

Revista Iberoamericana
DE
SEGURIDAD
SOCIAL

(Director: Luis Jordana de Pozas)



Septiembre-octubre 1952. MADRID Año I.-N.º 3.

**PRINTED
IN
SPAIN**

**IMPRESA HIJOS DE E. MINUESA, S. L.
Ronda de Toledo, 22.-Teléfs. 273157 y 272463
M A D R I D**

INDICE

	Páginas
I.—ESTUDIOS	
<i>La función económica de la Seguridad Social</i> , por BERNARDINO HERRERO NIETO.....	485
<i>La Seguridad Social como ciencia</i> , por JOSÉ PÉREZ LEÑERO.....	517
<i>¿Qué es la Seguridad Social?</i> , por MARCOS FLORES ALVAREZ.....	537
<i>La «segunda enfermedad» en los accidentados del trabajo</i> , por PEDRO SANGRO TORRES Y JOSÉ LUIS DE VALLALOBOS ROLDÁN.....	549
II.—CRONICAS E INFORMACIONES	
NOTICIAS IBEROAMERICANAS :	
<i>Oficina Iberoamericana de Seguridad Social.</i>	
Inauguración del Primer Curso de Cooperación Técnica Iberoamericana de Seguridad Social.....	567
<i>Argentina.</i>	
Se extienden las pensiones de vejez a las casadas que tengan sesenta o más años de edad.....	567
Datos de aplicación de los Seguros sociales.....	568
Protección a la mujer y a la infancia.....	568
<i>Brasil.</i>	
Reforma de la Previsión Social.....	569
La política económica y social en el Mensaje presidencial.....	569
Se proyecta crear un Ministerio de Previsión Social.....	570
<i>Colombia.</i>	
Protección a la infancia.....	570
<i>España.</i>	
Nuevas normas para la cotización en los Seguros sociales.....	570
Las entidades del Seguro de Enfermedad atenderán a los pensionistas de Montepíos y Mutualidades.....	571
La Seguridad Social en la Universidad.....	571
<i>Guatemala.</i>	
Dependencias de la Dirección General de Sanidad.....	572
<i>Méjico.</i>	
Inauguración de los servicios del Instituto Mejicano de Seguridad Social en Yucatán.....	572
El Seguro Social en la Baja California.....	572
<i>Paraguay.</i>	
Protección a la madre y al niño.....	572
<i>Perú.</i>	
Estudio y organización del Seguro Social del empleado.....	573

República Dominicana.

Un trimestre de actuación de la Caja de Seguros Sociales...	573
La Caja de Seguros Sociales concede en seis meses más de seiscientos mil prestaciones...	573

Venezuela.

Se prepara el III Congreso Internacional de Defensa Social...	574
---	-----

OTRAS NOTICIAS :

Australia.

Cursos de formación y de readaptación profesional...	575
--	-----

Bélgica.

Modificación de los Subsidios familiares...	575
---	-----

Estados Unidos.

Se conceden pensiones al servicio doméstico...	576
--	-----

Francia.

Subsidio de Vejez a los no asalariados...	576
Familiares e hijos que benefician de los Subsidios familiares en la agricultura...	576
Proyecto de reforma de la Seguridad Social...	577
Canon que deberán abonar los trabajadores extranjeros para introducir en Francia a los miembros de sus familias...	578
Pensión de retiro para personal civil de navegación aérea...	579
Aumento de las prestaciones económicas de enfermedad-maternidad...	580

Gran Bretaña.

Se aumentan los beneficios de la Asistencia nacional...	580
Se amplía el período límite para la reclamación de las prestaciones por accidente del trabajo...	581

Holanda.

Proyecto gubernamental para la reducción del paro...	582
--	-----

Italia.

Congreso Nacional de Estudios sobre problemas médico-legales relacionados con los accidentes del trabajo...	582
La IV Muestra de Carteles de Propaganda contra Accidentes	583

Suecia.

Coste de los Servicios sociales...	583
------------------------------------	-----

Suiza.

La mano de obra en las fábricas...	584
------------------------------------	-----

Internacional.

La situación sanitaria en el mundo...	584
La mortalidad disminuye en Europa...	585

III.—LEGISLACION

Paraguay.

Decreto-ley núm. 1.860, por el cual se modifica el Decreto-ley núm. 17.071, de 18 de febrero de 1943, de creación del Instituto de Previsión Social...	589
--	-----

Alemania Occidental.

Ley de 24 de enero de 1952, sobre protección a la madre trabajadora.....	614
--	-----

IV.—RECENSIONES

Luis Almarcha, Obispo de León: «Ideas sociales».—León, 1952. 286 páginas.....	631
Francisco A. Pinto, S. C. Profesor de Política económica de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.—«Seguridad Social chilena» (puntos para una reforma).—Con «Un Servicio Nacional de Salud», por el profesor doctor Benjamín Viel V., de la Escuela de Salubridad de la Universidad de Chile.—Editorial del Pacífico, S. A.—Santiago de Chile, 1950. 98 págs.	632
«La Nación Argentina». Segunda edición.—Buenos Aires, 1950. 800 págs., folio.....	634
V Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo.—Río de Janeiro. Abril de 1952.—Informe II. Seguridad Social: Resultados logrados y política futura. Segundo punto del Orden del día.—Oficina Internacional del Trabajo.—Ginebra, 1952. 111 págs. en 4.º	635
X Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social.—Viena, 3-7 julio 1951.—Ginebra, 1952. 148 págs.	637
Peregrino Junior: Alimentação e Cultura.—Servicio de Alimentación y de Previsión Social.—Río de Janeiro, 151. 85 págs.	639
Geraldo A., Montedonio Becerra de Menezes: «Justiça do Trabalho no Brasil».—Río de Janeiro, 1951. 57 págs. y anexos.	640
Delegación Nacional de Sindicatos.—Junta Nacional de Hermanidades Sindicales de Labradores y Ganaderos.—«Los problemas del campo español».—Estudios y acuerdos de la IV Asamblea de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos.—Madrid, octubre 1951. 392 págs.	641
Conferencia Internacional del Trabajo. XXXV Reunión. «Norma mínima de la Seguridad Social.—Oficina Internacional del Trabajo.—Ginebra, 1952. 323 páginas.....	642
Carmelo Viñas y Mey, Catedrático de la Universidad de Madrid: «Las reformas de estructura y el catolicismo social». Artículo publicado en la Revista Internacional de Sociología.—Enero-junio 1951.—Núms. 33-34.....	644
Mariano R. Tissembaum.—Ministerio de Educación de la Nación.—Universidad Nacional del Litoral.—Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.—Instituto de Derecho del Trabajo.—«El Potencial Trabajo ante la defensa nacional».—Prólogo del Cónsul Dalmiro J. Adaro.—Santa Fe (República Argentina), 1951. 56 páginas.....	645
Antonio Perpiñá Rodríguez: «Filosofía de la Seguridad Social». Ontología de la Previsión Social.—Instituto Nacional de Previsión.—Madrid, 1952, núm. 849, 279 páginas.....	646
«Historia de una década 1941-1951».—Comisaría Nacional del Paro.—Ministerio de Trabajo.—Madrid, 1952, 263 páginas...	647
Orlando Rocco: «Función jurisdiccional de la autoridad administrativa en materia de trabajo».—Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata.—República Argentina, 1952, publicación núm. 1, 106 páginas...	648
Doctor Rafael O. Roca, Director del Departamento Médico de la Caja Dominicana de Seguros Sociales. Delegado congresista: «Organización de las prestaciones médicas en los Seguros so-	

ciales de la República Dominicana».—Imprenta del Servicio de Propaganda de la República Dominicana en España.—Madrid, 1951.....	649
Ruy de Azevedo Sodré: «Particularités du droit social brésilien» (Revue du Droit Social et des Tribunaux du Travail).—Bruselas, 1951.....	649
Benedicto Caplán. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas. «Economía del impuesto inmobiliario».—Mendoza (Argentina), 1948. 172 páginas.....	650
Conferencia Internacional del Trabajo. XXXVI Reunión. «Protección de la salud de los trabajadores en los lugares de trabajo». Oficina Internacional del Trabajo.—Ginebra, 1952. 30 páginas.....	650
Ministerio de Trabajo y Previsión.—Instituto Nacional de Previsión Social.—Sección Ley 4.349. «Jubilaciones y pensiones civiles». Memoria correspondiente al Año del Libertador General San Martín, 1950.—Tomo II.—Buenos Aires, 1951. 130 páginas.....	650
León Leal Ramos: «Labor social de la Escuela Primaria y el Maestro». Conferencia dada en la XLVI Semana de Orientación Pedagógica, organizada por el S. E. M., y celebrada en Cáceres del 10 al 15 de diciembre de 1951.—Gráficas Ibérica.—Madrid, 1952. 59 páginas.....	651
«War Pensions, War Veterans' Allowances, and Pensions in respect of Service in the Emergency Reserve Corps and Mercantile Marine».—Issued by the Secretary for War Pensions.—Wellington, New Zealand, 1952.....	651
Social Security Cash Benefits in New Zealand.—Published By the Social Security Department.—Wellington New Zealand, 1942.....	651
Major Umberto Peregrino: A escola de Visitadoras «Agnes June Leith». «Serviço de Alimentação da Previdência Social» (S. A. P. S.).—Rio de Janeiro, 1950.....	652
«Istituto Nazionale della Previdenza Sociale».—«L'attività dell' Istituto Nazionale della Previdenza Sociale» (I. N. P. S.).—Roma, 1950.....	652
«El Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo en el X Congreso Internacional de Medicina del Trabajo», celebrado en Lisboa (septiembre de 1951).—Madrid, 1951. 30 páginas.....	652
Conferencia Internacional del Trabajo.—XXXVI Reunión, 1953. «La edad mínima de admisión a los trabajos subterráneos de las minas de carbón».—Oficina Internacional del Trabajo.—Ginebra, 1952. 14 páginas.....	653
Horacio J. A. Rimoldi: «Adecuación al trabajo (papel de ciertos factores psíquicos y físicos)». Universidad Nacional de Cuyo. Instituto de Psicología Experimental.—Mendoza (Argentina), 1943. 38 páginas.....	653
«La Caja de Seguro Social de Panamá en cifras».—Panamá, marzo 1951.....	654

V.—LECTURA DE REVISTAS

Revistas Iberoamericanas.

FRANCISCO DE PAULA FERREIRA: <i>La educación social en las escuelas del servicio de aprendizaje industrial de Sao Paulo.</i> —SERVIÇO SOCIAL.—Sao Paulo (Brasil), julio-septiembre 1951...	657
--	-----

GOTARDO C. PEDEMONTE: <i>La prevención de accidentes en la Argentina.</i> — SEGURIDAD SOCIAL. — Bogotá (Colombia), abril-diciembre 1951, núms. 10-11-12.....	658
VÍCTOR G. RICARDO: <i>Conferencia sobre los Seguros sociales.</i> — SEGURIDAD SOCIAL. — Bogotá (Colombia), abril-diciembre 1951, números 10-11-12.....	659
GUILLERMO SARMIENTO LÓPEZ: <i>Origen y efectividad de unas prestaciones.</i> — SEGURIDAD SOCIAL. — Bogotá (Colombia), abril-diciembre 1951, núms. 10-11-12.....	660
RAFAEL DE LUIS: <i>Los problemas del Seguro médico nacional.</i> — HORIZONTE. — Barcelona, enero-mayo 1952.....	660
ANTONIO LLEÓ: <i>Es necesario y fácil crear Cotos Escolares Forestales.</i> — MUTUALIDADES Y COTOS ESCOLARES DE PREVISIÓN. — Madrid, mayo 1952.....	661
ANTONIO DE LA GRANDA: <i>La productividad en relación a precios y salarios.</i> — REVISTA DEL TRABAJO. — Madrid, junio 1952.....	661
LEÓN LEAL RAMOS: <i>El ahorro, virtud. Objetivo fundamental de las Cajas benéficas.</i> — IDEALIDAD. — Alicante (España), abril 1952.	662
ISIDORO MONTERO V MONTERO: <i>Los Montepíos Laborales, ¿son Corporaciones de Derecho Público?</i> — BOLETÍN DE DIVULGACIÓN SOCIAL. — Madrid, julio de 1952.....	662
DR. JUAN BOSCH MARÍN: <i>Política familiar y sanitaria.</i> — PRÁCTICA MÉDICA. — Madrid, 15 de agosto de 1952.....	663
DR. ENRIQUE ARREGUIN JR.: <i>Notas sobre el problema del servicio médico al pueblo mejicano.</i> — BOLETÍN DE INFORMACIÓN. — Instituto Mejicano del Seguro Social. — Méjico, 1 de enero de 1951.	664
JESÚS RODRÍGUEZ: <i>La necesidad del Seguro Social en el campo.</i> — BOLETÍN DE INFORMACIÓN. — Instituto Mejicano del Seguro Social. — Méjico, 1 de enero de 1951.....	665
DR. ANTONIO ZELENKA: <i>Hacia la Seguridad Social.</i> — REVISTA DEL TRABAJO. — Caracas (Venezuela), enero-marzo 1952.....	667
 <i>De otros países.</i>	
ARTHUR G. ALTMAYER: <i>Social Welfare Today</i> (Bienestar social en la actualidad). — SOCIAL SECURITY BULLETIN. — Washigton, abril 1952.....	668
DR. ENCIO LANETTI: <i>Possibilità del metodo Schermografico nella ricerca della silicosi e dell'asbestosi dei laboratori</i> (Posibilidad del método Esquermográfico en la investigación de la silicosis y de la asbestosis de los trabajadores. — RASSEGNA DI MEDICINA INDUSTRIALE. — Roma, abril-mayo 1952.....	669
EURICO MELEDRANDI: <i>I laboratori autonomi e le assicurazioni obbligatorie</i> (Los trabajadores autónomos y los Seguros obligatorios). — I PROBLEMI DEL SERVIZIO SOCIALE. — Roma, enero-febrero 1952.....	670
J. M. HAYES: <i>Social Security in agriculture</i> (La Seguridad Social en la agricultura). — POLITEIA. — Institut International des Sciences Sociales et Politiques). — Friburgo, vol. III, 1951.....	670
PIERRE LAROQUE: <i>Les problèmes internationaux de Sécurité Sociale</i> (Los problemas internacionales de la Seguridad Social). — REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL. — Ginebra, núms. 1-2, 1952.	671
PAUL GOLDSCHMIDT: <i>¿El régimen belga de Subsidios familiares puede llegar a ser un medio de lucha eficaz contra la baja natalidad?</i> — BULLETIN MENSUEL DU CENTRE D'ÉTUDES ET DE DOCUMENTATION SOCIALE. — Lieja, febrero 1951.....	674

I. - ESTUDIOS

LA FUNCION ECONOMICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

por *Bernardino Herrero Nieto*,

Graduado en Industrial Law, Universidad
de Edimburgo.

Keynes y la Seguridad Social. — La estructura del pensamiento keynesiano como programa de acción.— El mecanismo en la distribución. — Aspectos económicos de la Seguridad Social. — Renta Nacional y la Seguridad Social. — La contribución del ingreso personal. — Duplicidad contributiva del sistema inglés. — Estudio desglosado por Seguros. — Las Trade Unions y los cortes en el Seguro de Enfermedad.— El Seguro Nacional.—Accidentes del trabajo.—Bases financieras de la Seguridad Social.—Incidencia de las contribuciones de los Seguros sociales. — Los ciclos económicos y la Seguridad Social.

KEYNES Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Sabemos muy bien que el Sistema Británico de Finanzas Públicas se caracteriza por el aumento considerable y progresivo de los impuestos y por los grandes desembolsos realizados en los Seguros sociales. Un sistema de este tipo parece que tenderá a aumentar la parte destinada al consumo de la riqueza nacional y a disminuir la parte de inversiones, lo que forzosamente habrá de dejarse sentir en el paro; sin embargo, la realidad británica demuestra todo lo contrario. El propósito de nuestro trabajo es demostrar en qué forma ha sido esto posible.

La idea de aumentar la parte de la Renta Nacional, correspondiente a las llamadas «clases bajas» o «necesitadas», ha sido una de tantas ideas que se han movido, hasta casi la década del 30, si no en el plano de las realizaciones, sí en el de las encíclicas papales y de los proyectos. La idea en sí misma no había encontrado, por decirlo así, su debida justificación en el campo económico. Las disposiciones sociales tuvieron un carácter más de prerrogativa, de concesión, que de auténtica medida económica. La política de Mr. Churchill, durante su actuación como Lord Chancellor (1925), obedece, en parte, a este sentido; el mantenimiento del patrón oro, los altos tipos de interés y de descuentos, con sus respectivas restricciones de créditos industriales y sus correspondientes situaciones de paro, acompañadas de las respectivas bajas de salarios, ponen en evidencia la vieja idea de la desigualdad en los ingresos, empleada como medio de creación de nuevas reservas de riqueza, las cuales dependen de los ahorros de las clases acaudaladas (1).

La idea, pues, de que la «igualdad» y el «progreso» son incompatibles ha sido rebatida en su mayor parte, dentro de las democracias de Occidente, por la singular figura de lord Keynes, cuyo prestigio económico es de sobra conocido. Keynes no es un igualitarista, en el sentido de que piense que cada persona deba ser recompensada en la misma forma y cantidad. Comprendió, mejor que nadie, la justificación psicológica y la necesidad de las desigualdades—no en vano fué un liberal—; sin embargo, no dejó de reconocer que las disparidades sociales existentes son mucho mayores que las que se pueden justificar desde el punto de vista social o psicológico.

La desigual distribución de la riqueza va asociada, a su vez, con una baja «propensión al consumo», y no puede olvidarse que esta variable constituye uno de los tres pilares

(1) DUDLEY DILLARD: *The Economics of J. M. Keynes* (1950).

que sostienen la techumbre keynesiana de la «ocupación total».

El sistema capitalista, o, mejor dicho, la clase capitalista, muestra una capacidad de producción muy superior a la de consumo, lo que demuestra que el capitalismo es eficiente como sistema de «producción», pero no de «distribución».

La «necesidad de armonizar» la «capacidad de consumo» y la «capacidad de producción», o sea, la necesidad de cerrar ese margen diferencial entre producción y consumo a través de la «propensión al consumo», eliminando así uno de los puntos más importantes de afloración del paro, es uno de los ángulos de apreciación más interesantes del sistema keynesiano. Hasta aquí, pudiéramos decir que Marx y Keynes están de acuerdo. No es posible mantener una política de «ocupación total» en una sociedad donde la mayor parte de la riqueza está en manos de un número reducido de grandes propietarios. Una rígida y deficiente «propensión al consumo» significa una amplia desigualdad en la distribución de la riqueza. Sin embargo, los caminos seguidos por ambos son completamente distintos. El primero propone la socialización de los medios de producción como única forma de conseguir la socialización de la renta nacional. El segundo no se aparta un ápice de las bases capitalistas. Keynes no se mostró partidario de las aumentos de salarios, producidos a costa de los beneficios; si esto era necesario, debería ser hecho por el propio Gobierno, poniendo en práctica los diferentes medios que tuviera a su alcance para subsidiar las industrias que lo necesitasen (2). El hecho en sí mismo no debe sorprendernos, y en cierto modo está justificado, en cuanto que el segundo pilar del sistema keynesiano viene determinado por la «eficiencia marginal del capital». En la bisectriz que pudiéramos trazar entre estas dos corrientes, una netamente marxista, defendida por ciertos sectores del «Labor party» y de las «Trade Unions»,

(2) *Keynesian Revolution.*

y otra típicamente keynesiana, liberal y semicapitalista, se encuentra y debe situarse el actual sistema de Seguridad Social británico.

LA ESTRUCTURA DEL PENSAMIENTO KEYNESIANO COMO PROGRAMA DE ACCIÓN.

La estructura del pensamiento keynesiano, expuesto en su *General Theory*, se descompone en las siguientes proposiciones:

- a) El aumento de la propensión al Consumo, en forma de un sistema de impuesto progresivo.
- b) El sistema de gastos públicos y control de las inversiones privadas, como un medio de compensar las fluctuaciones en la eficiencia marginal de la inversión privada.
- c) Una fuerte autoridad monetaria, que controle la oferta del dinero y mantenga bajo el tipo de interés.

Estas tres proposiciones pudiéramos decir que convergen en un mismo punto: van encaminadas a producir una misma serie de efectos y de consecuencias, entre las que figura como primer eslabón la referida meta de la «ocupación total».

De todas las anteriores proposiciones, la que más nos interesa, dada la línea de orientación de nuestro trabajo, es la que hace especial referencia al «consumo». El mérito de Keynes, y su trascendencia dentro del orden social, consiste en haber considerado el consumo como uno de los factores estratégicos que más influyen en las fluctuaciones cíclicas. La relación existente entre ingreso y consumo es lo que se ha definido por Keynes con el término «Propensión al Consumo». Es evidente que el nivel de ingresos es muy importante para determinar la proporción del ingreso que se consume; ahora bien, el módulo de consumo a ingreso viene determinado por el hábito, el *standard* de vida y la especial estructuración del sistema de clases. El problema del aumento de la «propensión

al consumo», como factor importantísimo en toda política de «ocupación total», lleva consigo el problema de la redistribución de la renta nacional. O, lo que es lo mismo, la transferencia del poder adquisitivo de aquellos sectores de la población con una propensión baja de consumo, «clases altas», a aquellos otros con una alta y desarrollada «propensión de consumo».

Los instrumentos más eficaces puestos al servicio de esta política de transfusión de ingresos, de nivelación económica, son los impuestos, en su doble forma de directos e indirectos. El «Income Tax» y el «Purchase Tax», o impuesto indirecto, son las llaves más importantes de toda la actual política de distribución británica.

En este sentido, puede hablarse de una política fiscal como el instrumento más adecuado para elevar al máximo el ingreso de la comunidad, mediante una distribución más adecuada de la riqueza, imponiéndose así la idea de un plan presupuestario administrado cíclicamente; o, como dice Hansen, habrá de buscarse en todo momento el tipo de política fiscal más adecuado para reducir a un mínimo las fluctuaciones cíclicas (3).

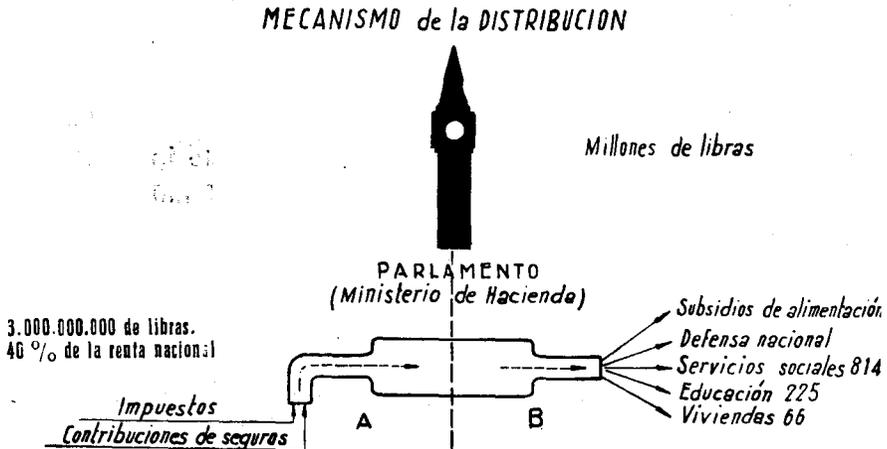
No todos los impuestos tienen el mismo carácter, pero, de una forma general, puede decirse que todos los impuestos tienen un marcado carácter deflacionista, y, por lo tanto, tienden a restringir el consumo. Altas tarifas de impuestos y la reducción de la Deuda pueden ser los medios más efectivos para prevenir un período inflacionista.

EL MECANISMO DE LA DISTRIBUCIÓN.

Para su mejor comprensión, debemos imaginarnos el mecanismo de la distribución en forma de un alambique, en el

(3) ALVIN H. HANSEN: *Política Fiscal y Ciclo Económico*.

que habrán de distinguirse dos partes: Una parte anterior, o de absorción, encargada de recoger, a la que van a parar toda clase de impuestos (Income Tax, Duties, Purchase Tax, Locals Rates), y otra posterior, o de desagüe, a la que debe considerarse como la parte propiamente distribuidora del mecanismo.



La parte anterior del sistema, o sea la parte A, no viene a ser más que una forma de «ahorro», y actúa en el sistema económico, en general, como deflacionista. La segunda parte atiende al «consumo», y, por lo tanto, es de tendencia inflacionista. Si a ambas partes A y B les adicionamos las correspondientes cuotas privadas de ahorro y consumo, tendremos reconstruída la ecuación siguiente: Producción = Ahorro + Consumo.

El «Gasto» de los fondos recaudados por impuestos representa una sustitución de una forma de gasto por otra; es decir, una reducción del gasto privado repercute en un aumento en el gasto público. La parte más delicada del mecanismo consiste en conocer cuándo ese sector del poder de compra, del que han sido despojados los particulares, debe ser condensado, adoptando en este caso la forma de ahorros diferidos, o cuán-

do, por el contrario, deberá darse salida y pasar por la parte pulverizadora del mecanismo, incorporándose así al torrente circulatorio nacional en la forma de una mayor propensión al consumo.

En el caso de la Gran Bretaña, el gasto del Exchequer, o lo que pudiéramos llamar gasto público, es de 3.000 millones de libras, las que, a su vez, se desglosan en una serie de partidas de gastos, de las que tan sólo citaremos aquellas que hacen especial referencia a los servicios sociales.

	Millones de libras
Seguro de Enfermedad...	260
Educación...	225
Viviendas...	66
Subsidios familiares...	60
Contribuciones del Ministerio de Hacienda a los fondos del Seguro Nacional...	147
Asistencia Nacional...	56
Subsidios de alimentación...	465

El total coste de todos los servicios sociales, descontando los «subsidijs en concepto de alimentación», importan 814 millones de libras. El resultado es que el Estado gasta el 40 por 100 de la renta nacional. En otras palabras, de cada libra que el individuo gana se le dejan para sus gastos privados 12s.

Sería interesante ver en qué forma estos gastos públicos han incidido sobre la participación que los trabajadores, o sea las llamadas clases bajas de la población, tienen en la «renta nacional». Los estudios estadísticos en la Gran Bretaña han sido llevados a cabo por el Profesor Bowley, y los coeficientes de participación de la clase trabajadora en la renta nacional son los siguientes (4):

1928... ..	43,0	1930... ..	41,1	1932... ..	43,0	1934... ..	42,0
1929... ..	42,4	1931... ..	43,7	1933... ..	42,7	1935... ..	41,8

(4) *Wages and income in the United Kingdom since 1860*; y Mr. COLIN Clark *National income and outlay*.

Se calcula que a partir de 1948, fecha en que entraron en vigor los actuales planes de Seguridad Social británica, la participación de la clase trabajadora en la riqueza ha aumentado en casi dos puntos.

*ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Las tendencias recientes del análisis económico apuntan, como conclusión, que una distribución más equitativa de la riqueza fomentaría en cierta medida la utilización total de los recursos productivos. Pero hasta la fecha solamente se tiene una idea muy vaga de lo que, en términos concretos, significa la distribución ideal de la riqueza. Quizá hayamos adelantado más respecto al *standard* mínimo de consumo en las experiencias pasadas: especialmente de las obtenidas en el pasado siglo XIX y principios del XX surge la convicción de existir una mayor y más eficiente planificación de los recursos.

El hombre se ha rebelado contra aquella idea del mecanismo automático del orden económico, al que deberían plegarse todas las voluntades en una forma fatalista; es decir, si nos daba tiempos buenos, debíamos estar agradecidos; si malos, los aceptábamos como consecuencia inevitable del sistema de iniciativa privada. No cabe duda que la mitad de la población tuvo alojamiento inadecuado, en términos de *standard* mínimo de sanidad y salubridad; mas si el funcionamiento automático del mecanismo no creaba una demanda económica de alojamientos, no había por qué llevar a cabo la construcción de los mismos. De la misma manera, una gran parte de la población estuvo alimentada y atendida médicamente en una forma inadecuada. Sin embargo, nada o muy poco se hizo para remediar tal situación; se consideraba que el orden económico era suficiente para satisfacer las necesidades, deseos y aspiraciones de los seres humanos. Se confiaba en los procesos de innovación, educación y desarrollo cultural; pero si

todo esto, como dice Hansen, no nos satisfacía como era debido, entonces aceptábamos el resultado con un fatalismo austero y escéptico.

El establecimiento, pues, de unos *standards* mínimos de consumo, la fijación de una serie de metas mínimas, ha sido adoptada por todos los países en la forma de un deber social, y, al mismo tiempo, como una necesidad económica derivada del imperativo keynesiano de una mejor distribución de los recursos, alentando la propensión al consumo, para conseguir así una mayor estabilización del nivel de demanda, en aquellos sectores de la economía que son primariamente responsables de las fluctuaciones.

La idea de la Seguridad Social no es nueva, en lo que se refiere a independencia y bienestar social; lo que sí es nuevo es la función económica que ha sido reconocida a la Seguridad Social, de la que el Seguro Social es su más fiel interpretación: es éste la institución típica, pero no exclusiva, de la Seguridad Social.

En este sentido, Política Fiscal y Seguridad Social, no limitada esta última, claro está, al «Seguro Social», sino a los planes de salarios, «subsidios de alimentación» y demás inversiones relacionadas con las necesidades de la existencia, son términos que permanecen fielmente unidos en el proceso de estabilización económica de los recursos de cada país.

En primer lugar, el sistema de Seguridad Social, a través de su variada red de instituciones, no solamente remedia la escasez de ingresos en una forma particular sino que, de hecho, viene a corregir, a través de su dispersión del poder de compra, los defectos del mecanismo automático del orden económico. Es decir, que todo este sistema de prestaciones económicas afecta, o puede afectar, favorablemente el nivel del ingreso de las clases trabajadoras, alentándolas hacia el gasto. Es evidente que si la clase trabajadora no consume más es porque sus miembros solamente tienen una participación muy



reducida en la «renta nacional». El sistema capitalista ha preferido mantener recursos ociosos, sectores de riqueza acumulados, a gozar de una propensión de consumo en gran escala. Tan sólo así nos podemos explicar cómo la Gran Bretaña prefirió tener, durante el período que va del 1865 al 1917, masas de obreros parados o produciendo cantidades más reducidas por individuo, y comprar mercancías más baratas que las que pudieran producirse en el interior. Hecho que puede explicarse, según Pigou, teniendo en cuenta que una gran parte del Ahorro Nacional no fué invertido en el propio país, sino en otros países, especialmente de la Commonwealth. En 1913, el 10 por 100 de la renta nacional británica procedía de inversiones hechas en el exterior.

Similarmente, los cambios en el nivel y en la estructura de la tributación afectan directamente al poder de compra de los consumidores. En una palabra, el gasto puede aumentarse o disminuirse por los cambios oportunos que se hagan en el sistema de impuestos, o poniendo en acción las distintas partidas de gastos públicos. En este sentido, puede considerarse la Seguridad Social como un programa de desembolsos públicos adaptados al ciclo, o como una política tributaria contributiva administrada cíclicamente.

RENTA NACIONAL Y SEGURIDAD SOCIAL.

Todos los planes de Seguridad Social, desde el tan conocido y divulgado «Plan Beveridge», modificado, puesto en acción por los laboristas, hasta el Proyecto de Wagner Murray, de los Estados Unidos (1943), pasando por nuestro Fuero del Trabajo, tienen como objetivo común el «crear, mantener y acrecentar»—según las Declaraciones de Santiago de Chile— el valor moral, intelectual y físico de las generaciones actuales; preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las eliminadas de la vida productiva. Ahora bien, no

solamente es interesante averiguar las oportunidades y objetivos de la Seguridad Social de cada país, y en qué medida han sido satisfechos, sino también, y esto es de vital importancia, el conocer qué proporción de la Renta Nacional se acostumbra a consumir en concepto de «Seguridad Social».

Es evidente que el coste de la Seguridad Social de Gran Bretaña, como el de cualquier otro país, corre a cargo de la Renta Nacional, lo que quiere decir que la población productora, en el más amplio sentido de la palabra, debería darse cuenta de la parte de los frutos de su trabajo que habrán de transferirse a aquellos que, por ser demasiado jóvenes o demasiado viejos, o por cualquier otro tipo de incapacidad, no pueden mantenerse a sí mismos.

La proporción en que cada uno, o, mejor dicho, con que cada miembro de la vida productiva, según sus distintas categorías, habrá de contribuir a ese fondo social depende, en gran parte, de la Política Social en cuestión; pero la cantidad que en efecto habrá de ser tenida como disponible dependerá, en líneas generales, del volumen de la Renta Nacional; es decir, puede ser decretado, por ejemplo, que el 5 por 100 de la Renta Nacional sea dedicado a fines de Seguridad Social; el que esta proporción cubra todos los requerimientos sociales durante un determinado período dependerá totalmente de la riqueza producida en aquel período.

En 1945, en Gran Bretaña se había estimado el coste del Seguro Nacional de la Asistencia Nacional en un 5 por 100. Bajo el Plan Beveridge, el coeficiente de gastos en concepto de Seguridad Social se elevaba a un 8 por 100. En otros países, como en Checoslovaquia, los cálculos hechos por los economistas determinan el coste de la Seguridad Social en un 13 por 100 de la Renta Nacional.

La proporción de la Renta Nacional británica que ha sido destinada a poner en acción los planes nacionales británicos, tal como han sido desarrollados a partir de 1948, ha

tenido en cuenta el total coste de la Seguridad Social y los cálculos oficiales de la Renta Nacional, pudiéndose señalar el 9 por 100 del Ingreso Nacional como la cantidad mínima necesaria para financiar las siguientes ramas de Seguros: «Subsidios Familiares», «Pensiones de Vejez», «Paro», «Viudedad», «Accidentes de Trabajo» y «Enfermedad».

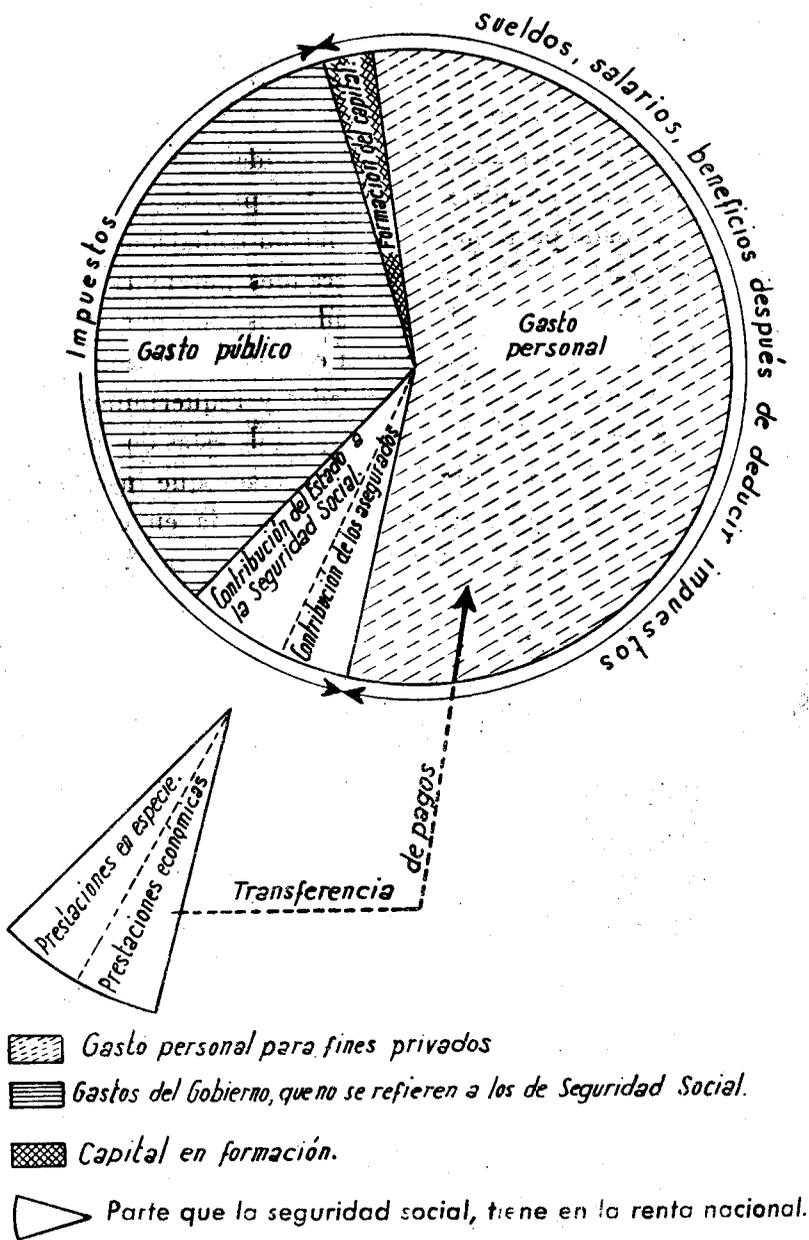
En consecuencia, puede decirse que el mantenimiento de esos *standards* mínimos, que constituyen la base de la Seguridad Social, importan en la Gran Bretaña el 11 por 100 de la Renta Nacional. Se deduce que si la Renta Nacional pudiera ser incrementada, sería posible el destinar una mayor cantidad de esa Renta a fines de Seguridad Social sin alterar la «proporción de participación», lo que se dejaría sentir en un aumento en las escalas de prestaciones y beneficios sociales. Todo esto es fácil de realizar en una economía estabilizada, o que al menos tienda a estabilizarse, tal como era el caso de la Gran Bretaña antes de haberse puesto en acción los «Planes de Rearme», los cuales no cabe duda que han reclamado e impuesto una nueva política de asignación y de distribución de recursos.

La crisis bevanista, provocada el pasado año con motivo de las reducciones presupuestarias, que afectaban de una forma muy concreta a ciertas prestaciones del Seguro de Enfermedad, puede ser explicada en este sentido como una actitud defensiva, por parte de Mr. Bevan, de la estabilidad económica, alcanzada en Gran Bretaña después de una dura etapa de sacrificios y privaciones. La actitud de Mr. Bevan encontraría la aprobación de la totalidad de la comunidad británica, e incluso europea, si sus proposiciones no implicasen a largo plazo una inseguridad e inestabilidad de otro tipo. Lo cierto es que los nuevos planes de rearme reclaman para sí nuevas participaciones en la Renta Nacional, con el consiguiente perjuicio para las restantes secciones que cortan y dividen la referida Renta. Lo interesante es darse cuenta del

sentido de reciprocidad que existe entre el término de «Seguridad Social» y «Renta Nacional». Cómo el primero, en compañía de la política fiscal, puede afectar a la Renta Nacional, y, en segundo lugar, y por ende, cómo el aumento y disminución del mismo se dejará sentir de una forma definitiva sobre la Seguridad Social, en un total.

Usando términos del propio Beveridge, la Renta Nacional puede ser comparada a un magnífico pastel, en cuya fabricación ha tomado parte toda la población trabajadora. El referido pastel está dividido en dos grandes porciones: una de ellas corresponde al Estado, y es administrada por el mismo, en beneficio de la comunidad; otra es distribuída por los individuos para atender a sus necesidades y requerimientos personales. La forma y tamaño de cada una de estas dos porciones depende, como puede deducirse del grabado que insertamos a continuación, del radio de la circunferencia en cuestión, o sea del volumen de la Renta y de la Política Social, adoptado por el Estado. Cada una de estas porciones, Gasto Público y Gasto Privado, pueden ser divididas a su vez en lonjas que coinciden, a su vez, con las diferentes clases de gastos. La porción de gastos de Gobierno estará formada por los llamados gastos de Defensa, de Educación, de Salud Pública, de Seguros sociales, de Subsidios, etc. Cada una de estas partidas reclama para sí una porción del Ingreso Nacional. La importancia de la misma, o sea la porción que le corresponda en el Ingreso Nacional, dependerá del cuadro de Necesidades, dibujadas en el presupuesto o determinadas por las especiales circunstancias internacionales y del ciclo. No cabe duda que en una perspectiva de inseguridad de paz, como la que atravesamos en los actuales momentos, los gastos de defensa adquieren un carácter de prioridad, a costa de las restantes partidas, pues no debe olvidarse que en todo momento el punto de referencia es la Renta Nacional, y de no aumentarse éste en una forma considerable o proporcional a la cantidad

DISTRIBUCION DE LA RENTA NACIONAL BRITANICA



pedida para atender a las nuevas necesidades, es seguro que sus efectos se dejarán sentir sobre el resto de las partidas en que la Renta Nacional se divide, y entre ellas, claro está, se encuentra la de la Seguridad Social. Sería lamentable imaginarse que el «coste de la Seguridad Social» solamente hace referencia o se expresa tan sólo en términos financieros; es decir, que con sólo ampliar el plan de asignaciones o de desembolso en las partidas correspondientes a la Seguridad Social tenemos resuelto el problema. La Seguridad Social, como un total, y de una forma especial la partida correspondiente al Seguro de Enfermedad, tiene y debe ser evaluada en Unidades físicas consumidas, o sea de factores económicos, tales como fuerzas de trabajo, materiales de construcción, productos químicos, etc.; en este caso, y si tenemos en cuenta toda esta serie de consideraciones, no cabe duda que los planes de rearme han afectado extraordinariamente al reciente sistema de Seguridad Social británico, habiendo retrasado, por ejemplo, el plan de construcción de hospitales, el de casas baratas, y, por último, habiéndose impuesto especiales gravámenes sobre los asegurados, tales como los impuestos últimamente sobre ciertas prescripciones facultativas; es decir, todo el complejo económico, en sus distintas partes, Producción, Consumo y Ahorro, ha sido trastocado por los planes de rearme. De todas estas partes, la más afectada es la del Consumo, habiéndose impuesto toda una serie de medidas restrictivas o de Ahorro forzoso, que afectan indefectiblemente a los gastos de Seguridad Social.

LA CONTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PERSONALES.

Es más difícil, claro está, calcular la proporción de los ingresos personales que se destinan o reservan para fines de Seguridad Social, ya que los ingresos personales, a diferencia de los nacionales, varían individualmente, y, por lo tanto, no es

posible calcular exactamente la cantidad con la que cada individuo contribuye a las inversiones sociales.

La distribución de unos ingresos individuales en la Gran Bretaña, a efectos de tributación, puede ser desglosada en la forma siguiente :

<i>Contribuciones obligatorias...</i>	Income Tax.
	Cotizaciones de Seguros.
<i>Contribuciones variables...</i>	Impuestos Indirectos (Purchase Tax).

Las contribuciones obligatorias varían con los ingresos y con las responsabilidades familiares adquiridas por cada individuo, mientras que las cotizaciones de los Seguros sociales son tarifas fijas. Las «contribuciones variables» dependen de las mercancías que se compran y de los artículos que estén sujetos a los llamados «purchase tax». Las tarifas o impuestos locales dependen de la casa en que uno viva, y de la tarifa impositiva propia del lugar de residencia.

Ante la imposibilidad de calcular con exactitud las cantidades transferidas por cada individuo al Estado, vamos a considerar, siguiendo los estudios de David D. Marsh (5), tres casos hipotéticos :

	Libras
<i>Caso 1.º—Varón casado, con dos hijos.</i>	
Ingreso o renta por año...	487
Subsidio Familiar...	13
	500
Income Tax...	(a) 22
	478
Contribuciones de Seguros sociales (4s. 11d.)...	(b) 12 15s. 8d.
	(aprox.)
	465
Tarifas Locales...	(c) 15
	450
Impuestos Indirectos...	(d) 60
	390

(5) *National Insurance and Assistance in Great Britain* (1950).

El ciudadano en cuestión contribuye al fondo de la Comunidad con 109 libras 15s. y 8d. por año. A cambio de él, tiene derecho a recibir todas las ventajas y beneficios que se derivan de todos los Servicios sociales estatutarios. La contribución personal que este individuo hace a la Comunidad representa el 22 por 100 de sus ingresos. Si examinamos el caso segundo, o sea el de un soltero adulto, cuyos ingresos son de 200 libras por año, veremos que, de las 200 libras, siete son deducidas en concepto de «Income Tax», y podemos asumir muy razonablemente que lo que paga en concepto de contribuciones locales importa unas dos libras; sus impuestos indirectos, o sea aquellos que paga en los artículos que compra, representan al año unas 30 libras; si a ello adicionamos las 12 libras y 15s. con 8d. en concepto de Seguros sociales, tenemos que su contribución al fondo de la Comunidad es de 51 libras, 15s. y 8d.; aproximadamente, representa el 26 por 100 de su ingreso, o sea un equivalente aproximado a once horas de trabajo.

Un tercer ejemplo lo puede constituir un hombre casado y sin hijos, cuyos ingresos ascienden a la importante cantidad de 2.500 libras.

		Libras
Ingresos por año.....		2.500
Income y Surtax.....	(a)	869
		<hr/> 1.631
Contribuciones de Seguro Social.....	(b)	12 15s. 8d. (aprox.)
		<hr/> 1.618
Tarifas Locales.....	(c)	50
		<hr/> 1.568
Impuestos Indirectos.....	(d)	300
		<hr/> 1.268

Contribuye a la Comunidad con 1.231 libras 15s. 8d., o sea, aproximadamente, con el 50 por 100 de su ingreso.

De cada libra pagada por impuestos directos e indirectos puede asumirse, según David C. Marsh, que la cantidad invertida en Seguridad Social es de 3s., pudiendo desglosarse el resto en la siguiente forma:

	s. d.
Defensa.....	4,8
Servicio Alimentación.....	2,2
Educación, Salud y Vivienda.....	3,3
Prestaciones económicas.....	2,5
Intereses de la Deuda.....	3,4
Policía, Tráfico y Aviación Civil.....	4,2

(La libra, para efectos de cálculo, puede ser equiparada a 100 pesetas.)

A los 3s. que por cada libra el Estado invierte en la Seguridad Social, habrán de sumarse las 12 libras 15s. 8d., que todo ciudadano asegurado paga en la forma de cotizaciones de Seguros sociales. Si descontamos los impuestos locales, y tenemos en cuenta los 3s. que de cada libra pagada al Estado son deducidos e invertidos en Seguridad Social, la contribución personal de un ciudadano británico, en las condiciones expuestas en el primer caso, es de 25 libras 1s. 8d., o sea, aproximadamente unas 2.000 pesetas, el equivalente a una quinta parte de sus ingresos. El segundo caso, las contribuciones son de 12 libras 15s. 8d., más las 5 libras que paga en impuestos, hacen un total de 18 libras 6s. 8d.; aproximadamente, el 9 por 100 de su ingreso. El caso tercero paga, en concepto de Seguridad Social, 188 libras 2s. 8d.; aproximadamente, el 7 por 100 de sus ingresos.

