislador debe enfrentarse con el problema de si las prestaciones deben revestir la forma de subsidios anuales desde cierta edad o deben abonarse solamente cuando el asegurado deje realmente de trabajar. Estima el autor que el factor decisivo debe ser el coste, pues si solamente se dispone de una determinada cantidad de dinero, deberá decidirse si se pagarán prestaciones reducidas a partir de una edad determinada o si se abonarán prestaciones más elevadas solamente a aquellas personas que se hayan retirado del trabajo y que, lógicamente, han de percibir menos ingresos que aquellas personas que, teniendo una edad similar, continúan trabajando.

Cuando el Congreso prefirió el segundo sistema, se encontró frente al problema de definir la retirada del trabajo. Según el autor, parece conveniente a las personas de edad avanzada, y que disfruten de buena salud, que acepten, por lo menos, un empleo parcial o intermitente. Y opina que cualquier prueba de que el asegurado ha dejado de trabajar efectivamente,

no debe desalentar al asegurado para aceptar dicho trabajo parcial o intermitente; al mismo tiempo, la experiencia enseña que un número considerable de personas continúan trabajando la jornada entera después de haber cumplido los sesenta y cinco años de edad, y la prueba de retirada del trabajo debería organizarse de tal forma que estas personas no perciban al mismo tiempo la remuneración por su trabajo y las prestaciones de retiro. Naturalmente, toda prueba de cese en el trabajo implica problemas administrativos que deben ser tenidos en cuenta al realizar una prueba eficaz.

Termina subrayando el doctor Myers que la reforma legislativa del año 1954 establece una prueba de cese en el trabajo que implanta un método equitativo para abonar las prestaciones de retiro.

Profesor PAUL DURAND: *Introducción a los Seguros Sociales.*—NUOVA RIVISTA DI DIRITTO COMMERCIALE, DIRITTO DELL'ECONOMIA, DIRITTO SOCIALE.—Pisa (Italia).

En la revista reseñada se inserta el trabajo del aludido profesor, estudio que, por su interés, reproducimos a continuación:

«1. *Riesgo y seguridad en la organización de la vida social.*—El gusto del riesgo y el deseo de seguridad representan dos tendencias fundamentales del espíritu humano. Una u otra tendencia predomina según los individuos y los grupos sociales, y también según las épocas. La mayor parte del siglo XIX se caracterizó por una aceptación decidida del riesgo. Este fenómeno se manifestó en toda Europa; parece que fué consecuencia del régimen liberal. Mientras que hasta

entonces la actividad del hombre había estado encerrada en una estrecha red de disposiciones restrictivas, el siglo XIX provocó la liberación de las iniciativas individuales. La manifestación más notable fué la aparición de la Empresa privada, es decir de un organismo que funciona en beneficio, pero también a riesgo del que lo anima.

En cambio, ¡qué profunda parece la necesidad moderna de seguridad! Basta recordar el sorprendente destino del Seguro, todavía poco practicado a principios del siglo XIX, fuera del comercio marítimo, el desarrollo de formas nuevas de sociedad—sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada—, que permiten limitar el riesgo corrido por los socios, los atenuantes aplicados a la legislación de la quiebra, las restricciones puestas a las formas nuevas de la vida comercial (almacenes de precio único, camiones-bazar), y que quisieran eximir de riesgos la actividad comercial, los controles imaginados para limitar el acceso a las profesiones industriales, comerciales o liberales, la formulación de los convenios industriales que eliminan de la actividad económica una competencia sin ninguna seguridad.

Esta tendencia comenzó a manifestarse en la segunda mitad del siglo XIX, y se afirmó en el XX. Por otra parte, se distinguen sin esfuerzo las causas de este nuevo gusto por la seguridad. La experiencia ha revelado la extensión y la gravedad de los riesgos encontrados por el individuo en el curso de su vida. El progreso técnico ha permitido aliar la aceptación de los riesgos y la garantía de una seguridad; son muy raros los riesgos no susceptibles de Seguro. Sobre todo, parece que los miembros de las sociedades modernas son menos aptos para soportar los riesgos de la vida social. En primer lugar, parecen serlo menos

fisiológicamente y verosímelmente; el fenómeno depende de causas demográficas. La mayor parte de las naciones contemporáneas sufren de envejecimiento de su población. Un pueblo joven posee el espíritu de empresa, el entusiasmo y la energía; sabe adaptarse a los cambios bruscos de vida. La prudencia y la experiencia de un pueblo viejo van, al contrario, acompañadas de un sentimiento de inseguridad ante el porvenir.

El fenómeno se agravó con las pérdidas de las dos guerras mundiales. Allan G. B. Fisher ha observado que «la disminución general de la actividad y del gusto del riesgo que caracterizó tan desgraciadamente los años 1918-1939 puede explicarse, sin duda, por el hecho de que un gran número de hombres dotados de estas cualidades habían muerto en la guerra. Demasiadas tareas de reconstrucción tuvieron que ponerse en manos de viejos jefes de industria, ellos mismos extenuados por la guerra». Las sociedades modernas se adaptan menos también, materialmente, a soportar los riesgos de la vida social. Las destrucciones de dos guerras, la desvalorización de la moneda, que arruinó a los beneficiarios de rentas, a los jubilados, a los acreedores hipotecarios, pusieron a muchos elementos de la población, especialmente a los viejos, en la imposibilidad de soportar por sí solos las consecuencias de los riesgos sociales.

En este movimiento general hacia la seguridad debe buscarse la respuesta al problema de los Seguros sociales. Todos los países del mundo se esfuerzan actualmente por organizar, o los han realizado ya, planes de Seguros sociales. Este movimiento se encuentra en Inglaterra y en Nueva Zelanda, en Rusia y en los países de la América Latina. Esto revela una de las más poderosas corrientes de pensamiento, en

la que se traducen las aspiraciones del mundo moderno.

Pero, ¿qué se entiende por Seguros sociales?

Es reciente el término de Seguro Social, y es de origen extranjero. Fué usado por vez primera en Estados Unidos, en la Ley de Seguros Sociales (Social Security Act, del 14 de agosto de 1935). Los planes anglosajones de Seguros sociales han recogido el término, así como la doctrina extranjera. Dotado de un verdadero poder de evocación, se ha hecho actualmente de uso corriente. Hemos recordado el origen del término, porque la noción de Seguro Social no responde a nuestras categorías jurídicas tradicionales; de ahí la dificultad de definir con precisión la noción de Seguro Social.

La Ley americana de 1950 no se preocupó de ello, y los autores anglosajones que la han empleado ni siquiera la han definido con precisión.

Si queremos intentar una definición, debe hacerse el análisis por dos caminos complementarios. La noción de Seguro Social evoca, en primer lugar, la de ciertos riesgos. ¿Cuáles son los riesgos sociales a los que se aplica el sistema del Seguro Social? .

Suponiendo definidos éstos riesgos, ¿en qué consiste la política del Seguro Social? ¿Cuáles son los procedimientos de garantía contra los riesgos sociales?

2. *La noción del riesgo.*—Es delicada la noción social. Frecuentemente se ha definido la noción jurídica del riesgo. Pero es preciso analizar todavía cuáles son los distintos riesgos inherentes a la vida social y después ver a cuáles de estos riesgos se les aplica el sistema del Seguro Social.

La noción del riesgo ha sido precisada por el derecho de los Seguros. Define éste el riesgo como un acontecimiento futuro e incierto, cuya reali-

zación no depende exclusivamente de la voluntad del asegurado. Frecuentemente, el riesgo es un acontecimiento desgraciado: enfermedad, muerte (si el riesgo se refiere a la persona asegurada), incendio (si se trata de un bien material). En este caso recibe el nombre de siniestro. Pero la calificación de riesgo puede darse también a acontecimientos felices: la supervivencia del asegurado en el Seguro en caso de vida; el matrimonio o el nacimiento de un niño en los Seguros de nupcialidad y de natalidad.

Por consiguiente, es legítimo unir al Seguro Social el sistema de las prestaciones familiares. El término de riesgo, aplicado a los gastos que trae consigo el nacimiento de un niño, ha sido criticado, sin embargo, por los jefes de familia, para los cuales el nacimiento del niño no debería considerarse como un riesgo, sino como la consecuencia normal del matrimonio. La observación es justa en el orden moral, pero desconoce el significado puramente técnico del término «riesgo» en el sistema de los Seguros sociales.

La incertidumbre del riesgo puede presentarse bajo formas muy diversas. Puede ser la incertidumbre de la realización del acontecimiento. Tal es el caso del riesgo de enfermedad o el de vejez, porque el derecho al pago de un capital o de una renta solamente se adquiere cuando el individuo llega a cierta edad. La incertidumbre puede estar limitada a la fecha de la realización de un acontecimiento; puede referirse a un acontecimiento futuro y cierto: tal es el caso del Seguro de Muerte.

