

PRIMER CONGRESO  
IBEROAMERICANO  
DE SEGURIDAD SOCIAL

TOMO III

EDICIONES  
CULTURA HISPANICA

MADRID-BARCELONA  
MAYO - JUNIO DE 1951

PRIMER CONGRESO IBEROAMERICANO  
DE  
SEGURIDAD SOCIAL

99314

**PRIMER CONGRESO IBEROAMERICANO**

**DE**

**SEGURIDAD SOCIAL**

**TOMO III**

**MADRID - BARCELONA**

**MAYO - JUNIO 1951**





*Madrid.*—Sede central del Instituto Nacional de Previsión, donde se celebró el Congreso Iberoamericano de Seguridad Social

COMISION IV

## COMISION IV

## CUESTIONES DIVERSAS

1. *Variación de las bases técnicas y su influencia en la financiación de la Seguridad Social*, por Javier Soler Bordetas.
2. *Estimación por muestreo del cálculo de reservas en el Seguro de Rentas por Accidente de Trabajo*, por Juan Béjar.
3. *La enseñanza de la Previsión y la Seguridad Social*, por Luis Jordana de Pozas.
4. *La Seguridad Social y la escuela*, por José María Haro Salvador.
5. *La enseñanza de la Seguridad Social en las Universidades*, por César Lanfranchi.
6. *Importancia de sistemas educativos de la prevención de accidentes*, por Julio Figueroa Fernández.
7. *Creación de un organismo que centralice la información respecto de los problemas de conducta de los niños escolares, y su tratamiento en Iberoamérica*, por Amalia Lucas de Radaelli.
8. *Unificación de los planes de estudio de Visitadoras Sociales*, por Ana María Montdor.
9. *Recomendación de la Junta Central de los Colegios de Graduados Sociales*, por Salvador Sanfulgencio.
10. *Conexión de tres políticas. Seguridad Social y educación primaria*, por Antonio Lleó Silvestre.
11. *Conexión de tres políticas. Seguridad Social y fomento de los montes*, por Antonio Lleó Silvestre.

12. *Disposiciones sobre Previsión Social consignadas en las Leyes de Indias. Proyecto de resolución*, por Alejandro M. Unsain.

13. *Fundamentos filosóficos de Seguridad Social*, por Miguel Guillén Raboso.

14. *Sentido y relaciones entre la Previsión y Seguridad Social, como orden jurídico*, por Héctor Maravall Casesnoves.

15. *Filosofía de la Seguridad Social en los documentos pontificios*, por Crescencio Rubio Sáez.

16. *La unificación de los campos de aplicación de los Seguros Sociales*, por Tomás Salinas Mateos.

17. *Hacia la universalidad del campo de aplicación de los Seguros Sociales en los países iberoamericanos y Filipinas, y principales aspectos del problema en España*, por Pedro Arnaldo Gimeno.

18. *Necesidad de la no enumeración de enfermedades profesionales indemnizables*, por José M.<sup>a</sup> González Rodrigo.

19. *Servico de prevençao de accidentes no trabalho*, por Ruy de Acevedo.

20. *Trascendencia de la prevención de accidentes en los planes de Seguridad Social*, por Juan José Garrido Comas.

21. *El ahorro y las Cajas de Ahorros benéficas, factor de la Seguridad Social*, por León Leal Ramos.

22. *La afiliación y cotización a los Seguros Sociales en la agricultura*, por Antonio Pascual Alomar.

23. *Observaciones prácticas acerca del seguro campesino y del servicio doméstico*, por Eduardo Kouri Meunier.

24. *Seguridad Social de los escritores y artistas. Dominio público de las obras literarias y artísticas*, por Sigfrido A. Radaelli.

25. *Obligación legal de organizar servicios de asistencia social en toda organización fabril, industrial y comercial*, por Ana Matilde Montdor.

26. *Base contributiva de los Seguros Sociales*, por Narciso Amer Amer.

27. *Selección del asalariado y asignación familiar*, por Julio Vila Porcar.

VARIACION DE LAS BASES TECNICAS Y SU INFLUENCIA  
EN LA FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

*Por los Actuarios de la Asesoría Actuarial  
del Instituto Nacional de Previsión, siendo  
ponente*

JAVIER SOLER BORDETAS

Con objeto de que no falte nuestra colaboración en este Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, esta Asesoría Actuarial se apresura a intervenir en el mismo, presentando las primeras aportaciones técnicas que en régimen de trabajo de seminario están desarrollando los actuarios que componen esta Asesoría.

El tema que tratamos en esta Memoria se aparta por completo del programa o temario oficial que va a ser objeto de las discusiones y ponencias del Congreso, pero entendemos que puede interesar y prestar alguna utilidad a los congresistas estas primeras experiencias técnicas que ofrecemos de algunos Seguros de Pensiones que en régimen de capitalización administra el Instituto Nacional de Previsión.

Vamos a tratar, preferentemente, del estudio comparativo de la mortalidad observada en estos últimos años en varios grupos de asegurados nuestros, con las tablas teóricas que han servido de base a la confección de las tarifas de primas y cálculo periódico de reservas matemáticas, así como de la desviación que ofrece con la mortalidad de la población general española.

---

En la organización de todo sistema de Seguridad Social hay que tener muy en cuenta todos aquellos elementos económicos, estadísticos y sociales propios del medio en que se ha de desenvolver y que de alguna manera interviene, bien sea directa o indirectamente, en su dispositivo financiero de cobertura. Representan los elementos básicos de su estructura económica sobre la que se construye todo el

aparato técnico y organización de los Seguros, servicios y prestaciones en que se desarrollan los beneficios sociales, así como los recursos que han de hacer frente a dichas obligaciones.

Es de vital importancia elegir *a priori*, y muchas veces sin experiencia suficiente para ello, estas bases técnicas de que los actuarios nos valemos para atisbar teóricamente el porvenir económico de los Seguros Sociales. Entre ellos podemos enumerar como de mayor importancia el relativo al tipo de interés técnico de sus fondos de reserva, en relación con el efectivamente percibido en sus inversiones; la ley de supervivencia o mortalidad de la población activa y pensionista; composición demográfica del grupo asegurado; la ley de renovación del grupo de los asegurados y pensionistas; las frecuencias o probabilidades de invalidez y morbilidad; las cuotas y subvenciones; las prestaciones; los recargos de administración; los movimientos inflacionistas o deflacionistas de la moneda, en relación con el índice del costo de vida; el trabajo de la mujer; paro obrero, etcétera.

No todas estas causas constituyen por sí solas verdaderos elementos técnicos de la estructura financiera de la Seguridad Social, pero es evidente que influyen poderosamente en sus resultados técnicos, como ocurre, por ejemplo, con la inflación o pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

Este último hecho ha adquirido gran importancia en estos tiempos en todos los países, no sólo en relación con el evidente prolongamiento biológico de la vida humana, observado en las condiciones generales de la actividad laboral, sino porque el trabajador que está en expectativa de un retiro o jubilación, se encuentra ante un hecho de congelación cierta de sus ingresos económicos en su nueva situación de pasivo, en tanto que la curva del coste de la vida sigue su curso ascendente.

Recientemente acaba de acordarse en Inglaterra la continuidad del trabajador en su vida laboral hasta la edad de setenta años; tal vez les haya inclinado, principalmente, a esta decisión el hecho de necesitar una mayor masa de trabajadores que puedan seguir produciendo y trabajando en sus industrias, en estos momentos de actividad prebélica; pero no es por ello menos cierto este hecho que reseñamos, y que, prácticamente, viene ocurriendo también en nuestro país, pero de una manera mucho más suave, ya que al ser el retiro

por vejez, facultativo del trabajador, éste busca una edad ya muy próxima a los setenta años para su jubilación, pero de acuerdo siempre con sus fuerzas físicas, naturaleza del trabajo o profesión a la que se dedique y necesidades económicas familiares.

Para dar un estímulo al descanso del retiro y al mismo tiempo ofrecer unas perspectivas más dignas en su vejez al trabajador, debían afrontar valientemente los planes de Seguridad Social la descongelación de las pensiones de retiro de una manera automática y reglamentada. De hecho, esta descongelación existe en España, ya que de las 30 pesetas mensuales que ofrecía el Retiro Obrero Obligatorio en 1919, se pasó en 1939 a las 90 pesetas del Subsidio de Vejez, y recientemente a las 125 pesetas, 175 y 200, según su antigüedad de cotización. Sin embargo, parece que, como norma general, y una vez establecida una pensión mínima, ésta debiera ser reajustada periódicamente en función del índice general de precios o carestía de la vida; al menos, con el aumento general de los salarios, ya que, en último término, las cuotas y socorros pueden establecerse en proporción con los jornales y sueldos de trabajo, por lo que teóricamente en un período de estabilización puede y debe admitirse cierta elasticidad y variabilidad en el importe de estas pensiones sociales.

Intimamente ligado con este problema, tenemos el demográfico o distribución por edades de la población laboral. Dado el decrecimiento de la mortalidad en general que se observa en todos los países y la disminución más o menos acentuada de la natalidad, ha de hacerse frente al gravísimo problema del envejecimiento de la población general y desproporción, por tanto, de la población pasiva o retirada, en relación con la activa o laboral, que es la que en definitiva ha de financiar las pensiones de aquélla, y sin que el porvenir de la población infantil nos haga concebir esperanzas de un rejuvenecimiento o mejora de la nueva situación demográfica. En algunos países, las tasas de natalidad parece han llegado a un nivel de estabilización en estos últimos años, en tanto que la proporción de fallecimientos sigue su ritmo de decrecimiento, lo que no basta para detener la marcha de este fenómeno demográfico.

Este envejecimiento de la población es general en todo el mundo; así, en Inglaterra, tenemos que entre 1871 y 1947 la proporción de personas mayores de sesenta y cinco años aumentó del 4,8 al 10,4 por 100; en Estados Unidos, los mayores de sesenta y cinco años

representan el 7,5 por 100 del conjunto de la población, contra el 6,80 por 100 de hace solamente ocho años; en Francia, la situación en primero de enero de 1950 era del 11,3 por 100, situación que representaba una mejora respecto del año 1945 (terminación de la guerra), y que era de un 12,01 por 100. Y por lo que se refiere a España, los datos correspondientes a los últimos censos son los siguientes, referidos a 1.000 personas de toda la población general:

DISTRIBUCION POR EDADES Y SEXOS	CENSO DEL AÑO				
	1900	1910	1920	1930	1940
<i>Varones:</i>					
Menores de 16 años .....	363	369	353	344	334
Edades entre 16 y 64 años ...	585	577	590	598	608
Edades superiores a 65 años.	52	54	57	58	58
<i>Hembras:</i>					
Desde 0 a 15 años .....	341	345	329	321	305
De 16 a 64 años .....	605	596	608	611	623
De 65 en adelante .....	54	59	63	68	72
<i>Ambos sexos:</i>					
Desde 0 a 15 años .....	352	357	340	333	319
De 16 a 64 años .....	595	587	599	604	616
De 65 en adelante .....	53	56	61	63	65

Observamos que el mismo fenómeno tiene lugar en España, si bien más atenuado, aunque el censo de 1950 aún no conocido, acentúe este fenómeno. El efecto de este hecho demográfico en la financiación del Seguro Social es clarísimo, al encontrarnos con una proporción cada vez menor de población activa, que ha de hacer frente a la masa de asegurados pasivos o jubilados, juntamente con un grupo cada vez creciente de pensionistas por viudedad, orfandad, incapacidad y accidentes del trabajo.

La estabilización de pensiones o equilibrio técnico lo encontramos cada vez más alejado del momento presente, no sólo por la pequeña antigüedad de los planes modernos de Seguridad Social, sino

por el descenso observado y mantenido de la mortalidad en general.

De estas cifras estadísticas deducimos que la proporción entre la población española mayor de sesenta y cinco años y la laboral era del 8,9 por 100 en 1900, y que pasó al 9,5 por 100 en 1910 y al 10,2 por 100 en 1920, al 10,4 por 100 en 1930, y, finalmente, al 10,6 por 100 en 1940. Probablemente pasará bastante del 11 por 100 en este nuevo censo de 1950. Pero para estudiar este problema en nuestra Patria, hemos de apreciar el enorme descenso observado en lo que va de siglo en el grupo demográfico de infancia y edad escolar, lo que hace que aun observando una mayor proporción en la población activa actual, al fallar en lo sucesivo el grupo que le alimenta, que es la infancia, acusará, dentro de unos años, esta misma crisis demográfica, más o menos acentuada.

Sin embargo, esta situación demográfica española es de privilegio, comparada con la que en 1946 y 1949 nos ofrece Francia, con las proporciones de un 17,6 y 17,1 por 100.

Para contrarrestar los efectos económicos derivados de este aumento de la población jubilable, se nos presenta la prolongación observada en la vida laboral de los asegurados, juntamente con el retrainamiento voluntario en la petición de nuevas pensiones de jubilación, lo cual viene a favorecer la situación financiera de las Cajas del Seguro, y por lo que se refiere a las pensiones a derechohabientes, viudas, padres y huérfanos, ha sido norma en algunos países el conceder solamente este derecho cuando los beneficiarios sobrepasan determinada edad o se encuentran incapacitados.

Los efectos técnicos que produce en estos Seguros una baja o reducción constante en las leyes de mortalidad, invalidez o morbilidad es la reducción inmediata de la siniestralidad, y, por consiguiente, de las cuotas abonadas. De la misma manera, se observa un descenso acusado en la acumulación y atesonamiento de las reservas llamadas matemáticas.

Pero en las pensiones de jubilación, el resultado es contrario. Afortunadamente, el Seguro Social debe tender siempre a cubrir las necesidades del mayor número posible de trabajadores ya incapacitados, los cuales se encuentran hoy en día más en la vejez que en la invalidez, debido a los modernos procedimientos empleados en la lucha contra las enfermedades y recuperación de los inválidos. Res-

pecto de las pensiones de viudedad, se reglamentan con un criterio de cierta restricción, ya que se va admitiendo con mayor amplitud las posibilidades que va adquiriendo el trabajo femenino en la sociedad moderna, con lo que se evita, en parte, el conceder pensiones vitales a las viudas jóvenes, en general.

Una vez de fijadas las bases técnicas en un Seguro Social, deben ser revisadas y contrastadas periódicamente con los datos y resultados de la experiencia.

La variación de las bases técnicas influye de una manera decisiva en la financiación de toda clase de Seguros, lo mismo sociales que privados, por lo que constantemente los planes de Seguridad Social deben ser sometidos al estudio y vigilancia de actuarios, estadísticos y economistas que, con criterios exclusivamente técnicos, comprueben el cumplimiento de las previsiones adoptadas y el equilibrio financiero del sistema. Por la misma razón, también se estudia en el Seguro Privado la sustitución de las actuales tablas de mortalidad empleadas por las Compañías de Seguros, lo que parece de todo punto necesario, con lo que se ajustarían más a la realidad de la mortalidad moderna la siniestralidad teórica prevista, provocando con ello una fuerte disminución en las tarifas de primas, y una movilización del exceso de reservas acumuladas innecesariamente. Parece que éste debe ser el camino que con criterio moderno debe adoptar el Seguro Mercantil, si quiere mantener dignamente con un sano matiz social al Seguro Privado, completamente compatible con su carácter lucrativo, y si no quiere verse desbordado por la creciente marea del mutualismo puro y por los avances de la Seguridad Social.

#### DESCENSO GENERAL DE LA MORTALIDAD.

Hemos dicho repetidas veces que la mortalidad va decreciendo y que este hecho es confirmado desde principios de siglo en todos los países.

A continuación señalamos distintas series de frecuencias correspondientes a experiencias generales de mortalidad recogidas en diferentes países:

## TABLA DE MORTALIDAD SUIZA S. M.

## VARONES

*(Tasas de mortalidad por 1.000)*

Edades	E P O C A S			
	1876/80	1920/21	1931/41	1939/44
0	204	90	51	47
10	4	2	1	1
20	7	5	3	3
30	10	6	3	3
40	13	10	5	4
50	21	17	11	10
60	38	33	26	23
70	80	67	60	57
80	173	135	146	142

## DESARROLLO DE LA MORTALIDAD HOLANDESA

Edades	E P O C A S			
	1900/09	1910/20	1921/30	1931/40
VARONES				
0	140	102	65	46
10	2	2	1	1
20	5	5	3	2
30	5	5	3	2
50	12	10	8	7
70	57	54	49	46
HEMBRAS				
0	118	83	51	35
10	2	2	1	1
20	4	4	3	2
30	5	5	3	2
50	10	10	8	7
70	52	40	46	43

## MORTALIDAD FRANCESA

Edades	Tabla A. F. (1892) mortalidad se- leccionada	Mortalidad de la población general en el año		
		1947	1948	1949
0 a 4	22,4	37,1	28,3	30,8
5 a 9	59,1	1,1	0,9	0,9
10 a 14	4,0	0,9	0,7	0,7
15 a 19	6,0	1,6	1,3	1,2
20 a 24	6,7	2,9	2,0	1,8
25 a 29	6,5	2,7	2,4	2,2
30 a 34	7,4	3,2	3,0	2,6
35 a 39	8,7	3,6	3,5	3,2
40 a 44	10,7	4,7	4,7	4,5
45 a 49	13,8	6,6	6,7	6,5
50 a 54	18,7	9,2	9,4	9,7
55 a 59	26,1	13,3	13,4	14,0
60 a 64	37,5	20,2	20,4	21,4
65 a 69	54,9	31,4	31,0	33,6
70 a 74	81,3	64,0	61,1	68,8
75 a 79	120,7	—	—	—
80 a 84	178,5	—	—	—
85 a 89	260,5	—	—	—
90 a 94	371,6	—	—	—
95 a 99	511,4	—	—	—
100 a 104	668,6	—	—	—

## MORTALIDAD INGLESA

Grupos de edades	Tabla de las 20 Cías. H. M.-1869	0 m. 1897	1924-1929 (seleccio- nados)	POBLACION GENERAL			
				Varones		Hembras	
				1920-25	1926-30	1920-25	1926-30
0 a 4	39,5	—	—	28,9	23,2	23,3	18,5
5 a 9	7,1	—	—	2,6	2,5	2,6	2,3
10 a 14	3,6	3,5	—	1,8	1,6	1,8	1,5
15 a 19	4,4	3,8	—	2,7	2,6	2,6	2,4
20 a 24	6,4	4,3	—	3,6	3,2	3,1	3,0
25 a 29	7,3	5,2	—	3,9	3,5	3,5	3,2
30 a 34	8,0	6,5	1,68	4,5	3,9	3,9	3,5
35 a 39	9,1	8,1	2,06	5,8	5,3	4,6	4,1
40 a 44	10,8	10,0	2,73	7,4	7,3	5,6	5,2
45 a 49	13,5	12,7	3,68	9,9	9,8	7,5	6,9

## MORTALIDAD INGLESA (Continuación)

Grupos de edades	Tabla de las 20 Cías. H.M.-1869	0 m. 1897	1904-1927 (seleccionados)	POBLACION GENERAL			
				Varones		Hembras	
				1920-25	1926-30	1920-25	1926-30
50 a 54	17,7	17,0	5,39	13,6	13,7	10,4	10,0
55 a 59	24,4	23,5	8,43	20,3	19,2	15,1	14,0
60 a 64	34,7	33,6	—	30,6	30,3	22,9	22,5
65 a 69	50,9	49,3	—	47,8	48,2	36,1	36,0
70 a 74	75,8	73,3	—	74,1	77,4	58,5	60,5
75 a 79	113,8	109,5	—	116,1	120,6	94,4	97,0
80 a 84	170,6	163,3	—	175,2	177,7	148,8	148,2
85 a 89	252,8	241,1	—	—	—	—	—
90 a 94	366,3	348,5	—	—	—	—	—
95 a 99	499,4	479,8	—	—	—	—	—
100 a 102	583,3	619,1	—	—	—	—	—

## EXPERIENCIA ESPAÑOLA DE MORTALIDAD.

De igual manera que en los demás países, la mortalidad general viene descendiendo en España desde principios de siglo, según lo atestiguan las siguientes series estadísticas entresacadas del Anuario Oficial:

Años	Proporción por mil de fallecidos en el año (1)	Años	Proporción por mil de fallecidos en el año (1)
1900	28,97	1941	18,72
1905	25,70	1942	14,73
1910	23,05	1943	13,24
1915	22,11	1944	12,98
1920	23,37	1945	12,17
1925	19,19	1946	12,7
1930	16,91	1947	11,8
1935	15,72	1948	10,8
1940	16,57	1949	11,3
		1950	10,6 provisional.

(1) Sin incluir los nacidos muertos, al nacer o antes de las primeras veinticuatro horas.

Y como novedad española vamos a presentar a continuación los resultados de una pequeña experiencia recogida entre algunos grupos de pensionistas de nuestro Instituto, que estamos estudiando y analizando en estos momentos.

#### LA MORTALIDAD EN LOS SEGUROS DE RENTAS ADMINISTRADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN.

La variación de las bases técnicas sobre las que se calcularon las primas de los distintos Seguros tienen una repercusión extraordinaria en los organizados con un régimen financiero de capitalización individual o de cobertura de capitales.

Tanto las primas únicas como las periódicas se calculan siempre sobre la base de una continuidad en las condiciones económicas y estadísticas o de mortalidad adecuadas para cada Seguro, y la variación de cualquiera de estos supuestos básicos ocasiona importantes trastornos en una Entidad aseguradora, ya que los efectos de la operación contractual realizada pueden ser tan largos como la vida humana y, durante ella, tanto los tipos de interés fijados, como las probabilidades de vida, están expuestas a sufrir variaciones importantes.

En este trabajo vamos a ver cómo el descenso de mortalidad observado en la población general española tiene un fiel reflejo en el núcleo asegurado por el Instituto Nacional de Previsión en modalidades de Seguros practicados en régimen de capitalización. Claramente se apreciará cómo la mortalidad observada queda inferior a la teórica, que sirvió de base para el estudio del Seguro.

Los Seguros objeto de nuestra atención serán el de Accidentes de Trabajo, Mutualidad de la Previsión y Seguro Voluntario, siendo en este orden como nos hemos de ocupar de ellos en lo sucesivo.

#### ESTUDIO DE LA MORTALIDAD DE LOS PENSIONISTAS POR INCAPACIDAD PARCIAL.

Cuando un accidente de trabajo produce la incapacidad o la muerte de la víctima, a ésta o a sus derechohabientes se le reconoce una pensión que les abona mensualmente el Instituto Nacional de Previsión.

El régimen financiero de este Seguro es el llamado de cobertura de capitales, que consiste en depositar en el Instituto Nacional de Previsión la prima única de la pensión reconocida por la Entidad aseguradora responsable económicamente del siniestro, como pago de la obligación contraída por aquél con sus pensionistas.

Las bases técnicas del Seguro son las tablas de mortalidad C. R. y C. R. I. conmutadas al 3,5 por 100 de interés. La primera, de válidos, se aplica a los pensionistas afectos de incapacidad permanente parcial o a los derechohabientes de obreros fallecidos; la C. R. I., de inválidos, para los que sufren una incapacidad permanente total o absoluta para su trabajo.

La experiencia que sobre la mortalidad vamos a presentar se refiere solamente a los incapacitados permanentes parciales y a los padres de obreros fallecidos; en los primeros, nos remontamos hasta el año 1933, época de la iniciación del Seguro, y los segundos, se refieren al trienio 1948-1950.

Refiriéndonos a los primeros, pensionistas por incapacidad permanente parcial, hemos recogido toda la experiencia adquirida por el Seguro en el cuadro número 1, que se inserta al final de este trabajo, según los años en que se hicieron las observaciones.

La columna primera nos indica el número de cabezas observadas cada año, y bien claramente nos pone de manifiesto el desarrollo experimentado por el Seguro. Si se observa el aumento del año 1934 al 1935, que es solamente de 618 cabezas, con el experimentado en los últimos años, por ejemplo, de 1949 a 1950, que es de 1.304, se tiene un índice del aumento de industrialización de España y de la abnegada labor del Instituto, haciendo cumplir la reparación legal de los accidentes.

En la columna segunda damos la mortalidad realmente observada en el grupo de pensionistas, y en la tercera, la llamada teórica o número más probable de muertes que debían ocurrir cada año. Se observa que, prescindiendo del período 1935-1943, que comprendió nuestra Guerra de Liberación y las condiciones de vida de nuestra postguerra, en todos los demás, la mortalidad real es inferior a la teórica, deducida de la tabla C. R. antes citada.

Las otras dos columnas, cuarta y quinta, contienen los mismos conceptos que la primera, sólo que expresados en millares de la primera, con lo cual se facilita la comparación de las mortalidades en-

tre los distintos años. El aumento de las tasas medias de la mortalidad teórica desde 1943, que se recoge en la columna quinta, es un indicio de que la población envejece.

A continuación nos hemos propuesto averiguar cuándo las mortalidades entre los distintos años podrán ser consideradas homogéneas, o, en otras palabras, que sus desviaciones únicamente puedan ser atribuidas al azar, cosa que no ocurre en todos ellos, por ejemplo, en los años 1936 y 1950; el primero, influido por la guerra civil española, con elevado índice de mortalidad, y el segundo, de absoluta normalidad.

Al efecto, hemos abandonado los años de la guerra nuestra, con mortalidad muy elevada, y hemos limitado nuestra investigación desde el año 1940 en adelante. Comenzamos por comparar mediante el criterio estadístico de la  $X^2$  de Pearson los años de mayor y menor mortalidad, correspondientes a 1941 y 1945, lo que desarrollamos en el cuadro número 2.

El resultado de este estudio comparativo de mortalidad ha sido desfavorable para nuestro propósito, pues deducimos que no es homogénea, ya que para la  $X^2$ , con 8 grados de libertad, el valor 37,14 es significativamente grande, respecto del nivel medio del 5 por 100.

Idéntica conclusión se obtiene para los años 1942 y 1945, donde la  $X^2$  toma el valor 17,286, también significativamente grande.

Sin embargo, la comparación entre los años 1943 y 1945 nos ha sido más favorable, con un valor para la  $X^2 = 8,283$ , también con 8 grados de libertad.

En estas condiciones, y ya con la certeza moral que proporciona la estadística de operar con mortalidad homogénea, hemos procedido a agrupar la experiencia de todo el período de 1943-1945, reuniendo una apreciable masa de observaciones.

En el cuadro número 3 están recogidas las 77.063 observaciones realizadas durante el período 1943 al 1950, y distribuidas por las edades correspondientes. Se observaron 1.040 fallecidos, mientras que el número de los teóricos era 1.154, que, expresado en millares de cabezas expuestas al riesgo, nos da 13,4 por 1.000 y 14,9 por 1.000 de mortalidad real y teórica, respectivamente.

La comparación de los tantos observados de mortalidad, columnas cuarta y quinta (representados en el gráfico número 1), es bastante expresiva. En las edades más jóvenes, desde los veinte a los

cincuenta años, aproximadamente, se observa un descenso bastante apreciable de la mortalidad, sin que por la insuficiencia de los datos reunidos en las edades más avanzadas pueda establecerse una afirmación categórica en este sentido.

Con el fin de eliminar en lo posible la influencia del azar en este grupo de observaciones, procedimos a efectuar un ajuste. La ley de supervivencia elegida fué la de Makeham, con tan buen éxito utilizada en tablas de mortalidad ya tradicionales. Primeramente, y con el fin de operar con las edades donde mayor era el número de observaciones realizadas, limitados el ajuste a las edades comprendidas entre los veinte y los sesenta y ocho años y los valores encontrados para las constantes son los siguientes:

$$s = 0,9955594$$

$$c = 1,1376495$$

$$g = 0,9998950$$

correspondientes al logaritmo de la probabilidad de vida  $p_x$ ,  $\log. p = \log. s + c^x (c - 1) \log. g$ . El método de ajuste utilizado es el King y Hardy. La curva no ha sido representada en el gráfico, y sin necesidad de medir la bondad del ajuste por ningún método estadístico, guiándonos únicamente por la observación directa, se puede deducir la poca adaptación del fenómeno a dicha ley, pues en el grupo de edades 55-68, la curva queda significativamente alta.

Por esta razón, hemos hecho otro ajuste que comprende las edades 28-75, siendo los valores de los parámetros:

$$s = 0,9996173$$

$$c = 1,0776556$$

$$g = 0,9958675$$

y aunque no puede inducirse que se trata de un ajuste perfecto, ya es más admisible que el anterior, y sin pretender, ni muchísimo menos, por esto mismo, que recoja la esencia de la mortalidad de este grupo de rentistas, ya que el número de observaciones es reducido y la bondad del ajuste no ha sido medida, así que no permite realizar una comparación con los tantos teóricos (tabla C. R.). Claramente se observa en el gráfico número 1 cómo la curva ajustada, en segundo lugar, queda inferior a la teórica, hasta los cincuenta años,

aproximadamente, aunque de cincuenta a setenta queda superior, no es una gran diferencia, pues no llega a cuatro milésimas. De setenta años en adelante no pueden establecerse conclusiones en firme, por ser pequeño el número de observaciones. Los saltos bruscos de la curva, representación gráfica de los tantos observados, lo confirman plenamente. La única conclusión razonable que puede ser hecha es la siguiente:

— La mortalidad real es significativamente distinta de la teórica, especialmente en las edades inferiores a los cincuenta años, donde queda bastante inferior.