En cada uno de los tres casos expuestos anteriormente, una razonable proporción de los ingresos ha sido destinada a fines de Seguridad Social; si expresamos estos coeficientes en horas de trabajo, tendremos que el caso primero ha trabajado, aproximadamente, dos horas diarias para la Comunidad; el caso segundo, cuatro horas, y el caso tercero, aproximadamente, tres horas.

DUPLICIDAD CONTRIBUTIVA DEL SISTEMA INGLÉS.

Bajo el actual sistema financiero de la Seguridad Social, en el que existen las cotizaciones al lado de las subvenciones estatales, es difícil distinguir con precisión la cantidad con que cada ciudadano británico contribuye al fondo común de Seguridad Social. En Nueva Zelanda, los fondos de Seguridad Social son recaudados mediante un impuesto especial, llamado «Social Security Tax». De cada libra ingresada se reserva 1s. y 6d. para gastos de Seguridad Social. No han faltado en la Gran Bretaña quienes han propuesto el sistema neozelandés como un medio eficiente de simplificar el complicado proceso de recaudación británica, con lo cual se reducirían los gastos derivados de las ventas de los llamados «sellos del Seguro» y las molestias que esto implica, al mismo tiempo que las cuentas de Seguridad Social se convertirían en una partida del Sistema de Finanzas Nacionales.

En 1949, aproximadamente el 55 por 100 del coste correspondiente al Seguro de Accidentes, al Nacional y de Paro, al Subsidio Familiar y al de Enfermedad, corrió a cargo del Ministerio de Hacienda inglés.

ESTUDIO DESGLOSADO POR SEGUROS.

Situación financiera del Seguro de Enfermedad.

La gestión y administración de este Seguro ha sido encomendada al Ministro de Sanidad; en líneas generales, el esquema ha adoptado una estructura tripartita: «Regional», «Local» y «Consejos Ejecutivos».

El siguiente cuadro nos demuestra las variaciones que han experimentado los cálculos originales:

	Cálculo 1946	Cálculo original 1948-49	Cálculo final 1948-49	Cálculo 1949-50
	Millones de libras			
Consignaciones...	167	265	368	352
Contribuciones del Fondo Seguro Nacional.	41	65	90	92
<i>Coste a cargo del Asegurado</i> ...	126	200	278	260

Las razones de este aumento en los costes del Seguro de Enfermedad son bien conocidas: 1.ª Las negociaciones de remuneración de los distintos servicios médicos, las cuales fueron presupuestadas con un cierto optimismo. 2.ª El aumento general en los costes a partir de 1946; la 3.ª, y más importante, ha sido la inesperada demanda que el público ha hecho de los servicios y prestaciones de este Seguro. Estas variaciones se reflejan de una forma más evidente en los cálculos que se hicieron para los servicios farmacéuticos, oftalmológicos y odontológicos, donde el pago ha sido hecho por servicios.

El cuadro que insertamos a continuación demuestra las variaciones habidas en este servicio.

	Cálculo original 1948-49	Cálculo revisado 1948-49
	Millones de libras	
Servicio farmacéutico...	12,7	17,7
Servicio de oftalmología...	2,3	15,0
Servicio de odontología ...	8,1	21,8
<i>Total</i> ...	23,1	54,5

Los cálculos hechos en marzo de 1949 valoran el coste de los nuevos meses de Seguro de Enfermedad en un total de 150 millones de libras, de las que aproximadamente 110 millones proceden del Tesoro; 36.000, del Seguro, y 15, de las Autoridades locales.

LAS TRADE UNIONS Y LAS LIMITACIONES EN EL SEGURO DE ENFERMEDAD.

Siguiendo la política que ya iniciara el anterior Ministro laborista, el nuevo lord Chancellor anunció el pasado mes de enero, ante el Parlamento, la propuesta del Gobierno de imponer una serie de levadas impositivas sobre determinadas prestaciones sanitarias, dictándose a renglón seguido las disposiciones legales correspondientes, para poder hacer efectivo el plan de reducciones económicas sobre el Seguro de Enfermedad, en la forma de ciertas subvenciones complementarias, realizadas por los propios pacientes en el caso de que solicitasen la aplicación de ciertas prescripciones.

A pesar de haber sido iniciada esta política, como hemos dicho, por el laborismo, y de haber ocasionado serias disidencias, el Trade Unions Council, entidad central de las Organizaciones obreras británicas, ha llevado a cabo una serie de impugnaciones, en contra de las medidas adoptadas por lord Chancellor. En primer lugar, el Congreso de las Trade Unions expone que, teniendo en cuenta lo reducido de estas contribuciones y el escaso efecto que las mismas puedan ejercer en la nivelación presupuestaria, consideran que estos gravámenes, los cuales pesan más fuertemente sobre aquellas secciones de la población con ingresos pequeños, debieran ser suprimidos. Por otro lado, el Congreso de las Trade Unions, en nombre de las Trade Unions en general, piensa que la financiación por el paciente de las prescripciones médicas despoja a los asegurados de uno de los derechos que han venido gozando durante más de cincuenta años. Si el Gobierno, como ha sugerido el Ministro de Sanidad Pública, ha tomado estas medidas por la evidencia del abuso, la corrección de tales abusos podría llevarse a cabo mediante un control de las prescripciones médicas impuesto sobre los propios doctores; tal es el criterio defendido por el Congreso de las Trade Unions.

EL SEGURO NACIONAL.

El marco administrativo, como puede deducirse del siguiente diagrama, es extraordinariamente sencillo.

Tribunal Superior.

El Ministro.

Comité de Consejo o Junta Asesora del Seguro Nacional.

Delegado del Seguro Nacional.

Oficina Central.

Regional.

Inspectores.

Tribunal de Apelación Local.

Oficina Local.

Asegurados.

Junta Asesora Local.

Como en cualquier otro sistema de Seguro, los beneficios y prestaciones están en cierto modo en relación con las contribuciones; esto no quiere decir que cada individuo que participa como asegurado en un esquema de Seguros sociales podrá ajustar sus primas a aquellos riesgos que considera que más le pueden afectar. Inevitablemente, en todo sistema de Seguros sociales existe una comunidad de riesgos mucho mayor que la que pueda existir en cualquier otra clase de Seguro.

Las dos piezas financieras más importantes del Seguro Nacional británico son el «National Insurance Fund» y el «National Insurance Reserve». Su solvencia y consolidación financiera dependen de las relaciones que se hayan establecido entre prestaciones y cotizaciones. Por el momento, ambos fondos se encuentran y gozan de una posición financiera bastante estable, ya que durante los años de guerra y durante todo este período de postguerra las prestaciones que se han pagado en concepto de «subsidio de paro» han sido casi nulas, lo que ha permitido la formación de grandes masas de reservas.

La proporción de la Renta Nacional que ha sido dedicada a fines del Seguro Nacional ha sido calculada en el 5 por 100

del mismo; la cantidad total que ha sido anticipada para fines del Seguro Nacional puede desglosarse en la forma siguiente:

PAGOS	Millones de libras	INGRESOS	Millones de libras
Coste total del Seguro Nacional, 1948.....	454	Contribuciones de:	
		<i>Personas aseguradas</i>	177
		<i>Empresarios</i>	138
		<i>Tesoro</i>	82
			397
		El déficit debe ser cubierto con:	
		<i>El Fondo de Reserva</i>	21
		<i>Subsidio del Tesoro</i>	36
	454		454

La parte del Tesoro es de 118 millones de libras, o sea, aproximadamente, una cuarta parte de la contribución total. Se espera que las aportaciones del Tesoro aumenten durante un período de treinta años a 416 millones de libras, aumento debido a las cantidades que son requeridas por los titulares de pensiones o subsidios de vejez.

ACCIDENTES DEL TRABAJO.

La Ley de Accidentes del Trabajo establece un Fondo Nacional de Seguros de Accidentes, en el cual habrán de ingresarse todas las contribuciones recaudadas, tanto de los empresarios como de las personas aseguradas, y las asignaciones que se reciban a cuenta del Tesoro. La situación del Fondo en el correspondiente año es como sigue:

GASTO CALCULADO	INGRESO CALCULADO		
	Personas aseguradas	Empresarios	Tesoro
L. 29.000.000	L. 12.000.000	L. 12.000.000	L. 5.000.000

BASES FINANCIERAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Existe una tendencia muy generalizada a olvidarse del coste de la Seguridad Social. La razón de este lapsus mental consiste en desligar la Seguridad Social de la Renta Nacional; es decir, que la idea de financiación de cualquier sistema de Seguridad Social puede llevarse a cabo presionando el clásico botón de los impuestos.

El hecho de que el Estado obtiene sus fondos de la riqueza producida por la Comunidad, como un total, suele no tenerse en cuenta. La parte que el Estado destina a cualquier esquema de Seguridad Social se encuentra condicionada al ingreso que el Estado recibe de la Comunidad. Si la Renta Nacional es aumentada, el Estado puede, consiguientemente, aumentar la parte de su ingreso, y de esta forma contribuir generosamente a los fondos de Seguridad Social. El éxito financiero del sistema de Seguridad Social depende, en una primera parte, de la relación que haya sido establecida entre contribuciones y beneficios, esto por lo que respecta al aspecto interno o régimen financiero del Seguro; pero también, y de una manera muy singular, depende de la forma en que la política social sea referida y ajustada a las condiciones económicas. El poder variar las contribuciones del Seguro como medio de estabilizar el empleo ha sido reconocido por la Sección 3.ª del National Insurance Act. Lo que implica, en cierto modo, una forma de reconocer la función económica de estas tarifas, al mismo tiempo que se acentúa la reciprocidad de relaciones que existe entre la política económica y la social; en una palabra, cómo la política social puede influir en la económica, y viceversa.

Anteriormente hemos señalado el carácter compensatorio que tiene o puede tener la Seguridad Social cuando es administrada cíclicamente, y posteriormente hemos visto cómo la

Renta Nacional gradúa la Seguridad Social. Si a la política económica le corresponde la determinación del volumen de la Renta Nacional, a la política social le corresponde la distribución de ese ingreso, fijar el número de partes y la combinación óptima distributiva en relación con la maxificación de la Renta. Esa combinación viene determinada por una compleja serie de circunstancias, tales como el ciclo económico, necesidad de mantener un régimen de exportaciones, amenazas a la paz, etc.

INCIDENCIA DE LAS CONTRIBUCIONES DE LOS SEGUROS SOCIALES.

Al estudiar el impacto producido por las contribuciones o cuotas de los Seguros sociales, hemos de distinguir entre las contribuciones o cuotas de los patronos y las de los trabajadores. Aunque han sido clasificadas las cuotas que estos últimos abonan al Estado en concepto de Seguridad Social, como impuestos directos, dado el carácter obligatorio de las mismas, no obstante, no tienen el mismo efecto que un impuesto de igual magnitud, ya que es presumible que, en ausencia de un sistema de Seguros estatales, la mayor parte de los trabajadores no se asegurarían contra los mismos riesgos y por tarifas aproximadamente iguales. De esta forma, la distribución del desembolso familiar pudiéramos decir que no se altera por la existencia de los referidos Seguros sociales obligatorios. De todas formas, es posible hablar, como señala U. Hicks en su libro *Public Finance* (6), del efecto regresivo que las contribuciones tienen sobre el ingreso, especialmente en el de los trabajadores. Como señala Hicks, ese grado de incidencia habrá de dejarse sentir en una forma mucho más depresiva sobre los trabajadores no especializados que sobre los trabajadores calificados, y estará en relación con la tarifa de salarios que perciban.

(6) URSULA HICKS: *Public Finance* (1948), pág. 300.

Económicamente, el efecto de la cuota del patrono es mucho más interesante. La cotización de los Seguros sociales equivale en este caso a un aumento en la nómina de los salarios. Este aumento tiende a ser transferido al precio de venta; sin embargo, esto no quiere decir que dicho aumento ha de dejarse sentir forzosamente sobre los precios del producto; el que dicha cantidad se desplace a los precios depende, en cierto modo, del control que la autoridad central mantenga sobre los precios, ya que las cantidades que el empresario paga en concepto de Seguro pueden ser abonadas a cargo de beneficios, adoptando en este caso las «cuotas» la forma de impuesto sobre la renta; lo contrario equivale a haber desplazado sobre el consumidor, que en este caso puede ser el trabajador, la parte que corresponde pagar al empresario. Este es un problema que deberá ser estudiado en conexión con el resto de la política económica, ya que a veces no procederá disminuir la eficiencia marginal del capital, o, por el contrario, puede ser aconsejable el alentar la propensión al consumo como medio de estabilizar un determinado período económico; en ambos casos, las decisiones que se adopten habrán de ser tomadas en relación con todo el complejo económico.

Si analizamos los efectos que las contribuciones de los Seguros sociales pueden tener en relación con la Balanza Comercial Exterior, las conclusiones a que llegaremos no serán, por cierto, muy alentadoras. No cabe duda que toda contribución que se traduzca en la realidad en un alza en los precios de las mercancías dedicadas a la exportación, o en los productos que integran estas mercancías, se dejará sentir en la forma de reducciones de las cuotas de exportación, si no se pone en acción alguna forma de subvención o se tiende a reducir los beneficios correspondientes a las industrias de exportación. No obstante, pueden existir una serie de circunstancias, tales como las que el comercio exterior británico ha atravesado durante el período de la posguerra, en el que cual-

quier mercancía es vendida a cualquier precio y en cualquier momento. La ausencia de la competencia alemana y japonesa no cabe duda que ha favorecido el comercio exterior británico y ha neutralizado el impacto que los actuales costes de Seguridad Social pudieran haber ejercido sobre las partidas de exportación. Por otro lado, la distribución de los fondos sociales en forma de beneficios y prestaciones en metálico ponen a disposición de extensas capas de la población un fuerte poder de compra, estimulando las importaciones. En un país como la Gran Bretaña, donde las importaciones integran un 20 por 100 del consumo, los cambios que se hagan en los Seguros sociales habrán de tenerse muy en cuenta. No puede olvidarse que la Gran Bretaña es un país que necesita importar casi todo lo que se refiere a productos alimenticios y una buena parte de sus primeras materias, siendo así que el poder adicional de compra, que ha sido puesto en las manos de la clase trabajadora en virtud de la nueva política distributiva laborista, demanda mercancías y utilidades que no son producidas en el país, lo que impone una política de severo y constante racionamiento sobre los artículos de primera necesidad.

Todo ello pone de manifiesto el carácter trascendental y cíclico de todo el sistema de Seguridad Social, y cómo, de no ponerse en acción medidas complementarias y de control, puede evaporarse todo el efecto beneficioso que se deriva de los sistemas de Seguridad Social.

LOS CICLOS ECONÓMICOS Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

La pieza complementaria más importante y el remache esencial de la Seguridad Social y, por ende, del sistema económico en general lo constituye una política fiscal, sabia y austeramente manejada. La política fiscal, junto con el cuadro de efectos que se deducen del sistema de Seguridad Social, constituyen, o pueden constituir, la forma más adecuada de

reducir a un mínimo las fluctuaciones cíclicas. A través, pues, de la política fiscal se puede alentar y elevar el ahorro, disminuir el consumo, y viceversa. No todos los impuestos, claro está, producen el mismo efecto: éste varía y depende de las circunstancias y condiciones económicas; en una palabra, de la conducta del ciclo.

La necesidad de fijar un plan para variar los tipos del impuesto, según las diversas fases del ciclo, es un requisito que se ha hecho esencial en toda política que pretenda mantener una línea determinada y fija de *standard* mínimo y de ocupación plena de recursos. En la práctica, son pocas las clases de impuestos que pueden hacerse variar con rapidez. La manipulación eficaz de los impuestos, tanto en las nóminas como en las ventas, combinándoles y poniéndoles en relación con las necesidades del ciclo, no es una tarea que esté exenta de dificultades.

Teniendo en cuenta el carácter deflacionista que los impuestos y las contribuciones de los Seguros poseen, no cabe duda que en ciertos momentos del ciclo pueden actuar estos impuestos de una forma beneficiosa, especialmente cuando se trata de un período de auge inflacionista.

La idea expuesta por Keynes en su libro *How to Pay For the War*, o sea la de establecer un plan de pagos de salarios diferidos, ha sido utilizada por Hansen para los impuestos y contribuciones de Seguros. Supongamos que el impuesto sobre la nómina se aplica a un tipo elevado durante la segunda mitad de un período ascendente: a medida que nos aproximamos al máximo del auge se elevará progresivamente el impuesto. La recaudación de impuestos cesará por completo tan pronto como se ponga de manifiesto que se ha alcanzado un punto de cambio. En el momento en que el proceso de baja se encuentre en camino, y se corra el riesgo de una deflación acumulativa, deberá darse salida a los fondos recaudados, inyectándoles nuevamente en el torrente circulatorio

de la Renta Nacional. De esta forma se habrá conseguido el efecto compensatorio a que antes habíamos aludido, habiéndose puesto a salvo la efectividad de todo el sistema de Seguridad Social.

De cuanto acabamos de exponer se desprende la siguiente línea de conclusiones. En primer lugar, el sistema de Seguros sociales y, de una forma especial, el Seguro de Paro no solamente realizan su clásica función social, ofreciendo ayuda y sostén a aquellos que por las más variadas causas así lo demanden, sino que, al mismo tiempo que cumplen esta importante función, llevan implícita una función económica no menos trascendente; es decir, a través de los cuadros de prestaciones y de beneficios de los diferentes Seguros, se va realizando la importante tarea de dispersar y equilibrar el poder de compra entre la clase trabajadora. A veces será aconsejable aumentar los referidos cuadros de prestaciones de los distintos Seguros, para cerrar así ese margen diferencial que con frecuencia se presenta entre «producción» y «consumo». En otras, por el contrario, aumentar la «propensión del consumo» sería notablemente perjudicial, y en este caso los cortes en las prestaciones y beneficios se imponen como la forma más conveniente de combatir un determinado período de auge inflacionista. En ambos casos, no debe perderse de vista el carácter e importancia del ciclo económico.

En un país donde los factores internacionales tienen una importancia tan decisiva, como en la Gran Bretaña, los planes de Seguridad Social están sujetos, si no a un estado de transitoriedad, sí a uno de continua revisión; por ello, no podemos extrañarnos de la llamada «política de marcha atrás» que en materia de Seguridad Social ha dado la Gran Bretaña en estos dos últimos años (7).

(7) En virtud de la Ley de 22 de junio de 1951, son reducidas las contribuciones del Tesoro. En la actualidad, los suplementos del Tesoro se han fijado en ocho peniques. De la misma forma, y por disposición de julio de 1951, los

Las nuevas reducciones impuestas por el nuevo lord Chancellor sobre ciertas prestaciones del Seguro de Enfermedad han obedecido a las especiales circunstancias económicas determinadas por los «planes de rearme». La conducta de Mr. Bevan es un tanto injustificada e impropia, al intentar defender en toda su pureza las líneas de Seguridad Social implantadas en 1948.

En una palabra, como resumen de cuanto acabamos de exponer, podemos decir que la política social está encargada de determinar la forma en que habrá de repartirse la riqueza nacional entre aquellos que han contribuido a realizarla y aquellos que por circunstancias especiales, y por causas que no vamos a repetir, son llamados al reparto sin haber contribuido al producto nacional. La filosofía política de cada Estado determinará en todo momento los principios distributivos que habrán de aplicarse a la Renta Nacional, y describirá, según sus puntos de vista, la llamada «Justicia distributiva», pero no podrá perder por mucho tiempo de vista todo el complejo económico circunstancial, el punto y forma del ciclo económico, si no quiere ver cómo los principios de esa filosofía política, al mismo tiempo que su propia justicia distributiva, son devorados por las especiales circunstancias de las crisis económicas. De lo que se deduce que existe una estrecha conexión entre lo social y lo económico, no pudiéndose hablar de subordinación ni de primacía, sino más bien de interdependencia.

La Seguridad Social cumple, al mismo tiempo que atiende a todos aquellos que demandan su ayuda, una función económica que puede equipararse a la función que desempeña el consumo en el sistema económico, y por ello puede, en compañía siempre de la política fiscal, contribuir a maximizar la

asegurados tienen que abonar la mitad del coste de ciertas prescripciones sanitarias (dentaduras, gafas, etc.).

Renta Nacional, al mismo tiempo que la Renta Nacional, y según la aplicación y distribución que se haga de la misma, puede maximizar los efectos de la Seguridad Social.

TRABAJOS CONSULTADOS

- LAWRENCE R. KLEIN:** *The Keynesian Revolution* (1950).
DUDLEY DILLARD: *The Economics of J. M. Keynes* (1950).
SEYMOUR E. HARRIS: *The New Economics. Keynes' Influence on theory and Public Policy* (1949).
Readings in the theory of income Distribution. American Economic Association Series (1950).
LORD BEVERIDGE: *Full employment in a free Society* (1945).
J. M. KEYNES: *The General Theory of employment interest and money. Action against Unemployment.* International Labour office. Geneva, 1950.
FRYER: *Introduction to Income Tax* (1949).
National and International Measures for full Employment. United Nations (1949).
A Review of the first year's working the National Health Service Act in Great Britain (1950).
URSULA K. HICKS: *Public Finance* (1948).
ALVIN HANSEN: *Política Fiscal y Ciclo Económico* (1948).
MR. COLIN CLARK: *Wages and Income in the United Kingdom since 1860.*
DAVID D. MARSH: *National Insurance in Great Britain.*
MANUEL DE TORRES: *Teoría de la Política Social.*

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO CIENCIA

por *José Pérez Leñero*

El entendimiento humano no descansa en la posesión quieta y pacífica de la verdad. Necesita vivirla, construirla y acoplarla a sus otros conocimientos: es estructural y armónico, y tiende, por tanto, a la sistematización, como medio para construir la ciencia de sus conocimientos.

El contenido de la Seguridad Social es todavía elemental en cuanto a su doctrina; pero no lo es tanto, que no ofrezca al entendimiento materia suficiente para una sistematización científica con su unidad, sus principios generales y su metodología más o menos propios y exclusivos. La Seguridad Social no puede limitarse al conocimiento sucesivo de los planes o legislaciones, ni tampoco a meras teorías económicas o a simples doctrinas políticas o sociológicas. Ha de tener su unidad propia y su verdad específica.

1. UNIDAD Y VERDAD CIENTÍFICA.—La unidad es, desde luego, el primer presupuesto de toda ciencia. No es que la «ciencia» sea una o múltiple, pues este enunciado resulta absurdo, como es absurdo decir que el universo es uno o múltiple, ya que, según el ángulo en que nos coloquemos, ha de resultar uno o múltiple. Lo que sucede es que reduciendo la ciencia a la unidad, o sea comprendiendo el universo de manera sintética, orgánica y funcional, tenemos un procedimien-

to de enorme ahorro mental, pudiendo de esta forma actuar de manera unitaria y orgánica sobre nuestro medio (1).

No ha de olvidarse que la ciencia tiende más a la unidad a medida que es más múltiple. Los esfuerzos por sintetizar se corresponden estrechamente con los esfuerzos por analizar; y a las grandes síntesis actuales corresponde una división del trabajo científico llevado hasta un grado inverosímil. La verdad y centralización de la ciencia dependen de la abundancia de conocimientos, y viceversa.

Es lo que se observa en la evolución histórica de la Previsión, como antecedente de la Seguridad Social. La acumulación de datos estadísticos sobre riesgos ha desembocado en leyes estadísticas, y de éstas se ha pasado a las leyes actuariales. En otros aspectos de la Seguridad Social, la observación de fenómenos sociales debidos a la miseria ha creado esas síntesis que llamamos leyes sociales.

Los hechos, por individuales que sean, tienen mutuas afinidades que la inteligencia descubre y agrupa como aspectos fragmentarios y comunes a todos ellos. Esa síntesis no es subjetiva, sino basada en la realidad observada. Por eso, es predecible del objeto real esa unidad mental, en la que convienen una pluralidad de objetos concretos afines entre sí (2).

La tarea de reducir la ciencia a la unidad tiene, pues, la ventaja de permitirnos actuar científicamente, de manera orgánica; pero aquí se ve cómo para una actuación humana, total y unitaria sobre el medio, se precisa una concepción sintética, que englobe todos los aspectos del hombre y su medio, y que rebase al propio tiempo el molde estrictamente científico para acomodarse a esa variedad. La ciencia, como análisis

(1) RICKERT: *Ciencia cultural y ciencia natural*. Madrid (Ed. Austral), páginas 97 y 104.

(2) MAX WEBER, en «Estudios sobre teoría de la ciencia» (1921). Recoge la numerosa bibliografía sobre este tema de la ciencia, suscitado en su relación con la filosofía, en la segunda mitad del siglo pasado. Cfr. KLIMKE: *Historia de la Filosofía* (tra. esp.). Madrid, 1947, pág. 794.

y método, y la capacidad artística, como sentimiento para captar el universo como síntesis, son igualmente necesarias para tal labor. De aquí que los reformadores sociales tengan mucho de artistas que presienten ese universo ideal del futuro. Y eso es precisamente la Seguridad Social: una concepción ideal del mundo social futuro. Hay que tener en cuenta todos los aspectos para esta labor total y saltar sobre los círculos y límites antiguos, considerando las divisiones en ciencia, arte, etc., como de valor puramente teórico y metodológico (3).

Pero esa unidad, al ser adquirida y no substancial, es señal de que es resultante de elementos tendentes a esa misma unificación; por eso, toda ciencia que es objetivamente síntesis y unidad, es al propio tiempo subjetivamente considerada, análisis y fraccionamiento, especialización y atomización.

Representa el conocimiento científico un proceso de crecimiento, cuyos límites son, de un lado, la unidad cada vez más sintética del conocimiento, y, por otro, la difícil fijación de su profundidad analítica. El entendimiento científico descubre esa unidad, no la hace. La ha hecho la naturaleza física en las ciencias naturales, y la ley de la vida en las políticas y sociológicas, de las que es una rama la Seguridad Social.

Esta es una institución, una idea múltiple y compleja, emanada de los deberes y derechos del hombre y de la sociedad. Es el acoplamiento y conjunción armónica de todos esos múltiples y mutuos derechos y deberes. Ese acoplamiento dice, ya de por sí, una unidad basada en leyes sociológicas, económicas, antropológicas, jurídicas, etc.

Esta unidad se exterioriza en toda ciencia en la verdad científica. Es esta verdad la que constituye el fin y meta última de ese camino o método que estudiamos. No precisa determinar que lo que principalmente interesa es la verdad obje-

(3) FOCH y GOTTL: *Zur Socialwissenschaftliche Begriffsbildung*. «Arch. f. Sozialw. u. Sozialp.», 23 (1906), 24 (1907), 28 (1911).

tiva, aunque no neguemos la existencia de la subjetiva o paralogismo.

Podemos resumir en las siguientes reglas la marcha que se ha de seguir en la conquista de la verdad científica dentro de la Seguridad Social.

a) Observación de los hechos y datos demostrados, a favor de métodos determinados y claros de gran precisión. El espíritu humano descansa en la precisión de su conocimiento: es el ideal, cuando es legítimo. Pero, en cambio, cuando esa precisión es ilegítima o falsa, produce, desde el punto de vista del conocimiento, efectos funestos; oculta hechos, desfigura o falsea interpretaciones, detiene la investigación, inhibe la profundización, y sus resultados son, en consecuencia, falseantes e inhibitorios (4). b) Comparación con otros hechos demostrados de distinto orden dentro de la vida social y política de esos mismos hechos que conocemos por otra vía. c) Crítica y eliminación de las hipótesis erróneas, y elaboración de una interpretación racional de los hechos, en cuya virtud éstos queden subordinados a una ley general. d) Comprobación de la hipótesis mediante nuevas observaciones, y su sustitución, apenas veamos no se halla conforme con otra realidad más comprobada (5). e) Aplicaciones y ramificaciones que se siguen de la hipótesis, convertida ya en verdad firme, a otras esferas del saber, para de esa manera aprovechar su verdad para el hallazgo de otras hipótesis más universales (6).

De aquí se deducen los caracteres esenciales de la Seguridad Social como ciencia: unidad de conocimientos humanos y sociales basados en la técnica fiscal, actuarial y estadística. Es, en consecuencia, una ciencia humana, social y técnica.

(4) ABEL REY: *La filosofía moderna*. Buenos Aires, pág. 19.

(5) JAMES JEANS: *Nuevos fundamentos de la Ciencia*, pág. 46. RAMÓN Y CAJAL: *Reglas y consejos sobre investigación científica* (7.ª ed.). Madrid, páginas 178 y 179.

(6) JACOB VON UEXKULL: *Ideas para una concepción biológica del mundo*. Madrid, 1943, pág. 19.

2. **LEYES Y PRINCIPIOS GENERALES.**—Esta unidad de la verdad científica se exterioriza en la formulación de leyes y principios fundamentales que inspiran todo su contenido. También la Seguridad Social, como tal ciencia, los tiene.

Pero la Seguridad Social puede considerarse intencionalmente, a pesar de esa unidad real, como complejo de ciencias particulares. Se pueden, en consecuencia, distinguir varias categorías de leyes y principios generales correspondientes a cada una de esas ciencias particulares, de que se vale la Seguridad Social para la ejecución de su fin general.

Se vale del Derecho; y como ciencia jurídica, en ese aspecto fragmentario, tiene sus leyes jurídicas (integridad, universalidad, etc.), que estudiaremos en otra ocasión. Se vale de la Economía; y como ciencia económica, en este aspecto, tiene también sus leyes económicas sobre las rentas, los salarios, la producción, la redistribución de la riqueza etc. Se vale igualmente de la Técnica actuarial y sanitaria; y en ese aspecto las leyes de esas ciencias son también leyes y principios de la Seguridad Social.

No son, sin embargo, estas leyes y principios los que hacen la unidad científica superior de la Seguridad Social. Esta, como ciencia independiente, tiene sus leyes y principios propios, distintos, aunque no contradictorios, de los que rigen esas otras ciencias particulares, de las que se vale como instrumento para sus fines (7). A estas leyes y principios nos referimos aquí: podemos sintetizarlos en los siguientes:

a) *La Ley de la vida humana.*—Toda la Seguridad Social gira alrededor de este concepto metafísico de la vida humana. Si la Seguridad Social es para el hombre, se ha de fundamentar necesariamente en su naturaleza. Esta no tiene su fin y orden natural en la miseria y en la necesidad: si éstas sobrevienen, ha de buscarse sus causas fuera de ella.

(7) AZNAR, S.: *Los Seguros Sociales. En busca de sus principios*, pág. 87.

Consustancial es su tendencia a la felicidad, enemiga de la miseria; felicidad adquirida con su propio trabajo, para el que igualmente ha sido destinado por su propia naturaleza. En consecuencia, es en el trabajo en donde el hombre ha de tener el fundamento y la razón para su defensa contra la infelicidad y la miseria.

También en la naturaleza humana encontramos señalado el medio e instrumento de esa defensa. La previsión es un acto demostrativo de la inteligencia humana. Fundamentalmente, consiste en la preconización de hechos futuros en orden a regular los actos presentes. El hombre, aun dentro de la cortedad de su inteligencia y las obscuridades que el tiempo y el espacio ponen a su conocimiento, prevé por inducción el futuro. Refleja así su inteligencia, aunque en un grado limitadísimo, la presciencia de la inteligencia divina; ésta es visión, al contrario del conocimiento humano, que es fruto y elaboración de la ciencia, y, como tal, basada en una certeza relativa.

La previsión es al propio tiempo un signo de progreso colectivo e individual. El hombre y la sociedad, cuanto más previsores, son más perfectos. El hombre, al prever los acontecimientos, adquiere mayores fuerzas de entendimiento y voluntad para enfrentarse con el actual batallar de su vida. Solamente el hombre inferior se deja sorprender por el futuro, encontrándose así desarmado por defecto de su inteligencia. Luchar sólo con el presente es de mentalidad rudimentaria, y es, al propio tiempo, labor fácil, ya que el momento presente es unidad fugitiva, que apenas si existe y deja huellas en la mecánica de la vida (8).

Pero la inteligencia humana encuentra aún, para este luchar diario y actual, las fuerzas y energías en la previsión. Cuanto más limitada es y menos prevé del futuro y sus espe-

(8) LÓPEZ NÚÑEZ: *Ideario de Previsión Social*. Madrid, 1943 (2.ª ed.), página 32.

ranzas, más se acobarda con la adversidad presente. Cuanto mejor se conoce el futuro, menos importancia se da al presente: por eso en Dios la paciencia es eterna, porque su visión se adentra en el futuro.

Toda esta actividad previsora e intelectual tiene en el hombre un gran impulso y fuerza, ciega en sí, pero, por eso, más fuerte: el instinto de conservación, común a todo ser vivo. Este instinto alcanza en el hombre, al ponerse al servicio de su inteligencia, sutileza y arte más eficaces que en otros órdenes de la vida. Y una de esas artes, producto de su inteligencia y emanada de su propia naturaleza, es la previsión de la Seguridad Social.

Esto en relación con el contenido de defensa y protección de la Seguridad Social. En cuanto a su parte positiva, de mejoramiento y elevación progresiva de su nivel de vida, también encontramos en la naturaleza del hombre su ansia de ambición y superación, siempre crecientes, consubstancial a su psicología.

b) *La Ley de la Sociedad.*—Es, en última instancia, también ley de vida humana, ya que el instinto asociativo del hombre arranca de su propia raíz biológica. Sea el de reproducción o el de lenguaje el impulsor, el hombre tiende naturalmente a la Sociedad, actualizando ésta su tendencia instintiva por su libre voluntad y determinación.

Por eso, la Sociedad y el Estado, aunque productos naturales, lo son a través de la libre actividad del hombre. La Sociedad y el Estado constituyen así una dimensión ontológica del ser humano; son algo fundado en la más íntima entraña del hombre. De esta suerte, el Estado constituye un producto de la naturaleza, no en el sentido de algo emanado directamente de ella, sino de algo que hacen los hombres en virtud de los más hondos y consubstanciales impulsos de su ser.

La sociabilidad adopta en el hombre formas variadísimas, desde las simples reglaciones interindividuales cooperantes en

una Mutualidad hasta el Estado o Sociedad superior reguladora de las normas políticas positivas superiores, pasando por la familia y las asociaciones profesionales.

Para dar unidad a todo este conjunto de individuos y de sociedades que componen el conglomerado de «Comunidad», hemos de buscar la doctrina del fin general de ésta. La conciencia humana nos lo señala, sancionándolo la razón, en el bien común.

La Encíclica *Divini illius Magistri* (1929) lo define con claridad y orden admirables. «El bien común de orden temporal consiste en la paz y seguridad, de que las familias y cada uno de los individuos pueden gozar en el ejercicio de sus derechos, y, a la vez, en el mayor bienestar material y espiritual que sea posible en la vida presente, mediante la unión y la coordinación de la actividad de todos.»

No puede ser mayor la identificación con los fines antes estudiados de la Seguridad Social.

Como fundamentos o presupuestos de este bien común y, por su medio, como los de la Seguridad Social, podemos señalar, con Larraz (9), los siguientes: a) La justicia, como valor básico determinante de los derechos individuales y sociales. b) La seguridad del orden comunal. c) La utilidad económica comunitaria; y d) La eficiencia moral comunitaria.

De la justicia se deducen los fundamentos jurídicos de la Seguridad Social; de la seguridad del orden comunal, los sociológicos; de la utilidad económica, los económicos, y de la eficacia moral, los antropológicos y metafísicos. La paz, objetivo último y final de la Seguridad Social, queda subsumida de este modo, en estos cuatro valores, de los que no es sino deducción y consecuencia.

La Sociedad da al hombre, aun en la adquisición de sus fines individuales, medios que no se encuentran en la soledad

(9) LARRAZ, J.: *La meta de las Revoluciones*. Madrid, 1946, pág. 138.

y aislamiento. Por eso el hombre, llevado por su instinto, busca en la sociedad esos medios que sólo la Sociedad puede proporcionarle para alcanzar sus propios fines individuales y metafísicos.

c). *Ley del progreso.*—También en la naturaleza humana encontramos el fundamento de esta ley del progreso. El hombre tiende a la perfección y al avance; y la Sociedad es igualmente perfeccionamiento y progreso del hombre (10).

La Historia es, para Toynbee, una sucesión de ciclos en que los pueblos y las civilizaciones ascienden y progresan. Cuando pierden ese impulso hacia arriba, decaen, mueren, y otros pueblos, otras civilizaciones, los suceden.

Pero no es el mero programa técnico y material el que satisface estos anhelos del hombre y de la sociedad, sino el interno, basado en la libertad, también interna. La Ley del progreso ha sido objeto de continuos estudios por filósofos de todas las tendencias y categorías (11). Pero fué en el siglo XVIII, con el resurgir de la filosofía de la Historia, cuando adquiere nuevo auge por el impulso adoptado por los idealistas alemanes.

Esta libertad que aquí propugnamos, pura derivación de la justicia, es la que proclama Roosevelt, desarrollada en sus famosas cuatro libertades.

Por eso, el progreso, sólo en cuanto garantice esta libertad, puede valorarse para la Seguridad Social. A lo largo de la Historia vemos que no coinciden siempre esos momentos.

(10) El Marxismo ha defendido siempre como uno de sus primeros postulados este desarrollo necesario del organismo social hacia una meta específica y más perfecta. Su fallo y contradicción está en no reconocer que ello implica la existencia de una causa formal de tal determinación, una inteligencia creadora que dirige el progreso del mundo. Así se lo advierte al Marxismo el propio Bertrand Russell en *Liberty to Organization*, New York, 1934, pág. 195.

(11) MAEZTU, R.: En *La crisis del humanismo*, que en la edición inglesa se titula *Authority, Liberty and Function*, aborda ampliamente este tema, lo mismo que en *Defensa de la Hispanidad*, ya que fué una de sus preocupaciones más trascendentales.

En los trece siglos que median entre el comienzo de nuestra cultura y la llamada por Toynbee la «Industrial revolution», el progreso técnico avanza poco en algunos períodos, en los que precisamente esa libertad adquirió, si no grandes alturas, sí, al menos, mejores que las técnicas. Así Belloc no ha vacilado en decir de la Edad Media que era una Sociedad en la que «la miseria y la inseguridad del proletariado eran desconocidas», y Marx habló igualmente en su obra fundamental de «las garantías de existencia que ofrecían las antiguas instituciones feudales» (12).

Pero, de todos modos, nunca desdeñó Europa el principio de protección de mínimo de vida, presupuesto indispensable para que florezca esta libertad. Vives la proclama en pleno siglo XIV, y su obra influye en la legislación inglesa de pobres, modelo para las restantes europeas.

La variación está en las instituciones puestas al servicio de este principio. El capitalismo liberal supone un duro golpe al principio del mínimo vital y una reafirmación del progreso social: desaparecen los gremios, se prohíben las asociaciones obreras, la contratación laboral queda sin control y garantía, y empieza el paro obrero, debido, en parte, a estas causas, y, en parte, a la maquinización. Como contrapartida a todo esto, nace, a fines del siglo XIX, en Alemania la «Socialpolitik», como instrumento del progreso social.

Pero la Ley del progreso pide algo más que la promulgación del mínimo vital; exige que su contenido crezca en proporción a la mayor productividad del trabajo humano. El principio del mínimo vital ha de concebirse dinámicamente para que todos sean partícipes del progreso económico: éste, actualmente, es considerablemente mayor, debido al progreso técnico; y para poner en proporción a ellos el progreso social, es por lo que ha surgido la Seguridad Social, hija de aquella «Socialpolitik» alemana.

(12) Citados por LARRAZ. o. c., pág. 165.

d) *Ley económico-matemática*.—Las anteriores leyes son al propio tiempo causas, en su más estricto sentido filosófico. Esta ley económico-matemática, que ahora estudiamos, lo es en sentido restringido y limitado, aunque merezca también el calificativo de verdadera ley (13).

La Seguridad Social, como luego veremos más detenidamente, se funda y actúa en un orden estrictamente económico; más aún, es substancialmente una ciencia económica. Por eso, las leyes de esta última lo son también de aquélla, no solamente en el sentido fragmentario que dimos antes a las leyes jurídicas, históricas, etc., sino en el general y principal.

La Economía se ocupa de los móviles que actúan en los miembros de una comunidad cuando tratan del mejor aprovechamiento de sus recursos materiales. El economista investiga esos móviles y sus resultados, con el fin de llegar al conocimiento y agrupación científica de un número determinado de hechos, que, agrupados sistemáticamente, son el fundamento para sus proposiciones generales, que se denominan «leyes económicas». Estas han de distinguirse de las ordinarias, que son las reglas de conducta impuestas por el Estado. Aquéllas señalan solamente una tendencia y están sujetas a variaciones motivadas por las circunstancias.

Los móviles humanos y sus actividades se extienden tan ampliamente, que su investigación racional ha dado origen a la llamada Ciencia Social. La Economía es una rama de esta ciencia, y sus leyes, leyes sociales que se refieren a un aspecto determinado de ella.

La «Ley Social» es la norma de conducta probable de un grupo de personas ante determinadas motivaciones (14). «Le-

(13) ZUMALACÁRREGUI, J. M.: *La Ley estadística en Economía*, pág. 93. En la página 50 estudia la distinción entre leyes en la economía y leyes de la economía, de singular interés en este caso.

(14) BALMES: *Filosofía fundamental*. «Obras completas», Barcelona, 1925, tomo IV, pág. 361, vol. XIX. Estudia este complejo problema entre la causalidad final y la moralidad del hombre que implica siempre libertad.

yes económicas» son aquellas leyes sociales que se refieren concretamente a móviles y actividades referentes a negocios corrientes de la vida. «Leyes científicas» son las que fijan determinados efectos como consecuencia de determinadas causas.

Al economista le interesa tan sólo la conducta individual en cuanto parte o manifestación de un grupo social. De su actitud actual pretende deducir su actitud probable futura, y de su conducta individual, deducir la social o colectiva (15).

La Economía, adelantándose al progreso de otras ramas de la ciencia social, mide más o menos exactamente, muchos de los móviles de las actitudes que estudia. Puede calcular la intensidad del impulso que mueve a un hombre afanoso de prosperidad material respecto al ahorro y respecto a la inseguridad futura; puede medirse la intensidad del deseo de poseer un objeto relacionado con el dolor que le proporciona la pérdida de un bien actual. Estos, entre otros muchos problemas económicos medidos por las leyes económicas, son igualmente fenómenos en los que se fundamenta la Seguridad Social. Esta, por lo tanto, queda subordinada en su eficiencia a esas leyes económicas.

Ahora bien, la ley económica tiene una expresión concreta en su formulación matemática. Aquélla se cumple exactamente siempre que se den exactamente las condiciones para las que es válida; aproximadamente, si las condiciones son aproximadas. La frecuencia con que se cumple una ley cualquiera es un problema de importancia relativa, según el punto de vista que se considere. Para el científico es de menor interés; la exactitud de una ley es una condición esencialmente cualitativa, sin que influya en ella la frecuencia con que se repite, que puede ser frecuencia tan sólo relativa (16).

(15) LEXIS, W.: *Zur Theorie des Massenerscheinungen in der Menschlichen Gessellschaft*, 1877. Sus descubrimientos sobre la duración normal de la vida humana son obra de gran valor para la fundamentación de la estadística actuarial.

(16) ZUMALACÁRREGUI: o. c.

Sin embargo, en la práctica, que es la que nos interesa en el problema de la Seguridad Social, es muy distinto el interés de una ley según el ritmo de sus frecuencias, que es lo que realmente limita y determina el grado de su aplicabilidad en un orden de utilización.

En este sentido, el problema viene a convertirse en un problema de estadística, basada en la probabilidad dada por el cociente que resulta de dividir el número de casos en que cada condición existe y un valor determinado por la totalidad de los casos observables (17). Por eso, esa expresión matemática de la ley económica, dada por la Estadística y la ciencia actuarial, es también ley fundamental de la Seguridad Social.

3. METODOLOGÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. a) *Concepto y caracteres generales*.—El método es el tercer presupuesto de toda ciencia. Si ésta consiste en la búsqueda de la verdad científica, tiene que ser un camino para llegar a ella.

Puede el método concebirse en un aspecto subjetivo u objetivo. El primero es el que nos da su etimología: *méthodus-secundum viam*, procedimiento a seguir para alcanzar un fin; según sea el fin, será distinto el método de investigación o enseñanza. En un concepto más objetivo, consiste en la investigación de las leyes generales de todas las reacciones humanas en relación con el medio. De este modo podría concebirse la metodología científica como una rama especial de la concepción general del universo (18).

Con esto, la ciencia investigadora, aquí la Seguridad Social, se convierte en un objeto de otra investigación. Por esto, la metodología de la Seguridad Social es de importancia trascendental para su estudio, ya que en nuestra posición frente al problema del método definimos, al propio tiempo, nuestra posición frente al contenido y esencia de la Seguridad Social.

(17) HOGBEN, L.: *La matemática en la vida del hombre* (tra. esp.). Madrid, 1942.

(18) POINCARÉ, H.: *Ciencia y método* (tra. esp.). Madrid, 1944, pág. 12.

Esta, como ciencia, es compleja y compuesta como antes dijimos: recibe su savia de diversos sectores de la actividad humana. Por eso su método no puede ser simple, sino complejo.

La Seguridad Social tiene elementos y fundamentos de carácter histórico, jurídico, sociológico, económico, etc.

El estudioso e investigador de la Seguridad Social investiga las leyes históricas y sociológicas para aplicar su origen y aparición: en esta investigación ha de aplicar los métodos históricos y sociológicos correspondientes. Al concretar la aplicación y organización de la Seguridad Social, ha de acudir a los métodos económicos y matemáticos, métodos distintos de los que usa como jurista al aplicar las normas positivas de la Seguridad Social.

Según esto, cada segmento, o si se quiere mejor, cada punto de estudio de la Seguridad Social tiene su método particular, que sólo se diferencia del general de cada uno de ellos en el objeto y contenido específico.