La aspiración del mundo contemporáneo hacia una seguridad mayor ha llegado, sin embargo, a no limitar la indemnización a riesgos futuros, sino también a cubrir simples cargas soportadas por el individuo. El siste-

ma de Seguros sociales acepta en este caso el cubrir riesgos ya ocurridos en el tiempo de la entrada en los Seguros, a fin de no hacer distinciones entre los asegurados según la fecha de acontecimiento del riesgo y cubrir el conjunto de eventos que pueden disminuir los medios de existencia del individuo. Pero la garantía de las cargas se encuentra excepcionalmente con los sistemas modernos de Seguros sociales.

La noción de riesgo puede definirse; por consiguiente, puede con ella analizarse el segundo elemento de la noción de riesgo social: los riesgos inherentes a la vida social.

3. *Los riesgos inherentes a la vida social.*—La seguridad individual se ve amenazada, ante todo, por riesgos de tipo físico. Son los que dependen de fenómenos geológicos (terremotos, inundaciones, erosiones, corrimiento de tierras) o meteorológicos (desbordamientos, rayos, granizo, avalanchas). Estos riesgos son graves en algunos países; también en Francia catástrofes naturales han causado daños enormes: los corrimientos de tierra de Fourvière y de la Cruz Roja de Lyon; las inundaciones de 1930 en el Mediodía de Francia; en 1940, en la región del Canigou; en 1948, en Lorena y en el valle del Isère; los incendios de los bosques de las Landes, en 1949.

Otro grupo de riesgos está constituido por el ambiente «social». Son, en el orden internacional, el riesgo de guerra, fuente de daños a personas y a los bienes; en el orden interior, el riesgo político, ligado a un cambio de régimen; el riesgo legislativo, manifestado por la aplicación de una Ley nueva que restringe una actividad económica; el riesgo monetario, por las variaciones del valor de la moneda, que crea una inseguridad de la vida civil y de la vida económica; el riesgo administrativo, resultante de la im-

perfección de los servicios de policía; el riesgo de la desigualdad de las condiciones sociales, que impiden a ciertos elementos de una población el acceso a la instrucción y al bienestar.

El tercer grupo de riesgos se junta a la organización del grupo familiar. Los más importantes son resultado de las cargas familiares, que reducen el nivel de vida de la familia, o de riesgos tales como la enfermedad y la invalidez, que caen sobre el jefe de familia, privando a ésta de medios de subsistencia.

Un cuarto grupo de riesgos es de orden fisiológico. Son la enfermedad (a la que puede agregarse la maternidad), la invalidez, la vejez y la muerte. La familia fisiológicamente disminuida crea un riesgo social a la colectividad.

Quedan, por último, los riesgos de la vida profesional. El cumplimiento de una actividad profesional va acompañado, de hecho, de cierto número de riesgos: riesgos de inseguridad de empleo (crisis económicas o paro de los jefes de Empresa, suspensión del trabajo, «lock-out» o despido de los obreros); riesgo de una remuneración insuficiente de la actividad profesional (insuficiencia de beneficio para el empresario o para el trabajador del campo, y del salario para el obrero o el empleado); riesgo de lesiones corporales en la ejecución del trabajo, provocados por accidentes del trabajo o enfermedades profesionales.

4. *Los riesgos cubiertos por el sistema de Seguros sociales. El contenido original de la noción del riesgo social.*—Los riesgos a que todo individuo está expuesto son muy diversos. Pero en este conjunto de riesgos, ¿cuáles son los que cubre el sistema de Seguros sociales?

Sobre este punto es donde se manifiesta oscura la noción de Seguro Social. Para aclararla hay que obser-

var cuál es la evolución de la noción del riesgo social. Podemos distinguir tres etapas sucesivas: el contenido original de la noción de Seguro Social, la extensión actual de la noción del riesgo social y, finalmente, los posibles desarrollos, y también los límites de esta noción.

Puede definirse con precisión el contenido original de la noción de riesgo social.

Se trataba de todos los riesgos que podían obligar a un trabajador a cesar en su trabajo, bien fuese temporalmente o bien definitivamente. Se trataba en este caso, de una parte, de los riesgos fisiológicos comunes a todos los hombres: enfermedad, invalidez, vejez y muerte, y, por otra, de ciertos riesgos que afectan a la vida profesional: la suspensión del trabajo, el accidente del trabajo, la enfermedad profesional. Por otra parte, es fácil de comprender la razón de esta limitación. La política actualmente designada con el término de Seguros sociales aparecía entonces como un elemento de la legislación obrera. Como esta legislación protegía al obrero antes de su ingreso en la vida laboral con reglas sobre la enseñanza del oficio y sobre la formación del contrato de trabajo, como le defendía durante su vida de trabajo con disposiciones sobre la duración o sobre la higiene laboral, así le garantizaba contra los riesgos que le obligaban a cesar en su trabajo.

De esta concepción resultaba una consecuencia natural. La noción de riesgo social estaba definida indirectamente por el campo de la legislación obrera. Esta se extendía solamente a los riesgos susceptibles de afectar a los obreros que ejecutaban un trabajo manual, con la exclusión de los que podían caer sobre otros trabajadores, y con mayor razón a los jefes de Empresa. Por otra parte, como esta legis-

lación era propia de la industria, la noción del riesgo social dejaba de lado los riesgos de otras actividades profesionales, especialmente en el sector agrícola.

Esta noción original es de suma importancia en la teoría de los Seguros sociales.

Son los riesgos sociales así definidos los que querían indemnizar los Seguros sociales.

Hoy todavía forman estos riesgos el elemento esencial de los sistemas de Seguros sociales. Cuando la Ley americana usó por vez primera la expresión Seguros sociales, fué para aplicarlos a dos riesgos tradicionales: el paro y la vejez.

Pero la noción de riesgo social ha evolucionado; se ha ampliado progresivamente.

5. *La extensión actual de la noción de riesgo social.*—En el curso de los Seguros sociales se ha producido una extensión continua de la noción de riesgo social. Pero, sobre todo, esta extensión es característica de la evolución de los Seguros sociales a la Seguridad Social.

Ulteriormente se describirá a fondo la difusión de la noción de riesgo social. En esta introducción basta retener los aspectos esenciales.

El riesgo social no consiste solamente en la pérdida del empleo, sino también en la reducción del nivel de vida de un trabajador. Y así de las cargas familiares. La concesión de subsidios a los trabajadores por cargas familiares fué considerada por la Ley americana de 1935 como un elemento de la política de Seguridad Social. Esta concepción ha sido consagrada, sobre todo, por la legislación francesa.

Por otra parte, el riesgo social ya no se considera como un riesgo del trabajador industrial.

La noción de riesgo social se exten-

dió a todas las actividades profesionales: comercio, profesiones liberales, trabajo agrícola. Se planteará el problema de saber si los riesgos del ambiente físico (como las inundaciones, el pedrisco) o ciertos riesgos fisiológicos (enfermedades de los animales o de los cultivos), muy semejantes para el agricultor a los riesgos profesionales, no deben estar comprendidos en el sistema de la Seguridad Social. El riesgo social no se muestra como un riesgo propio de los obreros o de los asalariados, es decir, a los trabajadores ligados por un contrato de trabajo, y que se encuentran en una situación de dependencia jurídica, porque están puestos bajo la autoridad de un patrono. La garantía de los riesgos sociales ha sido instituida igualmente en beneficio de personas que están en una situación de dependencia económica, y que socialmente son demasiado débiles para poder asegurarse por sí mismos la garantía de los riesgos que les afectan. Finalmente, en los sistemas modernos de Seguridad Social la protección contra los riesgos sociales tiende a darse a todas las personas que ejercen una actividad profesional, y también a las que se encuentran en la imposibilidad de ejecutar un trabajo por circunstancias independientes de su voluntad.

El riesgo social se muestra en este caso como el riesgo que provoca la pérdida de un empleo o disminuye el nivel de vida de cualquier persona que ejerce una actividad profesional, cualquiera que sea la naturaleza de esta actividad. Y la política de Seguridad Social tiene por objeto dar la seguridad de los beneficios que provienen del trabajo.

Esta definición responde al estado de la legislación francesa y de los derechos extranjeros como a las concepciones de la Organización Internacional del Trabajo. ¿Pero llegó la evo-

lución a su fin? ¿No nos reserva el porvenir nuevos desarrollos de la noción de riesgo social?

6. *Porvenir de la noción de riesgo social.*—Es necesario hacer una distinción en el conjunto de riesgos que actualmente no están comprendidos en la noción de Seguridad Social. Esta diferencia afecta, ante todo, a los riesgos de orden profesional que responden a la noción del riesgo social y que todavía no están comprendidos en el sistema actual de Seguridad Social. Si la sociedad contemporánea desea asegurar, dar a sus miembros una seguridad real, ¿no deben acaso crear estos riesgos una garantía social?

