

T
344.02
N9242
1948
F.J.yes.

72942

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE EL SALVADOR



FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA TEORIA ECONOMICA
Y SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL.

TESIS

presentada por

PEDRO NOUBLEAU.

1 9 4 8

-----0-----



Rector:

Doctor Carlos A. Llerena.

Secretario General:

Doctor Alfredo Ortiz Mancía.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Decano:

Doctor Manuel Vicente Mendoza.

Secretario:

Doctor Jorge Castro Peña.

A mi padre, para quien mi gratitud no tiene
límites.

P R O L O G O

INTRODUCCION

Principios Generales

PRIMERA PARTE

TEORIA ECONOMICA

CAPITULO I.

DEL PROCESO DE PRODUCCION.

- I.- Concepto de la Teoría Económica.
- II.- Liberalismo económico.
- III.- Economía dirigida.

CAPITULO II.

TEORIA DEL VALOR

- I.- Advertencia.
- II.- Teoría del costo de producción.
- III.- Teoría del trabajo.
- IV.- Teoría del Trabajo uniforme.
- V.- El trabajo creador del valor.

CAPITULO III.

TEORIA DE LA PRODUCCION.

- I.- Concepto.
- II.- Condiciones de producción.

CAPITULO IV.

CONDICIONES POSITIVAS DE PRODUCCION.

- I.- Influencia de la población.

- II.- Influencia de la acumulación.
- III.- Influencia de la Cooperación.

CAPITULO V.

DE LAS CONDICIONES NEGATIVAS DE LA PRODUCCION.

- I.- Los desperdicios en el libre cambio.
- II .- Los desperdicios en las relaciones de trabajo.

SEGUNDA PARTE

SEGURIDAD SOCIAL

CAPITULO VI.

DE LOS SEGUROS EN GENERAL.

- I.- Derecho social.
- II.- Teorías sobre los seguros en general.
- III.- Seguros individuales y sociales.
- IV.- Ser vicio público de seguros.

CAPITULO VII.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS SEGUROS SOCIALES. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

- I.- Antecedentes.
- II.- Surgimiento de los seguros sociales obligatorios.
- III.- Organización internacional del trabajo.
- IV.- Organismos interamericanos de seguridad social.

CAPITULO VIII.

LOS SEGUROS EN LA LEGISLACION COMPARADA.

CAPITULO IX.

DE LOS SEGUROS SOCIALES.

- I.- Causa y objeto de los seguros sociales.
- II.- Condiciones y extensión de los seguros sociales.
- III.- El principio de seguridad social.

CAPITULO X.

DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

- I.- Organización y gestión.
- II.- Cálculo de los riesgos.
- III.- Ingreso y relaciones.
- IV.- Obligatoriedad.
- V.- Las cuotas y el salario.
- VI.- Mecanismo financiero.
- VII.- Régimen administrativo.
- VIII.- Indemnizaciones.
- IX.- Medidas de previsión.
- X.- Control del Estado.

CAPITULO XI.

SEGUROS DE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES.

- I.- Teorías de la responsabilidad patronal.
- II.- Prevención de accidentes por parte del Estado.
- III.- Su inclusión en el sistema de seguridad social.
- IV.- Concepto de accidente del trabajo y de enfermedad profesional.
- V.- Prestaciones.

CAPITULO XII

SEGUROS DE ENFERMEDADES NO PROFESIONALES Y DE MATERNIDAD.

- I.- Importancia de este seguro.
- II.- Organización de los servicios médicos.
- III.- Prestaciones.

CAPITULO XIII

SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE.

- I.- Seguro de invalidez.
- II.- Seguro de vejez.
- III.- Seguro de muerte.

CAPITULO IVX.

SEGUROS DE PARO INVOLUNTARIO, FACULTATIVO Y ADICIONALES.

- I.- Seguro de paro involuntario.
- II.- Seguro facultativo y seguros adicionales.

C O N C L U S I O N

-----oOo-----

P R O L O G O



El proceso de desarrollo de las distintas sociedades no es igual para todas, sino que obedece a influencias, a veces peculiares, del medio en que se desenvuelve. La historia nos habla de muchas sociedades que para poder avanzar un paso por la senda de la civilización necesitaron de mucho tiempo y de grandes reformas en sus concepciones sobre la vida social. Un estado de modificación o de transición, en sentido positivo al desarrollo social, sólo se puede reconocer como tal, por sus resultados. Esto puede explicar el por qué de muchas modificaciones que, a la postre, no son sino obstáculos a los esfuerzos sociales de superación. Estos obstáculos tienen su origen en la introducción de teorías sociales creadas por los prejuicios, la ignorancia o la ambición de algunos asociados, que ante el éxito de aplicación parcial de una hipótesis, se esfuerzan y luchan por convertirla en teoría social de una amplia y general aplicación, forjando los obstáculos que retardan y hasta paralizan la fuerza de desarrollo social.

Hoy el mundo, abandonando sus viejos valores, vive un período crítico de transición, y sólo a los pueblos corresponde el derecho de dar el sentido a sus aspiraciones de superación, con su opinión libremente sentida, querida y expresada.

Debido a las actuales condiciones de la civilización mundial, una nación no puede prescindir de las demás; sus hechos económicos, políticos y sociales repercuten e influncian en las demás, así coñ-



mo los hechos de los demás repercuten en ella. De este hecho se puede fácilmente deducir que, a la larga, sobrevivirán en el consorcio de futuras naciones del mundo, aquellas sólidamente constituidas, cuya organización y estructura sea capaz de aguantar la repercusión e influencia de las otras.

Ahora bien, esa solidez de la organización social radica, más que en la fuerza de gobierno, más que en la fuerza del ejército militar y más que en la extensión territorial de una nación, en la solidaridad y cohesión de sus clases sociales. Allí es donde hay que buscar hoy, el factor principal del valor de una nación para con las demás. En donde se enseñoree la injusticia de distribución social de lo producido, en donde el hambre y la miseria se ceban sobre una clase social a causa del bienestar de otra, no puede haber cohesión o solidaridad social.

Nuestra nación se debe colocar, sobre la marcha, al ritmo y aceleración de las naciones, que se encuentran en un estado avanzado de desarrollo social y que han logrado con ello garantizar sus derechos en el consorcio de las futuras naciones del mundo.

Convencidos de la importancia del sistema de seguridad social como medio propio, para lograr en parte, la finalidad de desarrollo social en naciones donde la clase trabajadora no tiene conciencia de sí y para sí, sino que vive aletargada por la ignorancia y demediada por la imposición de otras clases sociales, quisimos explicar su fundamento para demostrar que sí posee cuerpo doctrinario y combatir la idea que algunos se han formado sobre el sistema diciendo que no es

más que un eclecticismo, un sincretismo, en vista de los inminentes peligros que corren las actuales condiciones de producción y por ende, las formas jurídicas y políticas de la sociedad.

Pero esto resultó superior a nuestros esfuerzos, por lo que presentamos este trabajo, como una interpretación de ideas expuestas por hombres de reconocido mérito, más las exponemos según las ha captado nuestro entendimiento, y en una forma crítica; por consecuencia habrá algunas discrepancias y reformas al pensamiento original.

I N T R O D U C I O N

PRINCIPIOS GENERALES

Una de las preocupaciones del hombre, en todos los tiempos de su historia, ha sido encontrar explicación al por qué de su existencia, tanto individual como social.

Las religiones son intentos encaminados a esa explicación; en sus orígenes se encuentra que el hombre ante el temor a las fuerzas poderosas y violentas de la naturaleza y ante el orden maravilloso en que se le presentan los hechos del mundo exterior, reconoce su impotencia, la de no poder intervenir con sus fuerzas en ese proceso que le revelan sus sentidos, maravillado y temeroso no le queda más recurso que atribuir las fuerzas poderosas de la naturaleza y el orden en que se desenvuelven los hechos del mundo exterior, a seres superiores a él; mas no puede concebirlos sino a su semejanza.

Al analizar esta posición del hombre para con el mundo exterior se puede decir, que al dar la figura humana a las primeras causas del universo, el hombre hizo lo que aquel Dionisio, de la leyenda mitológica griega, al ver su figura reflejada por el agua de un estanque, se enamoró de ella; así el hombre en su mente sólo pudo ver la figura de sí mismo, en lo grandioso y universal. Las religiones no son más que interpretación ideal del mundo en que se vive; son algo que viendo hacia el cielo, reflejo de un mundo ideal, tiene sus orígenes en las condiciones de existencia del hombre.

Con el aumento de los conocimientos dados por la práctica, empí-

píricos, legados de generación en generación; con la creación del estudio de los conocimientos empíricos en forma sistemática, es decir, científica, ya no satisfizo a la conciencia de muchos hombres la explicación religiosa del por qué de su existencia individual y social, afanosos buscaron una nueva explicación. Al tener conciencia de que lo que había limitado su concepción religiosa de la vida eran los conocimientos adquiridos, procuran analizarlos y encuentran que son abstracciones de los fenómenos del mundo exterior, que les impreciona por medio de los sentidos; con ello se dan cuenta que su conocimiento no capta sino la idea, nunca la esencia del objeto. En sus mentes se forma así la creencia de poder ontológico de la idea, hasta convergerse de que es capaz de revelarles el principio universal.

Lo que estos hombres han adelantado con esa posición, es que ya no tienen que recurrir a la concepción de fuerzas extraordinarias, de origen divino, para explicar su existencia y la de sus formas de vivir en sociedad. El argumento y el razonamiento perfecto, de conformidad a la lógica de la identidad, vino a ocupar el campo de la fé y de los dogmas, dando explicación al por qué del vivir colectivo del hombre, por la existencia de ideas-fuerzas, tales como la igualdad, fraternidad, progreso, patria, etc.- Corolario de este modo de pensar frente a la vida fueron los derechos inalienables del hombre, forjados al calor de la Revolución Francesa.

Pero la aparición histórica del idealismo trascendental dió a sus partidarios una distinta explicación al por qué de su origen individual y social. A la idea le limitan el campo de su actuación,

reconociendo que fuera del mundo sensible a los sentidos se encuentra un desconocido absoluto, y que la labor del conocimiento del hombre se debe limitar al círculo de la realidad fenomenal. Hay imposibilidad de traspasar los límites naturales del conocimiento proveniente de los sentidos, por lo que existe la necesidad de reconocer un más allá impenetrable y desconocido. Esto venía a constituir una negación de la idea como explicación ontológica del mundo y de la vida, pero así también desvalorizaba a todo estudio ontológico.

La realidad se encargaba también, en desvirtuar los principios del idealismo, porque la igualdad social pregonada por ellos como una idea-fuerza de la existencia del vivir colectivo del hombre, devinó en lo contrario de lo que era, sólo existía para ante la ley, en cambio, en los hechos cotidianos de la vida social se revelaban más y más enormes diferencias de hombre a hombre. Con este motivo surgieron nuevamente protestas a la interpretación del vivir colectivo, y hasta se llegaba a atacar por irracional el sistema creado por la Revolución Francesa.

Así surgieron los socialistas, de los que se debe distinguir como una etapa de su desarrollo, aquellos que adquirieron la conciencia de la contradicción, base del método dialéctico, por el que se concibe a la naturaleza como un proceso, es decir, como algo sujeto a constante cambio, como un fluir, y el estudio de los fenómenos del mundo exterior y de sus imágenes conceptuales en nuestro entendimiento, no se debe de hacer en su estado estático o de presentación momentánea, sino que, se debe procurar encontrar la ley que determina los cambios

en el proceso, de su génesis hasta su caducidad. Así concebida la naturaleza, se da al hombre una nueva posición ante el problema de su existencia individual y social. Su historia, la del hombre, tiene su razón de ser en el desarrollo de la humanidad, ya no es una acumulación informe de datos a la que no se le podía encontrar un objetivo común, o que si lo tenía era fuera del mundo sensible; determinar las leyes del desarrollo de la humanidad, y por ende, de los grupos sociales que le constituyen son sus esfuerzos. Hegel, introductor del método dialéctico, no pudo encontrar dichas leyes porque en sus concepciones buscaba, aunque por medio del movimiento, una estabilidad eterna; media vez alcanzado el último grado de perfección, las formas de sociedad y por consecuencia la del Estado debían volverse perpetuas, y esto, que eran sus últimos esfuerzos estaban en contradicción violenta con su misma concepción del proceso de la historia. El problema de las leyes del desarrollo de la humanidad quedaba en pie.

La doctrina conocida con el nombre de materialismo histórico cree haberlas encontrado en las leyes económicas de los modos de producción social afirmando: que las relaciones jurídicas y políticas de la sociedad, no dependen de la evolución del espíritu humano, sino que de las condiciones materiales de vida. Los hombres producen para satisfacer sus múltiples necesidades, lo que determina relaciones que son independientes de su voluntad y que dependen del grado de desarrollo de las condiciones de producción. Estas condiciones o modos de producción, forman lo que se puede denominar la estructura econó-

mica de la sociedad, sobre la que se levantan las super-estructuras jurídica y política, de las que a su vez dependen formas determinadas de conciencia.

No es, pues, la conciencia del hombre la que forma su existencia sino que es la existencia social lo que determina su conciencia.

Pero por la misma naturaleza dialéctica del desarrollo de la humanidad llega céerte momento en que, las condiciones de producción se contraponen a las fuerzas productivas que les dan movimiento, por no ser capaces de dar cabida en sus moldes, ya rígidos, al incremento de las fuerzas productivas. Así las condiciones de producción, de medios propios a la finalidad que les dió origen, se truecan en lo contrario de lo que son, es decir, trabas para las fuerzas productivas; lo que viene a determinar la tendencia a modificar tal estado de cosas, a manera de que en cualquier momento se pueda decir que, la producción social se verifica en condiciones adecuadas al desarrollo de las fuerzas productivas.

Resumiendo se dice que los deístas explican su existencia y la de la organización social como un medio para llegar a Dios, suprema aspiración de su espíritu, por lo que tienen que arreglar los actos de su vida de conformidad a esa concepción, sin olvidar que los últimos en la tierra serán los primeros en el cielo. Los idealistas sin preocuparse del origen de las ideas, escogen unas cuantas y las consideran como fuerzas que mueven al hombre hacia fines individuales o sociales, pero son fines exclusivamente individuales o sociales opuestos e irreconciliables, y que las más de las veces se revienten

al primitivo aspecto deísta. Los socialistas considerando a la Humanidad como un proceso, como cualquiera otro fenómeno del Universo, buscan las leyes de su movimiento desde su génesis hasta su caducidad, lo que le da un sentido ascendente a las aspiraciones del hombre actual, al buscar en las mejores condiciones de vida individual, la superación de la Humanidad. El hombre se ha encontrado así mismo, llega a ser algo en sí y para sí, puesto que toma como norma de vida, la praxis social.

En los tiempos que corren se convive con individuos que piensan y determinan su conducta social, consciente o inconscientemente en una u otra forma de las que se ha intentado esquematizar, y aún por otras ni mencionadas siquiera. Este hecho se reconoce como tal, y de él se parte para desear no esté lejano el día en que el sentido socialista sea estado de conciencia común a todos, y en especial, de aquellos que por su situación están en capacidad de influir con sus actos en el proceso de desarrollo social.

P R I M E R A P A R T E

T E O R I A E C O N O M I C A .

CAPITULO I.

EL PROCESO ECONOMICO.

I.- CONCEPTO DE LA TEORIA ECONOMICA.- La modificación de la teoría tradicional sobre los fenómenos de índole económica se ve como una consecuencia de lo anteriormente expuesto. La teoría clásica estudia a los hechos económicos como casos particulares, en su forma estática y sin poderse explicar el movimiento conjunto de la producción social.

La noción de conjunto de la teoría económica se hace imprescindible, tanto para determinar su objeto, ya que este ha sido tema de tantas discusiones sin que se haya podido llegar a una uniformidad de criterio dentro de la teoría clásica, como para determinar sus límites y relaciones.

Una de las victorias del pensamiento dialéctico ha sido la de sostener que la verdad no es sino sistema, es decir, orden sucesivo en la presentación de los fenómenos del mundo exterior. Pero lo que es esquema intelectual de su presentación real es abstracción de la realidad.

Así, si se concibe al mundo y a la vida como un perpetuo devenir, como un proceso en donde los fenómenos de la realidad en forma aparentemente tumultuaria, o en orden de yuxtaposición o combinación, pero siempre formando parte del caudal de la realidad, sólo la abstracción del que investiga será, la que saca de esa corriente a los

hechos del proceso social, de entre los que a su vez entresaca a los hechos económicos; mas, la denominación de los hechos como sociales o económicos, se vuelve a repetir, es una abstracción del que investiga con el objeto de poder clasificarlos en forma esquemática y por ende científica.

Los hechos económicos dependen de la conducta económica del hombre, la conducta económica es la que observa en la adquisición de los satisfactores propios para sus necesidades por medio de la producción o el cambio.

Pero si bien, todos los hombres deben actuar económicamente, el estudio y práctica conciente se circunscribe a un grupo determinado, que se conocen con el nombre de economistas. Ellos estudian a los hechos económicos y sus relaciones, en sus aspectos históricamente conocidos, y de aquí parten para imaginar sus aspectos desconocidos, siempre por medio de sus relaciones económicas.

Si la relación trasciende del campo económico el estudio debe de suspenderse dejando su investigación a otras ramas científicas del conocimiento humano.

La teoría económica debe de ser esencialmente histórica, debe de aspirar a formar un esquema teórico del movimiento económico real y procurar en contrar la ley que rige sus cambios y las relaciones que entre sí guardan los hechos económicos.

II.- LIBERALISMO ECONOMICO.- La teoría económica del orden actual de producción y cambio de los satisfactores está determinada

por los clásicos principios del régimen de liberalismo económico, orden en donde prevalecen las leyes de la libre competencia, de la propiedad privada y de la división del trabajo.

Este orden antes de la era capitalista tenía como finalidad primordial el producir satisfactores propios a las necesidades de la economía individual del productor; el sobrante de su producción llevándolo a la esfera del cambio como mercancías era sustituido por una mercancía equivalente general, el dinero, para con ella adquirir otras mercancías necesarias. Este proceso se podía sintetizar en esta fórmula: M - D - M; - mercancía - dinero - mercancía.

Con el advenimiento del capitalismo, en el proceso la finalidad primordial es producir mercancías y no satisfactores a las necesidades del productor, por medio de la inversión de dinero y adquirir en la esfera del cambio por las mercancías más dinero del invertido. El proceso se sintetiza en esta fórmula: D - M - D; dinero - mercancía - dinero. Antes se producía para el consumo, ahora se produce para vender, con la única razón de utilidad para el productor de obtener más dinero que el invertido. Pero ¿cómo es posible que el dinero siendo una cosa inanimada se multiplique con su intervención en el proceso de cambio?

Al considerar a la teoría del valor se verá que esto se debe a la intervención de la fuerza de trabajo, mercancía que el capitalista compra en las condiciones de todas las demás, para consumirla en su provecho.

Se ha dicho que en el liberalismo económico prevalecen las le-

yes de la libre competencia, cabe averiguar cómo actúan. Fácil es comprobar que una mercancía no sigue la misma trayectoria, en la circulación, que la que le antecede o precede en la producción; antes de llegar al consumo recorren caminos muy diferentes. Pero el productor sabe que en el mercado se da una demanda persistente de mercancías, hecho en que radica el éxito de sus operaciones, a tal grado que si no se reponen las existencias en circulación se provoca su escasez en el mercado. Los productores introducen a la circulación la cantidad de mercancías que imaginan proporcional a la demanda; mas puede suceder que la demanda quede satisfecha con una cantidad que es menor a la lanzada por los productores, lo que viene a determinar una situación anómala para dichas mercancías en el mercado, introducidas a la circulación por la oferta de los productores se encuentra sin una demanda proporcional a su cantidad. Los productores no se dan cuenta que están lanzando mercancías con demanda saturada sino hasta que sufren sus consecuencias, como es la de rebajar el precio de las mercancías; lógico sería que ellos rebajaran el volumen de su producción hasta dejarle al nivel de la demanda, y si fuere posible algunos se dedicarían a producir otra clase de mercancías.

Su condición de productores aislados protegiendo sus inversiones e intereses les impide ver más allá de lo inmediato, y la fuerza de la costumbre que por sus hábitos un oficio o profesión acarrea, impiden una disminución de la producción o un cambio en la producción de una a otra clase de mercancías.

Continúa, pues, el proceso de producción en cierta forma independiente del estado del proceso de cambio, con la esperanza de una próxima regulación de la demanda. El mercado se ve poco a poco inundado con mercancías que la demanda no puede absorber. Así es como se va forjando el relativo orden de circulación de mercancías y que va de crisis de escasez a crisis de superabundancia de mercancías, en persecución de un equilibrio entre la producción y el consumo que no alcanza.

III.- ECONOMIA DIRIGIDA.- Se ha tratado de demostrar que en el liberalismo económico, el orden de la circulación social de mercancías, y por consecuencia los de la producción y distribución de lo producido, se verifican de conformidad a determinaciones empíricas. Los productores o empresarios se atienen a lo que el interés individual les va dictando, que puede coincidir o no, con los intereses de orden social.

La no coincidencia de los intereses individuales con los sociales, en el proceso productivo y en la forma de distribuirse lo producido, es origen de ciertos desperdicios, en función a la finalidad de la organización social que es la de procurar las condiciones óptimas de desarrollo del hombre como especie y como género.

Ahora bien, para evitar esos desperdicios que se constituyen en obstáculos al desarrollo social, el hombre hace esfuerzos en la teoría y en la práctica por reformar y hasta modificar radicalmente al presente, modo de producción y de distribución de lo producido.

Lo que se anhela es formar un plan de ordenamiento social, ajus-

tándolo para la producción de conformidad, no a normas deducidas empíricamente, sino a los dictados de la ciencia y de la técnica, y para la distribución una justa proporción entre los que con sus esfuerzos contribuyen en la formación del producto.

Mas, toda planeación implica una elección consciente de fines y de medios, elección por la que se originan tendencias y opiniones opuestas e irreconciliables. Los medios y más que todo los fines dependen de las concepciones sobre el mundo y la vida, un deísta o un idealista no seguirá los mismos medios, ni perseguirá los mismos fines que un socialista. Un partidario de los argumentos y del razonamiento por el método de la lógica de la identidad y de las ideas perpetuas e inmutables, no llegará a las mismas conclusiones y ni adoptará los mismos procedimientos que un partidario de la lógica de la contradicción y movimiento, la dialéctica.

Cuando se estudia la situación económica y social de una nación y se revela el estado de miseria en que viva la mayoría de su población, con salarios bajo un nivel de miseria y viviendo en habitaciones malsanas, a buen seguro, se forma en el ánimo del que estudia el propósito de modificar el estado de organización social. Con ello se tiene un fin justo, mas ¿cómo realizarlo?