— La mortalidad de la población general española, tabla de Ros Jimeno, año 1930, es distinta de la tabla C. R. y del grupo observado, por tratarse este último de un colectivo específico de inválidos y, por este motivo, con leyes de mortalidad muy distintas. No obstante, parece apreciarse una mortalidad observada bastante inferior a la suministrada por la tabla de mortalidad general, sobre todo en las edades jóvenes.

Comenzaremos ahora a ocuparnos de los ascendientes de obreros fallecidos. La única experiencia que podemos presentar es la referente al trienio 1948-1950, y el estudio abarca conjuntamente los dos sexos. Cuando el obrero fallece sin dejar viuda e hijos, son los padres sexagenarios los beneficiarios de la renta; únicamente cuando son inválidos para el trabajo pueden ser rentistas antes de los sesenta años.

Como resumen de la experiencia recogida en cada uno de estos tres años presentamos los datos siguientes:

Años	Cabezas observadas	Fallecidos	Mortalidad teórica	(2):(1) Por 1.000	(3):(1) Por 1.000
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1948.....	1.446	54	81,94	37	56
1949.....	1.587	68	93,52	42	58
1950.....	1.700	70	102,39	41	60
TOTAL...	4.733	192	277,89		

Puede observarse también, como en el caso anterior, que el Seguro está lejos de estabilizarse, por lo referente al número de rentistas, pues las altas todavía compensan con exceso las bajas. Tratándose de un grupo de viejos, la mortalidad teórica recogida en la columna (5), ha de ser, necesariamente, muy superior a la del grupo de pensionistas por incapacidad parcial, que por ser una experiencia nutrida con gente trabajadora, es mucho más joven.

El aumento de la mortalidad teórica prueba el envejecimiento de la población, fenómeno que continuará todavía hasta que la composición del grupo se establezca, o sea, quede invariable con el tiempo.

Después, se nos presentó el problema de examinar si la mortalidad de este grupo era parecida a la del anteriormente estudiado, es decir, si la mortalidad de éstos podría completarse durante los últimos años con la de los padres.

En el cuadro número 4, y utilizando el criterio de la  $X^2$  de Pearson, puede verse que el valor tomado por esta variable es 10,161, significativamente grande al nivel de probabilidad 0,05.

Comparando los tantos de mortalidad para los distintos grupos de edades que aparecen en el cuadro, se observa que de los cuarenta y cinco a los sesenta y cuatro años no es significativa la diferencia, en tanto que de los sesenta y cinco a setenta y cuatro años sí, y de aquí en adelante sucede como al principio.

Una explicación de este fenómeno bien pudiera ser la siguiente:

Los padres que son rentistas, antes de los sesenta son inválidos, luego no es extraño que su mortalidad no difiera de la de parcial, también rentistas inválidos. En el intervalo de sesenta y cinco-setenta y cuatro, ya se han incorporado toda la masa de padres útiles, y por eso la mortalidad de este grupo es inferior a la de parcial.

En las edades extremas vuelven a coincidir las mortalidades porque los pensionistas de parcial, con una incapacidad sensible, ya han fallecido y los supervivientes pueden ser considerados como útiles.

Ahora bien, la mortalidad de este grupo de padres, significativamente distinta de la de parcial, ha sido comparada con la de viejos del Seguro Voluntario y de la Mutualidad de la Previsión, con un resultado satisfactorio, lo que nos ha permitido reunir las observaciones de ambos grupos, con objeto de conseguir una mayor experiencia de mortalidad.

## ESTUDIO DE LA MORTALIDAD DE UN GRUPO DE EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS.

Hemos utilizado también varios grupos de empleados y funcionarios afiliados al régimen de previsión de nuestra Mutualidad para estos estudios estadísticos sobre la mortalidad.

Este colectivo que hemos estudiado está formado por varones y hembras, pero ha sido considerado conjuntamente para alcanzar un mayor número de observaciones. Nuestra pretensión de considerar la mortalidad por sexos no pudo llevarse a cabo, por disponer de un reducido número de observaciones de hembras, por lo que se involucraron en la de los varones.

La observación recoge un período de los cinco últimos años, de 1946 a 1950, ambos inclusive. Se intentó establecer tasas de mortalidad con observaciones anuales, pero hubo que desistir ante las anomalías que presentaban las tasas de mortalidad obtenidas por este procedimiento. El origen de los saltos bruscos que presentaban no podían ser otros que la falta de datos suficientes.

Con las bases citadas se consiguió obtener un número de 52.539 cabezas comprendidas entre dieciséis a sesenta y cinco años expuestas al riesgo entre varones y hembras, de las que el 19 por 100 corresponden a observaciones de hembras.

El total de fallecimientos que tuvieron lugar igualmente en estos cinco últimos años fueron de 170 mutualistas, distribuidos en 148 fallecimientos entre varones y 22 para hembras.

Una vez de clasificar a los supervivientes observados por edades y obtenidas las tasas reales de mortalidad se procedió sin someterlas a suavizado ninguno, a su representación sobre unos ejes de coordenadas cartesianas para proceder a su examen gráfico y elegir la percuatriz que mejor representara el fenómeno.

La deducción a que nos condujo el examen gráfico de la huella bruta fué principalmente la conveniencia de usar distinto proceso de ajuste en las edades jóvenes, intervalo de veinte a treinta años por presentar una mortalidad mayor a las siguientes edades de treinta a cuarenta y cinco años, y caso de utilizar la misma función de ajuste, ésta con valores de los parámetros distintos en la zona inicial donde el aumento de la mortalidad presentaba caracteres sistemáticos, atribuible tal vez a la tuberculosis.

Al fin se determinó hacer uso de la ley primera de Makeham, como función biométrica de ajuste, en atención a la posible comparación entre la mortalidad española del año 1923 de Fuentes Martiáñez, la de 1930-31 de Ros Jimeno y Tabla Francesa R. F., todas ajustadas por esta ley de Makeham, que, por considerar fuera la que mayor bondad presentara en el ajuste. En todos los ajustes para la determinación de los parámetros se utilizó la conocida fórmula dada por King y Hardy para hacer intervenir en el valor de las constantes todos los valores observados. Igualmente se operó sobre tantos anuales de probabilidad, con el fin de obtener una simplificación en los laboriosos cálculos al eliminar un parámetro:

$$l_x = k.s.xg^{c^x} \qquad p_x = s.g^{c^x(c-1)}$$

quedando el trabajo reducido a la obtención de los valores de  $s$ ,  $c$  y  $g$ .

Se efectuaron tres ajustes haciendo uso de intervalos distintos. El primero recogía desde los veintidós años—primera edad en la que teníamos experiencia de fallecimientos—hasta los sesenta y cinco años.

La curva determinada por este primer ajuste presentaba la particularidad de ser baja para las primeras edades y alta para las demás como consecuencia de tener una mortalidad elevada en los primeros años de observación y compensar la curva obtenida a lo largo de todo el fenómeno estas diferencias.

El segundo ajuste se hizo tomando el intervalo de veintidós a sesenta años, con el fin de bajar un poco la curva anterior, ya que la poca experiencia de las edades extremas, sesenta y uno a sesenta y cinco años, hacía presentara la huella bruta fuertes saltos a estas edades.

El resultado obtenido fué parecido, aunque se ajustaba algo más que la curva anterior, pero no podía admitirse para las edades jóvenes.

Atribuyéndo, pues, a la elevada mortalidad que sobre los grupos centrales presentaban las edades jóvenes, se estimó no considerarlas y así se obtuvo el tercer ajuste, que recogía la experiencia desde los treinta a sesenta y cinco años.

La curva así obtenida ajustaba correctamente las edades centra-

les, pero se elevaba demasiado en las últimas, consecuencia de la poca experiencia antes citada para las edades de sesenta en adelante.

Simultáneamente al grupo formado por la Mutualidad de la Previsión se hizo el estudio de los pensionistas del régimen libre de pensiones para los que igualmente se recogió una experiencia de los cinco últimos años; se pensó en mezclar ambas experiencias de mortalidad siempre que un previo estudio con la  $X^2$  de Pearson, nos permitiera tomar como homogéneas la mortalidad obtenida en cada colectivo.

La  $X^2$  se obtuvo con cuatro grados de libertad, mediante la comparación de la mortalidad observada para ambos colectivos, en cuatro grupos de edades de treinta y uno a cuarenta y dos años, de cuarenta y tres a cincuenta y cuatro, de cincuenta y cinco a sesenta y seis y de sesenta y siete a setenta y ocho, para los que teníamos experiencia común. Su valor fué de 4,89, que no es significativo al nivel del 5 por 100 de probabilidad, lo que determina la homogeneidad de la mortalidad, pudiéndose operar sobre el conjunto de los dos colectivos.

La composición de este grupo de pensiones voluntarias de vejez recoge desde el clásico rentista que, por considerar productiva su inversión en esta clase de operaciones, adquiere una renta inmediata, hasta las clases más modestas que van destinando parte de su ahorro a adquirir una renta de retiro.

La población formada por este régimen de Seguros Voluntarios recoge la experiencia de 13.055 pensionistas entre las edades de treinta a noventa y ocho años, siendo utilizables para la determinación de las tasas reales de mortalidad las comprendidas entre los cincuenta y nueve a noventa y un años, ya que los extremos presentaban muchas irregularidades. El número total de fallecimientos registrados y que sirvieron de base para las tasas ha sido de 731.

Con estos tres grupos de experiencias conjuntas: Mutualidad, Seguros Voluntarios y un ascendiente (Accidentes del Trabajo), se ha intentado cubrir un número suficiente de observaciones para poder desarrollar el estudio completo de la mortalidad sobre mayor número de edades.

Antes de realizar el proyecto citado hubo de medirse la homogeneidad de la mortalidad observada en los grupos de Seguros Voluntarios y un ascendiente (Accidentes del Trabajo), mediante un

estudio de la  $X^2$  de Pearson, semejante al citado para la Mutualidad y Seguros Voluntarios, siendo favorable para la unión de los tres colectivos observados. Con todas ellas se obtuvo un nuevo ajuste conjunto, representado en el gráfico número 2 con los siguientes valores de sus parámetros:

$$\begin{aligned}c &= 1,0847717 \\g &= 0,9980537 \\s &= 1,00054160\end{aligned}$$

Una idea de la bondad del ajuste obtenido puede obtenerse mediante la comparación de los fallecimientos reales y teóricos. Sobre un conjunto de 68.836 cabezas observadas se registraron 1.032 fallecimientos, y el número de fallecimientos teóricos es 1.053,9, superior en 21,9 al anterior, lo que representa el 3,18 por 10.000 de exceso entre la mortalidad real y teórica.

Comparando estos resultados obtenidos con las experiencias de mortalidad española conocidos hasta la fecha, ponen de manifiesto el descenso de la misma. En el gráfico se encuentran representadas las curvas de mortalidad de los años 1923 (Fuentes Martiáñez), 1930-31 (Ros Jimeno), y la que hemos observado en los colectivos indicados. Con relación a la tabla R. F. (rentistas franceses) aplicada a las operaciones de Seguros Voluntarios, vemos cómo está comprendida entre las españolas y las obtenidas por nuestra experiencia.

Finalmente, indicaremos que nuestros trabajos de ajuste no tienen el carácter de definitivos, considerándoles como intentos iniciales, para continuar realizando estos estudios con mayor detenimiento, procurando aumentar el número de observaciones para la obtención de conclusiones más rigurosas sobre fenómeno tan dinámico como es el estudiado.

## RESUMEN

Como resumen de cuanto acabamos de considerar en esta Memoria entendemos que una de las condiciones esenciales sobre las que debe descansar toda organización del sistema o plan de Seguridad Social es su máxima conformidad con la realidad social, económica y demográfica del medio en que se desenvuelve.

Sea cualquiera el dispositivo financiero que se utilice, capitalización colectiva, cobertura de capitales o reparto simple, es necesario utilizar las bases técnicas deducidas de la propia experiencia de los Seguros Sociales, servicios y prestaciones que se ponen en vigor, aun cuando en su comienzo se hayan de aplicar experiencias extrañas al mismo.

El único procedimiento práctico para conocer en todo momento los elementos técnicos y situaciones básicas que el desarrollo de estos planes de Seguridad Social exigen, lo encontramos a través de una perfecta organización estadística de cuantos datos y peculiaridades tengan relación con los Seguros, servicios, subsidios y socorros que integran las prestaciones establecidas; organización estadística que nos ha de proporcionar la constante variación de las bases técnicas sobre las que se desenvuelve y alcanza el equilibrio financiero del sistema y las liquidaciones periódicas de los balances actuariales.

Creemos que el tener en cuenta esta variación en las circunstancias actuales es tan importante, que el no recogerla constantemente, rectificando los supuestos, hipótesis y valoraciones probables de cada año es incurrir en una orientación defectuosa y muy peligrosa para la administración de la Previsión Social. Todos los cálculos, valoraciones de reservas, balances e inversiones parecerán excesivamente teóricos si no conseguimos ajustarlos a la realidad de los hechos y fenómenos que las estadísticas recogidas nos van proporcionando. Incluso el sistema financiero elegido puede tener menor importancia siempre que podamos contar en todo momento con un conocimiento cierto de la situación estadística y económica en que se desenvuelven los Seguros, subsidios y servicios, de forma que, partiendo de una posición conocida y exacta del momento actual, será cómodo y sencillo deducir las situaciones futuras más o menos próximas, con lo que podremos coordinar las necesidades financieras de la Seguridad Social, con las posibilidades de la nación y con los planes fiscales de conjunto que los estadistas y economistas van elaborando para el mejor desenvolvimiento de la riqueza económica del país.

Madrid, mayo de 1951.

CUADRO NÚM. 1.—Resumen de las observaciones recogidas entre las pensiones por incapacidad permanente parcial

Años	Cabezas expuestas al riesgo	Mortalidad real	Mortalidad teórica	Tasa media de mortalidad por 1.000	Tasa teórica de mortalidad por 1.000
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2):(1)	(5)=(3):(1)
1933	92,—	0	1,12	—	12,2
1934	494,50	2	6,39	4,04	12,9
1935	1.112,50	15	14,77	13,5	13,3
1936	1.607,—	78	21,69	48,5	13,5
1937	1.889,50	42	26,14	22,2	13,8
1938	2.210,—	57	31,46	25,8	14,2
1939	2.626,—	57	38,25	21,7	14,6
1940	3.205,50	61	46,80	19,0	14,6
1941	3.942,50	104	56,98	26,4	14,5
1942	4.771,50	87	68,85	18,2	14,4
1943	5.742,50	90	82,82	15,7	14,4
1944	6.835,50	92	99,22	13,5	14,5
1945	8.084,50	99	118,04	12,2	14,6
1946	9.404,—	135	139,39	14,4	14,8
1947	10.669,50	153	158,36	14,3	14,8
1948	10.874,50	137	163,12	12,6	15,0
1949	12.074,50	150	183,00	12,4	15,2
1950	13.378,50	184	210,80	13,8	15,8

CUADRO NÚM. 2.—Comparación de la experiencia de la mortalidad de los años 1941 y 1945 por incapacidad permanente parcial

Grupos de edades	AÑO 1941			AÑO 1945			X <sup>2</sup>
	Cabezas observadas	Fallecimientos	Tantos mortalidad	Cabezas observadas	Fallecimientos	Tantos mortalidad	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
13 a 19	164,0	2	0,012	272	1	0,0037	1,03
20 a 29	628,0	6	0,0096	1.406,5	10	0,0071	0,35
30 a 39	998,5	10	0,010	1.941,5	10	0,0052	2,24
40 a 49	941,0	20	0,021	2.006,5	17	0,0085	8,27
50 a 59	739,5	31	0,042	1.480,0	27	0,018	11,24
60 a 69	383,5	28	0,073	797,0	22	0,028	12,77
70 a 79	81,0	7	0,086	161,0	10	0,062	0,48
80 a 89	7,0	—	—	20,0	2	0,100	0,76
TOTAL...	3.942,5	104		8.084,5	99		37,14

CUADRO NÚM. 3.—*Resumen de la experiencia de la mortalidad correspondiente al grupo de pensionistas por incapacidad permanente parcial (período 1943-50)*

Edades	Expuestos a riesgo	Muertes	Mortalidad teórica	Tanto observación muerte	Probabilidad muerte
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
12 .....	1,0	—	—	—	0,00341
13 .....	6,5	—	0,07	—	0,00395
14 .....	32,5	—	0,13	—	0,00454
15 .....	101,0	1	0,52	0,0099	0,00515
16 .....	225,0	—	1,30	—	0,00573
17 .....	392,0	—	2,47	—	0,00628
18 .....	581,5	2	3,94	0,0034	0,00681
19 .....	814,5	3	5,55	0,0037	0,00723
20 .....	1.011,5	8	7,64	0,0079	0,00756
21 .....	1.202,0	5	9,34	0,0045	0,00777
22 .....	1.326,0	12	10,40	0,0090	0,00785
23 .....	1.334,5	4	10,34	0,0030	0,00774
24 .....	1.355,5	6	10,28	0,0044	0,00759
25 .....	1.391,0	7	10,29	0,0050	0,00740
26 .....	1.434,0	4	10,34	0,0028	0,00722
27 .....	1.432,5	3	10,16	0,0021	0,00709
28 .....	1.486,5	2	10,50	0,0013	0,00706
29 .....	1.479,0	8	10,45	0,0054	0,00707
30 .....	1.477,5	6	10,53	0,0041	0,00713
31 .....	1.500,0	6	10,89	0,0040	0,00721
32 .....	1.597,0	6	11,64	0,0038	0,00729
33 .....	1.635,0	9	12,27	0,0055	0,00734
34 .....	1.741,5	8	12,92	0,0046	0,00742
35 .....	1.813,5	5	13,58	0,0028	0,00750
36 .....	1.870,0	10	14,28	0,0053	0,00764
37 .....	1.959,0	12	15,33	0,0061	0,00782
38 .....	1.954,0	7	15,76	0,0036	0,00807
39 .....	2.027,5	19	16,95	0,0094	0,00836
40 .....	2.003,0	7	17,33	0,0035	0,00865
41 .....	2.066,5	24	18,48	0,0012	0,00895
42 .....	2.048,0	14	18,86	0,0068	0,00922
43 .....	2.059,5	8	19,59	0,0039	0,00951
44 .....	2.023,5	16	19,82	0,0079	0,00981
45 .....	1.942,5	13	19,79	0,0067	0,01020
46 .....	1.929,5	26	19,58	0,0135	0,01070
47 .....	1.848,5	18	20,87	0,0097	0,01136
48 .....	1.746,5	17	21,24	0,0097	0,01215
49 .....	1.709,5	20	22,36	0,0117	0,01309

(Continúa en la página siguiente.)

CUADRO NÚM. 3 (Continuación)

Edades	Expuestos a riesgo	Muertes	Mortalidad teórica	Tanto observación muerte	Probabilidad muerte
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
50 .....	1.643,0	29	23,19	0,0177	0,01411
51 .....	1.633,0	23	24,79	0,0141	0,01518
52 .....	1.614,5	27	26,20	0,0167	0,01623
53 .....	1.542,0	22	26,68	0,0143	0,01731
54 .....	1.477,0	32	27,11	0,0217	0,01835
55 .....	1.415,5	34	27,48	0,0240	0,01942
56 .....	1.340,0	22	27,53	0,0164	0,02055
57 .....	1.268,0	30	27,61	0,0237	0,02177
58 .....	1.275,0	22	29,40	0,0173	0,02306
59 .....	1.238,0	29	30,32	0,0234	0,02450
60 .....	1.183,5	36	30,85	0,3004	0,02608
61 .....	1.111,0	29	30,89	0,0261	0,02782
62 .....	1.024,0	34	30,50	0,0332	0,02978
63 .....	943,5	30	30,19	0,0318	0,03200
64 .....	847,5	23	29,21	0,0271	0,03448
65 .....	780,5	36	29,12	0,0461	0,03733
66 .....	663,0	30	26,87	0,0452	0,04056
67 .....	638,0	28	28,13	0,0439	0,04411
68 .....	510,5	21	24,53	0,0411	0,04804
69 .....	468,0	31	24,52	0,0662	0,05241
70 .....	373,0	28	20,83	0,0751	0,05719
71 .....	314,0	21	19,61	0,0669	0,06242
72 .....	271,0	16	18,48	0,0590	0,06820
73 .....	200,5	17	14,97	0,0848	0,07460
74 .....	154,5	15	12,60	0,0971	0,08153
75 .....	136,0	6	12,11	0,0441	0,08905
76 .....	109,0	11	10,58	0,1010	0,09717
77 .....	85,0	11	9,00	0,1290	0,10587
78 .....	63,5	9	7,32	0,1420	0,11504
79 .....	42,5	2	5,30	0,0471	0,12494
80 .....	31,5	1	4,28	0,0317	0,13545
81 .....	29,5	—	4,32	—	0,14677
82 .....	27,0	6	4,30	0,2220	0,15888
83 .....	19,0	4	3,43	0,2110	0,17209
84 .....	15,0	2	2,78	0,1330	0,18586
85 .....	11,0	3	2,20	0,2730	0,20024
86 .....	5,0	3	1,27	0,6000	0,21474
87 .....	2,0	1	0,46	0,5000	0,22926
TOTAL.....	77.063,5	1.040	1.154,75		

CUADRO NÚM. 4.—*Comparación de la experiencia de la mortalidad entre ascendientes y rentistas por incapacidad permanente parcial*

Edades	UN ASCENDIENTE			PARCIAL			X <sup>2</sup>
	<i>n</i>	<i>d</i>	<i>q</i>	<i>n'</i>	<i>d'</i>	<i>q'</i>	
45-54 .....	459,0	3	0,0065	17.086,0	227	0,013	1,38
55-64 .....	1.383,0	28	0,0200	11.646,5	289	0,025	0,468
65-74 .....	1.861,0	72	0,0380	4.373,0	243	0,056	8,163
75-84 .....	874,5	76	0,0870	558,0	52	0,093	0,150
TOTAL ...							10,161

CUADRO NÚM. 5.—*Estudio de la mortalidad correspondiente al grupo de empleados afiliados a la Mutualidad de la Previsión*  
Años 1945-1950

Edades	Expuestos al riesgo	Fallecidos	Tasa central de mortalidad	Tasas de mortalidad ajustada
16 .....	0,5	—	—	—
17 .....	2,5	—	—	—
18 .....	6,0	—	—	—
19 .....	22,0	—	—	—
20 .....	83,5	—	—	—
21 .....	234,0	—	—	—
22 .....	557,5	3	0,005381	0,00095
23 .....	937,0	2	0,002134	0,00102
24 .....	1.447,0	2	0,001382	0,00111
25 .....	1.975,0	7	0,003543	0,00120
26 .....	2.238,0	1	0,000447	0,00130
27 .....	2.342,0	7	0,002989	0,00141
28 .....	2.573,0	3	0,001166	0,00153
29 .....	2.654,5	4	0,001507	0,00165

(Continúa en la página siguiente.)

CUADRO NÚM. 5 (Continuación)

Edades	Expuestos al riesgo	Fallecidos	Tasa central de mortalidad	Tasas de mortalidad ajustada
30 .....	3.029,0	4	0,001321	0,00179
31 .....	2.838,0	3	0,001057	0,00194
32 .....	2.751,5	8	0,002908	0,00211
33 .....	2.444,5	4	0,001636	0,00227
34 .....	2.390,0	1	0,000418	0,00246
35 .....	2.087,0	2	0,000958	0,00267
36 .....	2.242,0	2	0,000892	0,00289
37 .....	1.865,5	8	0,004288	0,00312
38 .....	1.897,5	3	0,001509	0,00338
39 .....	1.749,0	6	0,003431	0,00366
40 .....	1.547,5	3	0,001939	0,00396
41 .....	1.345,0	4	0,002974	0,00429
42 .....	1.254,0	3	0,002392	0,00464
43 .....	1.047,5	6	0,005728	0,00502
44 .....	978,5	2	0,002044	0,00544
45 .....	745,0	8	0,010738	0,00588
46 .....	700,5	4	0,005710	0,00638
47 .....	787,5	3	0,003810	0,00689
48 .....	874,0	2	0,002288	0,00745
49 .....	555,0	4	0,007207	0,00807
50 .....	575,0	5	0,008696	0,00873
51 .....	420,0	2	0,004762	0,00944
52 .....	470,5	3	0,006376	0,01022
53 .....	346,0	4	0,011561	0,01105
54 .....	301,0	2	0,006645	0,01196
55 .....	343,0	4	0,011662	0,01294
56 .....	222,0	8	0,036036	0,01400
57 .....	262,5	4	0,015238	0,01513
58 .....	234,5	1	0,004274	0,01638
59 .....	221,0	5	0,022624	0,01771
60 .....	198,5	5	0,025189	0,01916
61 .....	142,0	3	0,021127	0,02072
62 .....	143,5	2	0,013937	0,02241
63 .....	189,0	8	0,042328	0,02423
64 .....	78,5	3	0,038217	0,02619
65 .....	100,5	2	0,019900	0,02832
TOTAL ...	52.539,0	170		

CUADRO NÚM. 6.—*Estudio de la mortalidad correspondiente a varios grupos de asegurados y pensionistas del Instituto Nacional de Previsión*  
Años 1945-1950

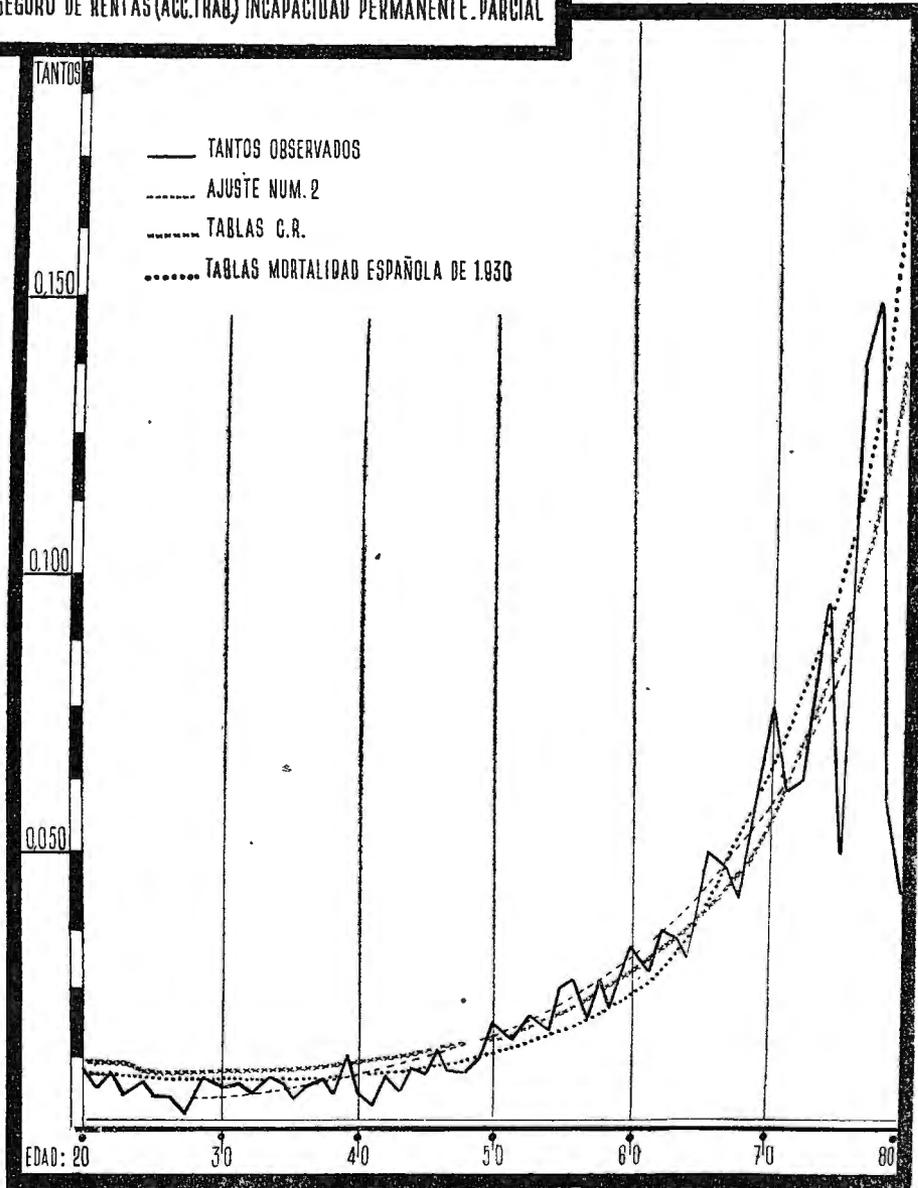
Edades	Cabezas observadas	Número de fallecimientos	Tasas de mortalidad real	Tasas ajustadas de mortalidad
22	557,5	3	0,00524	0,00045
23	937,0	2	0,00211	0,00054
24	1.447,0	2	0,00137	0,00063
25	1.975,5	7	0,00348	0,00073
26	2.238,5	1	0,00044	0,00083
27	2.342,0	7	0,00294	0,00095
28	2.573,0	3	0,00115	0,00108
29	2.654,5	4	0,00149	0,00121
30	3.029,0	4	0,00131	0,00136
31	2.838,0	3	0,00105	0,00152
32	2.751,5	8	0,00286	0,00169
33	2.444,5	4	0,00162	0,00188
34	2.390,0	1	0,00041	0,00200
35	2.087,0	2	0,00095	0,00231
36	2.242,0	2	0,00088	0,00255
37	2.865,5	8	0,00419	0,00281
38	1.987,5	3	0,00149	0,00309
39	1.749,0	6	0,00337	0,00340
40	1.547,5	3	0,00192	0,00374
41	1.345,0	4	0,00293	0,00410
42	1.254,0	3	0,00236	0,00449
43	1.047,5	6	0,00556	0,00491
44	978,5	2	0,00202	0,00538
45	745,0	8	0,01019	0,00587
46	700,5	4	0,00555	0,00642
47	787,5	3	0,00373	0,00700
48	874,0	2	0,00226	0,00764
49	555,0	4	0,00695	0,00833
50	575,0	5	0,00833	0,00908
51	420,0	2	0,00465	0,00989
52	470,5	3	0,00617	0,01077
53	346,0	4	0,01092	0,01172
54	301,0	2	0,00643	0,01275
55	343,0	4	0,02000	0,01387
56	222,0	8	0,03053	0,01508
57	262,5	4	0,01415	0,01630
58	234,0	1	0,00418	0,01782
59	565,0	11	0,02326	0,01935
60	631,5	12	0,03233	0,02102
61	705,0	15	0,02664	0,02283
62	767,5	14	0,02562	0,02478
63	903,5	24	0,02939	0,02690