Una organización que garantiza la seguridad de los medios de existencia debe a todo individuo la seguridad de disponer, con su trabajo, de recursos suficientes. En este caso, la teoría de los salarios viene a ser semejante a la de la Seguridad Social en todos sus aspectos: fijación de salarios mínimos, reglamento del embargo y de la compensación, modalidad de pago del salario. Esta garantía no debe, por otra parte, limitarse a los salarios.

En un sistema de Seguridad Social general, la política de los precios garantizados, establecida a favor de agricultores o de industriales, pertenece, por su espíritu, a la política de Seguridad Social.

La misma observación puede hacerse respecto a la seguridad del empleo.

La política de Seguridad Social no debe conducir solamente a indemnizar a los trabajadores víctimas del paro o a procurarles un empleo. Es necesario todavía garantizar la conservación de este empleo. Se trata, pues, de asegurar la protección del asalariado contra el riesgo de paro por cese de contrato de trabajo. La aplicación de la noción de abuso de derecho a la rescisión del contrato de trabajo, la teoría de la suspensión del

contrato de trabajo, la institución de indemnizaciones diversas que apartan al patrono de rescindir el contrato, la protección especial dada a los miembros por los Comités de Empresa y a los delegados del personal contra las medidas de despido, manifiestan las mismas preocupaciones de las instituciones de Seguridad Social.

Si los lazos entre estas teorías y las de Seguridad Social no fueron mejor observados, lo razona que la Seguridad Social ha sido concebida durante mucho tiempo bajo la forma de prestaciones, en especial de las instituidas por los sistemas de Seguros sociales.

Pero la prevención de los daños, o la indemnización de los riesgos con procedimientos distintos del pago de sumas de dinero, constituyen elementos del sistema moderno de Seguridad Social. Las garantías de orden profesional, que permiten remediar la insuficiencia de los salarios o la falta de seguridad de empleo, interesan por su espíritu a la política de Seguridad Social.

Por otra parte, puede observarse que el derecho del salario se aproxima al de la Seguridad Social. La Ley de 2 de agosto de 1949 ha sustituido las reglas sobre la pignoración de los salarios y las disposiciones sobre el embargo de las remuneraciones del trabajo. Renunciando al criterio jurídico traído por el contrato de trabajo, la Ley recurrió a una noción económica, ya conocida por la legislación de Seguridad Social. Los nuevos artículos 61a, 73b, libro 1.º del Código de Trabajo, son aplicables, según la Ley de 2 de agosto de 1949, a las sumas debidas a título de remuneración a todas las personas asalariadas o que trabajan por cualquier título o cualquier lugar para uno o más patronos, cualquiera que fuere el importe y la naturaleza de su remuneración, la forma y la naturaleza de su contrato.

Pero, aparte de los riesgos profesionales, hay otros (como los de tipo físico y social) que no son objeto de los sistemas actuales de garantía social. ¿Cuáles deben ser sus relaciones con la concepción moderna de la Seguridad Social?

Es muy significativo observar una tendencia general de todos los derechos a organizar, también para estos riesgos, una protección de la persona sacrificada, y este movimiento revela la fuerza de la necesidad de seguridad. Se promulgaron numerosas Leyes a favor de las víctimas de los riesgos de tipo físico y, especialmente, de las víctimas de las inundaciones. ¿Se trata acaso del riesgo internacional? La reparación de los daños causados a las personas o a los bienes ha sido organizada después de las dos guerras mundiales. Para el riesgo administrativo la responsabilidad de los Municipios y del Estado en caso de sublevación (sedición, motín) ha sido consagrada por la Ley de 16 de abril de 1914. La del Estado legislador puede ponerse en juego si la Ley causa a uno o a más patrimonios determinados un perjuicio particular.

El riesgo monetario es normalmente soportado por el acreedor, quedando fijados los créditos de sumas de dinero en su importe nominal, mientras el deudor se libera válidamente pagándoselas con una moneda devaluada. Pero en todos los países en que bajó mucho la moneda, intervino el legislador para evitar la ruina del acreedor.

Este ha admitido la teoría de la imprevisión, revisado las rentas vitalicias, públicas y privadas, procedido a adoptar medidas de revalorización de los créditos, destinadas a poner el importe del crédito antiguo en armonía con el valor de la moneda nueva (Ley alemana de 16 de julio de 1925). Ya no parece que pueda descuidarse el riesgo de la desigualdad de las con-

diciones sociales. El preámbulo de la Constitución francesa, de 27 de octubre de 1946, declara que «la nación asegura al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desenvolvimiento». El derecho moderno tiende, indudablemente, a alargar las formas de la garantía social. Existe, sin embargo, la duda de que estos riesgos deben estar comprendidos en el sistema general de la Seguridad Social. Los riesgos del ambiente social dan lugar a procedimientos de indemnización muy diferentes unos de otros para que sea posible unirlos al sistema actual de Seguridad Social. No sería clara una noción demasiado larga de la Seguridad Social y reuniría elementos dispares. Sin embargo, en ciertos sistemas de Seguridad Social, como el de Nueva Zelanda, los riesgos, como los daños de guerra causados a la población civil, son indemnizados por los Institutos de Seguridad Social. Pero, en este caso, la indemnización está asegurada por procedimientos técnicos iguales a los aplicados a los demás riesgos sociales.

La seguridad del sueldo y del jornal preocupa a todos los Estados. ¿Cuáles son, a la vista de estos riesgos sociales así definidos, los objetivos de una política de Seguridad Social?

7. *De la indemnización a la prevención de los riesgos.*—La política de garantía contra los riesgos sociales ha tomado, sucesivamente, dos aspectos.

La política más sencilla y más instintiva consiste en indemnizar a la víctima del riesgo.

Es la política primeramente seguida. En caso de desgracia o de enfermedad, prestaciones en naturaleza, gratificaciones en especie, compensan la pérdida del sueldo o del salario y cubren los gastos médicos y farmacéuticos. Esta política de indemnización es indispensable si se quiere socorrer a la víctima del riesgo y darle

los medios de subsistencia. Sin embargo, dicha política asegura solamente una seguridad imperfecta, aun mejorando la técnica de reparación, recurriendo a procedimientos diversos de la indemnización; si se organiza, por ejemplo, la reeducación para emplear a las víctimas de infortunios del trabajo. Pero cualquiera que sea el procedimiento de reparación, la realización del riesgo, consecuencias individuales y sociales quizá irreparables. Como ha observado Lord Beveridge en su Informe sobre la Seguridad Social y servicios anexos, «la seguridad de la renta, que es todo lo que puede dar el Seguro Social, es tan impotente para procurar la felicidad humana, que no parece que valga la pena hacer de ella la única y principal medida de reconstrucción».

Una política social eficaz debería tender a modificaciones de estructura destinadas a prevenir los riesgos sociales. Se trata aquí de concebir una organización económica, social y técnica tal que se llegue a hacer más rara, si no imposible, la realización del riesgo. ¿Que se trata, por ejemplo, del paro? «La institución del Seguro de Paro debería completarse por la determinación oficial de utilizar todos los poderes del Estado tanto tiempo cuanto se considere necesario para asegurar a todos, si no una absoluta continuidad de trabajo, por lo menos una probabilidad razonable de conseguir un empleo remunerativo.»

Esta concepción, más reciente, va consolidándose cada vez más; sin duda, en el futuro llegará a ser la forma verdadera de la Seguridad Social. Es la política que consagra los planes y las legislaciones de Seguridad Social. Es muy atrevida, porque supone una opción entre la vieja concepción liberal y las formas de organización directa de la vida social.

Pero esta disociación, indispensable

para el análisis, no debe hacer olvidar la unidad profunda del sistema moderno de Seguridad Social. Las dos políticas se apoyan mutuamente; ejercen la una sobre la otra una profunda influencia, y la unidad de concepción de la seguridad se afirma al mismo tiempo en el orden interno y en el orden internacional. Se mide así la amplitud de esta política como se puede presentar la fuerza con que la Seguridad Social tiende a transformar las sociedades contemporáneas.»

GINO GALLIADI: *Envejecimiento de la población y Seguridad Social.* — PREVIDENZA SOCIALE. — Roma, septiembre-octubre 1954.

En el artículo cuyo título se indica, el autor examina los problemas originados por el envejecimiento de la población y sus reflejos en el orden social.

El mejoramiento del nivel de vida —dice—, así como una tutela más eficaz de la salud pública y los progresos de la Medicina, han contribuido a la prolongación de la vida, y en estos últimos tiempos el problema que plantea esta prolongación ha sido ampliamente discutido.

Este está a la orden del día en Gran Bretaña, y es la principal causa del déficit en las Cajas de Seguro.

Lord Beveridge ha recordado recientemente en unos artículos su Informe de 1943, en el que basaba el Seguro Nacional en estos tres puntos:

- 1) que las prestaciones concedidas fueran suficientes para el sustento del beneficiario y de su familia;
- 2) que si el asegurado quiere aumentar el mínimo de su sustento, deberá lograrlo por sus propios medios, sin recurrir al auxilio del Estado;
- 3) que las prestaciones deberán ser proporcionales al tiempo de cotización,

lo que significa que el abono íntegro de las pensiones deberá ser diferido hasta un cierto número de años. De este modo, el gasto anual de los primeros cinco años no pasará de los 100 millones de libras esterlinas. La diferencia entre la pensión percibida y el mínimo vital deberá estar a cargo de la Asistencia pública.