Se ha dicho que trazando un plan económico nacional, pero debido a las diferentes concepciones del mundo y de la vida, los hombres adoptan planes distintos. Uno de ellos es el que han seguido las naciones que se conocen con el nombre de estados totalitarios, en él se dan ideas a priori de lo que deba de ser la organización social

de producción y distribución, otorgando toda función gestora de actividad al Estado, como único representante, de la colectividad y al individuo le coloca dentro de límites definidos de actividad, trocándolo en un simple autómata. El plan es una totalidad cerrada, como un círculo, en donde media vez concebido no da un posterior mejoramiento, y en él se dan como medios adecuados todos los que contribuyan a la finalidad preconcebida porque obedece al principio pragmático de que el fin justifica los medios.

En cambio existen otras naciones que han organizado o intentan organizar su producción y distribución, de conformidad a un plan que ve hacia el desarrollo del hombre como especie y como género, la totalidad o género se organiza en función del individuo, ve siempre a su bienestar. Su ejecución no se encarga al Estado que si interviene es en una forma temporal. El plan es una totalidad abierta, no cerrada como el círculo, susceptible de toda influencia posterior que vea hacia el desarrollo de la humanidad.

C A P I T U L O II

TEORIA DEL VALOR

I.- ADVERTENCIA.- Es para muchos, y para nosotros también, la teoría del valor el punto nodal de los estudios económicos, porque al lograr determinar el doble carácter que el trabajo humano presenta en las actuales condiciones de producción se resuelven satisfactoriamente muchos de los problemas y discusiones hasta entonces irresolubles.

Aunque antes de Adam Smith ya se habían externado algunas opiniones con respecto al valor, desde un punto de vista meramente económico, la mayoría de discusiones recaía sobre la ética del valor al tratar de justificar el precio de las mercancías.

La teoría de Smith sobre el valor, y después la Ricardo, no obstante todos sus esfuerzos por hacerlas de aplicación general, cayeron en una serie de contradicciones que no pudieron resolver. Gran parte de ello se debe a que concebían a las existentes condiciones de producción como una forma natural y sin cambio; y a que, no obstante considerar al valor como una propiedad del trabajo humano, no pudieron distinguir en éste, al trabajo útil, de cada hombre según sus cualidades, del trabajo de presentación uniforme, la energía, como gasto de cerebro, músculos, nervios, etc., que cada hombre da de por sí, trabajo líquido.

Marx fué el primero en estudiar las condiciones de producción capitalista e individual como una forma histórica nada más, y el que supo distinguir el doble carácter del trabajo humano.

II.- TEORIA DEL COSTO DE LA PRODUCCION. (Adam Smith).- La palabra valor, decía Smith, a veces expresa "la utilidad de un objeto particular y otras al poder de adquisición de otras mercancías que la posesión de aquel objeto transfiere". La una se llama valor de uso y el otro valor de cambio.

El valor de la mercancía es igual a la cantidad de trabajo de que se le permite disponer o comprar. Por lo tanto el trabajo es la verdadera medida del valor de cambio.

El trabajo fué el primer precio, el primer dinero de compra, que se pagó por todas las cosas. La riqueza del mundo se compró originalmente con trabajo y no con oro y plata.

Pero el mismo Smith aseguraba que el valor de cambio, así considerado, sólo tiene lugar a situaciones primitivas. los objetos útiles debían de cambiarse en proporción al trabajo que se ha empleado en ellos para su producción, de conformidad a lo anterior, pero no se puede hacer por dificultades en establecer la proporción entre los diferentes trabajos ocasionados por las distintas ocupaciones del hombre y por su distribución dependiente de la capacidad y talento.

Al analizar las condiciones de producción de su época encuentra que, el patrón o empresario tiene participación en la distribución de lo producido, que también el propietario de la tierra tiene su participación en el producto, por lo que influyen en las variaciones del valor de las mercancías. Y así es como Smith, forjó su teoría sobre el valor para tiempos no primitivos, asegurando que existen tipos

ordinarios, naturales o medios, de salario, utilidad y renta y que cuando el productor de una mercancía los obtiene o reintegra, por medio de la venta de dicha mercancía, se dice, que ésta se ha vendido a su precio natural, o sea por lo que vale, por lo que realmente cuesta.

III.- TEORIA DEL TRABAJO . (David Ricardo).- No satisfecho con la concepción del valor de las mercancías expuesta por Smith, Ricardo intentó formular una mejor, para ello comenzó por aprobar la distinción hecha por aquél, entre el valor de uso y de cambio. Y aunque veía en la utilidad algo esencial para la existencia del valor de cambio, considera que no interviene la utilidad para nada en su medida. Los productos derivan su valor de cambio, de dos fuentes: de su escasez y de la cantidad de trabajo requerida para obtenerla. Pero deja sin consideración posterior a la escasez, como fuente del valor, por no tener importancia, ya que los objetos útiles cuyo valor depende de ella, son muy pocos. Su estudio se encamina, entonces, por completo al trabajo contenido en las mercancías como causa del valor de cambio. Citando como verdadera, la concepción de Smith sobre el valor de las cosas para tiempos primitivos, la amplía considerando que es también el fundamento del valor de cambio de todos los productos, con excepción de los que no se pueden aumentar por la industria humana. El valor de un producto o la cantidad de cualquier producto por el cual se cambiará, depende de la relativa cantidad de trabajo que para su producción ha intervenido, decía Ricardo. Pero bien pronto tropezó con las mismas dificultades que obligaron a Smith a modificar su opi-

nión; ante diferentes clases de trabajo se recibe distinta remuneración y la proporción que corresponde al trabajador, al empresario y al terrateniente en el producto es diferente, para distintos objetos.

Ante la primera dificultad dice que la estimación en que se tiene a las diferentes clases de productos del trabajo, es de poca importancia para la determinación del valor, ya que, en las variaciones del valor relativo de un mismo producto, en diferentes épocas, la aptitud e intensidad del trabajo requerido para la producción particular del producto varían muy poco.

La segunda dificultad, la de la distribución de lo producido entre los que intervienen en el proceso de formación, le ofreció mayores resistencias. Aseguraba que los productos mediatos o inmediatos de la tierra se distribuyen entre las grandes clases de la sociedad, el terrateniente o propietario de la tierra, el capitalista o propietario del stock de producción y el trabajador o sea el individuo que contribuye con sus energías corporales en el proceso productivo. ¿Cómo armonizar esto, con su concepción del valor de cambio, dependiente nada más que del trabajo relativo que en su producción ha intervenido?

Tratando de demostrar la verdad de su teoría razona así:

Los utensilios y herramientas que sirven para producir no son más que trabajo acumulado y en carácter de tal participan en el proceso de producción e influyen con justa causa en la determinación y variación del valor.

La renta que como consecuencia de la apropiación de la tierra se obtiene, no influye en la variación del valor relativo de los pro-

ductos. Renta es aquella parte del producto de la tierra que se paga al propietario por el uso de las fuerzas originales e indestructibles del suelo; por alta o baja que sea, para un territorio cualquiera, no regula las variaciones en el valor de cambio de sus productos, porque esas variaciones se regulan por el trabajo necesario empleado en la producción de aquellas cosas que en la oferta total no producen renta; es decir, que la mercancía que entre su género se produce con la mayor cantidad posible de trabajo, es la que viene a regular el precio de todas las otras mercancías, y la renta no entra para nada como parte del precio.

No obstante en el desarrollo de su estudio tuvo que reconocer que su teoría del valor relativo de los objetos útiles, sólo se aplicaba a los productos nacionales, porque los de procedencia extranjera se rigen por otros principios que los anteriormente expuestos. Y aún dentro de los productos nacionales tuvo que excluir a la moneda por reconocer que obedece a otras normas con respecto a su valor.

VI.- TEORÍA DEL TRABAJO UNIFORME. (Carlos Marx).- La teoría de Smith y de Ricardo sobre el valor, cayeron en una serie de contradicciones que no pudieron resolver. Esto se debió a que las condiciones de producción social del momento eran consideradas como algo natural y sin cambio, o más bien, no consideraban el movimiento de desarrollo social y veían al valor como propiedad del trabajo humano, pero del trabajo humano individual, de trabajo útil.

Marx vió en la producción capitalista, una forma histórica nada

más y consideró al trabajo como fuente de valor, pero no del trabajo sin distinción, sino del trabajo que es cualidad corporal del hombre, del trabajo uniforme, líquido, que es el verdadero creador.

Decía que un objeto es útil, cuando por sus cualidades satisface necesidades de cualquier clase, cualidades que pueden variar en uno o varios objetos en calidad y en cantidad. Es la civilización en su desenvolvimiento histórico la que descubre los modos de utilizar las propiedades de los objetos del mundo exterior, y a su vez inventa las medidas necesarias para poder determinarlos en relación a su cantidad.

El conocimiento de la utilidad de las propiedades de un objeto, le dá a este mismo objeto, su valor de uso, valor que sólo puede realizarse con el uso o el consumo. Los objetos que tienen valor de uso constituyen la materia de la riqueza. Pero en nuestra forma económica de producción los objetos de valor de uso son a su vez mercancías, con esto se quiere decir, que son también valores de cambio. El valor de cambio no es más que relación cuantitativa, la proporción en que se cambian valores de uso de especies diferentes. Se puede representar como una ecuación en la que una determinada cantidad de una mercancía es igual a otra cantidad también determinada de otra mercancía, un quintal de café vale una fanega de maíz. Mas, esta igualdad cuantitativa no radica en ninguna de las propiedades físicas de esas cosas, y como de esas propiedades depende la utilidad y en consecuencia su valor de uso, tampoco se puede considerar la utilidad o el valor de uso, como el factor común de la igualdad de cambio; no hay duda que esa utilidad es lo que motiva el cambio y por eso se explica que un objeto

que no tenga utilidad no tenga valor de cambio, pero el factor común en la igualdad de cambio se tiene que buscar prescindiendo de la utilidad, o del valor de uso, de las mercancías. A un quintal de café se le puede cambiar no sólo con una fanega de maíz, sino que por dos quintales de azúcar, etc.; se puede decir entonces, que la mercancía café tiene diversos valores de cambio, pero como por otra parte, a esa fanega de maíz se le puede cambiar, a su vez, no sólo con el café, sino con los dos quintales de azúcar o con cualquiera otra cantidad proporcional de mercancías, y lo mismo se puede decir con respecto a la mercancía azúcar, en relación al cambio con las demás, se tiene forzosamente que reconocer que los valores de cambio sólo expresan una igualdad y que son la forma de aparición de un contenido distinto a su forma de ser.

El factor común en la igualdad de cambio es la propiedad que tienen las mercancías de ser productos del trabajo, pero considerado ese trabajo, no en sus formas especiales de trabajo útil, sino como gasto de energía humana, como trabajo humano abstracto; esto es lo que determina la igualdad en el cambio y por consiguiente es la sustancia del valor.

Pero se ha dicho que el valor de cambio es una igualdad cuantitativa, ¿cómo se mide entonces ese trabajo humano abstracto? Se mide por el tiempo que dura, pero no la duración de cada trabajo particular, útil, sino por el tiempo de trabajo exigido para producir una mercancía en las condiciones normales de producción para una sociedad da-

da y con el término medio de habilidad e intensidad de trabajo, es decir, tiempo de trabajo social. La igualdad cuantitativa del valor de cambio se puede expresar así: "el valor de una mercancía es al valor de toda otra mercancía, como el tiempo de trabajo necesario para la producción de la una, es al tiempo de trabajo necesario para la producción de la otra". Pero el tiempo de trabajo varía según sea la fuerza productiva de ese mismo trabajo, fuerza productiva que depende del estado del trabajador, de los medios de producción, de los conocimientos científicos y técnicos, etc.- De aquí que se pueda modificar la proporción en esta forma: "cuanto mayor es la fuerza productiva del trabajo, tanto menor es el tiempo necesario para producir un artículo, tanto menor es la masa de trabajo cristalizada en él, y tanto menor es su valor. Cuanto menor es la fuerza productiva del trabajo, tanto mayor es el tiempo de trabajo necesario para fabricar un artículo, y tanto mayor es su valor". El valor de las mercancías varía en razón directa de la cantidad de trabajo y en razón inversa de la fuerza productiva del mismo.

V.- EL TRABAJO CREADOR DEL VALOR.- (Carlos Marx).- La clase de trabajo al hablar del valor de cambio, no es la misma clase de trabajo que contienen los valores de uso. Para producir cien metros de tela se hace necesario una serie de labores, que vienen a terminar en el producto tela listo para entrar en circulación; a esas actividades cuya utilidad se manifiesta en el valor de uso de su producto, se le llama trabajo útil.

Si en una mercancía cualquiera se hace abstracción del trabajo

útil que contiene siempre queda como residuo, o la materia prima que el trabajador ha tomado de la naturaleza, u otro producto del trabajo humano al que se introduce modificaciones que le hacen útil a necesidades determinadas. Con sus esfuerzos el hombre sólo cambia de lugar la materia del mundo exterior, por difícil y complicado que parezca un trabajo, siempre se puede reducir a las formas de agregar o quitar algo, como una simple yuxtaposición o disminución de la materia, es la naturaleza la que se encarga de las modificaciones sustanciales de la cosa.

El trabajo contenido en el valor de cambio es gasto de fuerza humana, gasto de cerebro, de músculos, de nervios humanos, etc.- Es esta propiedad, la del trabajo sin consideración a su utilidad, la que hace comparable en la igualdad de cambio a una mercancía con otra; la esencia del valor es el gasto de trabajo humano en general. Trabajo que puede ser simple, cuando es el de un hombre sin educación ni desarrollo especial, sino que es cualidad corporal natural, y trabajo calificado, que puede ser reducido a trabajo simple, de aquí que se diga que es trabajo simple multiplicado.

El trabajo contenido en los valores de uso es trabajo cualitativamente considerado; el trabajo contenido en el valor, valor de cambio, es trabajo uniforme, gasto de fuerza humana y considerado únicamente en su cantidad. De aquí que si la fuerza de un trabajo particular, un trabajo útil, se aumenta por mejoramiento en los medios de producción y se obtiene mayor número de mercancías, se habrá disminuído el valor de cambio de cada mercancía porque encierra menos gasto de fuerza huma-

na, de trabajo homogéneo, pero se habrá aumentado en mayor proporción a la existencia de valores de uso.

Si se lograra mayor rendimiento de un terreno, en cualquier clase de cultivo, mejorando ya sea las herramientas o utensilios, o por medio de abonos a dicho terreno; al verificarse el aumento en el volumen de la producción, por ejemplo de veinte fanegas de maíz que se producían antes, ahora se producen cuarenta; resulta de conformidad a lo anterior, que esta última cantidad de maíz tiene un poco más de valor que las veinte fanegas que en el mismo terreno se cosechaban con anterioridad, aunque las cuarenta fanegas de maíz satisfagan, como valores de uso que son, mayor número de necesidades que las veinte anteriores; constituyen mayor riqueza material, más a este aumento en la riqueza material corresponde un descenso en el valor de cambio, porque la mercancía contiene menos trabajo en un tiempo determinado.

Al analizar desde este campo teórico algunas industrias de la nación, fácil es llegar a esto:

La instalación de fábricas de hilados y tejidos, con todos los requisitos técnicos del caso, no es compatible con la producción del telar de madera, de formas tan rudimentarias de trabajo. No se debe permitir que los que dirigen las fuerzas económicas de una nación se encaminen hacia la protección de industrias primitivas, que en un mercado libre entran en competencia, con productos similares provenientes de industrias de base científica y técnica. Los productos de las maquinarias por contener menor cantidad de trabajo que

los productos similares hechos por procedimientos rudimentarios, de los telares a mano por ejemplo, tienen que tener menor valor; y sólo una situación artificialmente preparada, fomentando telares a mano, puede añadir al precio del mercado de telas hechas por las maquinarias, un beneficio desproporcionado a la tasa de interés corriente que por su inversión fija debían de obtener los empresarios de las industrias textiles. Los tejidos hechos con poco capital, telares a mano, vienen a determinar el minimum en cuanto al precio del resto de las telas, porque los empresarios y los trabajadores que así laboran tienen que encontrar remuneradora su actividad, por lo menos hasta lo indispensable para poder subsistir.- Los beneficios en el adelanto de la industria, que debían de ser de la sociedad logrando telas buenas y baratas se pierden al quedar acaparados en las manos de los propietarios de las fábricas técnicas de hilados y tejidos.

He aquí la razón de por qué el capital, sobre todo el internacional, se vuelve enemigo acérrimo de todo adelanto material de los pueblos a que subyuga, quiere conservar esa diferencia en la eficacia del trabajo técnico y el empírico con ventaja para sí, como único medio de perpetuar y de reproducir su forma de inversión. Y así, sus gestores en cuanto más medios inventan para oponerlos como obstáculos al desarrollo social, más talento económico o financiero poseen.



CAPITULO III.

TEORIA DE LA PRODUCCION.

I.- CONCEPTO.- Para los fisiócratas era productivo sólo el trabajo que extraía algo de la tierra, excluían así del concepto de producto a toda cosa cuya procedencia no fuera inmediata de la tierra.

El concepto fisiócrata de la producción lo modificó ampliándolo, Adam Smith, quien sostuvo que los artifices, fabricantes y comerciantes había que incluirlos en la categoría de productores porque eran necesarios para el mantenimiento de la población; con respecto a las demás ocupaciones del hombre, por ese entonces, nada dijo. Pero cuando intentó clasificar a las clases sociales en productivas e improductivas, adoptó como norma de distinción un nuevo concepto ya que sostenía que trabajo productivo era el que se fija en un objeto útil, que subsiste a la conclusión del trabajo. Aun tuvo que ampliar el concepto, después, afirmando que el trabajo que se fija en una mercancía cotizabile es productivo.

En la crítica a este concepto, Senior observó: el que produce una cosa y el que ejecuta un simple servicio, depende a veces de circunstancias insignificantes, así, con cuero y cuerda un zapatero produce zapatos, con pasta y cepillo un lustrador limpia el calzado. El zapatero produce porque se le compran los zapatos, el lustrador presta su servicio porque los zapatos ya están comprados, aunque los deje como nuevos.

Aún hay quien niegue a los servicios la categoría de productos; pero aquí se consideran como tales, desde el momento en que la

noción de la producción que se adopta es la siguiente: los hombres para satisfacer sus necesidades recurren a ciertos objetos del mundo exterior, en los que reconoce la cualidad de satisfacer sus necesidades. Pero para disponer de ellos tiene que hacer esfuerzos por medio de los cuales pone en contacto el objeto con la necesidad que le impele a actuar. Esos esfuerzos que, en forma mediata, logran poner en contacto a las necesidades con sus satisfactores son los esfuerzos productivos. Los actos productivos del hombre no son más que presentadores a las necesidades. Su característica es el esfuerzo del hombre -trabajo- que modifica por medio del movimiento a los objetos del mundo exterior, cambiando su posición, peso y volumen. Las modificaciones sustanciales de la materia es la naturaleza quien las ejecuta y el hombre no es más que un simple observador de ella. Pero el objeto es un conjunto de muchas propiedades, a las que el esfuerzo humano con su ejercicio aumenta o reduce, por consiguiente, ¿el esfuerzo productivo del hombre agrega o quita utilidad de los objetos sobre que recae? Quita dirán unos, se han destruido muchas de sus propiedades originales. Agrega dirán otros, se le ha hecho capaz de satisfacer otras necesidades. Lo uno y lo otro, se afirma por último, el objeto materia de trabajo, ha sido negado, pero se ha superado en un nuevo objeto cuyas cualidades dependen de las del material que lo forma y de la calidad del trabajo que ha intervenido.

Si se dispone de una determinada cantidad de madera aserrada, con ella se pueden hacer puertas, ventanas, mesas, etc.- Pero me-

dia vez hecho uno de estos objetos, es difícil encontrar al material madera ya modificado, un nuevo uso, si no es el de combustible. La duración de la utilidad de la puerta depende de la calidad de la madera y del trabajo que en ella ha intervenido. ¿Qué podría hacer un aprendiz de carpintero con la table en referencia? A lo mejor hacer colochos nada más, reduciendo la utilidad de la madera a su mínima expresión, la de combustible. Todos los esfuerzos de los que sembraron, cuidaron, cortaron, aserraron, fletaron el árbol, se quiebran en el vacío.

En la forma de producción del libre cambio los contactos, los esfuerzos productivos, sólo se realizan dentro de la órbita de la circulación social, por medio del cambio, por lo que los satisfactores -productos- toman la forma ineludible de mercancías. Si esto es así, se llega a la crítica de siempre, la de que las mercancías se forman no bajo condiciones técnicas y científicas, sino por determinaciones empíricas y por los intereses particulares del productor, que tanta afinidad tienen con los prejuicios de su clase. Así, es como aún se ve la perseverancia de cultivos en tierras empobrecidas por una misma clase de siembra, en lugar de la rotación de cultivos; la deforestación sin control y la erosión aluvial no combatida, que modifican el panorama de las tierras de fértiles a estériles; el empleo de herramientas rudimentarias en lugar de herramientas perfeccionadas y de maquinaria en la agricultura y las industrias.

La producción se debe de ver como lo que es, como un proceso

social no individual, - que necesita de la cooperación de todos para la formación de la riqueza social.

II.- CONDICIONES DE PRODUCCION.- En los estudios económicos fué Juan Bautista Say, el que colocó en grado de importancia a la producción y además demostró que eran indispensables al desarrollo del proceso productivo, la industria, el capital y la tierra.

Con Torrens y Stuard Mill, esos tres requisitos de la producción adquirieron la forma de estudio que se volvió clásica. Desde entonces el estudio y consideraciones sobre los factores de la producción, se hace en la forma tripartita, de tierra o naturaleza, de trabajo y capital.

Por mucho tiempo no hubo contradictores para esta forma de estudio de la producción, salvo las protestas aisladas de Henry Sidgwick y Marshall.

Sidgwick veía, en el estudio de la producción, como problema fundamental, encontrar las causas que influyen para que el producto medio anual, y por cabeza, de una comunidad determinada, sea, en un momento dado, mayor que el que obtiene otra comunidad, cuyas necesidades no son muy diferentes, o mayor que el producto que la misma comunidad ha obtenido, en otro momento de su historia.

Ya Adam Smith había sostenido que la condición económica ideal para la producción nacional es aquella que guarda relación proporcional entre lo que se produce y lo que se consume y que para acercarse a esa condición es necesario cierto grado de habilidad,

destreza y talento en el trabajo y guardar cierta proporción entre los empleos de trabajos útiles y los empleos de otras labores.

Edwin Cannan tratando de determinar las causas de aumentos en la productividad anual de una nación cualquiera estudia la influencia que la población, la acumulación y la cooperación tienen en la producción social.