CUADRO NÚM. 6 (Continuación)

Edades	Cabezas observadas	Número de fallecimientos	Tasa de mortalidad real	Tasas ajustadas de mortalidad
64	849,5	21	0,02854	0,02918
65	885,5	18	0,02673	0,03166
66	920,0	18	0,02913	0,03436
67	897,0	24	0,04130	0,03725
68	868,5	22	0,03394	0,04039
69	966,0	31	0,04167	0,04378
70	871,5	29	0,04671	0,04745
71	768,5	26	0,03634	0,05141
72	824,0	34	0,05503	0,05569
73	748,0	32	0,05096	0,06010
74	659,5	33	0,06204	0,06530
75	568,5	37	0,08464	0,07067
76	604,0	30	0,05853	0,07647
77	602,0	35	0,06734	0,08272
78	485,0	23	0,11933	0,08945
79	452,5	38	0,09798	0,09670
80	347,0	27	0,07353	0,10449
81	340,0	21	0,09600	0,11226
82	312,5	21	0,13566	0,12186
83	258,0	30	0,16300	0,13153
84	227,0	36	0,14070	0,14189
85	199,0	26	0,17937	0,15298
86	111,5	17	0,18293	0,16486
87	82,0	12	0,18065	0,17756
88	77,5	12	0,18182	0,19111

**TANTOS ANUALES DE MORTALIDAD**

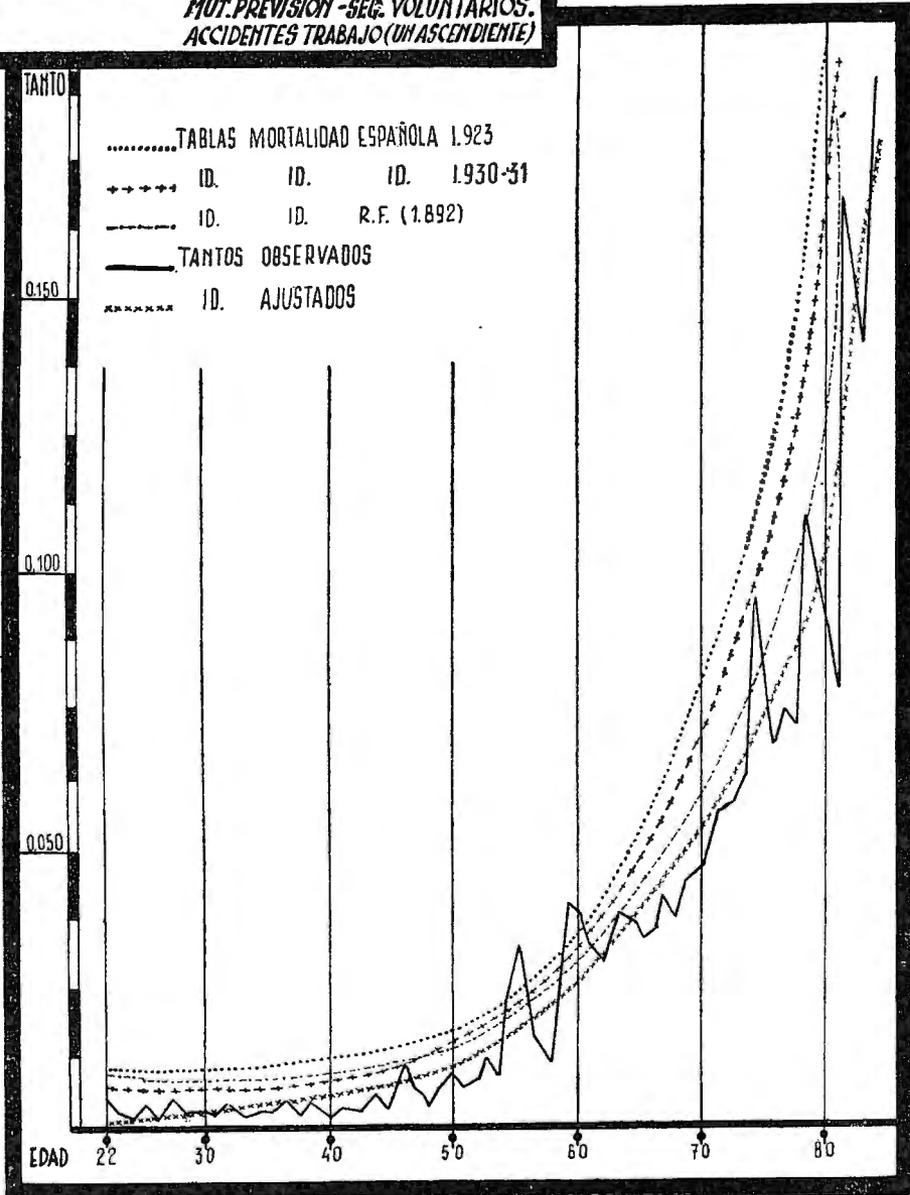
SEGURO DE RENTAS (ACC. TRAB.) INCAPACIDAD PERMANENTE. PARCIAL

**GRAFICO Nº 1.**

# TANTOS ANUALES DE MORTALIDAD CONJUNTA

MUT. PREVISION - SEG. VOLUNTARIOS.  
ACCIDENTES TRABAJO (UN ASCENDIENTE)

GRAFICO Nº 2.



ESTIMACION POR MUESTREO DEL CALCULO DE  
RESERVAS EN EL SEGURO DE RENTAS  
POR ACCIDENTES DEL TRABAJO

JUAN BÉJAR,

Doctor en Ciencias Exactas y Actuario de la Asesoría  
Actuarial del Instituto Nacional de Previsión.

La doctrina del riesgo profesional fué introducida en España con la Ley de Accidentes del Trabajo de 30 de enero de 1900. Era una Ley de simple reparación, que imponía al patrono industrial la obligación de compensar el daño causado por el accidente mediante la entrega de un capital; pudiendo sustituir esta obligación por un seguro a favor del obrero, hecho a su costa, en una Entidad aseguradora debidamente constituida y aceptada por el Gobierno.

Más adelante, el Gobierno español ratificó el Convenio Internacional aprobado en Ginebra en 1925 sobre reparación de accidentes de trabajo, adquiriendo por este hecho el compromiso de pagar en forma de renta, a las víctimas del accidente o a sus derechohabientes, las indemnizaciones debidas en caso de muerte o de incapacidad permanente.

Para cumplir el compromiso internacional contraído se puso en vigor el llamado "Texto refundido de la legislación de accidentes del trabajo en la industria", según Ley de 4 de julio de 1932, y cuyo Reglamento es de fecha 31 de enero de 1933. Como consecuencia de esta legislación, todos los trabajadores comprendidos en la definición que da la Ley, se consideraban asegurados contra el riesgo de incapacidad permanente o muerte producida por accidente de trabajo. La obligación de asegurar a los trabajadores y abonar las primas correspondientes corre a cargo exclusivo de los patronos.

Más tarde, y para todos los accidentes producidos a partir de primero de enero de 1944, se elevó el importe de las prestaciones reconocidas en un principio.

El régimen financiero de este Seguro es el llamado de cobertura de capitales. Cuando un accidente produce una incapacidad permanente o la muerte de la víctima, la entidad aseguradora correspon-

diente debe ingresar en el Instituto Nacional de Previsión la prima única coste de la renta producida a favor del incapacitado o de los derechohabientes del obrero fallecido. En este aspecto, el Instituto funciona como una Caja de Pensiones; una vez recaudada la prima única, debe atender al abono de las pensiones correspondientes hasta el fallecimiento del pensionista o el cumplimiento de edad de los descendientes útiles. Las bases técnicas de este Seguro son las tablas C. R. y C. R. I., conmutadas al 3,5 por 100 de interés, y todas las operaciones actuariales a que da origen la gestión del mismo se hallan concentradas en la Asesoría Actuarial.

Como dijimos, el Seguro de Accidentes entra en vigor en el año 1933, y la primera pensión fué concedida con efecto de 3 de abril de 1933, habiendo tomado desde entonces hasta la fecha gran desarrollo, y como consecuencia del régimen financiero elegido de cobertura de capitales, es necesario calcular anualmente las reservas matemáticas correspondientes, cuyo impoite y detalle en 31 de diciembre último era el siguiente:

#### SEGURO DE ACCIDENTES DEL TRABAJO

*Reservas y números de rentas en 31 de diciembre de 1950*

GRUPOS	Reservas	Número de rentas
Incapacidad permanente parcial .....	314.169.287,43	13.764
Incapacidad permanente total .....	245.997.990,82	6.823
Incapacidad permanente absoluta .....	71.773.086,90	1.426
Grandes inválidos .....	12.217.855,56	107
Viuda .....	99.519.418,42	5.460
Viuda y un descendiente .....	116.335.642,81	3.158
Viuda y varios descendientes .....	186.655.794,46	3.729
Un descendiente .....	6.126.662,50	675
Dos descendientes .....	4.602.102,70	282
Más de dos descendientes .....	2.831.520,00	113
Viuda y un descendiente incapacitado .....	12.823.684,23	173
Viuda y dos descendientes incapacitados .....	156.541,20	4
Un descendiente incapacitado .....	4.220.429,88	87
Dos descendientes incapacitados .....	840.497,72	8
Un ascendiente .....	16.819.855,21	1.726
Dos ascendientes .....	16.929.159,34	856
TOTALES .....	1.112.019.529,18	38.391

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

La laboriosidad del cálculo de las Reservas Matemáticas es ya suficientemente conocida, y por esta razón, resulta bastante difícil dar por métodos científicos, y en poco tiempo, una cifra aproximada de las mismas, aunque sea a título de avance, hacer una comprobación aproximada del resultado obtenido mediante un cálculo riguroso, y, en resumen, estimar en breves días el importe total de las Reservas.

Estas dificultades nos hicieron pensar en hacer una aplicación de la moderna Teoría de Muestras al cálculo de Reservas y, en todo caso, juzgar la bondad del método seguido, ya que la cifra verdadera que vamos a estimar nos resulta conocida.

Nuestro deseo hubiera sido comprender en el estudio el conjunto total de rentas y haber estimado, por consiguiente, la cifra de 1.112.019.529,18. pero como los ficheros donde se tienen los datos de todos los rentistas son continuamente utilizados para fines administrativos, tal pretensión no resultaba nada fácil, y, por otra parte, una serie de circunstancias adversas han impedido tener los ficheros utilizables a estos efectos hasta primeros de mayo. Por estos motivos, y teniendo en cuenta los pocos días que nos quedaban hasta la inauguración del Congreso, decidimos acotar la extensión de nuestro problema y limitarnos a estimar las Reservas 314.169.287,43, que corresponden al grupo de rentistas por incapacidad permanente parcial, en total 13.764 rentistas. En términos vulgares, nos proponemos ver si es posible obtener una cifra aproximada de la indicada, deducida de las reservas de unos cuantos rentistas, sacados al azar del grupo total. En otras palabras, de la muestra que obtengamos calcularemos un número como estimación de la cifra verdadera, determinando a continuación el llamado error de muestreo; es decir, la diferencia máxima que puede existir entre la reserva verdadera y su estimación a un determinado nivel de probabilidad. Nosotros utilizaremos el 95 por 100. Por tanto, si los 314.169.287,43 difieren de su estimación en menos del error de muestreo, habrá sucedido un hecho de probabilidad 0,95, y en caso contrario, un suceso extraordinariamente raro de probabilidad 0,05. Cuanto mayor es la extensión de la muestra (número de elementos de la población estudiada), tanto menor es el error de muestreo; pero de la conjugación de estos

dos elementos depende que el método pueda tener aplicaciones prácticas. Desarrollar un caso concreto es el objeto del presente trabajo.

#### SITUACIÓN DE LOS DATOS.

Para comprender mejor el método seguido en nuestro trabajo, hemos creído conveniente indicar la disposición de los datos que vamos a manejar, es decir, de las unidades de muestreo, como diríamos técnicamente hablando.

Por cada rentista afecto de incapacidad permanente parcial existe una sola ficha donde consta la fecha de nacimiento, la pensión anual y otros datos de menor interés para nosotros. Todas las fichas de esta incapacidad, en lo sucesivo sólo nos referiremos a ellas, están clasificadas por años medios de nacimiento de los pensionistas correspondientes (1), y dentro de cada grupo, por números de expedientes de mayor a menor. Dicho número es el que se da al expediente abierto para examinar el derecho a la pensión del solicitante. No existiendo dos números iguales, el número del expediente identifica completamente una pensión.

Así, pues, nos encontramos el fichero ordenado por años medios, empezando en 1862 y terminando en 1935. Dentro de cada año medio tenemos, en primer lugar, las fichas con números de expediente más alto que corresponden a accidentes ocurridos recientemente, y, por lo tanto, con pensiones más elevadas, a consecuencia del aumento progresivo de los salarios. Al final, tenemos los números de expedientes más bajos, que son los accidentes ocurridos hace tiempo, muchos de ellos antes de primero de enero de 1944, y, por consiguiente, no sólo con un salario más pequeño que los anteriores, sino también con un porcentaje de renta inferior. En resumen, dentro de cada año medio, las pensiones tienen una marcada tendencia a descender.

#### MÉTODO DE MUESTREO.

Por la disposición de las unidades de muestreo, las fichas antes descritas, nos ha parecido más conveniente elegir el irrestrictamen-

---

(1) Se dice que una persona nació en 31 de diciembre del año medio  $x$ , cuando la fecha de nacimiento está comprendida entre julio del año  $x$  y junio del  $x + 1$ .

te aleatorio, pues aunque también hemos intentado otro método, tomando por estratos los años medios o grupos de éstos cuando el número de fichas fuera pequeño (con lo cual se hubiera dosificado la influencia de los mismos), lo hemos desechado por la mayor complejidad de sus cálculos.

#### CONSIDERACIONES TEÓRICAS.

Designemos por  $\tau$  el total de la población (en nuestro caso sabemos es 314.169.287,43 pesetas), por  $\sigma^2$  la varianza de la misma (desconocida por nosotros), y por  $v$  su número de elementos (13.764).

Sean en la muestra  $t$  el total de la misma (importe de las Reservas calculadas en la muestra),  $s^2$  la varianza y  $n$  la extensión de aquélla.

Como estimador de  $\tau$ , consideraremos (2) :

$$\hat{t} = \frac{v}{n} t$$

cuya media y varianza son :

$$E(\hat{t}) = \tau \quad D^2(\hat{t}) = v^2 \frac{v-n}{v-1} \frac{\sigma^2}{n} \quad [1]$$

Para estimar la varianza  $\sigma^2$  de la población, a partir de la muestra, haremos

$$\sigma^2 \simeq \frac{n}{n-1} s^2 \quad [2]$$

y operando a un 95 por 100 de probabilidad, la extensión de la muestra  $n$  (número de fichas que deben ser sacadas), es :

$$n = \frac{v}{1 + \frac{(v-1) E^2}{v^2 4 \sigma^2}} \quad [3]$$

estas condiciones, lo que la Teoría de Muestras nos permite afirmar donde  $E$  nos representa el error admisible fijado de antemano. En

---

(2) Véase E. Cansado: *Conferencias sobre muestreo estadístico*.

es que cuando la extensión de la muestra es  $n$  la probabilidad de que  $\tau$  esté comprendida en el intervalo  $(\hat{t} - E, \hat{t} + E)$  es un 95 por 100 supuesto conocido  $\sigma^2$ .

En nuestro caso,  $\sigma^2$  es desconocido, y, por eso, no podemos aplicar exactamente la conclusión anterior. Nuestro trabajo constará de dos partes: primero, hemos de estimar  $\sigma^2$  por medio de [2]; luego, con un error *a priori* admisible, determinaremos  $n$ , con [3], y después, volviendo a estimar  $\sigma^2$ , calculando  $\hat{t}$  y utilizando [1], determinaremos el intervalo de confianza  $(\hat{t} - E, \hat{t} + E)$ , en el cual debe estar contenido  $\tau$  con una probabilidad igual a 0,95.

#### TRABAJOS A PRIORI.

Primeramente hemos comenzado por numerar las  $\nu = 13.764$  fichas de que constaba la población estudiada, por el mismo orden que estaban en el fichero, comenzando por el 1 y terminando por el número anterior.

Nuestro primer propósito fué conjeturar  $\sigma^2$ , para lo cual se extrajeron al azar 81 fichas utilizando la tabla de números casuales de R. A. Fisher y F. Yates y la numeración descrita. De estas fichas se calcularon sus reservas, y para estimar  $\sigma^2$  se calculó primero

$$s^2 = 201.499.140,06,$$

y, por consiguiente, según [2]

$$\sigma^2 \simeq \frac{81}{80} s^2 = 204.017.879,31$$

que, sustituido en [3], nos permite calcular los distintos valones de  $n$  (número de fichas a extraer al azar), para varios tipos del error previamente aceptado  $E$ , y de una forma provisional, pues al final hemos de calcular el error del muestreo.

VALORES DE			
$n$	E	$n$	E
12.639	1 millón	2.055	8 millones
10.150	2 millones	1.676	9 "
7.642	3 "	1.390	10 "
5.678	4 "	1.169	11 "
4.267	5 "	996	12 "
3.274	6 "	858	13 "
2.567	7 "		

Esta primera parte no tiene otro sentido que el de una pequeña exploración; nos permite tener una idea del error máximo que vamos a tener que aceptar al 95 por 100 de probabilidad, con el número  $n$  de fichas extraídas, pero solamente después de terminada la operación del muestreo se podrá aquilatar con todo rigor el citado error máximo, que nos determina el intervalo de confianza. Esta forma de operar viene subordinada al hecho de ser  $\sigma^2$  desconocida, según ya habíamos indicado.

#### OBTENCIÓN DE LA MUESTRA.

De acuerdo con esta tabla de valores, hemos podido continuar el muestreo hasta completar 1.008 fichas, es decir, operando a base de una muestra de extensión  $n = 1.008$ , y admitiendo que la diferencia máxima entre los valores  $\tau$  y  $\hat{t}$  (determinado por la muestra), que después calcularemos al estimar nuevamente  $\sigma^2$ , sería aproximadamente de unos doce millones de pesetas.

De las 1.008 fichas extraídas al azar, se calcularon sus reservas, y el valor obtenido de  $\hat{t}$ , la suma de las mismas, fué de 22.824.442,74 pesetas.

Para tener una idea de la distribución de las reservas en la muestra insertamos la siguiente tabla, en la que aparecen aquéllas clasificadas por grupos de 5.000 pesetas.

GRUPOS	Frecuencias	GRUPOS	Frecuencias
500 a 5.500	58	60.501 a 65.500	10
5.501 a 10.500	174	65.501 a 70.500	6
10.501 a 15.500	186	70.501 a 75.500	4
15.501 a 20.500	135	75.501 a 80.500	—
20.501 a 25.500	106	80.501 a 85.500	—
25.501 a 30.500	97	85.501 a 90.500	1
30.501 a 35.500	71	90.501 a 95.500	2
35.501 a 40.500	51	95.501 a 100.500	—
40.501 a 45.500	47	100.501 a 105.500	1
45.501 a 50.500	22	105.501 a 110.500	1
50.501 a 55.500	19	110.501 a 115.500	1
55.501 a 60.500	16	TOTAL .....	1.008

#### TRABAJO A POSTERIORI.

Para encontrar el valor del estimador  $\hat{t}$ , habremos de multiplicar 22.824.442,74 pesetas por  $13.764/1.008 = 13,654761$ , que nos da por resultado 311.662.310,57. Esta cifra representa una estimación, es decir, un valor aproximado del total de las reservas calculadas para los rentistas por incapacidad permanente parcial, que sabíamos de antemano era 314.169.287,43. El error efectivamente cometido es de 2.506.976,86 pesetas, bastante pequeño, por cierto, si se considera el error relativo sobre la cifra encontrada, que es un 8 por 1.000 aproximadamente.

En la práctica, este error no se conocerá, pues la cifra verdadera será desconocida, y, por tanto, no queda más remedio que calcular el error máximo admisible a un determinado nivel de probabilidad, en nuestro caso el 95 por 100.

Al efecto, vemos que la varianza  $s^2$  de la muestra, calculada a partir del cuadro anterior, es 244.266.307, después de haber aplicado la corrección de Sheppard. Entonces, por [2], obtenemos la nueva estimación de  $\sigma^2$ , que es

$$\sigma^2 \simeq \frac{1\,008}{1.007} s^2 = 244.508.863$$

y por [1] la varianza del estimador  $\hat{t}$  será:

$$D^2(\hat{t}) = (13\,759)^2 \frac{12.751}{13.758} \frac{\sigma^2}{1.008} = 42.559.367.239.853$$

siendo el error de muestreo  $2D(\hat{t}) = 13.047.508$ .

En definitiva, lo que la Teoría de Muestras nos permite asegurar es que el importe de las reservas que tratamos de estimar debe estar comprendido en el intervalo 298.614.802 — 324.709.818, con un 95 por 100 de probabilidad, como efectivamente sucede.

Aun cuando en el caso presente el error verdaderamente cometido pudiera ser aceptable, sólo representa el 8 por 1.000 del valor encontrado para el estimador, no sucedería lo mismo si el importe total de reservas fuese desconocidos, en cuyo caso el error verdaderamente cometido también se ignoraría y únicamente podríamos asegurar que con un 95 por 100 de probabilidad sería inferior al 41 por 1.000. Ya en estas condiciones, no parece el resultado tan aceptable, sobre todo si se quiere hacer un experimento fino, con un error mucho más pequeño. Entonces, no quedaría más recurso que sacar un número de fichas mucho mayor, y ya el método podría carecer de interés práctico; así, por ejemplo, ya vimos anteriormente que para obtener un error aproximado de un millón de pesetas necesitamos algo más de 12.000 fichas.

La causa de necesitar muestras tan relativamente extensas para errores no muy pequeños, obedece a la gran dispersión que tienen las reservas, pues en el último cuadro se aprecia cómo varían desde el primer grupo de 500 a 5.500 hasta el último de 110.501 a 115.000. Estas grandes variaciones obedecen a tres causas: 1.<sup>a</sup>, la edad de los pensionistas, a mayor edad, menor reserva; 2.<sup>a</sup>, a los salarios gradualmente crecientes, y 3.<sup>a</sup>, a las dos clases de prestaciones reconocidas, según la fecha del accidente: los anteriores al primero de enero de 1944, un 25 por 100 del salario, y los posteriores, un 35 por 100.

Por estas razones, pensamos que con otro método, llamado estratificado, se podrían reducir los errores de muestreo con muestras de la misma extensión. En esencia, consiste en formar estratos o grupos

con las unidades de muestreo, con el fin de que en la muestra aparezcan representados todos los grupos. En nuestro caso, los grupos podrían ser los años de nacimiento, los salarios debidamente agrupados o la naturaleza de las prestaciones.

Esperamos que algún día podamos continuar con estos problemas, y los resultados que obtengamos ya serán dados a conocer; pues, a pesar de la modestia del presente trabajo, es indudable que entre los métodos de la Ciencia Actuarial se debe contar con esta teoría que tan fecundos resultados ha dado en la industria, en el estudio de mercados, en la confección de censos y en tantos otros como pudiéramos citar.

LA ENSEÑANZA DE LA PREVISION Y LA SEGURIDAD  
SOCIAL

LUIS JORDANA DE POZAS  
Director General del Instituto  
Nacional de Previsión

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

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

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

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

En el orden privado se traduce en el desarreglo de la conducta económica, en la desorientación ante las sugestivas sollicitaciones de los anuncios y de los agentes, en los engaños y fracasos que padecen muchas personas que, desde aquel momento, se convierten en escépticos o enemigos de la previsión. En el orden mercantil, esa falta de enseñanzas de la previsión es causa de dificultades para el recluta-

miento de personal apto por las grandes compañías y lleva consigo todos los peligros de la falta de tecnicismo en otras empresas. Socialmente, es la principal responsable de que tantas instituciones y asociaciones de socorros mutuos, de seguros agrícolas y personales, de ahorro simple o capitalizado procedan con un empirismo suicida, que limita extraordinariamente los beneficios que rinden a la sociedad, cuando no las convierte en nocivas y perturbadoras. Finalmente, en el orden de los Seguros Públicos los daños de la ignorancia de que hablo son todavía mayores. Frecuentemente significan el desbarajuste y la injusticia en cuanto a los derechos pasivos de los funcionarios públicos, los errores y constantes rectificaciones en los textos legales sobre la Seguridad Social, la dificultad de encontrar personas aptas para regir y administrar las instituciones de previsión, la quiebra o el desequilibrio financiero de estas entidades y las campañas infundadas, pero muy eficaces, para desacreditar o combatir los Seguros Sociales establecidos o proyectados. "Parece imposible—escribía ya en 1911 Anatole Weber—que la propagación de una de las nociones más indispensable para el individuo continúe reposando sobre una especie de apostolado vago y sin método."

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

En el primer aspecto son bien conocidas las obras de Maluquer, López Núñez, Marvá, Aznar, Jiménez, Posada, Leal, Lleó, Luño, Ruméu de Armas, Martí Bufill, Arnaldos y tantos otros, y la extraordinaria labor de divulgación y editorial llevada a cabo por el Instituto Nacional de Previsión, que pronto llegará al millar de títulos en el catálogo de sus publicaciones no periódicas.

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

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

"La educación primaria fomentará obligatoriamente la adquisición de los hábitos sociales necesarios para la convivencia humana.

Asimismo, mediante prácticas adecuadas, ejercitará a los alumnos en el ahorro, la previsión y el mutualismo.”

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

Esta Ley se cumple de un modo efectivo. Para su aplicación en lo referente a la previsión, existe una red de Juntas, dependientes de la Comisión Nacional de Mutualidades y Cotos Escolares, en el seno de las cuales cooperan el Magisterio Nacional y el Instituto Nacional de Previsión, bajo la dependencia del Ministerio de Educación.

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

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

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

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

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

Son varias las instituciones que tienen establecidos cursos de per-

feccionamiento de sus funcionarios o miembros y que conceden en ellos un lugar preeminente a los estudios de Previsión. Tal es el caso del Instituto Nacional de Previsión y del Sindicato Nacional del Seguro.

Pese a la indudable preocupación que reflejan por parte del legislador y de los Gobiernos los datos anteriores, la enseñanza de la Previsión en España deja mucho que desear, tanto desde el punto de vista del sistema, como del contenido de los diversos programas. Si nuestra información no peca de incompleta, la situación de los demás países no es mejor. Recientemente, en el orden internacional se vienen registrando interesantes manifestaciones de un plausible deseo de facilitar el intercambio de conocimientos y la formación técnica de los funcionarios técnicos y administrativos de los servicios e instituciones públicas de Previsión. Me refiero, principalmente, a los seminarios creados por la Organización Internacional del Trabajo y por otras entidades internacionales. Por ahora, sin embargo, tampoco puede hablarse de un plan completo de enseñanza de la Previsión.

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

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

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

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

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

En el orden internacional debería ser intensificada la organización de cursos sistemáticos y de seminarios de Previsión Social, así como el intercambio de funcionarios y expertos en Seguros Sociales; pero sería, además, muy conveniente que se establecieran temarios-tipo para la enseñanza de la previsión en sus diversos grados en países de análoga cultura. Es evidente que en este último caso se encuentran los países iberoamericanos, que podrían llegar incluso a tener textos de enseñanza valederos para todos ellos.

Por las anteriores consideraciones tengo el honor de proponer al Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social el siguiente proyecto de resolución:

“El Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social considera que la difusión, la perfección y la eficacia de los Seguros Sociales dependen en gran medida de la enseñanza de la previsión, y estima que, aun apreciando en todo su valor las interesantes experiencias y realizaciones de este género efectuadas en el orden interior y en el internacional, puede lograrse un importante progreso mediante la cooperación de las naciones iberoamericanas.