Fué adoptada la propuesta de conceder a todos los que llegarán a los sesenta y cinco años la pensión entera («full pensions»), con la cuantía de 26 chelines semanales, que en 1952 ha sido aumentada hasta 32 chelines 6 peniques.

El déficit llegó a 18 millones de libras, y se prevé que llegará a 274 en 1967-68, y a 417 en 1977-78.

La gravedad del problema reside en el aumento constante del número de pensionistas.

El «Informe Beveridge» suponía que en 1990, por cada persona en edad de retiro, habría cerca de 10 trabajadores. Esta proporción era de 1 y 4,5 en 1951, y se prevé que en 1971 llegará a ser de 1 a 3. En Gran Bretaña, el número de hombres mayores de sesenta y cinco años y de mujeres mayores de 60, que era en 1951 unos 6,5 millones, se calcula que llegará a 9,75 millones en 1977. En Estados Unidos la cifra correspondiente a 1952 era 13 millones, y se supone que llegará a 20 en 1977.

Beveridge pone como puntos fines para un remedio de mantenimiento del nivel de vida como base de las pensiones: el principio de la cotización como único elemento que da derecho a pensión; la prolongación del período de actividad, elevando la edad de retiro de los hombres a los sesenta y ocho años y la de las mujeres a los sesenta y cinco, y, sobre todo, la necesidad perentoria de mantener una razonable estabilidad del valor del dinero.

El economista Colin Clark propone soluciones que modificarían profundamente la actual organización de la Seguridad Social. La gente—dice— Cree que lo que recibe de la beneficencia del Estado es gratuito, y no se da cuenta de lo que paga por tales servicios. Los impuestos son, en conjunto, iguales al 40 por 100 de la renta nacional, mientras su límite no debía superar al 25 por 100; la experiencia de varios países demuestra que cuando se pasa de tales límites la consecuencia es la desvalorización de la moneda y el alza de los precios. El alto nivel de los impuestos actuales, que puede calcularse para los nueve millones de familias que tienen ingresos inferiores a 750 libras, se calcula es 49 libras anuales, lo que produce una paralización de los estímulos, porque patronos y trabajadores sienten la sensación de la inutilidad de sus esfuerzos para la producción, cuyos frutos son destinados a ser absorbidos por los impuestos.

La Seguridad Social está llamada a sustituir a la Asistencia Nacional, y podría hacer disminuir los impuestos.

El Seguro de Paro debía ser administrado de manera que los asegurados contribuyeran a él, así como sus patronos, y, por otra parte, proporcionar trabajo al mayor número de trabajadores para que las distintas cotizaciones pudieran disminuir.

En caso de enfermedad, si ésta es sencilla, la familia, con sus medios propios, podría resolverlo y dejar para la enfermedad larga y grave la asistencia hospitalaria y demás medidas de protección sanitaria que pueda conceder la Seguridad Social.

Estos dos Seguros deben seguir siendo obligatorios, y se prevé en el proyecto la abolición de los subsidios familiares, sustituyéndolos por una disminución de impuestos a favor de las familias numerosas.

Estas medidas que expone el economista antes citado son interesantes y originales, y contienen una parte de verdad que no son de actualidad porque se opone una tendencia que no se puede detener, y que se manifiesta en todos los países a transformar al Estado en un organismo puro de autoridad destinado a imponer obligaciones e impuestos y tratándose de un Estado social preocupado en distribuir equitativamente los ingresos y de garantizar la protección a todos los ciudadanos que han perdido la posibilidad de procurarse por sí mismos los medios de subsistencia.

La iniciativa privada ha realizado, en el campo de la asistencia, una acción útil y fecunda, porque ha llamado la atención de los pueblos y de los Gobiernos sobre los problemas de asistencia y previsión, pero al llegar a cierto punto de desarrollo, la acción de las entidades mutuas resulta inadecuada e insuficiente, y es imprescindible la intervención del Estado.

A continuación, el autor comenta un reciente folleto aparecido en Londres, en el que se aprecia un excesivo pesimismo al hablar del aumento de la población no activa. Las cifras por las cuales se calcula que dentro de veinte años el número de ancianos habría aumentado en tres millones, son un poco exageradas, y los cálculos están fácilmente expuestos a errores.

A pesar de ello, la tendencia al envejecimiento de la población se aprecia, más o menos acentuada, en todos los países del mundo, y la influencia del fenómeno sobre la redistribución de la riqueza es inevitable.

Sin que sea necesario, al menos en un principio, y particularmente en los países donde la mano de obra disponible no está completamente empleada, prolongar la actividad laboral de los mayores de sesenta y cinco años, es indispensable, que sea aumentada la

producción para evitar que los pensionistas reciban una prestación inferior a las necesidades elementales de la vida, o que los salarios sean insuficientes y se rompa el equilibrio entre la cantidad destinada a los bienes de consumo y los salarios.

En Italia se ha verificado un sensible alejamiento de la proporción entre la población activa y la no trabajadora. Así vemos que en 1931 la población activa representaba el 44 por 100, habiendo disminuído, hasta llegar a ser un 41,7 por 100 en 1951.

En un país en donde una gran parte de la población está desocupada o trabaja poco, la primera necesidad a tener presente es encaminar a los jóvenes al trabajo y no retrasar la edad de retiro para traer al trabajo a los ancianos. Pero el creciente número de ancianos, y, por tanto, el aumento de gastos para la población activa suscita el problema del aumento de la renta nacional y de la producción, explotando todos los resortes potenciales del país, renovando la riqueza agrícola, mejorando la técnica y adiestrando a los trabajadores que no tienen una especialidad.

No es suficiente—termina diciendo el autor—ayudar a la vejez y curar la invalidez cuando ésta se produzca; hay que proveer a la manutención del hombre desde que nace hasta su vejez. Hace falta proporcionar a todos un alojamiento sano y soleado, renovar las escuelas, generalizar la asistencia sanitaria de los alumnos, reforzar la alimentación escolar y las colonias veraniegas, sanear los lugares de trabajo y hacer que en las fábricas existan médicos especializados en Medicina e higiene del trabajo.

De esta manera, rebajando la morbilidad, disminuirá la ausencia por enfermedad y se aumentará la producción y el bienestar del trabajador.

DAVID A. MORSE (Director de la O. I. T.): *Informe para la Conferencia Regional Europea*.—Ginebra, 30 de octubre de 1954.

En el presente Informe, el Director de la O. I. T. trata de proporcionar a la I Conferencia Regional para Europa, que se celebró en Ginebra, del 24 de enero al 5 de febrero del año 1955, los elementos concretos de apreciación para un amplio examen de ciertos aspectos de la política social, que actualmente parecen presentar un interés particular en orden a la consecución de una colaboración más estrecha entre los países europeos.

Después de una breve introducción, pasa a exponer los factores que influyen en el progreso económico y social de Europa, deteniéndose en el análisis de las condiciones necesarias para el progreso en el futuro de la vigorización de la economía europea y de los problemas del desarrollo económico, para lograr finalmente una mejor integración económica en Europa. Se refiere a la labor de la Unión Económica Belgo - Neerlandio - Luxemburguesa, a la de la Unión Europea de Pagos, a la del Consejo de Asistencia Económica Mutua y, finalmente, a la de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Trata luego del problema que plantean las diferencias de condición social de la mano de obra. Examina concretamente los problemas de la mano de obra en la Europa meridional, en el Norte europeo y en la Europa oriental, pasando después a exponer algunos problemas particulares, tales como el que suponen los trabajadores de edad avanzada y los jóvenes, así como el de la existencia simultánea de excedente y de escasez de mano de obra. Alude luego al problema de la mano de obra calificada, a las migraciones internacionales, a la política de em-

pleo y a la cooperación europea respecto a la mano de obra.

Otro de los capítulos que merecen la especial atención del autor es el referente al problema de la *vivienda*. Expone aquí cuáles son las necesidades de Europa en este aspecto, las medidas económicas que permitirían remediar la escasez de vivienda, sus puntos de vista respecto a la reducción del coste de la construcción y la situación existente, tanto en el sector urbano como en el rural.

En materia de *relaciones profesionales* procede a la exposición de lo que constituye la libertad sindical, y alude a la acción de defensa profesional, a los conflictos laborales, a las negociaciones colectivas y a la colaboración, tanto del trabajador con la Empresa como de ésta con los organismos nacionales, y, finalmente, a la colaboración en el plano internacional.