Pero referirse a la influencia de esas causas en la producción social, como una simple relación descendente, de causa a efecto, dentro de la doctrina del materialismo dialéctico, no se puede ser. Esas relaciones de existir deben ser consideradas, desde el punto de vista de su acción en forma recíproca, de tal manera que al estudiar la influencia del número de habitantes de la nación en la producción, a su vez se debe de ver la influencia de la producción en el aumento de la población. Por eso aquí se hablará no de causas que influyen en la producción sino de condiciones.

Pero estas condiciones pueden ser favorables o desfavorables para la productividad de la nación, positivas o negativas a las ascendentes aspiraciones del hombre en la búsqueda de la satisfacción a sus necesidades, por lo que un estudio de ellas debe abarcar ambos aspectos. El funcionamiento normal de un órgano del cuerpo humano se estudia en la Fisiología, y el funcionamiento anormal de este mismo órgano en la Patología. Así se podría denominar, a semejanza, al estudio de las condiciones positivas de productividad social, Fisiología Económica y al de las condiciones negativas, Patología Económica.

En los estudios de los economistas clásicos lo que es notorio es la falta de esta noción. Sobre el supuesto de que el hombre actúa con mínimos esfuerzos para conseguir máximos resultados, justifican todos los desmanes y abusos cometidos contra la producción social, por quienes no tienen mayor noción de sociedad que la satisfacción de sus necesidades individuales, aunque ello represente, un daño cierto a la colectividad, supuesto que actúan con menosprecio de los intereses de carácter general.

Y es que los clásicos, al entrar en el estudio de la producción, y por ser de rigor la forma tripartita de sus factores, perdían y olvidaban la finalidad de la actividad económica del hombre y la condición social de producción.

CAPITULO IV.

CONDICIONES POSITIVAS DE PRODUCCION.

I.- INFLUENCIA DE LA POBLACION.- Si un número determinado de entidades productoras conservan^{can} fija la fuerza de su trabajo, es evidente que el producto total, que rendirian en un período determinado, un año por ejemplo, sería siempre el mismo. Pero como la fuerza productiva del trabajo varía debido a múltiples causas, tales como las condiciones del medio físico en que se desarrolla, el estado de la ciencia y de la técnica y el grado de su aplicación práctica a la producción, etc... sin variar el número de entidades productoras, el volumen total de producción no es el mismo.

Mas, estas diferencias de la producción también pueden provenir por un aumento o una disminución del número de entidades productoras a causa de las fluctuaciones de la población. Cabe averiguar la importancia que tiene el número de habitantes de un país, para la producción.

Cantillon al tratar este asunto preguntaba qué era mejor, "¿ se deben preferir muchos habitantes pobres y mal alimentados, a menos pero en mejores condiciones de vida? ¿Un millón de habitantes consumiendo los productos de ocho acres cada uno, o cuatro millones viviendo con el producto de dos acres, nada más?"

Robert Wallace decía que la tierra no puede dar alimentación suficiente a un aumento immoderado de la población y aunque esto se pudiera, su límite estaría en la necesidad de espacio para la masa

física del hombre en la superficie terrestre. Los procedimientos que para evitar la superpoblación creyó convenientes fueron: limitación en el número de matrimonios, celibato de los sacerdotes, esterilización, infanticidio y otros.

Malthus recogió esta argumentación y añadió que Wallace no lo había llevado a sus últimas consecuencias, por lo que él aseguraba: que la producción diaria o anual, de alimentos, no puede aumentar en proporción al crecimiento de la población, porque ésta tiende a subir cuando hay perspectivas de abundancia. Sobre la base de una duplicación de la población cada veinticinco años intentó demostrar, que la sociedad en la producción de alimentos sólo la aumenta en proporción aritmética, mientras que la población aumenta en progresión geométrica, a menos que encuentre obstáculos en su crecimiento.

Antes que Malthus expusiera su teoría, Turgot había demostrado que un aumento progresivo en las mejoras al cultivo de la tierra da un incremento cada vez menos provechoso; que la fertilidad de la tierra es como un resorte que cede a la presión que se le haga, pero en llegando a un límite ya no es posible recogerlo más. Si se siembra un suelo fértil, pero sin labores previas, lo más probable es que el cultivo se pierda; si se siembra, no sin antes hecha la labranza adecuada, su producción dependerá únicamente del estado de fertilidad del terreno; si se quiere aumentar el rendimiento del cultivo con una nueva labor, en condiciones de mayor esmero y con una fertilidad artificial, el aumento proporcional al trabajo empleado se verificará hasta cierto límite, a partir de allí, todo trabajo

adicional obtendrá un rendimiento decreciente.

Este principio de los rendimientos decrecientes pronto se generalizó a las industrias y es, junto con la ley de Malthus, el fundamento de varios economistas para asegurar, que un aumento en la población tiende a disminuir la fuerza productiva del trabajo y a destruir los fondos de subsistencia.

Mas, hoy se comprende que si bien es cierto que el aumento de la población tiende a disminuir la producción agrícola, por cabeza, aumenta la producción de otras mercancías. El consumo de alimentos de una sociedad determinada es nada más que una parte del consumo total. Una disminución en la producción agrícola se compensa con el aumento la actividad industrial; además, la introducción de la maquinaria en la agricultura y la aplicación de métodos científicos ha venido a elevar el volumen de la producción agrícola.

La ciencia y la técnica obligaron a los economistas a modificar la primitiva ley de rendimientos decrecientes para la agricultura y las industrias, así: en un momento, dadas ciertas condiciones, para una nación determinada, hay un punto de productividad máxima, con respecto a la población; de tal manera que al variar el volumen de la población, sin que las otras condiciones se modifiquen, la producción total, por cabeza, disminuirá. A la población en las circunstancias de producción máxima se le llama "óptima".

Sentado esto es fácil llegar a las siguientes conclusiones: que la labor bien encaminada de gobierno tiene que partir de las posibilidades productivas de la población, con los medios disponibles

y procurar alcanzar la "óptima", no por medio de restricciones, para estancar el crecimiento de la población, sino por medio del encauzamiento de la producción dentro de cánones científicos y técnicos; a modo de que se puede controlar el movimiento de los satisfactores sociales, produciendo nada más lo que es necesario, evitando el desempleo de una parte de la población y todas sus consecuencias de miseria, hambre y su probable desaparición.

III.- INFLUENCIA DE LA ACUMULACION.- Los satisfactores a nuestras necesidades en las actuales condiciones de producción, - libre cambio-, toman la forma ineludible de mercancías. De la mercancía se ha dicho que son la forma elemental de la riqueza, por lo que se define a ésta como la acumulación de mercancías. Al hacer un análisis de la riqueza se encuentra con que una porción de ella se consume en la satisfacción de las necesidades de subsistencia de las entidades económicas a que pertenece. Del resto una parte queda en estado estático, sin movimiento y la otra porción, la tercera, se destina a la producción. A la riqueza que sirve para la producción se le llama capital.

La popularidad de uso de la palabra "capital" se debió a Adam Smith, quien en sus conferencias y en su libro primero sobre la Riqueza de las Naciones, hablaba de stock, de acervo, pero no de capital. Después de su viaje a Francia y ya en el libro segundo de la Riqueza de las Naciones, habla de capital, como el acervo que da rentas, pero ésta debe de ser en dinero. La noción la había tomado

de los fisiócratas, los que a su vez la habían tomado de los contabilistas italianos, que veían como capital, al dinero invertido en la adquisición de cosas, más que las cosas mismas.

Hasta hace muy poco, en la acumulación sólo se incluían a los objetos materiales, y aunque es cosa obvia la influencia de los conocimientos en la producción y su acumulación, los economistas nada decían sobre ella debido al concepto que de producción se tenía, así como a que, Adam Smith vió en la acumulación y aumento de conocimientos, una de las ventajas de la división del trabajo; con ello postergó su estudio para el caso de la división del trabajo. Además la valoración de los conocimientos refiriéndola a términos monetarios es muy difícil, cosa que no sucede con los objetos materiales.

El que primero hizo llamar la atención de la influencia de los conocimientos para la producción fué John Stuard Mill.

Esta influencia se manifiesta principalmente en la organización conjunta de la producción sobre bases técnicas y científicas y en las innovaciones a los medios materiales de producción, inventos. Su intervención es tan decisiva, y por consiguiente valorable, que por la planificación o por las innovaciones a la utilería material se pueden provocar cambios fundamentales en las condiciones de producción.

Debido a las condiciones de producción, bajo el régimen de libre cambio, el capital ha sido acaparado por cierto sector de la población, que por lo mismo se le llama capitalista.

No se puede negar, que a consecuencia de los modernos conceptos económicos, la tendencia actual de las naciones es a socializar el capital o medios de producción, haciendo que su propiedad pase a ser de todos los miembros de la sociedad y no de entidades económicas particulares e independientes al concepto de producción y desarrollo social.

Marx fué el primero en demostrar que la acumulación y aumento progresivo de los medios de producción, en manos de entidades económicas individuales, no se debe a la abstinencia ni al ahorro de éstas, sino a la plusvalía que adquieren debido a la intervención y consumo de la mercancía fuerza de trabajo, única fuente del valor.

III.- INFLUENCIA DE LA COOPERACION.- Los hechos que constituyen la división del trabajo no son recientes, sino que se remontan a los primeros periodos conocidos de la existencia del hombre; éste siempre se ha dado cuenta que el resultado de su trabajo aumenta, si la labor la reparte en tal forma que cada uno no tenga necesidad de producir para sí todo lo que necesita.

Pero fué Adam Smith el que estudió la división del trabajo en forma sistemática y señaló sus ventajas para la producción: aumento de la destreza en el trabajador especializado, ahorro del tiempo que se emplea de pasar de un trabajo a otro y aumento de los inventos debidos a la simplificación del trabajo. Su exposición sobre este asunto la terminaba haciendo un parangón entre la vida de un artesano u obrero de un país civilizado y la de muchos reyezuelos

de Africa, señores de muchas vidas, pero que no gozan de las comodidades de una vida moderna, atribuyendo las ventajas de ésta a los efectos de la división del trabajo.

No mencionó entre las ventajas de la división del trabajo, éstas que después de él se reconocieron; economía en los instrumentos de producción, localización de las industrias y la distribución del trabajo por cualidades naturales.

Para una sociedad, de condiciones determinadas de producción, lo que se debe de procurar es aumentar y perfeccionar la cooperación de los que intervienen en el proceso productivo para lograr el máximo de ventajas que otorga la división del trabajo.

CAPITULO V.

DE LAS CONDICIONES NEGATIVAS A LA PRODUCCION.

I.- LOS DESPERDICIOS EN EL LIBRE CAMBIO.- Si se dice que de los hechos sociales se entresacan, para su estudio, los hechos económicos, y que unos y otros forman parte del caudal de la realidad, como las gotas de agua forman un río, y cuyo sentido se forma como una resultante proveniente de los esfuerzos y de la dirección de los múltiples fenómenos que constituyen la realidad, direcciones individuales que pueden coincidir o no con la resultante.

Si se dice que el hombre con sentido socialista tiene por ideal, el desarrollo de la humanidad en función de un mayor bienestar individual, por lo que busca modificar las condiciones de producción y lograr con ello una nueva norma de distribución de lo producido.

Necesariamente se tiene que sostener, que en las condiciones de producción de régimen capitalista se originan desperdicios a las fuerzas de desarrollo social que no pueden evitar ni aun las mejores posibilidades del régimen.

Los satisfactores que se introducen a la circulación como mercancías y las que de ella salen para el consumo, lo hacen según las determinaciones empíricas de la oferta y la demanda, determinaciones que no son capaces de guardar equilibrio entre lo que se produce y lo que se consume. Esto es un desperdicio.

Puede suceder que los productores lancen a la circulación mercancías con demanda saturada y por consecuencia se acumulen en ella;

y por el contrario, puede suceder que por mala información, no se produzcan mercancías en forma proporcional al consumo. Estos estados de superabundancia o escasez de mercancías en circulación son desperdicios.

Pero aun hay más, puede suceder que algunos productores aumenten o limiten la introducción de sus mercancías a la circulación, para crear una abundancia o escasez anormal y con ello modificar el precio de las mercancías, creando condiciones de monopolio, que vendrán a contribuir al acrecimiento de sus ingresos personales, pero desde el punto de vista del desarrollo social, eso es un desperdicio.

No pára aquí la influencia nociva de los intereses particulares, y aún de los de grupo, sobre el sentido de desarrollo social, sino que precisamente por la influencia que ejercen, poco a poco, van tomando formas definidas, hasta constituirse en costumbres, leyes e instituciones que protegen la forma de actuar de los particulares en contra del desarrollo social. De esta manera el orden de producción y de distribución de lo producido se va organizando alrededor de concepciones erróneas -fetiches- al verdadero sentido de las aspiraciones sociales del hombre y que por consiguiente son desperdicios.

Si con un análisis sereno y a conciencia de las leyes e instituciones de una nación, se encuentra que sus motivos predominantes son privilegios injustos de clase, encubiertos o no, no debe de extrañar que la riqueza se encuentre acumulada en manos de esa clase favorecida, creando como polo opuesto, en el resto de la población mayor miseria.

Cuando en una nación la mayoría de la población vive en la miseria, por enorme que sea la riqueza acumulada en manos particulares, se dice que esa nación es paupérrima.

El pauperismo provoca formas jurídicas y políticas que le son características, las que a su vez concurren a influenciar en la descomposición de la unidad y querer colectivo.

II.- DESPERDICIOS EN LAS RELACIONES DE TRABAJO.- La consideración sistemática y detallada de los desperdicios en el sistema capitalista, está fuera de los alcances de quien esto escribe, por lo que se entra al estudio particularizado de los desperdicios que aquí interesan, ellos se verifican en la esfera de relaciones entre los empresarios de la producción y el trabajador asalariado.

El salario no es más que el precio de la fuerza de trabajo, única mercancía que el trabajador posee y que, asicateado por las necesidades de subsistencia de él y las de los suyos, pone a la venta.

Mas, los empresarios o patronos son fuertes económicamente, el trabajador es débil. Al realizarse el contrato de trabajo, el trabajador se encuentra en situación desventajosa, que el empresario aprovecha. Si cada trabajador tuviera conocimiento del valor de sus esfuerzos en el proceso productivo y además se pudiera mover sin ningún costo de un centro productivo a otro, no importaría que el empresario fuera el más fuerte económicamente, el salario se fijaría en condiciones normales al valor de la fuerza de trabajo. Pero en

la realidad, el nivel del salario se determina en la esfera de influencia del patrono, lo que le permite ofrecer por la mercancía, fuerza de trabajo, un precio menor a su valor real.

El límite de desvalorización de la fuerza de trabajo es el precio que permite al trabajador obtener los ingresos indispensables para la satisfacción de sus necesidades de subsistencia. Pero es un límite que no depende de su voluntad, ni de los deseos que su estado de civilización le determina.

En el desarrollo del proceso productivo, el trabajador queda sujeto a las órdenes caprichosas del empresario o empleador, creándole así una sensación de dependencia económica, que a su vez provoca otra de inferioridad social.

El proceso productivo se verifica con intervención del trabajo y medios materiales de producción. Con el uso, las herramientas se modifican deteriorándose por las fricciones y choques. Los deterioros en las herramientas están calculados al detalle por los empresarios de la producción y pertenecen a los gastos generales de la empresa.

Mas, los deterioros, no sólo las herramientas los sufren, las energías del hombre de trabajo, gasto de nervios, músculos, etc., son partes de la vida del trabajador. Su desgaste, es a veces mayor que el de las herramientas, y provoca en forma gradual mermas a la fuerza de trabajo, y por consiguiente, rebaja del salario.

También puede suceder que el trabajador deje de contribuir con sus esfuerzos al proceso productivo, por motivos de enfermedad o ac-

cidentes, haciendo cesar el salario, y con él su única fuente de ingresos, en el momento en que más anhela tener a su disposición las mercancías propias a la satisfacción de sus necesidades.

Y aún hay más, el asalariado que disponga de recursos económicos suficientes puede cometer desperdicios, en la determinación y empleo de las mercancías apropiadas a la satisfacción de sus necesidades.

Esto se debe a que, no obstante actuar en un ambiente civilizado, su grado de educación y cultura es bien bajo; de aquí que su facultad de previsión sea muy imperfecto, no es capaz de concebir a una necesidad futura; pero de segura presentación, y aunque la conciba no le da la misma importancia que a una necesidad presente. De conformidad a este criterio dispone de sus recursos y elige las mercancías, dejando campo abierto a la posible presentación de necesidades a las que no podrá hacer frente con los recursos disponibles, y que de presentarse invariablemente le arrastrarán a un estado económico de mayor estrechez y miseria.

Justo es, pues, para el trabajador asalariado aspirar a una mayor seguridad e independencia económica. Inquietud que ha sido recogida por los economistas de esta época hasta el grado de afirmar, como lo hace Edwin Cannan: "En términos generales, parece que podemos decir sin temor a equivocarnos que la tendencia de la civilización moderna es hacia la mejor satisfacción del deseo natural de seguridad en el goce de la posición económica."

Así es como ha surgido entre economistas modernos la tendencia a reformar y hasta modificar por completo las condiciones de pro-

ducción y su consecuencia, la norma de distribución de lo producido, en forma tal, que aleje de la conciencia del trabajador esas sensaciones de dependencia e inseguridad económica, y que muy al contrario, le ayude a formar la conciencia de sí y la de su valor en el proceso productivo.

SS E G U N D A P A R T E

S E G U R I D A D S O C I A L

CAPITULO VI.

DE LOS SEGUROS EN GENERAL.

I.- DERECHO SOCIAL.- Las inquietudes y tendencias de los economistas modernos, pronto repercutieron en el ánimo de los que estudian a los hechos sociales desde el punto de vista de su relación de derecho, los juristas.

Tal fué su influencia que, poco a poco, se formó un conjunto de principios teóricos y de normas positivas de reglamentación jurídica, nuevo para el derecho tradicional, y al que pronto se llamó Derecho o Legislación Social.

Su factor aglutinante es el reconocimiento de los antes olvidados derechos del trabajador, trata de mejorar las condiciones en que se desenvuelve el proceso productivo, disminuyendo la jornada, reglamentando los días de descanso y el trabajo de las mujeres y de los niños, creando organismos de protección y seguridad económica para el trabajador, etc.

Su aplicación crece más y más, abarcando a mayor número de personas, antes se daba únicamente para los trabajadores manuales, luego se extendió a los trabajadores en general y por último sus preceptos se dan para los patronos y empresarios.

La esfera de influencia del derecho social, dentro de la del derecho en general, ha adquirido la suficiente sustantividad y relie-

ve científico, que le hace capaz de constituirse en una rama autónoma del derecho en general.

Pero al abrirse campo junto a las diversas ramas del derecho en general, se forman relaciones que, a su vez forman innovaciones, tanto en el derecho público como en el derecho privado.

Así en el derecho político no sólo se otorgan nuevas garantías y derechos, sino que provoca modificaciones fundamentales en la estructura del Estado. En el derecho administrativo se forman instituciones que tienen como objeto la guarda del trabajador. En el derecho internacional llega a proclamar los principios sobre que se debe asentar la organización internacional del trabajo. En el derecho civil se modifica el concepto de contrato de trabajo, y el de la culpa relativa a los accidentes de trabajo. En el derecho penal incorpora nuevos hechos criminosos. Y en el derecho procesal crea un nuevo fuero, relativo al trabajo, con un procedimiento más sencillo y rápido.

II.- TEORIAS SOBRE LOS SEGUROS EN GENERAL.- Cozando de simpatía en las recomendaciones teóricas de los economistas, y ocupando parte importante en el derecho social, se encuentra, como medio más apropiado para combatir la dependencia e inseguridad económica del trabajador, en el sistema de producción capitalista, a los seguros en general, y dentro de ellos muy especialmente a los seguros sociales.

De la naturaleza de los seguros se deduce que son de carácter condicional y transitorio, se aplican dentro de las condiciones de producción capitalista, con la finalidad expresa de modificar esas

condiciones. Proviene de una sociedad en que se dan las diferencias de clase, pero tienden a destruir esas distinciones sociales, porque son el medio de cooperación entre los económicamente débiles, su finalidad es la de socializar los capitales; son el medio para alcanzar la igualdad en el origen de los ingresos económicos del hombre: que estos provengan del valor de su trabajo en el proceso productivo.

Pero su aparición histórica no se debe a los conceptos antes expuestos. Los seguros son algo que se encuentra ya formado y en funciones cuando se llega a la noción de su verdadera finalidad. De aquí que sobre ellos existan varias teorías, cuya clasificación Alfredo Manes la hace así:

PRIMERA.- Teoría del juego.- Los partidarios de esta teoría, consideran al seguro como un juego de azar, con premios inciertos en cuanto al tiempo y a la ganancia.

SEGUNDA.- Teoría del daño.- Según esta teoría los seguros son una institución económica llamada a evitar o reducir las consecuencias perjudiciales, que determinados sucesos fortuitos e imprevistos pueden tener para el patrimonio de una persona, distribuyéndolos entre una serie de casos análogos, a manera de que el peligro siempre existe, pero sus consecuencias no se presentan.

TERCERA.- Teoría de la prestación.- Para los partidarios de esta teoría, lo esencial de los seguros radica en la prestación que el asegurador tiene que abonar al asegurado.

CUARTA.- Teoría de la necesidad.- Según esta teoría cuando una persona se cree amenazada por un riesgo, y quiere ponerse a salvo o

limitar sus consecuencias, pero comprende que por sus propios medios aunque quiera no lo puede evitar, busca entonces, por medio de la asociación con otras personas amenazadas por el mismo riesgo, formar una comunidad económica, que son los seguros.

Estas cuatro teorías se conocen como subjetivas, en oposición a la teoría denominada objetiva, que ven en los seguros nada más que una agrupación de objetos y lo define como una asociación de riesgos que tienden a compensarse.

Pero, para nosotros, lo esencial de los seguros está en la transformación de las cuotas entregadas por los asegurados en capital, según el principio dialéctico de la transformación de la cantidad en calidad, de manera que unas exiguas cantidades de dinero en manos de entidades económicas independientes no tienen el mismo poder productivo que esas mismas cantidades de dinero reunidas y encaminadas a una sola finalidad. Los seguros son el medio de socialización de capitales, que puede hacer que la plusvalía que se obtiene del capital, sea aprovechado por la clase trabajadora, disminuyendo así la monopolización de sus beneficios por la clase capitalista.

Los seguros forman parte de los estudios económicos al considerar éstos a la previsión, cuya característica principal es la de buscar en el presente los medios que garanticen la satisfacción de necesidades futuras. Pero no se debe de confundir lo que es el seguro con lo que es el ahorro. El que ahorra sólo se preocupa de sí mismo, sus actos sólo a él o a los suyos aprovechan. En los seguros por el principio de solidaridad, la aportación de cada asegurado tiende a cubrir

al mismo tiempo que sus posibles necesidades las de los demás asegurados.