Recomienda a los países iberoamericanos:

a) Que procuren establecer o perfeccionar la enseñanza teórica y práctica de la previsión en las escuelas primarias, en los institutos o liceos secundarios y en las Universidades.

b) Que favorezcan la creación de enseñanzas especiales aplicadas a la Seguridad Social en las escuelas sociales o de servicio social y en los cursos de preparación, formación y perfeccionamiento de funcionarios de servicios o instituciones de previsión.

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

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

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

Madrid, mayo de 1951.

# LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ESCUELA

JOSÉ MARÍA HARO SALVADOR

Presidente de la Delegación Provincial y Consejo Asesor  
del Instituto Nacional de Previsión, Valencia (España).

Hemos tenido que convivir durante muchos años con la escuela española anterior y posterior al Glorioso Movimiento nacional. Pudimos apreciar antes de 1936 la tarea socialmente disolvente de muchas de las escuelas de España, en cuyos titulares fué imbuída la idea de que las revoluciones que no se reflejan en el régimen escolar están llamadas al fracaso y que la revolución que con apariencias de libertad y con realidades de sangre y lágrimas se intentó realizar en España antes de aquella fecha, tenía que hacerse en la escuela.

Vivimos entonces y seguimos viviendo ahora la realidad de la vida social española, desde nuestra atalaya de la jurisdicción laboral.

Hemos de dar gracias a Dios por el gran número de ejemplos admirables de virtud, de valor y de comprensión social que encontramos en no pocos productores obreros y empresarios de nuestra patria. Pero desgraciadamente no es éste el denominador común, sino que este denominador contiene menos tanto por ciento de esas virtudes y comprensión que de otros elementos que pueden ser factores de disolución social.

Desde esa atalaya hemos podido observar que todavía en nuestra Patria, como en otros lugares del mundo, se ha hecho notar reiteradamente por Sumos Pontífices (desde León XIII hasta Pío XII), todavía se da con frecuencia una gran desigualdad en la distribución de bienes materiales y de los bienes creados por el hombre. De una parte, algunos casos de extraordinaria riqueza; de otra parte, innumerables de solemnísima pobreza.

Asoma también con extraordinaria frecuencia un profundo egoísmo individualista y una consecuencia inevitable, una gran incompreensión del bien común.

La estimación subjetivista de lo social, de lo laboral, de todos

sus problemas, hace relevante una ausencia de sentido social, y produce una gran confusión de los conceptos de cada persona respecto al orden, a los bienes, a la justicia, a la dignidad del hombre.

Unase a ello una falta de profundidad en la necesaria y justa estimación de la escala de los valores; y un reflejo de esto, la propia valoración de las jerarquías laborales y de la formación profesional.

Todo ello a pesar del íntimo sentido jerárquico y del íntimo sentido moral y del no menos íntimo sentido de la dignidad que constituye como la esencia de nuestra personalidad. Pero que revela fisuras en nuestra formación social y quebraduras en la base de esa formación.

Estamos empeñados en nuestra Patria, desde hace dieciséis años, y también en otros lugares del mundo hispánico, en una alterna y decisiva revolución, con un profundo sentido social.

En España "renovando la tradición católica de justicia social y alto sentido humano que informó nuestra legislación del Imperio, para llevar a los españoles de una vez para siempre la Patria, el pan y la justicia" (Preámbulo del Fuero de Trabajo), para establecer la base de una justa y pacífica convivencia social que asegure la prosperidad de nuestro pueblo.

Ello supone la necesidad de un justo concepto de la sociedad y de sus elementos, en especial de su fundamento, el hombre, y del doble carácter individual, o mejor, personal y social de este hombre.

Ello supone la necesidad de garantizar las condiciones necesarias para el desenvolvimiento integral de la persona, que es condición necesaria para la realización de una integral y general reformatión de la sociedad pensada con un ideal social, realizable sobre un plano de una auténtica comunidad en donde el trabajo afirme su preeminencia, como ejercicio de las facultades intelectuales y manuales del hombre, según su personal vocación en orden al decoro y holgura de su vida y al mejor desarrollo de la economía nacional (El Fuero).

Sin personalidades bien formadas, no hay verdadera sociedad. Y el trabajo, "bajo cuya mirada la materia, como por magia, cambiará su forma" (Gualtt, Whiman), es una muestra de la potencia creadora de nuestra personalidad; es un deber que surge de la misma ley de la vida del hombre, que necesariamente es convertido en productor dentro de la ley social, y que ha de dar origen a todos los

bienes necesarios a este hombre para una vida moral, honesta, digna, no solamente suya, sino también de su familia, dándole derecho a los medios que le aseguren ese nivel.

No puede perderse de vista que, en efecto, partiendo de la consideración del trabajo humano y de los frutos de su trabajo y de la posible carencia de esos frutos cuando el trabajo falta, se llega a perfilar el propio concepto de la seguridad social.

Aunque, sin embargo, no pensemos que el trabajo es la meta misma de la vida del hombre y que sea la única causa o el único motivo de sus acciones.

No sólo de pan vive el hombre, ni está hecho en un pueblo bien abastecido. Ni podemos mantenernos en una mentalidad que nos conduzca a pensar que con la existencia de trabajo y de las Instituciones de la Seguridad Social está todo cubierto.

Ningún concepto de la sociedad, ninguna idea de las que modifican la sociedad, aun la del trabajo, puede acaparar al hombre y abarcarlo enteramente. La Seguridad Social es una meta que ha de conjugarse necesariamente por la libertad del hombre y con los derechos de la persona humana. La consideración del hombre se impone. El trabajo moderno ofrece particulares características de subdivisión, de calificación, de preparación, de ordenación; pero a menudo ofrece innumerables puntos de mortificación de la personalidad; a diferencia de los innumerables goces que, junto a esa mortificación suponía el trabajo artesano, en el que la personalidad manifestada en todas sus facetas podía crear, planear y ejecutar.

Corremos el riesgo de mortificar excesivamente esta personalidad con la subdivisión y mecanización, con una insoportable y forzosa organización en esta vida moderna más fácil a las exigencias de la producción que al respeto de la propia personalidad, a los postulados de la cantidad y del progreso más que a la iniciativa y al valer personal.

El ideal de la nueva sociedad ha de ser ciertamente infiltrado de cuanto arriba hemos dicho, pero su fundamento ha de ser el hombre en su recta concepción. El ciudadano de la sociedad futura ha de ser educado para ella. Y el hombre es educado en sentido estricto, cuando han sido desenvueltos íntegramente todos los gérmenes incubados en su naturaleza individual; y así se forma su personalidad; y sin personalidad bien formada, no hay verdadera sociedad.

La personalidad incluye la sociabilidad. Y la sociedad no es sino expresión de la inteligencia, de la libertad, de la acción de la persona de las nuevas generaciones que se esparcen socialmente en un conjunto de instituciones, como la familia, la nación, las instituciones sociales.

El ejercicio de la verdadera libertad del hombre es fruto de su acertada educación.

Y la educación es obra de la Escuela. No sólo de la Escuela, sino antes, y con mejor derecho, es obra de los padres, y de la Iglesia. Pero por la extraordinaria difusión alcanzada por la Escuela Popular gratuita, y en muchos lugares obligatoria, la Escuela es una palanca extraordinaria para la formación de la personalidad y de los pueblos. Tenemos un concepto preciso de la Escuela, de su ordenación y de sus fines educativos; aun sabiendo, como afirma Pío XI, "las buenas Escuelas no tanto son fruto de las buenas organizaciones como de los buenos Maestros".

No tenemos todavía un concepto tan claro y preciso de la Seguridad Social que lucha entre dos extremos: el que conduce a combatir de modo inmediato la indigencia de los grupos menos afortunados, y el que conduce a un sistema ideal de seguridad universal.

Pero en todo caso, entre uno y otro extremo, es necesario afirmar precisos, para alcanzar los fines de la Seguridad Social, que en todos los hombres hay un conjunto de claros y firmes conceptos acerca de su persona misma y de sus derechos, de su familia y de sus honores, de su trabajo y de sus frutos, de la sociedad en que vive y de sus medios de progreso, de la justicia social y sus posibles medios de realización, y todo ello con alto sentido ético que asienta de un modo sólo su bien claro sentido religioso.

Los problemas de reforma social son muy a menudo problemas de educación, pues la educación es un afortunado medio de reformar la sociedad, sin violentar la libertad. El primer gran don de la Escuela hacia la libertad es la formación como personas de sus componentes, desarrollando en ellos los talentos ocultos, que pueden ser muchos y muy útiles al bien común. La Escuela puede y debe dar una auténtica conciencia social, una justa valoración de la vida social. Por eso, cuando pensamos en esta egregia función de la Escuela, no podemos dejar de considerarla como un elemento indispensable para alcanzar las metas de la Seguridad Social.

La Escuela en sí misma es ya un efecto muy avanzado ciertamente, pero real, de la Seguridad Social, que ha garantizado la posibilidad de una instrucción, de una educación a la parte de la sociedad que se halla en edad escolar, que hace posible a las familias el cumplimiento de su deber de preparar a sus individuos para la vida social, para la vida del trabajo, para la vida de la producción. En el sistema de seguridad se podrían distinguir varios aspectos que corresponden a las varias necesidades fundamentales a que la Seguridad Social ha de atenderse, y entre ellos no puede menos que destacarse el de la instrucción y educación. Por eso la Escuela, en muchos lugares del mundo de hoy, es una gran avanzada de la Seguridad Social por la que todo el pueblo, que apenas puede aún disfrutar en ocasiones de otros bienes, puede ya disfrutar de ordinario de los bienes de la cultura. La Escuela, por otra parte, puede ser tenida como causa de la anhelada meta de la Seguridad Social, considerada en toda su extensión. Aspecto particular de la labor de la Escuela en la educación ha de ser la formación social y la educación cívica que prepara al ciudadano a tomar parte como actor, y aun como juez, en la vida del Estado. Clave de una pacífica vida social ha de ser la concepción sana, equilibrada, razonable en sus componentes, de lo que son la libertad y la autoridad, de sus necesidades, de la jerarquía de los valores, de la síntesis social que ellos forman. La idea de solidaridad y su adjunto sentido de responsabilidad, la cooperación indispensable y necesaria para la preparación profesional. La instauración de hábitos de disciplina y trabajo, el desenvolvimiento de la verdadera hermandad que señala el vértice de la sociabilidad en la fraternidad cristiana, han de ser promovidos en todos los elementos de la sociedad mediante esta avanzada de la seguridad social que es la educación en la Escuela. No es que queramos desviar el ideal escolar hasta el punto que el marxismo quiere hacerlo. No pensamos en la escuela del trabajo, por el trabajo y para el trabajo, sino en la Escuela del hombre, por el hombre y para el hombre; en la Escuela al servicio de la persona humana. El alumno, pese a la incitación de Pincovich y otros, no puede entenderse en la Escuela como un obrero—para comprender mejor así los intereses del proletariado y la lucha por la revolución social—; la Escuela no puede dejarse llevar por la mística del trabajo que busca el marxismo, por la mística de la felicidad material, sino por la mística del hombre entero y de sus ideales tras-

cendentes en toda la sociedad y más allá de la sociedad humana. Ciertamente la Escuela, en sus formas más avanzadas actuales, está volviendo a viejas costumbres que asemejan a la vida y a la acción, y, por consiguiente, su propia comunidad ha de asemejarse muchas veces a una comunidad de trabajo en la que el alumno tiene sus primeras experiencias sociales y extrafamiliares, y donde vive una vida práctica en germen de su futura vida social.

Pero ello no puede suponer una mimetización de la vida de los mayores, aunque sí la consideración de esa vida ha de ser necesariamente tenida en cuenta por todo buen educador.

En fin, la Escuela ha de cooperar a crear el ambiente necesario a la futura vida social y, por tanto, a la seguridad social; creará en los niños el sentido de previsión, el hábito del ahorro, la práctica mutualista y aseguradora, la costumbre de la mutua ayuda, el amor por el trabajo, la necesidad de la capacitación técnica para producir; desarrollará el espíritu de iniciativa, el sentido de solidaridad y de responsabilidad; mostrará el campo y los límites de la verdadera libertad y de la dignidad humanas. Y esto debe hacerse no sólo por la Escuela Popular, gratuita, sino por toda escuela, por la Escuela de todas las clases sociales, porque a todas las clases sociales es necesario llevar una educación ordenada para la futura vida social, para recibir, para cooperar o para practicar la Seguridad Social.

A todo hombre y en toda Escuela habrá de ofrecerse la posibilidad de andar estos tres caminos: *a)* posible formación técnica; *b)* preparación a nuevas posibilidades sociales; *c)* orientación profesional y orientación para una producción más abundante y más escogida.

Estas posibilidades insertarán al joven en su futuro mundo laboral, en los futuros engranajes de la seguridad social y le darán un concepto exacto de la misma, tanto en orden a su comportamiento en la sociedad como en orden al goce de los bienes y de los medios a que el sistema de la Seguridad Social tiende, tanto respecto de los necesarios a la vida como de los derechos y deberes inherentes a su personalidad humana, como del orden de justicia y de ambiente necesarios para la pacífica convivencia.

Por todo lo expuesto, estimamos la necesidad de que la Escuela sea también considerada desde los puntos de mira de la Seguridad

Social; de que la Escuela sea ayudada; concediéndole medios abundantes para el cumplimiento de su misión; de que sea perfeccionado el sistema por el cual se disminuya el daño de la inasistencia escolar.

Pero, además, estimamos también como indispensable que la sociedad mire con particular y delicado afecto al MAESTRO. Repetimos que las buenas Escuelas no tanto son frutos de los bienes organizados como de los buenos Maestros. Es necesario, por tanto, hacer recobrar al Maestro el reconocimiento de su alta fision, casi sacerdotal, de su altísima función que completa la labor de los padres, que realiza una misión indispensable de bien común, que prepara los futuros materiales para una justa constitución social, una pacífica vida social, una alegre realización de esa vida social.

#### POR ELLO ESTIMAMOS:

1.° Es necesario tener “la Escuela” en los sistemas de Seguridad Social, comprendiendo en ellas: *a)* la escuela primaria y sus instituciones per y post escolares; *b)* las escuelas de formación profesional y técnica en sus diversos grados y modalidades.

2.° Todo el sistema escolar debe procurar a sus alumnos, como parte de su educación, una formación social graduada que les disponga a una vida social, útil, pacífica, digna, humana.

3.° Los Maestros o educadores de estas Escuelas deberían ser también acogidos en los sistemas de Seguridad Social, en cuanto sea compatible con su calidad de funcionarios públicos, en su caso.

LA ENSEÑANZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
EN LAS UNIVERSIDADES

CÉSAR LANFRANCHI LANFRANCHI

Profesor Adjunto de Derecho del Trabajo y Previsión  
Social. Universidad Nacional de Córdoba (República  
Argentina).

Esta reunión de estudiosos de Iberoamérica convocada en Madrid señala indiscutiblemente la valoración y el dominio en el mundo de hoy de esa idea fuerza, la Seguridad Social, rectora de toda preocupación personal o colectiva tendiente hacia el bien común.

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

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

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

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

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

Pero cualquiera sea la evolución de la idea de Seguridad Social que señalemos, y cualesquiera sean los síntomas que los organismos internacionales valoren como prácticos o justos, lo cierto es—y ésta

es hoy nuestra preocupación—que idea y sistemas no llegan a los pueblos por la vía que nos parece lógica y necesaria: la de sus órganos de enseñanza específicos: la Escuela y la Universidad.

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

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

Conocemos desde ha tiempo el desarrollo que en España se ha intentado dar a la disciplina en las Escuelas Sociales, pero solamente en las Escuelas Sociales. Ello abona nuestra idea.

Creemos, pues, que es absolutamente necesario en la hora actual que este Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social se pronuncie por la institución de cátedras de Seguridad Social en todas las Universidades iberoamericanas, y el Comité Ejecutivo o el organismo que resulte de esta asamblea para realizar sus conclusiones, solicite la enseñanza de esta disciplina en las Facultades de Ciencias Jurídicas, Políticas o Económicas

Concluimos, además, como conveniente, y así lo pedimos al Congreso, se resuelva que los Catedráticos y especialistas de Derecho del Trabajo y Previsión Social y Política Social participes de esta reunión, constituyan un Comité que pueda considerar las experiencias e investigaciones personales y provea al organismo ejecutivo del Congreso de una comunicación con las “Bases” para la enseñanza universitaria de la Seguridad Social, que podrá acompañar a la sugerencia de creación de las cátedras en cada una de las Universidades iberoamericanas.

IMPORTANCIA DEL EMPLEO DE SISTEMAS  
EDUCATIVOS EN LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES

JULIO FIGUEROA FERNÁNDEZ

## I. SIGNIFICADO ECONÓMICO-SOCIAL DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO.

Si los objetivos de la Seguridad Social son los de proporcionar salud, bienestar y prosperidad al individuo, a la familia y a la colectividad (capacidad adquisitiva, remuneraciones adecuadas), necesariamente los accidentes del trabajo caen en el ámbito de aquellos problemas que la Seguridad Social cubre, por cuantos los accidentes de trabajo menoscaban el capital humano de la colectividad (incapacidades temporales, invalidez, muerte) y causan trastornos económicos que afectan las entrañas familiares, las utilidades industriales y la producción nacional de cada país.

Una apreciación nacional, válida para mi país, nos indica que cada año ocurren en Chile 150.000 accidentes del trabajo, de los cuales 1.000 hombres mueren, de cuatro a cinco mil quedan con incapacidades definitivas y cerca de 140.000 sufren incapacidades temporales. Con relación a la cifra de mortalidad, un obrero muere en Estados Unidos de Norteamérica a causa de accidentes del trabajo por cada 7.200 habitantes, contra uno por cada 3.400 en Chile; tenemos, en consecuencia, una cifra catastrófica de muertes por infortunios de trabajo, la que corresponderá a una población de 9.000.000 de habitantes, dentro de un grado proporcional en el desarrollo de la seguridad industrial. Si nuestra población es aproximadamente del orden de los seis millones de habitantes, nuestros accidentes mortales no debieran exceder la cifra de los 640 casos por año.

a) *Significado del accidente para el obrero.*

Desde el punto de vista del trabajador, el accidente de trabajo causa, entre otros, los daños que se anotan:

1.° Sufrimientos físicos como consecuencia de la lesión (intervenciones quirúrgicas, curaciones, postración prolongada en hospital, etc.).

2.° Sufrimientos morales, si el accidente causa trastornos en lo estético de su organismo.

3.° Lesiones morales para sus familiares.

4.° Pérdida de la capacidad de trabajo, parcial o total.

5.° Probabilidades de perder la vida.

6.° Pérdida inmediata de una parte apreciable del salario, por cuanto el subsidio ordinariamente es inferior al jornal o sueldo que disfruta el hombre que está en proceso de producción en la industria, etcétera.

b) *Daños que el accidente causa a la economía patronal.*

El proceso industrial se ve interferido por los accidentes de trabajo, así como las utilidades finales que pudieron preverse, a saber:

1.° Si, de acuerdo con Heinrich (1), por cada accidente que produce una lesión con incapacidad temporal de más de un día, ocurren 300 casos de accidentes sin lesión. Estos últimos accidentes, que muy a menudo pasan desapercibidos, causan ordinariamente pérdidas de tiempo, destrucción de materia prima, de herramientas, desperfectos de máquinas, etc., lo que constituye rubros del costo indirecto de todo accidente, como todos sabemos.

Si se recuerda, el costo directo de todo accidente es el que cubre el seguro (costos de asistencia médica, subsidios, pensiones, indemnizaciones).

En cambio, el costo indirecto es el que asume el patrón, sea como un daño emergente en la faena o un lucro cesante por los motivos que se anotan:

a) Pérdida de prima a causa del accidente, que en casos de catástrofes pueden ser cuantiosas.

---

(1) H. W. Heirich, *Manual de Seguridad del supervisor*, Safety Engineerin magazine, 75 Fulton Street N. Y. 7. N. Y. U. S. A.

b) Destrucción o deterioro de herramientas.

c) Desperfectos de máquinas-herramientas, que en caso de explosiones pueden significar hasta la destrucción de la industria (calderas).

d) Pérdidas de tiempo a causa del accidente, por parte de los compañeros de la víctima (mera curiosidad, ayuda, etc.), de los capataces en reorganizar el trabajo, de los gerentes en atenciones por encuestas administrativas, judiciales, etc.

e) Pérdidas por menor rendimiento del trabajador nuevo que reemplaza al accidentado, especializado, con antigüedad en la faena, cuya pericia no puede ser sustituida repentinamente, como quien pone una pieza de recambio a una máquina, que sigue operando normalmente.

f) Pérdidas o indemnizaciones que deben pagarse a terceros por falta de cumplimiento de contratos de entrega, notorio en los casos de industrias que trabajan unas en interdependencias de otras, que deben paralizar el trabajo cuando falta entrega de material, etc.

De acuerdo con estudios y valores afectados ordinariamente, el costo indirecto de todo accidente fluctúa entre cuatro o cinco veces el valor del costo directo. Como se sabe, el costo indirecto no es asegurable y lo paga irremisiblemente todo patrón como una contribución a la inseguridad de su medio industrial.

Tan sólo el rubro de días perdidos por accidentes de trabajo induce también a meditar sobre la trascendencia de este problema que afecta por igual a cada país. En efecto, en mi país se pierden a causa de accidentes de trabajo, aproximadamente 20.000.000 de jornadas de trabajo por año, lo que equivale a mantener inactivo un contingente de 57.000 obreros durante un año o mantener 54 industrias de poco más de 1.000 operarios cada una cerradas durante un año. En Estados Unidos de Norteamérica esta misma pérdida de tiempo a causa de accidente de trabajo, definitiva para la economía del país, se eleva a 230.000.000 de días de trabajo perdidos cada año.

Si la frecuencia de accidentes de trabajo, vigente en Estados Unidos de Norteamérica, pudiera ser válida para mi país, no perderíamos más de 8.400.000 días por año y habríamos economizado a la producción de mi país 11.600.000 jornadas útiles a la industria en lugar de perder 20.000.000. Por otra parte, nuestro número actual de días perdidos corresponde a un país de 13.000.000 de habitantes si

la frecuencia de Estados Unidos de Norteamérica fuera la misma y estamos tratando de reducir nuestro número de accidentes de trabajo. Esta es la política sustentada por la actual Dirección de la Caja de Accidentes del Trabajo de mi país.

Según estos antecedentes, hemos calculado para los patronos de nuestro país una pérdida del orden de los \$ 700.000.000 para cada año, por el rubro de costos indirectos que nadie les indemniza y que pone más en evidencia el aforismo que dice: a menor número de accidentes de trabajo, corresponde un menor tiempo perdido, mayor índice de producción y, por tanto, mayores utilidades, y por la inversa, a mayor inseguridad industrial ocurre mayor número de accidentes de trabajo, menor índice de producción y disminución de las utilidades patronales.

## 2.º TIPOS DE SOLUCIONES EMPLEADAS EN LA LUCHA CONTRA LOS ACCIDENTES DE TRABAJO.

A continuación, en forma muy somera, pasamos revista a ciertos tipos de reacciones o sistemas, en actual uso, para combatir el flagelo de los accidentes de trabajo, los cuales, a nuestro juicio, como así nos proponemos demostrarlo hasta ahora, no han enfocado el problema con criterio lógico para una solución más adecuada e integral.

### a) Promoción de la técnica de la seguridad industrial.

La seguridad industrial como técnica, hasta el presente, operando con hechos y fenómenos naturales aporta, ayuda y orienta con éxito en la preservación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Para esta técnica su principio básico ha sido el de estimar que no existe accidente sin una o más causas; conocer el mecanismo de producción del accidente del adulto o aprendiz significa poseer la clave tendiente a evitar su repetición. Un accidente sería la consecuencia puramente potestativa de una acción insegura o de condiciones inseguras o de una conjunción de aquélla con ésta o éstas.

Se llega así a los factores físicos y personales de todo accidente.

Se supone que las acciones humanas son las causantes de gran número de accidentes y lesiones en el trabajo. Es difícil establecer

la medida exacta o escala de valores que pudiera existir entre accidentes producidos por condiciones físicas de inseguridad y por acciones inseguras. Estudios sobre el particular indican un 87 por 100 de accidentes causados por condiciones inseguras, y un 78 por 100 por acciones inseguras (Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos de Norteamérica); otros acusan un 50 por 100 de accidentes producidos por condiciones inseguras y un 50 por 100 por acciones inseguras (Departamento del Trabajo Estados Unidos de Norteamérica). La disparidad aparente entre 87 y 78 por 100 se debe a que algunos accidentes son el producto de la influencia de ambos factores. En todo caso, un hecho evidente en lo que se refiere a que el buen acondicionamiento del medio ambiente de trabajo, rectificación de riesgos mecánicos, herramientas apropiadas, máquinas protegidas convenientemente, etc., constituyen una fase primaria en un plan de seguridad dirigido.

A continuación se señalan algunos rubros que se supone influyen también directa o indirectamente en la provocación de accidentes, a saber:

1.º Falta o defectuosa selección del personal. Ocupar obreros específicos, puede significar un peligro para el obrero o para otros inadaptados a la naturaleza de la faena o que padezcan de defectos que actúen cerca o en conexión con dicho obrero.

2.º Falta o inadecuada protección de transmisiones.

3.º Descuido o defectuosa protección de puntos de operación. Considerando como tal el lugar donde el material es conformado, modelado, cortado, esmerilado, desbastado o trabajado en cualquier forma por la máquina.

4.º Insuficiencia de espacio para el trabajo.

5.º Herramientas de mano inapropiadas, conservación, almacenamiento o reparación defectuosos.

6.º Escaleras, escalas, andamios, etc., defectuosos o inapropiados para el género de operación o trabajo.

7.º Iluminación o ventilación deficiente.

8.º Equipo eléctrico, cables eléctricos, etc., defectuosos o con fallas.

9.º Ascensores y montacargas inapropiados, mal controlados o defectuosos.

10. Falta o inadecuada protección visual o desestimación de su importancia.

11. Falta de una política efectiva y suficiente respecto de los gases, polvos, humos, neblinas, vapores, etc., producidos en las faenas.

12. Falta o inadecuados sistemas del transporte a mano del material.

13. Deficiencia en el mantenimiento de escalas, descansos, pisos, plataformas y barandas.

14. Descuido o inadecuado control de grúas y elevadores, cables, eslingas u otros dispositivos para levantar pesos.

15. Falta de vigilancia apropiada, reparación o inspección de calderas, locomóviles y en general de recipientes a presión.

16. Peligros de explosión de cuerpos volátiles o de otras sustancias peligrosas.

17. Falta o inadecuados métodos para aceitar las máquinas, detenerlas o ponerlas en movimiento.

18. Carencia e inadecuadas salidas de emergencia.

19. Mantenimiento inadecuado de carretillas, camionetas, automóviles, carros, etc.

20. Vestuario de trabajo inapropiado.

21. Elementos de protección personal insuficiente o defectuoso, etc.

Aparte de los factores que influyen en el siniestro que nos ocupa, también entran en su mecanismo de producción otros que no es del caso analizar aquí, como es por ejemplo la influencia de la fatiga, estudiado como se sabe desde 1905 por *Imbert* y más tarde por *Pieraccini* y otros, la que evidentemente constituye un estado que tiene especial influencia en ciertos accidentes. Como se sabe, otros autores discriminan entre causas exteriores (género de trabajo, modalidad de la operación, duración del trabajo nocturno, semana o sucesión de los días de labor, condiciones meteorológicas, grado hidrométrico, intensidad del trabajo, peligro profesional inherente a cada trabajo o cada fase de operación, el salario, etc.) De las individuales (origen racial del individuo, cultura profesional, residencia del sujeto, edad, años de trabajo especializado, constitución física, psicológica, endocrina, etc.)

Con el mismo propósito de allegar soluciones para la disminución o eliminación de los accidentes, se ha hecho también diferenciación

entre causas objetivas o aparentes y subjetivas; se ha estimado que estas últimas pueden ser de dos órdenes: inmediatas (desatención, fatiga, nervosidad, defectos del aparato motor, sensorial, etc., y mediatas (porque el sujeto estaba descuidado o nervioso). El estudio de las causas mediatas nos llevaría al conocimiento de los elementos que influyen en la pérdida típica del equilibrio efectivo que motiva la acción de inseguridad causante del accidente. Se citan casos de sujetos que sufrieron accidentes, no obstante poseer normales capacidades, aptitudes, conocimientos para el género de faena, lo que hubiera hecho suponer en ellos una habitual rapidez y buena reacción frente al peligro. (¿Qué problemas morales, familiares, sentimentales o económicos perturbaron la mente?)

b) La propaganda formal en la prevención.

En la lucha contra el flagelo de los accidentes se ha señalado el papel que le corresponde a la propaganda, la que ordinariamente encuadra en los siguientes tipos:

1.º Propaganda en que se destaca el principio de la relación causal (tipo de afiche, por ejemplo, en que se muestra un cable eléctrico en un lugar de tránsito a baja altura, sujeto transitando y luego tendido en el suelo);

2.º Sistema de la sugestividad, por ejemplo, afiche que muestra un frasco conteniendo una sustancia venenosa y una calavera en la etiqueta del frasco;

3.º Sistema de la rectitud y del error, según el cual se muestran la forma correcta e incorrecta de ejecutar una operación; y

4.º Sistema del orden y corrección, es decir, el que emplea carteles indicadores de peligros, colores aplicados a las máquinas, colores señalando los elementos contra incendio, trazado de calles en las fábricas para facilitar la movilización de personas, carros, objetos, etcétera.