De todos modos, definida la unidad de la Seguridad Social como presupuesto necesario para su carácter científico, hemos de señalar también un método acomodado a esa unidad, que sea necesariamente un método simple.

El contenido de la Seguridad Social nos da su concepto, que, en relación con el método, podemos diferenciar de la siguiente forma: a) Conocimiento de los hechos y fenómenos provocadores del actual momento como causas de la exigencia y necesidad de la Seguridad Social (problema y método principalmente histórico y políticosocial). b) Conocimiento del momento actual como complejo de problemas y necesidades cuya solución se cree encontrar en la Seguridad Social (problema principalmente político y sociológico). c) Conocimiento de los medios técnicos para cubrir esas exigencias (problema y método principalmente jurídico, sanitario, actuarial, etcétera, según los medios y el momento de la aplicación).

b) *Técnica del método aplicable.*—A este contenido concreto de la Seguridad Social, en referencia con su método, hemos de señalar también una técnica concreta y específica de él.

El hombre de ciencia, al planear sus investigaciones, puede adoptar, en principio, tres métodos: el deductivo, el inductivo, o la unión de ambos.

Al emplear el primero, admite como axiomáticas determinadas proposiciones fundamentales. El razonamiento que arranca de ellas lleva nuevas proposiciones, aplicables a la solución de nuevos problemas, o que sirven como jalones en sucesivas investigaciones. Así, aplicándola a la Seguridad Social, sentado como axiomático que la miseria no es consubstancial al hombre, sino contraria a su naturaleza, o que la miseria es enemiga de la paz y bienestar social, el investigador puede deducir de esta general otras proposiciones más particulares y concretas, tales como: la miseria no se puede evitar sino a través de la previsión obligatoria o mediante una política de ocupación plena, etc.

El método inductivo intenta hallar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cómo puede probarse la veracidad de las proposiciones primitivas? El punto de partida consiste en la agrupación de un número de hechos relacionados con el problema que se trata de resolver. Estos hechos, clasificados y analizados, motivan una conclusión, y apoyándose en ésta, el investigador pasa a deducir conclusiones aisladas que, antes de ser admitidas como verdaderas, se contrastan, por comparación, con los resultados de observaciones hechas por el investigador mismo o por otras personas (19).

En ciencias económicosociales, a las que pertenece la Seguridad Social, se han de emplear ambos métodos combinados, a los que se asocia el trabajo estadístico. Una vez estable-

(19) FERREIRA, V.: *Nueva Lógica*. México, pág. 140.

cida una proposición concreta con el método anterior, se ha de pasar de nuevo al método deductivo para señalar la probabilidad de un hecho determinado en circunstancias dadas (20).

De todos modos, podemos sintetizar en algunas normas los fundamentos de este método mixto que ha de aplicarse en la determinación e individualización de los planes de Seguridad Social.

a') *Presupuestos básicos.*—Como presupuestos, más que como normas fundamentales, consignemos los siguientes conceptos: a'') El concepto y teoría del método de la Seguridad Social implica una actitud previa ante el problema de la esencia, origen y fin de la Seguridad Social. b'') El método de la Seguridad Social ha de ser estrictamente científico. c'') El contenido y naturaleza de la Seguridad Social excluye el modismo metodológico e impone un pluralismo o sincretismo metodológico. d'') El iusnaturalismo, como tendencia metodológica, es esencial a la Seguridad Social fundamentada en la justicia.

b') *Caracteres.* — Ya dentro de la formulación de los principios y normas fundamentales del método de la Seguridad Social, podemos sintetizar sus líneas generales en los siguientes principios axiomáticos: a'') El método de la Seguridad Social ha de ser de carácter objetivo y positivo, ya que aquélla se ha de acomodar a las condiciones particulares objetivas de cada nación o Estado. b'') Sin embargo, no excluye lo anterior la investigación de un mejoramiento basado en normas de justicia abstracta y general (*de lege ferenda*), siempre previo el mejoramiento del acondicionamiento objetivo de la vida social. c'') Pero la Seguridad Social, si ha de ser ciencia, no puede constreñirse a estos dos cometidos; tiene que integrarse en un todo armónico y sistemático. Para ello ha de ser-

(20) WEBER, M.: *The Methodology of the Social Sciences*. Glencoe, 1949.

virse de cuantos medios le ayuden a inquirir el objeto a que se dedica: observación, interpretación, análisis y síntesis conceptuales. Los conceptos y las construcciones sistemáticas son la vida de la ciencia, pero siempre que no se dé a las mismas una existencia propia e independiente. Los conceptos no son en sí fin de la ciencia, sino medios indispensables para su conocimiento científico.

4. RELACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON OTRAS CIENCIAS.—Probada así la substantividad científica de la Seguridad Social como ciencia independiente, con su unidad, principios y métodos específicos, conviene señalar sus relaciones con otras ciencias afines. De este modo se precisa y fija más el concepto y esencia de la Seguridad Social, a través del estudio de las relaciones que guarda con otras ciencias. Serán como referencias de coordenadas, que en su determinación fijan la situación del objeto cuya posición buscamos.

Dada la sistemática y plan que seguimos en este estudio, es fácil deducir estas relaciones, sacadas de los diversos fundamentos que estudiamos a continuación. De todos modos, como síntesis esquemática, recogemos aquí algunas de ellas.

a) *Seguridad Social y Filosofía*.—Partes de la Filosofía son la antropología, la psicología y la axiología, así como la ética. Con todas ellas se relaciona la Seguridad Social.

La Antropología, al definir la naturaleza del hombre, de la que brotan las necesidades y los derechos a cuyo cumplimiento tiende la Seguridad Social. En la Psicología humana y en la teoría de los valores (axiología) se fundamenta la Previsión, parte esencialísima de la Seguridad Social. La Ética, o Derecho natural, destaca la personalidad humana, siempre la misma en las diversas edades o estados de niñez o invalidez, así como el destino último de la felicidad humana, que tiende a garantizar en su parte material la Seguridad Social.

b) *Seguridad Social y Derecho*.—El Derecho es uno de los instrumentos de que se vale la Seguridad Social para reali-

zar su programa. Muchas de sus instituciones son esencialmente jurídicas.

Dentro de las ramas jurídicas, de la Filosofía del Derecho recibe su fundamento y base última: la justicia. Del Derecho Laboral, su fundamento más próximo e inmediato: la regulación jurídica del contrato de trabajo. Del Derecho Mercantil, muchas de las normas del Seguro Privado, aplicables al Seguro Social (21). Del Derecho Político y Administrativo, la regulación del intervencionismo estatal en la Seguridad Social, los fines del Estado, así como su gestión como función pública. Del Derecho Internacional, las reglas de reciprocidad y uniformidad, así como sus fuentes (Convenios y Tratados). Del Derecho Procesal, las reglas especiales de la jurisdicción competente en las reclamaciones de los beneficiarios. Del Derecho Sindical, su participación en la implantación y gestión de la Seguridad Social (22).

c) *Seguridad Social y Sociología.*—La Seguridad Social nace como función social exigida por un Derecho social basado en la justicia social. Su finalidad es el bienestar y seguridad de la sociedad. Sus instrumentos son también sociales, basados en la solidaridad y en la cooperación. Los males, cuyo riesgo pretende cubrir, son, en la mayoría de su contenido, males sociales. Según el concepto que tengamos de la Sociedad y de sus fines y funciones, es el concepto que hemos de tener de la Seguridad Social.

No puede, por tanto, ser mayor la interdependencia de las dos ciencias. Sin sociedad, sin los deberes y derechos que la misma implica, no es posible ni concebible la Seguridad Social.

d) *Seguridad Social y Economía.*—Trabajo, capital y ri-

(21) AZNAR, S.: *Los Seguros Sociales*. Madrid, 1947. *Las Compañías mercantiles de Seguros Sociales*.

(22) PÉREZ LEÑERO, J.: *Política y Derecho Sindical*. «Cuad. de Política Social», 1950, núm. 7, pág. 71.

queza son los tres factores de la Economía. Los tres se relacionan con la Seguridad Social.

El trabajo es fundamento de los derechos a los beneficios de la Seguridad Social. El capital contribuye a su sostenimiento como función de justicia. La redistribución de las riquezas es, en última instancia, el objetivo final de los planes de Seguridad Social.

Estas relaciones entre Economía y Seguridad Social son, para algunos autores, tan íntimas, que, a su juicio, no dan margen a distinción alguna. La Seguridad Social es un problema principalmente económico, y prueba de ello es que algunas legislaciones la denominan como política de la ocupación plena.

Por otra parte, lo social y lo económico son parcelas de un mismo campo: la política. En esa unidad superior se conjuntan y armonizan ambas para la consecución del bien común, fin y meta de toda política (23).

e) *Seguridad Social y Estadística.*—La ciencia actuarial y estadística, de auxiliar en relación con otras, se convierte para la Seguridad Social en ciencia fundamental, en cuanto a su realización y eficacia. La Estadística es la ciencia del Seguro, y éste es el instrumento básico de la Seguridad Social. En realidad, la ley económica viene a convertirse en problema de estadística, en cuanto ésta limita y determina la ley de sus frecuencias (24).

Sin la ciencia estadística y actuarial, la Seguridad Social sería una idea sin base ni fundamento técnico, una mera utopía sin esperanzas de realización.

f) *Seguridad Social y otras ciencias.*—Muchas otras ciencias actúan de auxiliares de la Seguridad Social. Señalemos dos de las más directamente relacionadas: la Medicina y la Asistencia pública.

(23) LÓPEZ NÚÑEZ: *Ideario de Previsión Social*. Madrid, 1943, pág. 40.

(24) LÓPEZ NÚÑEZ: O. c., pág. 36.

La Medicina social y la Higiene social se enlazan con la función del sociólogo y, a través de éste, con la Seguridad Social. Ambos tienen que recurrir a la sociedad, al esfuerzo común de todos, para evitar y curar las anormalidades de orden biológico o patológico, que uno estudia como causas del mal social, y el otro explica, buscando sus raíces y rastreando sus efectos (25).

La Asistencia y la Seguridad Social, a pesar de sus diferencias substanciales, se relacionan en el afán común del bienestar general. Por eso en muchos planes se coordinan tanto sus funciones, que llegan a confundirse.

En ellos la Asistencia es un instrumento de la Seguridad Social, lo mismo que los Seguros: sin otra diferencia que la de que el asegurado previó el riesgo, que el socorrido por la Asistencia no lo previó.

De aquí que el primero recibe un premio a su previsión, y el otro, una limosna de la sociedad a su indigencia.

(25) AZNAR, S.: O. c., pág. 39. «La Medicina Social y la Sociología».

¿QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL?

por *Marcos Flores Alvarez,*
Profesor de la Universidad de Chile.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social acaba de publicar un *Cuaderno*, el número 3 de la serie, con el mismo título que sirve de encabezamiento a este trabajo. Contiene un valioso material de definiciones relacionadas con el concepto de *Seguridad Social*. Además de valioso, es extraordinariamente interesante. Lo primero, por las excelentes definiciones que consigna. Lo segundo, por la estricta objetividad del conjunto.

Pónese ésta de manifiesto en la circunstancia de que, al parecer, no se hizo selección alguna de las recopilaciones enviadas por los corresponsales. Lo que trae aparejada la consecuencia de incluir muchas cosas que no son definiciones de *la seguridad social*. Algunas porque, en rigor, no son propiamente definiciones; otras, porque no lo son del concepto de que se trata; otras todavía, porque carecen de ambos requisitos.

Pero es justamente esta circunstancia lo que da extraordinario interés documental al conjunto. Puede verse así no sólo la gran disparidad de opiniones acerca de lo que sea la llamada *seguridad social*, acerca de su esencial contenido, sino, además, la gran obscuridad que reina en la materia. Obscuras y confusas, en el sentido cartesiano, se presentan las ideas en este transitado territorio.

El asombro que al pronto sobrecoge al ingresar a él es se-

mejante al que se experimentaría frente a un grupo de naturalistas que, invitados a definir la especie *gato*, lo hicieran: éste, por el singular pelaje del que tiene en casa y que lo caracteriza como ejemplar único; aquél, por la función respiratoria del mamífero carnívoros, que comparte con infinitos otros vertebrados que en poco y nada se le parecen; el otro, por los noctámbulos hábitos del voluptuoso felino, que de ningún modo le son exclusivos; el de más allá, por la peligrosa afición del animalito a las sardinas, en la cual lo acompañan ciertamente muchos que no son precisamente sus congéneres. Y acaso no faltare, como es de costumbre, el personaje habitual que siempre está pretendiendo definir *gato por liebre*.

Libresenos de la infundada sospecha de querer comparar a buenos sociólogos con malos naturalistas, lo que aparte de injusto fuera torpe. En verdad, no va por ahí el quid de la cuestión. Por donde va es camino de señalar la insospechada dificultad que ofrece la empresa de determinar con rigor conceptual eso que, con patente equivocidad, miéntase *seguridad social*.

¿Dónde reside la dificultad? La cosa tiene más de un buisilis. Apuntemos, por de pronto, que, a diferencia *del gato*, la Seguridad Social no se da en la concreción de ejemplares individuales que *están ahí*, a la vista de todo el mundo. Ni se da, tampoco, como la abstracta cualidad específica o la forma ideal de algún objeto ahora existente. En una palabra, como referencia mental a *realidades*, la expresión «la seguridad social» diríase que carece de sentido, que es un puro vacío.

De ahí la irrefrenable propensión a darle uno, uno cualquiera, cada cual a su arbitrio, que llene de un modo u otro su dolorosa oquedad, como la amalgama a la caries. Pero las oquedades expresivas no toleran bien las materias extrañas.

* * *

Donde no hay nada, nada hay que definir. Y la difícil empresa, fuera de difícil, parecería entonces sin *objeto*.

Pero no es éste el caso tratándose de *la seguridad social*. Aquí hay ciertamente un objeto, un *algo*. Desde luego, hay un nombre, que se dice y repite con contagiosa delectación al par que con sorprendente ligereza. Y tras el nombre ha de haber algo nombrado. A menos que un logomáquico extravío haya hecho presa súbitamente de muchos que hasta ayer parecían perfectamente lúcidos. No es nuestra opinión, ciertamente.

Lo que pasa es otra cosa. Es que cuando tenemos que habérnoslas con negocios humanos hay que esperar siempre tropezar con una suerte de *haber* que no se encuentra en otras esferas de la experiencia conocida. Cuando se trata del hombre no hay solamente cosas, realidades. Hay también deseos y proyectos. Y, lo que es más importante y más preciso, *hay cosas deseadas, proyectadas*. A veces nunca, antes ni ahora existentes, reales; pero en principio realizables en el futuro. Una de estas cosas, irreal y todavía inexistente, pero acaso realizable, es la seguridad social. Por eso hemos dicho de ella en otra ocasión que es «un propósito, una intención, una aspiración, un deseo que pugna por realizarse»; que «no tiene un ser real, sino una mera pretensión de ser así» (1).

Tiene, por tanto, qué duda cabe, un *objeto* la definición: aquello que, como propósito o proyecto, el nombre de «seguridad social» nombra. Mas podría ocurrir que, poseyendo un objeto, careciera de *objetivo* y fuera, en este sentido, ociosa.

La exigencia de definición podría ser, por ventura, exclusivamente teórica, y el esfuerzo que se gasta por satisfacerla,

(1) Disertación en el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. *Actas* (tomo I, págs. 381 a 387). Ponencia presentada al mismo Certamen con el título *¿Adónde va la Previsión Social en América?*, publicada *in extenso* en el tomo II del *Libro del Congreso Iberoamericano* (págs. 253 a 273), Madrid 1951, e *in extracto* en *Previsión Social*, núm. 79 (págs. 4 a 14), Santiago de Chile, 1951.

puro afán académico, mero juego dialéctico, deleitoso ejercicio intelectual sin trascendencia práctica. Tarea, en consecuencia, no urgente. No por eso, en ningún caso, exenta de interés; pero no más que de interés teórico, el que siempre admite espera.

De ahí que parezca tan justificada la máxima que recoge y hace suya, como «tesis final», el *Cuaderno* número 3, al término de la Introducción: «En las Américas debemos crear primero el contenido de la seguridad social, y definirla después.»

¿En las Américas *solamente*? Cabe la pregunta.

No creemos que tal limitación corresponda a la intención de la máxima. «En las Américas *también*», sería interpretación más apropiada, seguramente.

Como quiera que sea, detengámonos un poco para examinar la substancia de la máxima. Acaso de este examen resulte nítidamente destacado el problema y perfilado su riguroso planteamiento. Y no será nada poco.

Por lo pronto, afirma que debemos *crear* el contenido de la seguridad social, lo que significa que todavía *no está creado*; en rigor, que no existe. Es lo que hemos venido sosteniendo en trabajos anteriores y acabamos de reafirmar en éste. Significa, además, que eso que no existe *hay que crearlo*; que debemos hacerlo; que es urgente faena; más urgente que definirlo, en todo caso; que no puede quedar limitado a esa su mental existencia como deseo o proyecto; que hay que darle plenaria y concreta realidad.

Hasta aquí todo aparece claro, traspasado de luz: la *seguridad social*, que no está hecha, *hay que hacerla*.

No obstante, si en este momento nos preguntamos qué vamos a hacer, sobrevienen de nuevo la obscuridad y la confusión, y nos quedamos perplejos, literalmente sin saber qué hacer. Esta es la grave situación en que el mundo hoy se encuentra.

Para saber qué tenemos que hacer para lograr de veras la apetecida y por el instante sólo vagamente presentida seguridad social tenemos, necesariamente, que determinar qué sea esto, lo que se llama precisamente «la seguridad social». Hay que fijar su esencial contenido, hay que delimitar con trazo firme su hasta ahora desdibujado contorno. En tres palabras: *hay que definirla*. Es inevitable.

No es nada ociosa, en consecuencia; no está nada exenta de objetivo (ni de objeto, ya lo vimos); no está destituída de trascendencia práctica la difícil empresa de definir el resbaladizo concepto, que siempre se nos está escurriendo por entre los dedos, sin poderlo asir, aprehender, con la firmeza que las graves circunstancia exigen.

* * *

Nos vemos, así, retrotraídos a la situación primera. La definición es anterior a lo definido. No es necesario, parece evidente, hacer la *seguridad social* para definirla. Es imprescindible, por el contrario, definirla para hacerla. O no hacerla, llegado el caso. Lo último, si, después de todo, nos sobreviniera la inesperada desventura de que, ya bien seguros de lo que ella sea, cayéramos en la cuenta de que más conviniera renunciar definitivamente a ella y quedarse, en su lugar, con otra cosa.

De todas maneras, para hacerla o no hacerla, a sabiendas de lo que se hace y *por qué se hace*, no es posible dispensarse de contestar la pregunta acerca de lo que de veras ella sea.

Remitámonos, entonces, a las respuestas dadas, es decir, a las definiciones y pseudodefinitiones que en copiosa abundancia (valga la redundancia como énfasis) se han producido ya, y que la Conferencia Interamericana, con excelente acuerdo, se ha adelantado a recolectar dentro de la feraz heredad de su jurisdicción.

Podrá comprobarse que *hacer la seguridad social* será

para algunos crear «factores que se refieren a la mentalidad del hombre, a su reforma y al contenido de una doctrina cristiana», y crear, al mismo tiempo, «normas que, enraizadas en el espíritu humano, garanticen la liberación de la necesidad». Será para otro crear «un actuar configurador de la conducta colectiva de acuerdo con determinadas valoraciones éticosociales». Para un tercero será crear «una unidad universal de protección biosocioeconómica». Para un cuarto, «el conjunto de medidas que tiendan a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad de trabajo le impidan conseguirlo con sus propios medios».

Aquel piensa que la seguridad social es «la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico». El de más allá, que «comprende un vasto programa de reconstrucción política, económica y social», o que es «un conjunto de disposiciones específicamente dirigidas a garantizar una adecuada y justa satisfacción de las necesidades del ser humano», o «una acción encaminada a investigar el origen de los riesgos y a obrar sobre las causas que los producen», o «el conjunto de problemas que plantea la organización económica contemporánea, en el plano social, a la población asalariada». De donde quizá alguien se sintiera inclinado a inferir que hacer la seguridad social consiste en crear problemas.

¿A qué seguir? Multiplicar las citas sería multiplicar la variedad y la discordancia. Que con ello se muestra al propio tiempo la difícil tarea que va siendo no sólo definir, sino también, y sobre todo, realizar la seguridad social. Imagínese a un arquitecto inteligente encargado de hacerla sujetándose a indicaciones como éstas. Tal vez no podría siquiera proyectar los planos.

Entiéndase bien que no es que todas y cada una de las definiciones estén desposeídas de razón. Muy lejos de eso. Es posible que aun las que pudieran parecer a primera vista más

extrañas la tengan en cierto grado, y que algunas contengan, como es notorio, pensamientos verdaderamente valiosos.

Lo malo está en que el *cierto grado*, muy variable por lo demás en los distintos casos, resulta insuficiente para los fines perseguidos.

Para mejor comprenderlo, téngase todavía presente que cuando se trata de *hacer* y no únicamente de *pensar* algo, el problema no sólo consiste en determinar con deseable precisión lo que se quiere hacer, que ya es bastante, sino que se suma a él la cuestión nada baladí de saber cómo hacerlo. (Y huelga decir que para saber el *cómo* se precisa conocer el *qué*.)

Lo que se quiere hacer, he ahí lo grave. No lo que yo quiero o lo que aquél quiere, sino lo que quiere ese impersonal sujeto de *quereres* y decisiones a que apunta la palabrita *se*. Por su complicada, pero evidente, realidad es por donde va hundiendo sus retorcidas y soterradas raíces el auténtico problema de la seguridad social, del cual nos complacemos a menudo en contemplar no más que el alegre y verde ramaje.

* * *

Una consecuencia de índole metodológica surge al tenor de las últimas consideraciones. Es de temer que el mero contrastar y combinar definiciones no sea el mejor camino para acercarnos a la meta decisiva de la escurridiza respuesta que tan afanosamente buscamos. Más cómodo sí lo es. Pero, siguiendo su suave pendiente, corremos el inminente riesgo de ir a perdernos en el desierto de los verbalismos. Más áspero, pero más seguro, es el duro atajo que se dirige hacia las cosas mismas, persiguiéndolas hasta sus últimas raíces.

Es el que parecen transitar quienes, como el Profesor Francisco de Ferrari, de Montevideo, estiman que la íntima consistencia de la seguridad social es *organización económica*. Ni más, ni menos.

Dice Ferrari, como remate de la bien lograda síntesis de su pensamiento, que publica el *Cuaderno* número 3 de la Conferencia Interamericana: «La seguridad social consiste, en fin, en la organización de la economía, teniendo preferentemente en cuenta las necesidades de las grandes masas» (1).

Otras definiciones hay también allí que de un modo u otro concuerdan en lo esencial con esta idea. Nosotros mismos, caminando por el atajo que lleva en derechura a las cosas, hemos llegado a una definición, quizá un poco más ceñida, que presentamos al I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, y que recoge también en su recopilación el *Cuaderno* número 3. En el sitio que la lógica aristotélica reserva el género próximo, hemos puesto nosotros la idea de «organización y dirección de la convivencia económica». No vamos a reproducir aquí esta definición, ni menos vamos a repetir la fundamentación que la justifica. Fueron ya publicadas la una y la otra, y están en los dos trabajos presentados al Congreso Iberoamericano, referidos más arriba, como también en varios anteriores que en ellos se citan. Ahora interesa examinar otros aspectos del problema. Y tanto.

Detengámonos un poco en aquella expresión medular: *organización de la economía*. Bajo su aparente neutralidad, pueden entenderse cosas bien diferentes, antagónicas incluso.

En un neutro sentido, la actual imperante en Occidente también es organización de la economía. Hasta tiene un nombre. Mejor dicho, varios: «sistema capitalista», «economía liberal», «régimen de libre empresa» la llaman. Para corregir algunos de sus más graves defectos sin inferir mortal lesión a sus más apreciadas ventajas, se crearon las universalmente difundidas instituciones del derecho social, y entre ellas nuestra conocida Previsión Social, ella sí, real y existente en la actualidad, aunque muy necesitada de perfeccionamien-

(1) *Cuaderno* núm. 3, pág. 24. Ginebra, diciembre de 1951.

tos. Pero es cabalmente esto lo que ya no se quiere. Dicho con mayor precisión, lo que no se quiere *únicamente*.

Con razón o sin ella, se piensa que esto dejó de ser suficiente, si alguna vez lo fué. Que los males del hombre de hoy, que por ser de *este hoy* en que cada uno de nosotros está nos parecen inmensamente más terribles que los de ayer y los de mañana, son enteramente imputables a esta organización económica. Que ella es *insegura* y que, dentro de ella, el hombre mismo vive aquejado de radical *inseguridad*.

Por *organización de la economía* ha de entenderse ahora lo contrario de hace un momento. No la actual, ya hecha, que resultaría ser *desorganización*, sino una nueva, distinta, que está por hacer; que a lo mejor, o a lo peor (esta disyuntiva siempre posible, esta duda fundamental, es lo que da su aspecto inquietante a la cuestión), está ya haciéndose debajo de nuestras propias narices.

Esa es, qué duda cabe, la *organización de la economía* que entra como ingrediente substantivo de la definición del concepto de *seguridad social*. Esa y no la otra, que ya tenemos y que, por lo tanto, *ahora* no nos hace falta.

Esto es seguro. Lo que no lo es tanto es *cuál* sea y *cómo* sea la organización por hacer, que tiene el serio compromiso de ser de consuno seguridad social. Está por determinarse.

Sin embargo, la indeterminación no es total. Algo parece seguro todavía. Cualesquiera que sean el *cuál* y el *cómo*, la nueva organización económica, meramente presunta o ya germinante, es economía del Estado, economía estatal (no liberal). *Estatismo económico*, para decirlo con expresión extensiva.

No está resuelto aún con esto lo que en definitiva sea esa economía y, por tanto, la seguridad social que se supone inherente a la misma. Pues sobra decir que el estatismo económico puede revestir variadas formas en cuanto a régimen de propiedad, de producción y de distribución; como sistema de

administración, o de dirección, o de simple intervención económica.

Tales *variadas formas* no pueden considerarse indiferentes para una cabal determinación del concepto de seguridad social. Muy por el contrario. Una u otra le es rigurosamente necesaria. Por alguna de ellas tiene que decidirse si quiere adquirir figura conclusa de definición. Mientras no lo haga, falta de la indispensable diferencia específica, permanecerá incompleta, abocetada solamente, pendiente de esencial complemento; como en suspenso, en fin.

Pero algo se ofrece de todas maneras como definitivo: la seguridad social que se propugna implica necesariamente, de un modo u otro, una economía centrada en el Estado.

Quienes han llevado el análisis del problema hasta el punto indicado han debido introducir en sus definiciones este factor fundamental. Con plena claridad lo hace, por ejemplo, Joao Lyra Madeira, del Brasil, cuando dice que «É necessário, porén, ter-se sempre em conta que *seguridade social* ñao quer dizer simplesmente una forma mais completa de *seguro social*, como frequentemente sao levados a acreditar os menos avisados», y cuando agrega resueltamente, a renglón seguido, que «a Seguridade Social, pelo menos em face do que se tem tido sob a égide dêsse nome, compreende um vasto programa de reconstrução política, económica e social» (1).

Con no menor resolución, aunque quizá de manera un poco más elíptica al par que no menos explícita, lo dice también Arthur J. Altmeyer, y con él la Federal Security Agency de los Estados Unidos, al afirmar que «In its larger sense, social security represents the universal desire of all human beings for a good life, including freedom from want, health, education, decent living conditions and, *above all, regular and suitable work*». Y añade aún: «In its more specific sense,

(1) Tomado del *Cuaderno* núm. 3, pág. 9.

it means concerted effort by citizens *through their governments* to assure freedom from physical want and the fear of want by the assurance of continuing income sufficient to provide food, shelter and clothing, and by the assurance of adequate health services and medical care» (1). (Los subrayados de esta cita son nuestros.)

No ha de ser casual que en el país que siempre se entendió como el de la libertad por antonomasia, junto a las varias *freedom from* no se mencione para nada, en tan trascendental instancia, la simple *liberty*.

* * *

Podría llevarse aún más lejos el análisis. Detengámonos, empero, en la altura alcanzada. Desde ella puede extenderse la vista por el amplio horizonte de problemas que se despliega tras la opaca apariencia de la Seguridad Social (ahora con mayúsculas, para evitar definitivamente un equívoco fundamental) a que se aspira. Esta visión de problemas nos proyecta a su turno, como el proyectil disparado por elevación, hacia el oculto blanco de un mundo de complicaciones e implicaciones de índole muy diferente.

No es ahora cuestión de saber meramente lo que las cosas son y cómo son. Se trata de algo mucho más grave para el hombre; de aquello que en postrera instancia ha de tener en cuenta al elegir y comprometerse. Se trata de saber lo que las cosas valen.

¿Vale más, por ejemplo, la seguridad que la libertad? Si han de entrar en conflicto, ¿cuál *deberá* sacrificarse a cuál, y en qué grado? Preguntas de este género—que implican, a su vez, un preguntarse acerca de lo *bueno* y lo *malo*, lo *mejor* y lo *peor*—son las que tienen que venir a plantearse en este punto. En este punto empieza también, en consecuencia, la gran discordancia y, lo que es mucho peor, la gran *discordia*.

(1) Tomado del Cuaderno núm. 3, pág. 17.

Se ve ahora con perfecta claridad el porqué de la urgencia y afán de definir *la seguridad social*. Necesítase definirla bien, para hacerla. Hacerla de verdad y no de mentirijillas. O para no hacerla, si cupiera aún tal consideración. Ya lo vimos antes.

Lo que no podíamos ver antes, antes de avanzar un buen trecho por el camino de la definición misma, sino apenas divisar borrosamente en un lejano y nebuloso horizonte, es que la Seguridad Social, la que se busca, no va sin problemas para la otra, la seguridad social con minúsculas. Es lo que puede ahora avizorarse.

Porque, quien por *sociedad* entienda no una mera agregación de individuos al modo de las llamadas sociedades animales—como el enjambre o la manada—, sino una organización colectiva de personas informada y regulada por algún sistema de creencias y de valores, habrá de convenir en que la sociedad a que la seguridad social, con minúsculas, se refiere no puede ser el simple conjunto de los individuos que transitoriamente la componen, mas sí además y esencialmente un estilo de vida, un patrimonio de verdades, un sistema de ideales que la configuran y definen como una *cultura*.

El último busilis del problema consiste, en final consecuencia, en un acto de elección. Hay que elegir entre *esto o aquello*. Y puesto que resulta inevitable, será preferible hacerlo a plena conciencia. Porque de una cosa no podríamos ser excusados: de engañarnos a nosotros mismos con eufóricas frases.

En conclusión: definir *la seguridad social* no es únicamente definirla; es además e inevitablemente *definirse*, es decir, decidirse, resolverse por un camino u otro, con plena conciencia de que tal decisión, cualquiera que élla sea, compromete el destino de una cultura, que es la nuestra.

Santiago de Chile, febrero de 1952.

LA "SEGUNDA ENFERMEDAD" EN LOS ACCIDENTADOS DEL TRABAJO

*por los Dres. Pedro Sangro Torres
y José Luis de Villalobos Roldán*

Hace ya más de medio siglo, desde la célebre Ley de Dato, de 30 de enero de 1900, la legislación laboral española practica la protección social del trabajador contra la patología derivada del trabajo. Las Reales órdenes de 2 de agosto de 1900 y 6 de noviembre de 1902 sobre prevención; Reglamento de 8 de julio de 1903, referente a la determinación de incapacidades; Ley de 10 de enero de 1922, que recogía el espíritu de interesantes directrices marcadas por nuestra jurisprudencia; posteriormente, la Ley de Bases, de 4 de julio de 1932, y el Texto Refundido de accidentes del trabajo, de 6 de octubre de 1932, cuyos preceptos fueron desarrollados en el vigente Reglamento de 31 de enero de 1933, y, luego, la extensísima legislación laboral y social sobre accidentes y enfermedades profesionales demuestran el profundo interés del legislador español en reparar el daño ocasionado por el trabajo.

Fué rotunda la amplitud de concepto que define el derecho a la prestación en especie y económica de «toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena», lo que ha permitido a nuestra jurisprudencia conceder gran margen al concepto de lesión y mantener la amplitud de criterio inicial sobre

campo protegido, frente a todos los intereses particulares encaminados a reducir dicha protección a casos sólo evidentes en cuanto a tiempo, lugar, involuntariedad o diagnóstico clínico-traumatológico de los accidentes, y, al propio tiempo, incrementar, mediante una correcta interpretación del espíritu de la Ley, el alcance del significado de «lesión», hasta el punto de amparar en múltiples sentencias el derecho del trabajador en casos de enfermedades profesionales, mucho antes de aparecer las primeras disposiciones legales sobre las mismas.

Fué deseo evidente del legislador amparar toda la patología del lesionado «con ocasión o por consecuencia del trabajo», y la actual política social española ha mantenido e incrementado, ampliando aclaratoriamente, esta amplitud de concepto.

Si en política de protección social de riesgos económicos, los acontecimientos futuros eran previsibles hace más de cincuenta años, no ocurría lo mismo en cuanto se refiere a la evolución de ideas y conocimientos respecto a la ciencia médica. Un amplio margen, sin embargo, se consignó en la Ley al prever modificaciones de la patología del accidentado durante la evolución de la lesión. El art. 10 del vigente Reglamento de Accidentes, tan extensamente invocado y aplicado, dice textualmente: «Tanto la asistencia médica y farmacéutica como la indemnización serán obligatorias, aunque las consecuencias del accidente resulten modificadas en su naturaleza, duración y gravedad o terminación, por enfermedades intercurrentes que constituyan complicaciones derivadas del proceso patológico determinado por el accidente mismo, o tengan su origen en infecciones adquiridas en el nuevo medio en que se coloque, por orden expresa o modo tácito, el patrono al paciente para su curación.»

Este amplio margen de interpretación clínica sobre patología intercurrente, se ha aplicado en nuestro país, por Médicos y Magistrados del Trabajo, con una gran liberalidad. Que-

da prácticamente incluida, dentro de dicho art. 10, toda la patología del accidentado desde el momento que sufre el accidente hasta que éste termina por curación o por incapacidad residual indemnizable.

Nuestro intento, sin embargo, es llamar la atención sobre la presentación en práctica clínica de diversas complicaciones en el accidentado del trabajo, que consideramos de interés por la trascendencia que hemos observado tienen para el trabajador o sus derechohabientes.

Suele tratarse de un beneficiario que ha padecido un accidente del trabajo, y, posteriormente, cuando ya está cicatrizada la lesión primaria y han desaparecido también las complicaciones locales o regionales, si las hubiere; es decir, cuando se considera curado e incluso es dado de alta para el trabajo, se siente nuevamente enfermo. Su cuadro clínico es variable, puesto que, en realidad, puede tratarse de diversas enfermedades, y a cada una corresponde su propia sintomatología; pero el hecho fundamental es que no lo relaciona con el accidente sufrido anteriormente. Al requerir la asistencia médica, ésta suele prestarse por diferente facultativo que el que intervino en el accidente, y se denomina a dicha enfermedad con nombre diagnóstico distinto al que constaba en las certificaciones de baja y alta que, con motivo del accidente, se cursaron.

En las incapacidades temporales por accidente cesa el derecho a las prestaciones cuando el médico otorga el «alta por curación» y el obrero muestra su conformidad firmando el documento correspondiente. El médico le considera curado, «con plena capacidad para el trabajo», conforme especifica el apartado segundo del art. 65 del Reglamento de Accidentes. El trabajador también se considera curado. La prestación está cumplida y el obrero reanuda su trabajo. Pasado cierto tiempo, y sin que la actividad laboral interfiera para nada en ello,

el trabajador presenta los síntomas de una nueva enfermedad. Si se demuestra la relación de causa a efecto entre curso post-traumático y nueva enfermedad, el derecho a la protección del Seguro, basado en el espíritu del art. 10, es evidente. Pero ese «intervalo libre», ese tiempo intermedio de salud real o aparente entre el «alta por curación» y la nueva enfermedad, dificulta la práctica de dicha prestación. Tanto más cuanto que a ese lapso de tiempo que predispone a la discusión se suma otro inconveniente: el nombre de la nueva enfermedad diagnosticada es diferente del que figura en las certificaciones médicas de baja y alta extendidas durante el accidente. Y es que, en realidad, es otra enfermedad, una «segunda enfermedad» que, a pesar de su denominación diferente, no se hubiera presentado sin el traumatismo accidental, sus complicaciones, o sin la terapéutica aplicada para su tratamiento.

La característica de ser mediata en su aparición, en lugar de inmediata, es lo que la define como «segunda enfermedad», en lugar de denominarse complicación o enfermedad intercurrente, es decir, la que sobreviene durante el curso de otra.

Por tanto, lo que nosotros entendemos por «segunda enfermedad» en el accidente del trabajo son los síndromes que, desde el punto de vista del diagnóstico clínico, ofrecen diversas denominaciones, según su etiología, naturaleza, cuadro anatomopatológico, localización de órgano, etc., puesto que, en realidad, se trata de múltiples enfermedades comunes, y el hecho de incluirlas en un concepto único no obedece a motivos de índole médica, por tener especiales características clínicas, sino a las uniformes dificultades que hemos observado existen para su correcta interpretación por parte de las Compañías gestoras. El vínculo de unión entre los diversos síndromes que pueden presentarse lo establece la circunstancia de ser todos ellos originados por la evolución patológica de la lesión primitiva y ser ésta producida con ocasión o por con-

secuencia del trabajo que se ejecuta por cuenta ajena; no se trata, por tanto, de una determinada enfermedad, sino de diversas enfermedades, que sólo tienen en común su relación con un accidente del trabajo y su presentación extemporánea. Se trata, por tanto, de terminología correspondiente a patología laboral o término jurídico a efectos de legislación social, y, por consiguiente, exento de significado médico.

La «segunda enfermedad» en el accidente del trabajo ofrece los caracteres fundamentales siguientes:

1.º Va, naturalmente, precedida de un accidente del trabajo.

2.º Se presenta en práctica clínica *aparentemente* independiente de lo que se califica como «lesión primitiva» o sus complicaciones directas, y, sin embargo, ellas son, en realidad, las responsables de la enfermedad.

3.º Su aparición mediata, no coincidente en tiempo con la «lesión primaria» o sus complicaciones. Es decir, no ser intercurrente con el accidente del trabajo, sino que existe un «intervalo libre» entre éste y la aparición de la enfermedad.

4.º El estudio etiopatogénico del caso objeto de observación permite establecer una evidente relación de efecto a causa con el accidente del trabajo previamente sufrido, bien en lo que se refiere a la lesión primitiva, sus complicaciones o incidencias terapéuticas surgidas durante su tratamiento.

5.º En la historia del enfermo no existe, ni ha existido, otra causa, aparte del accidente, a la que se la pueda considerar responsable etiopatogénico de dicha enfermedad.

Es imprescindible, para formular el diagnóstico, hallar la relación de causalidad a que hace mención el apartado cuarto anteriormente expuesto. En caso afirmativo, se deduce que la «segunda enfermedad» no es más que una complicación del accidente mismo, y que guarda con éste una relación de depen-

dencia directa. Si la relación de causalidad no existe, se trata entonces de enfermedad común y, por consiguiente, no amparable por las prestaciones del Seguro de Accidentes del Trabajo.

En virtud de lo que antecede, y de la correcta interpretación del espíritu de la vigente legislación sobre accidentes del trabajo, la «segunda enfermedad» es un verdadero accidente del trabajo, con tanto derecho a las prestaciones como pueda tenerlo el traumatismo primario o las complicaciones directas o intercurrentes del mismo.

Si ello es así, a primera vista puede sorprender el pretender establecer el concepto de «segunda enfermedad», cuya significación sería artificiosa; sin embargo, tiene una evidente realidad práctica, conforme la experiencia nos ha demostrado, por el estudio de múltiples casos, que fueron motivo de discusión o que hasta entonces habían sido ignorados. Los casos prácticos, que expondremos más adelante, demostrarán nuestro aserto.

De conformidad con la tesis sostenida, desde el punto de vista médico, de que la «segunda enfermedad» está únicamente condicionada por la evolución del previo accidente del trabajo, quedan excluidos de dicho concepto aquellos otros procesos patológicos en que intervienen también factores distintos. Nos referimos a las enfermedades que, aunque se presentan en forma mediata también respecto al accidente sufrido con anterioridad, e intervenga el accidente en la génesis del proceso morboso, no lo hace con carácter exclusivo, por requerir, además, la existencia de otros factores imprescindibles para producirse. Estos factores han de preexistir en el sujeto accidentado antes de sufrir el accidente, y el trauma laboral o sus complicaciones sólo intervienen poniendo en marcha una afección que se encontraba en estado de franca predisposición. Son muchos los ejemplos que pudieran men-

cionarse, pero los más interesantes son aquellos en que el trauma reactiva un proceso infeccioso que se hallaba en estado latente. En el caso de «segunda enfermedad», el sujeto está sano antes de sufrir el accidente; en el segundo caso se trata de enfermos en que el accidente ha desencadenado la dolencia. En los primeros, el accidente es la causa de la enfermedad; en los segundos, sólo interviene como concausa.

Naturalmente, nada tienen que ver con la «segunda enfermedad» los posibles defectos técnicos en la terapéutica de la «lesión primaria». Las secuelas de tratamientos incorrectos pueden presentar también, en casos, un «intervalo libre» entre la «lesión primaria» y el síndrome-secuela; por ejemplo, una fractura defectuosamente tratada puede dar lugar extemporáneamente a una artrosis de articulaciones suprayacentes. Pero estos casos tienen ya una ordenación de reclamación de prestaciones bien definida, que no existe para las afecciones sobre las que pretendemos llamar la atención. En la «segunda enfermedad» se supone, aunque no es imprescindible, una correcta actitud médica durante el tratamiento de la «lesión primaria».

A efectos legales, en los casos a que hacemos referencia en los párrafos anteriores, se trata de complicaciones alejadas del accidente del trabajo según la interpretación jurídica; pero, desde el punto de vista biológico, son muy diferentes de la «segunda enfermedad».

Las dificultades que hemos observado existieron más frecuentemente para una correcta interpretación médicolegal de la «segunda enfermedad» son las siguientes:

a) La enfermedad fué ignorada porque, aunque casi coincidente con la evolución de la lesión primitiva, pasó inadvertida por su comienzo subrepticio o insidioso, evolución solapada y escasa sintomatología clínica.

b) Por su localización en otros órganos muy distantes del traumatizado y no establecer la correspondiente relación con la lesión primaria.

c) Por tratarse de enfermedad común que pueda obedecer a diversas causas y no haberla considerado dependiente del traumatismo o sus complicaciones.

d) Por tener su origen en las incidencias terapéuticas que surgieron durante un tratamiento correctamente prescrito.

e) Por su rareza clínica, su dificultad diagnóstica y oscura o incierta patogenia.

f) Porque la lesión primaria dejó un foco latente e inadvertido, que sólo dió sintomatología clínica tardíamente.

g) Por su largo período de incubación.

En última instancia, la no inclusión de estos casos dentro de las prestaciones del Seguro de Accidentes del Trabajo ocurre porque el obrero no invoca su derecho, debido a que ignora que su enfermedad está relacionada con el accidente sufrido; porque el médico tratante (en la mayor parte de los casos el médico del Seguro Obligatorio de Enfermedad) no llega a tener conocimiento del accidente previo o ignora los márgenes de prestaciones de ambos Seguros; porque la Compañía aseguradora niega la relación con el accidente previo; y porque no hay una interpretación aclaratoria que dé carácter legal a estos casos clínicos, de tanta evidencia médica, y oriente en único sentido los litigios.

Unos cuantos ejemplos nos darán cuenta gráficamente de estos casos que llamamos «segunda enfermedad» del accidentado del trabajo. Algunos de ellos, por su curiosidad clínica, los hemos publicado en revistas profesionales médicas, por lo que aquí sólo exponemos un extracto de cómo han evolucionado con el tiempo los hechos en cada caso.

El año 1942 fuimos llamados para asistir a una enferma

(S. G., cuarenta y tres años) que presentaba anuria de veinticuatro horas, cefalea y somnolencia. La última micción había sido escasa y francamente hemorrágica.

Nos refirió trabajar en pulimentado. Siete días antes se produjo una pequeña herida contusa en antebrazo izquierdo. Curada en la propia fábrica, al día siguiente presentó linfagitis y adenitis axilar, por lo que se recurrió a la Compañía aseguradora. El tratamiento instituido, además de la cura tópica, fué el de tomar, cada cuatro horas, dos comprimidos de un preparado sulfopiridínico español. Al cuarto día de sulfamidoterapia, la fiebre, malestar y dolores habían desaparecido, por lo que acepta el alta por curación que se le propone. Continúa ese día tomando sulfamida, según consejo, hasta terminar los 30 gramos que le habían entregado.

El mismo día del alta recuerda haber orinado menos veces y tener dolorimiento lumbar, pero no le concedió importancia. Al día siguiente el dolor aumenta, y sólo realiza una micción escasa por la mañana y otra, hemorrágica, por la noche. No vuelve a realizar ninguna micción hasta que nosotros la vemos.

Fuerte dolor a la exploración de ambas zonas renales, pero especialmente intensa en la derecha. Pulsaciones, 78. Presiones arteriales, 14/7,5. Auscultación, normal. No hay edemas. Uremia, 0,6. Temperatura, 36,6.

Se instituye «golpe de agua» alcalina y antiespasmódicos. A las cinco horas, micción seguida de polaquiuria y poliuria. La orina de una de las muestras del día siguiente, con densidad de 1.024, no revela ningún elemento patológico.

Se mantiene una diuresis alta, y a los cuatro días una nueva exploración nos muestra normalidad absoluta.

Por indicación nuestra, se había recurrido a la Compañía aseguradora de accidentes en solicitud de nueva baja por incapacidad temporal, la que no fué concedida por negarse toda relación entre el accidente y el nuevo proceso patológico. Y,

sin embargo, era, evidentemente, una «segunda enfermedad» en accidentado que, de no haber mediado tan sólo unas horas con alta concedida y aceptada, se hubiera apellidado «enfermedad intercurrente». Por ese lapso de horas se discutió el que la obstrucción intracanicular por cristales de sulfopiridina fuese tal complicación de terapéutica aplicada al tratamiento del accidentado.