La importancia económica de los seguros para el desarrollo social, está en que evitan un desperdicio de la producción, al liberar al hombre de la preocupación de no contar con los medios adecuados a la satisfacción de necesidades que la realización de un riesgo tenido puede ocasionar. En el proceso productivo no hay esfuerzo que esté exento de riesgos, y muchas veces, la sola consideración de su posible realización es capaz de hacer desistir al trabajador de su intervención con su fuerza de trabajo, o al capitalista con su dinero, en una empresa productiva. Los riesgos no sólo en los momentos productivos del hombre se pueden presentar, sino que en cualquiera otro momento del transcurso de su vida, por lo que para evitarlos también recurre a los seguros.

Pero no sólo por los seguros el hombre elimina los riesgos de su vida, han sido muchas las ideas y procedimientos, por los que intenta evitar un quebranto económico, ya que no puede evitar el suceso tenido.

Los riesgos se pueden prevenir, desplazar o repartir. Un riesgo se previene cuando por medio de procedimientos técnicos o científicos se toman las medidas necesarias que tienden a disminuir las probabilidades de su verificación. Un riesgo se desplaza cuando, no tomando en cuenta el que pueda o no verificarse, se trata que absorba sus consecuencias otra entidad económica de mayor solidez. Y un riesgo se reparte, ya porque la entidad económica que lo sufre trata por

medio de la formación de fondos de reserva de distribuirlos dentro de su propia unidad económica y dentro de un período prudencial de tiempo; o ya que la entidad económica trata de distribuir el riesgo con otras entidades económicas solidarias, bajo un peligro común. La ayuda mutua y los seguros son recursos para repartir riesgos.

Los seguros en su aspecto económico, se pueden definir como el procedimiento, por medio del cual, un gran número de personas amenazadas por peligros análogos organizan sus recursos para poder atender mutuamente a las necesidades que la realización del hecho tenido puede ocasionar.

El ideal en la organización de los seguros sería que pudieran satisfacer a todas las necesidades que la realización de un riesgo puede ocasionar, con la menor cuota posible, pero la finalidad práctica y actual es más limitada, sólo cubren a necesidades que a los asegurados se presentan en determinados casos, por medio de prestaciones en dinero o en especie.

La gestión de los seguros en su plan de repartir los riesgos se basa en el conocimiento de la patología económica. Las causas y efectos de los riesgos, aún los más comunes, varía con cada país, y en él con cada clase social; pero deben provenir de un hecho natural o de una actuación humana y deben tener el carácter de fortuitos, es decir, estar situados fuera del alcance de la voluntad del asegurado, pero siempre dentro de lo posible. Con el carácter fortuito del fenómeno y de las necesidades que provoca, se excluye lo necesario y lo imposible. Además las necesidades deben de ser commensurables, es de-

cir, económicamente tasables en dinero, para que los seguros puedan tener fundamento en las leyes estadísticas, así como en el cálculo de probabilidades y ley de los grandes números.

Las personas que aprontan los fondos mutuos que los seguros reclaman pueden ser personas naturales o jurídicas y se pueden reunir por cuotas adelantadas hasta cubrir la cantidad necesaria y en periodos de tiempo determinado; o se puede entregar de una sola vez la suma que da derecho al seguro, por medio del cual el asegurado reclama, llegado el caso, los medios adecuados para la satisfacción de necesidades, que se originan con la realización de riesgos temidos. Pero para que los fondos mutuos reunidos se constituyan en seguro es necesario que provenga de muchas personas, pues en la ayuda mutua de unas pocas no se puede formar.

De los seguros se hacen muchas clasificaciones, la más conocida pero aquí menos interesante es la que se hace según sean seguros de personas y seguros de cosas. Los seguros de personas se subdividen a su vez, según se den para el riesgo de muerte de la persona, la alteración de su salud o la disminución de su fuerza de trabajo. Los seguros de cosas se subdividen, en seguros de cosas propiamente dicho y seguros de patrimonio.

III.- SEGUROS INDIVIDUALES Y SOCIALES.- Aquí la clasificación más importante, es la que distingue a los seguros individuales de los seguros sociales.

La división del campo de los seguros en dos zonas, la de los

seguros individuales y la de los sociales obedece, no a una diferenciación sustancial de fines, que ambos continúan siendo procedimientos, - medios-, para lograr que un gran número de personas aunan sus esfuerzos, - recursos-, para luchar contra un peligro común, por medio de prestaciones en especie o en dinero; sino a que en los seguros sociales operan factores, aunque no exclusivos, extraños a los seguros individuales, tales como el régimen forzoso, la aportación de cuotas en forma tripartita, el destinar grandes recursos económicos a la prevención de los riesgos, etc.- Además los seguros sociales se dan, dentro de la sociedad, para la protección de los económicamente débiles. Algunos autores, extralimitando sus opiniones, han sostenido por esta última razón que los seguros individuales y sociales son cosas de muy distinta naturaleza.

IV. Servicio Público de Seguros.- Otra clasificación de los seguros que aquí interesa es la que obedece al modo de cómo se implantan en la vida de una nación, según sea por el método de seguros individuales o por el método de los servicios públicos de seguros.

Con la sola enunciación de esta clasificación se indica claramente las características de uno y otro sistema, el uno se rige por razones de orden privado y el otro por consideraciones de utilidad social.

Lo que hoy se conoce por seguros sociales obligatorios, fué en un principio producto de la iniciativa ^{privada} bajo la forma de ayuda mutua. La transformación en servicio público históricamente se verificó, cuando Bismark, canciller germano, queriendo, como vulgarmente

se dice, derogar la pildora, de la famosa ley anti-socialista de 1881, prometió que pronto tomaría medidas de protección práctica para el pueblo. Así fué cómo en el año de 1883 surgieron los seguros sociales en su forma obligatoria.

Servicio público es aquella actividad cuyo cumplimiento debe de ser asegurado, regulado y controlado por el Estado, por indispensable para la realización del desarrollo social en sentido positivo; y porque además, dadas las circunstancias históricas y debidas a la naturaleza de la actividad, no se puede realizar sin la intervención de la fuerza de gobierno.

Encajando dentro de estas actividades, las que constituyen el sistema de seguros sociales, es justo que se otorga su gestión al Estado. Existe la tendencia, a la cual sumamos nuestra opinión, de otorgar la gestión a entidades de carácter público, no sólo de los seguros sociales sino también de toda clase de seguros.

A esto se opone, por lo general, la objeción de la incapacidad del Estado, como empresario. Pero por lo menos en el sistema de seguros sociales, el éxito del Estado como empresario asegurador está en el terreno de la práctica, ya que, no sólo los países que los han establecido, sino también la Oficina Internacional del Trabajo, recomiendan su gestión a organismos de carácter público en forma descentralizada.

La organización por el Estado de los seguros debe de verse como consecuencia del movimiento que convierte a los servicios de utilidad general, de servicios organizados para la explotación privada

por medio del lucro, en servicios públicos, tal como ha ocurrido en casi todas las naciones con la moneda, el servicio de telégrafos y el de correos, etc.-

Además al organizarse en esa forma los seguros se evitan muchos desperdicios a la producción y desarrollo social, tales como el lucro no controlado de los gestores en la organización privada y el de que no hay entidad económica privada que sea más capaz que el Estado, para la lucha de prevención de riesgos, desde el momento en que la Sanidad y la Policía se organizan bajo ^{su} directo control.

El procedimiento de servicio público puede adoptar en los seguros, cualquiera de estas formas: 1o., la de establecimiento de derecho público, bajo la base de seguros voluntarios, y que entra en competencia con las compañías privadas de seguros; 2o., la de establecimientos de derecho público, bajo la base de monopolio, pero siendo voluntario el origen de la relación de los seguros; 3o., la de establecimientos de derecho público acogidos a un régimen de monopolio y bajo la base de seguros forzosos; y, 4o., la de establecimientos que por concesión del Estado, toman a su cargo los seguros, y que pueden adoptar cualquiera de las tres primeras formas.

Para que los seguros adopten la forma de procedimiento de servicio público no es necesario que encarnen en organismos propios del Estado, sino que el Municipio, puede organizarlos, sin que por eso se dejen de considerar como tales.

C A P I T U L O VII.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LOS SEGUROS SOCIALES. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

I.- ANTECEDENTES.- El sistema de Seguros Sociales, con las características que hoy le son peculiares, es producto de las modernas concepciones económicas; pero la aparición histórica de sus ideas fundamentales se deben y se han desarrollado por largos períodos, en otras instituciones.

En la Antigüedad, en Egipto, existieron asociaciones religiosas, que en caso de muerte de un afiliado ponían en manos de sus familiares una pequeña cantidad de dinero, generalmente formada por contribución entre los miembros de la asociación.

En Grecia existieron las Etairas y los Eranos, y en Roma los Collegios, asociaciones formadas por individuos considerados como de la clase inferior, por ejercer oficios mecánicos y artes serviles. El Collegio Tenuiorum, por ejemplo, procuraba a la muerte de un asociado hacer los gastos de entierro con fondos formados por cuotas mensuales de los asociados. En el ejército romano existieron asociaciones semejantes, pero su misión era la de entregar cierta cantidad de dinero a los familiares del fallecido; podían también tener como objeto el proporcionar ayuda en los gastos de viaje de los que eran trasladados de una guarnición a otra. En Germania existieron las gildas, de carácter similar.

En la Edad Media, en muchos países europeos existieron instituciones que proveían a los gastos de enterramiento de los agre-

miados y que también se ocupaban de prevenir ciertas enfermedades, por medio de fondos constituidos por cuotas de los asociados.

Con los gremios estas instituciones tomaron mayor auge; los gremios eran asociaciones de artesanos o mercaderes que tenían el mismo oficio y que estaban sujetos a una misma ordenanza, y tuvieron nacimiento de las corporaciones de la antigüedad arriba mencionadas. La más general de las asociaciones gremiales fué la cofradía religiosa, así denominada porque se ponían bajo el patrocinio de un santo. Existía en ellas el principio de la cooperación, ya que ejercían el socorro mutuo de sus asociados, proporcionando materias primas y local para la transformación de sus productos, otorgaban asistencia facultativa a los enfermos, ayuda a los maestros pobres, reparto de trigo y otras clases de alimento a los maestros menesterosos, y aún dinero cuando circunstancias imprevistas afectaban a los miembros en general, como cuando la ciudad era víctima de alguna peste o inundación. El principio fundamental del gremio era el que los agremiados se debían ayuda mutua, desapareciendo el interés individual ante el interés colectivo.

Con el advenimiento de los tiempos modernos hubo un descenso en cuanto a las ideas de cooperación; desaparecidos los gremios el trabajador quedó libre, pero sin ninguna organización de asociación. Pronto se dió cuenta de su desamparo económico, de la necesidad de asociarse en defensa de sus intereses. Pero ya los conceptos de Nación y de Estado influían grandemente en el desarrollo de la vida

social, en tal forma que el Estado se sintió obligado a encontrar los medios propios de defensa del trabajador. El industrialismo vino a aumentar aún los riesgos del trabajador en el proceso de producción y con el empleo de las máquinas se desplazó de ella a un gran número de trabajadores, formándose el ejército industrial de reserva, que vino a colocar al trabajador a merced del capitalista, quien poco a poco se fué apoderando del campo de la producción social.

II.- SURGIMIENTO DE LOS SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS.

Hasta el año de 1807, en Prusia, los trabajadores del campo eran cuidados por los patronos, pero con su libertad se extinguió esta forma de ayuda del terrateniente y con el auge de la industria se vino a determinar una concentración de trabajadores sobre las ciudades, creando así problemas sobre la vida del trabajador antes desconocidos.

La ley prusiana del tres de noviembre de 1838, introdujo una reforma por la que el patrono sólo podía evadir la responsabilidad de los riesgos de los obreros ferrocarrileros presentando una prueba positiva de que el daño se produjo por negligencia del obrero o por un acto fortuito inevitable. Se colocaba así, por primera vez, sobre el empresario la carga de la prueba.

En la industria minera de ese entonces fueron cobrando auge, poco a poco, las asociaciones de trabajadores para protegerse de ciertos riesgos; ellas se hacían necesarias, en virtud del carácter peligroso del trabajo en las minas y se les designaba con el nombre de cajas mineras de socorros mutuos. En vista de sus resultados no

tardó en interesarse el patrono, por lo que dió su colaboración. Después de las guerras napoleónicas, también vió ventaja en ellas el Estado y les otorgó su ayuda. Se formaron así, asociaciones que se denominaban cajas de socorros, distribuídas por distritos y en su administración se dejaba ~~en~~ ingerencia directa al trabajador y al patrono, bajo el control de las autoridades. La ley de 1854 dispuso que los mineros y los oficios similares debían organizarse y adherirse a las cajas de socorros del distrito respectivo. Una nueva ley la de 1865 dió mayor amplitud a la autonomía de estas instituciones, y fué tal la prosperidad alcanzada que pronto los demás Estados alemanes decidieron seguir el ejemplo de Prusia.

Pero no obstante todas esas medidas para proteger al asalariado, cada vez más aumentaba el número de desocupados y necesitados, por lo que Bismarck, canciller germano, tratando de impedir que ante la organización actual del Estado surgieran nuevas fuerzas de organización social, dictó la famosa ley anti-socialista de enero de 1881, que prohibió al elemento obrero organizarse para la lucha de clases. Pero a su vez para aminorar los efectos de aquella ley, dió los primeros pasos de formación del primer proyecto de seguros contra accidentes que fué rechazado por la Dieta, por considerarlo mal estudiado. El 17 de noviembre de ese mismo año, se aprobó la Ley de Seguros contra enfermedades y accidentes. En 1883 apareció con carácter obligatorio la Ley de Seguro contra enfermedades, y el 6 de julio de 1884 la de seguros contra accidentes, limitada a los obreros de la industria; el 5 de mayo de 1886 se extendió este seguro a los trabajado-

res del campo y pequeños propietarios rurales. En el año de 1889 se aprobó la Ley de seguro de invalidez y de vejez. El 30 de junio de 1900 fué sancionada la importante ley que coordinó las leyes parciales y a la que se le dió el nombre de ley Túnica. En 1911 se promulgó la ley de seguro de empleados y se formó además un Código Federal de Seguros Sociales.

III.- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Pero el auge y popularidad de los seguros sociales se debe, en gran parte, a la organización internacional del trabajo, que laborando sobre principios técnicos depurados por la experiencia y el éxito de su aplicación, ha forjado normas que se pueden llamar internacionales.

La internacionalización de los principios y normas del Derecho Social, demanda reformas a la situación económica y jurídica de los trabajadores de cada país, que luchan por obtener las ventajas adquiridas en otros países por sus respectivos trabajadores.

Con las normas de esa índole, referentes a los seguros sociales, se ha formado lo que se puede denominar Código de Seguros Sociales de forma internacional, que asienta los principios generales de su organización.

Hay quienes despreciando o ignorando la experiencia de los organismos internacionales quieren aplicar medios originales de previsión y mejoramiento social; y lo que provocan con su aplicación es lo contrario a sus propósitos.

Los seguros sociales han sido objeto de deliberaciones en los Congresos de París de 1889, Berna de 1891, Milán de 1849, Bruse-

las de 1897, París de 1900, Dusseldorf de 1902, Viena de 1905, Roma de 1908, La Haya de 1910 y Zurich de 1912.

En el Congreso de París de 1889, se formó un Comité Internacional de Seguros Sociales.

En el Congreso de Bruselas de 1897, nace la idea de una organización con funciones internacionales para la protección de los trabajadores. Y así en el Congreso de París de 1900 surge la "Asociación Internacional para la protección de los trabajadores" que se debe reunir por lo menos anualmente y establece en Basilea, la Oficina Internacional del Trabajo. A la labor de esta Asociación se debe la convocatoria a las Conferencias de Berna, la primera, de 1905, que prohíbe el empleo de fósforo blanco en la producción de cerillos y el trabajo nocturno de la mujer; la segunda fué en 1906 y la tercera en 1913, que prohíbe el trabajo nocturno de menores y fija en diez horas la jornada para la mujer y el adolescente.

En el Congreso de Roma de 1908, se aprobó un voto en favor del seguro obligatorio.

En el Congreso de La Haya de 1910, se estudió la contribución por parte del Estado.

En la Conferencia de la Paz de 1919, celebrada en París, se formuló una declaración de principios para el trabajo del hombre, al asentar en el artículo 23 del Pacto de la Sociedad de Naciones "los miembros de la Sociedad se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño, en sus propios territorios, así como en todos los paí-

ses a que se extiendan sus relaciones de comercio e industria y para este fin, fundarán y conservarán las necesarias organizaciones internacionales."

Principios que son desenvueltos en el mismo tratado de Versalles, en su parte XIII (Arts. 387 - 427). La organización internacional del trabajo, con carácter permanente, comprenderá: 1o. Una Conferencia general de representantes de los miembros; 2o. Una Oficina Internacional del Trabajo, dirigida por el Consejo de Administración. La Conferencia se debe de reunir por lo menos una vez al año y siempre que se estime conveniente y se halla investida de poder deliberante y constituyente. Por el poder deliberante, sus decisiones pueden adoptar la forma de proyectos de convenciones y de recomendaciones. Por proyecto de Convención se entiende la decisión que formulada sólo queda sujeta a la ratificación de los miembros de la organización; y Recomendación el que la decisión se realice por medio de ley nacional.

La Oficina Internacional del Trabajo instalada en la sede de la Sociedad, estará a cargo de un Director, nombrado por el Consejo de Administración. En ella se investigan los fenómenos sociales y económicos y su influencia sobre la condición de los trabajadores. El Consejo de Administración es un cuerpo colegiado formado por diez y seis representantes de los estados miembros, ocho representantes de los patronos y ocho de los obreros, durante su mandato tres años. En su seno eligen un presidente y determina las fechas de reunión. Es el organismo de ejecución regulando los gastos y preparando los tra-

bajos.

La obra realizada en favor de los seguros sociales por la organización permanente del trabajo es enorme y efectiva, y más lo fué cuando creó una sección especial sobre seguros sociales que actúa desde 1922, con el nombre de Comité Internacional de Peritos.

Las Convenciones y Recomendaciones que recaen sobre los seguros sociales, en orden cronológico son: Convención de Washington (1919) relativa al trabajo de mujeres antes y después del parto, con prestaciones a cargo de fondos públicos o un sistema de seguro; Convención de Washington (1919), sobre sistemas de seguro contra el paro involuntario, y Recomendación sobre el mismo. Recomendación de Génova (1920), sobre seguro de paro de obreros marítimos. Convención/Ginebra (1921), sobre reparación de accidentes de trabajo en la agricultura; Recomendación de Ginebra (1921), sobre seguros sociales en la agricultura; Recomendación de Ginebra (1921), sobre prestaciones de maternidad por medio del sistema de seguro. Convención de Ginebra (1925), sobre reparación de enfermedades profesionales; y Recomendación sobre las mismas; Convención de Ginebra (1925), sobre reparación de accidentes del trabajo; Convención de Ginebra (1925), sobre igualdad de trato a los trabajadores extranjeros y nacionales en el sistema de seguros, y Recomendación sobre la misma; Recomendación de Ginebra (1925), sobre monto mínimo de las indemnizaciones y sobre jurisdicción competente. Convención de Ginebra (1927), sobre seguro de enfermedad obligatorio para los trabajadores de la industria, el comercio, servicio doméstico; Convención de Ginebra (1927), sobre el seguro de enfermedad de

los trabajadores agrícolas; Recomendación de Ginebra (1927), sobre los principios generales del seguro de enfermedad. Convenciones de Ginebra (1933), sobre seguro de invalidez, vejez y muerte de asalariados de empresas industriales, comerciales, profesiones liberales, trabajadores a domicilio y servicio doméstico; Convención de Ginebra (1933), sobre seguro de invalidez, vejez y muerte de asalariados agrícolas; Recomendación de Ginebra (1933) sobre los principios generales del seguro de invalidez, vejez y muerte. Convención de Ginebra (1934), sobre reparación de las enfermedades profesionales; Recomendación de Ginebra (1934), sobre seguro contra el paro y formas de asistencia a los parados. Convención de Ginebra (1935) sobre el régimen internacional de conservación de los derechos del seguro de invalidez, vejez y muerte. Convención de Ginebra (1936) sobre seguro de enfermedad de las gentes de mar.

IV.- ORGANISMOS INTERNAMERICANOS DE SEGURIDAD SOCIAL.-

En la Séptima Conferencia Panamericana (Montevideo 1933), se intentó crear una organización panamericana del trabajo, con sede en la ciudad de Buenos Aires, y cuyos órganos serían una Conferencia periódica y una oficina permanente en colaboración con la OIT.

Con el objeto de examinar el estado de las convenciones y recomendaciones de las conferencias internacionales del trabajo y para laborar una legislación para los países de América, se reunió en Santiago de Chile, del 2 al 14 de enero de 1936, la Primera Conferencia del Trabajo para los Estados de América. Todos estuvieron presentes, menos El Salvador y Honduras. En ella se aprobaron, en relación a

los seguros sociales, los principios fundamentales de su misión de prevenir, reparar e indemnizar los riesgos.



En esta ocasión la OIT presentó un informe en el que asentaba los principios esenciales del sistema de seguros sociales, calificándolos como el medio más eficaz y racional para procurar a los trabajadores la seguridad a que tienen derecho. La legislación social de cada Estado debe de comprender uno o varios sistemas de seguros sociales en forma obligatoria que vengán a cubrir riesgos como accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez, muerte prematura y paro involuntario. Todo sistema de seguros sociales debe proponerse como finalidad, primero: prevenir en lo posible la pérdida prematura de la capacidad de trabajo; segundo: hacer cesar o atenuar la incapacidad de trabajo para que el trabajador pueda volver a su actividad; y tercero: compensar, al menos parcialmente, y mediante la concesión de prestaciones en efectivo, el perjuicio pecuniario resultante de la interrupción o cesación del trabajo.

Las instituciones de seguros sociales, aconsejan el mismo informe, deben quedar sometidas al control financiero y administrativo del Estado, y los representantes de los asegurados deben de participar en la gestión del seguro.

La Segunda Conferencia del Trabajo para los países de América se reunió en La Habana, Cuba, del 21 de noviembre al 2 de diciembre de 1939, con asistencia de representantes de diez y seis repúblicas americanas.