Se ha subrayado la conveniencia de no crear con la propaganda ciertos peligros ignorados por muchos. En efecto, si las actitudes y manipulaciones corrientes en el trabajo llegan a ser generalmente automatizadas, una propaganda exageradamente aterradoradora puede influir en que se pierda ese automatismo, que en el tránsito hacia una mayor atención precisamente puede provocar el siniestro que se trata de evitar. Este es un hecho que puede verificarse fácilmente, ya que muchas perturbaciones que se constatan en las actividades nor-

males de trabajo son puramente el efecto del hecho de que un proceso que debía ejecutarse en forma automática fué perturbado por haberse hecho consciente por una propaganda terrorífica; la exacerbación de la consciencia del peligro aumenta el riesgo en la faena.

c) Influencia de la O. I. T. en la promoción de la Seguridad Industrial.

Para la prevención de los accidentes de trabajo del obrero, sea él adulto o aprendiz, se han formulado y divulgado numerosas soluciones contenidas en las convenciones y recomendaciones de la O. I. T., cuyo esfuerzo en favor de la prevención de los accidentes del trabajo ha logrado una elevada jerarquía. La O. I. T. puede decirse que es el organismo ideal para la promoción uniforme de las mejores ideas, sistemas o métodos en pro de la seguridad industrial, y estamos ciertos que su papel, día a día, habrá de ser más efectivo y práctico en el concierto de naciones.

Entre las convenciones y recomendaciones de la O. I. T. aprobadas en sus Conferencias y Congresos Regionales, anotamos las siguientes:

*Convención núm. 28.* Protección contra los accidentes de los trabajadores ocupados en la carga y descarga de los buques.

Se refiere al trabajo de carga y descarga en tierra o a bordo de las naves y a las medidas indispensables, a fin de evitar los accidentes. Condiciones de accesos de los trabajadores para ir y volver al barco, sea que el barco esté anclado cerca del muelle o lejos de él. Las legislaciones nacionales deberán tomar las precauciones indispensables para proteger a los trabajadores atendida la naturaleza especial del contacto o materias peligrosas para la salud o la vida, ya sea por su misma naturaleza o a causa del estado en que se encuentran en ese momento o cuando tienen que trabajar en los lugares en que se encuentren esas materias. (Convención revisada, vale al presente la núm. 32.)

*Recomendación núm. 4.* Protección de las mujeres y los niños contra el saturnismo. Trata de proteger la maternidad y buen desarrollo del niño mediante la prohibición a las mujeres y niños menores de dieciocho años en los trabajos que se enumeran, y las industrias en que se utilizan sales de plomo, sólo aceptar a esas personas

después de adoptar las medidas que se especifican (ventilación localizada, limpieza de herramientas y talleres, aviso a la autoridad de los casos de saturnismo, examen médico periódico, instalación de cuartos para guardar las ropas de calle, lavatorios, ropas protectoras especiales, prohibición de introducir bebidas o alimentos en los talleres). Se recomienda la sustitución de las sales solubles de plomo por otras no tóxicas.

*Recomendación núm. 5.* Creación de un servicio público de higiene.

*Recomendación núm. 6.* Prohibición del empleo del fósforo blanco.

*Recomendación núm. 31.* Prevención de accidentes de trabajo. Aquí se consideran como bases para el estudio de la prevención las siguientes :

- a) Investigación de las causas de los accidentes.
- b) Estudio comparativo de la estadística y sus leyes.
- c) Estimulación de la orientación y selección profesional.
- d) Comunicación a la O. I. T. de esos resultados de intercambio entre los organismos técnicos de los estudios de investigaciones hechas.
- e) Centralizar en cada país la estadística de accidentes.
- f) Los Estados deben obtener en esta tarea la colaboración de los patronos y de los trabajadores.
- g) Celebración, en cada industria que estudie el problema, de conferencias en que se discuta la frecuencia de los accidentes, medidas tomadas, resultados obtenidos y discusión de todas las proposiciones de mejoramiento. Se preconiza la organización de una entidad de seguridad (control sistemático de los establecimientos, máquinas, instalaciones, si los aparatos o dispositivos de seguridad se encuentran en estado y posición convenientes, explicación a los nuevos obreros, principalmente a los jóvenes, de los peligros en el trabajo; organización de primeros auxilios, fomento de las sugerencias de los trabajadores para la seguridad). Colaboración para la ayuda entre organizaciones patronales y obreras, nombramiento de Inspectores de seguridad a cargo de trabajadores, comités de seguridad en

los establecimientos (despertar en los trabajadores el interés para la prevención, mediante conferencias, publicaciones, proyecciones de cine, visitas a establecimientos comerciales o industriales y otros medios, exposiciones permanentes de seguridad, consejos e informaciones a los jefes de empresas, personal de dirección, trabajadores, estudiantes de ingeniería, escuelas técnicas y personas interesadas).

h) Establecer monografías sobre prevención de accidentes publicadas por el Estado; introducir en programas escolares lecciones de prudencia y post-escolares, nociones de prevención y primeros auxilios.

i) Organizar en las empresas la dación de los primeros auxilios por personas entrenadas o de especialistas en ciertos casos.

j) Las instituciones de accidentes (aseguradoras de accidentes) al fijar la prima deben tomar en cuenta las medidas de prevención introducidas a fin de estimular a los patronos en la práctica de la seguridad, adelantando capital si fuere necesario.

*Recomendación núm. 32.* Responsabilidad relativa a dispositivos de seguridad en las máquinas accionadas por fuerza mecánica. Se recomienda, que cada miembro prohíba la fabricación e instalación de máquinas accionadas por fuerza mecánica destinadas al territorio, si no están provistas de los dispositivos de seguridad exigidos. Todo equipo eléctrico que forme parte de la máquina, debe quedar también comprendido.

*Recomendación núm. 33.* Reciprocidad sobre medidas destinadas a la protección de los trabajadores de carga y descarga de buques. se parte de la base de que la protección se suele hacer en forma interesada, ya que se refiere sólo al personal propio. Como los reglamentos de esta materia pueden ser uniformes, la reciprocidad es recomendada en esta resolución.

*Recomendación núm. 34.* Consulta a las organizaciones profesionales para establecer reglamentos de seguridad de los trabajadores en la carga y descarga de buques. Se refiere a informes de las organizaciones patronales y obreras interesadas, respecto a los futuros reglamentos a dictarse. La consulta puede ser directa o mediante organismos mixtos, especiales, reconocidos a este efecto.

La recomendación núm. 31, es a nuestro juicio una de las más importantes sobre la materia que nos ocupa, sin embargo, es de notar, precisamente, por corresponder al tipo de Resolución carece de la fuerza de la Convención que puede ser ratificada, no obstante lleva en sí la fuerza moral de toda Resolución. Estimamos que en ciertos aspectos, la recomendación núm. 31 en nuestro tiempo contiene material para una convención o proyecto de convención, indicación que pudiera ser presentada, en su caso, por el Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Del análisis hecho hasta el momento y de los antecedentes exhibidos se desprende que las medidas propuestas para combatir el flagelo de los accidentes de trabajo, en su mayoría, abarcan soluciones para el hombre ya formado, como es el caso ordinario del obrero, sólo esporádicamente medidas de cuidado en favor de los aprendices, circunstancias precisas que caracterizan los sistemas o procedimientos usados en nuestro tiempo.

*Crítica.*—Los métodos o sistemas se refieren especialmente a medidas educativas parciales, carentes de integridad orgánica, uniformidad, continuidad o sistematización. No consideran al niño escolar obrero del mañana.

Todos los esfuerzos y energías gastados en pro de la seguridad industrial se han dirigido a temperamentos ya formados, sobre espíritus ya plasmados. El obrero adulto o el aprendiz que de la escuela pasa al taller, de faena en faena, de proceso en proceso de trabajo, inicia la formación de hábitos de trabajo que estima correctos, según la interpretación y calificación de la diversidad de fenómenos físicos o químicos que ocurren en su medio ambiente.

Falta, pues, entre la escuela y la fábrica el nexo, vinculación o conexión que prepare en forma didáctica las mentes de los niños y forma aquella personalidad caracterizada por la prudencia y la medida de los actos.

### 3.—LOS ACCIDENTES DE TRÁNSITO Y DOMÉSTICOS FORMAN UN PROBLEMA ÍNTIMAMENTE LIGADO A LOS ACCIDENTES DE TRABAJO.

Guardan conexión con los accidentes de trabajo aquellos ocurridos en la vía pública y en el hogar, que han sido hasta el presente un

tanto menospreciados por los técnicos, que tratan de allegar soluciones a los problemas sociales de nuestro tiempo.

La tendencia de la Seguridad Social precisamente es la de extender su campo de acción a la población, sea o no asalariada, cubrir los principales riesgos y otorgar las prestaciones necesarias para un mejor standard de vida. Es por estas consideraciones que debemos hacer aquí un breve planteamiento conjunto de los tres tipos de accidentes ya señalados (tránsito, hogar y trabajo), ya que ellos forman realmente un solo problema, que requiere soluciones uniformes. El enfoque conjunto de estos tres tipos de accidentes, por otra parte, facilita un conocimiento más profundo de su contenido y de sus elementos esenciales, determina la indivisibilidad del peligro que debe ser conjurado por medio de soluciones orgánicas y sistematizadas.

a) *Curiosa analogía en la frecuencia de accidentes de tránsito y domésticos.*

Es realmente sorprendente cómo la gente muere en su casa a causa de accidentes domésticos, casi con la misma frecuencia que por peligros de tránsito, causados por vehículos motorizados. En efecto, según cifras estadísticas para 1949, en Estados Unidos de Norteamérica fallecieron por accidentes domésticos 31.000 y fallecieron víctimas de vehículos motorizados 31.500. Cerca de 4.650.000 personas resultaron con lesiones ocurridas en el hogar. Una relación proporcional debe existir en los hogares de nuestros respectivos países, ya que las actuales condiciones de vida son hoy por hoy muy semejantes.

¿En qué parte de alguna ciudad de nuestros respectivos países no existe uno o alguno de los elementos, sustancias o peligros que se anotan a continuación?

Fósforos (peligro de fuego e incendio), agua hirviendo (peligro de quemaduras), escaleras o escalas (peligro de lesiones por caídas), faenas de transporte de objetos (lesiones por caídas, cortaduras, choques contra objetos), gases venenosos (gas de alumbrado, CO en garajes cerrados), objetos cortantes (cuchillos, navajas), objetos punzantes (clavos), armas de fuego (pistolas, revólveres), herramientas de mano de las más variadas y peligrosas (martillos, tijeras, punzones, etc.), agujas, crochets, vidrios, medicinas como yodo, alcohol, nitrato de plata, carburo, baterías, ácidos, alambres eléctricos, en-

chufes, zoquetes, lámparas, juguetes con ruedas, automóviles, camiones, objetos cilíndricos en el suelo, hoyos en los pisos, en el suelo pozos, norias, acequias, ríos, canales, tinas de baño, etc.

Según la estadística citada con anterioridad, el orden de procedencia de los tres tipos de accidentes que nos ocupan es el siguiente:

1. \*Accidentes domésticos: 4.650.000.
2. Accidentes de trabajo: 1.850.000.
3. Accidentes de tránsito: 1.135.000 (1949).

Si aplicamos los principios generales de seguridad industrial (todo accidente tiene una causa real y específica, la que, conocida a tiempo, puede ser suprimida o neutralizada, evitando el accidente y el daño), llegamos a la conclusión de que en la misma forma en que actuamos para prevenir los accidentes de trabajo, podemos hacerlo para prevenir los riesgos domésticos y de tránsito. Es decir, la triple naturaleza de riesgos tiene un común denominador clave: la inseguridad (acciones y condiciones de inseguridad).

Si el niño de hoy, obrero del mañana, pudiera recibir una adecuada formación mental, si por los medios pedagógicos más eficientes en forma progresiva comienza a recibir paulatinamente, sin caer en la acción terrorífica que pudiera predisponer al siniestro, cierta información sobre el mundo y la naturaleza de las cosas que comienzan a rodearlo de los peligros, a los que poco a poco se va viendo expuesto desde la cuna, a través de sus primeros pasos en el hogar, luego en la calle, en la escuela, etc. Si esta educación informativa sistemática, va siendo conectada con los programas educacionales pertinentes, estaríamos influyendo en las cualidades profundas de la mentalidad del ser, favoreciendo la formación de hábitos necesarios para la autodefensa de la persona, cualquiera que sea el lugar en que actúe en el futuro.

En otras palabras, la tarea de defender al trabajador contra los peligros de la industria es incompleta y poco eficiente, sin una previa preparación sostenida sistemáticamente en favor de la seguridad personal desde los primeros años de la vida, en el hogar, en la escuela. Es necesario ir a la edad esencialmente plástica del ser para realizar el propósito de formar una sólida base en los hábitos de seguridad personal, los cuales vienen a ser una expresión concreta de la conciencia y la responsabilidad bien cultivadas.

El rol que corresponde a las diversas ramas de los poderes públicos vinculados al problema que nos ocupa (Ministerios de Trabajo, Salubridad y Educación) podría definirse en los siguientes términos:

Procurar las informaciones, recopilarlas en forma didáctica, distribuir las en los centros más apropiados para formar los hábitos y las actitudes necesarias para que el individuo asuma desde temprano la responsabilidad de sí mismo, guardándose con prudencia de todos los riesgos que lo rodean, penetrando a la más temprana edad en el conocimiento de la relación causal, a fin de desterrar la falsa idea del fatalismo y de la temeridad, falso concepto de hombría, tan comunes en nuestros pueblos.

Lo anterior no sólo significa seguridad en el presente, sino que significa contribuir con precisión a la seguridad estabilizada para el hombre del mañana, que en un mundo nuevo debe ser forjado de un modo también nuevo.

#### 4.—BASES PARA LA FORMACIÓN DE UN PLAN DE ACCIÓN PRO SEGURIDAD PERSONAL.

Para promover el cumplimiento de los objetivos que aquí se proponen es necesario adaptar técnicamente los medios que aparecen aquí sugeridos, para elaborar de esta manera un plan de acción a fin de contribuir eficientemente en esta campaña.

La adaptación de estas bases deberá hacerse considerando especialmente las diferencias de edad, el grado de madurez y los intereses propios de los alumnos, los recursos pedagógicos, materiales y humanos, las oportunidades que presentan los programas escolares en las diversas asignaturas, el tipo de riesgos que amenacen la seguridad personal en la localidad, pueblo, ciudad o nación y los recursos que puede ofrecer el medio específico en que se actúe.

Por lo que respecta a los establecimientos educacionales, los objetivos serían los siguientes:

- 1.° Formación y afianzamiento de los hábitos de seguridad o conciencia de la seguridad.
- 2.° Informaciones necesarias para orientar a los alumnos frente a las normas, leyes, reglamentos y disposiciones que deben respec-

tarse siempre en favor de la seguridad propia y ajena en el hogar, en la vía pública, en la escuela o liceo y en el lugar de trabajo.

3.º Valorizaciones de las actitudes de responsabilidad social que deben asumirse frente a los que carecen de hábitos, conocimientos y experiencia necesarios para defender su propia seguridad personal.

4.º Destacar intencionalmente dentro de los programas de estudios el tratamiento de contenidos y actividades que tienden a robustecer los hábitos de seguridad personal, especialmente en las asignaturas de puericultura, biología, trabajos manuales, química, física, educación física, higiene, etc.

5.º Organizar equipos de alumnos mayores para colaborar en la vigilancia, protección y enseñanza de los alumnos menores que carecen de experiencia y hábitos de seguridad personal.

6.º Reunir a los alumnos en asambleas o sesiones que tengan por objeto explicar, comentar y discutir en torno a los materiales de propaganda que emplee esta campaña y sus contenidos.

7.º Visitar organismos y servicios encargados de velar por la seguridad en fábricas, ciudades, regiones, etc.

8.º Visitar fábricas para observar las medidas preventivas contra accidentes, las disposiciones sobre seguridad y otros medios que se refieran a este problema.

9.º Leer o comentar leyes, reglamentos y disposiciones sobre seguridad personal, tránsito público, accidentes de trabajo, etc.

10. Comentar y discutir los problemas de alcance social, económico y cultural que se derivan de las preocupaciones por la seguridad personal en el trabajo, en el hogar y en la vía pública.

11. Confeccionar con los alumnos gráficos que ilustren aspectos importantes de este problema y den a conocer datos estadísticos demostrativos.

12. Organizar concursos de afiches que sirvan para la propaganda de esta campaña de bien público.

13. Organizar concursos literarios a base de temas adecuados.

14. Propiciar o dar charla a los centros de padres, de ex alumnos y a las escuelas de adultos, con el fin de formar con conciencia sobre el problema y de obtener la colaboración de los adultos en los propósitos del establecimiento.

15. Estudiar, discutir y proponer las medidas inmediatas que

deben adoptarse para proteger la seguridad personal de los alumnos dentro de la escuela, en la calle y en el hogar.

16. Coordinar las actividades de diversas instituciones filantrópicas en beneficio de esta campaña (clubs de leones, rotarios, clubs deportivos, academias de arte, cooperativas escolares, etc.).

Como recursos podría contarse con los programas de estudios de la educación primaria, media, técnica y superior o universitaria; las clases habituales de cualquier naturaleza también constituyen otro recurso, igual que los siguientes:

- a) Consejos de profesores, reuniones de padres, asambleas de alumnos, conversaciones, charlas y conferencias.
- b) Artículos, crónicas, ilustraciones de diarios, revistas y periódicos.
- c) Servicios públicos, instituciones de Seguridad Social, fábricas, otros establecimientos, funcionarios, médicos, etc.
- d) Reglamentos, leyes, disposiciones y otros recursos legales.
- e) Instalaciones de los establecimientos escolares: locales, dependencias, talleres, maquinarias, herramientas, etc.
- f) Album de la seguridad, etc.

La eficacia de los procedimientos en esta campaña se basa en la adopción de una actitud permanente de alerta por parte de las personas que van a asumir la responsabilidad de ella, sean profesores, funcionarios, etc., al objeto de promover sistemáticamente la formación de hábitos y actitudes personales de responsabilidad en cada individuo. Una campaña que apenas alcance a impresionar transitoriamente a los alumnos y los recursos dirigidos tan sólo a atemorizar, como ya lo hemos representado en otra oportunidad, no podrá conseguir nunca los resultados que se esperan de esta nueva tendencia. Los efectos duraderos y de valor sólo se obtendrán por medio de recursos inteligentes, sistematizados, pedagógicos, adecuados a la edad y a la madurez de los educandos inspirados por una auténtica sensibilidad social de parte de los educadores.

El material, impresos o folletos a usar en esta campaña debe ser uniforme para el tipo de alumnos al que se destine. Debe ser preparado con amplitud y extensión, evitar vaguedades y vacíos, facilitando así la tarea del maestro, lo que, por otra parte, contribuye a uniformar el tipo de lecciones sin incurrir en interpretaciones fuera del tema central que con la campaña se persigue.

*Educación primaria y primeros grados de la media.*—Dentro de los diversos tipos de impresos pueden considerarse folletos o una serie de cuadros ilustrativos, en cuya confección se respeten bases aceptadas internacionalmente para los establecimientos de educación primaria y primeros cursos de educación media. La intención de estos contenidos es procurar al profesor que emplea dicho material algunas ideas de las cuales podrá valerse para comentar a sus alumnos, plantearles problemas, sugerirles temas de composiciones, etc. No se trata de transmitir los contenidos en la misma forma en que aparecen materialmente impresos, ni de leerlos simplemente ante grupos de alumnos. Lo importante es que el profesor, de la lectura de ellos, aproveche lo esencial y adapte convenientemente a la mentalidad de sus alumnos los temas a que den motivo los diversos casos ilustrados que puedan desarrollarse en torno a este material.

*Escuelas vocacionales, aprendices, etc.*—Un folleto sobre prevención de accidentes de trabajo puede servir a los cursos superiores de enseñanza media y en los establecimientos de enseñanza especial, escuelas y grados vocacionales, escuelas industriales, técnicas femeninas, de artesanos, etc. También puede servir o ser obsequiados a los aprendices de los establecimientos industriales. El uso de este folleto en los establecimientos educacionales deberá hacerse de acuerdo con los mismos principios fundamentales ya expresados. En el folleto se presentarán algunos problemas concretos en relación con la seguridad personal en el trabajo y cada uno de ellos deberá ser motivo de comentarios, discusiones, formulación de normas a respetar, planteamientos de problemas inmediatos a solucionar, críticas de malos hábitos observados y necesidad de corregirlos, etc.

*Escuelas técnicas superiores.*—Respecto a los alumnos de escuelas mineras, agrícolas, industriales y de ciertas carreras universitarias, tales como ingeniería, arquitectura, etc., estimamos que el conocimiento de la técnica de la seguridad es esencial. No es admisible que los futuros rectores de la industria, minería, agricultura, etc., de cada país, que van a tener bajo su control, dirección y responsabilidad masas de trabajadores y procesos de producción, puedan carecer de la cultura técnica relativa a la seguridad industrial.

Los estudios de prevención de accidentes para estos tipos de es-

cuelas deben guardar la correspondencia relativa a la jerarquía de la mentalidad e interés que en este caso deben tener los alumnos. Con tal efecto deberán ser revisados los programas de estudios a fin de que en los ramos pertinentes se consulten nociones más profundas sobre la técnica de la seguridad industrial.

Entre las materias generales que debieran consultarse señalamos las siguientes:

1. Iniciación del movimiento de la seguridad en el mundo.
  - a) Lesiones antes de la era industrial y durante la misma.
  - b) Las fuentes de energías y su influencia en el aumento de las lesiones.
  - c) Acciones y condiciones de inseguridad.
  - d) El advenimiento de un mayor número de asalariados y las leyes sociales de proyección de los mismos.
  - e) Los costos directos e indirectos de los accidentes, su conexión con la producción nacional, el cuidado del capital humano de cada país y sus relaciones con la Seguridad Social.
  - f) Legislaciones principales de protección del obrero.
2. La seguridad industrial en cada país.
  - a) Número de accidentes y su costo.
  - b) Función de las técnicas en la seguridad.
  - c) La estadística de accidentes: índices internacionales de frecuencia, de gravedad.
3. Estudio de los accidentes y sus causas.
4. Normas de inspección de faenas.
5. Protección de máquinas.
  - a) Objeto de las protecciones.
  - b) Qué se protege.
  - c) Por qué se protege.
  - d) Requisitos de las protecciones.
  - c) Fabricación de las protecciones.
6. Protección de transmisiones, esmeriladoras, tornos, cepillos, fresadoras, taladro, guillotina, sierra circular, sierra pendular, cepilladora, canteadora, cierra hinchas; herramientas de mano, su uso, preparación y conservación.

Política sobre acondicionamiento de locales, así como diferentes temas sobre los principales tipos de problemas que surgen de la enu-

meración que hemos hecho en las páginas 78 y 79 de este trabajo. (Veintitrés casos.)

A lo anterior es necesario agregar un conocimiento general de las prescripciones más elementales contenidas en las leyes, reglamentos y ordenanzas de seguridad industrial para la prevención de accidentes en las minas, higiene industrial de cada país y de todos aquellos principios o materias útiles a los fines ya indicados.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones de este trabajo ya han sido expuestas en el curso del mismo.

Con todo, podríamos decir que del análisis hecho sobre el significado económico, moral y social de los accidentes de trabajo queda de manifiesto su carácter de problema nacional para cada país, en cuanto afecta a grandes sectores de población, la producción en sus diferentes fases, sea ella fabril, minera, agrícola, etc.

Los daños causados a la riqueza de la nación son explicados por la naturaleza de los costos directos e indirectos: a mayor número de accidentes de trabajo ocurre una disminución de los índices de producción y, por tanto, un decrecimiento de las utilidades, y viceversa. De aquí resulta que los costos indirectos de todo accidente son el tributo irremisible que el patrón paga a la inseguridad de su medio ambiente industrial.

También se dejó en evidencia el perjuicio que causa todo accidente al trabajador, en cuanto todo infortunio causa sufrimientos físicos, morales, invalidez, pérdida de parte del salario y la muerte en el caso más desfavorable.

A continuación examinamos las diversas formas o soluciones empleadas para combatir el flagelo de los accidentes de trabajo, entre las que citamos la promoción de la técnica de la seguridad industrial, los métodos de difusión o propaganda, la labor encomiástica de la O. I. T. a través de sus congresos, conferencias, convenciones, recomendaciones, publicaciones, etc.

Posteriormente conectamos el problema de los accidentes de trabajo y sus soluciones (todas ellas dadas para el hombre adulto, excepcionalmente para el aprendiz), con el problema de los accidentes de tránsito y del hogar, cuya gravedad es manifiesta. Los tres tipos de

problemas tienen entre sí un nexo común: desconocimiento elemental de ciertos peligros, temeridad, concepto errado del fatalismo en los fenómenos, falta de hábitos de prudencia y de orden y en general existencia de acciones y condiciones de inseguridad.

Dejamos establecido que las soluciones aportadas tendían a modificar la mentalidad ya formada del obrero adulto, por lo que los resultados no pueden ser lo suficientemente positivos en lo que respecta a prevenir los accidentes de trabajo.

Si partimos de la base de que estos tres tipos de problemas, todos los cuales caen en el campo de la Seguridad Social, deben ser tratados con criterio más racional, por medio de soluciones orgánicas y nacionales, debemos concluir en el sentido de que una solución sería debe consultar la formación de hábitos de seguridad, poco a poco llegar a la creación de una conciencia de la seguridad para la defensa del ser contra los peligros de accidentes de tránsito en el hogar y más tarde en el trabajo.

Con tal efecto, y por las consideraciones ya enunciadas, para llegar a la formación de esos hábitos de seguridad, de esa conciencia de la seguridad, proponemos la modificación de los programas escolares en todos los grados, sean primeras letras o escuelas medias, industriales, mineras, agrícolas, universitarias, etc., con el objeto de introducir en dichos programas, desde las nociones más elementales de prevención de accidentes, hasta las más evolucionadas soluciones técnicas de nuestro tiempo, para las escuelas universitarias y técnicas superiores, vinculándolas con las materias propias de cada ramo y en cada oportunidad, dejando de manifiesto la interrelación de causa a efecto que en todo accidente existe, análisis y conocimiento que lleva a la prudencia y defensa de nuestra integridad personal, con lo cual evitamos los cuantiosos daños materiales y morales que la sociedad sufre con los accidentes domésticos, de tránsito y del trabajo.

Una Comisión de no más de diez personas, educadores, técnicos en seguridad industrial, etc., debiera ser designada en cada país por conducto del Ministerio de Trabajo, Salubridad y de Educación para que, en un plazo prudencial, proponga a las más altas autoridades un proyecto que consulte las bases y sugerencias para modificar los programas escolares, con el propósito de ir a la formación, lo repetimos, de hábitos de seguridad o conciencia de la seguridad para la defensa del ser.

CREACION DE UN ORGANISMO QUE CENTRALICE LA  
INFORMACION RESPECTO DE LOS PROBLEMAS DE  
CONDUCTA DE LOS NIÑOS ESCOLARES Y SU  
TRATAMIENTO EN IBEROAMERICA

AMALIA LUCAS DE RADAELLI

Del Ministerio de Educación de la provincia  
de Buenos Aires (Dirección de Psicología  
Educativa).

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN.

El Congreso, considerando la gravedad e importancia que para la seguridad social representan los problemas de conducta de los niños escolares,

## RESUELVE:

1.º Crear un organismo iberoamericano que centralice la información respecto de los problemas de los niños escolares en España y en los países de América.

2.º Dicho organismo puede ser una entidad independiente o bien una sección de una entidad en funcionamiento o a crearse, dedicada a los problemas de la psicología y de la educación.

3.º El organismo central aludido tendrá, además, la misión de intercambiar resultados y experiencias entre los centros de estudio y tratamiento de estos problemas.

Abril de 1951.

UNIFICACION DE LOS PLANES DE ESTUDIOS DE  
VISITADORAS SOCIALES

ANA MARÍA MONDOR

UNIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ESTUDIOS DE VISITADORAS SOCIALES.

El I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social resuelve:

Propiciar por los medios que se estime convenientes la armonización y, en lo posible, la unificación de los planes de estudio vigentes en los países iberoamericanos para obtener título de Visitadora Social.