El día 30 de enero de 1950 asistimos, en calidad de médico consultor, a don A. B. G., de veintisiete años, por sufrir retención de orina y parálisis de ambas extremidades inferiores.

Manifiesta el enfermo que cuatro días antes comenzó a sentir dolores y sensación de adormecimiento en ambos miembros inferiores, instaurándose seguidamente parálisis de ambas extremidades inferiores. Desde hacía treinta y seis horas no podía orinar, ni había defecado.

La exploración clínica permite apreciar paraplejía inferior, con acentuada hipotonía y abolición de reflejos tendinosos en ambas piernas. Abolición o disminución segmentaria de la sensibilidad táctil, térmica, dolorosa, sensibilidad profunda, sentido de posición y vibratorio óseo. Trastornos de las esfínteres en forma de retención de orina y heces. El síndrome neurológico iba acompañado de fiebre alta, taquicardia y crisis sudorales. La fiebre guarda los caracteres de ser intermitente e irregular.

El análisis de sangre demuestra 3.910.000 hematíes y 13.800 leucocitos por milímetro cúbico. La fórmula leucocitaria, 83 neutrófilos por 100, de ellos 5 en cayado, linfocitos, 9, y monocitos, 8. Anisocitosis: la velocidad de sedimentación globular por el método de Westergren da a la primera hora 70 mm., y a la segunda hora 100 mm.

En el análisis del líquido céfalo-raquídeo se obtiene el siguiente resultado: Albúmina, 0,48 g. por 1.000 c. c. Globu-

linas, positivas; células, 40 en milímetro cúbico. Glucosa, 0,65 g. en 1.000 c. c. Lange, 000123321000 (curva del componente sanguíneo). Sedimento: Se constituye un retículo de fibrina que engloba algunos elementos celulares de tipo polimorfo-nuclear. No se encuentran bacterias. Reacción de Wassermann: Dosis de 1,0, 0,5 y 0,25 c. c. Negativa.

Radiografía de columna vertebral: normal.

Diagnosticamos: Mielitis transversa aguda, de naturaleza infecciosa (probablemente estafilocócica), con localización en ensanchamiento lumbar.

El resto de la exploración clínica es negativa, y sólo se aprecia cicatriz reciente en dedo meñique de la mano derecha.

Al indagar el origen del proceso séptico medular nos manifiesta el enfermo que cuarenta y cinco días antes de comenzar el síndrome neurológico sufrió durante el trabajo una herida en dedo meñique de la mano derecha, que se infectó y supuró, y que le obligó a abandonar el trabajo, siendo dado de alta al cabo de los diez días, que es el tiempo que tardó en curar, y reanudando su labor.

Mediante exploración minuciosa, pretendemos descubrir el foco de sepsis, y la palpación de la cara posterior de la axila derecha nos permite descubrir una tumefacción profunda entre ella y la pared torácica, no dolorosa, que, por medio de punción, nos demuestra se trata de un absceso, y que, mediante la correspondiente intervención quirúrgica, vaciamos, dando salida a unos 100 centímetros cúbicos de pus verdoso, sin gérmenes al examen microscópico directo, pero que el cultivo en medios adecuados demuestra contiene estafilococos.

La sucesión de hechos en este caso fué, por tanto, de este modo: el obrero sufre el accidente, la lesión se infecta, a los diez días es dado de alta y, después de un intervalo libre de salud aparente de treinta y cinco días, hace su aparición una nueva enfermedad, que el interesado no relaciona con el trau-

ma sufrido, y que, sin embargo, es una complicación del accidente, como nos lo atestigua la ausencia de otros focos sépticos y el poder demostrar el foco de sepsis consecutivo a adenoflemón del grupo escapular inferior o intermediario de los ganglios axilares derechos consecutivo a la herida infectada del dedo meñique de la mano derecha.

El foco purulento no ha dado síntomas; se ha mantenido latente, pero es el responsable del gravísimo proceso medular que el enfermo padece por diseminación hamatógena y localización del germen en la medula.

La «segunda enfermedad» fué asistida por médico distinto al que trató el accidente, y de no haberse esclarecido el mecanismo etiopatogénico de la enfermedad, hubiese quedado desamparado un obrero afecto de incapacidad absoluta para el trabajo, no obstante el espíritu de la vigente Ley de Accidentes del Trabajo.

Otro caso es el referente a don M. G. A., de treinta y siete años, dependiente de comercio.

Fué enviado a uno de nosotros por su médico de cabecera, por padecer imposibilidad de separar y elevar el brazo derecho.

Este caso es muy interesante desde el punto de vista médico, y dejaremos para otra ocasión su completo estudio, limitándonos ahora a exponer un extracto de su historia clínica.

Manifiesta el enfermo que hace diez días se despertó una mañana con agudo dolor en ambos hombros y tercio superior y medio del brazo de ambas extremidades superiores. A las cuarenta y ocho horas el dolor fué cediendo, pero empezó a notar dificultad para mover el brazo derecho, que se manifiesta, sobre todo, al intentar elevarlo. Se fué acentuando la impotencia funcional, hasta el punto de no poder separar el brazo del costado.

La exploración permite observar que el brazo derecho

pende inmóvil a lo largo del costado. Se aprecia atrofia del músculo deltoides derecho. Imposibilidad de la abducción y de elevar el brazo hasta la posición horizontal. Cuando se le invita a hacerlo, encoge el hombro del mismo lado. Tampoco puede dirigir la mano derecha hasta el hombro izquierdo, y se encuentra notablemente limitado el movimiento del brazo hacia atrás, invitándole a que coloque la mano en el bolsillo del pantalón.

La exploración de los movimientos encomendados a los músculos trapecio, serrato lateral, romboides y restantes de la cintura escapular, así como la movilidad de los otros músculos del brazo y los del antebrazo y mano, inervados por los nervios músculo-cutáneo, mediano, cubital y radial, acusa normalidad.

La exploración de los distintos tipos de sensibilidad en el cuello y brazos no acusa modificación alguna, salvo una zona de anestesia total situada en la parte superior y externa del brazo derecho, y que corresponde exactamente a la inervación de la piel, encomendada a la rama cutánea del nervio circunflejo.

En la exploración de la excitabilidad neuromuscular, realizada con el estimulador de W. G. Walter sobre los músculos del hombro y brazo derechos, sólo se observa disminución de la excitabilidad en el músculo deltoides, y dentro de éste, localizada preferentemente en su porción central o fascículo medio, que es donde mejor se observa la disminución de la cronaxia, que, aunque es intensa, no llega a presentar reacción de degeneración.

La exploración radiográfica de la columna vertebral cervical demuestra no existe modificación en la imagen ósea, expresión de enfermedad. Los análisis de orina, glucemia, hemograma y líquido cefalorraquídeo son normales, y las reacciones de Wassermann y complementarios en sangre y en líquido cefalorraquídeo son negativas.

El diagnóstico es de neuritis del nervio circunflejo derecho, como lesión restante o residual de polineuritis aguda.

Al indagar sobre la causa de la afección nerviosa, el interrogatorio nos permite obtener el dato, que había omitido el enfermo por no haberle concedido importancia, de que doce días antes del comienzo de la enfermedad había sufrido una herida punzante, producida por un clavo, en región plantar del pie izquierdo, durante el trabajo, y a las pocas horas le aplicaron una inyección de suero antitetánico de 10 c. c. (3.000 unidades), por vía intramuscular, en el muslo izquierdo. La herida del pie había cicatrizado completamente cuatro días después de sufrir el accidente, y se reincorporó a su trabajo.

Pues bien; la polineuritis es de naturaleza sérica, producida por el suero antitetánico, cuya afinidad preferente o más intensa a nivel del quinto o sexto par cervical o nervios procedentes de los mismos ha sido sancionado por la experiencia.

El hecho patológico es debido al suero antitetánico, y no porque tenga un defecto de preparación o de conservación, sino a causa de la acción directa del suero, que, portador de albúminas extrañas al organismo humano, ha ocasionado un cambio de reactividad que acompaña a esa fase inmunobiológica crítica, que es la que ha dado origen a la afección nerviosa.

Ha existido un intervalo libre de sólo doce días entre accidente y «segunda enfermedad», aparentemente independiente de aquél, y el enfermo desconoce su relación con el mismo. Sin embargo; la neuritis del nervio circunflejo es un accidente del trabajo, por la indiscutible relación entre herida accidental, administración correcta de suero antitetánico y lesión nerviosa, que establece una concatenación de hechos cuyo punto de partida ha sido la herida punzante en región plantar del pie izquierdo, producida durante la jornada laboral y con ocasión de trabajos efectuados por cuenta ajena.

También en este caso es distinto el médico que asiste el accidente y el que trata la lesión nerviosa, y al médico ha correspondido formular el diagnóstico médico laboral y dar cumplimiento al espíritu de la Ley de Accidentes del Trabajo, a pesar de tratarse de enfermedad que no es intercurrente con el accidente mismo.

* * *

Si meditamos sobre los tres ejemplos que hemos expuesto, resumimos que la interpretación médica califica correctamente a la enfermedad, al síndrome, como incluíble en la protección legal sobre accidentes del trabajo. El criterio sostenido por el legislador es conceder todos los beneficios del Seguro al productor afectado de enfermedad originada en el trabajo. La actuación de la jurisdicción laboral acredita, y es demostrativa, que el derecho del trabajador está garantizado y, al propio tiempo, reconocido con liberalidad. También es un hecho confirmado que nuestra jurisprudencia, no sólo ha garantizado siempre el derecho del obrero, sino también que, en múltiples sentencias, se ha adelantado a la promulgación de Leyes elaboradas en beneficio de la colectividad trabajadora. ¿Por qué, entonces, surge como problema un hecho, al parecer, tan sencillo? Pues, sencillamente, porque en casos no se ha hecho diagnóstico minucioso médico-laboral, o si éste ha existido, sus consecuencias se han visto entorpecidas por excesivo e interesado apego a la letra de la Ley.

El asunto ha adquirido mayor auge conforme ha ido avanzando la ciencia médica. Merced a la observación y experiencia clínica, y a la investigación experimental, se conocen mejor las causas de las enfermedades y sus mecanismos de producción.

El problema es esencialmente médico, y sólo desde el punto de vista médico tiene que resolverse. La Inspección Médica del Seguro de Accidentes del Trabajo ha acreditado de con-

tinuo su criterio social y su competencia profesional. Su actitud en esta cuestión debe servir de norma y estímulo para los médicos tratantes y las Entidades aseguradoras. Pero ella misma necesita estar respaldada por una ordenación legal que incluya expresamente en el campo de prestaciones obligatorias estos casos de «segunda enfermedad», para así evitar el litigio entre criterio médico e interpretación estricta de la letra de la Ley.

RESUMEN

Se llama la atención, con fines de aclaración reglamentaria, sobre lo que los A. A. llaman «segunda enfermedad» en los accidentados del trabajo. Bajo este concepto incluyen los cuadros clínicos, que reúnen las condiciones siguientes: no preexistir, ni siquiera en forma latente, en el obrero antes del accidente; estar originados por incidencias del curso post-traumático, lo mismo si son debidas a la «lesión primitiva», sus complicaciones o a las técnicas terapéuticas empleadas; existir un «intervalo libre» de tiempo, con real o aparente salud, entre el «alta por curación» de la lesión primitiva y la segunda enfermedad, lo que la diferencia de una enfermedad intercurrente; no haber en la historia del enfermo, aparte del accidente, ninguna otra causa a la que se pueda considerar responsable etiopatogénico del cuadro clínico.

El que el nombre diagnóstico de la segunda enfermedad sea diferente del de la lesión primitiva o sus complicaciones; el asentar casi siempre en regiones anatómicas alejadas de la que fué traumatizada; el «intervalo libre» de salud real o aparente, y el que puedan existir otras circunstancias que ocasionen el cuadro clínico, son los motivos por los que el obrero o el médico no relacionan, en casos, ambas afecciones, y por los que, siempre, las Compañías gestoras discuten el derecho a las prestaciones dentro del Seguro de Accidentes.

**II. - CRONICAS
E INFORMACIONES**

NOTICIAS IBEROAMERICANAS

OFICINA IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Inauguración del I Curso de Cooperación Técnica Iberoamericana de Seguridad Social.

Invitadas por la Oficina Iberoamericana de Seguridad Social se han reunido en Madrid calificados profesionales del campo de la Seguridad Social de Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Haití y Venezuela, con el fin de seguir un Curso de Cooperación Técnica entre los países hispanicos en materia de Seguridad Social.

El Curso tendrá seis meses de duración, y su programa consta de tres grandes grupos de materias. En el primero se estudiará toda la legislación española de Seguridad Social; en el segundo, la organización de las instituciones gestoras, y en el tercero, el procedimiento práctico de aplicación de la Seguridad Social. En esta última parte cada cursillista se especializará en aquellas materias que tengan más interés para su institución. Paralelamente a estos estudios se expondrán en un círculo de conferencias los enunciados que marcan la teoría básica de la Seguridad Social.

El Curso ha sido inaugurado el día 9 de octubre, con asistencia de destacadas personalidades de las instituciones de Previsión española, iniciándose el acto con un discurso de D. Fernando Coca de la Piñera, Presidente del Consejo Asesor de la O. I. S. S. y Director general de Previsión Social de España, seguido a continuación de unas palabras pronunciadas por el Director del Instituto de Cultura Hispánica, D. Alfredo Sánchez Bella.

ARGENTINA

Se extienden las pensiones de vejez a las casadas que tengan sesenta o más años de edad.

Por un Decreto presidencial del 20 de abril de 1951 se conceden pensiones de vejez a todas las mujeres que tengan sesenta o

más años de edad y estén comprendidas en el art. 15 del Decreto de 6 de junio de 1949, siempre que concurren en ellas las condiciones siguientes:

a) Que los hijos mayores de dieciocho años estén físicamente imposibilitados. La incapacidad se justificará mediante un certificado extendido por el Ministerio de Sanidad Pública.

b) Que los hijos mayores de dieciocho años estén en situación económica deficiente para ayudar a su madre. En este caso la certificación será extendida por la Comisión Asesora de la "Fundación Eva Perón".

Datos de aplicación de los Seguros sociales.

Como muestra de la marcha ascendente de la aplicación de los Seguros sociales se facilitan los siguientes datos estadísticos:

En 1943 estaban afiliados en el régimen de Previsión Social argentino 480.000 trabajadores; en 1946 su número ascendía a 1.680.000; en 1950 quedaban cubiertos 3.438.000, y en la actualidad esta cifra pasa ya de los cinco millones.

La cuantía total de las recaudaciones superó en el último año en un 400 por 100 las cifras de 1943.

En concepto de jubilaciones y pensiones solamente se pagaron en 1950 unos 414 millones de pesos.

Protección a la mujer y a la infancia.

El Ministerio de Salud Pública ha creado la Dirección de Biopatología de la Mujer que trabaja, organismo que tendrá a su cargo la atención médica integral de las mujeres empleadas u obreras.

En Rosario se ha inaugurado el primer semi-internado de acción social, dedicado a la asistencia de los niños de cuatro a doce años de edad cuyos padres no se encuentren en condiciones económicas de atenderlos.

BRASIL**Reforma de la Previsión Social.**

La Comisión de Bienestar Social está preparando unos planes de reforma de la Previsión Social, como resultado de una revisión de la experiencia brasileña en este campo. En la actualidad se está elaborando un plan con un examen directo y un conocimiento real de la coyuntura económico-social del país. Al mismo tiempo, la Comisión de Bienestar prepara un proyecto de asistencia técnica a los Estados y Municipios que carecen de elementos técnicos y financieros para un mejor aprovechamiento de las posibilidades locales.

Lo que hoy se realiza en la Comisión repercutirá substancialmente en el campo social, disminuyendo las dificultades de vida reinantes en el país.

La política económica y social en el Mensaje Presidencial.

Con fecha 15 de marzo de 1952 el Presidente de la República de los Estados Unidos del Brasil envió al Congreso Nacional su Mensaje anual. En dicho Mensaje se expone la posición del país en el plano internacional, la situación política, administrativa y económico-financiera, el desarrollo económico y el progreso social del Brasil.

En materia de Seguridad Social, el Mensaje hace una reseña de las actividades de las distintas instituciones de jubilaciones y pensiones existentes, e indica que las instituciones de Seguridad Social, con excepción de aquellas destinadas a los servicios del Estado, han calculado para el año 1952 un presupuesto total de ingresos de casi 11.000.000.000 de cruzeiros, o sea el 43 por 100 del presupuesto nacional. De esta cuantía, el 70 por 100 está destinado a cubrir las prestaciones reglamentarias. El Presidente anuncia asimismo el deseo de que se promulgue pronto una Ley orgánica de Seguridad Social, por medio de la cual se consoliden y uniformen los sistemas de prestaciones y administración de las distintas instituciones existentes.

Las principales características de esta nueva Ley serían: la supresión de los asegurados facultativos, la inclusión en el Seguro de los trabajadores independientes, la solución equitativa en los casos de paro, igualdad de prestaciones, generalización de las pensiones

de vejez y de las prestaciones de maternidad y de muerte, obligatoriedad de tratamiento para la reducción de la incapacidad y readaptación de los afiliados al Seguro de Enfermedad y para los pensionados por invalidez, la extensión a todas las clases de las pensiones sobre base familiar y el reajuste periódico de todas las pensiones de acuerdo con la variación de los salarios, la uniformidad de la política de inversión de reservas, así como de los sistemas de administración de las distintas instituciones, servicios médicos comunes para todos los Institutos y Cajas, etc.

El Presidente termina el Mensaje indicando que el objetivo de su Gobierno es facilitar a todos los habitantes del país "una asistencia digna, libre de los terrores de la miseria, de padecimientos y de privaciones".

Se proyecta crear un Ministerio de Previsión Social.

Se afirma en Río de Janeiro que se van a crear cinco nuevos Ministerios en el Brasil. Entre ellos figuran uno de Sanidad y otro de Previsión Social.

COLOMBIA

Protección a la infancia.

La Dirección de Higiene Municipal de Bogotá ha creado cuatro equipos para la extracción de leche humana como un medio de acción contra la mortalidad infantil.

ESPAÑA

Nuevas normas para la cotización en los Seguros sociales.

Por una Orden ministerial del 30 de junio del presente año se dictan nuevas normas que modifican el sistema de cotización unificada de los Seguros y Subsidios sociales obligatorios. La variación tiende a restablecer el pago mensual mediante relaciones nominales de productores para asegurar a los Organismos recaudadores el conocimiento más exacto de la concordia entre afiliados, cotizaciones y prestaciones. Se implanta un método flexible a favor de

las Empresas para que puedan realizar sus ingresos por cuotas de Seguros sociales en distintos establecimientos y Centros bancarios, y se establecen medidas coactivas contra las Empresas morosas, que con su proceder dificultaban hasta ahora el desarrollo del régimen.

Las Entidades del Seguro de Enfermedad atenderán a los pensionistas de Montepíos y Mutualidades.

Por un Decreto del Jefe del Estado del 14 de junio del año en curso, se establece que las Entidades colaboradoras del Seguro de Enfermedad prestarán en adelante la asistencia médico-farmacéutica a los pensionistas de los Montepíos y Mutualidades.

La Dirección General de Previsión determinará la cuantía de la prima que habrán de abonar los Montepíos a la Entidad con la que concierten estos servicios.

La Seguridad Social en la Universidad.

Al inaugurarse el curso académico de 1952-53 en la Universidad de Barcelona, el Ministro de Educación Nacional, D. Joaquín Ruiz-Giménez, pronunció un discurso, en el que anunció que se prepara un Plan de Ordenación Cultural, en el que culminará la política seguida por el Ministerio en el año último, cuyos tres aspectos fundamentales han sido: atención al elemento humano, dignificación material y revisión de planes. Al referirse a las medidas de protección que se dictarán en favor de los estudiantes, dijo: "Y luego, todo un régimen de Seguridad Social va a surgir, creemos que en el curso de pocos meses; todo un sistema que os cubra del riesgo de las enfermedades, del accidente en los laboratorios, del riesgo catastrófico de perder el padre de familia, con el consiguiente corte de los estudios; medidas que hagan que el panorama sea más risueño, más sosegado."

GUATEMALA**Dependencias de la Dirección General de Sanidad.**

Se destacan como dependencias que han de desempeñar funciones básicas en la Sección Maternoinfantil, de la Dirección General de Sanidad, las siguientes: Clínica prenatal, preescolar, escolar y bucodental.

MEJICO**Inauguración de los servicios del I. M. S. S. en Yucatán.**

Como parte del plan de extensión del Seguro Social a nuevas zonas del país, se está trabajando activamente para instalar los servicios del Instituto Mejicano de Seguridad Social en la Península de Yucatán.

Se están haciendo las reformas y adaptaciones necesarias en los edificios que ocuparán las oficinas administrativas y terminando los sanatorios y clínicas con que se dotará esta región.

El Seguro Social en la Baja California.

El personal del Instituto que se encuentra desarrollando los trabajos previos de implantación del régimen del Seguro Social en Mexicali (Baja California), bajo las órdenes del Sr. Ramón Manzanilla, ha sido instalado en un nuevo local, en magníficas condiciones para los propósitos y necesidades de la organización técnica y administrativa de lo que en breve será la Caja Regional de Baja California.

PARAGUAY**Protección a la madre y al niño.**

En el programa de protección materno-infantil se propone la creación de Centros de sanidad, cuyos trabajos se encaminarán hacia la higiene y asistencia prenupcial, prenatal, neonatal, del lactante y del preescolar. Finalmente se atenderá también a la higiene escolar.

PERU **Estudio y organización del Seguro Social del Empleado.**

En cumplimiento de la Resolución Suprema de 25 de junio del año último, con fecha 6 de julio pasado quedó constituida la Comisión encargada del estudio y organización de prestaciones y servicios médicos del Seguro Social del Empleado.

En el discurso pronunciado en esta oportunidad por el señor Ministro se puso de relieve la eficacia, confirmada por la experiencia de casi un siglo, de los Seguros sociales como los medios más eficaces para otorgar a los trabajadores la protección a que tienen derecho. Acentuó el Dr. Rebagliati la particular importancia que en estos regímenes corresponde al riesgo de enfermedad, recordando que por una Ley se encomendó a la Comisión organizadora del Seguro Social del Empleado la preparación del anteproyecto del Estatuto definitivo de dicho régimen, habiendo creído conveniente el Gobierno Supremo confiar a esta Comisión el estudio y proposiciones de las normas y procedimientos más adecuados para la organización de las prestaciones y servicios médicos.

REPUBLICA DOMINICANA**Un trimestre de actuación de la Caja de Seguros Sociales.**

La Caja Dominicana de Seguros Sociales pagó durante el primer trimestre de este año un total de RD\$ 37.713,93 en concepto de subsidios de enfermedad, maternidad, lactancia, defunción y gastos funerarios.

La Caja de Seguros Sociales concede en seis meses más de 600.000 prestaciones.

Un total de 696.232 prestaciones sanitarias fueron otorgadas por la Caja Dominicana de Seguros Sociales durante el primer semestre de este año, en beneficio de 265.453 asegurados cotizantes.

Los servicios médicos sociales comprendieron 185.551 consultas, 307.133 tratamientos, 212 partos asistidos a domicilio, 187.046 recetas despachadas y 25.290 servicios auxiliares de diagnóstico.

En el transcurso del aludido semestre, 1.717 asegurados concurren diariamente a los establecimientos médicos de la Caja en solicitud de asistencia médica.

Asimismo, las prestaciones odontológicas durante el primer semestre fueron: 32.753 extracciones, 5.031 obturaciones, 1.928 profilaxis y 4.654 servicios diversos. Los asegurados atendidos ascendieron a 16.966.

Los servicios de hospitalización por enfermedades generales fueron: asegurados hospitalizados, 9.240; estancias hospitalarias, 152.644; recetas despachadas, 152.679; exámenes de laboratorio, 26.849; radiografías, 2.835; intervenciones quirúrgicas, 1.711, y curas de urgencia, 3.172.

VENEZUELA

Se prepara el III Congreso Internacional de Defensa Social.

Del 6 al 11 de octubre se ha reunido en Caracas la sesión preparatoria del III Congreso Internacional de Defensa Social, cuyo Pleno se celebrará probablemente en Portugal el próximo año de 1953. Los temas tratados fueron los siguientes:

Tema primero: La observación.—*a*) Tema general de defensa social. *b*) Objeto y necesidad de una observación previa al juicio. Organismo de la observación. *c*) Elementos bio-socio-psíquicos sobre los cuales debe fundamentarse la intervención de la defensa social. *d*) Las investigaciones de la personalidad en el curso del proceso judicial. *e*) Ficha de personalidad.

Tema segundo: El juicio.—*a*) La crisis de la justicia penal. *b*) El organismo del juicio. *c*) Composición del organismo del juicio. *d*) Funcionamiento del organismo del juicio.—*e*) Las líneas generales de un procedimiento de defensa social.

Tema tercero: La ejecución.—*a*) Fundamento de las medidas de defensa social. *b*) La sentencia indeterminada, dificultades de aplicación. *c*) Los derechos del condenado en la fase de ejecución. *d*) Unificación de las medidas de privación de libertad. *e*) Medidas de seguridad de defensa social.

OTRAS NOTICIAS

AUSTRALIA

Cursos de formación y de readaptación profesional.

Durante el período de doce meses, que terminó en septiembre de 1951, Australia organizó, con arreglo a los planes nacionales de formación profesional administrados por los Estados en nombre del Gobierno Federal, cursos de orientación profesional para 5.249 alumnos en general y 47.016 estudiantes universitarios; de estos últimos, 32.097 siguieron cursos por tiempo parcial, y 12.723 los siguieron por correspondencia. Durante el mismo período, el plan de servicios sociales para la readaptación de personas con capacidad física disminuída estableció cursos completos de readaptación profesional, que fueron seguidos por 360 alumnos, y de formación profesional, frecuentados por 197, estando matriculados actualmente 392. Se inscribieron asimismo 751 miembros de las fuerzas armadas para los cursos por correspondencia.

BELGICA

Modificación de los Subsidios familiares.

El Decreto orgánico de 22 de diciembre de 1938, que creó la Caja Nacional de Subsidios Familiares, ha sido modificado por un Decreto del 3 de abril del corriente año con efectos retroactivos al 1.º de enero.

Las principales modificaciones son:

- a) Mejora de los Subsidios familiares.
- b) Aumento de los subsidios especiales en favor de los huérfanos mencionados en el art. 49.
- c) Prolongación de la concesión de los Subsidios familiares hasta la edad de veintitún años en lugar de dieciocho, como anteriormente.

d) Modificación de las condiciones exigidas para frecuentar las escuelas.

ESTADOS UNIDOS **Se conceden pensiones al servicio doméstico.**

Los trabajadores domésticos disfrutan en la actualidad, de ciertos beneficios en virtud de la extensión del Seguro de Vejez y Muerte. Los subsidios a los ancianos se conceden también a los trabajadores domésticos empleados de una manera regular. Para que los citados trabajadores sean considerados "como empleados de una manera regular", habrán de estar al servicio de una persona durante veinticuatro jornadas, por lo menos, en el transcurso de un período de tres meses, y percibir un sueldo mínimo de 50 dólares trimestrales.

FRANCIA **Subsidio de vejez a los no asalariados.**

El "Journal Officiel" del 27 de septiembre publica las condiciones de aplicación de la Ley de 10 de julio de 1952 sobre el Seguro de Vejez de los no asalariados. El Decreto sustituye los subsidios temporales hasta ahora abonados.

Tendrán derecho a este subsidio especial las personas que hayan llegado a los sesenta y cinco años (sesenta en caso de incapacidad) que no tengan ingresos anuales mayores de 132.000 francos si son solteros, y de 180.000 si son casados.

El subsidio no se concederá a las personas cuyo cónyuge tenga una pensión de retiro.

Familiares e hijos que benefician de los Subsidios familiares en la agricultura.

Según los últimos datos recogidos correspondientes al año 1950, el número de familias agrícolas con derecho al Subsidio Familiar, y el de hijos beneficiarios, era el siguiente:

	Número de familias	Número de hijos subsidiarios	Media de hijos por familia
Asalariados	1.837.050.	3.769.626	2,05
Población no activa.....	94.358	209.542	2,22
Patronos	98.977	262.172	2,65
Independientes	169.244	437.593	2,59
TOTAL.....	2.199.629	4.678.933	2,12

Proyecto de reforma de la Seguridad Social.

El Ministro de Trabajo presentó recientemente al Consejo de Ministros un anteproyecto de reforma de la Seguridad Social.

Los puntos esenciales de dicho anteproyecto son los siguientes:

1) Prolongación de los límites de edad para el retiro de los funcionarios del Estado, colectividades y Empresas de carácter público y en el régimen de Seguridad Social. Estos límites se aplazarán tres años cuando los actuales sean inferiores a los sesenta y cinco años, y dos, cuando sean superiores.

2) Estatuto del personal de la Seguridad Social, redactado por Convenios colectivos, previa aprobación del Ministro de Trabajo.

3) Creación de un "presupuesto limitativo" de las Cajas.

4) Robustecimiento de la tutela administrativa.

5) Responsabilidad limitada de los Gerentes minoritarios de las Sociedades.

6) Traspaso al Régimen Agrícola de las cargas de los subsidios a los viejos trabajadores asalariados de la agricultura.

7) Reforma del boletín de pago, que deberá llevar impresa la cuantía de las reservas de la Seguridad Social. Presentación de un justificante de pagos de la Seguridad Social en caso de reembolso por enfermedad.

8) Supresión de los periodos de espera para la concesión del Subsidio de Maternidad.

9) Reforma de las condiciones para la concesión de los beneficios del Seguro de Enfermedad (doscientas cuarenta horas de trabajo mínimo en el curso del trimestre anterior a la enfermedad).

10) Supresión de las indemnizaciones diarias durante las curas termales y mientras dure el período de vacaciones pagadas.

11) Volver a crear el "ticket" moderador en los gastos de médico y farmacéuticos para los beneficiarios del Seguro de Enfermedad prolongada autorizados a trabajar.

12) Obligación de un acuerdo previo para el empleo de medicamentos costosos (tipo de progesterón o la cortisona).

13) Supresión de las ventajas abusivas que disfrutaban ciertos enfermos por el hecho de la superposición de la Seguridad Social y de la Mutualidad.

14) Reforma de las condiciones de reembolso de los medicamentos (reforma de la Ley de 18 de agosto de 1948, llamada "Ley de Solinhac").

15) Establecimiento de "baremos sobre permanencia en el hospital" de carácter indicador, que permitan a la Inspección Médica de las Cajas un control perfecto.

16) Deducción del 5 por 100 en el coste por día de hospitalización. Dicha cuantía será considerada como gasto de enseñanza e investigación, y no correrá a cargo de la Seguridad Social.

17) Traspaso al Estado de la carga por prestaciones familiares de las personas que no ejercen actividad alguna.

18) Supresión de las primas de lactancia y bonos de leche.

19) Concesión de personalidad financiera a los centros de asistencia en los organismos de la Seguridad Social.

Canon que deberán abonar los trabajadores extranjeros para introducir en Francia a los miembros de su familia.

La cuantía que deberá abonar el trabajador extranjero para introducir en Francia a los miembros de su familia ha sido elevada de 1.500 a 2.500 francos por familia. En ésta están comprendidos la mujer y los hijos, a excepción de los hijos varones mayores de diecisiete años.

Para la introducción de los ascendientes y colaterales del trabajador mayores de diez años, la cuantía ha sido fijada en 10.000 francos, en lugar de los 8.500 anteriores.

Para los colaterales comprendidos entre los cuatro y los diez

años, este tanto alzado ha sido fijado en 8.350 francos, y en 6.500 para los menores de cuatro años.

Estas nuevas normas entraron en vigor el 7 de marzo.

Pensión de retiro para personal civil de navegación aérea.

Por un Decreto del 7 de enero dictado por el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Turismo se ha instituido en Francia un régimen de retiro complementario en beneficio del personal de la navegación aérea civil. La afiliación es obligatoria para el personal inscrito en el registro especial de la aeronáutica civil que ejerza la profesión de navegante de un modo habitual y a título de ocupación principal.

La cotización de los afiliados manuales es igual al 6 por 100 de la parte de sus haberes brutos que exceda del salario límite que sirva de base para el cálculo de las cotizaciones de los Seguros sociales. Los empleados pagan el 12 por 100 de esos mismos salarios.

Tienen derecho a la pensión los asegurados que a la edad de cincuenta años, como mínimo, hayan cumplido quince de servicios válidos y hayan cesado en sus actividades. No se exige ninguna condición de duración de servicios cuando el Consejo Médico de Aviación reconozca que el afiliado sufre una invalidez que lleva consigo una incapacidad definitiva para el ejercicio de la profesión.

Se contará como año entero todo año en el curso del cual el afiliado haya realizado quinientas horas de vuelo. Se asimilan al tiempo de servicio los períodos de incapacidad temporal a consecuencia de accidentes o enfermedades.

Al cabo de veinticinco años de servicio, la pensión es igual a la mitad de la fracción de la remuneración media del afiliado que exceda del límite de salarios sujetos a cotización a título de los Seguros sociales. No obstante, de la fracción de la remuneración media que exceda de una suma igual a tres veces dicho límite no se tendrá en cuenta más que la mitad.

Cuando el interesado cuente menos de veinticinco años de servicio, la pensión es igual a tantos vigésimoquintos de la pensión anterior como años de servicio cuente el afiliado.

La pensión se revisa todos los años siguiendo el índice de las

variaciones generales de los salarios. El fallecimiento del afiliado da derecho a que su cónyuge disfrute de una pensión reversible igual al 50 por 100 de la pensión del afiliado, y cada uno de los hijos a su cargo disfruta asimismo de una pensión transitoria igual al 10 por 100, a reserva de que el total de las pensiones así acumuladas no exceda nunca del 100 por 100 de la pensión del afiliado.

Aumento de las prestaciones económicas de enfermedad y maternidad.

Debido al alza del límite del salario que sirve de base para el cálculo de las cotizaciones de la Seguridad Social, desde el 1.º de abril de este año el tipo máximo de las indemnizaciones diarias de los Seguros de Enfermedad y Maternidad ha sido fijado en:

Indemnización diaria normal.....	635 francos
Indemnización diaria mejorada.....	845 "

El tipo máximo del subsidio mensual por enfermedad prolongada ha sido fijado en:

Subsidio mensual normal.....	19.000 francos
Subsidio mensual mejorado.....	25.335 "

La cuantía máxima de la suma global que se concede al fallecer el asegurado ha sido fijada en 104.000 francos, en lugar de 102.000.

GRAN BRETAÑA

Se aumentan los beneficios de la Asistencia Nacional.

Desde el 16 de junio del presente año, los beneficios de la Asistencia Nacional serán los siguientes:

	Tarifas semanales actuales		Nuevas tarifas semanales	
	s.	d.	s.	d.
<i>Escala ordinaria:</i>				
Marido y mujer.....	50	0	59	0
Persona que vive sola o cabeza de familia ..	30	0	35	0
Otras personas de:				
21 ó más años	26	0	31	0
18 a 21 años	22	0	26	0
16 a 18 años	18	6	21	6
11 a 16 años	13	6	16	0
5 a 11 años	11	6	13	6
Menor de 5 años	9	6	11	0
<i>Escala especial:</i>				
Marido y mujer (de los cuales uno pertenece a dicha escala).....	65	0	77	0
Marido y mujer (cuando ambos pertenecen):	75	0	89	0
Otras personas de:				
21 ó más años	45	0	53	0
18 a 21 años	34	6	41	0
16 a 18 años	28	6	33	6

Se amplía el período límite para la reclamación de las prestaciones por accidentes de trabajo.

En el informe presentado a petición del Ministro del Seguro Nacional por el Consejo Asesor de Accidentes del Trabajo en octubre de 1950, se llegó a la conclusión de que el tiempo límite para la reclamación de derechos debe ser lo suficientemente largo para que las personas interesadas puedan preparar y presentar la reclamación de sus derechos.

En el mencionado informe se establecen las conclusiones siguientes:

a) El actual período normal de veintiún días para la solicitud de beneficios en los casos de accidentes deberá ser mantenido. Sin embargo, para en casos de hospitalización y para las reclamaciones de aumentos por personas a cargo, dicho período deberá ser amplia-

do de acuerdo con las nuevas normas para la concesión de prestaciones en el Plan del Seguro Nacional.

b) El período para la reclamación de las prestaciones por invalidez y de sus suplementos deberá ser de tres meses, y el período para la reclamación del aumento de las prestaciones por personas a cargo menores o adultas, deberá ser ampliado un mes más del tiempo reglamentario.

c) El período actual para la reclamación de las prestaciones por defunción deberá ser mantenido.

d) El período para el pago de las prestaciones será de seis meses, excepto en los casos de gratuidad, en que dicho período no tendrá límite alguno.

HOLANDA

Proyecto gubernamental para la reducción del paro.

El número de parados, que venía oscilando desde la guerra entre 40.000 y 70.000, ha alcanzado últimamente la importante cifra de 175.000; es decir, casi el 4 por 100 de la población obrera.

Los sectores más afectados son la agricultura y la construcción.

Para paliar esta situación, el Gobierno ha adoptado las medidas siguientes:

a) Traslado de los trabajadores parados a otras industrias con necesidad de mano de obra.

b) Revisión de la política gubernamental que restringía las inversiones en las industrias de la construcción.

c) Ampliación de las obras públicas.

d) Creación de nuevas industrias en los distritos agrícolas más apartados de los centros posibles de empleo.

ITALIA

Congreso Nacional de estudios sobre problemas médico-legales relacionados con los accidentes del trabajo.

La obra asistencial que el Patronato Acli desarrolla a favor de los trabajadores requiere, especialmente en el campo de la previsión, un estudio constante sobre las cuestiones particulares relativas a los Seguros sociales.

La sede central de la Entidad ha juzgado de utilidad para este fin celebrar un Congreso para el examen y la discusión de algunos de los más importantes problemas médico-legales que se refieren al Seguro de Accidentes del Trabajo y las enfermedades profesionales.

Dicho Congreso se celebrará en Roma los días 14, 15 y 16 de noviembre corriente. Los temas a tratar, además de varias comunicaciones interesantes, serán los siguientes:

1) "El problema de la concausa en materia de medicina legal de accidentes del trabajo", por el Profesor Dr. Leone Lattes, Director del Instituto de Medicina Legal y de los Seguros de la Universidad de Pavia. Médico consultor del Patronato Acli.

2) "Criterios de valoración de incapacidades múltiples en los accidentes", por el Profesor Dr. Vincenzo M. Palmieri, Director del Instituto de Medicina Legal y del Seguro de la Universidad de Nápoles.

3) "La nueva tutela de las enfermedades profesionales en lo que se refiere a la reforma general de la Previsión", por el Profesor Dr. Venerando Correnti, encargado de la antropología en la Universidad de Roma. Médico consultor del Patronato Acli.

4) "Deducciones y orientaciones para la valoración de la incapacidad en los accidentes de la vista", por el Profesor Dr. Mario Tarducci, Oculista de la Universidad de Roma. Oculista consultor del Patronato Acli.

La IV Muestra de Carteles de Propaganda contra Accidentes.

El 2 de mayo del presente año tuvo lugar en Turín la apertura de la IV Muestra de Carteles de Propaganda contra Accidentes.

En dicho Certamen fueron expuestos 1.313 carteles, pertenecientes a 28 países.

El número elevado de países participantes demuestra el vivo interés que se siente en todo el mundo por la lucha contra los accidentes.

SUECIA

Coste de los Servicios sociales.

El total del coste de los servicios sociales se elevó en 1950 a 2.622.000.000 de coronas; es decir, 143.000.000 más que en 1949.

Los servicios de mayor coste fueron los de protección a la ancianidad y a los enfermos. A éstos siguió muy de cerca los de protección a la infancia y a las familias, entre los cuales los Subsidios familiares constituyeron la mayor carga.

El coste de las pensiones de vejez y de los Subsidios familiares se elevó en 1950 a 1.287.000.000 de coronas; es decir, casi la mitad del coste total de todos los servicios sociales.

El total del coste de los servicios sociales de 1950 representa casi el 11 por 100 del presupuesto nacional, y el promedio por habitante fué de 372 coronas.

SUIZA

La mano de obra en las fábricas.

El número de fábricas ha permanecido estable desde 1937 a 1941; en cambio, desde 1941, año en que dicho número se elevaba a 8.925, ha llegado en 1951 a 11.529.

Este aumento se hizo patente sobre todo desde 1945, debido a las necesidades de orden civil acumuladas durante la pasada guerra y al aumento de la demanda en la industria suiza.

En 1947 y en 1948 el número de obreros y empleados sujetos a la Ley de fábricas había superado el medio millón. Después de descender ligeramente al año siguiente a un nivel considerado como normal, es decir, a poco más de 490.000 unidades, volvió a subir en 1951 a 545.863.

El total, desde 1937, en que se elevaba a 360.003 el número de obreros y empleados en las fábricas, ha aumentado en 185.860 unidades.

INTERNACIONAL

La situación sanitaria en el mundo.

Tres millones novecientos mil médicos ejercen actualmente en el mundo, pero se necesitaría el doble para mantener un nivel sanitario elemental. Se precisarían además muchísimas más camas; solamente en la India faltan, por lo menos, un millón para cuidar los casos conocidos de tuberculosis.

Trescientos millones de personas sufren de paludismo, y de éstas fallecen anualmente tres millones. Sin embargo, se va controlando este mal en muchas regiones del mundo.

Aunque las enfermedades en masa han sido controladas en las zonas del mundo más atrasadas, se están presentando en estos lugares otras que parecen ser el castigo natural del progreso y la prosperidad; entre ellas figuran la poliomielitis, enfermedades cardíacas, cáncer, diabetes y "enfermedades del esfuerzo", como las úlceras, arterioesclerosis y enfermedades mentales.

La mortalidad disminuye en Europa.

Desde 1945, como puede verse por los datos que a continuación se exponen, el tipo general de mortalidad ha disminuído considerablemente en Europa.

En Noruega pasó de 10,2 por 1.000 a 8,9; en Suecia, de 11,7 a 10; en Finlandia, de 13,6 a 11,6; en Dinamarca, de 10,4 a 9,2; en Holanda, de 8,6 a 7,5; en Francia, de 15,6 a 12,5; en Suiza, de 11,6 a 10,1; en Italia, de 13,9 a 9,7; en España, de 18,9 a 10,8; en Checoslovaquia, de 13,2 a 11,7; en Gran Bretaña, de 12,2 a 11,7; en Bélgica, de 13,4 a 12,4, y en Portugal, de 15,5 a 14.

III. - LEGISLACION

PARAGUAY

Al ampliarse el campo de aplicación y las prestaciones del Seguro Social, se ha considerado necesario, ante la experiencia de siete años de funcionamiento, realizar un reajuste de la Ley que en febrero de 1943 creó el Instituto de Previsión Social.

Decreto-Ley núm. 1.860, por el cual se modifica el Decreto-Ley núm. 17.071, de 18 de febrero de 1943, de creación del Instituto de Previsión Social.

ARTÍCULO 1.º *Declaraciones fundamentales.* — El Seguro Social cubrirá, de acuerdo con los términos de la presente Ley, los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados de la República.

El Instituto de Previsión Social, organismo autónomo con personalidad jurídica, que creó el Decreto-Ley núm. 17.071, del 18 de febrero de 1943, continuará encargado de dirigir y administrar el Seguro Social.

Para los efectos de esta Ley, se denominará Seguro al Seguro Social, e Instituto al Instituto de Previsión Social.

CAPITULO PRIMERO

Del campo de aplicación.

ART. 2.º *Personas incluídas en el régimen de Seguro Social:*

Es obligatorio asegurar en el Instituto a todo trabajador asalariado que preste servicios o ejecute una obra en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, cualquiera que sea su edad o la

cuantía de la remuneración que reciba, como también a los trabajadores aprendices que no reciben salario.

Se exceptúan de la presente disposición:

- a) Los funcionarios y empleados de la Administración pública;
- b) Los trabajadores independientes;
- c) Los empleados y obreros del Ferrocarril Central del Paraguay, hasta tanto que por Ley se resuelva unificar esta Caja con la del Instituto de Previsión Social.

El personal de los entes autárquicos del Estado o Empresas mixtas encargadas de una explotación económica o un servicio público, por regla general estará comprendido en el Seguro Social, excepto cuando disposiciones especiales, legales o administrativas se opongan a ello.

El Instituto podrá aceptar como asegurados voluntarios a los trabajadores no comprendidos en el primer párrafo de este artículo, de acuerdo con el Reglamento respectivo.

ART. 3.º *Inscripción.*—Para cumplir la obligación que establece el artículo precedente, los trabajadores deberán ser inscritos en el Instituto, por sus patronos, en formularios que el Instituto tendrá a disposición de éstos. Los formularios contendrán todos los datos que, a juicio del Instituto, sean necesarios para identificar a los asegurados y para fines estadísticos.

La inscripción debe efectuarse en las zonas urbanas dentro del plazo de tres días hábiles, contados desde que el trabajador inicie la prestación de servicios.

En las zonas rurales fijará el Instituto plazos de acuerdo con las condiciones particulares de ellas.

Se considerará debidamente inscrito al trabajador que presente el documento comprobatorio que entregará el Instituto al autorizar la inscripción. En estos casos, el patrono queda exento de la obligación de inscribirlo; pero deberá registrar correctamente el número asignado al trabajador en dicho documento siempre que realice ante el Seguro cualquier trámite que se relacione con el respectivo asegurado.

CAPITULO II

Dirección, administración y fiscalización.

RÉGIMEN DEL INSTITUTO.

ART. 4.º *Autarquía.*—El Instituto será un ente autárquico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, regido por las disposiciones del presente Decreto-Ley, las demás Leyes pertinentes, los Decretos del Poder Ejecutivo en materia autorizada por la Ley y los Reglamentos que dicte la propia Institución.

ART. 5.º *Relaciones con el Poder Ejecutivo.*—El Instituto tendrá su domicilio legal en la ciudad de Asunción. Sólo los Juzgados y Tribunales de la capital conocerán en todos los asuntos judiciales en que el Instituto fuere actor o demandado.