Entre las resoluciones de esta conferencia se aprobó una que se conoce con el nombre de "Declaración de La Habana". Su parte principal es así: "proclaman su fé inquebrantable en el desarrollo de la cooperación entre las naciones y en la necesidad absoluta de garantizarles la paz y seguridad eliminando la guerra como instrumento de política nacional; entretener abiertamente relaciones internacionales fundadas en la justicia y el honor, observar rigurosamente las prescripciones del derecho internacional, como reglas de conducta efectiva de los gobiernos, mantener la justicia y respeto escrupulosos de las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados. Y se comprometen a prestar el más completo apoyo de los gobiernos y pueblos del Continente, para que la organización internacional del trabajo pueda proseguir con vigor no disminuido sus esfuerzos en vista de alcanzar el elevado ideal que constituye el reinado de la justicia. Sobre los seguros sociales se aprobaron varias resoluciones, previo informe de una comisión formada en su seno, integrada por diez miembros gubernamentales, cinco patronales y cinco obreros.

La más importante resolución es la que hace resaltar los fines y funciones de los seguros sociales, ella se expresa así: "La Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, considerando que el bienestar moral y material de las colectividades nacionales, y el pleno desarrollo de sus riquezas económicas y de sus fuerzas físicas e intelectuales, no podrán obtenerse mientras no se haya organizado la seguri-

dad sanitaria y económica de los trabajadores; convencida de que el seguro social y obligatorio constituyen el medio más racional y eficaz para dar a los trabajadores la seguridad sanitaria y económica a que tienen derecho; deseosa de contribuir al desarrollo y a la generalización de los seguros sociales en los países de América, los cuales tienen todos el mismo interés en acrecentar su productividad y en levantar el nivel de vida y el valor biológico de los trabajadores de las ciudades y el campo; interpretando el común anhelo de justicia y de progreso social de los países de América, e inspirándose en la reglamentación de los seguros sociales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo sobre la base de una ya larga experiencia cuidadosamente comprobada; decide formular la siguiente Resolución para expresar los deseos y aspiraciones de los países de América y para intensificar, con la mayor seguridad, el desarrollo y la orientación de los seguros sociales.

FINES Y FUNCIONES DE LOS SEGUROS SOCIALES.

- 1) Los seguros sociales, habida cuenta de que tienen que utilizar los recursos asignados del modo más racional y eficaz, están llamados:
 - a) A organizar la prevención de riesgos, tales como la enfermedad, la invalidez y los accidentes del trabajo, cuya realización tiene como consecuencia quitarle al trabajador su capacidad de ganancia, privándolo de base económica, de su existencia, acarreando privaciones y perjuicios pa-

ra él y su familia y disminuyendo la productividad de la comunidad;

- b) A restablecer lo más rápida y completamente posible la capacidad de trabajo perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente, y a facilitar la ejecución de una función tan importante, biológica y socialmente, como es la maternidad;
- c) A proporcionar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de paro involuntario, de vejez, de muerte prematura del jefe de la familia.

2) El seguro social obligatorio ofrece sustanciales ventajas sobre otros métodos de previsión colectiva, tales como la asistencia social o los sistemas de pensiones gratuitas sostenidos exclusivamente por los poderes públicos, y que pueden imponerse como métodos para cubrir los riesgos ya realizados:

- a) Contribuye a asociar, material y moralmente, a los interesados -que están en la obligación de realizar un acto de previsión- en la defensa de su salud y de su capacidad de ganancia;
- b) Implica la creación de instituciones de seguro autónomas llamadas exclusivamente a organizar la prevención y el servicio de prestaciones en especie y en metálico;
- c) Concede prestaciones debidas en virtud de un estricto derecho y salva así el respeto a la personalidad del requirente, resguardándolo contra las decisiones arbitrarias del órgano en-

cargado en la atribución de las prestaciones;

- d) Garantiza el servicio de las prestaciones mediante recursos específicamente determinados, y distribuyendo las cargas en largos períodos, conforme a las previsiones establecidas según reglas técnicas.
- 3) La seguridad sanitaria exige la ejecución de un conjunto de coordinado de prestaciones en especies, que tenga por objeto ofrecer a los asegurados y a los miembros de su familia aquellos medios de acción de la medicina moderna que pueden preservar la salud y permiten que se diagnostiquen y traten las afecciones desde su comienzo. A ese efecto, el seguro debe proveer especialmente las siguientes prestaciones, siempre que éstas no sean concebidas por un servicio público generalmente accesible; cuidados de medicina general; servicio de medicamento y de otros medios terapéuticos, intervenciones quirúrgicas necesarias, y servicio de especialistas; asistencia obstétrica; servicio dental; facilidades para hospitalización y cura.

Al mismo tiempo que proporciona una asistencia individual eficaz, el seguro debe participar, por el bien del grupo social cuya carga le incumbe, en la lucha contra las enfermedades sociales generalmente frecuentes en la población asegurada y que no pueden ser ni combatidas ni prevenidas exclusivamente por el tratamiento médico, sino que requiere una acción profiláctica metódica, apoyada en medidas científicas y sociales. El seguro interviene igualmente en las medidas preventivas generales y contribuye al mejo-

ramiento de las condiciones de vivienda en la población asegurada.

- 4) Las prestaciones en metálico del seguro garantizan la subsistencia del asegurado y de su familia en caso de incapacidad de trabajo resultante de enfermedades o accidentes, o en caso de paro involuntario. Para acrecentar la seguridad económica de los trabajadores resulta esencial instituir pensiones de vejez, de invalidez, de viudas y huérfanos, pensiones que preveen un mínimo garantizado y fijo, teniendo en cuenta el habitual nivel de existencia y las cargas de familia del pensionado."

Otras de las resoluciones de la Conferencia fué la de confirmar su adhesión a los principios adoptados por la primera Conferencia sobre seguros sociales y formular ciertos principios complementarios.

Pero el auge y movimiento, en América, de los seguros sociales, demandaba un organismo internacional especializado. Así fué cómo a iniciativa de los asistentes a la inauguración del Hospital Obrero de Lima, Perú 1940, se realizó la Primera Conferencia Internacional de Seguridad Social, en Santiago de Chile, en 1942, cuya finalidad quedó plasmada en el artículo primero, así: "La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se propone, inspirándose en los principios aprobados en materia de seguridad social por las Conferencias Tripartitas de Trabajo de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, desarrollar y facilitar la cooperación de las administraciones e instituciones de seguridad social."

El organismo encargado de cumplir con las resoluciones de la Conferencia y de preparar el trabajo para las sesiones futuras es el Comité Interamericano de Seguridad Social.

La Segunda Conferencia Interamericana de Seguridad Social se celebró en este año en la ciudad de México, y a la que asistió un observador del gobierno de la Nación.



C A P I T U L O VIII.

LOS SEGUROS SOCIALES EN LA LEGISLACION COMPARADA.

Visto ya el proceso conjunto de desarrollo de los seguros sociales, cobra interés observar el movimiento y estado actual de ellos en algunas naciones que lo han establecido, para verificar los principios que le dan el carácter sustancial y unitario en la variedad de su aplicación internacional.

ALEMANIA.- Ya se ha hecho referencia, al periodo de 1883 a 1911, por ser la nación en donde se origina y toma auge el sistema obligatorio de seguros sociales.

En 1923 el seguro de enfermedad -maternidad- se extendió a las empleadas en ciertas empresas de utilidad pública y a las artesanas a domicilio. En 1933 se modificó el sistema de seguros sociales sobre la base de capitalización colectiva. Desde febrero de 1936 el Frente de Trabajo se hizo cargo de la representación de los asegurados y pensionados en los riesgos de invalidez, vejez y muerte, y también de la representación de las autoridades de control.

Por circular del Ministerio de Trabajo, del 20 de mayo de 1941, la asistencia a que se tiene derecho en el seguro de enfermedad no está sujeta a plazo ninguno, tanto para los asegurados como para los miembros de su familia. Las prestaciones son asistencia médica con inclusión de medicinas y asistencia terapéutica; subsidio diario que asciende a la mitad o dos terceras partes del salario, antes de la Circular, el periodo legal de espera era de 26 semanas, el que se modificó por un periodo mayor siempre que a juicio del médico parezca

probable que el asegurado puede de nuevo ser apto para el trabajo dentro de un límite de tiempo razonable; y tratamiento en los hospitales, que según la Circular puede continuarse por más de 26 semanas siempre que a opinión del médico se restablezca en el enfermo la capacidad de trabajo dentro de un período razonable.

AUSTRALIA.- Por ley de 5 de julio de 1938 se creó la Caja Nacional de Seguro Obligatorio cubriendo los riesgos de enfermedad, vejez y muerte, para los asalariados de más de catorce años.

Por disputas de partidos, por oposición de la "British Medical Association" y por razones de defensa nacional, la ley encontró dificultades que impidieron se pusiera en vigor y se reemplazó el sistema promulgado por otro menos oneroso para el Estado.

BELGICA.- Posee el sistema de seguro social para los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte de empleados y obreros cubiertos con recursos obtenidos en forma tripartita.

BRASIL.- El seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte funciona para los trabajadores ferroviarios desde 1923. En 1931 se extendió a todos los asalariados de empresas públicas y se organizó para los mismos el seguro de enfermedad. Estos seguros se extendieron en 1932 a los mineros y en 1933 para los marinos y pescadores. Aún después se ha extendido a otras clases de trabajadores. Sus recursos se reúnen por la aportación tripartita.

CHILE.- Por ley del 8 de septiembre de 1924 se creó la Caja de Seguro Obrero Obligatorio de enfermedad, invalidez y vejez, suspendida años después por dificultades y defectos internos. En 1932 se

restableció, con autonomía de la Caja y aún se reformó por las leyes de 1936 y 1938.

El seguro de enfermedad es obligatorio para toda persona menor de 65 años asalariada o a sueldo no mayor de 1,200.00 pesos al año. El sistema prevee prestaciones de maternidad para las mujeres afiliadas. Se presta asistencia médica a los hijos y esposa del afiliado siempre que voluntariamente entreguen un 2% de su salario que se reduce al 1% después de tres años de imposiciones.

Chile es el país que tiene mayor experiencia en América sobre el sistema de seguros sociales, se ha ido modelando poco a poco, y todas sus aspiraciones se refundieron en el proyecto de ley presentado el catorce de julio de 1941, hecho por un Comité de expertos.

Este proyecto quiere que la obligatoriedad del seguro alcance a todos los obreros asalariados y a los trabajadores independientes de escasos recursos. Quiere que el seguro contra riesgos en general y profesionales esté administrado por la Caja de Seguro Obrero Obligatorio. Los gastos de administración no deben de exceder del 1 - 2 por ciento de los salarios sobre los cuales se hacen las imposiciones. Con respecto a los recursos financieros quiere que en el seguro de enfermedad, maternidad e invalidez contribuya con un 4% de su salario, un aporte fijo de los patronos, equivalente al 8% de los salarios y con la contribución del Estado dependiente del monto total de las pensiones base. El proyecto desea que la asistencia médica en el seguro de enfermedad y maternidad se extienda a las familias de los

asegurados, pero especialmente quiere que sus esfuerzos se dediquen a la atención de enfermedades responsables de la más alta morbilidad y mortalidad de la población. Pero lo notable del proyecto está en los seguros de invalidez, vejez y orfandad que quiere que el Estado pague una pensión base que garantice el mínimo standard de vida del asegurado, y que los incrementos a esta pensión provengan de las imposiciones efectuadas por el asegurado.

ESTADOS UNIDOS.- En este país existe una ley que da protección a los ancianos, a los huérfanos y a los ciegos con recursos provenientes del Tesoro Federal.

No satisfecho con su sistema, la Oficina de Seguridad Social, ha gestionado la introducción del seguro de enfermedad, de acuerdo a proyectos previos, pero la "American Medical Association" se ha opuesto a toda gestión en crear el seguro obligatorio que incluya la asistencia médica, porque dicha asociación patrocina bajo su control directo al seguro voluntario.

El 20 de junio de 1941, se nombró un Comité integrado por siete miembros del Senado, para estudiar e investigar el funcionamiento de la ley de seguridad social en la asistencia a los ancianos y en el seguro de vejez y muerte; y para poder pagar en un futuro próximo pensiones a todos aquellos que han alcanzado la edad de retiro y no tienen ocupación remunerada.

INGLATERRA.- Como hace ya varias centurias que el Estado se apropió de los bienes de la Iglesia, fué desde entonces que se vió en la necesidad de organizar el modo de subsanar las necesidades de

los pobres, en instituciones controladas por el Estado.

En 1890, Charles Booth expuso el primer plan de pensiones de vejez, y decía: que la mayoría de personas de 65 años son indigentes, que su número no puede aumentar, y que todos los miembros de esta clase deben de recibir pensión, sean ricos o pobres.

Poco antes de la última guerra poseía el seguro obligatorio de enfermedad limitado a la atención médica del asegurado y una ley de protección a los ciegos. Pero en el transcurso de la guerra su ambiente social se modificó en muchos aspectos. Al ponerse en vigencia los sistemas de seguridad militar y de racionamiento de artículos de consumo, por mucho dinero que una persona tuviera en sus manos, sin tarjeta de racionamiento, le era imposible obtener ciertos artículos.

Al generalizar este principio y al darle proyecciones al futuro, se puede asegurar que no está lejano el día en que el rico sólo pueda invertir su dinero en cosas específicas.

Con el sistema de protección a la población de los bombardeos, en refugios comunes, en los que convivían personas de diferentes clases sociales, y con los bombardeos mismos que destruían sus hogares de la noche a la mañana, se fué haciendo en la conciencia de los ciudadanos más acequible el concepto de seguridad común económica.

Consecuencia de este ambiente de reforma, fué la comisión nombrada el 10 de junio de 1941 "para explorar en el ámbito de los seguros sociales y de los servicios de asistencia general", su objetivo se describió así "alumbrar los métodos posibles para entretelar los servicios sociales existentes dentro de un sistema completamente in-

tegral."

Formó parte de la comisión Sir William Beveridge, economista no afiliado al socialismo. Siendo el principal gestor del informe tomó bajo su responsabilidad los resultados de la gestión hecha por la comisión y así se llegó a conocer con el nombre de "Plan Beveridge."

El plan considera necesario para su realización la resolución anterior de ciertos presupuestos tales como subsidios a los niños, servicios sanitarios gratuitos y evitar la desocupación. Cree que la seguridad social se debe de basar en la cooperación entre el individuo y el Estado. Que el Estado no debe de cegar las fuentes de interés individual por lo que deja campo de acción espontánea en cada persona para procurar lo que queda sobre el minimum que el plan reconoce. Hace patente el que la mayoría de las personas ansía un bienestar económico y que por consecuencia parte del plan debe ser incluir en él a todo el mundo. Para conseguir la seguridad social propone tres métodos: de seguro social para las necesidades básicas, asistencia nacional para casos especiales y seguro voluntario para las sanciones a las provisiones básicas.

Lo que el plan quiere garantizar es un tipo mínimo de vida para el trabajador, y para que la organización no degenera en complicaciones burocráticas sacrifica mucho de su finalidad procurando que la determinación de las cuotas se haga en una forma sencilla, su diferencia dependerá de su estado familiar, si vive en familia o si vive solo.

MEXICO. - En junio de 1941, se creó una comisión encargada de elaborar un proyecto de Ley de Seguro Social, la que fué promulgada el 31 de diciembre de 1943, para regir en todos los Estados de la República, pero que actualmente sólo se aplica dentro del territorio del Distrito Federal.

P E R U. - Este país posee el sistema de seguros sociales para cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Las cuotas se reúnen en forma tripartita y es uno de los sistemas que más se adaptan a las recomendaciones de la OIT.

RUSIA. - La revolución de 1905, se originó en una manifestación de trabajadores que pedían al Zar, en su palacio de invierno, el alivio de sus condiciones de vida; entre esas peticiones estaba el sistema de seguros sociales.

En 1912 la Duma aprobó una Ley de Seguros para los trabajadores en caso de enfermedad o accidente.

Con el triunfo de la Revolución de noviembre de 1917, una de las primeras medidas legislativas del Gobierno fué el siguiente decreto: "El proletario ruso ha inscripto en sus banderas "Seguro Social para los trabajadores", tanto para los de la ciudad como para los del campo. El Gobierno zarista de terratenientes y capitalistas y los gobiernos de coalición -reconciliación- (Gobiernos Provisionales) no satisficieron las demandas de los trabajadores a este respecto. El Gobierno de Obreros y Campesinos, apoyado en los soviets de Diputados obreros, soldados y campesinos, anuncia a la clase trabajadora de Rusia y a los pobres de la ciudad y del campo que preparará

inmediatamente decretos sobre el seguro social en consonancia con las ideas de los trabajadores.

1o.- Seguro para todos los trabajadores, sin excepción ninguna, tanto para los de la ciudad como para los del campo.

2o.- Seguros para cubrir todas las formas de incapacidad, tales como enfermedad, accidente, invalidez, vejez, viudedad, orfandad, maternidad y desocupación.

3o.- El costo total del ~~seguro~~ será costado por el patrón.

4o.- En caso de incapacidad o desempleo se recibirá compensación total.

5o.- Control absoluto de las instituciones por los asegurados."

Pero sólo con la ley de 1922, que es la vigente, tomaron auge los seguros sociales. Esta ley protege a las personas que trabajan en empresas estatales, cooperativas e instituciones que emplea trabajadores. Los fondos son entregados por esos empresarios y en proporción al salario, son parte de los salarios socializados de los trabajadores. Para el año de 1934 el número de asegurados era de 23,400,000 y los fondos del seguro social ascendían a 5,392,000,000 de rublos.

Las prestaciones a que atiende son: asistencia médica; beneficios en casos de incapacidad temporal (enfermedad, accidente), cuarentena, embarazo, parto, cuidado de un familiar enfermo); beneficios adicionales para hijos pequeños, funerales, etc.; beneficios por desempleo; pensiones por invalidez; pensiones por vejez; pensiones a las familias en caso de fallecimiento del sostén económico.

Las inversiones de sus fondos, fuera del pago a los individuos,

se hacen en servicios sociales, tales como sanatorio, casas de descanso, kindergartens, alimento para niños de escuela, casas para trabajadores, sueldos a estudiantes.

En 1933 la dirección y control del sistema se entregó a manos de los Sindicatos, pero su administración es de la competencia exclusiva de los trabajadores asegurados, quienes nombran a los representantes para el cobro de las cuotas y distribución de las prestaciones.

CAPITULO IX.
DE LOS SEGUROS SOCIALES.



I. CAUSA Y OBJETO DE LOS SEGUROS SOCIALES.-

Con la modificación y desarrollo de las ideas económicas, desde mediados del siglo pasado, se ha despertado un profundo interés por lograr que la seguridad económica se convierta en un atributo del hombre.

Por la destrucción de las formas gremiales, formas protectoras en un principio que con el devenir se habían convertido en obstáculos a la producción y al trabajador, quedó en pleno y total ejercicio el régimen individualista del libre cambio. Pero, a su vez, el desarrollo de la industria, por la introducción de la maquinaria, que convirtió a los manufactureros en fábricas, y más que todo, el apoderamiento por parte del capitalista, de los medios de producción, han hecho de las condiciones de producción bajo el régimen del libre cambio, al olvidar su finalidad de desarrollo social con base en el bienestar individual, que se conviertan en obstáculos a la protección y desarrollo de las verdaderas fuerzas productivas de la sociedad, los trabajadores.

Ningún otro modo de producción anterior había creado la forma de inseguridad económica en que bajo este régimen vive el trabajador, en completo divorcio entre las necesidades que su estado de civilización le determina y sus medios de satisfacción.

La igualdad teórica de las leyes, contradicha por la notoria desigualdad de la realidad, provoca tremendas consecuencias para la contratación de la fuerza de trabajo que el trabajador ofrece acica-

teado por las necesidades de subsistencia al patrono, único poseedor de los medios de producción. Corolario lógico de esta situación es la depreciación de la fuerza de trabajo, hasta el límite determinado por la satisfacción de aquellas necesidades que sirven al trabajador para vivir en un nivel de miseria. Como la fuerza de trabajo es la mercancía que más abunda en circulación, poco o nada, se preocupa el empresario de calcular en el monto del salario, el recargo de desgaste y reproducción de esa fuerza de trabajo, como acostumbra hacerlo con los demás medios materiales de producción.

De aquí que cuando por cualquier enfermedad o accidente, deja de contribuir con su trabajo en el proceso productivo, el asalariado se encuentra sin recursos para la satisfacción de necesidades vitales, que bien pronto le conducen a un estado, en que su única esperanza es la caridad de los demás o los establecimientos de beneficencia, pero no sin antes haber pasado por un sentimiento de rebeldía o de angustia que producen las necesidades no satisfechas.

Los riesgos que el trabajador asalariado corre son notorios y angustiantes. La disminución temporal o definitiva de su fuerza de trabajo por la realización de un riesgo y que rebaja, suspende o elimina su intervención en el proceso productivo, provoca esa importancia manifiesta de los enfermos, de los inválidos, de los niños y de los ancianos, para la satisfacción de necesidades de carácter inmediato.

Frente a estos hechos lamentables de desperdicio al desarrollo social y en afán de superarlos es que se levanta el siste-

ma de seguros sociales.

II.- CONDICIONES Y EXTENSION DE LOS SEGUROS SOCIALES. ---

La introducción, extensión y desarrollo del sistema de seguros sociales, en una nación como la nuestra, se halla determinada por una serie de condiciones sin las cuales los obstáculos para su realización se vuelven insuperables. Estas condiciones pueden ser de índole subjetiva u objetiva. Entre las condiciones subjetivas, que dependen de la conciencia, se encuentra la capacidad del sujeto de sentir la necesidad del seguro al tener conciencia de su impotencia en evitar los peligros de la vida y el valor de la solidaridad; pero también es necesario que el sujeto se sienta capaz económicamente, de soportar el sacrificio presente que el seguro implica.

Prácticamente está demostrado que con solo estas condiciones el éxito de los seguros sociales es muy precario, lo que ha producido una fuerte tendencia a establecerlo en su forma obligatoria y no en la facultativa.

Entre las condiciones objetivas de los seguros sociales, algunas de las que se tienen como indispensables, son: la existencia de una legislación apropiada que facilite la labor de los seguros; una organización estadística eficiente para que el sistema se pueda fundamentar en leyes estadísticas de indiscutible valor científico; un número suficientemente grande de personas capaces de ser sujetos de los seguros y su distribución en el territorio en forma apropiada el buen funcionamiento de los mismos; la naturaleza fortuita de los fenómenos que originan la necesidad de los seguros, condición que supone a la aparición de dichos

fenómenos como aislada y fuera de lo normal, pero no tan aislada para que se pierda el temor de su presentación; el costo de la producción del seguro debe de ser de lo más barato posible, por lo que la prima no se debe de ver aumentada por razón de los gastos de administración, sino en un tanto por ciento mínimo, de tal manera que, con su extralimitación se considere cara la producción de los seguros.