El Director de la O. I. T. termina su Informe dando a conocer lo que este organismo representa para Europa. Hace resaltar la influencia de la O. I. T. en la política social europea y la relación de dicho organismo con otras organizaciones internacionales europeas, tales como la Comisión Económica para Europa, Organizaciones europeas no pertenecientes a las Naciones Unidas, Consejo de Europa, Comunidad Europea del Carbón y del

Acero, Organización Europea de Cooperación Económica, Organización del Tratado de Bruselas (Unión Occidental), Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas y Comisión Central de Navegación por el Rhin.

En sus consideraciones finales, el señor Morse advierte que en su Informe ha prestado atención particular a algunos problemas sociales que son inherentes a toda tentativa de hacer más estrecha la cooperación económica europea, si bien entiende que en modo alguno se deben tratar esos problemas con el fin exclusivo de facilitar una integración económica. Ante todo —dice— no se debe olvidar que la mejora de las condiciones de vida y de trabajo constituyen el objeto para el cual ha sido creada la O. I. T. No hay razón para que los países que hayan logrado un alto nivel dentro de su política laboral, se queden estancados en espera de que lleguen a darles alcance otros países. Todos cuantos problemas sean tratados en la Conferencia debieran ser orientados desde el punto de vista fundamental: la primacía de los objetivos sociales. Si por algún concepto hubiera que aspirar a la uniformidad de las normas sociales en los distintos países europeos, esta uniformidad debiera obtenerse a base de las más elevadas existentes en la actualidad.

## V.-RECENSIONES

*En esta sección se dará cuenta de todas las obras, relacionadas con la Seguridad Social, de que se remita un ejemplar a la Dirección de la Revista.*



Videla Morón y Deveali.—“Estudios de Derecho del Trabajo”, en memoria de A. M. Unsain.—Edit. “El Ateneo”.—Buenos Aires, 1954. 554 págs.

El libro que hoy nos ocupa se abre con una semblanza del profesor Alejandro M. Unsain, redactada por Videla Morón y Deveali, en la que se nos presenta la personalidad y la obra del ilustre escritor argentino en sus dimensiones de funcionario público, catedrático, periodista, publicista en general, y en relación con el Derecho laboral argentino. El mejor resumen de su vida, entregada al trabajo, se concreta en el párrafo que transcribimos: «Grande fué, en verdad, su vida pública, en cuanto al valioso legado de su saber, el cual queda en manos de quienes fueron sus compañeros, amigos y discípulos; pero más grande fué, sin duda alguna, su vida interior, base y substancia de su existencia.»

Compañeros, amigos y discípulos han sido los que ahora, dando testimonio de su legado cultural, firman sendos trabajos monográficos en este libro-homenaje: Cesarino Junior, sobre «Las personas en el Derecho social»; Colombo Leonardo, sobre «La fuerza mayor como causa de disolución del contrato de trabajo»; Couture Eduardo, sobre «El concepto de jurisdicción laboral»; Despotin, sobre «Las profesiones liberales en el Derecho del trabajo»; los citados Deveali y Videla Morón sobre «El elemento cuantitativo en las normas del Derecho del trabajo» y «Política social», respectivamente, y, en fin, Ferro, Geysen, Goyatá, Machera, Pérez Patón, Poblete Troncoso, Stafforini, Tissebaum y Valsecchi, sobre temas tan plenos de actualidad y de interés como son los relativos a las relaciones interiores de la Empresa entre titulares de capital, mano de obra y Sindicatos, regulación colectiva de dichas relaciones, reformas de la Empresa, etc.

El total del libro arroja un volumen científico inapreciable, pues todos los estudios están contruidos con seriedad, rigor y valiosa documentación, y si bien el material jurídico utilizado es primordialmente el que proporciona la legislación hispanoamericana, suele complementarse con referencias abundantes de Derecho comparado y de su correspondiente doctrina, lo que da a tales estudios un valor universal.

El pensamiento español está debidamente representado por las firmas prestigiosas de los profesores Pérez Botija, que desarrolla la compleja cuestión de las posibilidades o conveniencia de la codificación laboral, y Gallart Folch, que llama la atención, con su proverbial ciencia y estilo, sobre el capítulo inconcluso que en la historia de las ideas sociales representa el corporativismo.

En la materia que a esta REVISTA corresponde, es preciso recoger los estudios de Krotoschin y González Galé. El primero, al ocuparse del deber de previsión en el contrato de trabajo, abre incidentalmente una interesante vía de estudio sobre si la obligación del patrono de hacer las contribuciones a las diversas Cajas de Seguro Social es también contractual, y si, sobre todo, la omisión de tales contribuciones engendra la responsabilidad contractual respectiva frente al trabajador en los casos en que éste sufre daño por falta de aquella contribución.

El segundo, bajo el título «Del Seguro obrero a la Seguridad Social», expone la primera etapa histórica de la legislación social en Argentina, y sienta un concepto de seguridad social, si bien luego se concreta tan sólo al estudio de las leyes y problemas de jubilación y retiro de trabajadores. En sus consideraciones sobre el tema, se apoya en unas tablas interesantes sobre la variación de la edad media del hombre en el período de tiempo que corresponde, aproximadamente, a nuestro medio siglo xx, y nos habla, por último, de las nuevas ciencias que la mayor longevidad humana ha originado: la gerontología, o ciencia de los viejos, y la geriatría, o medicina de la vejez.

Melo Ancich, A.—La Caja de Previsión de los Carabineros de Chile, en "Memorias de Licenciados. Derecho del Trabajo", de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.—Santiago, 1952, v. XXIII. 307-344 págs.

La Memoria que nos ocupa es un estudio de estricto derecho positivo, sin comentario doctrinal alguno, en razón del objeto. Se divide en cinco capítulos de desigual extensión, pero todos perfectamente claros y sistemáticos, en los que se recoge de un modo didáctico la totalidad del tema.

El primero es una reseña histórica de la Caja de Previsión de los Carabineros de Chile, constituida en 1927 con la fusión de las organizaciones asistenciales y de previsión de los Cuerpos oficiales de «las Policías de Chile» y de los «Carabineros de Chile». La autora estudia por separado los orígenes y vicisitudes de ambos Cuerpos; los orígenes del primero se remontan a la época colonial (1760), y gozó, en virtud de Leyes sucesivas, de diversos servicios de retiros, montepíos, etc., hasta que en 1924 se reorganizaron y centralizaron todos ellos en la Caja de Asistencia, Previsión y Bienestar Social de los empleados policiales y sus familias. El segundo se remonta a épocas más cercanas (año 1902), y su primera Ley orgánica es de 1919, y, al igual que el anterior, obtuvo diversos beneficios que no se organizaron hasta 1925, fecha de constitución de la Caja de Retiro del Ejército y la Armada (Sección de Carabineros). Pues bien, la actual Caja de Previsión surgió a resultas de la fusión de ambos Cuerpos oficiales y con la unión de la Caja de Asistencia, Previsión y Bienestar de las Policías con la Sección de Carabineros citada.

El capítulo segundo se ocupa de los aspectos generales de la Caja así constituida, y estudia con particular detalle, además de las cuestiones sobre su domicilio legal y sus fines de asistencia social, previsión social y retiros y montepíos, la naturaleza jurídica de la institución y que concreta como «institución semi-fiscal» en razón de las notas de creación por ley, fin público servido, patrimonio independiente del general de la administración, intervención y fiscalización del Estado, y, en fin, personalidad jurídica propia. Cierra el capítulo con la determinación del personal afecto a los servicios de la Caja.

El capítulo tercero expone su organización administrativa (Consejo de Administración y Vicepresidente ejecutivo), y el cuarto, su régimen financiero sobre

las aportaciones del Estado, de los presuntos beneficiarios y las rentas propias de la institución (intereses de su capital, multas, donaciones, etc.). Por último, el capítulo quinto, que es el más extenso, explana los beneficios que concede la Caja, y que son muy complejos: a) Retiro, que puede ser voluntario, por invalidez (absoluta y relativa, temporal o permanente, revisable), por edad y retiro especial por gracia. El régimen es distinto según se trate de oficiales o personal de tropa. b) Beneficio de montepío, reglamentado con gran detalle y casuismo, a veces muy curioso por su valor sociológico. c) Beneficios asistenciales a favor del imponente y de su familia, y consistentes en la prestación de asistencia médica y hospitalaria, dación de medicamentos, pago de honorarios a médicos especialistas, de beneficios extraordinarios por accidentes en actos del servicio y de asignación de funerales. d) Préstamos hipotecarios, según un sistema de garantías muy completo; y, en fin, e) Préstamos de auxilio de cuantía variable, según se trate de auxilio ordinario, extraordinario y para pequeñas construcciones y reparaciones. Todos ellos tienen por objeto establecer préstamos de tramitación corta y sencilla al efecto de ayudar al personal imponente en la satisfacción de necesidades de carácter urgente.

La bibliografía, por razón del tema, se limita a los textos legales analizados y a su interpretación legal facilitada por la misma Caja.