Las relaciones con el Poder Ejecutivo serán mantenidas a través del Ministerio de Salud Pública.

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL INSTITUTO.

ART. 6.º La dirección, gobierno y administración superior del Instituto se halla a cargo de un Consejo Superior y de un Director general, Presidente de dicho Consejo.

El Ministerio de Hacienda fiscalizará el movimiento financiero del Instituto.

ART. 7.º El Consejo Superior se constituye por el Director general y Presidente del Consejo y seis Consejeros: un representante del Ministerio de Salud Pública, un representante del Ministerio de Justicia y Trabajo, dos representantes de los patronos o empleados y dos representantes de los asegurados.

Cada uno de los representantes de los asegurados y patronos tendrá un suplente personal.

ART. 8.º *Nombramiento, duración de las funciones e inamovilidad.*—El Poder Ejecutivo nombrará al Director general, quien, en el ejercicio de sus funciones, durará cinco años, coincidente con el período presidencial, pudiendo ser reelegido.

Para ocupar el cargo de Director general se requiere ser ciudadano paraguayo, de pública honorabilidad, mayor de treinta años y poseer título universitario.

Ningún otro miembro del Consejo Superior podrá ser funcionario o empleado del Instituto.

ART. 9.º Los Ministros de Salud Pública y Justicia y Trabajo podrán asistir y tomar parte en las deliberaciones del Consejo Superior si lo creyeren conveniente, pero no tendrán voto.

Los representantes de los asegurados y de los patronos, y los suplentes, deberán tener la calidad de ciudadanos paraguayos.

Serán nombrados por el Poder Ejecutivo por períodos de tres años, a propuesta en terna de las respectivas organizaciones gremiales, en la forma que se reglamente.

El nombramiento de los representantes patronales y sus suplentes podrá recaer en quienes sean empleadores, a lo menos, de diez asegurados, y el de los representantes de los asegurados y los suplentes en quienes estén inscritos como asegurados en la Institución.

ART. 10. No podrá actuar en el Consejo Superior el miembro que sea empleado de otro Consejero, mientras dure esta situación.

Únicamente en caso de ocurrir falta absoluta de un Consejero patronal u obrero, el Poder Ejecutivo nombrará otro por el resto del período de tres años.

Se entiende por falta absoluta la muerte, la destitución por sentencia judicial o administrativa, la renuncia aceptada, la ausencia del país por más de seis meses y el impedimento que establece el inciso anterior si dura igual lapso.

ART. 11. *Remuneración.*—La remuneración o dieta de los Consejeros, por sesión a que asistan, y del Director general, será fijada cada año en el Presupuesto General de Gastos.

ART. 12. *Procedimiento.*—El *quorum* para que sesione el Consejo Superior será de cuatro Consejeros.

Las resoluciones, salvo disposición expresa en contrario, se adoptarán con el voto favorable de la mayoría de los asistentes, y en caso de empate decidirá el voto del Director general.

FACULTADES DEL CONSEJO SUPERIOR.

ART. 13. El Consejo Superior del Instituto ejerce la dirección y administración superior de la Entidad, de acuerdo con las facultades, deberes y responsabilidades siguientes:

a) Dictar y reformar el Reglamento general de esta Ley, con aprobación del Poder Ejecutivo.

b) Dictar y reformar los Reglamentos internos de todos los servicios del Instituto.

c) Crear y suprimir los Departamentos y Secciones, las Cajas zonales, locales y Agencias y las Unidades sanitarias, como también los cargos administrativos y técnicos, y fijar los respectivos sueldos, a propuesta del Director general.

d) Aprobar, dentro del mes de diciembre de cada año, el Presupuesto General de Gastos y recursos para el ejercicio del año siguiente.

e) Estudiar y aprobar anualmente el Balance del Instituto.

f) Nombrar y trasladar a los empleados superiores del Instituto, y, previa instrucción a un sumario administrativo, poner término a sus servicios.

Las resoluciones sobre nombramientos y traslados sólo podrán tomarse a propuesta del Director general.

g) Conceder al Director general licencias mayores de diez días y nombrar reemplazante interino, y a los funcionarios del Instituto, las licencias mayores de un mes.

h) Acordar las inversiones de las reservas técnicas del Instituto.

i) Conceder y contratar préstamos; comprar, arrendar, hipotecar y enajenar bienes del Instituto y aceptar transacciones judiciales y extrajudiciales; las resoluciones respectivas se adoptarán por mayoría absoluta de los miembros del Consejo.

j) Fijar el tipo de interés actuarial; disponer, siempre que lo estime conveniente, la ejecución de revisiones actuariales extraordinarias y sugerir al Poder Ejecutivo las modificaciones que sea aconsejable introducir en los preceptos legales sobre recursos y beneficios, como resultado de esas revisiones y de las quinquenales establecidas por el art. 26.

k) Fijar los avalúos de salarios a que se refiere el art. 19.

l) Resolver en última instancia las apelaciones de los asegurados y empleados contra las sanciones aplicadas por el Director general, como también las de los funcionarios del Instituto en casos de suspensiones mayores de quince días.

m) Disponer que el Director general solicite del Ministerio de Hacienda visitas extraordinarias de fiscalización del movimiento financiero del Instituto.

n) Aprobar contratos de atención médica con establecimientos fiscales o privados.

ñ) Insistir, por mayoría absoluta de los miembros del Consejo, en los acuerdos objetados por el Director general.

ART. 14. *Prohibiciones.*—Se prohíbe al Consejo acordar operaciones con sus propios miembros o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

ART. 15. *Atribuciones del Director general.*—El Director general será el representante legal del Instituto, y tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

a) Ejecutar y hacer ejecutar las resoluciones del Consejo Superior.

b) Proponer al Consejo Superior las creaciones, suspensiones, nombramientos, traslados y término de servicios a que se refieren las letras e) y f) del art. 13.

c) Otorgar licencias hasta de un mes; designar en comisión y suspender hasta por quince días a los empleados del Instituto, pudiendo delegar estas facultades de acuerdo con el Consejo Superior o el Reglamento respectivo.

d) Nombrar, trasladar, comisionar, conceder licencias hasta de un mes, imponer sanciones y poner término a los servicios del personal inferior del Instituto, facultades que podrá delegar en los Directores de Departamentos del mismo; las suspensiones por más de quince días, y las exoneraciones, se harán previo sumario administrativo.

e) Presentar al Consejo Superior los Balances generales del Instituto, y, dentro de los diez primeros días del mes de diciembre de cada año, el proyecto de Presupuesto de Entradas y Gastos del ejercicio siguiente.

f) Imponer las sanciones que establece la presente Ley a los patronos y asegurados, facultad que podrá delegar en los Directores de Departamentos, Inspectores zonales o Directores de Unidades médicas en la parte que atañe a sus respectivas funciones.

Los afectados podrán apelar al Director general.

g) Velar por la buena marcha de los servicios cuya Jefatura superior desempeña y por la eficiente administración de las inversiones del Instituto.

h) Solicitar al Ministerio de Hacienda que destaque funcionarios en visitas extraordinarias de fiscalización, siempre que lo juzgue

conveniente o a petición del Consejo Superior; los resultados de las visitas deberá comunicarlos al Consejo.

i) Poner en conocimiento del Consejo todos los antecedentes que los miembros de éste soliciten sobre las operaciones del Instituto.

j) Elevar cada año al Poder Ejecutivo y presentar al Consejo Superior una Memoria sobre la marcha del Seguro en el año anterior y sugerir la adopción de medidas legales o reglamentarias tendentes a subsanar las deficiencias observadas.

ART. 16. *Prohibiciones.* — Se prohíbe nombrar como funcionarios superiores del Instituto a personas ligadas con el Director general o con los otros miembros del Consejo, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado.

CAPITULO III

De los recursos y financiación.

ART. 17. *Recursos del Instituto.*—El Instituto tendrá los siguientes recursos:

a) Las cuotas de los trabajadores, equivalentes al cinco por ciento (5 por 100) de sus salarios.

b) Las cuotas de los patronos, equivalentes al diez por ciento (10 por 100) de los salarios de sus trabajadores.

c) Las cuotas de los beneficiarios de pensiones otorgadas por el Instituto, que ascenderán al cinco por ciento (5 por 100) de las cuantías de las respectivas pensiones.

d) Las aportaciones del Estado, equivalentes al uno y medio por ciento (1 y 1/2 por 100) de los salarios sobre los cuales coticen los patronos.

e) Las entradas que produzcan sus inversiones de renta.

f) Los recargos y multas que impongan en conformidad a la presente Ley.

g) Los ingresos por atenciones o servicios comprendidos en los conceptos a que se refiere el inciso a) del art. 30, que preste el Instituto a terceros.

h) Los legados y donaciones que se le hicieren, y las herencias que se le dejaren.

i) Cualquier otro recurso que obtenga el Instituto no especificado en los incisos anteriores.

ART. 18. *Obligaciones patronales.*—Los patronos están obligados a descontar a sus trabajadores las cuotas a que se refiere el inciso a) del artículo precedente y a pagar al Instituto, en la forma y plazos que determinan sus Reglamentos, tanto éstas como las que fija el inciso b) del mismo artículo.

Será nula y penada, de acuerdo a la presente Ley, toda estipulación contractual que haga recaer sobre el trabajador cualquier cuota que no fuere de su cargo.

ART. 19. *Salarios indeterminados.*—El Consejo Superior fijará los avalúos que, para los efectos de determinar las cotizaciones, se aplicarán a los salarios en especie o regalías, como también a las remuneraciones en dinero de aquellas labores a destajo o de otra índole en que sea conveniente establecer los avalúos a causa de dificultades especiales propias de esas labores, para que se cotice por períodos regulares.

ART. 20. *Base mínima para los aportes.*—Ninguna cotización será inferior a la que corresponda a los jornales mínimos que fija el Departamento Nacional del Trabajo, aunque se trate de aprendices que no reciben salario en dinero.

Los descuentos de cuotas que hagan los patronos a los asegurados no podrán exceder del cinco por ciento (5 por 100) de los salarios realmente pagados, siendo de cargo del respectivo patrono las diferencias necesarias para integrar las que corresponden a los mínimos que establece este artículo. Igual norma regirá para los aprendices que no reciben salarios.

ART. 21. *Procedimiento.*—Los Reglamentos del Instituto determinarán si se emplea el sistema de plantillas, el de estampillas o timbres, o cualquier otro, en la recaudación de las cuotas de los trabajadores y patronos; pero el Instituto deberá informar a los asegurados que lo soliciten la cuantía y número de las imposiciones que a nombre de ellos hubiera recibido.

ART. 22. *Aportación del Estado.*—El Estado pagará al Instituto, trimestralmente, en dinero, y dentro del mes siguiente al trimestre vencido, las aportaciones que fija el inciso d) del art. 17.

Las sumas correspondientes deberán preverse entre los rubros de Gastos del Presupuesto Nacional de cada año. Cualquier ajuste necesario para que la aportación anual ascienda exactamente a lo

que establece el inciso mencionado se efectuará en enero del año siguiente al del ejercicio vencido.

ART. 23. *Fondo Común de Pensiones.* — El Instituto destinará cada año, a Fondo Común de Pensiones e Indemnizaciones y de Beneficios por Muerte, una cantidad igual al ocho y medio por ciento (8 y 1/2 por 100) de los salarios sobre los cuales haya percibido cuotas en el año respectivo, más los intereses del Fondo mismo, calculados al tipo actuarial.

Dicho Fondo se denominará en adelante Fondo Común de Pensiones.

Al Fondo Común de Pensiones se cargarán únicamente los pagos brutos que efectúe el Instituto por las pensiones, indemnizaciones, capitales de defunción y cuotas mortuorias que otorgue a los asegurados y sus derechohabientes.

ART. 24. *Prestaciones que no afectan al Fondo Común de Pensiones.*—Los gastos para cubrir los riesgos de enfermedades no profesionales y maternidad, la atención por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, los subsidios correspondientes y los costes de administración del Seguro, se financiarán con la totalidad de los recursos no destinados al Fondo Común de Pensiones, salvo los que indica el inciso h) del art. 17, que serán empleados en conformidad a lo que dispongan quienes lo aporten.

Fondo de Imprevistos.—Anualmente se destinará a un Fondo de Imprevistos, como mínimo, el cinco por ciento (5 por 100) de los recursos a que se refiere el párrafo precedente, exceptuando los que provengan del inciso h) del art. 17, mientras el Fondo no alcance, en 31 de diciembre del año respectivo, a una cantidad, por lo menos, igual al conjunto de gastos habidos el año anterior por los conceptos que señala el párrafo mencionado.

El Consejo Superior acordará el empleo que se haga de este Fondo cuando circunstancias especiales, a su juicio, lo justifiquen, y sólo con el objeto de financiar gastos de los mismos conceptos.

Limitación de los gastos administrativos.—Los gastos de administración del Seguro no podrán sobrepasar en cada año a la suma del uno y medio por ciento (1 y 1/2 por 100) de los salarios a que corresponden los ingresos por cuotas recibidas el año anterior, más las multas y recargos a que se refiere el inciso f) del art. 17.

ART. 25. *Prohibiciones.*—No podrán realizarse traspasos entre los Fondos que establece el presente capítulo, ni ninguna clase de

operaciones que tengan por consecuencia el empleo de los recursos en forma distinta a la determinada en los artículos 23 y 24.

ART. 26. A lo menos cada cinco (5) años deberán efectuarse valuaciones actuariales del financiamiento del Seguro, y extraordinariamente, siempre que lo acuerde el Consejo Superior.

CAPITULO IV

De las inversiones.

ART. 27. *Seguridad, beneficio social y rentabilidad de las inversiones.*—Las reservas del Seguro, a excepción de las cantidades que el correcto funcionamiento de los servicios requiera mantener en Caja, depósitos bancarios, medicamentos, materiales e instalaciones, y elementos de trabajo para los organismos administrativos y médicos del Instituto, podrán invertirse solamente en los fines y sujetos a las limitaciones que siguen:

a) En bienes raíces para sus propios servicios, como clínicas, sanatorios, maternidades, laboratorios y lotes para oficinas.

b) En bienes raíces urbanos de renta y predios agrícolas.

c) En préstamos hipotecarios que tengan por objeto la adquisición de viviendas por los imponentes, y en terrenos y en construcciones de casas para fomentar entre los asegurados la vivienda propia; estas inversiones no podrán sobrepasar, en conjunto, al treinta por ciento (30 por 100) de las reservas del Instituto.

d) En acciones de Empresas industriales o de construcción, hasta el veinte por ciento (20 por 100) de las reservas del Instituto; la participación quedará limitada al veinte por ciento (20 por 100) del capital pagado de la respectiva Empresa, límite que podrá excederse únicamente si se trata de Sociedades que tengan por fin la producción de medicamentos.

e) En bonos o cédulas hipotecarias del Estado o intereses establecidos, hasta el diez por ciento (10 por 100) de las reservas.

ART. 28. Las reservas se invertirán atendiendo a que se obtengan las mejores condiciones de seguridad, rendimiento e interés posible, dando preferencia, en igualdad de estas condiciones, a las de mayor beneficio colectivo.

El rendimiento medio de las reservas no podrá ser inferior al tipo de interés actuarial.

ART. 29. Los capitales y rentas del Seguro estarán libres de todo impuesto fiscal o municipal.

La exención de impuestos no se aplicará a las inversiones que señala la letra d) del art. 27.

CAPITULO V

§. De las prestaciones.

ART. 30. *Riesgo de enfermedad.*—En caso de enfermedad no profesional o accidente que no sea del trabajo, el Seguro proporcionará a los trabajadores:

a) Atención médico-quirúrgica y dental, medicamentos y hospitalización, dentro de las limitaciones que dispongan los Reglamentos del Instituto para que se cumpla lo dispuesto en el art. 23. La atención por una misma enfermedad durará hasta veintiséis semanas; este plazo se prorrogará en los casos que acuerden los Reglamentos dictados por el Consejo Superior, atendiendo a las posibilidades de recuperación de los enfermos o a su estado de invalidez, si es pensionado.

b) Un subsidio en dinero a los sometidos a tratamiento médico que sufran de incapacidad para el trabajo; el subsidio se iniciará a partir del octavo día de incapacidad, y durará mientras ésta subsista y el beneficiario continúe sometido a tratamiento por el Instituto, y siempre que no goce de pensión del Seguro.

ART. 31 Si un trabajador obligado a este Seguro no está al día en sus cuotas, podrá hacer uso de las prestaciones que señala el artículo precedente, pero los gastos ocasionados a la Caja serán por cuenta del empleado y cobrados por medios coactivos, a más de las sanciones establecidas en la Ley.

Desde su salida del empleo, y hasta el término de los dos meses siguientes, se considerará al día al asegurado que hubiere dejado de cotizar por encontrarse en cesantía involuntaria.

Para los efectos de este artículo, se estimarán como períodos de cuotas pagadas los de suspensión del trabajo por razones médicas y los de goce de subsidio.

Los pensionados del Instituto de Previsión Social tendrán derecho a los beneficios establecidos en el apartado a) del artículo precedente.

ART. 32. El subsidio por enfermedad equivaldrá al cincuenta por ciento (50 por 100) del promedio de salarios sobre los cuales impuso el asegurado en los últimos cuatro (4) meses anteriores al comienzo de la incapacidad.

El salario promedio diario se determinará dividiendo el total de dichos salarios por ciento veinte (120), y el subsidio cubrirá los días festivos intermedios de los períodos de incapacidad; se descontarán del divisor ciento veinte (120) tantas unidades como días de subsidio haya dentro de los cuatro (4) meses indicados.

El asegurado sin familiares que vivan con él y a su cargo recibirá la mitad del valor del subsidio que indica el párrafo anterior mientras permanezca hospitalizado por cuenta del Instituto.

No se otorgarán subsidios al asegurado que tenga menos de seis (6) semanas de cuotas correspondientes a trabajo efectivo dentro de los últimos cuatro meses.

ART. 33. Tendrán también derecho a los beneficios que señala la letra a) del art. 30, y sujetos a las limitaciones que dispongan los Reglamentos del Instituto para que se cumpla lo dispuesto en el artículo 24:

a) La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la concubina con quien haya vivido como si fuera su cónyuge durante los dos años anteriores a la enfermedad.

b) Los hijos del asegurado, hasta que cumplan dieciséis años.

ART. 34. Las personas mencionadas en el artículo precedente tendrán derecho a beneficios sólo si viven con el asegurado y dependen económicamente de él, y siempre que el asegurado se encuentre al día en sus cuotas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31.

ART. 35. Las limitaciones reglamentarias a que se refieren los artículos 30 y 33 se dictarán cuidando de obtener el máximo aprovechamiento social de los recursos financieros.

ART. 36. *Riesgo de maternidad.* — Las aseguradas recibirán, durante el embarazo, parto y puerperio, los beneficios que establece la letra a) del art. 30, siempre que estén al día en sus cuotas, de acuerdo al art. 31, o a los preceptos reglamentarios que dicte el Consejo Superior, para las aseguradas que trabajen en faenas de temporada.

Los mismos derechos tendrán las personas señaladas en la

letra a) del art. 33, sujetas a las condiciones fijadas en dicho artículo y en el 34.

ART. 37. La asegurada recibirá, además :

a) Un subsidio en dinero durante las tres (3) semanas anteriores y las seis (6) posteriores a la fecha probable del parto.

b) Provisión de leche para el hijo que no pueda amamantar por incapacidad constatada por médico, como máximo, durante los ocho (8) meses siguientes al parto.

ART. 38. Para que la asegurada obtenga el subsidio de maternidad, es preciso :

a) Que esté al día en sus cuotas, de acuerdo con el art. 31.

b) Que no ejecute, durante el período de reposo, labores remuneradas o las prohibidas por disposiciones médicas.

c) Que no esté recibiendo subsidio por enfermedad.

ART. 39. *Determinación del subsidio.*—El subsidio de maternidad se determinará en la misma forma que el de enfermedad, pero no se reducirá a la mitad durante la permanencia en sanatorio, y del divisor ciento veinte (120), establecido en el art. 32, se contarán tantas unidades como días haya estado la asegurada en reposo por prescripción médica durante los cuatro últimos meses.

RIESGOS PROFESIONALES.

ART. 40. *Definición y alcance.*—Para los efectos de esta Ley, se considerarán :

a) Riesgos profesionales, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales a que están expuestos los trabajadores a causa de las labores que ejecutan por cuenta ajena.

b) Accidentes del trabajo, toda lesión orgánica que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute para su patrono, y durante el tiempo que lo realice o debiera realizarlo. Dicha lesión ha de ser producida por la acción repentina y violenta de una causa exterior.

c) Enfermedad profesional, todo estado patológico que sobreviene por una causa repetida por largo tiempo como consecuencia de la clase de trabajo que desempeña el trabajador o del medio en que ejerce sus labores, y que provoca en el organismo una lesión

o perturbación funcional, permanente o transitoria, pudiendo ser originada esta enfermedad profesional por agentes físicos, químicos o biológicos.

ART. 41. *Prestaciones por accidentes del trabajo.*—En caso de accidente del trabajo, tendrá el asegurado derecho a las siguientes prestaciones:

a) Atención médico-quirúrgica, dental, farmacéutica y hospitalización.

b) Provisión de los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios.

c) Un subsidio en dinero si se incapacita para trabajar por más de siete (7) días; el subsidio se iniciará a partir del primer día de incapacidad; durará mientras ésta subsista, y hasta por un plazo máximo de cincuenta y dos (52) semanas; pero se le dará término antes de la expiración del plazo, a partir de la fecha en que el Instituto declare la incapacidad permanente del asegurado.

d) Una pensión de pago mensual, vencido, en los casos de incapacidades permanentes totales y parciales o una indemnización si la pensión resultare inferior al treinta por ciento (30 por 100) de la que habría correspondido al asegurado en caso de incapacidad permanente total; la pensión se pagará desde que el Instituto declare la incapacidad permanente y mientras ésta subsista.

ART. 42. *Determinación del subsidio.*—El subsidio que establece la letra c) del artículo anterior será equivalente al setenta y cinco por ciento (75 por 100) del promedio de salarios sobre los cuales impuso el asegurado en los últimos cuatro (4) meses, promedio que se determinará en la forma que señala el art. 32 para el subsidio de enfermedad; si el asegurado sólo tuviere cotizaciones que correspondan a menos de ocho (8) semanas, dentro de los últimos cuatro (4) meses, se calculará el subsidio sobre el salario imponible.

ART. 43. *Pensión o indemnización.*—Las pensiones mensuales que establece el inciso d) del art. 41 serán equivalentes al sesenta por ciento (60 por 100) del porcentaje de la incapacidad que fije la tabla valorativa de éstas, aplicando el salario mensual promedio de los tres (3) años anteriores a la iniciación de la incapacidad. El salario mensual promedio se determinará dividiendo por treinta y seis (36) el total de salarios que corresponde a las cotizaciones de dichos tres (3) años; pero si dentro de éstos hubiera sólo imposiciones que correspondan a menos de setenta y ocho (78) semanas,

se determinará la pensión a base del salario imponible; para los efectos del cálculo, se rebajarán del divisor treinta y seis (36) los meses y fracciones de meses a que correspondan los periodos en que el asegurado recibió, dentro de los tres (3) años, subsidios o pensión de invalidez.

La indemnización que se otorgará en los casos que señala la letra *d*) del art. 41 será igual a cinco (5) anualidades de la pensión que habría correspondido al beneficiario.

La tabla valorativa de incapacidad será fijada por Decreto del Poder Ejecutivo, previo informe del Consejo Superior del Instituto.

ART. 44. *Fallecimiento por accidente del trabajo.*—En caso de fallecimiento del asegurado, debido a accidente del trabajo, el Instituto concederá:

a) Una cuota mortuoria, equivalente a la cantidad que determinan los Reglamentos dictados por el Consejo Superior como necesaria para gastos de funeral de tipo económico, cantidad que será idéntica para todos los casos que se produzcan en una misma localidad, y que se pagará a quien presente la cuenta de dichos gastos.

b) Una pensión vitalicia a la viuda o al viudo inválido que hubiere vivido a cargo de la asegurada. La viuda que contrajere nuevas nupcias cesará en el goce de la pensión, y recibirá una suma global equivalente a tres anualidades de la misma.

c) Una pensión a cada uno de los hijos menores de dieciséis (16) años del asegurado varón fallecido y a los de la asegurada fallecida, si son huérfanos de padre o el padre es inválido, o no hayan sido reconocidos por el padre; la pensión se extinguirá cuando el beneficiario cumpla dieciséis (16) años. Tendrán también derecho a la pensión los hijos mayores de dicha edad que se encuentren totalmente incapacitados para el trabajo y mientras la incapacidad subsista.

d) Una pensión a la madre que hubiere vivido a cargo del causante o, a falta de ésta, al padre incapacitado para el trabajo que cumpla igual requisito y mientras dure su incapacidad. Las pensiones a los ascendientes sólo se concederán si el fallecido no dejó viuda, viudo inválido ni huérfanos con derecho a las pensiones señaladas en los dos incisos anteriores.

ART. 45. La pensión que establece la letra *b*) del artículo pre-

cedente será igual al cuarenta por ciento (40 por 100) de la pensión que habría tenido el asegurado por incapacidad permanente total.

ART. 46. Cada una de las pensiones a que se refieren las letras *c*) y *d*) del art. 44 será igual al veinte por ciento (20 por 100) de la pensión que habría tenido el causante por incapacidad permanente total.

ART. 47. Las pensiones señaladas en las letras *b*) y *c*) del artículo 44 no podrán exceder, en conjunto, de las que habría tenido el causante por incapacidad total permanente; en caso de exceder, se reducirán en la proporción necesaria para igualar ese límite, pero acrecerán también proporcionalmente a medida que los respectivos beneficiarios dejen de tener derecho a ellas.

ART. 48. El Instituto concederá los beneficios que establecen los artículos 41 y 44, aunque el accidente se deba a negligencia o culpa grave del patrono. En estos casos deberá el patrono entregar al Instituto los capitales constituidos de las pensiones y el valor de los otros beneficios que corresponda otorgar. Igual procedimiento se aplicará en los casos de los trabajadores que menciona el art. 2.º, en que los derechos a beneficios virtualmente no existan por no haber cumplido el patrono sus obligaciones.

Si las prestaciones en dinero a que dan derecho los accidentes del trabajo resultaren disminuídas por falta de cumplimiento de las obligaciones patronales, el patrono deberá entregar al Instituto las diferencias de capitales constitutivos de pensiones y del valor de las otras prestaciones en dinero, y el Instituto las otorgará completas.

Las tablas de capitales constitutivos y valores de prestaciones en especie se fijarán periódicamente por Decretos del Poder Ejecutivo, previo informe del Consejo Superior.

ART. 49. Los patronos que dieren fiel cumplimiento a los deberes que les impone esta Ley, quedarán libres de cualquier responsabilidad derivada de los accidentes ocurridos a sus trabajadores, sin perjuicio de aplicar el artículo anterior si hay negligencia o culpa grave del patrono.

ART. 50. El Instituto procurará la adopción de medidas que tiendan a prevenir los accidentes del trabajo, y los patronos estarán obligados a colaborar con él en dicho objeto y a implantar aquellas medidas de seguridad que el Instituto juzgue indispensables. La falta de cumplimiento de esta obligación se considerará como negligencia o culpa grave para aplicar el art. 48.

ART. 51. El patrono, o su representante, deberá denunciar al Instituto cualquier accidente que ocurra a sus trabajadores dentro de los ocho (8) días de producido, salvo caso de fuerza mayor debidamente justificado.

ART. 52. *Equiparación de las enfermedades profesionales.* — Para los efectos de esta Ley, las enfermedades profesionales se considerarán como accidentes del trabajo; en cada caso determinará una comisión de tres médicos del Instituto si se trata o no de enfermedad profesional.

RIESGO DE INVALIDEZ POR ENFERMEDAD.

ART. 53. *Definición.*—Se considerará inválido al asegurado que, a consecuencia de enfermedad no profesional o accidente que no sea del trabajo, se encuentre incapacitado para procurarse, mediante una labor proporcionada a sus fuerzas, capacidad y formación profesional, una remuneración equivalente, por lo menos, a un tercio de la remuneración habitual que percibe un trabajador sano del mismo sexo y de capacidad y formación semejantes en la misma región.

ART. 54. *Requisitos para el otorgamiento de pensiones.*—Tendrán derecho a una pensión por invalidez los asegurados que reúnan los siguientes requisitos:

a) Sean declarados inválidos de acuerdo con la definición del artículo precedente, por una Comisión de tres (3) médicos del Instituto, designados especialmente para este efecto.

b) Tengan, como mínimo, ciento cincuenta (150) semanas de cuotas

c) Tengan menos de sesenta (60) años al sobrevenir la invalidez.

ART. 55. No se concederá pensión de invalidez si la realización del riesgo es consecuencia de un hecho voluntario o delictuoso.

ART. 56. *Carácter provisorio o definitivo de la pensión.*—Las pensiones de invalidez se concederán con carácter de provisionales por un lapso no mayor de cinco (5) años, durante el cual los beneficiarios estarán obligados a someterse a los exámenes y tratamientos médicos que se les indique, y en carácter de definitivas en cualquier momento y en todo caso a la expiración del lapso de cinco (5) años, a condición de que la invalidez sea permanente.

El beneficiario menor de sesenta (60) años que recupere más del cincuenta por ciento (50 por 100) de la capacidad de trabajo dejará de percibir la pensión de invalidez, pero el Instituto podrá continuar pagándola hasta por seis (6) meses si con ello facilita la readaptación del asegurado al trabajo.

El Instituto podrá efectuar hasta una vez al año los exámenes que tengan por objeto comprobar el grado de incapacidad subsistente, si el beneficiario goza de pensión definitiva, y éste quedará obligado a someterse a los tratamientos médicos que se le prescriban.

ART. 57. Las pensiones de invalidez se pagarán por mensualidades vencidas, que se computarán desde el comienzo del estado de invalidez o desde la fecha en que se solicite el beneficio, si éste es posterior. Sin embargo, el Instituto podrá retrasar el período de iniciación del pago mientras el asegurado tenga derecho a recibir subsidio por enfermedad.

ART. 58. *Determinación de la pensión.*—La pensión mensual de invalidez se compondrá de una cuantía base igual al treinta por ciento (30 por 100) del salario mensual promedio de los tres (3) años anteriores al comienzo de la invalidez, y de aumentos que ascenderán al uno por ciento (1 por 100) de dicha cuantía base por cada cincuenta (50) semanas de cuotas en exceso sobre las primeras setecientas ochenta (780) semanas de cuotas. El salario mensual promedio se determinará dividiendo por treinta y seis (36) el total de salarios que corresponde a las cuotas de los tres (3) años señalados en el párrafo anterior; el divisor treinta y seis (36) se rebajará en los meses y fracciones de meses a que correspondan los períodos en que el asegurado recibió, dentro de dichos tres (3) años, subsidios o pensión de invalidez.

RIESGO DE VEJEZ.

ART. 59. *Pensión vitalicia.*—Tendrá derecho a una pensión vitalicia de vejez el asegurado que haya cumplido sesenta (60) años y tenga, como mínimo, setecientas ochenta (780) semanas de cuotas.

ART. 60. *Determinación y pago de la pensión.*—La pensión de vejez se pagará por mensualidades vencidas y desde la fecha en que el asegurado lo solicite. Su cuantía se determinará en la misma forma que el de la pensión de invalidez, tomando como período de cálculo del salario promedio los tres (3) años anteriores a la solicitud.

ART. 61. *Situación del pensionado que continúa trabajando.*—Las cuotas que correspondan a trabajos que ejecutan los asegurados estando en goce de pensión de vejez les darán derecho a que la pensión se les aumente en tres por ciento (3 por 100) de la cuantía base de la misma por cada ciento cincuenta (150) semanas de dichas cuotas.

PRESTACIONES POR MUERTE.

ART. 60. *Cuota mortuoria y capital de defunción.*—En caso de muerte de un asegurado, el Instituto concederá las siguientes prestaciones:

- a) Una cuota mortuoria igual a la que establece el inciso a) del artículo 44, que se pagará a quien presente la cuenta de los gastos de funeral.
- b) Un capital de defunción a los familiares que señala el artículo 64.

ART. 63. *Requisitos.*—Para tener derecho a la cuota mortuoria es preciso que el causante hubiere fallecido siendo beneficiario de una pensión de invalidez o de vejez otorgada por el Instituto, o hubiere tenido, a lo menos, veintiséis (26) semanas de cuotas correspondientes a trabajo efectivo en los doce (12) meses anteriores al fallecimiento.

Para que se otorgue el capital de defunción es necesario que el causante hubiere fallecido siendo beneficiario de una pensión de invalidez o vejez concedida por el Instituto, o hubiere tenido, a lo menos, cincuenta (50) semanas de cuotas correspondientes a trabajo efectivo en los tres (3) años anteriores al fallecimiento.

No se otorgará el capital de defunción si el fallecimiento se debe a riesgo profesional.

ART. 64. *Personas a quienes corresponde el capital de defunción.*—Tendrán derecho al capital de defunción la viuda o el viudo inválido que hubiere vivido a cargo de la asegurada, y los hijos menores de dieciséis (16) años o mayores de dicha edad incapacitados para el trabajo. A falta de cualquiera de las personas nombradas, recibirá el capital la madre que hubiere vivido a cargo del fallecido, o, a falta de ésta, el padre que satisfaga igual condición.

El cónyuge sobreviviente no tendrá derecho al capital de defun-

ción si la muerte del causante sucedió antes de cumplir seis (6) meses de matrimonio, o tres (3) años de matrimonio, si éste se verificó habiendo cumplido el causante sesenta (60) años de edad. Estas limitaciones no se aplicarán si el fallecimiento se debió a accidente, o la viuda quedó encinta o hay hijos comunes.

La mitad del capital de defunción pertenecerá al cónyuge sobreviviente; la suma que corresponda a los hijos se distribuirá entre ellos por partes iguales.

ART. 65. *Determinación del capital de defunción.*—El capital de defunción ascenderá a un salario promedio mensual por cada cincuenta (50) semanas de cuotas que tuviere el causante, y como máximo llegará a cinco (5) salarios medios mensuales.

El salario promedio mensual se determinará en la forma establecida en el artículo 58, tomando como período de base los tres (3) años anteriores al fallecimiento.

En caso de muerte de un pensionado, el capital de defunción ascenderá a doce (12) mensualidades de la respectiva pensión.

CAPITULO VI

De las responsabilidades y sanciones.

ART. 66. Las resoluciones del Director general o de los funcionarios que él disponga, en uso de la facultad que le confiere la letra f) del artículo 15, se consideran como título ejecutivo para perseguir los cobros.

ART. 67. *Falta de inscripción.*—La falta de inscripción de los trabajadores dentro de los plazos estipulados se penará con multa, al patrono, de cincuenta (50) a doscientos (200) guaraníes por cada trabajador y por cada mes o fracción de mes que se retrase.

ART. 68. El patrono que no descontare a sus trabajadores las cuotas respectivas deberá pagarlas de su propio cargo al Instituto, y el que descontare y no ingresare dichos descuentos al Instituto será sancionado con multa de cien (100) a trescientos (300) guaraníes por cada trabajador cuya imposición no haya depositado, y por cada uno de los meses en que cometiera dicha infracción.

ART. 69. *Elementos de control.*—El patrono que no llevare los libros o plantillas de salarios indispensables para que el Instituto controle el exacto cumplimiento de esta Ley, y de acuerdo a los reglamentos que dicté el Consejo Superior, como también al que se ne-

gare a facilitar su revisión y demás antecedentes necesarios a dicho control, se le impondrá multa de cincuenta (50) a quinientos (500) guaraníes, según la gravedad de la infracción.

ART. 70. *Obras por contratistas o intermediarios.*—Las responsabilidades y obligaciones patronales emergentes de esta Ley subsisten para quienes entreguen a contratistas o intermediarios la ejecución de obras o la explotación de industrias o faenas, siempre que la responsabilidad en la ejecución o la dirección de las mismas esté a cargo del patrono principal.

ART. 71. Las disposiciones reglamentarias que dicte el Consejo Superior podrán establecer recargos a los pagos de cuotas que se efectúen después del décimo día del mes siguiente al pago de los respectivos salarios, sin perjuicio de las otras sanciones que pudieren corresponder por atrasos reiterados u otras infracciones. Los recargos no serán superiores al cinco por ciento (5 por 100) de las cuotas dentro de dicho mes, y se aumentarán hasta en diez por ciento (10 por 100) de las mismas en cada uno de los meses posteriores; el tope máximo será de cincuenta por ciento (50 por 100) de las cuotas atrasadas.

ART. 72. *Sanciones a asegurados y beneficiarios.*—A los asegurados y familiares sometidos a tratamientos, que no cumplan las prescripciones médicas, se les suspenderá el derecho a beneficios por enfermedad y maternidad mientras dure esta situación.

A los beneficiarios de pensión de invalidez que tengan menos de sesenta (60) años, se les suspenderá la pensión mientras se nieguen a seguir los tratamientos o a someterse a los exámenes a que se refiere el artículo 56. Igual sanción tendrán los beneficiarios, menores de sesenta (60) años, de pensiones derivadas de riesgos profesionales, que se nieguen a someterse a los exámenes indispensables para determinar si subsisten las incapacidades, o a los tratamientos que se les prescriban.

ART. 73. Los fraudes, alteraciones de documentos o declaraciones falsas que se hagan para obtener indebidamente beneficios irrogarán la pérdida de los derechos a los mismos, sin perjuicio de las sanciones que acuerden otras leyes por tales hechos.

ART. 74. El Director general y los demás miembros del Consejo Superior, y los funcionarios del Instituto, estarán sujetos a las responsabilidades civiles y penales en que pudieren incurrir como encargados de un servicio público.

ART. 75. Los atrasos reiterados en el pago de cuotas, y cualquier infracción no especificada en los artículos anteriores, se sancionarán con multa de cien (100) a cinco mil (5.000) guaraníes, según la gravedad de la falta.

CAPITULO VII

Disposiciones generales.

RELACIONES ENTRE EL INSTITUTO, PATRONOS Y ASEGURADOS.

ART. 76. *Definiciones: Salario, patrono o empleador y postulantes o aprendices.*—Para los efectos del Seguro, prevalecerán las siguientes definiciones:

a) *Salario*: Remuneración total que recibe el trabajador de sus empleadores en dinero, especies o regalías, incluyendo lo que correspondiere a trabajos extraordinarios, suplementarios o a destajo, comisiones, sobresueldos, gratificaciones, premios honorarios, participaciones y cualesquiera otras remuneraciones accesorias que tengan carácter normal en la Empresa o trabajo, exceptuando los aguinaldos.

b) *Patrono o empleador*: Persona natural o jurídica y de derecho público o privado que, en función de Empresa, negocio o explotación o actividad de cualquier clase, utiliza, mediante un contrato de trabajo escrito o verbal, los servicios de otra, a la que retribuye y somete a su dependencia en cuanto a la ocupación.

c) *Postulantes o aprendices*: Las personas que prestan servicios a un patrono a cambio de que se les enseñe un arte, profesión u oficio, perciban o no salario.

ART. 77. *Situación fiscal del Instituto.*—El Instituto estará eximido de los siguientes gravámenes:

- a) Impuestos en papel sellado y estampillas.
- b) Impuestos transitorios o de emergencia.
- c) Patentes y otros gravámenes municipales, en la medida en que no se trate de una retribución de servicios prestados.
- d) Impuesto inmobiliario y recargos sobre bienes raíces afectados en su totalidad o en su mayor parte a instalaciones relacionadas con la salud pública, tales como clínicas, laboratorios, maternidades, hospitales y oficinas del Instituto.

ART. 78. *Franquicias fiscales de los asegurados y patronos.*—En todos los asuntos relativos al Seguro Social, los patronos y asegurados del Instituto estarán eximidos de las siguientes cargas fiscales:

- a) Impuestos en papel sellado y estampillas.
- b) Impuestos a las herencias, legados y donaciones, sobre los beneficios que acuerde el Instituto y su transmisión por causa de muerte.

ART. 79. Los pagos que efectúe el Instituto a organismos o establecimientos del Estado por hospitalización o atención médica a beneficiarios del Seguro no podrán sobrepasar al coste de los respectivos servicios. Los contratos que se celebren deberán establecer la forma de salvar cualquier discrepancia entre las partes en lo referente a valor de los costes.

ART. 80. Las prestaciones en dinero que otorgue el Seguro serán inembargables, salvo caso de juicio por alimentos, en el que lo serán hasta la cuarta parte.

ART. 81. Si una misma persona tuviere derecho a dos o más pensiones del Seguro, recibirá únicamente la de mayor cuantía entre ellas.

Se exceptúan los casos de beneficiarios de pensión por incapacidad permanente parcial a que se refiere la letra b) del artículo 41, quienes podrán gozar a la vez de dicha pensión y de aquellas a que tengan derecho por las cuotas correspondientes a trabajos que efectúen siendo beneficiarios de la primera.

ART. 82. La cuantía diaria de cualquier subsidio tendrá como tope máximo cinco (5) veces el valor del salario mínimo del trabajador no especificado, que tenga en vigor para Asunción el Departamento Nacional del Trabajo. El límite máximo mensual de cualquier clase de pensiones será de ciento veinticinco (125) veces dicho jornal.

ART. 83. El goce de pensiones se suspenderá mientras el beneficiario se ausente del país. También se suspenderá mientras reciba cualquier sueldo que emane del Presupuesto Nacional, de los Municipios o de entidades del Estado, salvo que se trate de sueldos del Magisterio.

ART. 84. El derecho a reclamar el otorgamiento de las pensiones e indemnizaciones que establecen los artículos 41 y 44 prescribe al año.

Los derechos a reclamar la cuota mortuoria o el otorgamiento de capitales de defunción prescriben a los tres meses.

Los beneficiarios de prestaciones en dinero que no cobren las órdenes de pago o cheques que el Instituto emita a su favor, perderán todo derecho a reclamar los pagos correspondientes al cabo de un año, contado desde la fecha de tales documentos.

ART. 85. El Instituto no podrá divulgar ni suministrar, salvo por orden judicial, los datos referentes a asegurados y patronos que conozca en virtud de sus funciones, pero podrá publicar información estadística o de otra índole que no se refiera a ningún asegurado o patrono especial.

CAPITULO VIII

Disposiciones transitorias.

ART. 86. Las cuotas pagadas al Instituto conforme a los preceptos legales anteriores a la vigencia de la presente Ley darán iguales derechos que las fijadas en ésta.

ART. 87. Los beneficiarios de pensiones otorgadas por el Instituto antes de la fecha inicial de vigencia de esta Ley no estarán obligados a las cuotas que determina el inciso c) del artículo 17, pero gozarán de los derechos a prestaciones que esas cuotas les darían.

Los beneficiarios de pensiones de orfandad concedidas antes de la misma fecha continuarán percibiéndolas hasta que cumplan dieciocho (18) años.

ART. 89. *Efectividad de la limitación de gastos administrativos.*—La limitación de los gastos administrativos del Instituto, establecida en el artículo 24, regirá desde el 1 de enero de 1953; durante el año 1952, el límite será de dos por ciento (2 por 100) de los salarios. Las cantidades en que los gastos administrativos excedan al tope de uno y medio por ciento (1,5 por 100) de los salarios se cargarán, en 1951 y 1952, al Fondo de Imprevistos.

ART. 90. *Limitación temporaria de los subsidios.*—El derecho al subsidio que establece el inciso b) del artículo 30 quedará, durante el primer año de la vigencia de esta Ley, limitado a las enfermedades que determine el Consejo Superior.

ART. 91. *Abono de semanas de trabajo para el cómputo de las*

pensiones de invalidez y de vejez.—Para los efectos de computar las setecientas ochenta (780) semanas de cuotas, a que se refieren los artículos 58 y 59, se reconocerá a los asegurados que tenga el Instituto en la fecha de iniciación de la vigencia de esta Ley las siguientes semanas de cuotas, según las edades que hubieren cumplido en la misma fecha.

- a) Cincuenta y dos (52) semanas para los menores de dieciséis (16) años.
- b) Ciento cuatro (104) semanas para los de dieciséis (16) años.
- c) Ciento cincuenta y seis (156) semanas para los de diecisiete (17) años.
- d) Doscientos ocho (208) semanas para los de dieciocho (18) años.
- e) Doscientos sesenta (260) semanas para los de diecinueve (19) años.
- f) Trescientas doce (312) semanas para los de veinte (20) o más años.

Estos reconocimientos excluyen del cómputo de las mencionadas setecientas ochenta (780) semanas las cuotas que los respectivos asegurados tuvieron antes de regir la presente Ley.

ART. 92. Los trabajadores sujetos al régimen de la Caja de Jubilaciones y Pensiones y Empleados Ferroviarios quedarán exceptuados de la obligación establecida en el artículo 20 de esta Ley hasta que el Poder Ejecutivo disponga su incorporación al Instituto. Mientras dure esta situación, el Consejo Superior ejercerá superintendencia y resolverá en última instancia las cuestiones y discrepancias que surgieren entre dicha Caja y sus asegurados.

ART. 93. Desde la vigencia de esta Ley, el Ministerio de Salud Pública y Previsión Social se denominará Ministerio de Salud Pública.

ART. 94. Deróganse todas las disposiciones legales que se opongan al presente Decreto-ley.

ART. 95. El presente Decreto-ley entrará a regir desde el 10 de enero de 1951.

El Poder Ejecutivo podrá constituir las autoridades del Instituto desde la promulgación del presente Decreto-ley.

ART. 96. Dese cuenta oportunamente a la Honorable Cámara de Representantes.

ART. 97. Comuníquese, publíquese y dese el Registro Oficial.

ALEMANIA OCCIDENTAL

Ley de 24 de enero de 1952, sobre protección a la madre trabajadora

SECCION PRIMERA

Disposiciones generales.

ARTÍCULO 1.º *Campo de aplicación.*—Esta Ley es aplicable :

- a) a las mujeres que tengan una relación laboral ;
- b) al personal femenino que trabaje en el servicio doméstico y a las asimiladas a dicho personal, siempre que colaboren en el trabajo de piezas.