En cuanto a la forma y extensión que se les debe de dar a los seguros sociales se puede decir, que en su proceso de desarrollo en un principio la mayor parte de ellos se formó sin atender a un plan general y de conjunto, sino que producidos en forma aislada para garantizar determinados riesgos, se ignoraban los unos a los otros. Pero cuando aumentó su número y más que todo la esfera de su aplicación se hizo patente y necesaria su unificación en sistema.

Doctrinalmente se han perfilado dos posiciones o tendencias extremas. Una de ellas es sostenida por los que no creen en la posibilidad de unificación de los seguros sociales, y alegan que cada seguro es distinto debido a que los riesgos exigen cuotas a cobrar y prestaciones a los asegurados de naturaleza muy diferente. La otra es mantenida por quienes creen en la teoría del seguro único o integral. Analizando a cada seguro social hacen abstracción de todas sus diversidades y no toman en cuenta más que las características comunes, de las cuales la más predominante es la de medio de protección para los económicamente débiles.

Pero también se perfila, como posición intermedia, la de los que aceptan la teoría de la coordinación, por la que se admite la autono-

mía técnica y financiera de cada seguro, pero coordina las diferentes prestaciones por medio de una serie de disposiciones comunes.

Dadas las circunstancias históricas de la actualidad, las ramas de los seguros sociales que se pueden incluir en un sistema de coordinación y los riesgos que les provocan son:

1o.- Una alteración transitoria de la fuerza de trabajo, que hace disminuir los recursos con que el trabajador cuenta para la satisfacción de sus necesidades, por causas subjetivas o por motivos ajenos a su voluntad, y según sea:

- a) Enfermedad (Seguro de Enfermedad)
- b) Accidente (Seguro de Accidentes)
- c) Embarazo (Seguro de Maternidad)
- d) Desocupación involuntaria (Seguro de Paro).

2o.- Alteración permanente de la fuerza de trabajo y por lo tanto disminución o cesación de los recursos con que el trabajador cuenta para la satisfacción de sus necesidades, y según sea:

- a) Enfermedad (Seguro de Invalidez)
- b) Accidente (Seguro de Invalidez)
- c) Ancianidad (Seguro de Vejez).

3o.- Anulación total de la persona, o sea la muerte, siempre que acarree perjuicios económicos, y según sea:

- a) Enterramiento (Seguro de entierro)
- b) Desamparo a la esposa (Seguro de viudedad)
- c) Protección a los hijos (Seguro de orfandad).

III.- EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD SOCIAL.- Se ha enumerado como una condición necesaria, para el desenvolvimiento de los seguros sociales como régimen obligatorio, la existencia de una legislación apropiada.

De aquí que todo proyecto para su implantamiento debe procurar armonizar con las leyes vigentes, y principalmente con la fundamental. Doctrinariamente es innegable que entre los derechos y garantías del hombre ha tomado lugar preponderante el de su independencia y seguridad económica. Sólo las anquilosadas constituciones de naciones paupérrimas no cuentan con ese principio.

En las naciones de auge económico y alto grado industrial, la independencia y seguridad económica es un hecho garantizado no sólo por el sistema de seguros sociales, sino por otros medios de defensa del trabajador, entre los que se cuenta, como el principal de todos, su asociación en sindicatos, cuya función es llevarle al conocimiento de sí mismo y la de su valor en la sociedad.

Pero en la mayoría de los países latinoamericanos prevalece la agricultura sobre la industria y su riqueza es más potencial que efectiva.

En los países de alto grado industrial, la concentración de trabajadores en los centros productivos fué creando problemas sociales, a los que pronto se buscó solución apropiada; y llevó a la conciencia del trabajador el poder de su clase y con ella la exigencia y medios para su mejoramiento.

En los países latinoamericanos el cuadro social es muy distinto, la producción agrícola exige que su población se disperse por los campos; en el trabajador la conciencia del poder de su asociación se forma muy débilmente y los sindicatos están destinados a vivir medrosos y escuálidos en las ciudades.

Queda, entonces, como único medio capaz de proteger al trabajador en el campo, el sistema de seguros sociales, pero es un medio que no viene a ser puntal de lo carcomido en la estructura social tratando de prolongar su existencia, sino pacífica solución de la ineludible transformación social.

En oposición a los que ven diferencias sustanciales entre los seguros individuales y sociales, aquí se ha sostenido la unidad científica de los seguros en general, cuya característica esencial radica en la atención mutua a posibles necesidades que la realización de un riesgo representa; pero que a su vez, los seguros sociales tienen como factor común característico, dentro del campo de los seguros en general, el que se dan únicamente para ciertas clases sociales, los económicamente débiles.

De aquí que, en cuanto más pobre sea la persona, mayor importancia tienen para ella los seguros sociales. Pero si esta persona, como pobre que es, apenas puede disponer de mímos recursos en la satisfacción de sus necesidades vitales, y el poder entregar la cuota que los seguros implican es casi un imposible. Si la persona con sus esfuerzos de trabajo no es capaz de reunir los recursos para sus necesidades primordiales es culpa de la sociedad. Surge así una de las

causas de contribución del Estado, pero esta intervención contributiva del Estado no es sino un accidente circunstancial en la naturaleza de los seguros sociales y no debe de influir en su esencia. Y es también una de las razones de por qué debe contribuir también el patrono, o empresario de la producción, que recibe la mayor porción en la distribución de lo producido por los trabajadores por él empleados; mas, tampoco debe de verse el aporte patronal como una generosidad o desprendimiento monetario del patrono, sino como un aumento del salario a que tiene derecho el trabajador.

Sólo así pueden llevar los seguros sociales al trabajador la conciencia de su seguridad económica y combatir a la caridad y beneficencia públicas, sustituyendo a la limosna con la reclamación de un derecho, y al sentimiento de inferioridad y abandono social por el de la solidaridad social.

C A P I T U L O X.

DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

I.- ORGANIZACION Y GESTION.- Antes de considerar a cada seguro en particular, se procurará hacer resaltar sus elementos comunes, en un intento por modelar a grandes trazos lo que, entre nosotros, pudiera llegar a ser la organización de la producción de los seguros sociales.

En su producción, como en toda empresa productiva, se tiene que comenzar diferenciando al productor de los seguros o asegurador y al consumidor o asegurado.

El productor de los seguros sociales en su forma obligatoria es por lo general el Estado, por medio de un organismo autónomo al que se le da el nombre de Instituto o Caja de los seguros sociales, creado por medio de una ley que le imprime su carácter obligatorio.

Es preferible dar el nombre de Instituto al sistema, porque sus funciones van más allá del mero reparto de los riesgos asegurados, también tiene funciones sociales de prevención de riesgos y de protección a los económicamente débiles.

Para la formación del Instituto se debe de tener presente lo que es su organización interna y la externa. En la organización interna se procura regular el funcionamiento normal de los servicios y en especial de los de régimen interior. En la organización externa no solo se tomarán en cuenta a los organismos que forman el Instituto, sino también a todos aquellos que pueden cooperar en el desarro-

llo de sus funciones. En ella surge el problema de si debe seguirse la forma de centralización o descentralización de sus funciones. Es preferible seguir un sistema mixto centralizando todo lo que requiera conocimiento técnico y científico, y descentralizando lo que no necesita de un conocimiento especial ni garantía moral.

Al Instituto le componen una Administración Central y las administraciones locales repartidas en lugares distintos del país.

La Administración Central crea y orienta la labor del conjunto, se preocupa porque se cumplan sus fines, sobre ella pesa la valoración científica o técnica de los medios que se emplean, lleva las cuentas de los asegurados, determina las reservas matemáticas, lleva la contabilidad y balances, acumula los datos estadísticos necesarios y fiscaliza a las administraciones locales. A éstas sólo le deja la percepción de las cuotas y el pago de los beneficios a que el Instituto está obligado y los requisitos de inscripción de patrones y asalariados.

Debiendo encajar el Instituto en la organización actual del Estado, tendrá que guardar relaciones y considerar como organismos auxiliares a algunas instituciones estatales, a ciertos funcionarios públicos y aún a personas particulares, que realizarán algunos de sus servicios, por lo menos temporalmente. Así las gobernaciones departamentales, las alcaldías, las instituciones de crédito, los hospitales, etc., llenarán funciones propias del Instituto, siguiendo para ello su dirección o encargo.

La demarcación de las administraciones locales se hará tomando

en cuenta la organización municipal existente, salvo cuando los municipios sean de escasa jurisdicción y poca población y siempre que no existan vías de comunicación dificultosas, se podrá formar para dos o más municipios una sola Administración.

Los órganos que constituyen la Administración, no siempre son los mismos ni reciben la misma denominación, en cada Estado que tiene establecido el sistema de seguros sociales, pero por lo general ellos pueden ser: una Asamblea General, un Consejo, un Director General con funciones de gerente y un conjunto de órganos colegiados o unipersonales cuyas funciones son específicamente determinadas por la ley.

La Asamblea General es un cuerpo colegiado formado con representantes de los trabajadores de los patronos y de las autoridades gubernamentales, y suele dársele el carácter de autoridad suprema que resuelve en última instancia los problemas graves que en su funcionamiento al Instituto se presentan.

El Consejo es también un cuerpo colegiado de representación tripartita, es el órgano de mayor importancia supuesto que suele ser el representante legal y administrador del Instituto. A él corresponde formular el reglamento interior y demás necesarios para el funcionamiento del sistema. La aplicación e interpretación técnica de los seguros, la manera de otorgar las prestaciones y la de invertir los fondos de reserva, etc.

El Director General debe de ser una persona de reconocida capacidad técnica y de moralidad intachable, pero como las funciones y servicios del Instituto son numerosos deberá tener asesores para las

cuestiones actuariales, jurídicas, médicas, financieras, etc.

El órgano de la Administración Local puede ser de Junta Local, cuerpo colegiado de representación tripartita que vela por el funcionamiento del sistema de la localidad, ajustándose a las instrucciones dictadas por la Administración Central, que informa sobre la conveniencia de nuevos servicios e inversiones necesarias para la ayuda y protección de los trabajadores locales, y que fiscaliza las obras que se construyen por cuenta del Instituto o informa a la Administración Central sobre el comportamiento de sus empleados.

Cualquiera que sea la organización que al Instituto se le dé, sus funciones por lo general, son: la recaudación de cuotas, cumplir con las prestaciones a que está obligado con los asegurados, invertir los fondos de reserva en obras de rentabilidad en sentido social, celebración de actos y contratos que el funcionamiento del servicio requiere, la adquisición de bienes muebles e inmuebles necesarios, la formación de sus dependencias, organizar los medios de previsión de riesgos, y demás atribuciones que la ley constitutiva expresamente le concede.

Los países que no han introducido a los seguros sociales entre sus instituciones pueden aprovechar la experiencia sufrida por los que ya los tienen organizados, evitando los errores que ellos cometieron. El principal de ellos es el defecto en los cálculos actuariales. En Argentina existe el Seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte de los obreros de los ferrocarriles creado por Ley de 1913,

al concluir el año de 1939, el capital de las cajas era de 800 millones de pesos, en cambio sus compromisos ascendían a la suma de 1,700 millones.

La gestión de los seguros sociales comprende a todas las actividades que se proponen incluir al mayor número de personas dentro de la organización. Dado el carácter obligatorio de los seguros sociales no se emplean los agentes y corredores que tanta importancia tienen en los seguros individuales. Pero en cambio se necesita en forma preponderante, de todos los medios de propaganda. El trabajador necesita ver en forma objetiva, si es posible, las ventajas que los seguros acarrearán. La propaganda debe de hacerse no sólo por la prensa y por la radio, sino que se deben organizar grupos de entusiastas al sistema que por medio de pláticas, conferencias o lo que sea posible, lleven a los lugares más apartados del país el convencimiento de la importancia económica de los seguros sociales para la clase trabajadora.

II.- CALCULO DE LOS RIESGOS.- Para el cálculo de los riesgos el Instituto atenderá, más que a su experiencia o pericia, a las conclusiones que obtenga de la interpretación de los datos estadísticos que haya acumulado, ya sean éstos de carácter nacional o internacional.

En los seguros en general existe el principio de que todo riesgo es asegurable, siempre que el asegurado esté dispuesto a pagar la prima que le corresponde y que sus cualidades morales no susciten recelos, "Normal Hazard". La clasificación de los riesgos asegurados

se realiza según el principio de una prima justa, es decir, que por un riesgo mayor se paga una prima más elevada. A este principio se le da el nombre, también, de individualización del riesgo para la tarificación de primas. Y así no se considera racional ver riesgos iguales en la vida de un hombre y la de una mujer, la de un niño y la de un anciano, la de un hijo de rico y la de un hijo de pobre, la de una persona que vive en el campo y la de una que vive en la ciudad.

Pero en los seguros sociales se debe de prescindir de este principio, porque no se establece una equivalencia proporcional entre el riesgo y la prima, sino que ésta se procura ajustarla a la cuantía del salario. Juzgados con criterio individualista, los seguros sociales invierten radicalmente el principio, porque los asegurados no pagan lo que debieran en proporción a los riesgos. En ellos predomina el principio de la socialización de los salarios, por eso se dice que los seguros sociales son una redistribución de los recursos que por medio del sistema de salarios se obtiene, establecida por la solidaridad de la clase trabajadora.

Es de suponer que, en una nación como la nuestra, en donde no existe sino una organización estadística rudimentaria, no puede llenar las exigencias que el cálculo técnico que los seguros sociales exigen para la determinación de cuotas. Este obstáculo es subsanado por el esfuerzo de forma internacional que del estudio comparativo de los seguros sociales, establecidos en diferentes naciones, saca conclusiones de aplicación exacta.

III.- INGRESO Y RELACIONES.- Las personas a quienes se hacen extensivos los beneficios de los seguros sociales no siempre son de la misma clase ni se encuentran en las mismas condiciones, ello depende de la opinión de los organizadores del sistema, así algunos creen que los seguros sociales se dan únicamente para ciertas clases de trabajadores, en cambio otros opinan que se deben organizar para los trabajadores en general.

El mejor criterio para resolver quiénes deben ingresar es fijar un límite en la cuantía del salario; fijado el límite, todo salario situado debajo de él colocaría al trabajador en la situación de asegurarse en forma obligatoria, todo salario situado por encima de este nivel dejaría en libertad al trabajador de la obligación del seguro, mas no quiere decir, que le prohíba su admisión al sistema por medio de un aseguramiento voluntario.

Hay sistemas que recomiendan hacer ingresar a los seguros sociales a todos los habitantes de una nación. La particularidad de este sistema está en que toda la población contribuye a sostener el seguro, y en cambio, las indemnizaciones sólo se abonan a aquellos cuyas rentas no exceden de un límite determinado.

El ingreso al sistema por parte del trabajador se debe de efectuar por inscripción obligatoria en el Instituto y por la aceptación por éste del asegurado voluntario.

Para la inscripción se harán formularios especiales en los que se debe indicar el nombre y apellido del asegurado, estado civil, nombre de su cónyuge y de sus hijos, nacionalidad, domicilio actual

y lugar de su nacimiento, cédula de vecindad, nombre del patrón y sueldo o salario.

Llenar este formulario debe de ser obligación del patrono dentro de los tres días siguientes a aquel en que el asalariado haya comenzado su trabajo. El no cumplimiento de este requisito se debe de sancionar con una multa.

El trabajador independiente deberá inscribirse por su propia cuenta. Su incumplimiento le hará incurrir en multa dependiente del monto de sus ingresos.

El Instituto para poder determinar a los asegurados en forma específica puede emplear el sistema de numeración, pues si en todas las operaciones les designara por su nombre y apellido, el trabajo se complicaría demasiado. La numeración puede guardar un orden cronológico dependiente de la filiación o un orden de inscripción por municipios, de tal manera que, con el cambio de domicilio del trabajador a otro domicilio cambiaría el número de su cuenta.

A cada asegurado se le debe de entregar una libreta de identidad, en la que se colocan las estampillas comprobantes del pago de las cuotas. Estas libretas las administraciones locales las entregan a los patronos para su reparto a los trabajadores y las recogerán año con año con el objeto de trasladar a cuenta individual el número de imposiciones efectuadas.

Con el ingreso del asegurado al sistema, se crea un conjunto de relaciones cuya interpretación jurídica, en caso de conflicto, puede estar a cargo de tribunales arbitrales o comunes. Por el modo co-

me estas relaciones se establecen los seguros sociales pueden adoptar la forma de: seguros voluntarios, cuando se deja al trabajador la facultad de asegurarse y si lo hace es por las facilidades y ventajas que ve en ellos; de seguros obligatorios, cuando la relación se establece por ministerio de la ley en los casos por ella establecidas, sin tomar en cuenta la voluntad del asegurado.

IV.- OBLIGATORIEDAD.- La obligatoriedad de los seguros sociales exige que todas las personas de situación económica determinada por la ley se deben afiliar al Instituto, sin tener para nada en cuenta su voluntad.

Este régimen de obligatoriedad constituye una condición necesaria para el desarrollo y éxito de los seguros sociales, porque sólo así se consigue reunir recursos importantes que, empleados como medios productivos, se inviertan en fines de desarrollo social; y porque si se abandona el principio de la individualización del riesgo para la tarificación de las primas y se le sustituye por el de la indemnización igual para riesgos de distinta categoría sólo con la obligatoriedad se puede lograr un número suficientemente grande de asegurados para lograr la compensación.

Además, siendo como son los seguros sociales el único medio capaz de reunir los recursos del asalariado para atender necesidades, que individualmente no podría satisfacer, por aplicación del principio de solidaridad social, es lógico pensar que, en el estado actual de las condiciones de producción y por el escaso desarrollo de la

cultura en el trabajador asalariado, de la que depende la amplitud de la noción de previsión, no es posible dejar a su voluntad el ingreso a los seguros sociales.

Las objeciones a la obligatoriedad generalmente provienen de los que aun piensan que el elemento sustancial de la libertad individual consiste en hacer lo que se quiere y no en hacer lo que se debe. Son incapaces de sentirse libres en su subordinación a los intereses de desarrollo social. Su máximo ideal de organización social es el Estado obediente al principio de "laissez faire et laissez passer, le monde va de lui mem".

Se alega también que con el carácter obligatorio de los seguros sociales organizados por un establecimiento de derecho público, el Instituto se les da a su vez un carácter de monopolio. El monopolio se da únicamente cuando con él se pretende un lucro individual en perjuicio de los intereses sociales; los seguros sociales no se organizan en la persecución de lucro alguno, su función es de interés social, son un servicio público descentralizado.

El régimen obligatorio fué recomendado por la Primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América, Santiago de Chile en 1936. La Segunda Conferencia celebrada en La Habana en 1939 reiteró el principio del seguro obligatorio.

En el proceso de desarrollo de los seguros sociales se suelen distinguir tres etapas, referentes a la manera cómo se va extendiendo el sistema obligatorio a los trabajadores que lo necesitan. Pri-

mero se da para trabajadores en cierta forma privilegiados como son los empleados públicos, los trabajadores asalariados de la ciudad, etc. Luego se da para los trabajadores independientes y los agrícolas. Y hoy se pretende lograr asegurar a todos los económicamente débiles.

Para las naciones de gran extensión territorial y de escasa densidad de población, o de población aglomerada en ciudades o centros productivos, la implantación de los seguros sociales obligatorios, en forma progresiva, es más aconsejable; pero en naciones de poco territorio y de densidad de población algo considerable, lo mejor es introducirlo en su forma total, sólo así se evita la creación de condiciones desiguales en los gastos de sostenimiento de cualquiera empresa productiva.

V.- LAS CUOTAS Y EL SALARIO.- Se entiende por salario la remuneración que el trabajador obtiene por el empleo de su fuerza de trabajo de parte del empresario de la producción.

Este salario puede ser nominal y real. El salario nominal es el que se obtiene por el empleo de su fuerza de trabajo de parte del empresario de la producción.

Este salario puede ser nominal y real. El salario nominal es el que se obtiene en dinero. El salario real es el que se cuenta por su capacidad de adquisición en artículos necesarios para los trabajadores.

Se distinguen también a los salarios en especie de los salarios en dinero.

Para el efecto de determinar las cuotas, y con ello las clases de asegurados, el Instituto suele clasificar los salarios según sea el monto de su cuantía, no sólo del dinero en efectivo, sino también le agrega el valor de las remuneraciones en especie. Pero para hacer esta clasificación se necesita tener un punto de partida y una unidad de medida. En muchas legislaciones el punto de partida es el salario mínimo que devenga el trabajador; mas cuando éste no está determinado legalmente, la base puede ser el salario que el trabajador no calificado devenga por la venta de su fuerza de trabajo. La determinación legal del salario mínimo debe de verse como condición necesaria para la introducción del sistema de seguros sociales, porque de no hacerlos así se corre el peligro de que las cuotas del patrono, y por lo tanto, sus obligaciones las haga repercutir o trasladar a los trabajadores disminuyendo sus salarios. Establecida la base, ella puede servir de unidad de medida, de manera que al que gana el doble del salario base, le corresponde una cuota más alta y así sucesivamente hasta llegar al límite de los obligados a los seguros sociales.

Para el cálculo y percepción de las primas se presentan problemas no sólo de los seguros sociales, sino de los seguros en general, cuyo estudio ha dado origen a una ciencia especial que se conoce con el nombre de matemática del seguro.

El factor principal en la determinación de las primas debe de ser la prestación a que se supone queda obligado el asegurador, recargada con una pequeña suma empleada en los gastos de la administración. De aquí que el monto de lo cobrado por concepto de primas deba

de ser aproximadamente igual al importe total de las prestaciones; a este principio se le llama de la proporcionalidad esperada entre la prestación y la contraprestación. Pero en los seguros sociales este principio se subordina a la capacidad límite del salario y la prima no debe de representar sino un tanto por ciento exiguo del salario para que no se tome por onerosa. El resto que falta para igualar los importes, el Instituto lo obtiene de las cuotas del patrono y de las del Estado, cuotas que se consideran como parte del salario real de los trabajadores.

El concurso tripartita del trabajador, del patrono y del Estado se ve como la mejor forma de constitución de las cuotas de los seguros sociales. Ahora bien, lo difícil está en lograr la proporción que a cada uno corresponda. Esta proporción, siguiendo al sistema que se denomina alemán, se determina según la naturaleza de cada riesgo. Pero se debe de tener constantemente presente que para no desnaturalizar a los seguros sociales, en las condiciones de producción capitalista, por exiguo que sea el salario de un trabajador no se debe excluir completamente su aporte a la prima, de hacer lo contrario se va a parar en una caridad disfrazada con todo su cortejo de consecuencias. La salvedad a estos principios se da en las cuotas de los seguros de accidentes de trabajo y en las enfermedades profesionales.

La proporción del salario del trabajador en la cuota no es igual para todos, sino que se gradúan en clases, cada una de las cuales tiene su tarifa fija, clases que se pueden distinguir en los timbres de constancia de pago por su impresión en distintos colores.