E. BORRAJO.

**Colombo, Ugo M.—“Principii ed ordinamento della assistenza sociale”.—Milán, 1954, XVIII. 617 págs.**

El libro que hoy nos ocupa constituye un amplio estudio de las medidas de seguridad social de Italia, si bien se apoya en continuas referencias de las correlativas instituciones en Estados Unidos e Inglaterra. El concepto que maneja de seguridad social es un concepto lato, como complejo de actividades desarrolladas por la comunidad mediante entes públicos que pueden estar integrados, en algunos sectores, por organismos privados, y que tiene por fin asegurar a los ciudadanos su bienestar físico y su elevación moral e intelectual, y a garantizarles los medios suficientes para satisfacer las exigencias vitales en cualquier momento de su existencia. Las personas así protegidas, se cuida de establecer, son «todos los ciudadanos, sin distinción de edad, de categoría, raza, fe religiosa u opinión pública». En consecuencia, su estudio abarca la protección y asistencia de los trabajadores como un simple capítulo dentro del sistema general de aseguramiento social. Y, a su vez, la legislación del trabajo sobre salarios, jornada, etcétera, es una parte de dicho capítulo particular. Las normas, acaso, más estrictamente iuslaborales, las disposiciones sobre despido, son así una más entre las once (luego doce, al añadir el Seguro contra el paro) medidas de lucha contra el desempleo o desocupación de trabajadores, y ocupan la sistemática del libro el mismo rango que las medidas de protección de ancianos, viejos, niños, etc.

El estudio, en su totalidad, se divide en una introducción y tres grandes partes. En la introducción desarrolla la teoría política de la Seguridad Social (individuo, democracia y seguridad social se titula su primer capítulo), y, luego, su desenvolvimiento en el plano internacional, en la constitución italiana y, por último, su coste en relación a la renta nacional, principalmente.

La asistencia social ocupa la primera parte; en la que expone, más que define y analiza, los fines de la asistencia social, asistencia sanitaria, económica, moral y rehabilitadora; la asistencia a la familia y a las personas que ya hemos mencionado, y se cierra con un estudio sobre la política y legislación de emigración en Italia y la protección a las víctimas de guerra.

La parte segunda indica la organización de la asistencia, y marca el papel que cumplen el Estado, la Región, la Provincia y el Municipio, los organismos coordinadores de su acción, el personal asistencial y la política y servicios de adiestramiento de éste, y, en fin, los métodos de acción y su financiamiento. La asistencia privada, con especial mención de los servicios asistenciales de organizaciones pontificias, da contenido a la tercera parte.

El libro se cierra con unas breves conclusiones que son una llamada «hacia un mundo mejor». En su totalidad, constituye un estudio de un extraordinario valor informativo, tanto por su texto como por los informes, leyes y cuadros estadísticos en que se apoya, si bien su valor doctrinal y bibliográfico no esté a la altura de su título. El prólogo, del profesor De Francesco, no rehuye la disparidad de opiniones con el autor, antiguo discípulo distinguido, ni oculta el fuerte matiz político de la obra, matiz en el que se pierde de vista, alguna vez, la serenidad de juicio y de expresión a que el científico se compromete desde el momento mismo en que inicia un estudio.

EFREN BORRAJO.

**Sobrero,ca, Luis Antonio, S. I.—“La doctrina social de la Iglesia”.—Bilbao, 1954. 317 págs.**

El P. Sobrero,ca ha tenido el acierto de reunir los textos pontificios sobre materia social y presentárnoslos ordenados y sistematizados, con claridad de pensamiento y rigor científico, en forma de verdadero Código social.

Primeramente se agrupan aquellos que defienden la autoridad de la Iglesia en el orden social, porque se le ha confiado el magisterio divino, la defensa de la verdad y de la justicia, y el publicar e interpretar la ley moral. Además, tiene el oficio pastoral de dirigir las conciencias, impulsar el bien de las almas, salvaguardar la doctrina y las creencias y construir la sociedad cristiana. Resulta necesaria su intervención por sus recursos eficaces y múltiples, proporcionados al mal.

Siguen los referentes a los caracteres del problema social: gravedad, dificultad y peligro; existencia de dos clases sociales en lucha, explotada por una posición extrema: el comunismo, que amenaza al mundo, y cuyos efectos trágicos se han visto ya en Rusia, Méjico, España y otros países.

Este problema social ha sido originado por las precarias condiciones de los obreros y por la mala repartición de las riquezas.

Se enumeran y analizan las causas económico-sociales del problema social: el industrialismo, la opresión de los proletariados, la competencia desenfadada y el capitalismo, en sí mismo no condenable, pero de hecho abusivo y causante de muchos males.

Entre las causas ideológicas se señalan, de tipo religioso, la descristianización,

el laicismo, el ateísmo y el materialismo, y la falta de moralidad en las costumbres y en los negocios. Como causas agravantes se denuncian la guerra y sus consecuencias, los errores en el desarrollo económico de los pueblos, y el progreso equivocado, que produce incertidumbre, es ocasión de costosas y nuevas necesidades, considera la vida sólo por su valores técnicos y contraria a la Naturaleza y al Creador.

\* \* \* mil

Se exponen las soluciones falsas al problema social. En primer lugar, el liberalismo, que ha fomentado el laicismo, ha originado la opresión del obrero, la dictadura económica, el desprestigio del Estado, el imperialismo económico y el internacionalismo del capital, dando origen al socialismo y al comunismo.

Al mismo tiempo, se demuestra la ineficacia del liberalismo en el campo económico, ya que la libre concurrencia no puede ser norma reguladora de la economía, ni mucho menos la prepotencia económica; el liberalismo es impotente para resolver la cuestión social, y para toda obra eficaz de gobierno.

Continúa el examen del socialismo, con sus principales consecuencias: la abolición de la propiedad, que agrava el conflicto obrero, destruye la sociedad, disuelve el hogar doméstico y seca las fuentes de riqueza; como doctrina, es injusta, inepta y condenable; desconoce la necesidad de las desigualdades sociales y de los sufrimientos, y de la unión mutua entre las clases sociales, de donde se deduce que sus reivindicaciones se defienden mejor en los principios cristianos. Resulta claro que lo mismo el avanzado que el moderado es incompatible con el catolicismo.

Se estudia seguidamente el comunismo, que implanta, por la violencia y la lucha sangrienta, la comunidad de bienes y el dominio despótico de la dictadura del proletariado.

Todos los errores tratados en el socialismo, son llevados a sus últimas consecuencias por el comunismo.

La solución verdadera al problema social se encuentra en la doctrina social de la Iglesia, elaborada profundamente, inmutable en lo fundamental, aunque adaptable a todos los tiempos, obligatoria universalmente, la única que puede remediar los daños del capitalismo y del comunismo, que une las exigencias de la justicia y de la caridad, y está al servicio del bien común.

Se dan a conocer los principios fundamentales en que se basa: recta interpretación del derecho de propiedad, clara inteligencia y práctica de la virtud de la justicia, y más específicamente de la justicia social, la dignidad del trabajo del hombre, el ejercicio de la caridad como complemento de la justicia, sin que se pueda prescindir de ella ni tratar de que sustituya a la justicia.

Estos principios suponen: la elevación religiosa, moral, cultural y económica del proletariado, mediante un salario familiar justo, completado por una seguridad social bien entendida, evitando una intervención del Estado en demasía.

Seguidamente, se ofrecen los textos sobre la mitigación del contrato de trabajo: participación de beneficios, cogestión y cooperativas, con sus ventajas e inconvenientes, y señalándose los errores en que frecuentemente se incurre al analizar estos pretendidos derechos.

Tema muy importante es el de la difusión de la propiedad, que fomenta la paz social y aumenta la producción y la riqueza.

Todas las reformas económicas no tienen ningún valor sin una elevación religiosa, moral y cultural de la sociedad. Todas las clases sociales deben volver a Cristo, si se quiere un mundo mejor, para lo cual se impone el retorno a la vida cristiana, la formación religiosa del obrero en asociaciones profesionales, ejercicios espirituales, cumplimiento de la Ley de Dios en la vida de las fábricas, observancia del descanso dominical, etc.

La Iglesia aprueba y estimula la formación de sindicatos de patronos y de obreros para la defensa de sus derechos y protección de sus asociados, señalando también sus posibles peligros.

Como complemento de estas actividades, surge la necesidad del ejercicio de la beneficencia, tanto privada como oficial, ya que siempre existirán seres a quienes les falte algo para poder vivir dignamente.

Esta solución supone la intervención del Estado; no la de un Estado-providencia, ni la de un Estado-policía, sino con misión supletiva, para dirigir, vigilar, urgir y castigar. En este punto se divulga la doctrina clara sobre las nacionalizaciones.

Sucedan los textos sobre el corporativismo, en el que todas las profesiones y clases sociales, estructuradas orgánicamente, deben dirigir la Nación con más acierto que los regímenes llamados democráticos; la organización corporativa es la más cristiana, y de la que pueden esperarse los mejores frutos.