RECOMENDACION DE LA JUNTA CENTRAL DE LOS  
COLEGIOS DE GRADUADOS SOCIALES DE ESPAÑA

S. SALVADOR SANFULGENCIO NIETO

La Junta Central de los Colegios de Graduados Sociales de España tiene el honor de someter a la consideración del I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, atendiendo al ruego expresado por la II Asamblea Nacional de Graduados Sociales de España, la Recomendación aprobada por unanimidad en dicha Asamblea en sesión celebrada el día 12 de mayo del año en curso, que dice así:

#### RECOMENDACIÓN.

Después de haber decidido la Comisión quinta de la II Asamblea Nacional de Graduados Sociales de España, de acuerdo con la Comisión tercera, diversas Conclusiones relativas a la función del técnico medio profesional y como un medio eficaz para la realización de las mismas;

Después de haber decidido que esta proposición revista la forma de una recomendación;

Considerando: Que las Escuelas Sociales de España cuentan con más de veinticinco años de existencia, capacitando y formando a técnicos en Ciencias Sociales, que con el nombre de Graduados Sociales actúan en el amplio campo de lo social con el título oficial expedido por el Estado español;

Considerando: Que su especialización les ha permitido desempeñar entre otras diversas funciones cargos en los distintos organismos parastatales y corporativos, en los que es necesaria una técnica social;

Considerando: Que su formación cultural les permite asimismo la organización de cursillos y conferencias, asesoramientos en materia social, etc.;

Considerando: Que la hasta ahora Asociación de Graduados Sociales de España ha demostrado patentemente el espíritu que la anima, habiendo celebrado dos Asambleas Nacionales, en las que han elevado a los Poderes públicos peticiones científicamente razonadas sobre diversos puntos de carácter social;

Considerando: Que los Graduados Sociales de España pueden aportar su cultura en prestigio de nuestra Patria y del mundo iberoamericano, en la que ha de ser común tarea de todos llevar la justicia social hasta los más apartados rincones de la Hispanidad y del orbe entero;

Considerando: Que las condiciones de pericia y conocimientos profesionales de los Graduados Sociales españoles por los estudios realizados en las Escuelas Sociales como elementos conexos con otras actividades de la seguridad social preceden y actúan superando lo preceptuado en la recomendación adoptada con fecha 12 de mayo de 1945, en la XXVI reunión de Filadelfia, celebrada por la Conferencia General de la Oficina Internacional de Trabajo,

La Junta Central de los Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España eleva al I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social la siguiente recomendación:

#### PRINCIPIOS DE ORIENTACIÓN.

1.º La resolución de los problemas sociales, independientemente de la acción de los Poderes públicos, requiere la participación activa del técnico social en sus diversas manifestaciones.

2.º La capacitación técnica y humanística del técnico social debe ser asequible al mayor número posible de personas, al objeto de que éstas puedan, entre otras funciones, ser elementos de colaboración eficaz en la labor de los diversos Gobiernos, coadyuvando en sus

tareas, a la vez que realizan su apostolado social entre los diferentes grupos y clases.

3.° Los medios e instrumentos de que se valen los técnicos sociales para su formación, así como el conocimiento recíproco de aquéllos, se considera altamente pausable y deben fomentarse las relaciones e intercambios entre las Asociaciones que agrupen a los mencionados técnicos.

#### MEDIOS PARA SU CONTACTO Y CONOCIMIENTO MUTUO.

4.° Proponer a las distintas representaciones asistentes al I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social la creación de una Asociación Iberoamericana de Técnicos Profesionales Sociales.

5.° Una vez constituida dicha Asociación, un Consejo Social iberoamericano, compuesto por los representantes que se designasen, se encargaría de llevar a efecto:

a) El intercambio de Graduados Sociales, funcionarios de organismos parastatales, con otros funcionarios de los países iberoamericanos durante un período máximo de un año de estancia en los respectivos países.

b) La constitución de Grupos de Estudios, compuestos por técnicos y Graduados Sociales, respectivamente, de Iberoamérica y España, para que conozcan los problemas sociales de estos varios Estados.

c) Intercambios sobre las soluciones más viables a los problemas citados y coordinación de los esfuerzos de la Junta Central de Graduados Sociales de España y las similares iberoamericanas para el más perfecto conocimiento de los sistemas de Seguridad Social de estas naciones y de las cuestiones sociales en general.

d) La aportación y el concurso de los Seminarios de Estudios Sociales de Iberoamérica y demás entidades similares y el establecimiento de un programa de conferencias, cuya duración podría ser, como mínimo, de un mes, para la formación del personal administrativo de los diversos organismos parastatales de los respectivos Estados.

## OFRECIMIENTO DE LA JUNTA CENTRAL DE GRADUADOS

6.º La Junta Central del Colegio de Graduados Sociales de España ofrece al Comité Interamericano de Seguridad Social la más amplia colaboración en todo el ámbito de la materia social, así como la publicación y entrega de listas de técnicos y Graduados Sociales entre el Colegio Central y las correspondientes del mundo iberoamericano para cuanto hace referencia a la asistencia social y demás puntos y aspectos de carácter social.

7.º También ofrece intercambios culturales de estudiantes y becarios, establecimiento de relaciones entre la Junta Central de los Colegios Graduados Sociales de España y los diversos Seminarios, Institutos y Escuelas de Estudios Sociales y demás entidades similares de dichos países, para lo que la mentada Junta Central de Graduados Sociales dispondría en España de internados para tales estudios, así como de la constitución de una escuela de invierno, que funcionaría en Madrid, durante el tiempo que se determinase, con la colaboración de los colegios de distritos que, mediante la aportación de los organismos provinciales y municipales, proporcionarían los viajes de estudios a las respectivas provincias, a fin de visitar los centros fabriles, industriales y artesanos de las mismas y cuanto de más importante exista desde el punto de vista de lo social.

Madrid, 14 de mayo de 1951.

CONEXION DE TRES POLITICAS  
I. SEGURIDAD SOCIAL Y EDUCACION PRIMARIA

ANTONIO LLEÓ SILVESTRE

Ingeniero de Montes, Secretario de la Comisión Nacional  
de Mutualidades y Cotos Escolares de Previsión.

## P R E A M B U L O

El título de toda conferencia o disertación es siempre la envoltura o cárcel de determinadas ideas, que se hallan imbricadas, acurrucadas, si ustedes me permiten decirlo así, dentro de su encierro. Explicar lo que está implícito o plegado supone liberarlas.

Comencemos, pues, su despliegue, y para ello precisemos en qué sentido, a lo largo de esta conferencia, vamos a emplear la palabra "política".

El vocablo "política", de suyo contradictorio, entraña, en su fondo, la misma idea que late en la palabra sociología, más inocua. Lo que las separa y distingue y motiva que se les preste distinta acogida es que la sociología es estática y lo estático no alarma, mientras que la política es dinámica, y lo que oscila y se mueve puede lastimar. La primera se centra en lo "real", en lo que la sociedad "es"; la segunda apunta al ideal, a "lo que la sociedad debe ser".

Con la política, la sociología viste sayal de peregrino y endereza sus pasos hacia una elevada finalidad: hacer posible una vida social más perfecta y por ende más armónica que la actual. Arranca del presente y enfila un "puerto" perdido en las brumas del futuro. Objetivo difícil no ya de alcanzar, sino hasta de perseguir, pues cada miembro del conjunto humano tiene su modo peculiar e irreductible de situarlo y definirlo.

"Puerto" punto menos que inabordable por la multiplicidad, agilitabilidad y mutabilidad de los elementos que lo condicionan y dan acceso, por la índole subjetiva de su propio fin y porque el hombre,

tanto aisladamente como en colectividad, no encuentra límite a sus deseos; la mejora social del conjunto humano nunca es meta, sino estribo, cuando no ballesta, para nuevos avances.

De todos modos, aunque la meta se nos esquite y esconda es necesario perseguirla. La "política" así lo intenta, y para no errar en su ruta emplea como guías: la Moral, depositaria del "bien"; el Derecho, definidor de lo "justo", y la Economía, porque nada puede lograrse que contradiga las leyes que presiden la creación y el florecimiento de la riqueza.

La oportunidad o sazón y la justificación o razón de cuantas manifestaciones hagamos y de las conclusiones a que llegamos, hemos de procurar contrastarlas de modo objetivo con esas tres "piedras de toque" de la certeza: la Moral, el Derecho y la Economía.

\* \* \*

Las tres "políticas" a que se refiere la presente conferencia tienen cada una por sí misma hondo contenido, gran relieve y finalidad propia. Pero de lo ya apuntado se deduce que, en su conexión, quedan las dos primeras subordinadas a la tercera: la política de "educación primaria" en los etéreos dominios del espíritu, y la de "fomento de los montes" en los macizos parajes del mundo físico, se enlazan para abrir a la Seguridad Social muy sólidos cimientos.

## PRIMERA CONEXION

## SEGURIDAD SOCIAL Y EDUCACION PRIMARIA

Cuando queremos moldear un objeto empleamos las herramientas más adecuadas a la íntima contextura de la materia prima que se maneja: no batimos el hierro con la maza del carpintero, ni desgarramos la madera con la lima del cerrajero.

La Escuela Primaria no puede olvidar verdad tan elemental, tan de "a puño". Y para evitar que la vida de relación, es decir, la vida social que en su ámbito se inicia marche después bajo la ventisca de la malaventura, es imprescindible que su labor cotidiana se guíe por principios ciertos y que emplee instrumentos pedagógicos que guarden perfecta congruencia con la naturaleza humana de los seres que tiene la tarea de desbastar intelectualmente y de congeniar moralmente.

Labrar intelectualmente y congeniar espiritualmente son sus dos objetivos cuyo respectivo logro impone trayectorias muy diferentes. Para el primero hay que "instruir"; el segundo obliga a "educar".

Y como no es empresa liviana, ni empeño llano, abrir aquellos estratos del alma humana en que se asienta y descansa la formación del pueblo, conviene que examinemos atentamente el contenido y la finalidad de esas dos tareas de la Escuela Primaria: la instructiva y la educativa, pues de la firmeza y concierto de los primeros sillares, aunque ellos estén ocultos, depende la elevación y la estabilidad del edificio social.

La Escuela Primaria inicia y predispone el ambiente o clima intelectual y moral que envuelve a la colectividad; clima que puede ser bonancible o puede ser rudo, que puede granar o helar los frutos que la política de la "Seguridad Social" intenta cosechar.

A nuestro juicio, su labor debe basarse sobre el siguiente postulado de evidencia inmediata:

*Postulado:* Las Escuelas Primarias deben ceñir sus enseñanzas a algunos muy contados conocimientos básicos, no accesorios; vitales, no ornamentales; rectores, en suma, de la conducta presente y futura de sus alumnos.

La escuela tiene que instruir y educar. Robustecer el entendimiento es función genuinamente instructiva o ilustrativa; fortificar la voluntad y guiar al hombre en el ejercicio de su libre albedrío es labor educativa que cala en lo hondo de la contextura psíquica del ser humano.

En su función instructiva, la escuela tiene que anclar en el mundo abstracto y genérico de las ideas, y en el concreto y específico de los conocimientos instrumentales o pericias.

En el campo amplísimo de las ideas precisase que la luz viva e inextinguible de los principios morales oriente y guíe nuestra capacidad discursiva.

La ausencia o supresión de estos principios, verdaderos anticuerpos que cohiben la libre expansión de los gérmenes del mal, conduce a la degeneración de nuestra corruptible naturaleza humana.

Los principios morales, si queremos formar hombres que colaboren en la obra de su Seguridad Social, son de todo punto esenciales e ineludibles en las enseñanzas de la Escuela Primaria. Su supresión no sólo relaja y salta todo freno frente a los apetitos, concupiscencias y tendencias morbosas que cercan nuestra frágil naturaleza, sino, lo que es más triste, suprime de la vida toda esperanza y todo consuelo. Sin tales principios habría que escribir en el umbral de la vida humana aquellas terribles palabras que Dante vió escritas en las puertas del infierno: *Lasciate ogni speranza*.

No nos incumbe aquí reseñar por extenso la necesidad de que la Escuela Primaria afirme y levante toda su labor sobre la roca de la moral religiosa. Nos basta con reconocer y proclamar la certeza del hecho en sí mismo.

Rendido el testimonio de acatamiento y reconocida la primacía que en todo momento se debe a las verdades de orden moral y religioso, debemos ocuparnos de otros principios, que podemos denominar de carácter "social", que no deben en modo alguno quedar extramuros de la enseñanza primaria o, mejor dicho, de la formación primaria del espíritu del niño.

\* \* \*

El señorío sobre la tierra y el dominio sobre los demás seres de la creación lo ejerce la especie humana por aquella facultad otorgada a sus componentes de relacionarse y concertarse entre sí: por su "naturaleza social", en suma.

La extensión creciente de su poderío "cósmico" la consigue el hombre no por mutación, afinamiento y perfeccionamiento de sus facultades mentales, sino por aquella su afanosa, perseverante y amplísima integración de esfuerzos. Progresa así no la naturaleza individual, sino la sociedad humana en cuanto ésta consigue enlazar y mantener, en haces cada vez más cegadores, los más tenues y mortecinos hilillos de luz que el individuo consigue cosechar, tras dura brega, aquí y allí, ayer y hoy, en los distintos campos de la pericia y del conocimiento.

El pobre ser humano no es, en definitiva y sin remedio, un ser desventuradísimo e intrascendente por eso: porque el individuo puede utilizar en su provecho y seguridad personal cuanto atisbaron, imaginaron y plasmaron infinitas mentes. El progreso intelectual, que preside el progreso material, es de la sociedad porque ésta conserva, concentra y decanta los pensamientos y descubrimientos de sus individuos por alejados que estén entre sí en el espacio y en el tiempo.

El remanso inmenso, inabarcable, del saber colectivo es, desde luego, obra de aportaciones individuales y concretas; pero en esa inmensa tarea de represar ideas, el individuo, aunque actúe bajo acicates personales de interés propio, sirve siempre al interés colectivo.

Aisladamente, en su afán intelectual, el individuo patentiza "hechos", los cabalga sobre el corcel de la "idea", refrena éste con las bridas de la "duda", lo aguija con la espuela de la "intuición", lo hace avanzar, en suma, bajo la luz de la "razón". En su soledad, el

individuo atisba, observa y reflexiona, compulsiva, augura y espera, pero los frutos que maduran en su mente vienen luego a caer en el gran regazo de la Humanidad. La fugaz lucecilla que parpadeó un individuo se universaliza y perdura. La antorcha que empuña un corredor, cuando éste desfallece y cae, otro la recoge, la enciende y la lleva más allá. Y, de este modo, sólo de este modo, puede el hombre ir ejerciendo posesión sobre la naturaleza entera, sobre ese inmenso y misterioso *heredamiento* puesto por Dios bajo su señorío.

El espíritu de "sociabilidad", en el que se afianza la estirpe señorial y la dignidad del hombre, se halla en lo más hondo de nuestra alma. Su universalidad se nos muestra desde la misma aurora de la humanidad en la que los hombres tuvieron que acudir a unir y coordinar sus esfuerzos para defenderse contra las fuerzas adversas de la Naturaleza y frente a los ataques terribles de los animales más salvajes, dotados de medios agresivos eficacísimos. Si no hubiese sido por ese espíritu de sociabilidad, que permite al individuo vivir bajo el amparo y protección que nace de la integración de todas las fuerzas del conjunto, la Humanidad hubiese perecido en su cuna.

Ese mismo espíritu es el que lleva al individuo a fundar familias, aldeas, villas, ciudades y naciones para conseguir beneficios de índole material y moral que aisladamente jamás podría lograr.

En las mismas guerras, que desgarran a las naciones, su luz no se apaga; todo lo contrario, cada conjunto humano lo enciende en su campo para que sus rojos destellos adviertan a todos el riesgo que entraña, no rendirle, entonces más que nunca, ciego acatamiento.

Espíritu asociativo que nos cobija al nacer y al morir, que no nos abandona jamás y que, según el dogma católico, liga en indisoluble comunión espiritual a los que hoy viven, sufren, militan y con los que vivieron, sufrieron y triunfaron.

Basta esto último por sí solo para comprender la trascendencia del espíritu asociativo que por mandato divino late en el fondo de nuestras almas.

Los hombres están juntos unos a otros como las células de un organismo. No se encuentran independientes y desligados entre sí, como se hallan los granos de arena en un montículo; el montículo de arena es mera aglomeración de elementos. Y la escuela, en su misión educadora, debe tener siempre muy presente que los hombres son antes para vivir asociados, no agregados.

La Escuela Primaria debe rendir a ese mandato o ley "asociativa" el acatamiento que por su universabilidad, perdurabilidad y fuerza imperativa merece.

Sin embargo, si su labor se polariza en sentido preponderantemente intelectual, se aparta de esta gran verdad. Sólo cuando actúa educativamente y estimula el ejercicio de las potencias del alma que coordinan y unifican; sólo cuando se afana por fortificar en sus alumnos un sano espíritu de comunidad, sin destruir por ello las peculiaridades individuales de cada uno, es cuando la escuela rinde con hechos a la ley de sociabilidad humana el debido acatamiento.

\* \* \*

Para que la Escuela Primaria dé realidad a lo anterior, debemos tener muy presente que el mundo fué creado, en efecto, para el hombre; pero luego quiso Dios crear al hombre para sí, y nos creó a imagen suya, dotándonos de alma incorpórea, inmortal, *con entendimiento, voluntad y libre albedrío*.

Hemos hablado antes del entendimiento, pero ahora en este punto aparecen dos nuevas facultades: la voluntad y el libre albedrío; y así como el entendimiento es factor indeclinable de conexión social, las dos nuevas facultades lo son condicionalmente.

Pueden serlo, o no serlo, en contraste con la inteligencia, que actúa siempre de modo conectivo. La voluntad y el libre albedrío pueden conectar o separar. En su virtud, la sociedad cosecha la paz o la guerra, según el modo que tengan sus componentes de actuar.

Como la voluntad y el libre albedrío definen nuestra individualidad y la cargan de responsabilidad, y como nuestro destino es personal e intransmisible, su ejercicio no puede tener innata aquella virtud coordinadora, que tienen los frutos del entendimiento.

La voluntad y el libre albedrío sólo adquieren contenido y realidad si se manifiestan mediante actos. Actos que por la ineludible convivencia social en que estamos sumergidos, afectan siempre a nuestro prójimo; tanto los actos dinámicos como los estáticos, los plenos de agilidad, como los de postura *stroythica*: "avestrúcica", por decirlo en corriente y moliente castellano.

La aparición de estos factores o agentes de nuestra responsabilidad, voluntad y libre albedrío, nos lleva a escarbar en la sensibili-

dad o sentimentalidad del ser humano y nos pone en vía de estimar y de *apremiar* al individuo en su concepto de artesano, ya que no artífice, de la Seguridad Social. Estimación y apremio que responden al hecho psíquico de que la naturaleza humana se afirma y caracteriza más que por su inteligencia por su sentimentalidad.

Somos tanto más humanos cuanto más sentimos. Es en el hontanar del sentimiento y no en la cumbre de la razón donde sorben su jugo aquellas cualidades anímicas que nos unen con nuestros semejantes: simpatía, desprendimiento, benevolencia, remordimiento, filantropía..., y también las que de ellos nos separan: antipatía, avidez, malevolencia, impavidez, misantropía.

Es oportuno decir aquí que la razón, por sí sola, nunca pudo inspirar aquella conocidísima exclamación de Terencio: "Soy humano y nada de cuanto afecta al hombre me es extraño." La luz de la razón es fría y vana. Nos interesamos y actuamos en pro o en contra de nuestros semejantes merced al fuego *sentimental* de nuestro corazón. En la conciencia anidan y se avivan nuestros remordimientos, que, por el solo hecho de nacer, son torcedor, freno y enmienda de nuestra individual actuación. La conciencia, sello de bondad y rectitud, puesto por Dios en el corazón de sus criaturas, salva al hombre, pues lo enlaza con su Creador y con su prójimo; sin la conciencia, la ciencia le sumiría en tinieblas y soledad.

La conciencia nos enlaza con Dios, con el prójimo y... con nosotros mismos. Conciencia deriva de "consciencia", y, por ésta, el espíritu humano se reconoce en sus atributos y en las modificaciones que en sí mismo experimenta.

Por ser "espíritus conscientes", nuestra vida tiene trabazón, bulto y unidad. Por ella no somos un libro desfoliado, sino un todo que arranca del pasado y, sin solución de continuidad, se proyecta en el futuro.

La consciencia anuda nuestro hoy con nuestro ayer; pero la rueda en que se devana nuestra existencia, ¿dónde está? Nuestra vida se devana de cara al futuro; y, si es cierto que en todo instante sentimos el peso y el yugo del pasado, no es menos cierto que es el futuro el que nos entreteje y nos da contorno.

El futuro influye de modo preeminente en nuestra conducta. Actuamos hoy por lo que pretendemos llegar a ser o conseguir mañana; con lo que actuar casi, casi, equivale a actualizar.

En el fondo de nuestras aspiraciones y propósitos, perdidos allá en la lejanía, anclamos los cabos de nuestro proceder. A veces, ¡seguramente demasiadas veces!, apremiados por las angustias o cautivados por los halagos de "hoy", desviamos la vista del mañana; pero esto no cambia nuestra inclinación a enfrentarnos con la lejanía. Somos seres de creencias, y el creer lleva ingénito el esperar, y toda espera da participación al futuro en nuestras actuaciones del presente.

Nuestra vida, y en ella nuestro proceder, queda así necesariamente inserto en las esferas que forjan nuestras creencias; en primer lugar, en la ultraterrena y mística, que envuelve y sostiene a todas las demás.

\* \* \*

Aparece así enlazado con el espíritu de asociación el espíritu de previsión, que nace de esa facultad que tiene el ser humano de vislumbrar y atisbar el porvenir y de actuar bajo el parpadeo de su luz incierta.

La Seguridad Social resulta ser obra de integración de esfuerzos y de previsión de males. Y en este punto procede ya decir que las Mutualidades y los Cotos Escolares son el instrumento idóneo que puede utilizar el Magisterio para, de modo práctico, no teórico, iniciar en la Escuela Primaria el hábito de no hurtar el personal esfuerzo en la tarea de precaver los males futuros.

Efectivamente es así, pues estas instituciones tienden a iniciar y desarrollar en la población escolar un sano espíritu de cooperación y ayuda mutua en la tarea de prevenirse y resguardarse contra las contingencias adversas que a sus miembros puede depararle el porvenir. A tal efecto, los Cotos crean un vínculo económico visible y tangible, que liga a los escolares en un quehacer o actividad común; lazo de índole material en cuanto a su contenido o trama, pero de rango y temple espiritual por la finalidad o destino que ha de darse a sus beneficios económicos.

Mostrar el modo cómo el sentido previsor puede aminorar y hasta evitar los males inesperados de la "adversidad"; imprimir en cada niño la costumbre de colaborar con sus semejantes; raer de su corazón la tendencia a rehuir la prestación del propio esfuerzo en la

común tarea de desvanecer la angustia moral que sufren los que viven bajo una constante amenaza; no permitir que este espectro adquiriera forma y realidad, constituye indubitablemente una de las más eficaces y nobles tareas sociales que la Escuela Primaria, en su misión educativa, puede cumplir.

Tal tarea es tanto más ineludible cuanto que la carencia actual de iniciativas, de decisión y continuidad en la coordinación voluntaria de esfuerzos es consecuencia de que, en nuestros núcleos de población, suele faltar la idea de colectividad como "un todo" orgánico dotado de vida propia y con un objetivo o finalidad de interés supraindividual o general que cumplir. De aquí que, para iniciar la enmienda de tal insensibilidad social, los Cotos escolares de previsión son instrumento educativo valiosísimo, puesto que dan vida y ponen en marcha la idea, hoy ausente, de "comunidad"; comunidad que significa "común", "unión" o "unidad" en la acción colectiva, tan fundamental y obligada para dar coherencia, fortaleza y dinamismo a los pueblos.

Estas instituciones de previsión salen al paso a la tendencia de arrojar por la borda la enojosa carga de cuidados y sacrificios que entraña tomar en consideración el futuro.

Y no está de más apuntar que, precisamente del modo como los pueblos han estimado o desdeñado la capacidad del hombre para sojuzgar el futuro, nacen sus peculiares idiosincrasias raciales y la marcha declinante, rasante o ascendente de su civilización.

Y es que el hombre es tanto más digno de este nombre cuanto más domina el futuro. En el mar, a veces sereno y bonancible, otras alborotado y temible, de la vida, no somos briznas o ramillas que flotan sin rumbo, sino navecilla en la que la inteligencia suspende su vacilante fanal, la voluntad toma el mando, y el libre albedrío marca las singladuras que nos conducen hacia los rompientes del infinito.

Sin desplomar nuestra íntima naturaleza humana, no podemos renunciar a hollar las movedizas fronteras del futuro. En ellas penetra el hombre bajo el anhelo de conjurar, en lo factible, las asechanzas y peligros que en él se esconden.

\* \* \*

La vida de los seres se desenvuelve bajo designios providenciales. Como concesión desmesurada cabe admitir que la vida brote por obra de la casualidad, pero lo que jamás puede concebir nuestra mente es que la persistencia y perfeccionamiento de la vida pueda ser producto de la casualidad o del acaso.

Toda vida responde a un fin, y su conservación y ascenso se traduce en una serie de actos que se encaminan al logro de ese fin. La predeterminación de finalidad es una idea intrínseca y consustancial al concepto de vida. Cuando tal idea de finalidad se descubre y aprisiona intelectivamente es cuando surge la idea de "previsión".

La creación y, dentro de ella, la vida, responden así a un fin preconcebido y trazado por Dios. La idea suprema de "previsión" constituye uno de los atributos de su omnipotencia: su omnisciencia. Dios tiene todos los acontecimientos en su mente. En su esencia divina no existe pasado ni futuro, todo es presente.

Bajo su mandato irrefrenable, todos los seres de la creación, salvo el hombre, obran por instinto, siguiendo un impulso íntimo no perfeccionable, connatural y peculiar a cada especie zoológica, sin que ninguna pueda conocer el motivo de sus acciones.

Dios Creador le ha dado al mundo las leyes de su conservación. Estas leyes conservadoras de la vida nacieron y permanecen en la Suprema Mente previsora.

El espíritu previsor, fiador y propulsor de la vida campea en la obra de la creación.

Pero al hombre le fué otorgada libertad de actuar en un sentido o en el contrario. Por eso tiene la facultad de ser previsor o de ser imprevisor; de ser dueño de los acontecimientos o juguete de los mismos. Sólo él camina a cubierto de lo inexorable, y tiene poder para imprimir rumbo a su existencia; y en esto, precisamente en esto radica su grandeza y también su miseria.

\* \* \*

Su grandeza descansa, pues, en su espíritu asociativo y en esa su posibilidad de proceder como ente prudente y previsor.

El hábito de apreciar las necesidades futuras y de proveer a su satisfacción es lo que ha hecho progresar de modo lento y vacilante a la Humanidad.

En los tiempos primitivos el hombre se vió impelido a ser previsora en la modesta medida que lo es también el salvaje, que construye un arco y una red con la vista fija en conseguir el alimento del día presente, pero que, por la índole del instrumento, le sirve después para afrontar las necesidades de los días venideros.

Y es que los recursos a que el hombre acude para satisfacer sus necesidades y aspiraciones, algunos son inmediatamente fungibles, pero otros son permanentes o de dilatada duración.

Por eso, en la brega por conseguir el pan de cada día, el hombre creó riquezas permanentes al desmontar y sanear el suelo, canalizar las aguas, perforar los pozos y al ir gradual y penosamente substituyendo los útiles primitivos por máquinas cada vez más complicadas.

Su facultad de enfrentarse con el porvenir lleva al hombre a realizar continuos esfuerzos y trabajos para constituir inmensas reservas de capital que, en términos cada vez más amplios, subvienen a las necesidades futuras. En su marcha ascendente, no puede reposar; cada aumento de bienes para satisfacer necesidades venideras, incrementa el excedente de energías y permite nuevas creaciones y acumulaciones de capital, y de ese modo, paso a paso, el acopio de riqueza y de saber favorece su capacidad de proveer y prever.

Si comparamos el pasado y el presente de las cuatro industrias primordiales de la Humanidad: agricultura, edificación, arte textil y transportes, deduciremos que el progreso se sintetiza en el hecho de que así como el productor primitivo utilizaba herramientas improvisadas cuya elaboración suponía algunas horas de labor, hoy, precisamente por esta ley de actuar con espíritu provisor y previsor que guía a la Humanidad, todo se orienta a que el hombre maneja herramientas que integran muchos años de esfuerzos progresivos y encañados.

El hombre, pues, en el camino de su progreso material y de su ascenso moral, necesariamente ha de trabajar de cara al porvenir. Sus ojos los tiene situados muy en alto, precisamente para poder avizorar y "devanar" la lejanía, no para volverlos atrás y petrificarlos, como la mujer de Lot, en las cenizas de lo ya consumado y, por lo tanto, irremediable.

\* \* \*

La necesidad de mantener alerta el espíritu de prudencia o de previsión nos viene impuesto porque el hombre, desde que nace, ha de batallar en cuatro frentes netamente delimitados y distintos: contra la "Naturaleza", para arrancarle sus frutos; contra sus semejantes, porque la discordia surge ante la limitación de los bienes económicos; contra sí mismo, ante el "mal" que nos derriba y arrastra; contra la ignorancia, pues su niebla y cerrazón nos cerca y envuelve.

El destino del hombre es luchar, luchar siempre, y es táctica de elemental prudencia y previsión mantener alejado al enemigo, a fin de que sus medios agresivos no encuentren franquicia y oportunidad de tomar contacto con nuestro ser.

La anterior verdad de Pero Grullo casi nos avergüenza formularla, si bien hay que reconocer que con frecuencia no la rendimos leal acatamiento.