Al trabajador las cuotas se le cobran en el momento del pago del salario, su percepción queda por consiguiente a cargo del patrono; después el patrono entrega estas cuotas junto con las suyas al Instituto, al que se le lleva cuenta especial por el sistema de tarjetas.

Cuando no pueda verificar el pago por estampillas o timbres, el patrono deberá acompañar a su depósito una explicación detallada del caso.

La cuota del Estado generalmente se determina de acuerdo a liquidaciones trimestrales hechas sobre la base de los pagos de los asegurados.

Las cuotas de cada rama de seguros pertenecientes al sistema provienen: en los accidentes y enfermedades profesionales íntegramente del patrono; en las enfermedades no profesionales y maternidad del trabajador, del patrono y del Estado; en la invalidez, vejez y muerte, también de la contribución tripartita; en los facultativos y adicionales de la persona que contrate el seguro.

VI.- MECANISMO FINANCIERO.- Si bien es cierto que las principales entradas las constituyen las cuotas de los trabajadores, patronos y del Estado, el Instituto cuenta con otros recursos como son los provenientes de las multas por infracciones a la ley, impuestas en forma administrativa; los intereses de los capitales invertidos; la renta de los bienes que el Instituto posea; las donaciones, herencias y legados que particulares pueden otorgarle, etc.

La distribución acumulativa de los recursos obtenidos por el

Instituto se puede hacer así: una parte a un fondo general destinado a financiar las prestaciones a que está obligado el Instituto, los gastos de administración, etc.; algunos fondos especiales para prestaciones que la forma de varios seguros exige; y a un fondo de reserva.

Para la formación de estos fondos y su distribución se deberán seguir normas técnicas y cálculos actuariales hechos por personas especializadas en esta clase de cálculos.

El equilibrio que la buena marcha del Instituto supone entre las entradas y las salidas se puede determinar por varios procedimientos que se conocen con el nombre de sistemas de régimen financiero, que vistos desde un punto de vista puramente económico se pueden clasificar así: el sistema de los desembolsos o aportaciones suplementarias, el sistema de capitales en sentido estricto y el sistema de prima nivelada.

La característica del sistema de aportaciones suplementarias, a lo menos en su forma primitiva, consiste en distribuir entre los asegurados los gastos necesarios para abonar la indemnización una vez producido el accidente; así se reserva para el final de cada ejercicio anual el cobro de las cuotas supletorias ocasionadas por el reparto de las indemnizaciones. Pero lo corriente, en su forma moderna, es la de atender los gastos de explotación y las necesidades aseguradas por medio de cuotas probables que se convierten en primas anticipadas y de carácter también supletorio. Este sistema si bien produce excelentes resultados para cortos períodos resulta peligroso para seguros de largo plazo. La organización de los de seguros sociales en muchos paí-

ses aún se fundamenta en este sistema y tal vez sea la única forma se gura de establecerlo cuando se tropieza en su creación con la falta de conocimientos científicos y de los datos estadísticos necesarios para su organización.

El procedimiento de capital en sentido estricto tiene un círculo de aplicación muy restringido, se suele aplicar a los seguros de riesgos a largo plazo. En este sistema los capitales representados por las primas percibidas se vencen dentro del ejercicio señalado para determinado período; el procedimiento consiste en reunir las aportaciones para que junto con los intereses que produce basten para abonar las rentas nuevas que se crea dentro de cada período hasta que se extingan con la muerte del titular o la caducidad del contrato. Este procedimiento, que es superior al anterior, sólo puede tener lugar para su plena efectividad en un régimen de coacción legal como el seguro social obligatorio.

El tercer sistema, conocido también con el nombre de capitales en sentido amplio o de prima nivelada, es un procedimiento por el que se forja un derecho que sólo se puede hacer valer cuando se produce el accidente asegurado. Los interesados abonan de antemano una serie de cuotas iguales y periódicas, y adquieren en cambio el derecho a reclamar también de antemano determinadas prestaciones. Mas, el cálculo se hace no sólo sobre los derechos adquiridos ya, sino también sobre las expectativas que puedan surgir a favor de los asegurados cubriéndose de este modo de antemano esas necesidades mediante un tanto alzado a las cuotas. Este sistema puede dar origen a dos posibilidades, la primera es la del procedimiento de promedio, en que no se distin-

güen los distintos grupos de riesgos, sino que, por ejemplo, una persona de veinte años es el mismo riesgo que una de sesenta años. La segunda es la del procedimiento individual, en él se van formando clases de riesgos con la tendencia a apreciar las circunstancias de cada riesgo, tomado como norma el principio de la individualización del riesgo en la percepción de las primas.

En el comienzo de la organización de los seguros sociales los ingresos hechos por el concepto de cuotas son mayores que los gastos, con este excedente en los ingresos iniciales se van formando los fondos de reserva que se emplean en inversiones que produzcan intereses a manera de que aumenten el haber de la empresa. La aplicación al sistema de seguros sociales del régimen financiero de capitales, dada la finalidad que nosotros le atribuimos, es el más apropiado porque tiene la facultad de acumular fondos que bien invertidos se constituyen en capitales que pertenecen, por no olvidar su origen, a los trabajadores. Esto es un medio eficaz, dentro de la organización capitalista de producción, para lograr la socialización de los capitales.

La diferencia que media entre los tres sistemas financieros A. Manes, la hace resaltar del siguiente modo: en el primero, o sea el de cuotas suplementarias, las cuentas se abren al empezar el año y se cierran al finalizar el ejercicio. No caben así intereses ni tampoco la existencia de un saldo activo ni pasivo. Con los otros dos sistemas las cuentas casi nunca se cierran; se abren al funcionar el seguro y se cierran sólo en el caso de que la entrega deje de existir, pero sí se realizan balances periódicos. En ellos tienen gran importancia los intereses y al final de cada año como resultado de los ba-

lances tiene que existir un saldo activo que se transfiera al ejercicio siguiente.

En la práctica ninguno de los tres sistemas mencionados se presenta en una forma perfectamente delineada, sino que se encuentran combinados.

VII.- REGIMEN ADMINISTRATIVO.- El costo de los seguros sociales se puede calcular en una forma neta, o sea cuando el valor total de las aportaciones de los asegurados cubre nada más que al total de las prestaciones a que está obligado el Instituto; y en una forma bruta, o sea cuando al costo neto se le agregan todos los recargos por gastos de administración, por funciones de prevención y otros imprevistos.

Así también se puede calcular a la prima en una forma neta o bruta. La prima que se cobra a los asegurados es de esta última forma.

Las erogaciones del Instituto se pueden dividir en gastos de administración generales, gastos de administración especiales y gastos del fondo de reserva.

Los gastos generales son los alquileres, mobiliario, nómina del personal, gastos de oficina, costos procesales, etc.- Gastos especiales son los pagos de indemnización, la tasación de daños y la comprobación de los hechos.

Para que la producción de los seguros se considere barata, los gastos de administración deben fluctuar entre un seis y un diez por ciento de la prima bruta.

Este es el único ingreso, desde el punto de vista de las primas, de que el Instituto puede disponer para sus gastos de administra-

ción.

El fin primordial de los recursos acumulados como fondo de reserva es atender a indemnización de los asegurados. Pero estos recursos en espera de su aplicación final no deben permanecer estáticos, sino que se deben invertir en tal modo que exista seguridad para su devolución y mayor rentabilidad en sentido social. Se reconoce seguridad en la inversión cuando se conserva el valor nominal del capital invertido; y mayor rentabilidad social, cuando abandonando los conceptos individualistas de producción, se adopta el de producción social, en vista del mejoramiento en el standard de vida de los trabajadores.

La ley que establezca el sistema debe procurarse guiarse por estos principios, para que garantice en lo posible la inversión de los fondos de reserva, base del éxito; otro principio básico en la organización económica del sistema, porque sólo así se le puede desligar de los vaivenes políticos del Gobierno es la autonomía, que no excluye la fiscalización de sus actividades.

Las inversiones se harán en la creación y sostenimiento de instituciones cuyo objeto sea aumentar el promedio, por cabeza, de salud pública, tales como hospitales, sanatorios, lugares de descanso, parques, etc.- También se harán para financiar la construcción de casas baratas, granjas modelos, instituciones de crédito rural, montes de piedad, etc.-

Lo más aconsejable es laborar un plan de inversiones, en el que se tome en cuenta como factor principal a los fines sociales que la institución persigue.

VIII.- INDEMNIZACIONES.- El momento esencial de los seguros sociales se presenta cuando el Instituto se ve en la obligación de dar la prestación necesaria al asegurado. Las prestaciones o indemnizaciones pueden ser en dinero o en especie.

A las indemnizaciones en dinero se les puede dar la forma de capital o de renta; pero predomina esta última porque cumple mejor con los fines de los seguros sociales, por ella se va entregando al asegurado una serie de pequeñas cantidades periódicas, suficientes para sus necesidades de alimentación, vestido y habitación. Lo que se quiere es garantizar un mínimo standard de vida para el trabajador y su familia, liberándoles de las consecuencias desastrosas de la realización del riesgo temido.

Las indemnizaciones en especie suelen adoptar la forma de servicios o prestaciones en especie propiamente dichas. La indemnización en forma de servicios se da, por ejemplo, en los que presta el médico a los enfermos asegurados, en la atención que reciben en los hospitales o salacunas, etc.- La indemnización en especie propiamente dicha, se presenta con más frecuencia en los seguros de accidente, de enfermedad y en el de maternidad, al suministrarse materiales curativos y medicamentos. Estas indemnizaciones son las que cumplen mejor los fines de los seguros sociales.

El ideal para toda indemnización sería el de individualizar los casos de seguros, a tal grado, que se cumpliera el principio de la proporción entre el daño y la necesidad que origina. Pero por dificultades, más que todo de procedimiento, rara vez en los seguros so-

ciales se toman en cuenta las circunstancias individuales en que se produce cada riesgo, por lo general, la indemnización se tasa de un modo fijo y uniforme para grupos de casos que se procura sean lo más reducidos.

El problema de mayor importancia en las indemnizaciones es la armonización entre los intereses de la institución con los del asegurado, éste desea que la indemnización se verifique lo más rápido posible y en la cantidad máxima a que pueda llegar, y más aún puede que ante necesidades de índole distinta a las que el seguro prevee y para obtener fondos en dinero llegue a simular enfermedades o a provocar dolosamente los riesgos; por otra parte, el Instituto, en defensa de la colectividad de asegurados no permite ningún exceso en las indemnizaciones, porque este exceso iría en detrimento de los demás. Hay necesidad, por parte de la institución, de comprobar de modo inequívoco la realización y condiciones del accidente; hecho esto se debe de ver si se ha de dar la prestación así como el tiempo en que deba finalizar.

Al producirse el accidente es el asegurado o sus familiares, los que tienen obligación de notificar el suceso a la institución y solicitarán, a su vez, la indemnización.

IX.- MEDIDAS DE PREVISION.- El Instituto de seguros sociales debe tomar una serie de medidas encaminadas a prevenir los riesgos, asegurados, en los que no debe escatimar esfuerzos ni recursos. Las medidas de previsión de riesgos se suelen clasificar así: Primera, las que se dirigen contra la presentación de un riesgo posible de por sí. Previsión de riesgos en sentido estricto. Segunda, las que van contra

la presentación y prematura o demasiado peligrosa o frecuente de un riesgo. Disminución de riesgos. Tercera, las que va contra la extensión de un riesgo una vez producido. Represión de riesgos.

También se puede distinguir las medidas de previsión, así: Las adoptadas por el Estado u otra corporación pública, y las exigidas por el propio Instituto. Esta última clase de medidas pueden ser aplicadas a requerimiento de la empresa, ya por propia iniciativa del asegurado, o quedar en manos de otros organismos de carácter independiente. La actitud que toma la empresa aseguradora para la previsión de riesgos suele compararse a la que toma el médico en el campo de la profilaxis.

En los seguros sociales de accidentes profesionales, de enfermedad y de maternidad, la prevención de riesgos ocupa lugar preponderante. Las medidas que se toman para evitar la propagación de un riesgo deben de guardar relación con la magnitud del mismo. Los cuidados al enfermo, los nacimientos en condiciones higiénicas y todas las medidas sanitarias posibles, ven hacia el mayor nivel de la salud del pueblo.

X.- CONTROL DEL ESTADO.- La inspección en los seguros sociales no suele plantear los problemas que presenta para los seguros individuales. Las facultades inspectoras del Estado las desempeña ya por medio de un órgano especializado o por cualquiera institución de derecho público con carácter autónomo. Estos órganos para su inspección no obstante se deben sujetar a preceptos legales y deben tener siempre presente la independencia económica del Instituto, en cuanto a la administración e inversión de los fondos de reserva y de otros gastos, así como de disponer libremente las cantidades que han de sufragar las medidas de pre-

visión. El Estado no debe restringir la iniciativa económica de la institución, ni su libertad de inversiones, se debe limitar a cuidar que no se produzcan abusos ni excesos, pero nada más.

La inspección puede ser meramente formalista o trascender al régimen material de la institución. Las autoridades inspectoras se deben preocupar porque nadie quede sin el cumplimiento de su derecho; puede intervenir las cuentas, interrogar a los empleados e imponer multas por la insolvencia o negligencia en los servicios, pero no intervenir directamente en la marcha de las operaciones.

C A P I T U L O X.

SEGUROS DE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES.

I.- TEORIAS DE LA RESPONSABILIDAD PATRONAL.-

En un principio, la responsabilidad del patrono, sólo se exigía por culpa o negligencia y además el trabajador tenía que probar la falta cometida por el patrono. Con la dificultad de la prueba, y si el accidente resultaba por culpa del trabajador o culpa menos grave del patrono, era imposible en la práctica otorgar garantía al trabajador de los accidentes profesionales.

Con el desarrollo de la industria y más que todo, con la introducción de la maquinaria como medio de producción, los accidentes de trabajo aumentaron en forma alarmante; esto vino a determinar la exigencia una concepción de la responsabilidad patronal que no hiciera ilusorios los derechos del trabajador.

Así surgió la doctrina de la culpa extracontractual o aquiliana, por la que el patrono es responsable tanto de sus acciones como de sus omisiones. La falta de medidas de seguridad es causa de los accidentes del trabajo y se debe a una omisión del patrono, por lo que es él plenamente responsable.

Pero no solo es esta teoría la que surge, pronto aparece también la doctrina de la culpa contractual. En ella se hace diferencia entre daños sufridos por personas que no tienen relación contractual y daños sufridos por las que sí originan sus relaciones en un contrato de locación de servicios; la relación contractual lleve invívita la obli-

gación del empleador de conservar la integridad y capacidad física del individuo empleado en los trabajos bajo su autoridad y vigilancia. Al patrono corresponde la responsabilidad en los accidentes del trabajo.

También aparece la doctrina de la responsabilidad por el hecho de las cosas inanimadas, por la que la obligación del patrono de reparar el accidente de trabajo, proviene del mero hecho de poseer el patrono un elemento que por su naturaleza es capaz de ocasionar un perjuicio a tercero.

Y por último surge la doctrina del riesgo profesional, por la que todo trabajo se representa como un riesgo para quien interviene en el proceso de su ejecución. El empresario, al emplear en su provecho la fuerza de trabajo de otras personas está obligado, fuera de todo concepto de culpabilidad, a reparar el daño causado, por el accidente que durante el proceso de trabajo se verifica. El gasto que su reparación implica se incluye junto con otras cuentas en la determinación del costo de la producción, es parte de los gastos generales de la empresa.

Aun hay más, las tendencias modernas quieren que se considere como accidente de trabajo a los que le sobrevengan al trabajador, no propiamente durante el desarrollo del proceso de trabajo, sino en el viaje al lugar del trabajo, en el regreso, en sus alrededores y en la realización de alguna labor que, aunque no corresponda específicamente al proceso de trabajo se realizaba por él. Y aún se quiere incluir a los casos de fuerza mayor, o sea aquellos acciden-

tes que por su naturaleza no guardan ninguna relación causal con el proceso de trabajo.

II.- PREVENCIÓN DE ACCIDENTES POR PARTE DEL ESTADO.- Generalmente se dice que vale más prevenir que curar, no obstante el Estado se ha preocupado más en reparar los hechos consumados que en la prevención de los que se consideran dañinos; y así, en los accidentes del trabajo ha legislado más sobre su reparación que en evitar su verificación. Pero con la adquisición de la noción de la seguridad social como atributo del hombre, el Estado se ha visto obligado a desarrollar una política que tiende hacia la seguridad e higiene del trabajo. En relación a esto Alfredo L. Palacios ha dicho: "si los obreros son la base de la producción, interesa, desde luego a la colectividad garantizar su salud y su vida. Desgraciadamente, parece ignorarse esto y los gobiernos están según la feliz expresión de Ensch, están desde el punto de vista de sus deberes, en la misma situación del campesino que sabe lo que vale su vaca, pero ignora lo que vale su mujer... Hoy día se calcula técnicamente, la potencialidad de las máquinas y su resistencia material, pero se descuida la resistencia orgánica de los trabajadores, y todo esto es un factor muy importante para que la lucha de clases no se desenvuelva pacíficamente."

Las medidas de previsión que el Estado debe de adoptar son: formar una estadística de los accidentes por profesiones, de manera que se puedan determinar los riesgos y con ello hacer lo necesari-

rio para su reducción; exigir medidas preventivas a los empresarios de industrias, formulando un catálogo de mecanismos preventivos, en donde se señalen los aparatos de seguridad de que deben estar provistos las maquinarias y demás herramientas de trabajo; exigir medidas higiénicas en los locales donde se trabaja; fomentar la formación, para cada fábrica o industria, según su importancia, de los comités de seguridad, cuerpo colegiado cuya función es vigilar las condiciones en que se verifica el trabajo y proponer las medidas que crea apropiadas para la prevención y seguridad de los accidentes.

III.- SU INCLUSION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.-

Al reconocerse la responsabilidad plena del patrono, surge la cuestión de que si se debe dejar a la potestad del patrono recurrir a la garantía del seguro, o se le ha de dar un carácter obligatorio, es decir, si se ha de considerar como un seguro de los patronos o como seguro de los obreros. Para los que le consideran como voluntario, puede tomar la forma de seguro voluntario sin fondo especial de garantía, que es el de las simples leyes de reparación; y la de seguros voluntario con fondo de garantía en el que se obliga el Estado por insolvencia del patrono.

Las razones especiales de la obligatoriedad de este seguro suelen exponerse así: el interés de los trabajadores necesita que las indemnizaciones de los accidentes sean efectivas. Para que exista una organización efectiva se hace necesaria la imposición obligatoria de la responsabilidad de patrono, porque aunque éste fuere bien

intencionado con las desgracias de sus trabajadores, siempre encuentra una razón atendible -su insolvencia- que hace ilusorias las indemnizaciones a los trabajadores. Con la sola obligatoriedad el seguro no adquiere su debido desarrollo, se ha de determinar también la entidad aseguradora.

Es evidente que este seguro puede ser organizado por empresas de carácter privado, pero considerando que en ellas su finalidad predominante es el lucro de sus gestiones, es lógico que atienden únicamente a los riesgos que produzcan a los capitales invertidos razonable utilidad, y desechen a los riesgos en trabajos que las empresas calificquen de peligrosos.

La Segunda Conferencia del Trabajo para los Estados de América, celebrada en La Habana, (1939) recomendó: confiar la gestión del seguro contra riesgos profesionales a organismos que no persigan fines lucrativos y que se dediquen exclusivamente a la prevención de riesgos provenientes del trabajo, a la organización de las prestaciones en especie y al pago de las prestaciones en metálico.

El sistema de seguros sociales obligatorios reúne esas condiciones, mas al tomar sobre sí la responsabilidad de su organización, no es para liberar a los patronos de su responsabilidad, sino para garantizar a los trabajadores el cobro de sus imposiciones, reuniendo las cuotas, en su totalidad entregadas por los patronos, y empleándolos de acuerdo a las necesidades de los asegurados.

IV.- CONCEPTO DE ACCIDENTE DEL TRABAJO Y DE ENFERMEDAD PROFESIONAL.- Las enfermedades, en términos generales, se definen como alteraciones de la salud, pero las que esta rama de seguros protege son las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo para lograr su concepto, se suele seguir uno de estos dos sistemas: el enumerativo o numerus clausus, por el que se van especificando las que se consideran como tales; y el sistema de definición o abiertos por el que se da una amplia definición, de manera que al estimar cada caso se amolda en sus circunstancias particulares y sus consecuencias al tipo.

Por accidentes del trabajo se tiene toda lesión corporal que el trabajador sufre en ocasión y por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena. Pero la lesión corporal debe tener como causa inmediata, un fenómeno externo sobrevenido repentinamente en el proceso de trabajo; de esta manera para calificar un accidente como profesional se sigue la relación causal entre la lesión provocada por el accidente y el proceso de trabajo.

La Ley Federal del Trabajo de la República Mexicana en su Art. 286 define a la enfermedad profesional como "todo estado patológico que sobreviene por una causa repetida por largo tiempo como obligada consecuencia de la clase de trabajo que desempeña el obrero, o del medio en que se ve obligado a trabajar, 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". Pero a su vez en el párrafo últi-

mo de este mismo artículo dice "además de los padecimientos que están comprendidos en este artículo son enfermedades profesionales las indicadas en la tabla a que se refiere el artículo 326".

Este es un sistema que reúne las ventajas de los dos primeros y que por lo mismo se podría llamar mixto.

Pero la Ley Mexicana del Seguro Social considera que son enfermedades profesionales las contenidas en la tabla aludida de la Ley Federal del Trabajo. Mas, no significa que la tabla sea limitativa porque la misma ley faculta al interesado para que pueda ocurrir a la autoridad correspondiente cuando no esté conforme a la calificación de su enfermedad.

El sistema enumerativo es el mejor, porque a las enfermedades profesionales calificadas les dispensa de la prueba de la enfermedad como de carácter profesional.

V.- PRESTACIONES.- Las prestaciones a que tienen derecho los asegurados por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales pueden ser en especie y en dinero.

Las prestaciones en especie comprenden: asistencia médico-quirúrgica, asistencia farmacéutica, reeducación profesional y auxilios accesorios.

La asistencia médico-quirúrgica es la suministrada en lugares apropiados por profesionales titulados, que deberá durar desde el momento del accidente hasta que la víctima se encuentre en condiciones de trabajo o se incluye en los casos de invalidez.

La asistencia farmacéutica comprende el suministro de medicamentos y deberá durar el mismo período anterior.

Las prestaciones en dinero vienen a substituir a los ingresos que por razón de salario recibía el trabajador, por lo que no debe otorgarse sino cuando el asegurado esté incapacitado para trabajar, dándose un plazo de "carencia" generalmente de tres días para entregar el subsidio.