Se recuerdan los deberes sociales que incumben a todos: sacerdotes, católicos, Acción Católica, obreros, patronos, empleados, ricos, comerciantes, ingenieros, contables, etc.

Se termina con un capítulo destinado a la acción social de los católicos. No basta conocer la doctrina social de la Iglesia, sino que se requiere llevarla a la práctica, ya que el «aislacionismo» sería condenable; no puede desoírse el grito de justicia y de caridad; hacen falta valientes soldados de Cristo, heraldos de la idea social católica.

Completan la obra estimables índices: general y analítico, selecta bibliografía social y una relación cronológica de documentos pontificios que facilitan su utilización.

Valioso resulta este esfuerzo de dar a conocer los textos pontificios referentes a la doctrina social de la Iglesia, debidamente sistematizados, con esquemas que facilitan su conocimiento, precedidos de breves y estimables estudios sobre los diferentes temas.

Algunas pequeñas observaciones tendríamos que formular a este utilísimo libro, llamado a tener la máxima divulgación.

Entre las falsas soluciones al problema social, se enumera el liberalismo, socialismo y comunismo, pero echamos de menos un capítulo dedicado al totalitarismo, que tantos daños ha causado en el campo social; con razón ha escrito Roger Latu en *Rome ou Moscou*: «Cada vez que la coacción se propone ocupar la plaza del liberalismo, es la arbitrariedad la que se apodera de las instituciones y reina en las costumbres. La standardización del género humano, desde la cuna al sepulcro, es tan peligrosa como lo son las doctrinas del liberalismo y del marxismo, porque privan al hombre de la libre expresión de su alma. El embargo total de la economía por el Estado, cualquiera que sea el nombre con que se la quiera disfrazar, es sinónimo de dictadura».

Igualmente, entre la doctrina social de la Iglesia, no puede omitirse la Encíclica de Pío X: «*Notre Charge Apostolique*», condenando errores sociales que

luego han ido infiltrándose en sectores católicos extraviados y trazando las normas a que debe ajustarse una auténtica acción social católica.

Al hablar del contrato de trabajo se afirma que el contrato de sociedad es mejor, sin que aparezcan los textos indiscutibles que fundamentan tal aserto, y cuando se aborda el tema de la participación en los beneficios, si bien en el estudio previo se tienen en cuenta todas las cautelas y advertencias de la Iglesia, luego, al esquematizar los textos, se emplean términos, como su legitimidad, su fundamento, su obligatoriedad, etc., que parecen caer en la confusión de los que no distinguen entre salario, como participación en los beneficios de la Empresa y salario, y demás derechos del obrero a participar en dichos beneficios; advertencias que, repetimos, no amenguan el valor y utilidad de la obra.

MIGUEL FAGOAGA.

**Fanfani, Amintore.—“Economía”.—Editorial Fides.—Buenos Aires, 1954. 188 págs.**

El catedrático de la Universidad Católica de Milán, Fanfani, autor de numerosas publicaciones de carácter económico, ha querido, en este libro, no ofrecer un tratado completo de economía sistematizado con el mayor rigor científico, sino presentar la posición del hombre frente al problema económico, estudiar las distintas soluciones expuestas y analizar las aspiraciones y remedios que el mundo moderno busca en economistas, políticos y moralistas dentro de este campo.

Comienza por observar el problema económico que se plantea en el mundo, porque frente a los fines múltiples del hombre y la sociedad existen medios limitados que deben ser adecuados.

Se exponen las diversas soluciones racionales que los hombres han dado al problema económico, desde la antigüedad hasta nuestros días, soluciones, según Fanfani, siempre inspiradas en los ideales religiosos, filosóficos y políticos imperantes en un determinado momento. Las doctrinas voluntaristas, naturalistas y neovoltaristas son objeto de un completo y objetivo cuadro sintético.

Seguidamente se enfocan las características del problema económico en el mundo de nuestros días, con objeto de encontrar una solución que debe tener en cuenta las fuerzas y resistencia que presenta la Naturaleza, el hombre y el ambiente histórico; sostiene el autor que sólo se puede llegar a una verdadera solución, aceptable para el hombre contemporáneo, respetando sus grandes aspiraciones en materia de producción, distribución, propiedad, iniciativa privada, control social, dignidad de la persona y solidaridad comunitaria.

Se afirma que las aspiraciones y remedios contemporáneos están inspirados en la enseñanza social de la Iglesia, cuya doctrina deben tener en cuenta economistas y políticos afanados en resolver los problemas económicos.

Muy interesante resulta el capítulo final, que titula: «Economistas y políticos frente al problema económico». Sintetiza el profesor su pensamiento diciendo que «la solución del problema económico, individual y colectivo no podrá realizarse con método racional y de modo que satisfaga las aspiraciones y necesidades de los hombres de una determinada generación, si la solución misma no fuese preparada por un perfecto conocimiento de los técnicos del problema y por una

divulgación de este conocimiento, y no fuere orientada por todas las oportunas prescripciones de lo que ha de hacerse, y, en fin, no fuere encaminada por todas las realizaciones que las autoridades tienen que cumplir para sostener las actividades de cada uno de los operadores económicos».

Frecuentemente, las soluciones imperfectas se han debido a defecto de conocimiento; se precisa un mayor y mejor conocimiento de los términos del problema económico entre todos los productores y todos los consumidores, conocimiento no sólo cualitativo, sino también cuantitativo.

Frente a las teorías económicas, liberales e intervencionistas, Fanfani propugna por un Estado aliado del individuo.

Al economista le compete hoy una misión de ciencia y de arte. Debe indagar para describir, y debe comprobar las situaciones para aconsejar; a la tesis tradicional del siglo XVIII, «cuando existe la libertad, se produce toda clase de bienes», hay que objetar que si no se regula la economía, no todos obtienen la libertad; y a las tesis nuevas de los planificadores debemos advertir que si no se controla libremente la regulación de la economía, ésta, ciertamente, no redundará en provecho del bien común.

El economista es ilustrado por la ciencia y tiene a su servicio la técnica aplicada a todos los campos del saber, desde el político al industrial. De este modo se convierte la economía en ciencia del bienestar, y el economista es indicador de los caminos que conducen a dicha meta.

Los políticos tienen, antes de intervenir o abstenerse, una primera necesidad, tal es conocer cómo se presenta en el país el problema económico, y, después, seguir fielmente los consejos del economista; el economista y el político deben desarrollar una actividad en equipo.

El economista debe convertirse en el técnico del bienestar, pero el político debe ser el realizador del bien común, esto es, de las condiciones que permiten bien vivir a toda persona, gozando plenamente de todos los derechos inherentes a su carácter de persona. No se puede conseguir el bienestar si la política no persigue el bien común, es decir, las condiciones con las que es posible bien vivir.

Una persona no puede gozar de verdadero bienestar mientras esté sometida a estados de necesidad no eliminados, pero para no perseguir cosas imposibles, hay que suscitar en el individuo una discreta contentación; se podrá decir que la primera condición del bienestar se realiza «inflando» los bienes respecto a las necesidades, y «desinflando» los deseos respecto a las posibilidades; se precisa también respetar la libertad personal de elegir el camino más grato para procurarse el bien más deseado entre los disponibles.

Por último, preconiza la ayuda del moralista, necesaria para el productor, el economista y el político. En torno a la elección de los fines perseguidos en la solución del problema económico, y acerca de la licitud de los medios necesarios para tal objeto, el moralista tiene algo que decir.

Cada capítulo contiene al final una adecuada y selecta bibliografía.

El libro ha sido traducido al castellano por el profesor de la Universidad de Buenos Aires, Francisco Volsecchi, quien, además, publica un meritorio prólogo de presentación.

La excelencia de la obra de Fanfani radica en el carácter cristiano y, por consiguiente, humano que imprime a la Economía.

MICHEL FAGOAGA

**Ballin, Grunebaum y Petit, René.**—“*Les conflits collectifs du Travail et leur Reglement dans le monde contemporain*”.—París, 1954. 324 págs.

El Instituto de Derecho Comparado, de la Universidad de París, ha publicado este utilísimo y documentado estudio con la colaboración de un conjunto de juristas franceses y extranjeros bajo la dirección de Grunebaum y Petit.

El propósito que ha presidido la redacción de esta obra radica en el deseo de dar a conocer la legislación y el procedimiento existente en más de sesenta países sobre los conflictos colectivos de trabajo.

Para que el conocimiento sea más completo, no sólo se han utilizado los textos oficiales en vigor, sino que se ha completado con informaciones facilitadas por destacados laboristas de cada país. Se ha utilizado también la obra fundamental publicada en español por el Instituto de Derecho del Trabajo, de Santa Fe (República Argentina), bajo la dirección del profesor Tissebaum, con el título de «La huelga».

Los diversos países se ordenan alfabéticamente, comenzando por África del Sur y terminando por Yugoslavia. No es de extrañar que sobresalgan los trabajos referentes a Estados Unidos, con el análisis de las leyes Sherman, Clayton, Wagner y Taft-Hartley, Francia, Inglaterra, Alemania e Italia.