ART. 2.º *Conceptos.*—(1) Se entiende por servicio doméstico, a efectos de lo dispuesto en esta Ley, las mujeres que se hallen ocupadas en trabajos domésticos y vivan formando comunidad con el mismo en casa del patrono.

(2) Se entiende por muchachas para el servicio diurno, a tenor de lo dispuesto en la presente Ley, las mujeres que, sin convivir con el patrono, están ocupadas permanentemente por el mismo para el servicio doméstico, exigiendo de las mismas el trabajo como lo pueda exigir a cualquiera de sus empleados.

SECCION II

Prohibición de trabajar.

ART. 3.º *Trabajo prohibido a las futuras madres.*—(1) Las futuras madres no podrán estar empleadas cuando, según certificado médico, pueda peligrar su vida o su salud, o bien la del hijo, si la futura madre continúa trabajando en la misma ocupación.

- (2) No podrán ser empleadas :

a) las mujeres empleadas en el servicio doméstico y las muchachas para servicio diurno durante las últimas cuatro semanas anteriores al alumbramiento ;

b) otras futuras madres, durante las últimas seis semanas anteriores al alumbramiento,

a menos que ellas mismas manifiesten expresamente su deseo de trabajar, manifestación que podrán revocar en todo momento.

ART. 4.º *Otras prohibiciones a las futuras madres.*—(1) Las futuras madres no podrán ser ocupadas en trabajos corporales pesados, ni tampoco en trabajos que se hallen expuestos a efectos nocivos a la salud, producidos por substancias o rayos, polvo, gases o vapores, calor frío o humedad, o sacudidas.

(2) Especialmente, las futuras madres no podrán ser ocupadas :

a) en trabajos en los que sea necesario levantar con la mano pesos de más de cinco kilogramos, o bien, a veces, pesos de hasta diez kilogramos sin auxilio mecánico, o bien mover o empujar con la mano pesos de más de ocho kilogramos o, a veces, de más de quince sin auxilio mecánico. Si hubiera que levantar, mover o empujar con la mano, empleando auxilio mecánico, pesos mayores, la fuerza corporal que se exige a la futura madre no debe ser mayor que aquella a que se refiere el apartado número (1) ;

b) en trabajos en los que tengan que estar constantemente de pie y no puedan ni tengan oportunidad de sentarse para descansar. La ocupación en tales trabajos no podrá durar más de cuatro horas diarias después de transcurrido el quinto mes de embarazo ;

c) en trabajos en los que con frecuencia tengan que estirarse o doblarse considerablemente, o en los que tengan que mantenerse largo tiempo encorvadas o en cuclillas ;

d) en el manejo de aparatos y máquinas de toda clase en los que salgan perjudicados los pies, especialmente en aquellos que tengan que ser accionados a pedal ;

e) en el descortezamiento de la madera ; .

f) en trabajos en que haya peligro de enfermedad profesional, a tenor de las disposiciones sobre la ampliación del Seguro de Accidentes a las enfermedades profesionales ;

g) en servicios de transporte, después de transcurrido el tercer mes de embarazo ;

h) en trabajos a destajo y en trabajos en serie de todo género,

siempre que el rendimiento medio de trabajo exija de la futura madre más de lo que a ella le corresponde.

(3) Para evitar los peligros a que está expuesta la salud de las futuras madres o de las madres lactantes, o también la salud de sus hijos, el Ministro Federal de Trabajo, de acuerdo con los demás Ministros Federales interesados, podrá:

a) disponer qué trabajos han de considerarse como prohibidos, a tenor de lo dispuesto en los apartados (1) y (2);

b) decretar ulteriores prohibiciones de trabajos para las mujeres antes y después del alumbramiento;

c) obligar a los patronos a instalar lugares de descanso para las futuras madres, o a la adopción de otras medidas encaminadas a proteger a la futura madre o a las madres lactantes.

(4) La oficina de Inspección Industrial podrá determinar, en casos particulares, cuándo un trabajo debe considerarse incluido entre los prohibidos a que hace referencia la frase (1) o (2), o bien entre los prohibidos por el Ministro de Trabajo, a tenor de lo indicado en la frase (3), letra a) o b). Podrá disponerse, en casos particulares, la adopción de otras medidas para proteger a las futuras madres, especialmente las encaminadas a prohibir el empleo de las mismas en otros determinados trabajos.

ART. 5.º *Notificaciones y certificado médico.*—(1) Las futuras madres deberán comunicar al patrono su embarazo y el día probable del alumbramiento tan pronto como ellas conozcan su situación. Cuando el patrono lo solicite, deberán presentar el certificado médico o de comadrona. El patrono deberá informar sin demora de estos extremos a la Oficina de Inspección Industrial.

(2) Para calcular los períodos a que se refiere el apartado (2) del artículo 3.º, habrá que atenerse al certificado expedido por un médico o una comadrona; en el certificado deberá indicarse el día probable del alumbramiento. Si el médico o la comadrona se equivocan respecto a la fecha del alumbramiento, el período de referencia se prolongará o se reducirá correspondientemente.

(3) Los gastos de certificados a que se refieren los apartados (1) y (2) correrán a cargo del patrono.

ART. 6.º *Prohibición de trabajar después del alumbramiento.*—

(1) Las parturientes no podrán ser ocupadas hasta después de las seis semanas posteriores al alumbramiento. Para las mujeres lactan-

tes se amplía este plazo a ocho semanas, y para las madres lactantes que hayan tenido alumbramiento prematuro, aquel período se prolongará a doce semanas. Después de dicho plazo se prohíbe el trabajo a las mismas si, con arreglo a certificado médico, la mujer se halla incapacitada para el trabajo.

(2) Las mujeres que en el primer mes posterior al alumbramiento no se hallen, según certificado médico, completamente capacitadas para el trabajo, no podrán ser empleadas en una ocupación que exija capacidad superior a la que ellas puedan desarrollar.

Las madres lactantes no podrán ser ocupadas en los trabajos a que se refiere el artículo 4.º, frase (2), letra b), párrafo primero, letras e) y f). Se aplicarán por analogía las disposiciones del artículo 4.º, apartado (4).

ART. 7.º *Período de lactancia.*—(1) Las madres lactantes tendrán derecho, cuando lo soliciten, a que se les conceda el tiempo necesario para lactar al niño. El período de lactancia deberá ser, al menos, de cuarenta y cinco minutos, cuando se trate de períodos de trabajo de más de cuatro horas y media seguidas. Cuando el período de trabajo sea de más de ocho horas, la madre, si lo solicita, tendrá derecho a que se le concedan dos permisos de, al menos, cuarenta y cinco minutos cada uno, o bien, si no hay oportunidad en las proximidades del lugar de trabajo para lactar al hijo, un permiso de, al menos, noventa minutos. A estos efectos, se considera como jornada de trabajo la que no se halle interrumpida por una causa de, al menos, dos horas.

(2) La concesión de los permisos para la lactancia no dará lugar a la pérdida ni menoscabo en la retribución. El tiempo que duren estos permisos no será recuperable ni deberá computarse a efectos de lo dispuesto en las ordenanzas de trabajo o en otras disposiciones.

(3) La Oficina de Inspección Industrial podrá dictar, en determinados casos, disposiciones complementarias sobre el número, circunstancias y duración de los permisos para lactancia; podrá asimismo disponer que se establezcan locales apropiados al efecto.

(4) El encargado deberá pagar a las ocupadas en trabajos a domicilio y asimiladas a las mismas una indemnización del 75 por 100 de la retribución media por hora, y al menos de 0,40 DM. por cada día de trabajo en concepto de indemnización por permisos para lactancia. Si la mujer trabaja para varios encargados, deberán éstos

concederle la indemnización por el permiso de lactancia en partes iguales. Respecto a la retribución, se aplicarán por analogía las disposiciones de la Ley de Trabajo a domicilio, de 14 de marzo de 1951 (párrafos 23 al 25).

ART. 8.º *Horas extraordinarias, trabajos nocturnos y trabajos en días festivos.*—(1) Las futuras madres y las madres lactantes no podrán ser ocupadas en horas extraordinarias ni en trabajos nocturnos realizados entre las ocho de la noche y las seis de la mañana, así como tampoco en días festivos. La prohibición de realizar trabajos en días festivos no es aplicable a las futuras madres y madres lactantes que estén dedicadas en la casa a la realización de servicios domésticos.

(2) Horas extraordinarias, a tenor de lo dispuesto en el apartado (1), son todos aquellos trabajos que hayan sido realizados:

a) por empleadas en la casa en trabajos domésticos, así como por las ocupadas en la agricultura más de nueve horas y media diarias y más de ciento ocho horas en la semana doble;

b) por mujeres menores de dieciocho años, más de ocho horas diarias y noventa horas en la semana doble;

c) por otras mujeres, más de ocho horas y media diarias y noventa y seis horas en la semana doble.

En la semana doble, los domingos se incluirán a efectos del cálculo.

(3) A diferencia de lo dispuesto sobre la prohibición de realizar trabajos nocturnos, apartado (1), las futuras madres podrán ser ocupadas en los cuatro primeros meses del embarazo, y las madres lactantes, de la propia manera:

a) en las casas de huéspedes y despachos de bebidas, así como en los demás despachos, hasta las veintidós horas;

b) en la agricultura, para ordeñar las vacas, desde las cinco horas.

(4) En los trabajos de transporte, de casas de huéspedes, de despachos de bebidas y demás despachos, en las instituciones sanitarias y balnearios, en las representaciones musicales y teatrales, así como en otra clase de programas, representaciones o funciones, podrán las futuras madres o las madres lactantes, a diferencia de lo dispuesto en el apartado (1), ser ocupadas en los días festivos.

siempre que se les conceda, una vez a la semana, un permiso ininterrumpido de veinticuatro horas, al menos, después del descanso nocturno.

(5) A las ocupadas en trabajos a domicilio, y las que a ellas se asimilen, siendo futuras madres o madres lactantes, el trabajo a domicilio únicamente podrá encomendársele en tal amplitud, y en tales plazos de entrega, que pueda ser realizado por las futuras madres probablemente durante un plazo de trabajo diario de ocho horas, y por las madres lactantes, probablemente durante un plazo de trabajo diario de siete horas y cuarto. La Oficina de Inspección Industrial podrá dictar, en casos particulares, disposiciones complementarias sobre la cantidad de trabajo a realizar; si existiese una comisión de trabajo a domicilio, deberá ser ésta consultada con anterioridad.

(6) La Oficina de Inspección Industrial podrá admitir excepciones a lo anteriormente dispuesto cuando existan motivos justificados para ello.

SECCION III

Preaviso de despidos.

ART. 9.º (1) El preaviso de despido de una mujer durante el embarazo de ésta, y hasta tanto no transcurran cuatro meses después del alumbramiento, es inadmisibile cuando el patrono tuviera conocimiento, en el momento de proceder a comunicar dicho preaviso, del embarazo o del alumbramiento, o también cuando tuviera conocimiento de estos extremos dentro de la semana posterior a la comunicación del mismo. Lo dispuesto en el apartado (1) no será aplicable a las muchachas del servicio doméstico después de transcurrir el quinto mes posterior al embarazo; es, en cambio, aplicable a las mujeres que se hallen asimiladas a las que trabajen a domicilio, únicamente cuando esta asimilación se extienda también a lo dispuesto en la sección 9.ª (preaviso de despido) de la Ley de 14 de marzo de 1951 sobre trabajo a domicilio.

(2) La autoridad racional superior competente en la materia de protección laboral podrá, a título de excepción, en casos especiales, declarar admisible el preaviso de despido y, al propio tiempo, disponer que a las futuras madres o a las parturientes se les concedan las prestaciones a tenor de lo dispuesto en el art. 13. A fin de que

en todo momento la interpretación de la Ley sea equitativa, el Ministro Federal de Trabajo podrá disponer, mediante Orden, cuándo se ha de considerar que existen casos especiales.

(3) Las ocupadas en trabajos a domicilio y las asimiladas a ellas no podrán ser obligadas contra su voluntad a recibir trabajo a domicilio durante el embarazo y hasta tanto no transcurra el cuarto mes posterior al alumbramiento; quedan subsistentes las disposiciones de los artículos 3.º, 4.º, 6.º y 8.º, apartado (5).

SECCION IV

Prestaciones.

ART. 10. *Retribución laboral en caso de prohibición de trabajar.*—(1) A las futuras madres, mientras no puedan percibir, a tenor del art. 13, el subsidio de maternidad, se les seguirá concediendo, al menos, la retribución media de las últimas trece semanas o, en caso de que la retribución se calcule por meses, la retribución media de los últimos tres meses en los siguientes casos:

a) cuando haya lugar a un cambio de trabajo debido a la prohibición a que se refiere el art. 3.º, apartado (1), o el art. 6.º, apartado (2), o cuando, debido a esa misma prohibición, haya sido reducida la jornada de trabajo;

b) cuando haya lugar a una suspensión total o parcial de trabajo debida a la prohibición que impone el art. 4.º, o el art. 6.º, apartado (3), o cuando haya lugar a un cambio de ocupación o de tipo de retribución.

(2) Las disposiciones del apartado (1) no serán aplicables a las mujeres que estén ocupadas en la casa en la realización de trabajos domésticos y no sean muchachas del servicio doméstico.

(3) El Ministro Federal de Trabajo podrá, mediante Orden, dictar disposiciones sobre el cálculo de la retribución media, a tenor de lo dispuesto en el apartado (1).

ART. 11. *Indemnización especial a las muchachas del servicio doméstico.*—(1) A las muchachas del servicio doméstico se les concederá las prestaciones que se indican en el art. 13 cuando su relación laboral haya sido disuelta por el preaviso de despido dado por el patrono después de transcurrido el quinto mes del período de gestación.

(2) Además recibirán, desde la fecha en que quedó disuelta la relación laboral hasta tanto se concedan las prestaciones a que se refiere el art. 13, un subsidio especial semanal equivalente a la retribución media de las últimas trece semanas, o bien cuando la retribución laboral se efectúe por meses, de la retribución media de los últimos tres meses, sin que pueda ser inferior a 3 DM. por cada día calendario; se aplicarán, por analogía, el art. 13, apartados (1) y (3).

En el subsidio especial se calcularán en toda su cuantía la indemnización que se reciba con motivo del cese de la relación laboral, así como la retribución por trabajo. El derecho al subsidio de paro y a la protección que se conceda por este concepto cesa mientras esté percibiendo el subsidio especial y el de maternidad, a tenor de lo dispuesto en el art. 13. La concesión del subsidio especial corre a cargo de aquellas Cajas en las que la mujer estuviera asegurada en el momento de cesar su relación laboral; se aplicará, por analogía, lo dispuesto en el art. 13, apartado (8), párrafo tercero.

ART. 12. *Retribución durante los plazos de protección.*—(1) El patrono está obligado a seguir concediendo la retribución regular por su trabajo a las mujeres que no estuvieran aseguradas obligatoriamente contra enfermedad durante los plazos de protección que se indican en el art. 3.º, apartado (2), y art. 6.º, apartado (1), párrafos primero y segundo; sin embargo, deberán calcular el subsidio de maternidad que les corresponda en concepto de asistencia a la familia concedida por el Seguro Social de Enfermedad.

(2) Las disposiciones del apartado (1) no serán aplicables a las mujeres que trabajen en la realización de servicios domésticos sin ser muchachas del servicio doméstico y que se hallan exentas del Seguro a causa de los trabajos eventuales o de poca importancia que realizan, a tenor de lo dispuesto en el art. 168 del Código de Seguros del Reich.

ART. 13. *Subsidios de maternidad y lactancia.*—(1) Las mujeres que se hallan sujetas al Seguro Obligatorio de Enfermedad recibirán, durante los períodos que se indican en el art. 3.º, apartado (2), en los que no podían ser ocupadas antes del alumbramiento, así como también durante las seis primeras semanas después del mismo, un subsidio semanal equivalente a la retribución media de las últimas trece semanas o, si la retribución se calcula por meses, en la cuantía de la retribución media de los últimos tres meses, sin que

pueda ser, sin embargo, inferior a 3 DM. por cada día calendario. Se considerará como retribución la que se perciba después de efectuar los descuentos legales. Las madres lactantes recibirán el subsidio de maternidad, después del alumbramiento, durante ocho semanas, o durante doce semanas si se trata de alumbramiento prematuro:

(2) El subsidio de maternidad a que se refiere el apartado (1) se concederá también cuando la mujer, sin realizar el ejercicio de su profesión, tenga derecho a que se le siga abonando, total o parcialmente, su retribución, y el patrono no se lo abone por haber llegado el vencimiento. En este caso, el derecho contra el patrono se traspasa a la Caja de Enfermedad, que tendrá que abonar en toda su cuantía el subsidio de maternidad.

(3) Cuando la futura madre solicite el abono del subsidio de maternidad antes de tener lugar el alumbramiento, se aplicará lo dispuesto en el art. 5.º, apartado (2), teniendo en cuenta que (salvo lo dispuesto en el apartado (4) subsiguiente) el subsidio de maternidad ha de ser abonado, al menos, durante los plazos anteriores al alumbramiento indicados en el art. 3.º, apartado (2).

(4) Cesa el derecho a percibir el subsidio de maternidad:

- a) Mientras la mujer esté realizando trabajos retribuidos; o bien
- b) Mientras se le continúe abonando su retribución regular por trabajo sin que realice dicho trabajo; si la retribución que se le abona es parcial, habrá de disminuirse de manera correspondiente el subsidio de maternidad.

(5) Las mujeres a que se refiere el apartado (1) recibirán, durante el período de lactancia, un subsidio semanal por este concepto equivalente a 0,75 DM. por cada día calendario, hasta el transcurso de veintiséis semanas posteriores al alumbramiento.

(6) Las mujeres a que se refiere el apartado (1) recibirán también las demás prestaciones semanales que concede el Seguro Social de Enfermedad.

(7) Las prestaciones a que se refieren las anteriores disposiciones se concederán también a aquellas mujeres que se hallen sujetas al Seguro Obligatorio de Enfermedad y que, a causa de su embarazo, tienen permiso, sin que se les conceda la retribución por su trabajo y se hallen separadas del Seguro, aunque conserven su relación laboral.

(8) Las prestaciones a que se refieren las disposiciones anteriores

deberán ser abonadas por aquella Caja en que se halla asegurada la mujer o en que hubiera estado últimamente asegurada si se trata de mujeres a que se refiere el apartado (7). En los casos a que se refieren el art. 9.º, apartado (2), párrafo primero, y el art. 11, apartado (1), será competente la Caja de Enfermedad en que hubiera estado asegurada la mujer en la fecha en que cesó su relación laboral. Cuando estando la mujer percibiendo las prestaciones cambie la relación de competencia de las Cajas, continuará siendo competente, a efectos del pago ulterior de las prestaciones, la primer Caja obligada al pago de las mismas.

(9) En las prestaciones a que se refieren los apartados (1) y (5) se incluirán, a efectos del cálculo, el subsidio de maternidad y lactancia, que se ha de abonar a tenor de las disposiciones del Seguro legal de Enfermedad.

ART. 14. *Pago de gastos.* — Los gastos que se originen a las entidades del Seguro legal de Enfermedad a causa de la aplicación de las disposiciones del art. 11, apartado (2), serán reembolsados por la Federación. Lo propio se ha de entender de los gastos que se les originen por la concesión de prestaciones a tenor del art. 13, siempre que rebasen la cantidad de gastos que habría de suponer la concesión de prestaciones a tenor de lo dispuesto en el Código de Seguros del Reich. El Ministro Federal de Trabajo queda autorizado, de acuerdo con el Ministro Federal de Hacienda, y después de oír a las Federaciones superiores de las Cajas de Enfermedad, a dictar órdenes para la aplicación de estas disposiciones, especialmente para reglamentar la manera de efectuar los reembolsos y de fijar los plazos de los mismos.

ART. 15. *Concurrencia de derechos.* — Cuando a una mujer, cuya relación laboral haya cesado, le correspondan derechos varios a las prestaciones en virtud de lo dispuesto en el art. 13, y basándose en el art. 9.º, apartado (2), párrafo primero, o en el art. 11, apartado (1), debido a tener una nueva relación laboral, solamente se le concederán las prestaciones de mayor cuantía.

ART. 16. *Disposiciones varias.*—(1) El subsidio especial a que se refiere el art. 11, apartado (2), y las prestaciones a que se refiere el artículo 13, quedan exentas del impuesto de utilidades.

(2) Las disposiciones del Libro Sexto del Código de Seguros del Reich, sobre fijación de prestaciones de Seguro de Enfermedad, se aplicarán, por analogía, al procedimiento que ha de emplearse para

fijar el subsidio especial a que se refiere el art. 11, apartado (2), y las prestaciones, a tenor de lo dispuesto en el art. 13.

(3) El Ministro Federal de Trabajo podrá, mediante Orden, dictar disposiciones sobre el cálculo y abono del subsidio especial a que se refiere el art. 11, apartado (2), así como del subsidio de maternidad y lactancia a que se refiere el art. 13.

SECCION V

Aplicación de la Ley.

ART. 17. *Exposición de la Ley.*—(1) En las Empresas y Administraciones en que regularmente se hallen ocupadas más de tres mujeres deberá colocarse a la vista, en lugar adecuado, una copia de la presente Ley.

(2) Asimismo, el que entregue o retire trabajo a domicilio tendrá que colocar a la vista, en lugar adecuado, dentro de los locales en los cuales se efectúe la entrega o retirada de dicho trabajo, una copia de la presente Ley.

ART. 18. *Recursos.*—(1) Contra lo que disponga la Oficina de Inspección Industrial, en virtud de preceptos dictados conforme a la presente Ley, o en virtud de esta misma Ley, se podrá recurrir a la autoridad superior regional competente en materia de protección laboral. Se exceptúan aquellos casos en que se proceda a título de excepción, a tenor de lo dispuesto en el art. 8.º, apartado (6).

(2) El recurso no producirá efectos de aplazamiento.

ART. 19. *Inspección e informes.*—(1) La inspección sobre la aplicación de las disposiciones de la presente Ley y de las que se dicten en virtud de la misma queda encargada a las Oficinas de Inspección Industrial.

(2) Las atribuciones que corresponden a las Oficinas de Inspección Industrial, a tenor de lo dispuesto en esta Ley o de las disposiciones dictadas en virtud de la misma, serán ejercidas, en las Empresas mineras, por las autoridades de este ramo.

(3) Las disposiciones del art. 139 b de las Ordenanzas Industriales se aplicarán, por analogía, en materia de atribuciones y competencia de las autoridades de inspección. Los servicios locales de policía deberán prestar a las autoridades de inspección su apoyo oficial a efectos de la aplicación de la presente Ley y de las disposiciones que se dicten a tenor de la misma.

(4) Los patronos encargados de éstos (art. 22, apartado (1), y los trabajadores que ocupen están obligados a suministrar a las autoridades de inspección, cuando éstas lo soliciten, los datos que se les pidan para el cumplimiento de las funciones que aquéllas tienen encomendadas; estos datos deberán ser fidedignos y completos. Los patronos y encargados de éstos están, asimismo, obligados a presentar o remitir a las autoridades de inspección, cuando éstas lo soliciten, la documentación en que conste la clase y duración del trabajo de las futuras madres y de las madres lactantes, así como la documentación respecto a la retribución que perciben y demás documentos necesarios referentes a los datos que han de darse a tenor de lo dispuesto en el apartado primero.

SECCION VI

Contravenciones.

ART. 20. *Acciones punibles.*—(1) Todo aquel que, intencionalmente, contravenga lo dispuesto en un precepto de esta Ley (exceptuadas las disposiciones del art. 5.º, apartado (1), del art. 17 y del art. 19, apartado (4), o en una Orden dictada en virtud de la misma, o en una disposición dada en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.º, apartado (4), párrafo segundo, o en el art. 7.º, apartado (3), párrafo segundo, siempre que en esa disposición se haga expresamente referencia al contenido de esta Ley, será castigado con prisión, que podrá durar hasta tres meses, o con una multa, cuya cuantía podrá ascender hasta 1.000 DM. En casos de especial gravedad, se podrá imponer la pena de prisión y de multa, o bien uno solo de estos castigos.

(2) Si la contravención cometida es debida a negligencia, el castigo podrá consistir en una multa de 150 DM., o en arresto.

(3) La acción punible será perseguida únicamente cuando lo solicite la Oficina de Inspección Industrial. Esta petición podrá ser retirada.

ART. 21. *Contravención de ordenanzas.*—Todo aquel que contravenga, intencionadamente o por negligencia, lo dispuesto en el artículo 5.º, apartado (1), párrafo tercero, en el art. 17 o en el 19, apartado (4), podrá ser castigado por la Oficina de Inspección Industrial con una multa de hasta 200 DM.

ART. 22. *Encargados.*—(1) El patrono podrá encargar a otras

personas el cumplimiento de las obligaciones a él impuestas por la presente Ley o por las disposiciones que se dicten en virtud de la misma. Cuando éstos contravengan las disposiciones indicadas en los artículos 20 y 21, deberán ser ellos los que sufran el castigo o la multa.

(2) Cuando la contravención sea cometida por un encargado, podrá ser impuesta al patrono por la Oficina de Inspección Industrial una multa de hasta 500 DM., debido a la falta de inspección por parte del mismo, siempre que dicho patrono, o, si éste está constituido por una persona jurídica o una sociedad comercial, el representante legal no haya empleado o tenido el cuidado necesario para evitar la contravención de referencia.

ART. 23. *Multas.*—Tratándose de multas (art. 21 y art. 22, apartado (2), se aplicarán, por analogía, los artículos 28 al 30, 32, 55, apartado (1), 57, 66 al 98 y 101 de la Ley de 26 de julio de 1949 sobre disposiciones penales en materia de economía, a tenor de lo dispuesto en las Leyes de 29 de marzo de 1950 y de 30 de marzo de 1951.

SECCION VII

Disposiciones finales.

ART. 24. *Trabajo a domicilio.*—A los que realicen trabajos a domicilio y a los asimilados a ellos les serán aplicables las disposiciones de los artículos 3.º, 4.º y 6.º, teniendo en cuenta que en vez de las prohibiciones referentes a la ocupación habrá que tener en cuenta la prohibición de la entrega de trabajos a domicilio y las disposiciones de los artículos 5.º, 9.º, apartados (1) y (2), 13, apartado (2), 19, apartado (4), y 20, teniendo en cuenta que lo que se diga con respecto al patrono será aplicable al encargado o comisionista.

ART. 25. *Aplicación al territorio de Berlín.*—Tanto la presente Ley como las disposiciones que se dicten en virtud de la misma serán aplicables también al territorio de Berlín, siempre que, conforme al art. 87, apartado (2), de su constitución, se haya acordado la aplicación de esta Ley.

ART. 26. *Fecha de entrada en vigor y disposiciones transitorias.*

(1) Esta Ley entrará en vigor en la semana posterior a su promulgación.

(2) En esa misma fecha quedarán sin vigor la Ley de 17 de mayo de 1942, sobre protección a la madre trabajadora, y las disposiciones dictadas en virtud de esa Ley, a excepción de la Orden del Ministro de Trabajo del Reich sobre reducción de jornada de trabajo para las mujeres, mutilados y personas parcialmente incapacitadas, dictada con fecha 22 de octubre de 1943.

(3) Respecto a los casos de asistencia por maternidad que se presenten en el período comprendido entre el 8 de mayo de 1945 y la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, no se podrán aducir derechos basándose en el art. 7.º de la Ley citada en el apartado (2). Cuando, en la fecha de entrada en vigor de esta Ley, se hayan fijado o satisfecho con validez jurídica los mencionados derechos, habrá que atenerse a lo realizado ya.

La presente Ley queda promulgada con su publicación en este *Boletín del Ministerio Federal de Trabajo*.

Bonn, 24 de enero de 1952.

IV.-RECENSIONES

En esta sección se dará cuenta de todas las obras de que se remita un ejemplar a la Dirección de la Revista.

Almarcha, Luis. Obispo de León: "Ideas sociales".—León, 1952. 286 páginas.

El doctor Almarcha, Obispo de León, conocido por sus trabajos sociológicos, acaba de publicar un libro con el título de *Ideas sociales*, en el que se recogen cartas pastorales y discursos de carácter social dados a conocer anteriormente.

En la primera parte se estudian detalladamente las virtudes sociales: la Caridad, la Fraternidad cristiana, la Equidad social y la Justicia social. Para el doctor Almarcha, «la caridad no suprime la justicia, ni la justicia suprime o hace innecesaria la caridad; por el contrario, no hay persona más dispuesta para la justicia que la persona caritativa, ni hombre más dispuesto a ser caritativo que el hombre que ama la justicia». Principio fundamental que deberían tener en cuenta los laicos de la Política social y de la Seguridad social, que huelen al filantropismo trasnochado del diecinueve.

Se recuerda que «en el mundo actual hace falta mucha justicia social, pero que hace igual falta, o mayor, mucha caridad social, y caridad a secas, sin más adjetivos»; y continúa el examen de este concepto bajo los aspectos del precepto de la Caridad, su Carta Magna, el amor al prójimo, condiciones y modos de practicar la caridad y el triunfo de esta excelsa virtud.

La Fraternidad cristiana y la Colaboración social es el tema desarrollado seguidamente, donde se hacen acertadas observaciones sobre la fraternidad en Cristo, superior a la de la sangre, en frase de León XIII, sobre el Cuerpo social de la Iglesia y el Cuerpo místico de Cristo, y sobre las obras del mal que rompen la fraternidad y la solidaridad cristianas, entre las que se destacan como principales: «la corrupción de costumbres; el odio, creando las deudas de sangre, con el daño siempre ante los ojos para llevarlo al enemigo; la injusticia, con la defraudación de nuestro hermano en sus bienes, en sus salarios, en sus jornales, en sus ahorros; la perturbación de la hacienda del prójimo; el vacío de bienes en sus hogares por el agio comercial; la dureza, con su miseria; la busca de bienes inmoderados; los precios abusivos e injustos; los acaparamientos, y los monopolios de bienes, quitándolos de la circulación...», y que se califican de pecados sociales del siglo; se finaliza con un examen de la economía asociada, de las obras del bien y del triunfo del amor y de la paz social.

Para terminar esta primera parte se analizan doctrinalmente: la Seguridad Social, la Justicia social y la caridad social, observando sus análogas diferencias, y se puede calificar de magistral el trabajo sobre la Equidad social, tan poco tratado por los estudiosos de cuestiones sociales. Según el Obispo de León, «la vida que el hombre consigue con lo necesario es humana; con lo congruente, muy humana, y con lo óptimo, humanísima. Lo primero lo da la justicia; lo segundo, la equidad, y lo tercero, la caridad». Señala el autor la colaboración social como nota específica de la Equidad social, y censura al

Estado liberal, que se desentiende de todo, y al totalitario, que todo lo absorbe, como si no existiera la actividad privada, ni individual, ni organizada.

Se exponen en la segunda parte los siguientes principios sociales: la unidad entre los hombres; el equilibrio humano; el equilibrio social; la solidaridad y el bien común; la previsión y la solidaridad; el capitalismo y el comunismo, y la cooperación social, principios desenvueltos con gran erudición y profunda doctrina filosófica y humana. Al refutar los sistemas materialistas del capitalismo y del comunismo, se hace un completo examen y defensa de la cooperación, recomendada por Pío XII en el Mensaje del quinto aniversario de la guerra; si bien hubiera sido deseable que con la misma claridad se hubiera desentrañado el concepto de corporativismo citado en el mismo lugar, y que puede originar confusión.

La Iglesia, en el orden social, es la materia de estudio de la tercera parte, y se demuestra la vitalidad y actualidad perenne de la Iglesia en este Orden, porque, como dice el autor anteriormente, para resolver la cuestión social «hay que incorporar las leyes morales a las bases constitutivas del ente económico», y hay que tener muy presente la terminante afirmación de Pío XII, recogida en la obra: «La gran miseria del orden social es que no es profundamente cristiano, ni realmente humano, sino únicamente técnico y económico, y que no descansa sobre lo que debiera ser base y fundamento de su unidad; es decir, el carácter común de hombres por la naturaleza y de hijos de Dios por la gracia.» De esta forma, de un orden social cristiano es de donde únicamente podrá surgir la paz verdadera.

Hoy, que hay tantos técnicos y tantas teorías de problemas sociales, no les vendría mal un estudio sereno y reposado de este valiosísimo libro del docto Almarcha, en el que con gran claridad, sencillez y fuerza dialéctica se exponen las verdades fundamentales, sobre las que fatalmente debe construirse un sólido edificio social que, de lo contrario, se vendría abajo apenas soplasen los primeros huracanes de la revolución.

MICHEL FAGOAGA G. SOLANA

Francisco A. Pinto, S. C., Profesor de Política económica de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile: "Seguridad Social chilena" (puntos para una reforma).—Con "Un Servicio Nacional de Salud", por el Profesor Dr. Benjamín Viel V, de la Escuela de Salubridad de la Universidad de Chile.—Editorial del Pacífico, S. A.—Santiago de Chile, 1950. 98 páginas.

Aborda en su estudio el profesor Pinto el interesante problema de la Seguridad Social en Chile, señalando sus deficiencias para deducir las bases de reforma y mejora de urgente implantación. Siendo éste su propósito, es natural que comience por analizar el concepto de la Seguridad Social en general para, par-

tiendo de él, comparar el ideal a las realidades logradas en este campo en su país.

Da dos conceptos de Seguridad Social: uno, genérico y muy amplio, y otro, más específico, en el que incluye todas aquellas medidas que resguardan la capacidad de los individuos para desarrollar normalmente su vida en la Comunidad y para asegurarles los medios de subsistencia cuando sobrevienen acontecimientos inevitables, como la enfermedad, la invalidez, la cesantía y la vejez.

Considera a la Seguridad Social como un elemento redistribuidor de rentas ligado estrechamente a la disponibilidad real de recursos de un país y a la cuota que pueda asignarse a las diferentes necesidades.

Establecido así el concepto de Seguridad Social, pasa al examen de la realidad chilena, para compararla con aquél. Señala, a este respecto, que no existe un sistema general de Seguridad Social, sino distintos regímenes para diversos grupos o sectores de la población, quedando una parte de ésta al margen de toda previsión. Analiza seguidamente los riesgos cubiertos, fijando la necesidad de unificar los beneficios; estudia lo referente a la administración de la Seguridad Social, lamentándose de la multiplicidad de organismos existentes, que alcanza a treinta instituciones, a pesar de que sólo extienden sus beneficios a un millón de asegurados, y cuyas funciones se hallan mezcladas.

En el régimen financiero señala también la diversidad de sistemas que se siguen, y cómo se mantiene el de capitalización.

Después de esta documentada exposición del sistema chileno, dedica el Profesor Pinto un capítulo de su libro al estudio del sistema de Seguridad Social en Gran Bretaña, con objeto de concluir si las dificultades observadas en Chile han sido subsanadas en otro país. Finalmente establece, recogiendo toda su anterior exposición, los puntos fundamentales de una reforma de la Seguridad Social chilena.

Centra éstos en la creación de un plan de Seguridad Social que tenga una orientación uniforme para toda la población, con un reajuste del aspecto médico, encaminándolo a un Servicio Nacional de Salud; un régimen financiero de reparto y una administración única.

Todos estos principios, suficientemente desarrollados en el libro que motiva este comentario, constituyen una aportación de indudable mérito al campo de la Seguridad Social por parte del Profesor Pinto, que ha sabido imprimir un marcado carácter práctico y moderno a las ideas que expone, insistiendo en la unificación del sistema de Seguridad Social con un órgano gestor único, el mismo sistema financiero y, en fin, la prestación de idénticos beneficios para toda la población asegurada.

El Profesor Benjamín Viel, en su estudio, titulado *Un Servicio Nacional de Salud*, que aparece en el mismo volumen del anterior trabajo reseñado, hace una historia de la evolución de la Medicina a través de las diferentes épocas más características, insistiendo en la importancia y absoluta necesidad que hoy ha alcanzado en todo el mundo la «Medicina socializada», y cómo es preferible prevenir la enfermedad a sanar al enfermo.

Dedica su estudio a la posible planificación de un Servicio Nacional de Salud que reuniera a toda la población, sin diferencia de grupos ni sectores, considerando como unidad al grupo familiar, y no sólo al individuo afectado.

Dicho Servicio habría de establecer una acción selectiva, con objeto de resolver primero los problemas que más fuertemente pesaran sobre la salud de la colectividad, y que puedan ser controlados con armas médicas efectivas. Aboga, en fin, por una centralización en la dirección y administración y una descentralización en la atención de la población que se busca proteger.

Hace seguidamente una enumeración de los órganos existentes en Chile que deberían ser absorbidos por este Servicio Nacional de Salud, y las ramas o departamentos que habría de tener el nuevo organismo, concebido como una entidad autónoma, con dirección y administración propia, sin perjuicio de su nexo con el Ministerio de Salubridad, a los efectos administrativos del Estado.

Señala que la acción del Servicio Nacional de Salud debería organizarse a base de unidades regionales, cada una de las cuales tendría un Centro de Salud Urbano Principal, Centros de Salud secundarios y Centros de Salud rurales.

Este cuidadoso y detallado estudio del Profesor Benjamín Viel constituye un provechoso complemento al trabajo *Seguridad Social chilena*, del Profesor Francisco A. Pinto, muy interesante para completar el cuadro de planificación de un sistema de Seguridad Social propugnado por este último autor.

ANTONIO BAYLOS CORROZA.

“La Nación Argentina”. Segunda edición.—Buenos Aires, 1950. 800 páginas, en folio.

Toda la significación que en realizaciones concretas tiene el régimen instaurado en la Argentina por el General Perón puede conocerse a través de esta obra, que presenta la fuerza expresiva y la sugestividad que le da su carácter propagandístico. La publicación carece casi absolutamente de texto, figurando en su lugar un ingente número de gráficos y cuadros estadísticos, que, no obstante su natural falta de valor doctrinal, son más que suficientes para conocer, aún mejor que el resultado, los fundamentos y fines de un régimen nacido con la inquietud de buscar un nuevo orden político más justo. Y por esto precisamente es por lo que la citada publicación se refiere en gran parte a cuanto afecta a la política social.

El Gobierno del General Perón ha sabido responder adecuadamente a la exigencia social contemporánea en una labor que debe valorarse, sin olvidar el escaso tiempo en que ha sido realizada y el retraso con que se inició.

Como texto legal que expresa el rumbo de la política social argentina, encontramos, insertos hoy en la Constitución, «Los Derechos del Trabajador», aprobados en 24 de febrero de 1947.

Los gráficos y estadísticas demuestran las variaciones habidas desde 1943 a 1949 en los salarios y su proporción respecto al costo de vida; la labor efectuada por la Dirección Nacional de Asistencia Social; la creación del «Registro de Colocaciones», de las pensiones a la vejez y de los Tribunales del Trabajo, similares estos últimos a la jurisdicción laboral española.

Es de destacar la importancia dada a cuanto se refiere a prevención de acci-

dentes. En lo referente al régimen de Previsión, parece que los más beneficiados han sido los empleados de la industria y el comercio.

Dentro de la Asistencia social, la Fundación María Eva Duarte de Perón ha creado hogares de tránsito, hogares escuela, hospitales, hogares de empleadas y de ancianos y una ciudad infantil.

El problema de la escasez de viviendas, planteado con especial virulencia en la Argentina, no ha sido olvidado por el régimen peronista, que, en este aspecto, ha llegado incluso a la construcción de una nueva ciudad y a la reconstrucción de la de San Juan, después del terremoto que sufrió en 1944.

La asistencia médica ha sido organizada sobre la base de Delegaciones Regionales del Ministerio de Salud Pública, a las que se han concedido las más amplias facultades para adoptar cualquier medida que redunde en beneficio de la población. Partiendo de esta organización, y con las debidas colaboraciones, han aparecido los hospitales, la asistencia médica gratuita, la producción de específicos, la protección al niño y las campañas sanitarias.

Por último, no puede pasarse por alto la creación del Instituto Central de Medicina Preventiva y de otros cinco establecimientos dependientes del mismo, en todos los cuales es examinada especialmente la población escolar.

JOSÉ FERNANDEZ DE VELASCO.

V Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo.—Río de Janeiro, abril 1952.—Informe II.—Seguridad Social: Resultados logrados y política futura.—Segundo punto del orden del día.—Oficina Internacional del Trabajo.—Ginebra, 1952. 111 páginas, en 4.º

Las Conferencias de los Estados de América miembros de la O. I. T. vienen celebrándose desde 1936, año en que fué convocada en Santiago de Chile la primera de estas Reuniones. Sus conclusiones marcaron un punto de partida en la evolución de los Seguros sociales de los países del Nuevo Mundo. Pero desde entonces los problemas de la Seguridad Social americana no habían vuelto a estudiarse de una manera particular en una Conferencia regional de la O. I. T. Los grandes progresos registrados en este terreno durante quince años reclamaban un examen, tanto de los resultados logrados como de la política futura. Entendiéndolo así, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió incluir dichas cuestiones en el Orden del día de la V Conferencia de los Estados de América, que tuvo lugar, en abril de 1952, en la ciudad de Río de Janeiro.

Para cumplir el mandato de su Consejo, la O. I. T. preparó el Informe II, de que nos ocupamos, a fin de que sirviera de base de discusión en la mencionada Reunión.

El primero de sus cinco capítulos expone el desarrollo general de la Segu-

ridad Social en el Continente americano, trazando un cuadro de la situación en 1936. Aunque en algunos países ya existían diversas instituciones y variados sistemas de Previsión Social, sólo contados de aquéllos habían establecido un sistema de Seguridad Social que estuviera al nivel de los implantados en las naciones industriales de Europa. A partir del citado año, y hasta 1951, el Informe va registrando, por etapas, las principales reformas y conquistas de la Seguridad Social en América, etapas que tienen ciertamente sus características. Las primeras representan el avance progresivo en el movimiento de extensión de la Seguridad Social. En los comienzos de 1942, América ya podía ofrecer un cuadro con un elevado desarrollo de los diferentes sistemas del Seguro Social. Y en los últimos años, que constituyen un período de consolidación y de transformación de regímenes, no se interrumpe, sin embargo, el proceso creador en el campo de la Seguridad Social.

El Informe trata además de otras importantes actividades de carácter internacional, tales como las reuniones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, creada en Santiago de Chile en 1936, y que funciona bajo los auspicios de la O. I. T. Al examinar la obra de esta última Organización, alude asimismo a las recomendaciones adoptadas en 1944 por la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Filadelfia, recomendaciones que recogían las nuevas ideas y normas de la Seguridad Social, y que ejercieron indiscutible influencia sobre las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la O. I. T. Como conclusión de este primer capítulo, se dibuja un panorama general de la Seguridad Social americana en 1951, la que va adquiriendo características comunes que la diferencian de lo que, en esta materia, se observa en otras partes del mundo.

El capítulo II del Informe expone la situación actual de la Seguridad Social en los países americanos. En una serie de cuadros se sintetizan, por países, las disposiciones legales aplicadas, lo que facilita una rápida comparación entre los regímenes vigentes en cada uno de ellos.

Se refiere el capítulo III a los distintos convenios y recomendaciones de la O. I. T. sobre Seguridad Social. Diversos de estos convenios han sido ratificados, especialmente por los países iberoamericanos, pero no en la medida en que se podría esperar—agrega el Informe—, dado el estado de sus legislaciones sobre la materia. Ahora bien, la O. I. T., teniendo en cuenta las tendencias modernas, preparó un convenio general sobre la norma mínima de la Seguridad Social, que ha aprobado la XXXV Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 1952. Describe brevemente el Informe el alcance del nuevo instrumento, y enumera las contingencias que cubre, pasando después a examinar cuál es, según sus legislaciones nacionales, la situación de los países de América ante este convenio.

La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en los Estados de América es objeto del capítulo IV del Informe. Del examen de las cuestiones que plantea este problema pueden concretarse los siguientes puntos: Determinación de la legislación nacional aplicable; igualdad de trato a extranjeros y nacionales; conservación de los derechos adquiridos en caso de traslado de residencia del beneficiario al Extranjero, o en caso de residencia del solicitante en el Extranjero; conservación de los derechos en curso de adquisición, al pasar de

una legislación nacional a otra; ayuda mutua administrativa entre las autoridades y las instituciones de Seguridad Social de los diferentes países.

Las cuestiones enumeradas corresponden, en parte, a la legislación nacional. Sería conveniente—añade el Informe—poner de relieve los principios en que deberían inspirarse estas legislaciones; pero el problema no puede, sin duda, ser resuelto de una manera general por una sola legislación, y por eso se requiere la acción internacional.

Por último, el capítulo V se ocupa de los resultados obtenidos y de la política futura de la Seguridad Social en América. No cabe duda de que el primer resultado, y el más importante, es que ya no se discute la necesidad de que la Seguridad Social sea la base de la política social de los Gobiernos, reconociéndose que aquélla es un servicio público del Estado y un derecho de todos los hombres, proclamado por la mayoría de las Cartas fundamentales del Continente.

Los principales problemas con que se enfrenta hoy día la Seguridad Social pueden resumirse en uno solo: extensión del campo de protección otorgado, orientando la acción legislativa en un sentido unificador. También alude el Informe a los problemas administrativos y económicos; pero su sola enumeración rebasaría los límites de que disponemos.

La obra futura de los países americanos y de los organismos internacionales debe tender a una intensificación y superación de los esfuerzos llevados a cabo hasta ahora. La base de esta obra ha de consistir principalmente en una investigación continua y en un intercambio permanente de toda clase de informaciones y de cada realización en los distintos países americanos.

BLAS DE TAPIA.

X Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social.—Viena, 3-7 de julio 1951. Ginebra, 1952. 148 páginas.

Se recogen en este volumen las actas de las sesiones celebradas por la X Asamblea General de la A. I. S., durante los días 3 a 7 de julio de 1951, en las reuniones celebradas en Viena. Contiene también las recomendaciones y resoluciones adoptadas por la Asamblea General en las mismas fechas y ocasiones.

A lo largo de las sesiones, en que intervinieron técnicos de 18 naciones, como delegados, y de seis más, como observadores, fueron estudiados los siguientes puntos, contenidos en el Orden del día:

- 1.º Reciente desarrollo en el campo de la Seguridad Social.
- 2.º La Seguridad Social de los trabajadores independientes.
- 3.º Problemas técnicos relativos a la administración de los regímenes de Seguridad Social.
- 4.º Reeduación profesional y tasas de prestaciones.