No es, pues, ocioso, ni inoportuno, ni fuera de razón, porfiar por que la Escuela Primaria aguce la inteligencia y fortalezca la voluntad de las nuevas generaciones, a fin de que estimen los acontecimientos venideros en todo su relieve e importancia, sin que la lontananza los amengüe, diluya y desvanezca.

Este hábito de apreciar debidamente el porvenir es a la vez uno de los principales efectos y una de las primordiales causas de la civilización. Hábito que, a pesar de su importancia, vemos que hasta en las naciones más progresivas y cultas es patrimonio exclusivo de las clases selectas, distando mucho de ser practicado por las clases populares, sobre las cuales la Escuela Primaria puede y debe ejercer gran influjo.

Los conocimientos y los hábitos adquiridos en la escuela revisten grandísima importancia, no ya por su valor en sí, sino por la aptitud discursiva de que dota al escolar, por el vigor que proporciona a su voluntad y porque le abren y señalan su camino.

A conseguir tal finalidad creemos que coadyuvan eficazísimamente las Mutualidades y los Cotos Escolares de Previsión.

El hombre, ya lo dijimos, ha de luchar en cuatro frentes: contra la "Naturaleza", contra sus semejantes, contra sus pasiones y contra la ignorancia. Pues bien, en cada uno de esos frentes, las expresadas instituciones adiestran a la población escolar en la táctica o proceder más conveniente.

Frente a la "Naturaleza" enseñan a interrogarla y obedecerla para así reparar, conservar y acrecer su capacidad productiva.

Frente a sus semejantes, le habitúan a tomar en consideración el derecho ajeno y a prestarse mutuo apoyo y protección.

Frente a sí mismo, le obliga a sacrificar el interés individual al interés común.

Por último, frente a la negra sima de la ignorancia, fortifica en el hombre su capacidad de intuir y discurrir, y esta labor netamente educadora, de amplísimo radio, de la Escuela Primaria, es indiscutible que ensancha y afianza la política de Seguridad Social.

\* \* \*

En síntesis: con la Seguridad Social se pretende, frente a las furias de lo "aciago", alzar baluartes que protejan la estabilidad económica de quienes viven de su trabajo. Es empeño noble, escabroso, desmorable y arduo, que no puede surgir, ultimado y perfecto, de la boca del dios Estado.

El mandato legal, el "fiat" creador, puede y debe fulminarse en la alta cumbre del Poder político; pero sus preceptos tienen que cumplirse abajo, en el llano, y, como obra de redención, exige la personal adscripción de los individuos redimidos.

Adscripción plena, no condicionada; que cumpla deberes junto a la demanda de derechos; que sea fervorosa, no glacial; que no hurte, en suma, el propio y personal esfuerzo.

Para que lo anterior no sea simple envoltura floral, marchitable, sino fruto cuajado y fértil, es discreto que la Escuela Primaria recoja, siembre y arraigue en la "tierra virgen" que cultiva, los antedichos principios vitalizadores y armonizadores de la conducta humana; en esa "tierra virgen" de la inteligencia que se abre a la luz de las primeras ideas, y del corazón que va a sentir las primeras persecuciones y reacciones temperamentales.

Y así como el hortelano procura dar contextura grumosa a la tierra que cultiva, el maestro primario tiene que favorecer la potencia "adhesiva" y "cohesiva" innata en los elementos vivos, humanos, que maneja.

Prolijamente nos hemos esforzado en esta conferencia en señalar y subrayar aquellas cualidades del ser humano que presiden,

a lo ancho del espacio y a lo largo del tiempo, su potencia "adhesiva" y "cohesiva". Del ejercicio adecuado y del cultivo de tales cualidades depende la armonía, la justicia y, en consecuencia, la Seguridad Social. Hemos señalado que es necesaria la instrucción, sin confundirla con la vana erudición.

Se incurre en craso error si se orienta la labor del Magisterio primario en sentido preponderantemente instructivo; a la Seguridad Social, que exige mutua ayuda y compenetración de los miembros de la colectividad, lo que sobremanera le interesa es la acción educativa que él realice.

Según ya hicimos notar, el pan de los conocimientos, que a solas con su afán amasa y cuece el individuo en las brasas de su inteligencia, nutre después, sin que se amengüe o desustancie, a todo el cuerpo social; todo lo contrario, crece, engruesa y actúa como levadura que alza nuevos afanes, que traen a su vez nuevas aportaciones al gran acervo del saber colectivo.

De que los frutos, que alumbró la mente del individuo, terminan por difundirse en beneficio de sus semejantes, se desprende que a la sociedad le interesa, desde luego, la instrucción de sus componentes, no tanto de la masa indiferenciada como la de sus individualidades eximias.

Esto último es misión de la enseñanza superior. A la Escuela primaria, que tiene que actuar sobre toda la masa social, lo que le incumbe en orden a la instrucción es inculcar aquellas ideas primordiales, esenciales y directoras de nuestra conducta. Aquellas ideas que lleven a los hombres a no enorgullecerse por lo que saben, sino a ser humildes por lo que ignoran, y a ser prudentes.

Hemos analizado el concepto de "sociabilidad", fiador e impulsor del progreso humano, cualidad hincada en lo hondo de nuestro corazón, que la Escuela no debe desconocer ni dejar de emplear.

Hemos visto cómo el futuro nos moldea; y de qué modo el poder concertar, preconcebidamente, nuestros designios y el creer y esperar confieren al hombre singular poderío sobre la tierra.

Hemos recordado que nuestra voluntad, solamente, se manifiesta mediante actos, y que los actos son la concreción de nuestro libre albedrío, con su secuela de responsabilidad personal.

Lo dicho se sintetiza en que el ser humano posee: facultad de

razonar, espíritu de sociabilidad, sentido previsor, voluntad, y libertad de escoger y hacer.

Todo ello debe tenerlo muy en cuenta la Escuela primaria, no de modo discursivo, sino activo. La escuela ha de plasmar hombres, y conviene que los hombres se plasmen, no con discursos, sino por la realización de actos.

Para esto último sirven los Cotos y las Mutualidades Escolares de Previsión, Instituciones pedagógicas dentro de las cuales el hombre procede como ser social, toma en consideración el futuro y ejerce su voluntad bajo su libre albedrío. Dentro de ellas se le marca la senda que le lleva a colaborar y fundirse con su prójimo. La Escuela, de esa manera, puede contribuir ampliamente y persistentemente a formar un clima, un ambiente moral propicio a la Seguridad Social.

\* \* \*

Terminemos: Todo lo expuesto es no ya la iniciación, sino la simple insinuación de una gran tarea educadora en pro de la Seguridad Social, que resultará frustrada si no se prosigue a lo largo de la vida del individuo.

En el ámbito escolar, la alegre y aturdida población infantil comienza su vida de relación: de unos con otros; de todos con el maestro; con el contorno social; con la Naturaleza; con el mundo de las ideas; con el de los sentimientos; con el de los quehaceres y con ese huidizo fantasma que, siempre "presente", se denomina "futuro".

Ahora bien, la niñez pasa tan en "agraz", tan aleatoriamente y por tan corto tiempo por las aulas primarias, que puede decirse que, aunque la escuela siembra hábitos y normas de conducta social, las raicillas de esta siembra siempre quedan someras.

Se desprende de aquí, que la labor de la escuela primaria no puede ser mera fosforescencia, fuego fatuo que se apaga sin provecho.

Si se enciende la lámpara, tenemos la obligación de que no falte en ella el óleo que aprisiona el espíritu de la luz y del fuego. Quiere esto decir, que si se insinúa en la escuela primaria la educación social, no disertante, sino actuante, hay que enlazar las asociaciones infantiles con asociaciones de la adolescencia y la juventud, y engranar éstas con organizaciones de carácter vecinal que engloben a los ca-

bezas de familia en cada demarcación rural: municipios en España y cabildos en Iberoamérica.

Debemos vigorizar la acción de los cabildos volviendo por los fueros de lo que fueron; ya que los cabildos, con la religión, con el sentido humano de la vida y el idioma, han sido la más valiosa aportación de España a los países Iberoamericanos.

Los cabildos, que reunían a todos los hombres del lugar y entregaban a sus justicias y alcaldes, la vara derecha de la autoridad, recogieron aquellas instituciones medievales que florecieron en España: las senaras concejiles, las "suertes" de tierras para fines corporativos y de asistencia pública y alumbraron instituciones semejantes, de las que podemos citar las que en los altos valles del Paraguay, Paraná y Uruguay se denominaban el lote de Dios, constituídas por tierras que se trabajaban en común en beneficio de las viudas necesitadas, de los ancianos y de los impedidos. Constituyeron, asimismo, las Cajas de Comunidad, cuya conservación, aumento y buen funcionamiento, regulan las leyes de Indias (título IV, libro VI, Ley IX título 31, libro II) y que tenían como finalidad amparar a los indios enfermos, a los ancianos, sostener colegios, hospitales, orfanatos, misiones, pago de tributo y, en general, socorrer y aliviar al desvalido.

Tales instituciones eran cauce por el que discurría la acción individual, concertada y orientada hacia empeños de Seguridad Social. Pero la riada individualista, con sus turbias aguas, derribó y arrastró esos diques, que es necesario, ahora, volver a alzar.

Así lo exige la seguridad de la "Seguridad Social", y perdónenos la redundancia. Sólo de ese modo, el hombre aprenderá y pondrá en práctica la idea elemental de que vivir es "previvir" y "convivir": "Previvir", o sea inferir los riesgos futuros; y "convivir", o sea compartir el sufrimiento para fraccionarlo en el tiempo y en el espacio.

Reducción del sufrimiento que conduce a la paz. La paz que es principio y fin de la Seguridad Social.

## SINTESIS Y CONCLUSIONES

La estabilidad y auge de la política de Seguridad Social requieren que no sea obra tan sólo del Estado, sino de éste y de la sociedad, preparada y organizada con cuidado e inteligencia para tal fin.

Para conseguirlo es indispensable comenzar por formar clima o ambiente moral favorable a tal política, lo que entraña desenvolver medidas educativas en el mismo umbral de la vida de relación humana, que es la escuela primaria.

A lo expuesto responden las instituciones denominadas Mutualidades y Cotos Escolares de Previsión, señaladamente las de tipo agrícola, zoógeno y forestal, tan adecuadas a la vida y trabajo del medio rural, de fisonomía y características totalmente distintas al trabajo industrial, mercantil y burocrático de las grandes poblaciones.

La aportación de estas instituciones a la política de Seguridad Social estriba en que procuran, no discursivamente, sino mediante un nexo económico, fortalecer las cualidades más características del ser humano: su sociabilidad y su facultad de avizorar el futuro.

Esas instituciones vinculan la escuela primaria a su medio; permiten que las autoridades y los deudos de los escolares colaboren en la obra educadora y orienten su labor de modo que sus enseñanzas no sean de mero ornato o erudición, sino fortificantes de la voluntad, encauzadoras del raciocinio, estimuladoras de la atención y de la observación, rectoras, en suma, de nuestra vida.

Todas estas instituciones, pero muy singularmente los Cotos forestales, enseñan a conocer el valor permanente que tienen en sí las riquezas naturales y habitúan a conservarlas en servicio de la comunidad.

Por cuanto queda expuesto, tenemos el honor de proponer al I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social las siguientes conclusiones:

1.ª El Congreso recomienda que los Gobiernos nacionales cuiden de hacer realizable, mediante disposiciones legales y consignaciones económicas, el que las escuelas primarias posean patrimonio propio (campos agrícolas, bosques ya formados, tierras yermas para repoblar forestalmente, industrias zoógenas, etc.), que deberá funcionar como Coto Escolar de Previsión; es decir, con la condición

de que sus rendimientos se adscriban a fines de interés general y, entre éstos, a proteger a los escolares en las circunstancias aciagas de su vida.

2.<sup>a</sup> Para que la obra de las Mutualidades y Cotos Escolares de Previsión, arraigadora de hábitos de mutualismo, cooperación y previsión, tenga sentido de continuidad, se recomienda también que estas instituciones escolares se enlacen con otras para la juventud que, a su vez, desemboquen en asociaciones vecinales, siempre con el fin de obtener recursos que permitan a sus componentes reforzar, con su propia y personal labor, la política de Seguridad Social.

3.<sup>a</sup> De todas las clases de cotos, se estima que la de carácter forestal, al crear y conservar riqueza para el futuro y al adscribirla a fines colectivos, son la materialización más tangible y elocuente de las ideas de previsión y comunidad, básicas para la existencia y desenvolvimiento de la Seguridad Social.

Madrid, 30 de abril de 1951.

CONEXION DE TRES POLITICAS  
II. SEGURIDAD SOCIAL Y FOMENTO DE LOS MONTES

ANTONIO LLEÓ SILVESTRE

Ingeniero de Montes, Secretario de la Comisión Nacional  
de Mutualidades y Cotos Escolares de Previsión.

## SEGUNDA CONEXION: SEGURIDAD SOCIAL Y FOMENTO DE LOS MONTES

En la primera conexión, "Seguridad Social y Educación Primaria", anduvimos por el campo de la Moral, que no deja de tener sus repercusiones y enclaves en los territorios de la Economía.

En esta segunda conexión vamos a deambular por los dominios de la Economía, con incursiones al terreno del Derecho y al de la Moral. Los tres campos: Moral, Derecho y Economía, están tan entrelazados que no es posible transitar por uno de ellos sin pisar tierra de los otros.

Aunque ello es así, vamos a procurar, en nuestra conferencia de hoy, exponer preferentemente razones económicas, como base a nuestras deducciones y conclusiones.

\* \* \*

La política de Seguridad Social, por las razones que vamos a exponer, debe planearse y proseguirse en estrecha conexión con la política que se encamina a reparar, conservar y aprovechar, dentro de su capacidad productora, la riqueza forestal.

En efecto, ambas guardan entre sí mutua y muy íntima correlación: una y otra no dan sus frutos de improviso, sino que requieren el transcurso del tiempo; las dos constituyen empeños no transitorios, sino perdurables, del interés común, que desbordan ampliamente los límites del interés individual.

Ambas políticas exigen un clima mental y moral en el que el ser humano marche a vanguardia, no a remolque, de los acontecimientos, a fin de dominarlos y conducirlos no ya en beneficio estricto de la generación presente, sino, también, de las que han de seguirla en el usufructo de los bienes terrenos.

La conexión de la política de Seguridad Social con la de Fomento de los montes puede efectuarse: mediante adquisiciones de predios forestales con cargo a los fondos de capitalización adscritos a los Seguros Sociales, y orientando la política forestal del Estado no en sentido fiscal y crematístico, sino en sentido social, de modo que sus rendimientos, en cada caso, incrementen los recursos de la Seguridad Social en beneficio preferente de la población rural que trabaja en el área económica del monte.

Las razones que justifican lo anterior brotan del examen extrínseco e intrínseco de lo que la riqueza forestal es en sí; de la exigua participación que en su constitución tiene el trabajo del hombre; de su carácter vital para la economía de todo país; del papel primordial que, en su logro, juega el factor tiempo; de la penuria mundial de madera; de su consumo creciente, y de la marcha ascendente de precio y de valor que, en consecuencia, experimenta la propiedad forestal.

Prescindimos en lo anterior de estimar los bosques por su interés cósmico. Pasamos, pues, por alto todos sus beneficios de orden indirecto, es decir, todos aquellos servicios que, para la existencia y progreso de la Humanidad, se derivan de su presencia y permanencia.

El análisis de tales beneficios indirectos mostraría que la cubierta arbórea, en dilatadas regiones del globo terrestre, es esencial para defender y aumentar diversas fuentes de riqueza: en cuanto a que tal cubierta es reguladora de las aguas, estabilizadora del suelo, mejoradora de su fertilidad, moderadora de las inclemencias atmosféricas y hasta cifra y compendio de cuanto contribuye a que sea risueño y grato el hogar del hombre sobre la tierra.

Nos limitamos a apuntar sumariamente esos beneficios indirectos de los montes en bien de la brevedad y no porque los consideremos extraños al campo económico, que, en modo alguno, puede prescindir de considerar cuanto afecta al bienestar del hombre.

Los beneficios cósmicos que fluyen de los montes y que recoge la sociedad podrán denominarse "indirectos", quizá porque no van

“directos” al propietario privado, pero es indudable que constituyen un importante capítulo de la Seguridad Social.

De todos modos, podemos y queremos prescindir de tales beneficios indirectos, ya que puede argumentarse en sentido de que, si se difunden en el cuerpo social y no se condensan “dinerariamente” en manos del propietario, sea éste persona física o entidad jurídica, es al Estado en su totalidad, y no a ninguna de sus instituciones, a quien incumbe tomarlos en consideración. Tal sombra de argumento se desvanece en el presente caso, porque, por la magnitud del problema forestal y por sus amplísimas repercusiones económicas, le interesa al Estado que su labor la secunden aquellas Instituciones y Corporaciones que pueden hacerlo sin desviarse de sus fines específicos.

Prescindiremos de sus beneficios indirectos para procurar poner de relieve el interés que ofrecen los montes por sus productos, principalmente, como suministradores de madera, materia prima irremplazable, fuente, cada vez más copiosa, de beneficios monetarios.

\* \* \*

La madera, por sus peculiares cualidades tecnológicas, es la materia prima que el hombre encontró, y encuentra, naturalmente preparada y apta para desenvolver la industria, el arte y el comercio.

Ofrece por sí misma gran resistencia a ser aplastada y distendida; en cambio, se la puede, con facilidad suma, flexar y domar; por su exigua densidad es flotable, con lo que fueron los ríos, desde el primer momento, camino y vehículo para su acarreo; suave y fragante, es grata a los sentidos; su intrínseca contextura la hace especialmente apta para protegernos de la intemperie y para amortiguar las percusiones y ruidos. Sobre todo ello, es blanda y fácil de trabajar; se la puede labrar, tallar y perforar con elementalísimos y primitivos instrumentos de punta y filo.

Con la graciosa entrega de tan providencial y manuable materia prima, los bosques dieron resuelto a nuestros primigenios y remotísimos ascendientes la serie de problemas técnicos que era ineludible resolver para iniciar y afianzar su vida.

Los bosques fueron despensa y taller, fragua y forja de los primitivos útiles de trabajo que el hombre empleó, y sus fuerzas biológicas elaboraron misteriosamente gran suerte de productos, que to-

avía, después de milenios y milenios, estamos muy lejos de fabricar con análoga maestría.

Sin consideraciones especulativas, sin añadiduras ni relieves líricos, podemos, lisamente, decir que cada día aumenta el interés económico de los montes por los adelantos técnicos en la manipulación de sus productos, por las perspectivas que a éstos se ofrecen y porque, aunque artificialmente se perfeccionen, es preciso que aquéllos suministren la materia prima.

Así, la madera, material tradicional, ha llegado a convertirse, modernamente, en material que llega a desplazar a muchos metales en sus aplicaciones.

La Naturaleza crea la materia prima, pero la industria humana la mejora y ennoblece. Así sucede hoy con la madera, que empieza a emplearse no en estado macizo, tal y como ella se nos ofrece en los fustes de los árboles, sino desbaratada en su contextura íntima para luego ser reconstruida con resinas sintéticas, prensada, moldeada y mejorada.

La aviación supersónica, en la que los aparatos tienen que sufrir vibraciones intensísimas, no hubiera podido ser una realidad sin disponer de esa madera así mejorada, con la que se construyen íntegramente todas las piezas de esos aviones.

Por la misma razón se construyen también exclusivamente de madera: agitadores, ruedas de vagones de ferrocarril, engranajes, tornillos, bisagras, etc., de características y cualidades muy superiores a las de esas mismas piezas metálicas, en orden a que la madera encaja y amortigua perfectamente los choques y vibraciones.

La técnica moderna de preparación de la madera descansa en el descubrimiento de colas—como la Melocol H—que permite aglutinar láminas, astillas, pequeños trozos leñosos, de modo que la madera así encolada tiene propiedades físicas y mecánicas (resistencia a la deformación) idénticas y aun superiores a la madera natural.

De este modo se obtienen vigas artificiales del diámetro y longitud que se quiera, lo que permite cubrir grandes luces, obtener bóvedas de membrana, vigas de alma llena o en celosía, dispositivos, en suma, llenos de elegancia, de formas atrevidas, que abren nuevos horizontes a la arquitectura. Se han llegado a cubrir grandes naves con estructuras de madera encolada que salvan luces de 100 metros.

De madera reconstruida se obtienen los llamados tableros de fi

bra aislantes, ligeros, indeformables y más o menos duros, según la presión a que en su fabricación se les somete. Con láminas delgadas, separadas por hojas verticales de papel, se obtienen planchas de madera sumamente ligera, adecuadísima para carpintería y mobiliario. Si el relleno se hace con lo llamado "musgo", materia porosa a base de celulosa, se logran parquetes aislantes que, comercialmente, se llaman maderas "sandwicht".

Las colas de referencia adhieren íntimamente la madera a los metales, y así se la puede recubrir de aluminio en chapa delgada, haciendo posible el empleo de la madera en sitios sometidos a vibración donde se instalan motores y en donde existe el peligro de formarse cortocircuitos, pues la madera blindada resulta ignífuga.

Se obtiene madera moldeada, a la que se le puede dar la curvatura y las formas más complicadas que la industria exige.

Todo esto que acabamos de decir de la técnica moderna en la preparación y elaboración de la madera desemboca en que se está en camino de aprovecharla en escuadrías reducidas, con lo que la selvicultura se orientará, en plazo no lejano, a obtener árboles a turno corto de reducido diámetro, lo que supone que el capital monte funcionará a un tanto por ciento de interés superior al de los turnos dilatados que se requieren para que las maderas alcancen las dimensiones que exige su puesta en obra.

\* \* \*

De la importancia que tiene en el mundo la madera podemos, sintéticamente, darnos cuenta por los siguientes datos que presentamos en forma gráfica.

Están obtenidos del balance de la producción mundial de madera publicado por el Departamento de Alimentación y Agricultura de la O. N. U. Se refieren al año 1946, y abarcan en totalidad 75 países.

En dicho año, la producción de madera en rollo fué de 1.410 millones de m. c., con un peso de 1.000 millones de Tm. Su valor bruto antes de ser elaborada se estimó en 7.000 millones de dólares, y una vez convertida en productos primarios, es decir, con una manufactura elementalísima, su valor ascendió a 14.000 millones de dólares, que es el triple del valor de la producción mundial anual del carbón o del acero. [Gráfico núm. 1.]

Aunque la producción de madera en 1946 se estimó un 5 por 100.

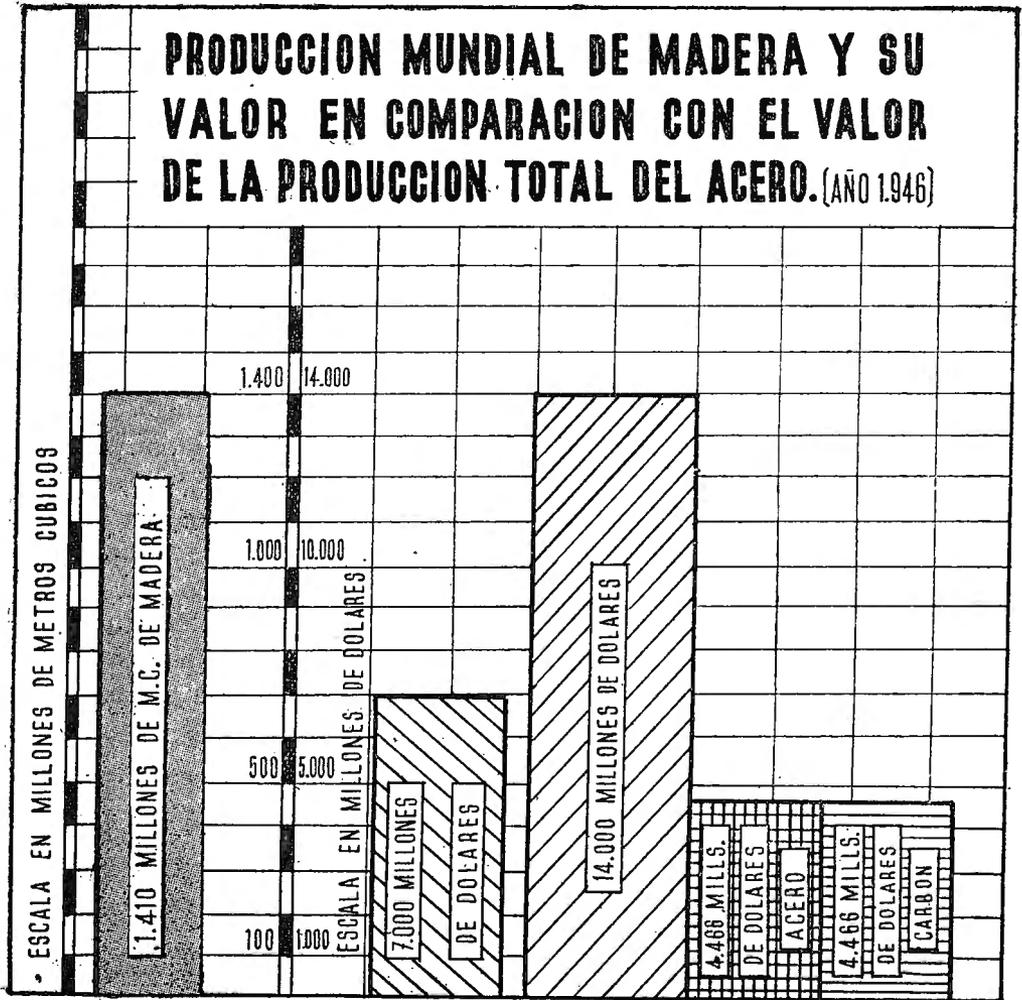


Gráfico núm. 1

mayor que en 1945, todavía es un 6 por 100 menor de la producción mundial anterior a la guerra, que se calculó en 1.500 millones de metros cúbicos.

No nos es factible trazar, en relación al tiempo, la curva del consumo mundial de madera por la diversidad de sus empleos y lo extenso y difuso de su localización. Sin embargo, cabe apercibirnos de su marcha ascensional por algunos datos.

El tercer informe que redactó la Comisión de Alimentación y Agricultura de la O. N. U. expresa el temor de que, en un porvenir próximo, los recursos forestales de los Estados Unidos y del Canadá no bastarán para proporcionar la materia necesaria a la industria americana del Norte de pasta de papel, que se halla en plena expansión; y añade que tal riesgo no se circunscribe a los Estados Unidos y al Canadá, sino que tiene carácter mundial.

Resulta, asimismo, expresivo reproducir dos gráficos que debemos

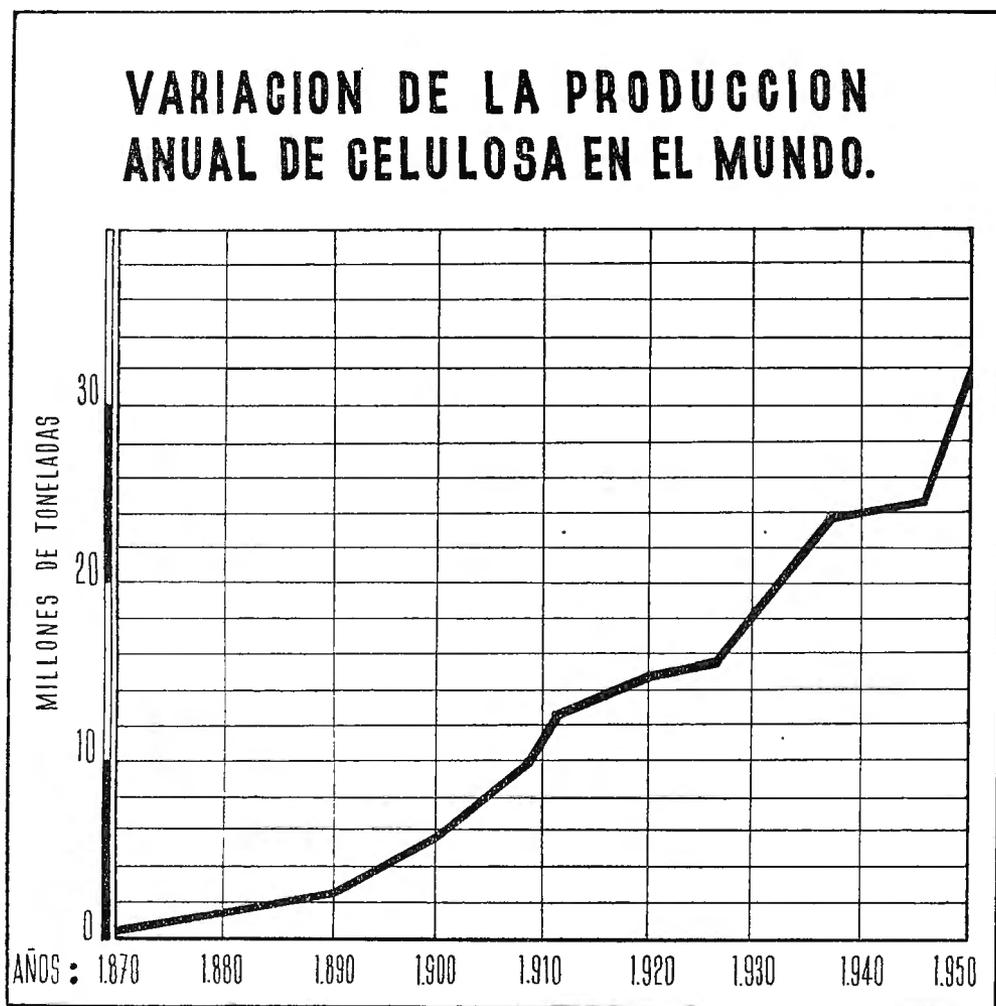


Gráfico núm. 2

## VARIACION DE LA POBLACION HUMANA A TRAVES DE LOS SIGLOS

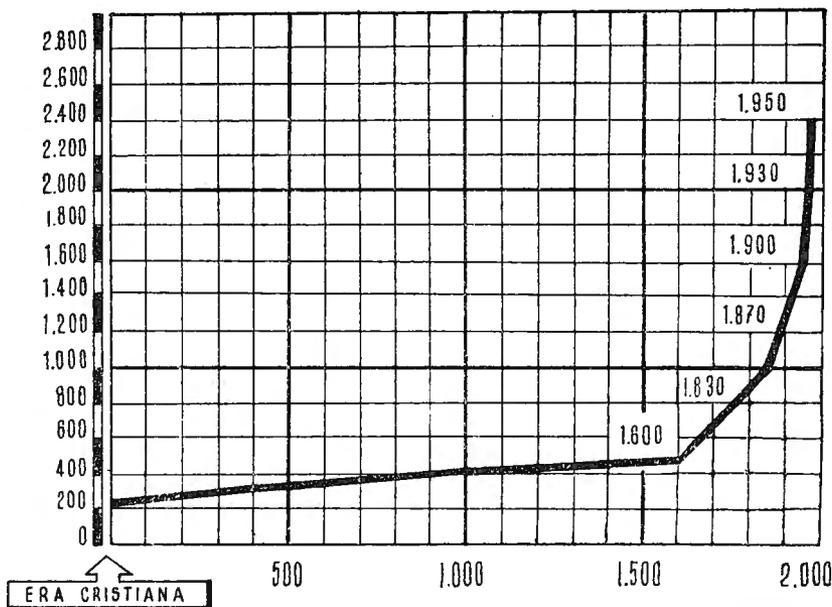


Gráfico núm. 3

a la amabilidad de nuestro compañero don Ignacio Echeverría, Jefe de la Sección de Celulosas del Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias.