La mayoría de legislaciones fija como período máximo para este subsidio al de 26 semanas; transcurrido el período y si el asegurado no se cura, entra a fungir el seguro de invalidez.

Para fijar el monto de las indemnizaciones en dinero se debe tener en cuenta si la incapacidad para el trabajo es temporal y permanente, así como total o parcial.

Para la incapacidad total temporal y para la incapacidad total permanente, la OIT recomienda subsidios cuyo límite mínimo no resulte inferior al 66.2/3 % del salario.

Algunas legislaciones otorgan un suplemento de pensión para aquellas personas que necesitan constantemente la ayuda de un tercero y para las que tienen a su cargo a incapaces para el trabajo.

Cuando la incapacidad es parcial permanente el asegurado recibirá pensión de acuerdo a la tabla de valuación de incapacidades que haya elaborado el Instituto.

En caso de que la enfermedad o el accidente produzcan la muerte del asegurado se suelen distinguir dos clases de beneficiarios; los que estén incluidos en el grupo familiar y que se presupone guar-

daban relación de dependencia económica con el fallecido, como cónyuge e hijos menores; y los beneficiarios que se hace indispensable comprobar su relación de dependencia con el fallecido.

Para determinar el monto de la pensión de cada beneficiario, se deberá tener en cuenta el monto del salario que el fallecido devengaba, y todos en su conjunto no deben exceder de las dos terceras partes de aquel salario.

Las cuotas del seguro las pagan en su totalidad los patronos, pero para determinar el monto de sus cuotas se tendrá en cuenta el número de trabajadores que emplea, y los riesgos que la explotación de su empresa implica.

C A P I T U L O X I.

SEGUROS DE ENFERMEDADES NO PROFESIONALES Y DE MATERNIDAD.

I.- IMPORTANCIA DE ESTE SEGURO.- La humanidad espera alcanzar un período en que las enfermedades sean eliminadas hasta cierto punto por los progresos de la ciencia médico-quirúrgica; en la actualidad su estado se limita al reconocimiento de enfermedades de carácter incurable y a combatir otras por medios que se reputan adecuados hasta lograr su curación.

La salud de los trabajadores, determina la calidad e intensidad del trabajo, que el proceso productivo consume; por lo que el total de la producción social, no sólo puede aumentar por mejoramiento de los medios de producción, sino también por un mejoramiento en la calidad de los valores humanos. Este mejoramiento y la conservación de las energías para el trabajo, se puede lograr por un plan de acción social, por el que se prevengan las enfermedades, se otorgue asistencia médica adecuada y se fomente la higiene en la alimentación, vestido y habitación de los trabajadores.

Su ejecución puede ser encomendada al sistema de seguros sociales, a lo menos en la prevención y asistencia de las enfermedades por medio de una de sus ramas, el seguro para enfermedades no profesionales.

Al atribuirle a este seguro esas funciones se puede asegurar, que por considerables que sean los recursos económicos que se reúnan serán insuficientes, esto hace necesario que el cálculo del costo no

se haga por las necesidades que los riesgos ocasionan sino por las posibilidades económicas de los contribuyentes.

La OIT en su informe a la Primera Conferencia del Trabajo para los países de América, celebrada en Santiago de Chile, recomienda que al seguro de enfermedades no profesionales se le dé un carácter obligatorio y generalizarlo a todos los asalariados. En esa Conferencia y en la Segunda, celebrada en La Habana, se reconoció el valor de los servicios preventivos y curativos que están a cargo de este seguro y le otorgaron primacía, con respecto a los demás seguros en la aspiración de hacerle obligatorio a toda la clase trabajadora.

II.- ORGANIZACION DE LOS SERVICIOS MEDICOS.- El seguro de enfermedades no profesionales, así como el de maternidad en su forma obligatoria, implica una reglamentación de los servicios médico-quirúrgicos que ha dado motivo a discusiones entre opiniones contradictorias. Unos ven en el personal médico a un auxiliar de la institución de seguros sociales que se debe de organizar y obrar bajo su control; otros en cambio opinan que los servicios se deben organizar en forma independiente al Instituto.

Considerando que el primer modo de ver a los servicios médicos permite obtener elementos especializados y elimina toda relación de lucro entre el paciente y el médico, se puede asegurar que es el más acertado. Pero aún dentro de éste se tiene que resolver muchos problemas, tal como la manera de organizar los servicios. Se dan varias soluciones, una de ellas es, la de ofrecer a los profesionales

su libre acceso a la institución; otra es, la de limitar su acceso mediante ciertos requisitos que deben de cumplir para considerarlos facultados a actuar dentro de la institución; y otra que es la de dejar a la institución la capacidad de elección del personal médico.

Cualquiera que sea la forma en que se presten los servicios médicos a la institución, no hay duda que ello implica un principio de socialización de los servicios médicos.

III.- PRESTACIONES.- Las prestaciones a que da derecho el seguro de enfermedades no profesionales, son: asistencia médico-quirúrgica, asistencia farmacéutica y a un subsidio en dinero. Ya se han mencionado los problemas de la organización de los servicios médico-quirúrgicos ante lo importante de su función, sobre todo en la previsión de enfermedades y en su lucha en contra de las enfermedades que se reconocen como sociales.

Cuando el asegurado caiga enfermo se dará aviso al Instituto inmediatamente, ya sea directamente por el interesado, ya por medio de tercera persona. Si después del examen médico, la enfermedad a juicio del médico es de las que se pueden atender en el domicilio del asegurado, el Instituto autorizará la atención médica en esa forma. Pero si se requiere hospitalización, ésta se debe verificar lo más pronto posible.

Los subsidios en dinero únicamente se otorgan por incapacidad para el trabajo, de lo contrario sólo tiene derecho para las prestaciones en especie.

El período en que se otorgan los subsidios en dinero, puede variar de 26 semanas a 52 semanas, según exista o no seguro de invalidez. La OIT recomienda 26 semanas.

Para otorgar dichas prestaciones no obstante se suele exigir un plazo de carencia que oscile entre tres y siete días para evitar simulaciones de enfermedades por medio de alteraciones transitorias de salud de pequeña importancia de parte de los interesados.

Con respecto a la manera cómo se ha de determinar el monto de la pensión, no existe uniformidad de criterio, para unos la pensión debe de proporcionar al asegurado lo estrictamente necesario a su subsistencia, en consecuencia, se debe de determinar de acuerdo a un tipo uniforme para todos los asegurados; para otros, la pensión se debe de dar para sostener las condiciones habituales de vida y por lo mismo se fija de conformidad al salario que devengue el asegurado.

Esta última manera de determinar la pensión es el recomendado por la OIT, aconsejando además que el subsidio sea un 50% del salario.

Como los subsidios son cargos onerosos, las necesidades financieras del Instituto, de acuerdo con la naturaleza de los seguros sociales, exige que para otorgar la pensión haya recibido cierto número de aportes dentro de un plazo también determinado, que se conoce con el nombre de período de espera o antigüedad.

Los recursos que las prestaciones de este seguro exige se obtienen en la forma de contribución tripartita del trabajador, del patrono y del Estado, en la proporción que actualmente haya fijado el Instituto.

Así como las prestaciones del seguro de enfermedades no profesionales tiene íntima relación con la prevención de las mismas y con la lucha por disminuir las enfermedades sociales; en las prestaciones del seguro de maternidad hay correlación con las medidas de profilaxis social y con la protección a la infancia.

La mujer que siendo asegurada se encuentra en estado de preñez, debe de ser sometida a exámenes médicos regulares, que determinen su estado de salud, con el objeto de prevenir cualquiera complicación del alumbramiento y del puerperio.

Las prestaciones a que este seguro da derecho son: atención médica, en cualquier período de la preñez, del parto y del puerperio; subsidios en dinero; ayuda a la lactancia y control médico del niño hasta los dos años de edad.

Los subsidios en dinero se determinan de la misma manera que para las enfermedades no profesionales y se dan para un período que generalmente es el de cuarenta días antes y cuarenta días después del alumbramiento.

La ayuda a la lactancia puede ser en especie o en dinero y su finalidad es proporcionar alimentación sana y suficiente al niño, para que su desarrollo sea normal.

Para tener derecho a las prestaciones este seguro también exige un período de espera o antigüedad que oscila entre tres y diez meses.

Los recursos necesarios para las prestaciones a que este seguro obliga se obtienen en forma de contribución tripartita, en la misma

forma que se determina la proporción para el seguro de enfermedad.

La Segunda Conferencia del Trabajo para los Estados de América, recomienda que dentro de los seguros de enfermedad se prevean los casos de maternidad de las aseguradas y los de las esposas de los asegurados. Esto implica una organización conjunta de dichos seguros.

C A P I T U L O X I I

SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE.

I.- SEGURO DE INVALIDEZ.- Para fijar el concepto de invalidez adoptado por el seguro se tiene que analizar esta clasificación: invalidez física, invalidez profesional e invalidez general para el trabajo.

La invalidez física la ocasiona la pérdida, mutilación o alteración de un órgano o una función corporal.

La invalidez profesional se determina calculando la disminución de la fuerza de trabajo en la persona que sufre una enfermedad o lesión, dedicada a un trabajo calificado.

La invalidez general se determina calculando, más que la disminución de la fuerza de trabajo de la víctima, la depreciación del valor de esta fuerza de trabajo, y sus posibilidades de desocupación.

En la incapacidad profesional lo que se compara es el estado físico o mental actual con el desempeño anterior del trabajo calificado; en la incapacidad general lo que se compara es el mismo estado con las aptitudes que determina para encontrarle una labor sustitutoria.

El seguro de invalidez adopta el concepto de invalidez general, supuesto que en él se entiende que inválido es el que por enfermedad o accidente no profesional se haya incapacitado de procurarse mediante el empleo de su fuerza de trabajo, una remuneración equivalente, por lo menos, a un tercio de la remuneración habitual, que en la misma región recibe un trabajador sano del mismo sexo, categoría,

capacidad y formación profesional. En algunas legislaciones es el 50% del salario habitual.

La invalidez general puede ser, a su vez, permanente y temporal, absoluta y parcial.

La invalidez absoluta se presume por la inutilización de partes esenciales de las extremidades superiores e inferiores, de una extremidad superior y una inferior. Como partes esenciales de las extremidades se aprecian las manos y los pies. Existe también la incapacidad absoluta por lesión del aparato locomotor que haga defectuosa su función, a tal grado, que acarree consecuencias iguales a la mutilación de las extremidades. También existe en la pérdida total de la vista, o en la pérdida de un ojo con disminución considerable de la fuerza visual del otro. Existe asimismo en la enajenación mental y en las lesiones orgánicas de los aparatos respiratorios y circulatorios de carácter grave. La concurrencia de dos o más incapacidades parciales puede llegar a considerarse como absoluta por el Instituto.

Al solicitar las prestaciones el asegurado deberá acompañar la certificación médica que compruebe su incapacidad y una exposición en que relate los antecedentes de su enfermedad.

También en este seguro para otorgar las prestaciones o se puede señalar una misma cuantía para todos los asegurados que cubra sus necesidades primordiales, o se puede otorgar una pensión variable según el salario, que es el más usado.

Para tener derecho a la pensión es necesario haber cumplido el período de espera, que oscila entre dos y cinco años que es el que re-

comienda la OIT.

De aquí surge el problema de cómo se ha de proteger a los inválidos, que lo sean dentro de los primeros años de establecido el seguro. Para resolverlo se acostumbra fijar una pensión mínima a los asegurados, que no reúnen el volumen necesario de cuotas para poder deducir la pensión, pero no obstante son inválidos, el Estado es el que se obliga a cubrir lo que falte a la pensión mínima.

Otorgada la pensión por el Instituto ésta se hará en forma mensual y además vitalicia para los inválidos de forma absoluta y permanente. También tendrán derecho a las prestaciones médico-quirúrgicas necesarias.

El monto de la pensión se hace depender del número de imposiciones y así se puede señalar el 50% del salario para el que tenga 5 años de imposiciones y salario entero para el que tenga diez años de filiación.

II.- SEGURO DE VEJEZ.- Para esta clase de seguros existen dos criterios diferentes, por el primero la pensión que se otorga al asegurado se reconoce como un derecho de reposo después de su vida de trabajo; por el segundo se opina que la pensión se otorga por su incapacidad para el trabajo.

De esta diferenciación resultan posiciones diferentes para otorgar las prestaciones, así con el primer punto de vista, ellas se otorgarán después de cierto tiempo de imposiciones en las que el asegurado ha cubierto puntualmente sus cuotas. Por el segundo, el derecho a la pensión se obtiene por el hecho de llegar a cierta edad en la que

se supone sobreviene la incapacidad para el trabajo sin que haya necesidad de probarla.

La determinación de la edad en que se supone sobreviene la incapacidad para el trabajo, ha sido grandemente discutida, pero la mayoría de legislaciones reconoce como límite el de sesenta y cinco años de edad, aunque hoy existe la tendencia a que ese límite se rebaje a sesenta años. La OIT señala los sesenta años de edad siempre que exista el seguro de paro.

En la realidad el límite para la capacidad en la fuerza de trabajo en un individuo varía para cada clase social y dentro de ella con el sexo y con el carácter de sus ocupaciones; hay profesiones peligrosas y agotantes que tienen un índice elevado para sus servidores de vejez prematura.

Para la espera necesaria a disfrutar la pensión se fija un plazo no menor de trece años con objeto de no privar de los beneficios a los trabajadores, que ingresen de edad avanzada. La OIT recomienda que este plazo sea reducido a diez años.

La pensión deberá ser lo suficiente para las necesidades de alimentación y en proporción al salario devengado. Para aquellos trabajadores que al establecerse el sistema ya sean demasiado ancianos, el Estado puede asumir la responsabilidad especial de otorgar las cuotas que sean necesarias para que el trabajador tenga derecho a las prestaciones.

El trabajador debe ver en esta clase de seguros no sólo un medio para cubrir riesgos sino una manera para acumular ahorros, por lo

que la institución puede contratar pensiones subsidiarias con los asegurados.

Después de toda una vida de esfuerzos y sacrificios al trabajador debe dársele el derecho de asegurar la satisfacción de sus necesidades en los días de su vejez. Debe de ser un retiro científico y técnicamente controlado. Un sujeto que por necesidad aún trabaja en su rendimiento será deficiente y viene a incluir en el volumen del salario; es justo, pues, retirarle del proceso productivo para que un joven venga a ocupar su lugar, pero no sin antes asegurarle los medios de subsistencia.

El caso de vejez prematura se origina cuando por causas de invalidez se ve la persona sin la fuerza de trabajo que caracteriza a la vejez.

Para la OIT la mejor manera de cubrir este riesgo es la forma obligatoria del seguro. Aconseja que el período de espera sea de ciento veinte meses, o quinientas semanas, o tres mil jornadas de cotizaciones. Que cuando se interrumpen los aportes por enfermedad u otra causa justificada se otorgue un período de espera de dieciocho meses cuando menos. La pensión se debe de conceder a los sesenta y cinco años, pero puede rebajarse a los sesenta para las profesiones agotadoras o insalubres. La pensión debe de ajustarse a las necesidades esenciales de vida.

El estado del monto de las imposiciones por el seguro de vejez se debe de llevar en cuentas individuales, como una simple cuenta de ahorro individual. Para constituir las reservas equivalentes a lo

acumulado de las cuentas individuales se procede de tal manera que el capital acumulado en la cuenta individual desde el mismo momento en que se conceda la prestación se traspasará a una reserva especial para pensiones de vejez en servicio, dejando de figurar en la reserva general.

Los subsidios por seguro de vejez se otorgan a los asegurados que cumplen 65 años de edad.

En caso de que el asegurado nada diga, el seguro continuará por un período de cinco o diez años más por una nueva pensión. Viene a ser un seguro voluntario.

Para el cálculo de la pensión se necesitan cálculos actuariales cuidadosos, de acuerdo con las cuotas de la cuenta individual.

Las cuotas se calculan de esta manera con el monto primer año de imposiciones se hace una prima única que se considera pagada a la edad de ingreso por el asegurado. A esta prima única se le determina la renta. En el año siguiente se hace lo mismo con las cuotas entregadas.

III.- DEL SEGURO DE MUERTE.- Este seguro otorga pensiones a la viuda del fallecido y a sus hijos, y se otorgan ya sea en forma de capital o de renta, aunque la más frecuente sea esta última.

La pensión de viudedad se sujeta a ciertas condiciones, como la de que no se halle disuelto el vínculo matrimonial a la muerte del asegurado y se suspende con un nuevo matrimonio de la viuda.

La pensión de orfandad se da para los hijos menores de dieciséis años o para los de más edad, siempre que sean incapacitados pa-

ra el trabajo.

Para gozar de estos seguros también se exige un período de espera o sea un minimum de cotizaciones. La suspensión en la entrega de las cotizaciones por el asegurado cuando éstas pasan de un límite establecido por la ley, no produce nulidad en los pagos efectuados; pero estas interrupciones incluyen sobre el importe de la prestación a que la institución queda obligada.

La OIT recomienda la forma obligatoria de este seguro y para el período de espera o antigüedad considera un pago mínimo de sesenta meses, o doscientas cincuenta semanas, o mil quinientas jornadas de cotizaciones. Exige a la viuda que no contraiga nuevo matrimonio y que no esté en condiciones de ganarse la vida o tenga a su cargo menores de edad escolar. El monto de la pensión no debe de ser inferior a la mitad de la pensión del fallecido y en ningún caso menor del veinte por ciento del salario. La pensión a los huérfanos recomienda se dé hasta los diez y siete años y sin límite de edad cuando se trate de inválidos.

C A P I T U L O XII.

SEGUROS DE PARO INVOLUNTARIO, FACULTATIVOS Y ADICIONALES.

I.- SEGURO DE PARO INVOLUNTARIO.- El trabajador dispone para la satisfacción de sus necesidades nada más que de su fuerza de trabajo y la vende por un salario a las que puede satisfacer con esos recursos debido a que supone la normalidad y suficiencia de su percepción. Sin embargo, la desocupación en el asalariado es producto de la acumulación cada vez más intensa del capital y que amenaza en todo momento la estabilidad económica del asalariado.

Para otorgar seguridad de empleo al trabajador se han desarrollado múltiples medidas, tales como la protección a los parados otorgándoles su manutención, fomentando los sistemas de trabajo, de socorro, y creando medios de aprendizaje para oficios nuevos por los desocupados. Cualquiera que fuere el sistema que se emplee para su protección se debe de recordar que la eficiencia productiva de la nación, indica las corrientes sobre las cuales se debe encauzar a los valores humanos.

Las prestaciones en dinero otorgadas a los parados es lo que se denomina el seguro de desocupación y que se da cuando el trabajador involuntariamente se encuentra sin empleo. Llevar a la práctica este seguro sólo se ha logrado en las naciones que están muy adelantadas en el sistema de seguridad social.

Su naturaleza implica el que sólo se da para cierto plazo y su finalidad es evitar que descienda el standard de vida del trabajador.

II.- SEGURO FACULTATIVO Y SEGUROS ADICIONALES.- El seguro facultativo es el que se da para el trabajador que debido a la cuantía de sus ingresos sobrepasa del límite establecido para ser obligatoriamente asegurado, pero que no obstante desde que el sistema garantiza sus riesgos. En este seguro la relación jurídica se origina por un contrato en el que se fijan las obligaciones y derechos a que el asegurado y el Instituto deben cumplir, que por lo general son las mismas de los asegurados obligatorios.

Por los seguros adicionales se otorgan prestaciones de mayor cuantía, a los que, obligados a pertenecer al régimen, quieren aumentar el volumen de las prestaciones, mediante la entrega de primas periódicas o de una prima única, según sean las condiciones establecidas.

La especie más importante de esta clase de seguros es el de familia. El asegurado que desee extender a sus familiares, los beneficios, generalmente los en especie, que los seguros sociales otorgan debe abonar una cuota suplementaria.

C O N C L U S I O N

Ante hechos reconocidos de nuestro ambiente social como la deficiente alimentación del trabajador asalariado, su lamentable estado de higiene, el alto porcentaje de enfermedades sociales que aquejan a la población, el rudimentario sistema de habitación del trabajador en el campo y del obrero en la ciudad, ante la maternidad sin amparo y una escandalosa mortalidad infantil, ante una juventud sin oportunidad de educación y cultura ¿puede la Nación obtener una población de trabajadores de primera categoría?

No, ellos serán desnutridos, enfermos, incultos, incapaces de un esfuerzo continuo y de reaccionar ante las dificultades del ambiente.

Y si en la población no existe un alto porcentaje de valores humanos de primera categoría, ¿podrá la Nación aumentar la producción social, por cabeza, sin antes superar esas condiciones de desperdicio social que degradan, a lo mínimo, a la fuerza de trabajo del asalariado?

La política económica del Gobierno, para calificarla de bien encaminada debe de procurar el aumento de salarios y la disminución del precio de artículos de consumo del trabajador asalariado, para aumentar su poder adquisitivo, única manera de determinar un aumento en el standard de vida de la población.

Una de las formas de aumento del salario es el liberar al trabajador de los riesgos comunes a su clase, por medio de las prestacio-

nes que ofrece el sistema de seguros sociales.

Los seguros sociales no son para la Nación nuevas cargas financieras, sino que son una redistribución de salarios entre los mismos trabajadores, de acuerdo a necesidades determinadas y en virtud de la solidaridad de su clase.

No obstante, para que cumplan con su finalidad, es indispensable que se realicen otras medidas y reformas sociales de igual magnitud, tales como, la libre asociación de los trabajadores en sindicatos, para que puedan elegir representantes autorizados no sólo en la institución de seguros sociales, sino también en sus relaciones con otros organismos internos de la Nación y con los internacionales; necesita de la determinación legal del salario mínimo y del contrato colectivo de trabajo, etc.

Pero lo que se hace indispensablemente necesario para la introducción y desarrollo positivo del sistema de seguros sociales, es una reglamentación jurídica adecuada, labor que encierra enormes dificultades, tales como, la forma de organización, el número de seguros que le integran, su extensión y obligatoriedad, etc.

La unidad nacional se debe en gran parte a la solidaridad social, mas ésta implica una distribución equitativa de los derechos y obligaciones entre todos los ciudadanos; ahora bien, conceder prestaciones económicas a quienes por su condición están en capacidad de influir en la conducta o en la existencia del Gobierno, por lo que éste trata de favorecerlos, aunque ello implique un desperdicio so-

cial, como lo es el régimen de pensiones y jubilaciones vigente, es una conducta económica que como consecuencia establece la diferenciación de favorecidos y desamparados de la Nación, acrecentando sus obligaciones financieras con un minimum de satisfacción social. Debemos esforzarnos por sustituir ese régimen anticuado, y en cualquiera nación que se estime adelantada en su proceso social anacrónico, por el sistema de seguridad social.