Contiene el primero de dichos Informes, presentado por el señor Léo Wildman, un análisis de las nuevas leyes y reformas legislativas sobre la Seguridad Social, que en los diversos países han entrado en vigor en el curso del período comprendido entre el mes de agosto de 1949 y fines de junio de 1951; contiene además una reseña sobre los tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales referentes a Seguros sociales concertados durante ese mismo período. Incluye una lista de los convenios internacionales del trabajo relativos a la Seguridad Social, y el número de las ratificaciones depositadas por cada uno de ellos por los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Y contiene también información sobre las actividades de los organismos internacionales que hasta el momento venían ocupándose con mayor interés de la Seguridad Social.

El Informe sobre la Seguridad Social de los trabajadores independientes se basa en las monografías nacionales recibidas de 15 países en respuesta a un cuestionario preparado por el Secretario general de la A. I. S. Expone el cuadro general de la reglamentación vigente en esos países, agrupándolos en dos categorías: Trabajadores independientes, protegidos en gran parte por regímenes que se aplican a la totalidad o la casi totalidad de la población, y países donde, en principio, los Seguros se limitan a los trabajadores asalariados, aun cuando las disposiciones de la legislación general comprendan algunas categorías determinadas de trabajadores independientes.

El Informe sobre problemas técnicos relativos a la administración de los regímenes de Seguridad Social, presentado por el señor Michel, Director de la Federación Nacional de los Organismos de Seguridad Social, de Francia, se basa sobre los trabajos del Comité de Expertos de la A. I. S., que se reúne en Copenhague en el mes de agosto de 1950, con objeto de estudiar esos problemas. Contiene interesantes informaciones sobre la inscripción de los asegurados y organizaciones de ficheros centrales, y sobre el pago de las prestaciones en dinero. Describe los diversos sistemas de matriculación utilizados por las diferentes Administraciones de Seguros sociales, la clasificación numérica y alfabética de los asegurados, el control de las duplicaciones, etc.

El Informe sobre reeducación profesional y tasa de prestaciones, presentado por el señor Bergamín, Presidente del Comité Italiano de Servicios Sociales, contiene una viva exposición de los problemas inherentes a la reeducación profesional, que ya había sido estudiada por el Comité de Expertos de la A. I. S., reunido en Ginebra en mayo de 1950.

El Informe se basa también en las monografías recibidas en respuesta a un cuestionario enviado por el Secretario general de la A. I. S. a las Instituciones miembros de la Asociación y a diversos Organismos de Seguridad Social. Se votaron—también por la Asamblea—las enmiendas a la Constitución de la A. I. S., presentadas por su Secretario general, siendo la más importante la que consiste en la creación de una mesa directiva en el seno de los Organos Ejecutivos de la Asociación, y la adopción de un reglamento interior de dicha mesa.

Contiene también este volumen la resolución, concerniente a la Seguridad Social de los trabajadores independientes, de continuar adelante la A. I. S. con el estudio de este problema; lo relativo a problemas técnicos de la administración de los regímenes de Seguridad Social, en el sentido de perseguir sin cesar el progreso en los técnicos administrativos, e informar a la A. I. S. sobre

los adelantos logrados. Efectúa recomendaciones respecto a los principios y métodos de reeducación profesional y cálculo de prestaciones después de la reeducación profesional, y termina el volumen con la inserción de los nuevos Estatutos de la Asociación Internacional de Seguridad Social, según los textos adoptados por la Seguridad Social en 7 de julio de 1951.

JUAN A. DE CUENCA Y G. OCAMPO.

Peregrino Junior: "Alimentaço e Cultura".—Servicio de Alimentación y de Previsión Social.—Río de Janeiro, 1951. 85 páginas.

Constituye esta publicación del Profesor Peregrino Junior una compilación de diversas monografías, todas ellas de notable importancia, relacionadas con los problemas básicos de alimentación en el Brasil.

La primera de tales monografías consiste en la refundición de una interesante cartilla de alimentación, publicada a mediados del siglo XVIII por el erudito doctor Francisco Da Fonseca Henriques, médico del Rey Don Juan V, de Portugal. Se trata de una obra notable por su erudición, por su equilibrio y por la revelación de un precursor en el estudio de tan interesantes materias, que formula sabias observaciones, algunas confirmadas por los conocimientos científicos actuales.

Se establece el carácter de la civilización de cada pueblo y sus reflejos en la espiritualidad de los mismos, tomando el factor alimentación como básico para determinar ciertas características. «En Francia, importa un bello plato, un sabor exquisito, la rareza, la novedad, la fantasía, la estética del paladar.

En Estados Unidos interesa la teoría del conocimiento de las calorías, las vitaminas, que las revistas de lujo, por medio de bellos anuncios, destinan más a la seducción de los ojos que al placer del paladar.»

La alimentación de los indígenas del Brasil es otro trabajo de excelente contenido. El autor, sumamente versado en el asunto por haber vivido largos años en el Amazonas, no limita su descripción a áreas alimenticias dietéticas y culinarias de las proyecciones mágicoreligiosas de los indios del Brasil, sino que entra en sugerencias que hace a los técnicos para que logren el mayor conocimiento de los problemas referentes a la alimentación en el Brasil.

Las restantes monografías, «Alimentación y rendimiento del trabajo» y «Planes de Asistencia Médica Hospitalaria y Alimentación del funcionario público en el interior del país», están basadas en el sentido pragmático que desde hace varios lustros se venía efectuando mediante la colaboración en el problema básico de la alimentación y elementos de economía y producción; esto es, dándole realidad y eficacia, relacionando la buena nutrición, base de la salud, con la producción de la riqueza y del bienestar de la producción.

En resumen, se considera la publicación de los trabajos reunidos en el volumen publicado por el Profesor Peregrino Junior como muy útil para la solución, no sólo de diversos problemas relacionados con la alimentación, sino

como contribución oportuna para la mejor solución del momento económico y social, por que el Brasil atravesaba en la fecha en que el libro fué publicado.

JUAN A. DE CUENCA Y G. OCAMPO.

**Montedonio Becerra de Menezes, Geraldo A.:
"Justiça do Trabalho no Brasil".—Río de Janeiro,
1951. 57 páginas y anexos.**

Se trata de una interesante Memoria presentada por el Presidente del Tribunal Superior del Trabajo brasileño, Montedonio Becerra de Menezes, en la que se exponen las actividades de la Justicia del Trabajo en dicho país hispanoamericano durante el año 1950. Pero el estudio tiene mayores proporciones, pues al mismo tiempo se da a conocer el resultado de la Justicia laboral, como institución autónoma, en su primer decenio; su constitución orgánica, problemas planteados y soluciones adecuadas, todo ello con estilo ameno y sólida doctrina, en la que no faltan las enseñanzas de la doctrina social católica, y las citas oportunas de los principales tratadistas del Derecho del Trabajo en este aspecto jurisdiccional.

Explica el autor cómo nacieron en el Brasil estos Tribunales de Justicia del Trabajo, creados por Decreto en 1939, regulados en 1940 y con funcionamiento a partir de 1941, siendo objeto de una reforma fundamental en septiembre de 1946, con lo que se ha conseguido disponer de una auténtica Magistratura del Trabajo. Esta jurisdicción tiene tres grados: El Tribunal Superior de Trabajo, organismo supremo, compuesto por siete Magistrados vitalicios, ajenos a los intereses profesionales, cuatro temporales, representantes, dos de las Asociaciones de empresarios y dos de las de trabajadores.

En un grado inferior se encuentran los Tribunales Regionales del Trabajo, como órganos de segunda instancia, con jurisdicción territorial en cada una de las ocho regiones, instituidos en 1941. Y, finalmente, y como órganos de primera instancia de la Justicia del Trabajo, aparecen las Juntas de Conciliación y Justicia, en número de 54, sustituidos por los Jueces de Derecho común en las comarcas donde no han sido instaurados. Es de advertir que, siguiendo el criterio paritario, en todos los grados de la jurisdicción laboral existe representación de empresarios y trabajadores.

Se insertan datos estadísticos de utilidad, referentes al año 1950, sobre la actividad desplegada por estos Tribunales, y de los cuales entresacamos los siguientes: Los Jueces de Derecho recibieron 5.255 reclamaciones de trabajadores, y 2.489 fué el número de las resueltas. Las Juntas de Conciliación y Justicia examinaron 66.055 reclamaciones, que resolvieron en conciliación o en juicio, y dieron origen tan sólo a 5.417 recursos para superior instancia. Los Tribunales Regionales fallaron 5.019 recursos, de los cuales 4.372 se califican de ordinarios. Y, por último, el Tribunal Superior del Trabajo juzgó 2.403 procesos, entre los cuales figuran 1.620 recursos extraordinarios, 226 de revisión y 446 de conflictos colectivos.

Se hacen al final unas consideraciones muy atinadas sobre la Ley orgánica de la Justicia del Trabajo, sobre las normas constitucionales del Derecho del Trabajo y sobre los conflictos colectivos de trabajo, acreedores a un extenso comentario, y se publican 42 cuadros estadísticos y varios gráficos, que aclaran perfectamente el contenido del bien trazado Informe del Ministro Montedonio Becerra de Menezes.

MIGUEL FAGOAGA G. SOLANA.

Delegación Nacional de Sindicatos.—Junta Nacional de Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos. “Los problemas del campo español”.—Estudios y acuerdos de la IV Asamblea de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos.—Madrid, octubre 1951. 392 páginas.

En el plan anual de actividades del sindicalismo agrario ha quedado ya como un acontecimiento normal y previsto la celebración de reuniones nacionales, en las que toman parte la totalidad de las entidades que agrupan a los campesinos españoles. Este libro contiene la Memoria de la IV Asamblea, celebrada en Madrid en mayo de 1951, figurando en primer lugar los estudios sobre las veintiuna ponencias previstas en el Orden del día, que, por su contenido, por la aportación de datos estadísticos y por el enjuiciamiento de la situación que se estudia en cada tema, puede interesar, tanto a las personas ligadas por su cargo o responsabilidad a las tareas sindicales, como al estudioso que quiera analizar en esta especie de anuario de informes las inquietudes auténticas del agro español.

Seguidamente se incluyen los acuerdos adoptados sobre cada una de las ponencias, junto con otras propuestas incorporadas en la reunión de Madrid. Entre estas conclusiones, merecen destacarse, por su índole social, las relativas a las ponencias XIV y XV, que se ocupan del «Montepío Laboral Agrícola» y de la «Efectividad de los Seguros sociales en la agricultura», respectivamente. Con relación a la primera, se tomó el acuerdo de que fuese implantado en el más corto plazo posible el Montepío Laboral Agrícola, demandado por inexcusables exigencias de justicia social, y con sujeción a las características definidas en la ponencia presentada. Con respecto a la ponencia XV, se toman diversos acuerdos, siendo los más destacables: 1.º, el que acuerda solicitar de los Poderes públicos la urgente unificación de los Seguros sociales, con miras a la implantación del Seguro total; 2.º, que sea ampliado el Seguro de Enfermedad a los trabajadores eventuales y a sus familiares, ampliándose sus beneficios a los autónomos; y que en todos los expedientes sobre los distintos Seguros sociales en la rama agropecuaria, incoados por el Instituto Nacional de Previsión, sea preceptivo el informe de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos.

La reseña de las sesiones, con un corto resumen de las distintas interven-

ciones, constituye la tercera parte de esta Memoria. Dado el carácter de acontecimiento coincidente en la fecha, aun cuando no en su contenido, con el II Congreso Sindical de la Tierra, se han reflejado sus sesiones plenarias en apartado especial.

A continuación se han insertado los diversos discursos pronunciados con motivo de la reunión de los campesinos en Madrid.

Figuran posteriormente diversos comentarios editoriales de prensa y notas publicadas en el semanario *Hermanidad*, con motivo de su edición diaria dedicada a las sesiones de la Asamblea.

Completan el volumen breves reseñas de cada uno de los once Congresos Regionales que, como actos preparatorios de la Asamblea de Madrid, se celebraron en las provincias agrupadas por regiones económicas naturales.

A la vista del índice de temas tratados en esta Asamblea Nacional del Sindicalismo Agrario, se aprecia que éste no tiene un carácter exhaustivo, ni mucho menos limitado. Ha constituido un enunciado general y definido de las líneas directrices que, con un sentido de lógica amplitud, señala cauces concretos para una ordenada discusión de cuantos problemas tienen interés y actualidad en la vida rural, tal como es la Reforma Agraria, con sus elementos complementarios de acceso a la propiedad; patrimonios comunales, huertos y patrimonios familiares y colonización de interés local; junto a estos puntos de innovación y progreso, han figurado los problemas ingentes de Seguros sociales, Montepíos y paro obrero.

Resulta interesante constatar este esfuerzo de estudio y actuación de unos postulados que no pueden olvidarse, so pena de poner en peligro la estabilidad económica y social de la nación entera. Al repasar el conjunto de conclusiones aprobadas y los estudios que, tanto los presidentes de las Cámaras Sindicales Agrarias como los técnicos que en estas sesiones han trabajado, presentan, como auténtica enciclopedia de la vida rural, se aprecia un extraordinario avance en el afán de superar las deficiencias con que lucha la economía campesina, y sobre todo una preparación de un próximo futuro de mayor bienestar y más justicia social para todos los hombres del campo.

JULIO A. DIAZ MARTIN.

Conferencia Internacional del Trabajo. XXXV Reunión. "Norma mínima de la Seguridad Social". Oficina Internacional del Trabajo.—Ginebra, 1952. 323 páginas.

Ofrece la Oficina Internacional del Trabajo en esta obra una detallada relación de los trabajos preparatorios del proyecto de Convenio que, sobre norma mínima de la Seguridad Social, fué presentado a la XXXV Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

El Proyecto, no obstante referirse a unas exigencias mínimas en muchos casos superadas, fué objeto, por parte de los Gobiernos miembros de la O. I. T.,

de numerosas enmiendas y observaciones, dado que la complejidad de su contenido no siempre resulta fácilmente asimilable para cada uno de los sistemas legales positivos. Las enmiendas formuladas se reproducen con gran acierto bajo dos métodos diferentes: en primer lugar, por orden alfabético de Estados; en segundo lugar, analíticamente, por lo que se ofrece al lector por separado cuanto en los referidos informes gubernamentales se refieren a cada una de las partes del texto preliminar del Convenio propuesto, a lo que se añaden, además, sucintos comentarios.

En cuanto a la estimación general del Convenio, Canadá, aun reconociendo ciertas ventajas, pone en duda la posibilidad de establecer una norma mínima muy significativa, dado que las grandes variaciones que sufren las condiciones sociales y económicas que dan lugar a la legislación social dificultarán en extremo la obtención de la finalidad perseguida. Finlandia observa que el Proyecto se refiere especialmente a los países cuyo campo de aplicación está limitado a los asalariados, por lo que aquellos países en que la aplicación es más amplia no siempre estarán en condiciones de conceder prestaciones comparables a las previstas para ciertas categorías. El hecho de que sean éstas las más importantes objeciones generales puestas al Convenio, demuestra que éste, en conjunto, ha sido estudiado suficientemente y propuesto con la debida oportunidad a la Conferencia.

La importancia que los sistemas de Seguridad Social han adquirido en el ámbito internacional queda demostrada por el interés que los distintos Gobiernos han prestado al problema del reconocimiento de derechos a los extranjeros. El texto preliminar del Convenio garantiza una igualdad de trato con respecto a los nacionales, si bien, igualmente, como mínima garantía a favor de cada sistema nacional, autoriza el establecimiento de un previo período de residencia. Es el Gobierno polaco el que ha tenido una más amplia visión del problema, estimando que el Convenio propuesto debe contener, además, disposiciones que aseguren la conservación de los derechos adquiridos y el pago de prestaciones a los derechohabientes que residen fuera del país en que el causante adquirió sus derechos.

El capítulo III, de indudable interés informativo, consiste en una serie de cuadros, en los que se comparan las leyes y la práctica vigentes en los Estados miembros con los principales requisitos del Convenio.

Seguidamente, en atención a la inevitable complejidad del texto, y para mayor facilidad de los delegados que habían de asistir a la Conferencia, encontramos una breve explicación de las disposiciones y alcance de cada una de las partes del Proyecto, lo que se complementa con el propio texto de éste, enmendado a la vista de las objeciones formuladas y redactado ya en la forma en que habría de ser presentado posteriormente a la XXXV Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

En la preparación de este Informe, la O. I. T. fué asesorada por los expertos de la Organización Mundial de la Salud, figurando como apéndice de la publicación comentada el dictamen emitido por aquéllos, que se refiere a la orientación de la política general de los servicios de asistencia médica.

José FERNANDEZ DE VELASCO.

Carmelo Viñas y Mey. Catedrático de la Universidad de Madrid. "Las reformas de estructura y el catolicismo social". Artículo publicado en la "Revista Internacional de Sociología", enero-junio 1951, números 33-34.

El catolicismo ha tenido siempre un profundo sentido social, manifestado en su constante preocupación por los individuos y clases que, a causa de su debilidad económica, veían amenazada su existencia.

Es, pues, natural que en la formación política de los pueblos, en las encendidas luchas entabladas por el predominio de unos sobre otros, de intereses materiales, aunque velados bajo una estructura ideológica, el catolicismo no permaneciese indiferente, sino que, por el contrario, aportase la nota espiritual, señalando los más graves errores del liberalismo y los grandes peligros que suponían para la paz social.

En el trabajo que examinamos, y en armonía con el título del mismo, su autor prescinde de la labor e influencia del catolicismo en la génesis de las diversas y sucesivas etapas en que se ha ido desarrollando la política social, concretándose al estudio del pensamiento y orientaciones católicas en uno de los más importantes problemas a que dió lugar la radical transformación económica realizada a principios del pasado siglo: la cogestión y la participación en los beneficios.

La obra está dividida en dos partes, tituladas, respectivamente, «Iniciativas y doctrinas» y «Los hechos».

Empieza el trabajo con la exposición y análisis de las controversias surgidas en el seno del catolicismo sobre el concepto jurídico del derecho de cogestión: derecho natural, derecho público o derecho privado.

Continúa exponiendo la doctrina contenida en las alocuciones papales de Pío XII: obreros y empresarios, cooperadores de una obra común; participación en la riqueza producida; comunidad de responsabilidades, concepto jurídico de la Empresa, etc., y termina la primera parte con la exposición y análisis de las repercusiones y controversias a que han dado lugar estas alocuciones entre los tratadistas sociales de Italia, Alemania, Francia, Bélgica, Estados Unidos y España.

En la segunda parte, dedicada a «Los hechos», se exponen y analizan las actividades y realizaciones a que ha dado lugar en varios países la influencia del movimiento católicoso-social.

Empieza con el estudio de las reformas de estructura en Alemania como consecuencia de los Congresos de Bochum y Munich.

Las conclusiones de este último, fundador de la Confederación de Sindicatos Alemanes, abrieron cauce a la acción de los partidos y los gobernantes.

En Hattenheim se iniciaron conversaciones patronales-obreras, que llegaron a un acuerdo de principio en cuanto a la creación de Consejos de Empresa, de un Consejo Económico Federal y de Cámaras de los países (organismos paritarios de gestión autónoma), pero no respecto a lo concerniente al régimen de la cogestión económica. Rechazadas las proposiciones de los Sindicatos, las Federaciones patronales propusieron para la cogestión la creación de Comisio-

nés de trabajo que agruparían a las Organizaciones patronales y obreras para establecer libremente mutuos acuerdos, y las conversaciones se paralizaron.

En mayo de 1950, los partidos mayoritarios presentaron a la Cámara Federal una proposición de Ley sobre cogestión, que tropezó con una fuerte oposición de los patronos, y no fué aceptada.

En virtud de ello, los obreros, a principios del año 1951, acordaron una huelga, y tres días antes el Canciller intervino cerca de los patronos, llegándose a un compromiso para la presentación de un proyecto de Ley sobre cogestión en las Empresas mineras y siderúrgicas.

Este proyecto (del cual, al final de su trabajo, y en forma de apéndice, pública el autor un amplió extracto) tropezó con una fuerte oposición conservadora, y, con este motivo, sigue la polémica.

Continúa el autor analizando la situación: en Italia, donde la influencia del movimiento social católico ha conseguido la presentación de varios proyectos parlamentarios para crear Consejos de gestión; en Francia, donde la eficiente labor de los católicos sociales ha logrado las convenciones colectivas y los esfuerzos en pro del salario mínimo vital, y las Semanas Sociales, de Toulouse, iniciaron el movimiento para la reforma de las Empresas, y en Bélgica, Holanda y Canadá.

Y termina el señor Viñas su trabajo lamentando que la actitud excesivamente prudente y «defensiva», y la supervaloración de lo económico, rasgos característicos de nuestro catolicismo social, den lugar a una timidez invencible y a una falta de iniciativas, de empuje, de brío y de ardor constructivo en el desarrollo de las reformas de estructura.

La obra examinada es de un grandísimo interés. Su lectura, reposada, arraiga el convencimiento de que, aunque a muchos les pese y no quieran reconocerlo, el movimiento social católico ha ejercido una gran influencia en todos los tratadistas y expertos y en todas las planificaciones, no sólo de carácter social, sino también de carácter puramente económico, como lo demuestra en las modernas ideas sobre la organización científica del trabajo, la sustitución de la opinión de Taylor, que pedía se impusieran al personal los métodos a seguir, evitando toda participación del mismo, por los principios modernísimos, que requieren la mayor participación posible de todos los miembros, obreros, empleados y directivos en las iniciativas, elaboraciones, adopción de nuevos métodos de trabajo y puesta en marcha de los mismos.

JOSÉ GONZALEZ PINEDO.

Mariano R. Tissebaum. Ministerio de Educación de la Nación.—Universidad Nacional del Litoral.—Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.—Instituto de Derecho del Trabajo. "El potencial trabajo ante la defensa nacional.—Prólogo del Cónsul Dalmiro J. Adaro.—Santa Fe (República Argentina), 1951. 56 páginas.

Expresa el autor a grandes rasgos, y con un objetivo enfoque, el problema que plantea la defensa nacional, en relación al potencial trabajo, como parte

integrante de su gran amplitud en el orden humano y social. El punto de vista del problema lo sitúa considerando el papel que debe cumplir el trabajo, tanto en la paz como en la guerra y en la posguerra, llegándose a la conclusión de que el trabajo adquiere una mayor estimación y relevancia si lo impulsa una emoción patriótica en la defensa nacional, pudiéndose llegar incluso a cambiar la derrota en victoria por el noble afán que lo determina.

Para llegar a estas conclusiones divide su obra en diversos capítulos, en los que se examina primero el tema, para, a continuación, ver sus diversos enfoques, y analizar tanto el factor potencial trabajo en la paz como en la guerra, viéndose en esta última los problemas que plantea la movilización industrial en la economía de guerra y la movilización del trabajador, así como los caracteres que ésta presenta. Capítulo aparte merece el estudio de la colaboración entre patronos y obreros dentro de los fines de la defensa nacional, así como las sanciones que afectan al trabajo para la defensa nacional. Se estudia también el problema del trabajo de los prisioneros de guerra, el cual acepta con las dos limitaciones que supone el Convenio Internacional de Ginebra (1929), terminando, por último, analizando los problemas que se le crean al trabajador en la posguerra al desmovilizarse las fuerzas armadas y convertirse las industrias de guerra en industrias de paz.

Completa el trabajo un prólogo de un experto militar, el coronel Dalmiro J. Adaro, el cual afirma que el estudio ha sido desarrollado evidenciando un dominio que antes era poco menos que desconocido en el ambiente civil.

JULIO A. DIAZ MARTIN.

“Filosofía de la Seguridad Social”. Ontología de la Previsión Social. Antonio Perpiñá Rodríguez.— Instituto Nacional de Previsión. — Madrid, 1952, número 849, 279 páginas.

Una de las mejores características de este libro, cuyo valor queda demostrado al habersele concedido el premio «Severino Aznar», es la de suscitar polémica en torno a la materia que trata. No solamente es de contenido filosófico, materia especulativa y controvertible, sino que irrumpe en el terreno de crear una filosofía de la Seguridad Social, labor ésta cuya dificultad a nadie escapa, teniendo en cuenta que, hasta el momento, no existe una clara idea ni definición de ella.

A modo de introducción, dedica los capítulos primero y segundo a la «Justificación del tema» y a «Nociones sociológicas fundamentales», destacándose en este último el intento de definición de la Previsión Social, partiendo de la base de que «lo social es lo interhumano».

De los capítulos tercero al sexto hace el examen de lo social, hasta llegar al concepto de la Seguridad Social, pasando por la etapa de los Seguros sociales y por un estudio de los elementos que integran la era de la Seguridad Social. A través de todo ello, hemos de señalar que es de interés la idea de la Seguridad Social «como resultado activo y no como cálculo contemplativo».

Los tres capítulos siguientes son dedicados a los elementos de la Seguridad Social, examinando primeramente el elemento personal, en el que incluye al que llama *elemento personal activo*, constituido por «unos hombres que actuarán para que el sujeto protegido disfrute de esa protección», siendo estos hombres los *contribuyentes*, que han de aportar el numerario con que se harán efectivas las prestaciones, y los *administradores*, que realizarán, de modo material, la puesta a disposición de los protegidos de estas prestaciones, más las operaciones previas convenientes.

Los otros elementos son: el real, o salario, y el formal, o Seguro. Al tratar del primero hace un examen de las distintas posiciones en el concepto del salario, y al tratar del segundo considera el Seguro como forma de enlace de los elementos materiales.

Los cuatro últimos capítulos los dedica al estudio de las perspectivas jurídica, económico-financiera, ética y política de la Seguridad Social.

Pleno acierto tiene su afirmación de que ha de aportarse espiritualismo a la previsión, y que no se logrará seguridad social sin lograr antes otras virtudes humanas. El problema actual del mundo, creemos, radica en una tremenda crisis de espiritualidad, y, por tanto, esta materia no puede ser indiferente a ello.

Posiblemente algún estudioso no comparta ciertas ideas y teorías del autor. La solución a su discrepancia será simple: dar a la luz, como él, sus propias ideas, y con ello se logrará construir lo que se ha iniciado.

El libro, cuyo interés y alto valor de trabajo no se puede regatear, comienza una labor. Ahora es necesario que se continúe.

JOAQUÍN AGUIRRE LOUSTAU.

“Historia de una década, 1941-1951”. — Comisaría Nacional del Paro.—Ministerio de Trabajo.—Madrid, 1952. 263 páginas.

Magníficamente presentada, aporta la Comisaría Nacional del Paro una publicación en la que, con toda claridad, se exponen una multitud de datos referentes a la constante acción de este organismo, datos que muestran la obra de mejoramiento que en las distintas ciudades y pueblos se ha venido realizando.

Junto a los gráficos por provincias, aparecen las listas de obras realizadas en ellas, con expresión del pueblo en que se llevaron a efecto y su importe. La tercera documentación consiste en gran número de fotografías, en las que queda patente el cuidado que este organismo ha tenido en guardar el estilo de las construcciones en cada región, hermanándolo con las modernas necesidades.

En el prólogo de esta obra se estima el Seguro contra el paro, de negativo resultado en lo económico, en la moral del trabajador y en la política de los pueblos que lo establecieron. El resultado del sistema español, de conjunción de la lucha contra el paro con la realización de obras necesarias, es el que recoge esta publicación.

Es, en definitiva, un documental de la tarea realizada por la Comisaría Na-

cional del Paro, que cumple su cometido, y, por su interés, debería ser generosamente divulgada.

JOAQUÍN AGUIRRE LOUSTAU.

“Función jurisdiccional de la autoridad administrativa en materia de trabajo”. Orlando Rocco.—Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata.—República Argentina, 1952, publicación núm. 1, 106 páginas.

Entre otros varios problemas y fenómenos que en la actualidad vienen brotando en el campo del Derecho, constituye uno de los más interesantes el del traslado o delegación de las funciones jurisdiccionales del poder judicial a la Administración.

No trata este libro de tal fenómeno en su ámbito general, sino en el particular y concreto de un caso determinado; pero no por ello deja de ser una aportación al estudio del problema, pues, no obstante lo particular del caso, Orlando Rocco, alumno de la Facultad que publica el trabajo, hace un examen con amplia información y criterio objetivo que, en gran parte, es de valorar para un estudio en el terreno del puro Derecho.

Se examina un caso en que, por vía legislativa, se delegaron funciones jurisdiccionales en un órgano del «Poder administrador». Más concretamente: el otorgamiento al Departamento de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires de atribuciones para resolver en primera instancia las controversias producidas en los casos de accidentes del trabajo, en punto a la determinación de la incapacidad producida y a la de la cuantía de la indemnización.

Comienza el libro con un capítulo que titula «La función jurisdiccional en debate», en el que informa del caso particular que estudia. En el capítulo segundo, que titula «El poder del Estado y su ejercicio», pasa una rápida revista a la doctrina de la separación de poderes, advirtiendo previamente la necesidad de fijar el concepto que ha de asignarse a los términos empleados, para mayor claridad de la exposición, ya que la imprecisión del lenguaje usado por los autores es lo que ha oscurecido la cuestión, terminando con una exposición de la terminología de la Constitución nacional argentina.

Los capítulos tercero a sexto estudian la teoría de la separación de los poderes, el sistema de la Constitución argentina, las Autoridades nacionales del Trabajo argentinas y el régimen del trabajo en la provincia de Buenos Aires.

El capítulo séptimo lo dedica al estudio del ejercicio de la potestad repressiva, abundando en opiniones de Tissebaum, Unsain y Goldschmidt, entre otros. En el octavo, que titula «La solución de conflictos jurídicos», sentando el doble carácter público y privado de «muchas leyes del trabajo», afirma que «la acción pública *mira hacia el futuro*, quiere que la infracción legal no se reitere en lo sucesivo; la acción privada *mira hacia el pasado*, aspira a una reparación por lo ya acaecido», y, tras examinar documentalmente el texto legal

objeto de este trabajo, afirma su anticonstitucionalidad en la parte que estableció la delegación de funciones jurisdiccionales en la Administración.

En el último capítulo defiende la creación de una «justicia especializada para los conflictos jurídicos del trabajo y meros trámites administrativos en los infortunios laborales».

Cierra éste trabajo un índice bibliográfico de más de 150 obras, correspondientes a más de 100 autores, la mayoría compatriotas del autor, y honradamente citados, no solamente a pie de página, sino en muy abundantes entrecuillados a través de todo el texto.

JOAQUÍN AGUIRRE LOUSTAU,

Doctor Rafael O. Roca, Director del Departamento Médico de la Caja Dominicana de Seguros Sociales, Delegado congresista. "Organización de las prestaciones médicas en los Seguros sociales de la República Dominicana.—Imprenta del Servicio de Propaganda de la República Dominicana en España.—Madrid, 1951.

Preparado este folleto para su aportación al I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Madrid el pasado año, refleja, de una manera somera, las realidades que en el campo médico de los Seguros sociales ha realizado la República Dominicana. Se hace una historia de su organización, estudiándose los principios rectores que han orientado la organización de las prestaciones médicas; las investigaciones preliminares referidas al examen de los factores que, directa o indirectamente, influyen en la demanda de prestaciones y en el género de la asistencia, y, por último, se examinan los aspectos de la organización y las prestaciones que se conceden con arreglo a la Ley sobre Seguros sociales.

Ruy de Azevedo Sodré: "Particularités du droit social brésilien". (Revue du Droit Social et des Tribunaux du Travail).—Bruselas, 1951.

En este folleto, el autor estudia, sucinta y rápidamente, los principales caracteres del Derecho social brasileño. Para ello divide la historia laboral del Brasil en cinco períodos: a) trabajo de los esclavos; b) período liberal individualista, que termina con la revolución de 1930; c) período socializante, que va de 1930 a 1937; d) período precorporativo, que abarca de 1937 a 1945, y e) período actual o período socialdemócrata.

A continuación expone sumariamente lo que representan la técnica profesional, la justicia laboral, la estabilidad en el empleo y el factor educador de la Ley en general en la legislación social. Finalmente, el autor hace referencia

a la fuente de inspiración del Derecho social brasileño. Para él, la legislación laboral brasileña es la demostración brillante del valor práctico de los altos conceptos éticos de la encíclica *Rerum Novarum*.

Benedicto Caplán, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas. "Economía del impuesto inmobiliario".—Mendoza (Argentina), 1948. 172 páginas.

Presenta el autor, en lo que pudiéramos denominar primera parte de la obra, la teoría general del impuesto, estudiando los diferentes aspectos de distribución de la carga tributaria, formas de imposición, efectos económicos, etc., aludiendo, por último, al impuesto sobre las plusvalías no ganadas.

La segunda parte, mucho más interesante que la primera, se dedica al estudio de los impuestos a la tierra con fines económicosociales, haciendo especiales referencias a los regímenes impositivos existentes en las diferentes provincias argentinas, así como también a sus deficiencias y a las posibles soluciones que a las mismas podrían darse.

Conferencia Internacional del Trabajo. XXXVI Reunión. "Protección de la salud de los trabajadores en los lugares de trabajo". Oficina Internacional del Trabajo.—Ginebra, 1952, 30 páginas.

Esta publicación contiene los textos de los proyectos de reglamentación internacional del punto enunciado, y su objeto responde a lo preceptuado en el párrafo sexto del art. 39 del Reglamento de la Conferencia; esto es, a comunicar a los diferentes Gobiernos los proyectos referidos para que éstos envíen las enmiendas y observaciones que crean oportunas antes del 1 de diciembre de 1952.

Los documentos que se incluyen son un proyecto de recomendación y un proyecto de convenio, y han sido elaborados por la O. I. T. en virtud de la Resolución que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en su XXXV Reunión, que se celebró el 28 de junio de 1952.

Ministerio de Trabajo y Previsión.—Instituto Nacional de Previsión Social.—Sección Ley 4.349. "Jubilaciones y pensiones civiles". Memoria correspondiente al Año del Libertador General San Martín, 1950. Tomo II.—Buenos Aires, 1951. 130 páginas.

Corresponde este Informe al que, por precepto legal, ha de elevar anualmente al I. N. P. S. la Sección de Jubilaciones y Pensiones Civiles de él de

pendiente. Presenta el Informe el resultado del ejercicio a que se refiere, las inversiones del Patrimonio, las jubilaciones y pensiones, así como prestaciones satisfechas durante el ejercicio; situación financiera, así como un extracto de las disposiciones que modificaron el régimen de jubilaciones y pensiones civiles durante 1950, para terminar glosando las actividades administrativas desarrolladas. Por último, se incluyen los balances técnicocontables, así como numerosos cuadros estadísticos, en los que se refleja la labor llevada a cabo.

León Leal Ramos: "Labor social de la Escuela Primaria y el Maestro". Conferencia dada en la XLVI Semana de Orientación Pedagógica, organizada por el S. E. M., y celebrada en Cáceres del 10 al 15 de diciembre de 1951.—Gráficas Ibérica.—Madrid, 1952. 59 páginas.

Enfoca el autor el tema hacia la colaboración de la escuela y el maestro en la campaña social, que afirma es urgente desarrollar intensamente pro austeridad, previsión y ahorro, justicia social y caridad. Examina brevemente los distintos aspectos en los que se puede laborar en este campo, destacando la función que el maestro y la escuela han de cumplir en él, para terminar con la súplica dirigida al Magisterio de que sean pródigos en prestar la colaboración que Dios y la sociedad esperan de ellos como maestros y ciudadanos con sentido social.

"War Pensions, War Veterans' Allowances, and Pensions in respect of Service in the Emergency Reserve Corps and Mercantile Marine.—Issued by the Secretary for War Pensions.—Wellington, New Zealand, 1952.

Se trata de un folleto relativo a las pensiones de guerra, a los subsidios a veteranos de guerra y a las pensiones concedidas en atención a servicios en el Cuerpo de reserva de casos de urgencia y la Marina mercante.

Social Security Cash Benefits in New Zealand.—Published By the Social Security Department.—Wellington New Zealand, 1942.

Se trata de un folleto relativo a las prestaciones económicas propias de la Seguridad Social en Nueva Zelanda, con un estudio también de los convenios de reciprocidad. El estudio abarca las prestaciones de vejez, viudedad, orfandad, subsidios familiares, invalidez, prestaciones a los mineros, enfermedad, paro, prestaciones de urgencia, subsidios a las personas que vivan a costa de las per-

sonas que prestan servicio militar y el Fondo de Seguridad Social para caso de emergencia.

Major Umberto Peregrino: A escola de Visitadoras "Agnes June Leith". "Serviço de Alimentação da Previdência Social" (S. A. P. S.).—Río de Janeiro, 1950.

En este folleto, publicado por el «Serviço de Alimentação da Previdência Social», del Brasil, se expone el programa, la finalidad y la marcha de la Escuela de Visitadoras Sociales «Agnes June Leith».

Jóvenes de todo el país reciben la enseñanza práctica de los más fecundos principios del servicio social: capacidad de trabajo, amor al estudio, esfuerzo en pro de la elevación del nivel de vida general y la comprensión de la necesidad de una existencia más feliz y más digna, conseguida a través de una alimentación más racional, más sana y más económica.

En dicha Escuela se pretende llevar a cabo la práctica y enseñanza de los principios denominados las «4 H», iniciales de las cuatro palabras: Heart, Head, Hand, Health (corazón, cabeza, mano y salud), implantados y desarrollados tan maravillosamente en su país, los Estados Unidos, por la visitadora social Agnes June Leith.

**"Istituto Nazionale della Previdenza Sociale".—
"L'attività dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale" (I. N. P. S.).—Roma, 1950.**

El Informe anual del «Istituto Nazionale della Previdenza Sociale» italiano correspondiente al año 1950, contiene un estudio sumarisimo de las principales fases del desarrollo de sus actividades, donde se indica cuáles son las cotizaciones del trabajador, las pensiones que se le conceden, la extensión de la asistencia antituberculosa, familiar y a los parados, y la aplicación de la legislación social a la agricultura en general. Finalmente, expone cuál ha de ser la reforma de la Previsión Social y cuál es el sistema de pensiones más adecuado: el de capitalización o el de repartición.

"El Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo en el X Congreso Internacional de Medicina del Trabajo", celebrado en Lisboa (septiembre de 1951).—Madrid, 1951: 30 páginas.

Tiende esta publicación a destacar la importancia de la aportación española al X Congreso Internacional de Medicina del Trabajo, encomendada de modo fundamental al Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo.

De la brillante intervención española da idea exacta el hecho de que uno de los temas de las cinco ponencias oficiales que figuraban en el orden del programa estuvo a cargo del doctor don Alfonso de la Fuente Chaos, profesor de Patología Quirúrgica de la Facultad de Medicina de Madrid, en un Congreso que estaban representadas, en total, treinta naciones, y de cuya ponencia fueron entresacadas ocho de las once conclusiones que adoptó el Congreso.

Por otra parte, de las comunicaciones que se leyeron durante las sesiones, en número aproximado a doscientas, los departamentos médicos del Instituto presentaron treinta y seis, cuyo contenido se extracta, hecho por sus propios autores, en las páginas que componen este folleto.

**Conferencia Internacional del Trabajo.—
XXXVI Reunión, 1953. “La edad mínima de admisión a los trabajos subterráneos de las minas de carbón”.—Oficina Internacional del Trabajo.—Ginebra, 1952. 14 páginas.**

Este breve Informe tiene como único objeto dar a conocer a los Gobiernos el texto del proyecto de reglamentación internacional, concebido en forma de recomendación, sobre el empleo de los jóvenes en los trabajos subterráneos de las minas de carbón.

El primero de los capítulos de esta publicación—consta en total de dos— está dedicado a dar cuenta de lo ya realizado por la Conferencia sobre este aspecto en su XXXV Reunión, en la que se acordó que la cuestión de la edad mínima de admisión a los trabajos subterráneos de las minas de carbón se inscribiese en el Orden del día para una nueva discusión en la próxima reunión general de 1953.

El capítulo segundo contiene el texto que se propone, a fin de que los Estados miembros puedan presentar enmiendas u observaciones al mismo con anterioridad al 1 de diciembre de 1952, o comuniquen, en otro caso e igual plazo, si consideran este punto apropiado para discutirlo en la XXXVI Conferencia.

Horacio J. A. Rimoldi: “Adecuación al trabajo (papel de ciertos factores psíquicos y físicos)”.—Universidad Nacional de Cuyo. Instituto de Psicología Experimental.—Mendoza (Argentina), 1943. 38 páginas.

Dentro del amplio campo constituido por los diversos factores psíquicos y físicos que deben considerarse al estudiar la adecuación de los trabajadores a su función, el folleto se refiere al número de días perdidos por enfermedad y otras causas, a las aspiraciones de los obreros (salario, higiene, seguridad, etc.), a la manifestación de la fatiga, etc. Puede decirse que, si bien la investigación de los referidos factores es sumamente difícil, el autor no ha utilizado debi-

damente la técnica sociométrica, ya que basa sus conclusiones en una encuesta realizada exclusivamente sobre cien trabajadores pertenecientes a una sola Empresa, lo que no parece que pueda autorizar a presentar como genéricos los resultados a que llega.

**“La Caja de Seguro Social de Panamá en cifras”.
Panamá, marzo 1951.**

Este trabajo tiene por objeto la exposición estadística de la labor desarrollada por la Caja de Seguro Social en sus cortos años de existencia. Dividido en tres capítulos, el primero referente al campo de aplicación, estudia el mismo en las diversas categorías de afiliados, distribución geográfica, salarios percibidos, edades y sexo. El segundo capítulo comprende las estadísticas sobre prestaciones de enfermedad, maternidad, auxilios de funerales, vejez e invalidez. Por último, finaliza el folleto con un detallado conjunto de cuadros expresivos de los recursos legales, rendimiento de las inversiones y gastos habidos en los diversos años de funcionamiento.

V. - LECTURA DE REVISTAS

REVISTAS IBEROAMERICANAS

FRANCISCO DE PAULA FERREIRA: *La educación social en las escuelas del Servicio de Aprendizaje Industrial, de Sao Paulo.* — SERVIÇO SOCIAL.— Sao Paulo (Brasil), julio-septiembre 1951.

El autor hace en su artículo una exposición detallada de la labor que realizan las escuelas a que se refiere.

Empieza diciendo que el Servicio Social fué introducido en las escuelas sostenidas por el Departamento regional de San Pablo, del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (S. E. N. A. I.) el 10 de febrero de 1945, y que las escuelas del S. E. N. A. I., de las que existen en la actualidad 22 (6 en la capital y 16 en el interior), tienen como finalidad el aprendizaje industrial; es decir, la formación profesional de los aprendices que ya trabajan en las industrias. Estas participan proporcionalmente a la financiación de las escuelas, y aportan un tanto por ciento de alumnos, que oscila del 5 al 15, según la duración de los cursos (uno, dos o tres años).

Examina a continuación los servicios que para los escolares existen, además de la red escolar. Son éstos:

1.º El Servicio de Higiene del Trabajo, con gabinete médico y dentario en cada escuela (médico-dentista-enfermero).

2.º El Servicio Social, que desarro-

lla sus actividades en las formas siguientes:

a) Servicio Social de Casos: Solución de casos sociales (reajuste social en el empleo y adaptación laboral).

b) Servicio Social de Grupo: Técnica de grupo en el que se incluyen, asimismo, los gremios de alumnos (con sus Cajas sociales propias) y los núcleos de A. D. E. A. S. (Asociación de antiguos alumnos del S. E. N. A. I.), etc.

c) Asistencia Social: Desayuno y merienda (cuarto de litro de leche y pan, todo gratuito); almuerzo para los alumnos que así lo deseen (por la suma de 4,5 cruzeiros, de los cuales 2 corren a cargo del alumno).

d) Educación Social.

Hasta el año 1949 el Servicio Social no pudo desarrollar ningún trabajo sistemático de educación social, y solamente a partir de 1950 se reservó, en las mencionadas escuelas, una hora semanal para la educación social, durante la cual se estudia cuanto se refiere a educación social, así como a la psicología del adolescente, etc.

Para llegar a la elaboración y realización de un programa práctico de educación social habrán de ser vencidas grandes dificultades, pues—afirma—la educación social, lejos de ser una nueva rama de la educación, es, ante todo, un sentido que ha de imprimirse a la educación física, intelect-

tual y moral, y representa una evolución en la tradicional instrucción moral y cívica. Evolución determinada por el hecho de que el concepto de democracia política ha sido superado por el de democracia económica y social.

Continúa exponiendo el programa de educación social que tiende y pretende acoplarse al grado de madurez del alumno, y que consiste en:

- A) Educación sanitaria :
 - 1.º Higiene personal.
 - 2.º Higiene social.
 - 3.º Educación alimenticia.
 - 4.º Higiene mental.
- B) Educación de seguridad (en el hogar, en el comercio, en el trabajo).
- C) Vida escolar.
- D) Vida familiar.
- E) Educación cívica.
- F) Educación económica.
- G) Formación de mentalidad profesional.
- H) Educación sindical.
- I) Educación cooperativista.
- J) Puericultura y economía doméstica (para las mujeres).

Y termina su trabajo con algunas consideraciones sobre :

El Servicio Social y la comunidad.

Dice: «La preocupación constante de nuestras actividades se resume en la trilogía :

Escuela-Industria-Familia.

El contacto de los alumnos con las familias asegura, en todo el país, una mayor colaboración en la obra educativa sobre una base de mayor entendimiento.

En lo que se refiere a la industria, los asistentes sociales visitan a los pa-

tronos para ayudarles a resolver los problemas de sus aprendices, que son alumnos de nuestras escuelas.

Sin duda alguna, este último trabajo es una de las actividades más interesantes del S. E. N. A. I. para la clase patronal y la que nos asegura mayor éxito en la comunidad, puesto que nuestros puntos de apoyo han de ser: los patronos y la familia obrera.

En segundo lugar, la formación social tiende a preparar al trabajador del futuro para participar más consciente y eficazmente en los diversos grupos y en la misma vida de la comunidad. Es un objetivo lejano, pero real.

Finalmente, la educación familiar.

Pensando en la distancia cultural que separa a las nuevas generaciones de aprendices que pasan por el S. E. N. A. I. y las comunidades en que viven, planeamos reuniones dominicales en las escuelas, deportes y números recreativos donde se discuten asuntos de interés: sociología familiar, educación de los hijos, etc., que contribuirán a la elevación del nivel cultural general.»