Al final se comentan los acuerdos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, de 1951, referentes a la conciliación voluntaria, arbitraje voluntario y derecho a la huelga.

Se termina con unas conclusiones importantes, que vienen a ser el resumen de los aspectos examinados en cada nación, y que deseamos destacar.

Se observa que más de cincuenta países admiten el derecho a la huelga en una forma más o menos amplia, si bien existe el deseo de suprimir de hecho la huelga por medio de procedimientos amistosos y de arbitraje.

En ciertos países de Europa y de Asia—Albania, China, España, Hungría, Polonia, Portugal, Rumania, Checoslovaquia, Rusia, Turquía y Yugoslavia—, expresa o implícitamente, está suprimida la huelga por la legislación vigente.

La libertad de huelga, por el contrario, está jurídicamente reconocida y, a veces, proclamada en las leyes y textos constitucionales, como sucede en Brasil, Francia, Italia, Cuba y Uruguay.

La incompatibilidad de la huelga con una economía organizada para la producción y la distribución planificada, con la finalidad de desenvolver la justicia social y el bien común de las masas, ha sido proclamada en un informe redactado por encargo del Gobierno de la India. Se afirma que este criterio conduce a la posición de los Estados de la zona oriental y de Extremo Oriente—Rusia y China, entre ellos—, si bien es necesario llamar la atención sobre el hecho de que en dichas naciones, después de un largo tiempo de «disciplina en el trabajo», se hayan puesto en vigor textos destinados a organizar procedimientos completos y detallados para reglamentar los conflictos nacidos de las reclamaciones de los trabajadores.

Es de lamentar que este valioso estudio no aparezca acompañado de un conjunto de cuadros sinópticos que reflejen la situación global de las diversas naciones en este aspecto del derecho laboral y que, editorialmente, no tenga una presentación de acuerdo con su estimable contenido.

MIGUEL FAGOAGA.

**Perpiñán, Román.**—“**Corología, teoría estructural y estructurante de la población de España (1900-1950)**”.—Consejo Superior de Investigaciones Científicas.—Instituto de Economía “Sancho Moncada”.—Madrid, 1954.

Este autor, conocido tanto en España como en el Extranjero por su obra anterior «De Economía Hispana», añade, con la obra que comentamos, un nuevo jalón en su carrera de economista experimentado.

Perpiñán, con su concepto filosófico y, a la vez, realista de la Economía, perfecciona en esta obra su sistemática. La mayoría de los estudios económicos y demográficos se basan en un análisis funcional: en función del tiempo. El autor considera que, al estar la población humana asentada sobre diversos sitios, a su vez lugares apropiados para algo, hay que estudiarla no sólo en el aspecto funcional, sino también en el estructural, puesto que esos lugares se relacionan entre sí.

Se analiza primero en este estudio un orden estructural por un sistema concéntrico que parte del centro a la periferia, en cinco coronas, completas las dos primeras e incompletas las otras tres, por abarcar zonas de Portugal y los mares, para pasar después al sistema estructural por coras, original del autor y muy interesante para llegar a la comprensión del todo económico-real, en este caso, España.

Así se nos presenta teóricamente en la Península como un círculo dividido en siete espacios o coras, una central hexagonal y seis semihexagonales, tangentes a sus lados. Cada cora tiene en su centro hexagonal una dasicora; en la central, esa dasicora corresponde a Madrid, y en las periféricas, Vigo, Bilbao, Barcelona, Valencia, Cádiz, y la correspondiente a Portugal, sería Lisboa. Cada dasicora se halla circundada por su respectiva aerocora, con densidades cada vez menores.

Después de trazar las líneas generales del sistema se analiza cada cora con su correspondiente dasicora y aerocora en particular, en sus aspectos funcional y espacial, que tan interesantes son para todas las ramas que conducen al conocimiento de la Humanidad.

Señalamos como un acierto el encuentro de estos términos grecistas que tan bien recogen la concepción ideológica del autor y, a la vez, resultan de bella fonética y nada artificiales.

Establecido el sistema estructural como base, el autor pasa a estudiar los problemas, no sólo demográficos y económicos, sino de todos los demás órdenes, que unido constituyen, según el autor, a todo pueblo; esto es, además del económico, el jurídico, el defensivo, el político-social y el religioso.

Perpiñán no se limita sólo a exponer una teoría, sino que acompaña estudios concienzudos que tienen su expresión más clara en gran número de mapas y cuadros y doce apéndices estadísticos.

FEDERICO SUAREZ.

**Battaglia, Felice.—“Filosofía del trabajo”.—Editado por la Revista de Derecho Privado.—Madrid, 1955. 293 págs.**

El Rector de la Universidad de Bolonia ha escrito un libro en que se plantean los problemas fundamentales de una filosofía del trabajo.

Considera al trabajo como una unidad, en la que concurren los elementos espiritual y material, con un fundamento ético y una proyección al mundo exterior.

Desde un punto de vista histórico, Battaglia va pasando revista a las distintas concepciones que en el mundo del pensamiento han existido. Para los griegos, la contemplación eleva, en tanto que trabajo envilece, creándose así la contraposición esclavo-señor, correspondencia del dualismo pensamiento-praxis.

La concepción oriental del trabajo, de verdadero sentido religioso, supone un anticipo de la idea cristiana en este aspecto. Y es con el cristianismo con el que el trabajo alcanza su definitiva conceptualización, reconociendo en él una manifestación de la actividad humana con toda su personalidad y dignidad, y considerándolo como medio que Dios ha otorgado al hombre para que éste se dignifique y eleve a un plano espiritual. En esta línea se mantendrán San Agustín y Santo Tomás con todo el pensamiento patrístico y escolástico.

El Renacimiento ligará las ideas de trabajo, progreso y actividad, imprimiendo a la concepción de aquél un giro moderno. El protestantismo lo articulará sobre las ideas de servicio divino y racionalización, rompiendo, además, con el sentido unitario del mismo.

La época moderna, pleno setecientos, verá la incorporación, a la realidad trabajo, de la revolución industrial y del sentido de felicidad, debiéndose consignar el caso especial de Rousseau, para quien el progreso industrial ha sido origen de la desigualdad entre los hombres.

El idealismo filosófico, con Kant, Fichte y Hegel, se resuelve, en último término, en unidad, concibiendo el trabajo como un producto de la actividad del espíritu.

Según Battaglia, el trabajo queda para Bergson desprovisto de su auténtico significado y reducido a pura intuición. La concepción marxista, otra de las grandes corrientes estudiadas por Battaglia, es enteramente económica y clasista, apareciendo el trabajo como algo digno de consideración sólo en cuanto pueda ofrecer un rendimiento económico.

Distinta es la estimación que el trabajo ofrece a Mazzini, para el cual resulta la expresión más alta de la dignidad humana, siendo presupuestos indeclinables del mismo la libertad y el fundamento ético.

En la segunda parte, Battaglia expone su propia concepción. El trabajo es para él, unidad activa, «razón de ser de una consideración de los aspectos manual e intelectual», que conduce a la justa apreciación de ambos. Es un problema en sí mismo. Tiene una acusadísima raíz humana, lo cual lleva consigo la existencia de elementos racionales, valores éticos, contenidos morales, que establecen una consideración del hecho del trabajo en cuanto actividad que ocasiona un núcleo de sentimientos.

En otro sentido, el trabajo es manifestación esencial de la personalidad, y entraña una doble referencia: la de la persona en sí con su valor moral y la de

la inclusión de sus actividades laborales en el concierto social. El trabajo es también, en definitiva, un deber social.

Para buscar una noción crítica del trabajo, Battaglia adopta una actitud que no es ni la positiva de signo hegeliano ni la negativa existencialista. Arranca de la consideración del hombre como ser dotado de razón e instinto, de inteligencia y voluntad, y afirma el trabajo libre como manifestación de la capacidad creadora del hombre e instrumento de elevación de una sociedad ordenada con arreglo a una jerarquía de valores en la que quede a salvo siempre la personalidad del trabajador.

MANUEL ALONSO GARCIA.

### Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Plasencia. Memoria del Ejercicio de 1954.

En la publicación que tratamos se recoge el resumen de operaciones realizadas por esta entidad durante el pasado año 1954.

En varios capítulos se indican los datos relativos a movimiento de operaciones, situación de la cartera, labor benéfico-social, balance y, finalmente, se insertan unos gráficos referentes a los capitales depositados y a los préstamos en vigor.

Cabe destacar, de la amplia gama de actividades que lleva a cabo esta Caja, la labor benéfico-social, que, en el ejercicio que glosamos, llegó a sobrepasar el medio millón de pesetas, dedicadas especialmente a costear becas para estudios, obras religiosas, donativos y medicamentos a familias pobres, pensiones a ancianos octogenarios, desempeño gratuito de prendas, etc., y, muy en particular, a sostenimiento de una colonia infantil.