GOTARDO C. PEDEMONTI: *La prevención de accidentes en la Argentina. SEGURIDAD SOCIAL.*—Bogotá (Colombia), núms. 10-11-12 (abril-diciembre 1951).

Este trabajo constituye un extenso análisis de los siguientes apartados: I. Antecedentes. II. Principios y medios. III. Servicios educativos y culturales. IV. Servicios técnicos. V. Resultados obtenidos en la industria. VI. La prevención de accidentes en las Escuelas y Universidades. VII. El momento actual. VIII. Conclusiones.

Los servicios técnicos del Instituto Argentino de Seguridad son: servicio de ordenamiento de establecimientos industriales, servicio periódico de visitas e inspecciones, servicio de prevención de incendios, servicio de asistencia social, servicio de exámenes psicotécnicos y servicio médico social.

En cuanto a la prevención de accidentes en las Escuelas y Universidades, se llegó, en 1944, a la creación de la Escuela Técnica de Seguridad Industrial, para formar técnicos especializados que pudieran organizar y dirigir las labores de seguridad en los establecimientos fabriles. Hoy, esta Escuela cuenta con tres años de estudios. Funcionan, además, la Escuela de primeros auxilios y la Escuela Superior del Profesorado de Seguridad, ésta con dos años de estudios. La prevención de accidentes se enseña también en cuatro Universidades argentinas y en las escuelas primarias.

Actualmente, la prevención de los accidentes es motivo de especialísima preocupación en la Argentina por parte de los Poderes públicos y de las instituciones privadas. De esa preocupación se deriva una serie de creaciones e iniciativas, de las que el país puede esperar grandes beneficios. Se ha creado la Dirección General de Policía Sanitaria del Trabajo, y se ha dado nueva forma a la División de Medicina Social, que funciona en la Secretaría de Salud Pública. La higiene obrera y la cultura general de los trabajadores—siempre dentro del tema que nos ocupa—se estimulan y facilitan con programas de conferencias, consejos y exhortaciones radio-telefónicas que llegan a todos los ámbitos del país, labor que realizan las Secretarías de Trabajo y Salud Pública en forma simultánea.

VÍCTOR G. RICARDO: *Conferencia sobre los Seguros sociales en Colombia*. — SEGURIDAD SOCIAL. — Bogotá (Colombia), núms. 10-11-12 (abril-diciembre 1951).

El Gerente general del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, al informar al país sobre las actividades desarrolladas en 1951 y los proyectos elaborados para 1952, dice que «nadie puede negar que en este empeño de los Seguros sociales es el pueblo el directamente favorecido, porque la Institución no tiene ánimo de lucro, ni escatima servicios, ni restringe prestaciones de aquellas a que la Ley le obliga». Más adelante afirma que «es innegable que la inmensa mayoría de los patronos inscritos en los Seguros sociales no estaría en condiciones de dar lo que el Seguro concede en materia de servicios médicos, quirúrgicos, odontológicos, farmacéuticos hospitalarios, de maternidad, de atención preventiva e infantil, y que quienes ya gozan de esas ventajas no estarían dispuestos a sufrir de nuevo las consecuencias de la incapacidad económica de aquellos patronos. Así como también es un hecho comprobable que los Seguros sociales han contribuido a crear un nuevo criterio basado en el principio de la solidaridad humana».

Al referirse concretamente al ejercicio de 1951, destaca dos aspectos importantes de la Institución: la calidad y cantidad de los servicios asistenciales prestados y la situación financiera. En cuanto al primer apartado, se facilitan diversas cifras: 517.338 consultas atendidas; 523.378 fórmulas farmacéuticas despachadas; 205.147 estancias de hospitalización total, y un total de 1.120.479,87 pesos en concepto de subsidios pagados. Estos datos —entre otros varios que se relacio-

nan—pertenecen a las tres zonas de los Seguros sociales de Colombia.

La comparación entre el Activo y el Pasivo del balance de situación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, en 31 de diciembre de 1951, demuestra el buen resultado del ejercicio y la sólida situación financiera del organismo.

Dentro del plan trazado para 1952, se subrayan los siguientes aspectos: apertura de las oficinas de la Caja del Litoral Atlántico, con sede en Barranquilla, y agencias en Cartagena y Santa Marta, que habrá de cubrir una vasta zona económica de esa región; los estudios de la Caja de Cali, y la construcción de la clínica de Pereira.

GUILLERMO SARMIENTO LÓPEZ: *Origen y efectividad de unas prestaciones. SEGURIDAD SOCIAL.*—Bogotá (Colombia), núms. 10-11-12 (abril-diciembre 1951).

El autor, refiriéndose a los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, expone la teoría del riesgo profesional y aporta textos de distintos tratadistas en abono de su tesis. Escribe después sobre las prestaciones especiales en los casos de lesiones por accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, como son las de asistencia médico-quirúrgica, auxiliar económica en la incapacidad temporal e indemnización en forma de capital en la incapacidad permanente, prestaciones que no se dan indiscriminadamente a todos los trabajadores, ya que la Ley fija condiciones sobre este particular. Gran parte de las legislaciones del mundo, entre ellas la de Colombia, ha aceptado la doctrina del riesgo profesional para prote-

ger al trabajador contra accidentes y enfermedades profesionales.

Analiza el autor los distintos extremos de la Ley colombiana, y discurre a continuación sobre la necesidad de una acción preventiva de los accidentes en el orden psicotécnico, técnico, higiénico y otros, así como de la prevención de las enfermedades profesionales, considerando muy importante el aspecto médico. La rehabilitación de los accidentados es otro aspecto que estudia el articulista desde un triple punto de vista: médico, pedagógico y social o de previsión. Es obvia la importancia que revisten modernamente la prevención, la asistencia y la rehabilitación. Para cumplir estas tres misiones, nada más indicado que el Seguro Social Obligatorio.

RAFAEL DE LUIS: *Los problemas del Seguro Médico Nacional.*—HORIZONTE.—Barcelona, enero-mayo 1952.

El autor se refiere concretamente a los problemas del Seguro Médico Nacional británico. Se remonta a los orígenes de estos problemas, que datan de una herencia laborista que administraba Mr. Bevan, y expone a continuación el carácter de los tres problemas fundamentales: Tope a los gastos médicos, como necesidad de presentar un suplemento de crédito o incluir 40 millones de libras en el presupuesto ordinario; el coste del servicio, calculado en 170 millones de libras, pero que precisará para el próximo ejercicio de 10 millones de libras más, y, por último, la carestía de la Medicina, sin resultados verdaderamente prácticos, ya que el alto precio de los medicamentos sólo sirve para prolongar una vida sin salud.

Termina el artículo diciendo que to-

dos los problemas pueden reducirse a dos: conseguir que los clientes sepan ser enfermos y que los médicos no extremen la complacencia. «Los Seguros sociales suponen la octava parte de la renta nacional británica.»

ANTONIO LLEÓ: *Es necesario y fácil crear Cotos Escolares Forestales.*—MUTUALIDADES Y COTOS ESCOLARES DE PREVISIÓN.—Madrid, mayo 1952.

El autor destaca en su trabajo la importancia social que representa la creación y el mantenimiento de los Cotos Escolares de Previsión, especialmente desde el punto de vista forestal. Se hace resaltar el interés que entraña el concurso de la población escolar como paso inicial en las realizaciones y espíritu de los Cotos en su contacto con el amplio sector rural. Se significa la consideración y utilidad de los referidos Cotos en lo porvenir, al ofrecer recursos que auxilian a los enfermos y amparan la vejez.

Con estos conceptos, que crean un auténtico sentimiento de «propiedad», es posible llegar a un verdadero ambiente moral y social, que se considere necesario para el auge de la política forestal. Finalmente se glosa la Ley de 7 de abril de 1952, sobre el auxilio a la libre iniciativa para la repoblación forestal de terrenos de propiedad pública y particular.

ANTONIO DE LA GRANDA: *La productividad en relación a precios y salarios.*—REVISTA DE TRABAJO.—Madrid, junio de 1952, núm. 6.

El autor se declara enemigo de la escala móvil automática, como tam-

bién lo es de un sistema de remuneraciones que se base exclusivamente en la productividad. Su criterio es: ni escala automática de salarios, ni posible subida de precios sin corrección de salarios, sino una escala proporcional a precios y productos; es decir, al costo de la vida y a la productividad. Estudia seguidamente los problemas económicosociales de la productividad, entre los que destaca el ritmo creciente del consumo de lujo frente al consumo utilitario. Dentro de este apartado, alude a los Seguros sociales, de los que dice que han frenado, y no acelerado, la inflación.

Un factor muy importante en estas cuestiones es el rendimiento del obrero, que entiende el autor que hay que estimular, por parte de los empresarios, con adquisición de máquinas y herramientas modernas y la plena utilización de la capacidad de producción, mediante una organización del trabajo más racional y científica.

Critica la actual política española de empleo y despido: «Una política de despido tendente a dificultarlo grandemente o impedirlo, no sólo favorece la inflación y el bajo rendimiento, sino que imprime un carácter vicioso a las inversiones, canalizándolas hacia industrias no esenciales. La obligación de mantener el personal puede ser la causa de una verdadera desviación en la estructura de las inversiones, dando origen a una serie de inversiones forzosas deficitarias, ya que las Empresas se ven obligadas a seguir produciendo en condiciones económicas desfavorables. Ciertamente —concluye— que, aflojada la presión estatal sobre el despido, lógicamente habría que establecer o uniformar y extender el subsidio de paro. Por un lado, el establecimiento de un Seguro de Paro—el más barato de todos los

Seguro—no haría más que completar el sistema de Seguridad Social ya existente.»

LEÓN LEAL RAMOS: *El Ahorro, virtud. Objetivo fundamental de las Cajas benéficas.* — IDEALIDAD. — Alicante, abril de 1952.

El ahorro, a la vez que supone un cierto grado de virtud, es hábito generador de otras virtudes, por lo mismo que implica un ejercicio de la voluntad, que es la potencia del alma en que tienen su asiento todas las virtudes. A la virtud del ahorro se oponen la imprevisión y la avaricia o tacañería.

Afirma el autor que en tiempos de desorden moral generalizado, de crisis espirituales, una de las virtudes que padecen, y que cae también en crisis, es la del ahorro. Virtud que no solamente es individual, sino familiar y social. Mas téngase presente que el índice de la virtud fecunda del ahorro no nos lo dan los saldos de cuentas bancarias, ni siquiera de las tituladas de ahorro, porque no siempre el aumento del dinero que se considera ahorrado implica un aumento de la virtud del ahorro. Lo que importa es el crecimiento de la virtud del ahorro, y en este terreno deben desarrollar una gran actividad las Cajas benéficas. «Por eso en ellas se dispensa no sólo cortés, sino cariñosa acogida hasta a los más humildes ahorradores, que son casi siempre los de mayor virtud y mérito, y se presta solícita atención a la formación y educación de la infancia en esa virtud, que tantas virtudes lleva aparejadas.»

ISIDORO MONTERO Y MONTERO: *Los Montepíos Laborales, ¿son Corporaciones de Derecho Público?*—BOLETÍN DE DIVULGACIÓN SOCIAL.—Madrid, julio de 1952, núm. 71.

Este trabajo, según anticipa el autor en el apartado de Consideraciones generales, no tiene otra importancia que la novedad que pudiera entrañar el ocuparse de los Montepíos como de algo más que de simples Organizaciones sociales; es decir, como Instituciones políticoadministrativas que reclaman una catalogación definida y concreta en el ordenamiento jurídico general. La cuestión se reduce a determinar si las Instituciones laborales de Previsión que actualmente hay constituidas en España tienen realmente personalidad jurídica independiente o autárquica, si poseen un fondo propio adscrito a fines especiales y si realizan un servicio de interés público o colectivo. Si la contestación se resuelve afirmativamente, es de toda evidencia que se podrá sustentar la tesis de que se trata de Corporaciones de Derecho Público, *de facto* o *sui generis*, aunque no hayan obtenido todavía el reconocimiento formal o *de jure*. El autor llega a la conclusión de que los Montepíos son personas morales de Derecho Público, por su origen, por su naturaleza y por sus fines, aunque todavía estén carentes del espaldarazo oficial, ya que su fisonomía legal está oscurecida por una malla legislativa, a la vez casuística e imprecisa.

Al desarrollar la argumentación correspondiente, el autor plantea el problema de la futura centralización o de la autarquía de la Seguridad Social española. Precisamente, el Decreto de 25 de mayo de 1951—básico en los anales históricos del mutualismo—plantea el dilema vital del desenvolvimiento

políticoadministrativo de los pueblos modernos: o servicio público para proveer a la satisfacción de una necesidad general, o entes autónomos que realizan fines de interés colectivo, y, como tales, son órganos indirectos del Estado y entran en la esfera del Derecho Público. «Permitásenos insistir—añade el autor—en que la Seguridad Social es, o misión del Estado, como la administración de la justicia o la enseñanza pública, o sindicalismo puro, con una u otra rúbrica, aunque no se llame sindicalismo, o aunque se llame todo lo contrario.

Nuestro derecho positivo—concluye— y la ciencia jurídica nacional y extranjera nos llevan conjuntamente a una misma consecuencia: Los Montepíos son verdaderas Instituciones de Derecho Público. Estamos convencidos de ello, porque lo dice el Código civil, y lo refrendan voces tan prestigiosas para los profesionales del Derecho como Caetano y Hauriou, en torno al concepto de Servicio público, o Savigny o Gierke, teorizantes clásicos e insuperados en materia de personas colectivas.»

DR. JUAN BOSCH MARÍN: *Política familiar y sanitaria*.—PRÁCTICA MÉDICA.—Madrid, 15 de agosto de 1952. Año X, núm. 113.

El autor inicia su estudio desde un punto de vista histórico, enumerando los varios recuentos de población efectuados a partir del año 1842, interesantes a pesar de su lógica imperfección, hasta llegar a los modernos censos decenales. Cuando se afirma que España podrá alcanzar una población doble que la presente volviendo a sus épocas de esplendor, se ignora comúnmente que la Historia nos proporciona

datos que asignan, por el contrario, a la Península Ibérica una población muy por debajo de la de hoy. En cuanto a las perspectivas del futuro, el autor recuerda una frase del Generalísimo Franco, que constituye la meta demográfica de nuestro país: «Día llegará en que nuestra Patria alcance la cifra de 40 millones de habitantes, a los que pueda mantener en completa dignidad merced a sus grandes recursos.» España, que ocupa actualmente el undécimo lugar entre los Estados de mayor población del mundo y el séptimo entre los europeos, registra una tendencia al aumento de población. Parece ser, según los expertos, que la mayor cifra de habitantes se alcanzará hacia el año 1980—con algo más de 32 millones—, y si se salva el descenso previsto para después de esta fecha, se llegaría a los 35 millones de habitantes en el año 2000.

El autor, seguidamente, analiza algunas de las causas que influyen en el movimiento demográfico de los pueblos, para llegar a la conclusión de que en los Estados Unidos de América del Norte, «país de progreso demográfico rapidísimo como ninguno, que en siglo y medio pasa de 10 a 140 millones de habitantes, dentro de dos lustros, el número de féretros superará al de cunas». El anhelo del *comfort* y el trabajo femenino son causas influyentes, según el doctor Bosch. La progresiva disminución de la natalidad en Inglaterra se atribuye, en parte, al urbanismo—sólo un 7 por 100 de la población vive en el campo—, y a la propaganda neomalthusiana. En los últimos años, Alemania mejora demográficamente, por la disminución de la mortalidad general, aumento de la nupcialidad y disminución de la mortalidad infantil. En Francia, el descenso de la natalidad en los últimos

treinta años es notable, por lo que puede precedirse que dentro de un siglo Francia tendrá 20 millones de habitantes, Italia, por el contrario, es el país europeo que con mayor seriedad y eficacia ha abordado el problema demográfico.

Concluye su trabajo el doctor Bosch Marín alabando el programa de política familiar propuesto por Fernando Loffredo, que se resume en estos puntos: Combatir el individualismo; combatir el materialismo; reforzar el sentimiento religioso, considerando a la política demográfica como política familiar; garantizar la continuidad del trabajo, perfeccionando el Seguro contra el paro; progresiva abolición de política asistencial; perfeccionar la política demográfica fiscal; favorecer económicamente la constitución de la familia; procurar habitación y patrimonio familiar; robustecer jurídicamente a la familia y dar carácter totalitario a la política demográfica; combatir el individualismo como factor determinante de ambiente favorable al desarrollo de causas que debilitan la institución familiar.

DR. ENRIQUE ARREGUÍN JR., Jefe de la Oficina de Riesgos Profesionales del I. M. S. S.: *Notas sobre el problema del servicio médico al pueblo mejicano.*—BOLETÍN DE INFORMACIÓN. Instituto Mexicano del Seguro Social. Méjico, 1 de enero de 1951.

El autor empieza su interesante artículo analizando la situación sanitaria de la población mejicana, y haciendo resaltar que en el último quinquenio la mortalidad de la República fué de 2.158.080 defunciones, de las cuales 1.312.030 fallecidos no recibieron asis-

tencia médica ninguna durante su enfermedad. Expone las grandes diferencias de la mortalidad entre la población urbana y la rural, y la falta de médicos suficientes, particularmente en los grandes núcleos de población en malas condiciones económicas, y en donde existen difíciles medios de comunicación, y analiza seguidamente los efectos beneficiosos que ha ejercido el Seguro Social mejicano en esta materia.

A continuación estudia la situación en el ejercicio profesional médico en aquel país, en relación a los diversos territorios, ilustrando su análisis con numerosas estadísticas, y termina su artículo con un estudio crítico de las diversas formas del ejercicio profesional médico, para lo cual estima que pueden establecerse tres formas fundamentales:

1.ª El ejercicio liberal, caracterizado por la libre elección de médico por parte del enfermo y el libre contrato entre médicos y clientes.

2.ª El servicio a base de sueldo fijo por el número de horas de trabajo o por el número de asistencias prestadas. Este sistema restringe mucho la libre elección del médico por parte del enfermo, y suprime el libre contrato entre las partes. Tiene en Méjico las siguientes modalidades:

a) Servicios médicos a cargo de las Empresas para sus asalariados. Estos están organizados en forma que permita la aplicación de la Medicina preventiva.

b) Servicios médicos a la población campesina. Este sistema consiste en el establecimiento de servicios médicos financiados con una pequeña aportación económica mensual por parte de las familias campesinas o a través del Banco Agrícola Ejidal, y con la contribución del Estado en

igual cuantía. El médico a sueldo fijo otorga sus servicios a cierto número de familias. En general, ha obtenido un éxito completo, pero presenta, no obstante, el defecto capital de que sólo puede implantarse en los lugares en que existen relativamente buenas condiciones económicas de los trabajadores rurales.

c) Asistencia médica a los funcionarios.

d) Servicios médicos dentro del régimen de Seguridad Social. Esta es seguramente la forma de ejercicio profesional distinta a la «liberal», de más importancia en Méjico. Actualmente, el Seguro Social mejicano atiende un total de 1,099.181 personas en los lugares donde el régimen funciona, que son casi exclusivamente los medios urbanos.

En los servicios médicos de la Seguridad Social el facultativo trabaja también a sueldo fijo.

3.ª Existen también formas mixtas en las cuales se comprenden las dos anteriores; no existe libre elección del médico por parte del paciente, pero las condiciones de trabajo del facultativo son semejantes a las del ejercicio libre en el aspecto económico, ya que la retribución es según los servicios prestados, y no a sueldo fijo.

Y termina su artículo el autor afirmando que de las diversas formas de servicios médicos para los diferentes grupos sociales existentes en Méjico, y en las de las demás partes del mundo, es preciso definir cuáles deben fomentarse para llegar a la meta deseada, que consiste en que toda la población reciba un servicio médico eficiente, y que el facultativo obtenga aceptables condiciones económicas que le permitan atender a sus necesidades materiales y culturales.

JESÚS RODRÍGUEZ, Jefe de la Oficina de Estadística del Instituto Mejicano del Seguro Social: *La necesidad del Seguro Social en el campo*.—BOLETÍN DE INFORMACIÓN.—Instituto Mejicano del Seguro Social.—Méjico, 1 de enero de 1951.

En el mes de noviembre de 1950 se llevó a cabo la primera Asamblea de mejoramiento rural, convocada por la Conferencia Nacional Campesina. En ella se estudiaron numerosos problemas del agro mejicano, y el señor Rodríguez presentó una ponencia, que constituye la materia del artículo que examinamos.

El autor, después de examinar detenidamente las características generales de la población, la natalidad, la morbilidad, la mortalidad y la insalubridad en el campo, estudia las orientaciones que deben seguirse para la aplicación del Seguro Social a los campesinos, ateniéndose a la clasificación clásica de los problemas generales del Seguro.

1.º *Campo de aplicación*.—El sistema de propiedad de la tierra y de organización para explotarla—dice—constituye un punto básico para definir la forma en que debe aplicarse el Seguro Social en el campo.

Basado en este principio, el autor examina el estado actual de la organización agrícola en Méjico, debida a la reforma agraria, en virtud de la cual el ejidal y las colonias agrícolas facilitan la aplicación del Seguro Social, ya que la organización, con fines crediticios que poseen, constituye una magnífica garantía para el sostenimiento económico de los servicios y para su control.

Pero—añade—aunque es de gran importancia esta organización ejidal, hay que tener en cuenta los demás ti-

pos de trabajadores agrícolas que tiene Méjico: arrendatarios, aparceros, medieros, colonos y pequeños propietarios.

2.º *Prestaciones que deben cubrirse.* — El autor, aunque reconoce que los accidentes del trabajo en la agricultura mejicana son mínimos, y que las enfermedades profesionales se confunden con las campesales, estima que a la población campesina debe asegurársela contra toda clase de enfermedad y accidentes y maternidad, y contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Claro está que con modalidades distintas a las del Seguro Social mejicano para los trabajadores urbanos, y apropiadas a sus condiciones económicasociales.

3.º *Financiación.* — En el régimen general del Seguro Social mejicano, los recursos se obtienen con la participación tripartita de los patronos, de los trabajadores y del Estado, con excepción del Seguro de Accidentes, que está exclusivamente a cargo del patrono; pero el autor estima que en el campo no puede aplicarse en todos los casos este sistema, en virtud de que existen varios tipos de trabajadores agrícolas desde el punto de vista de su dependencia y de su organización para la explotación de la tierra, y teniendo en cuenta que para los fines del Seguro Social tres son los tipos más importantes de trabajadores agrícolas que existen en Méjico: el ejidatario, los trabajadores asalariados y el pequeño colono, juzga que en el caso de ejidatarios y pequeños colonos, que no tienen patrono, la financiación del Seguro debe descansar únicamente en la cotización de los mismos y la aportación del Estado, y que para los trabajadores asalariados que, como en los medios urbanos, tienen patronos, podría establecerse la aportación tri-

partita; pero, considerando lo reducidos que son los salarios de la población agrícola mejicana, aconseja que se aplique también para ellos la aportación bipartita del patrono y del Estado.

Para el mayor éxito en el funcionamiento del Seguro Social de los trabajadores agrícolas, juzga el señor Rodríguez que debe organizar sus servicios bajo el principio de circunscripciones territoriales, recomendadas en diversas Asambleas internacionales, por las grandes ventajas que tiene este sistema, tanto en la reducción de los gastos de administración como para facilitar el control de los beneficiarios, y, en conformidad con ellos, que el Seguro Social en el campo mejicano debe organizarse a base de puestos sanitarios, consultorios médicos de zona, clínicas y hospitales regionales y de concentración y servicios ambulantes.

Continúa el autor aconsejando, después de examinar la situación precaria de los campesinos mejicanos, la solidaridad del Seguro del régimen general con la del régimen rural, estableciéndose un sistema centralizado dentro de la institución que actualmente tiene a su cargo la aplicación del régimen general, y termina su ponencia pidiendo a la Asamblea la aprobación de los siguientes puntos resolutivos:

a) Protección de la masa campesina contra toda clase de enfermedades, accidentes y maternidad, así como invalidez, vejez y muerte.

b) Financiación sobre la base de un sistema bipartito, Estado y ejidatarios o colonos, y Estado y patronos, para los asalariados.

c) Principio de solidaridad, formando unidad financiera, técnica y administrativa, el Seguro Social de los

trabajadores urbanos y el Seguro Social de los trabajadores del campo.

d) Cuota única e iguales prestaciones.

e) Organización de los servicios bajo el principio de circunscripción territorial.

DR. ANTONIO ZELENKA: *Hacia la Seguridad Social*. — REVISTA DEL TRABAJO. — Caracas, enero-marzo 1952, número 6.

Se inicia el trabajo con una serie de consideraciones históricas sobre los conceptos de enfermedad, accidentes, invalidez, vejez, etc., desde sus orígenes como hechos sociales, así como sobre las distintas fórmulas que a través de los tiempos se han intentado aplicar. Se marca el siglo XIX como época del nacimiento de la legislación social, que tiene por objeto la protección de las personas económicamente débiles, y se distinguen como remedios de los riesgos sociales en los tiempos precitados cuatro soluciones:

1.ª Las obligaciones de persona a persona.

2.ª Asistencia pública.

3.ª Seguro Social obligatorio; y

4.ª Seguridad Social.

En este punto se incide para establecer comparativamente los términos anteriores. A continuación se analizan las expresiones Seguridad Social y Seguros sociales, utilizando para ello diferentes definiciones recogidas de diversos países y organismos sociales internacionales. Seguidamente, se observan los medios y las vías por las cuales se trata de llevar a efecto la Seguridad Social, y se recogen los regímenes sociales de Suiza, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Australia, Ca-

nadá, Irlanda, Finlandia, Noruega, Reino Unido y Suecia.

Se señala finalmente la idea de que la mayor parte de los países fundamenta la Seguridad Social en los Seguros sociales obligatorios, conceptos que de ninguna manera se excluyen uno a otro, afirmación que resume en las siguientes consideraciones:

«A) No existe ninguna posición entre la noción de los Seguros sociales y la de la Seguridad Social.

B) Los Seguros sociales obligatorios son, no solamente uno de los medios por los cuales se realiza la Seguridad Social, sino, al menos hasta ahora, el medio más importante y el más eficaz.

C) El paso de la noción de los Seguros sociales a la de la Seguridad Social se traduce en la extensión del campo de aplicación, de los servicios, en lo que respecta a las eventualidades (riesgo) que se cubren, y por la determinación de la calidad y de la cantidad de las prestaciones en función de la necesidad efectiva o presunta.

D) La extensión señalada se efectúa, sea por medio de modificaciones apropiadas de los sistemas de Seguros sociales antiguos, sea por otros medios, en particular por los servicios públicos.»

Por último, se cierra el trabajo sobre una noción económica de la Seguridad Social sobre los beneficiarios de la misma, afirmando que la Seguridad Social es el instrumento por el cual se efectúa una redistribución de la renta nacional de tal manera, que una parte de esta renta se pone a disposición de las personas que están en condiciones determinadas. La solución práctica para la realización de la Seguridad Social no puede ser, en defi-

nitiva, la misma en todas partes. Por el contrario, debe responder a condiciones específicas de cada caso, de cada región y de cada época. «Por tanto, los métodos y los mecanismos se encuentran en una evolución perma-

nente. Por el contrario, lo que es constante y constituye la base de la Seguridad Social es su objetivo: Liberar al hombre del miedo por la incertidumbre del futuro, para hacerle más feliz, más libre, más humano.»

DE OTROS PAISES

ARTHUR G. ALTMAYER: *Social Welfare Today* (Bienestar social en la actualidad).—SOCIAL SECURITY BULLETIN. Washington, abril 1952, vol. 15, número 4.

Empieza este interesante artículo diciendo que el bienestar social es un concepto dinámico, cuyo programa consiste no solamente en aconsejar y ayudar al individuo y a las familias a satisfacer las necesidades que le rodean, sino también en saber utilizar los recursos de la comunidad para promover el bienestar de los individuos y de las personas en general, sin tener en cuenta las mayores o menores posibilidades económicas de éstas.

A continuación afirma que repetidas veces se ha asegurado en la Prensa que la nación está gastando actualmente más en asistencia pública que en 1940, cuando unos ocho millones de personas se encontraban sin trabajo. Después de demostrar con números que dicha afirmación es muy problemática, declara el señor Altmeyer que probablemente el mayor error en que se incurre cuando se comparan los gastos actuales con los efectuados en 1940, cuando había tanto paro, sea el no tener en cuenta las características de las personas que reciben la asistencia.

Refiriéndose después al Seguro Social, declara que en los días de la colonización el problema que suscitaba la satisfacción de las necesidades era completamente diferente que en la actualidad, en que contamos con un régimen económico competente, urbanizado e industrializado, que capacita a la nación a aumentar la producción de bienes y servicios en un grado que jamás pudieron soñar nuestros padres; pero que, aunque parezca paradójico, ha surgido una mayor inseguridad económica en muchos millones de personas, por lo que debe encontrarse una solución para prevenir el mal, en vez de esperar a aliviarlo después de que se haya producido, lo cual es la labor del Seguro contributivo. Alude al plan de Seguridad Social inglés, en que todos los individuos expuestos a los riesgos económicos están asegurados contra la pérdida de los ingresos, mediante prestaciones pagaderas con cargo a un Fondo, al cual han contribuido ellos mismos en unión de sus patronos. Después hace un estudio de la evolución y progreso realizado en el Reino Unido a partir desde que, en el año 1911, se implantó el primer Seguro social contributivo, o sea el de Accidentes del Trabajo, y afirma que en la actualidad la mayor característica

diferencial entre un régimen de Seguro Social contributivo y un régimen de Asistencia pública consiste en que las prestaciones del Seguro son pagadas sin necesidad de tener que probar la no existencia de medios económicos. Dice que esta prueba de falta de medios económicos es un expediente necesario para hacer que el coste de la Asistencia pública no exceda de ciertos límites, pero que es un expediente que desagrada a todo el mundo. Por el contrario, los beneficios del Seguro Social contributivo son satisfechos en cuantía determinada, sin tener en consideración la efectiva fortuna que el beneficiario pueda poseer. Además, las prestaciones varían en relación con la pérdida del salario, y si es cierto que, en el caso de asalariados modestos, se percibe una mayor proporción de la pérdida en el salario que cuando se trata de personas que perciben salarios más elevados, tampoco lo es menos que el hecho de existir una relación entre la pérdida de salario y las prestaciones introduce un elemento de flexibilidad que, automáticamente, pone en relación las prestaciones con las grandes diferencias que en dicho país se registran, y que es característico de un régimen de empresa libre.

Seguidamente trata de la naturaleza general del bienestar social, y afirma que todo régimen de Seguro Social contributivo que esté en vigor en todo el país, y que cubra la mayor cantidad posible de riesgos económicos, resolvería ampliamente el problema de la miseria; pero ésta es debida, en gran parte, a causas no económicas, por lo que nos engañaríamos a nosotros mismos si no reconociéramos que, aun con un programa perfecto de Seguro Social como primera línea defensiva para luchar contra la

miseria, tenemos necesidad de una segunda línea de defensa bajo la forma de la asistencia pública. Desde el momento en que esta segunda línea defensiva costase mucho menos y tuviera mayor relieve que en la actualidad, deberíamos aprovechar la oportunidad para dirigir nuestra atención a la implantación de servicios sociales constructivos. Insiste en que no se puede pensar en el Seguro Social contributivo ni la asistencia pública para resolver problemas no económicos, como son las necesidades espirituales, el desmoronamiento de viviendas, la delincuencia juvenil y las necesidades religiosas de la población en general, por lo que se debe alentar a las entidades públicas y privadas, cuyo objeto sea el bienestar social, a mejorar sus servicios.

Termina el señor Altmeyer su interesante artículo sobre el bienestar social, ocupándose de su proyección en la esfera internacional, que, a su juicio, presenta más interés que todo cuanto se haga en las esferas militar y diplomática para salvaguardar la paz mundial.

DR. ENCIO LANETTI: *Possibilita del metodo schermografico nella ricerca della silicosi e dell'asbestososi dei lavoratori* (Posibilidad del método esquermográfico en la investigación de la silicosis y de la asbestosis de los trabajadores).—RASEGNA DI MEDICINA INDUSTRIALE.—Roma, abril-mayo 1952.

En este artículo afirma el autor que el estudio comparado de miles de esquermogramas y radiogramas del «Centro per lo studio e la prevenzione della pneumoconiosis» ha permitido afrontar el problema del diagnós-

tico esquemográfico de la silicosis y asbestosis y formular interesantes conclusiones, ya que se puede afirmar que sobre el esquemograma son siempre claramente visibles la silicosis masiva, la asbestosis avanzada y la silicosis modular.

EURICO MELEDRANDI: *I lavoratori autonomi e le assicurazioni obbligatorie* (Los trabajadores autónomos y los Seguros obligatorios). — I PROBLEMI DEL SERVIZIO SOCIALE.—Roma, año VII, núm. 1, enero-febrero 1952.

En este artículo empieza afirmando el autor que el Seguro obligatorio a favor de los pequeños comerciantes, arrendatarios agrícolas, artesanos, etc., está plenamente justificado desde un punto de vista social, ya que, a veces, se encuentran en una situación económica no dispar a la de los trabajadores dependientes. Aparte de los riesgos de falta de trabajo y de incapacidad para el mismo, la preocupación mayor para los componentes de las pequeñas Empresas es las enfermedades. Continúa declarando que no obstante las razones que militan en pro del Seguro obligatorio para los trabajadores independientes, es vivamente discutido, y ha suscitado una serie de problemas de orden general y técnico, como es extender obligatoriamente el Seguro a todos los trabajadores independientes, supone atraer hacia las instituciones de Previsión cantidades ingentes de dinero, con la consiguiente inmovilización de enormes capitales que serán sustraídos a la economía libre y a la actividad productora, con el consiguiente perjuicio para el país.

Por otra parte, afirma el autor que es difícil en un régimen facultativo implantar un Seguro a largo plazo,

como el de invalidez o vejez, ya que se hace necesario una serie de previsiones y cálculos actuariales referentes al movimiento de los asegurados y al importe de las prestaciones y de las primas que solamente se hacen posibles en cuanto se formulan basándose en la ley de los grandes números. Opiña, además, que hasta que se resuelva que la carga entera de las cotizaciones debe permanecer a cargo de la clase respectiva, se niega prácticamente a ésta la posibilidad de disfrutar del beneficio de los Seguros, por lo que apunta la solución de que el Estado contribuya al financiamiento de tal o cual Seguro en forma que, al menos, atenúe la falta de ecuación existente entre los trabajadores dependientes y los autónomos desde el punto de vista de la obligación de cotizar.

J. M. HAYES: *Social Security in agriculture* (La Seguridad Social en la agricultura). — POLITEIA. — Institut International des Sciences Sociales et Politiques. Volumen III, año 1951.

El autor empieza diciendo en este artículo que la Seguridad Social no es un engendro del Estado moderno, ya que fué administrada, y, por cierto, de forma mejor, en tiempos pasados por los monasterios. Manifiesta que el mejor medio de asegurar el imperio de la Seguridad Social es servirse de la familia y de la sociedad, ya que debe ser, como ha dicho el Santo Padre: «por y con la sociedad». A continuación declara que, de por sí, la vida rural ofrece más seguridad que la de los centros urbanos; pero no está exenta de cierta inseguridad natural, derivada del tiempo atmosférico, las malas cosechas y las epidemias. Al mismo tiempo, tiene su in-

seguridad artificial, debida al industrialismo moderno, y que se traduce en una disminución de la población y del artesanado. En cuanto a la mejor seguridad para la vida rural, manifiesta que radica en la propiedad, aun limitada, y en las Asociaciones libres, y que una seguridad controlada por el Estado debe garantizar un rendimiento, un mínimo de independencia y una responsabilidad. Por otra parte, afirma que la vida rural, libre del desenvolvimiento industrial, es un medio favorable para una acción de la comunidad. Termina su interesante artículo el señor Hayes afirmando que la Seguridad Social del Estado, llevada al extremo, destruye la responsabilidad, y que en la agricultura dicha seguridad debe ser inherente a la profesión de agricultor, ya que el espíritu de comunidad luchará contra la inestabilidad, y conducirá al hombre a cumplir su destino.

PIERRE LAROQUE: *Les problèmes internationaux de Sécurité Sociale* (Los problemas internacionales de la Seguridad Social).—REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL. — Ginebra, números 1 y 2, 1952.

Empieza manifestando el autor de este interesante artículo que, frente a los problemas nacionales, propios de la estructura de cada país, la Seguridad Social suscita problemas internacionales, como son los conflictos de leyes y la delimitación de las legislaciones nacionales aplicables en materia de Seguridad Social, la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición por los migrantes y los problemas administrativos derivados de la aplicación de las convenciones internacionales de Seguridad Social.

En cuanto al problema de los conflictos de leyes, estudia el del carácter personal o territorial de las legislaciones de Seguridad Social, y afirma que, en el terreno puramente jurídico, la delimitación del campo de aplicación de cada legislación nacional depende del carácter de derecho público o privado que se reconozca a la respectiva legislación, ya que si las legislaciones relativas a la Seguridad Social son de derecho público, el alcance de las mismas es necesariamente territorial; pero si se les reconoce el carácter de derecho privado, la solución puede ser diferente. Ahora bien; declara el autor que, a su vez, el carácter más o menos privado o público de la gestión de las instituciones de Seguridad Social influye en las soluciones consagradas por el legislador, y que, en definitiva, la Seguridad Social, que es un servicio público que beneficia a toda la colectividad, tiende a la redistribución de una parte de la renta nacional, lo cual debilita la influencia de los factores técnicos, que tienden al triunfo del carácter personal de las legislaciones, con el consiguiente refuerzo de la tendencia contraria hacia el imperio del principio de la territorialidad. Seguidamente estudia la influencia que sobre dicho problema ejercen los intereses nacionales y las soluciones dadas por las legislaciones nacionales en relación con la enfermedad, la maternidad, la invalidez, los subsidios familiares, la vejez, los accidentes del trabajo y el paro, y llega a la conclusión general de que, para la mayor parte de las prestaciones de Seguridad Social, las soluciones dadas al problema de la determinación de la legislación nacional aplicable varían extraordinariamente de un país a otro, lo cual denota el conflicto reinante entre con-

cepciones opuestas. Por otra parte, las soluciones adoptadas no son razonadas la mayoría de las veces, y se deben a factores históricos, a tradiciones y a las condiciones en las cuales han sido elaboradas las legislaciones relativas a la Seguridad Social. Pero continúa afirmando M. Laroque que actualmente asistimos a transformaciones rápidas y profundas de las concepciones que sirven de base al conjunto de legislaciones, y que los países que han sido precursores en esta materia son, a menudo, también los que permanecen más apegados a las concepciones antiguas, a la técnica del Seguro y al principio de la personalidad del derecho a las prestaciones, ya que es más fácil construir un edificio moderno que modernizar una construcción antigua.

A continuación estudia las soluciones dadas por las convenciones de Seguridad Social, siendo los acuerdos bilaterales de dos clases, según que se refieran a una rama determinada de la Seguridad Social (vejez, paro, accidente del trabajo, enfermedad), y se ocupen, sobre todo, de la situación de los migrantes, con lo cual no modifican, en general, el campo de aplicación de las legislaciones nacionales o se refieran a la Seguridad Social en general, siendo en este caso concebidos dichos acuerdos según un modelo único, el del Convenio de 17 de enero de 1948 entre Francia y Bélgica. Son estas últimas las convenciones que ocupan el examen de M. Laroque, que declarando que no todos los problemas suscitados por la determinación de la legislación nacional aplicable en materia de Seguridad Social han sido resueltos, ni mucho menos; pero que si los progresos realizados pueden parecer lentos, no se puede dejar de reconocer que la mayor parte

de los acuerdos en vigor han sido incluidos en el transcurso de los cuatro últimos años, los cuales se han caracterizado por el gran esfuerzo de colaboración internacional desplegado a este respecto. Por otra parte, continúa observando el autor que el apego natural de cada país a los principios que sirven de base a su legislación retarda inevitablemente la evolución, que sólo puede realizarse en etapas sucesivas, mediante la búsqueda concreta y, a menudo, empírica de la solución que mejor se adapte a cada situación, según las legislaciones y las susceptibilidades de cada nación.

Seguidamente examina la influencia del factor «nacionalidad» en la determinación de las legislaciones aplicables en materia de Seguridad Social, lo cual equivale a plantear el problema de la discriminación entre extranjeros y nacionales frente a la legislación social, y el de la situación de los extranjeros en el país en que residen y trabajan. En materia de Seguridad Social, en sentido estricto —declara el autor—, se han establecido dos proyectos por los Estados miembros del Consejo de Europa. El primer acuerdo se refiere a las legislaciones sobre enfermedad (tratamiento médico e indemnizaciones por pérdida de ingresos), maternidad, muerte (subsídios en forma de capital), accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, paro y prestaciones familiares. Dicho proyecto establece el principio de la equiparación del extranjero al nacional, con la condición que tenga su residencia normal en el país de que se trate y que, en cuanto a las prestaciones debidas en caso de enfermedad, maternidad y paro, haya fijado su residencia antes de que se produzca el riesgo, es decir, antes del accidente o de que se declare la en-

fermedad, y antes de la concepción o de la situación de paro. Dicha regla de igualdad se aplica tanto a las prestaciones contributivas como a las no contributivas, y aclara M. Laroque que conviene observar que solamente se consideran como no contributivas las prestaciones cuya ejecución no está subordinada a ninguna condición de contribución. El segundo proyecto de acuerdo se refiere a las prestaciones de vejez, invalidez y supervivencia, y aplica los mismos principios, si bien, en cuanto a los regimenes no contributivos, los extranjeros sólo son colocados en un plano de igualdad con los nacionales después de quince años de residencia, a contar desde que han alcanzado la edad de veinte años, y debiendo haber residido durante los cinco años inmediatamente anteriores al día en que se formule la demanda de pensión. Declara el autor que este requisito, especialmente severo, encuentra su justificación en el hecho de que las prestaciones de que se trata son concebidas como la contrapartida de la aportación del beneficiario a favor de la economía del país, y que, por tanto, pueden quedar subordinadas a una aportación de duración que se considere suficiente. Recalca, por otra parte, que dichas convenciones tienen carácter interino, debiéndose, por tanto, esperar la conclusión de convenios bilaterales que, normalmente, tendrán que llegar más lejos en lo que concierne a la igualdad entre los extranjeros y los nacionales.

A continuación se ocupa del problema de la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición por los migrantes. En cuanto a la conservación de los derechos adquiridos, estudia las soluciones resultantes de las legislaciones naciona-

les. Resalta que, en definitiva, las legislaciones basadas en el principio de la personalidad de los derechos son favorables al emigrante, que, en principio, conserva los derechos adquiridos en el país que abandona, mientras que las legislaciones basadas en el principio de la territorialidad son favorables al inmigrante, que en principio se beneficia inmediatamente de las prestaciones de Seguridad Social previstas por la legislación del país en el cual se establece permanentemente. En realidad, las dificultades surgen, por una parte, por la interferencia de factores que actúan siempre en contra del migrante, y, por otra, en los casos en que los países de emigración y los de inmigración aplican legislaciones basadas en principios diferentes. A la solución de dichas dificultades se dirigen los convenios internacionales que, en primer lugar, tienden a suprimir los obstáculos presentados, en las legislaciones basadas en el principio de la personalidad del derecho al percibo de las prestaciones de Seguridad Social, a la conservación de dicho derecho por el emigrante. Resalta que el efecto de las diferentes convenciones es que establecen que el país de emigración conserve, en consideración al migrante, la carga de las prestaciones que éste le debía y que dicho país asegura el servicio en el país de inmigración.

Por otra parte, afirma M. Laroque que las convenciones tienden, en segundo lugar, a suprimir los obstáculos interpuestos en las legislaciones basados en el principio de la territorialidad del derecho al cobro de las prestaciones, a la apertura de dicho derecho a favor de los inmigrantes. Afirma que las convenciones concertadas demuestran que entre países cu-

yas legislaciones reposan sobre las mismas bases, es relativamente fácil encontrar una solución al problema de la conservación de los derechos adquiridos, pues basta con aplicar por completo, en las relaciones entre los dos países en cuestión, ya las reglas de la personalidad, ya las de la territorialidad.

En cuanto a la conservación de los derechos en curso de adquisición, declara que las convenciones existentes dan a dicho problema soluciones que, estando siempre basadas en la totalización de los períodos, difieren en sus modalidades, según los ramos de la Seguridad Social de que se trate.

Examina el mecanismo de la puesta en práctica de la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición, y afirma que, a pesar de la complejidad de los problemas que surjan a cada paso, se han obtenido resultados muy importantes gracias a los esfuerzos realizados en el transcurso de los últimos años.

Por último, examina el autor de este interesante artículo diversos problemas administrativos derivados de la aplicación de los convenios internacionales de Seguridad Social, y afirma que los esfuerzos realizados han establecido relaciones cada vez más estrechas entre los hombres encargados de los servicios u organismos de Seguridad Social, añadiendo que, bien a través de la negociación de los convenios o en el seno de las Comisiones

de técnicos constituidas por la Oficina Internacional del Trabajo, el Consejo de Europa o la Comisión Permanente del Tratado de Bruselas, bien en el marco de los organismos creados espontáneamente entre los organismos interesados, como la Asociación Internacional de Seguridad Social o la Conferencia Internacional de Seguridad Social, los administradores responsables, los especialistas y técnicos han aprendido a conocerse, a confrontar sus ideas y métodos y a trabajar juntos, no como representantes de países con intereses opuestos, sino como artesanos de una tarea común.

PAUL GOLDSCHMIDT: *¿El régimen belga de Subsidios familiares puede llegar a ser un medio de lucha eficaz contra la baja natalidad?—*
BULLETIN MENSUEL DU CENTRE D'ÉTUDES ET DE DOCUMENTATION SOCIALE.—Lieja, febrero 1951.

En este trabajo el autor estudia la influencia de los Subsidios familiares sobre la natalidad. Compara el actual régimen de subsidios belgas con el francés, y cree que para adoptar éste sería conveniente la creación en Bélgica de un Instituto de Estudios Demográficos, que sería el responsable de la elaboración de los proyectos precisos, y también de hacer la propaganda necesaria.