El primero se refiere al consumo creciente de celulosa que, al fin y al cabo, sólo representa una fracción del consumo total de madera. [Gráfico núm. 2.]

El gráfico núm. 3 nos marca el crecimiento del género humano.

La contemplación de estas curvas permite deducir que, si en la actualidad hay déficit de madera, el porvenir se presenta, a este respecto, más sombrío.

Estudios llevados a cabo sobre bases estadísticas prueban que se requiere la producción ininterrumpida de todos los bosques que hoy existen para atender a la expansión industrial que emplea tal materia prima y para asegurar la mejora del nivel de vida de los habitantes del Globo, que ha de producirse, lógicamente, por ese progreso industrial y por la intensificación del comercio y las comunicaciones.

En el porvenir, los países de Iberoamérica tendrán que jugar un papel de la mayor importancia por concentrar en sí las más vastas extensiones de bosques que subsisten en nuestros días.

La importancia forestal de Iberoamérica queda bien de relieve sin más que fijarnos en los siguientes datos, con los que hemos construído el gráfico núm. 4, de la superficie arbórea por continentes:

	Millones de Km <sup>2</sup>
Superficie arbórea de Iberoamérica ... ..	8,4
Idem de Asia ... ..	8,3
Idem de América del Norte ... ..	5,8
Idem de Africa ... ..	3,2
Idem de Europa ... ..	2,2
Idem de Australia e islas que la rodean ... ..	1,1
<i>Total superficie arbórea del Globo ...</i>	<i>29,7</i>

Quiere decir lo anterior que los problemas que plantea el déficit creciente de madera no podrán resolverse sin el concurso de los países iberoamericanos. Esto ya lo apunta el Plan Marshall en su capítulo relativo al volumen de madera necesario para enjugar en los años 1948-51 el déficit europeo que sufren los países "participantes" y en donde se previene que "otros países de América" tendrán que aportar 20 millones de metros cúbicos para contribuir a enjugar ese déficit.

Pero, por importantes que sean los recursos forestales de Ibero-

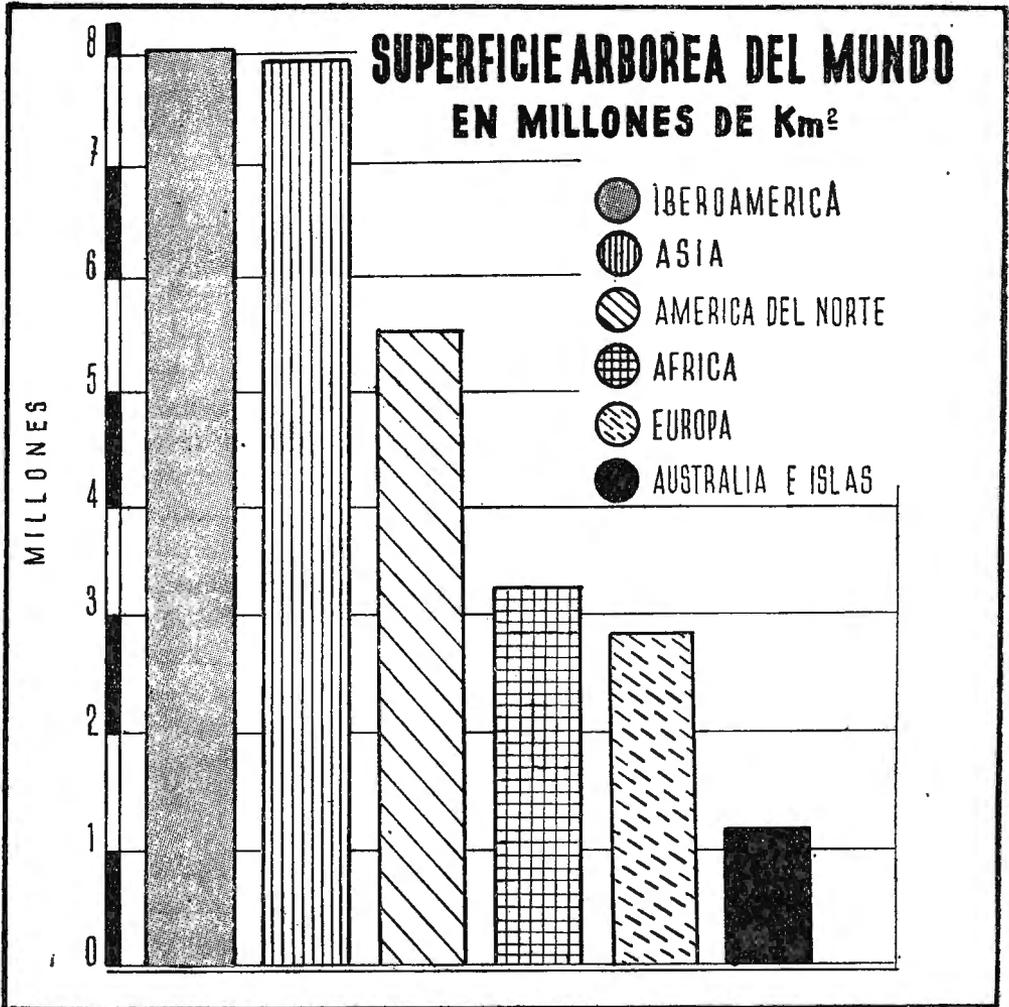


Gráfico núm. 4

américa, no constituyen un tesoro inagotable. Bajo pena de daños irreparables, el beneficio de sus bosques tiene que supeditarse a su conservación, por lo que deben estudiarse cuidadosamente cuantas medidas jurídicas la favorezcan.

Una elemental disposición que puede contribuir a defender las propiedades forestales es la de adscribir sus rendimientos económicos

a fines de Seguridad Social; medida más llana en Iberoamérica que en España, por no estar en aquellos países netamente definida y delimitada, según creemos, la distribución jurídica de los montes y tierras de bosques.

Los países de Iberoamérica deben tener muy presente los errores del liberalismo económico que, engendrados por la Revolución francesa, sufrió España en el siglo pasado. Siempre es prueba de discreción escarmentar en cabeza ajena; esperamos que, en el orden forestal, nuestros errores les sirvan de aviso.

Ofrece para Iberoamérica máximo interés conservar su gran riqueza forestal por la razón antedicha y, también, porque en ese inmenso continente, los males que dan escolta a la deforestación adquieren perfiles muy sombríos.

Del medio edáfico y del ambiente climático iberoamericano, personal y directamente, nada sé. Lo poco que puedo decir lo he aprendido en los libros, muy a resguardo de la "injuria del aire". De la injuria del aire, como con suave ironía dijo Galileo frente a los que, hojeando la Física de Aristóteles, cómodamente arrellenados en su rincón urbano al abrigo de la intemperie, opinaban y dogmatizaban sobre lo que es la Naturaleza y sobre sus leyes, sin que jamás se hubiesen acercado a ella.

Sin pretensión alguna, amparado no en Aristóteles, sino en la revista *Unasylva*, publicación de la F. A. O., órgano al que incumben los asuntos forestales de la O. N. U., diremos que tan sólo el 5 por 100 de las tierras iberoamericanas son práctica y establemente labo-reables; que en el resto del continente, donde el cultivo es dificultoso o, incluso, temerario, por su relieve acusado y atormentado, el bosque constituye la explotación obligada y natural que, si desaparece, abre paso al desierto.

Debemos añadir que, por estar situados en zona tropical, buen número de los bosques iberoamericanos sufre violencias climáticas extremadas que se manifiestan: con amplias oscilaciones diurnas de temperatura; con lluvias que se desploman, despojando rápidamente a la tierra de sus sales minerales; con calor solar que calcina y acelera la oxidación de los elementos del suelo. Y como consecuencia inmediata, la de que, al desaparecer el valioso bosque tropical, los terrenos pierden rápidamente su fertilidad y quedan, de hecho, barridos del mundo de la economía.

No tenemos autoridad basada en el conocimiento directo del problema, ni tampoco es discreto esbozar aquí un inventario de las superficies que Iberoamérica ha perdido para la producción por haberles sido arrebatado a hierro y fuego, con la práctica de la "milpa", su escudo arbóreo.

Únicamente nos permitimos que, a título de exponente, ya añejo, recordemos que en 1540 las talas motivadas por las explotaciones mineras constituían una amenaza tan patente para los mejicanos de Tasco, que solicitaron del virrey Mendoza que protegiese tales tierras y defendiese los recursos de sus bosques mediante la reglamentación adecuada. Y fué así cómo en febrero de 1550 se promulgaron por Decreto del referido virrey las primeras leyes forestales en el Nuevo Mundo; gran número de cuyas disposiciones todavía pueden considerarse como acabada expresión de la más acertada política forestal.

En la revista *Unasylva* (vol. II, núm. 1, 1.º febrero 1948) puede leerse lo anterior; así como "que basta una simple ojeada sobre el paisaje a los alrededores de Tasco para darse cuenta de que, a pesar de las medidas decretadas en 1550, la prudencia y sabiduría del virrey no han rendido muchos frutos. Las vertientes de las montañas han sido despojadas no tan sólo de sus bosques, sino de sus tierras. Los cursos de agua que antes corrían regularmente todo el año, son, entre tanto, intermitentes, con grandes avenidas seguidas de estiaje en que desaparecen totalmente. Los manantiales son cegados y gran parte de la región virtualmente improductiva".

Hemos querido transcribir esa referencia por dos razones: primera, para que quede testimonio de nuestra admiración y gratitud al primer legislador forestal de América, que dió pruebas de prudencia al dictar normas defensivas de la riqueza arbórea. Y segunda, para hacer votos en sentido de que, si se dictan normas jurídicas que conecten la Seguridad Social con el fomento de los montes, se deriven de las mismas consecuencias más felices que las que siguieron a las cuerdas disposiciones del virrey Mendoza.

Creemos que así ha de suceder, y lo creemos porque, precisamente, en relación con el tema de nuestra anterior conferencia y con el de la de hoy, cabe apuntar que algunos Gobiernos de Iberoamérica han incorporado a los programas de sus escuelas primarias la enseñanza de métodos que favorezcan la conservación de sus recursos na-

turales, por estimar necesarias estas medidas si se quiere que la nueva generación enmiende los modos y maneras de las precedentes.

Como, afortunadamente, existe interés creciente por la educación pública, es de esperar que, a medida que se construyen nuevas escuelas y se forman nuevos maestros, la inclusión de tales prácticas en la labor de las escuelas primarias ha de repercutir beneficiosamente en la conservación de los bosques y, por ende, en la del suelo y las aguas.

Y es que, para que acompañe el éxito a la implantación de sistemas que alteran radicalmente la utilización tradicional del suelo, es necesario educar a la población rural que está interesada, de modo inmediato y directo, en la cuestión; hay que educarla e instruirla para que llegue a conocer los motivos que justifican los cambios y las ventajas que ellos reportan. No cabe remover el modo de ser y el proceder de la sociedad sin adoptar, en cada caso, métodos ajustados a las circunstancias locales que capten el apoyo coadyuvante de la opinión pública.

En concreto: sin instruir y educar a la población rural, los montes corren el riesgo de degenerar en enclaves inertes para la economía de la nación; y sin medios económicos, la Seguridad Social no pasa de ser una pura fantasmagoría. De aquí la necesidad de conectar, conforme venimos sosteniendo, estas tres políticas: Seguridad Social, Fomento de los Montes y Educación Primaria.

\* \* \*

Apuntamos anteriormente que, en su conjunto, el mundo sufre penuria de madera, lo que obliga a que toda la riqueza arbórea aporte su concurso para remediarla en lo que cabe.

La penuria actual de madera es más acentuada en los países de Europa occidental, importadores, casi todos ellos, de esta materia prima.

Hasta la última guerra mundial, venía siendo Arkángel tradicionalmente el puerto maderero por antonomasia de Europa, que abastecía y equilibraba su mercado. Pero, separada Rusia con sus países satélites y rota, así, la unidad económica del continente, sufren los países occidentales de Europa una crisis aguda respecto a su aprovisionamiento de madera.

Si examinamos el mapa de Europa (gráfico núm. 5), vemos que dentro del “telón de acero” se hallan casi todos los países productores de madera: Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Checoslovaquia, Rumania, Yugoslavia, Bulgaria y Rusia.

Al otro lado del “telón de acero” tan sólo hay un país verdaderamente productor: Suecia. Puede añadirse Portugal, si bien, por su reducida área geográfica, su producción apenas puede tener importancia.

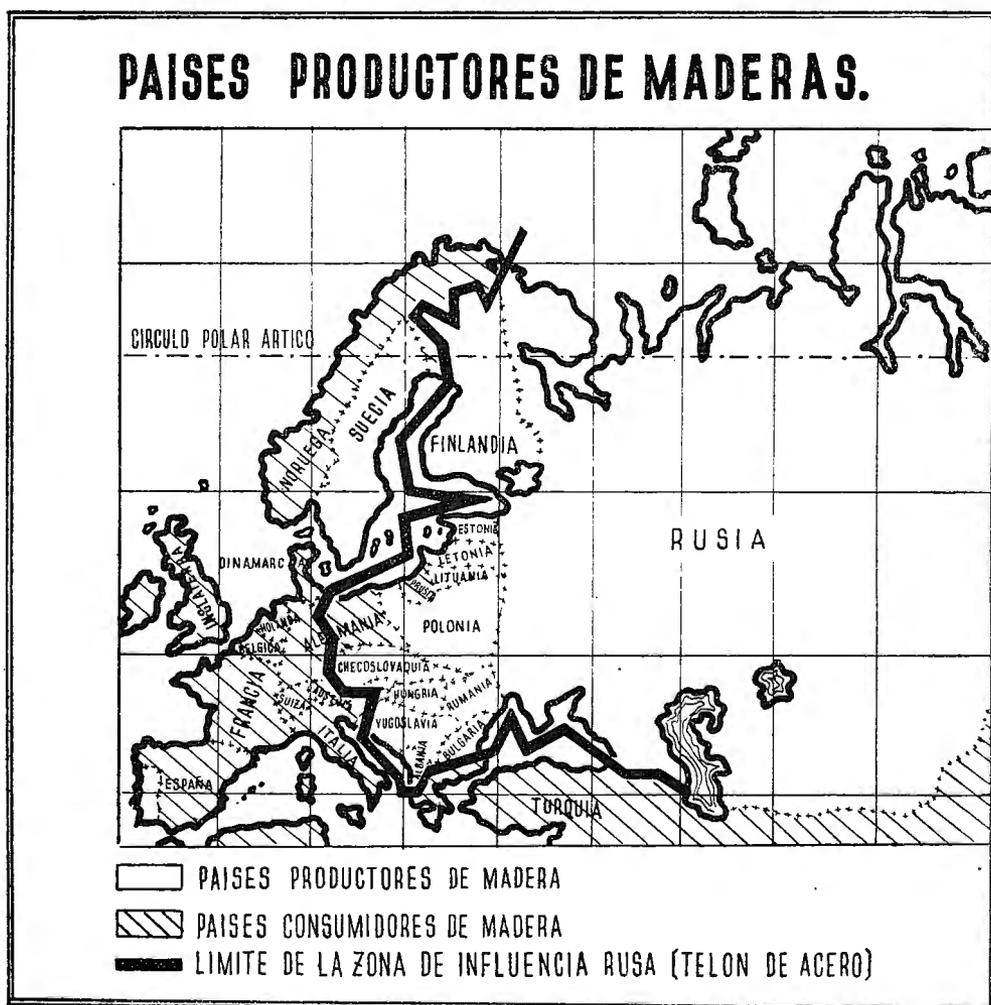


Gráfico núm. 5

Se ha roto la unidad del mercado de maderas europeo precisamente en el momento en que los países occidentales, que no producen el suficiente volumen para cubrir su consumo, ven su problema intensificado por la necesidad de acudir a reparar las devastaciones de la guerra.

El Plan Marshall, trazado para acudir en auxilio de los países de Europa occidental que denomina "participantes", fija, para el período de 1948 a 51, el volumen que necesitarán en 363 millones de metros cúbicos de madera, cálculo que más bien peca por defecto, pues, prácticamente, ese volumen es el del consumo de madera en los tiempos anteriores a la guerra.

Merece la pena que reproduzcamos gráficamente lo que previene el Plan Marshall (gráfico núm. 6).

Su examen nos hace ver: Que para cubrir el consumo de 363 millones de metros cúbicos de madera necesarios, los países participantes sólo pueden aportar 259,5 millones. Aparece, por lo tanto, un déficit inicial de 103,5 millones, de los que sólo se enjugan 71,5 millones mediante importaciones que procederán: 6,3 millones de metros cúbicos de los Estados Unidos; 20 millones del resto de América; 45,2 millones del resto del mundo. Y quedan 32 millones de metros cúbicos que en el Plan figuran bajo el epígrafe de déficit definitivo y que se ignora de dónde podrán obtenerse.

Tampoco precisa el Plan Marshall cuáles son los *países del resto del mundo* que tienen que aportar 45,2 millones de metros cúbicos para aminorar la penuria de madera que sufre Europa. La expresión es vaga y nebulosa y no sabemos si con ese eufemismo se apuntará a Rusia, que posee bosques cuya capacidad productiva se estima llega a 600 millones de metros cúbicos, si bien se supone que lo que de ellos se obtiene hoy no pasa de 200 millones, sin contar sus zonas forestales de Siberia, no sometidas todavía a una ordenada explotación.

\* \* \*

Hemos bosquejado, muy a grandes rasgos, el "enrarecimiento" que sufre el mercado maderero de Europa, del que se deduce su "encarecimiento". Podemos, ahora, sacar la consecuencia de que a España le ha de ser difícil acudir a ese mercado para remediar, ni apenas reducir, la penuria que padecemos de madera. Su importación

ha de serlo a precios prohibitivos y, como las causas del alza de precio de la madera han de continuar presionando sañudamente nuestra madera nacional, tendrá que pagarse más cara cada vez, con lo que el valor de los montes que la producen tiene que llevar una marcha ascendente.

Nuestro consumo se cifra al presente en 4.280.000 metros cúbicos de madera, es decir, 0,160 metros cúbicos por habitante como pro-

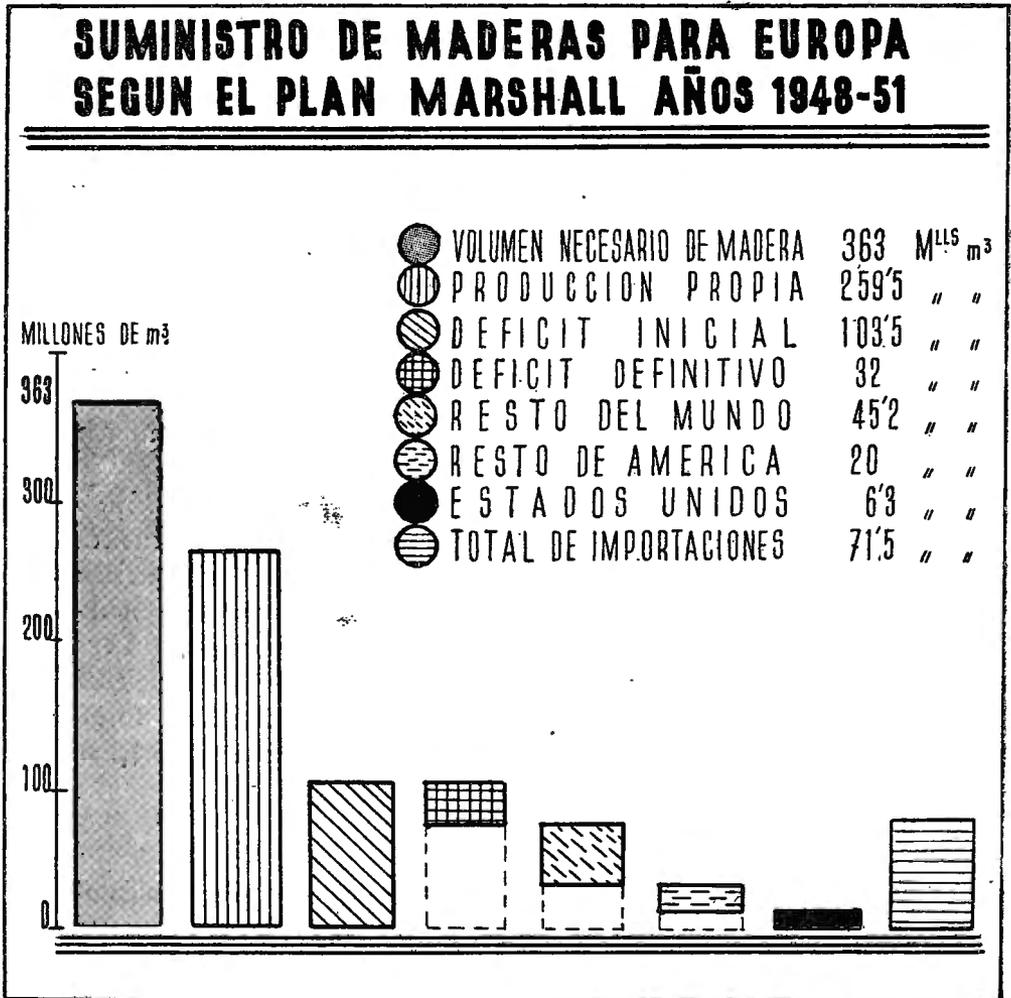
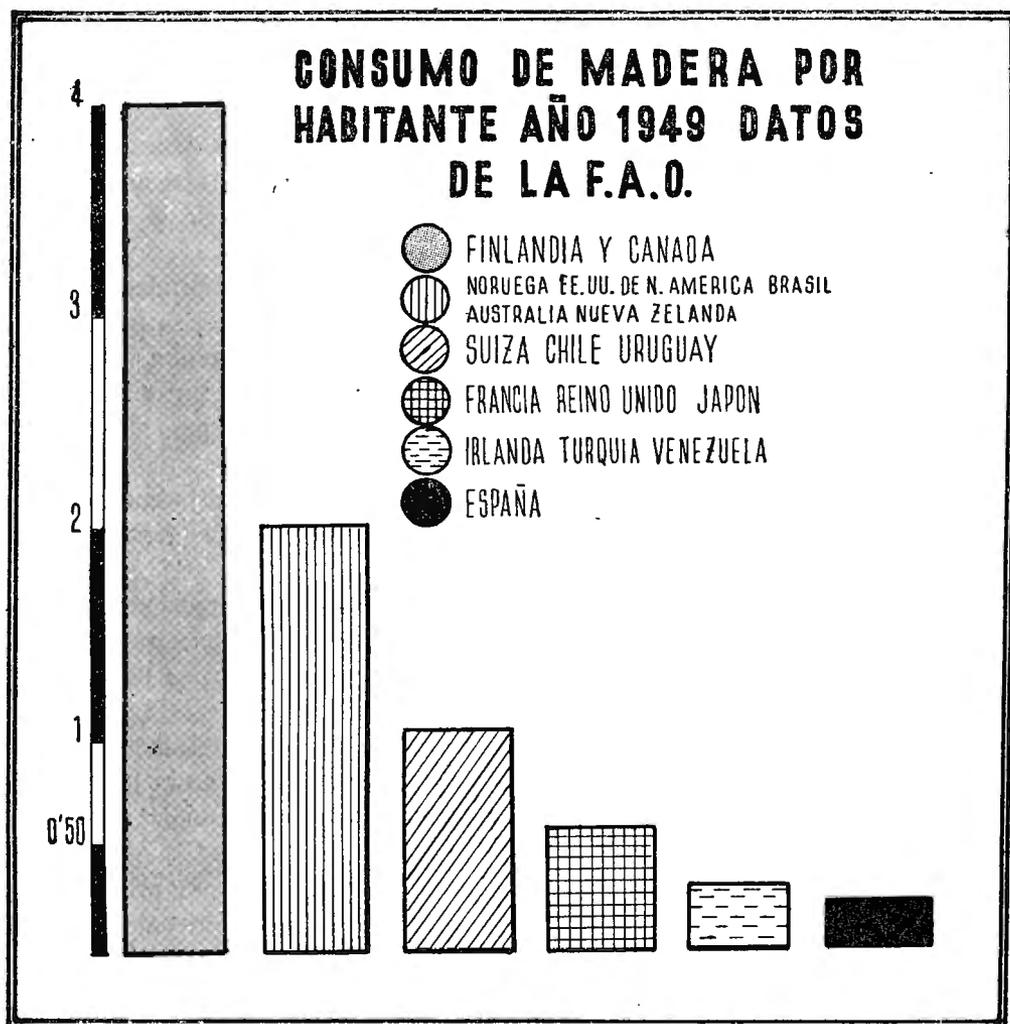


Gráfico núm. 6



Gráfica núm. 7

medio anual del consumo. Volumen harto exiguo si se le compara con el consumo de otros países. (Gráfico núm. 7, construido con datos del anuario estadístico de productos forestales de 1949 publicado por la F. A. O.: Consumo anual de madera en rollo por habitante: pasa de cuatro metros cúbicos en Finlandia y Canadá; es de dos metros cúbicos en Noruega, Estados Unidos de América, Brasil, Australia y Nueva Zelanda; se aproxima al metro cúbico en Suiza, Chile y

Uruguay; es de 0,50 metros cúbicos en Francia, Reino Unido y Japón; y muy próximo a 0,25 en Irlanda, Turquía, Venezuela y Malaca.)

Como paralelamente aumenta la población española y tiene que aumentar el consumo por habitante, resulta que la cifra total antes consignada—4.280.000 m<sup>2</sup>—cada vez estará más alejada de la realidad.

Si, por otro lado, consideramos que dentro de términos prudentes que no rebasen la capacidad productiva de nuestros montes, su posibilidad maderera no pasa de 2.280.000 metros cúbicos, resulta que, en números redondos, nuestra economía maderera padece un déficit anual de dos millones de metros cúbicos. Esto entraña: o un peso abrumador para nuestro comercio exterior, o la devastación apresurada de las propiedades forestales de índole particular que, bajo el incentivo de la ganancia inmediata, se aprestan, pese a todas las trabas legales, a servir la demanda de nuestro consumo.

Para acudir a este peligro no basta intensificar la creación de nuevas masas; también es necesario que los retazos de nuestra riqueza forestal no entren en el montón de lo que el viento se llevó. Aunque la repoblación, en su obra creadora, marche con más acelerado ritmo que el interés privado avanza en su acción asoladora, como el daño se produce hoy y la reparación se proyecta en la lejanía, nunca podrá, por este sistema, acudir a remediar el déficit que padecemos.

Aparte de ello, la destrucción de todo bien natural supone privar de medios de vida a la población aldeana, lo que hiere a la política de Seguridad Social en su misma raíz.

Es por eso por lo que la política de Seguridad Social obtendrá beneficios de la conservación de las propiedades forestales, razón por la que sus instituciones deben contribuir a salvar de la destrucción los montes que aún subsisten, máxime si se considera que en el curso del tiempo tales inversiones constituyen una adecuada y ventajosa colocación de sus fondos.

\* \* \*

La precedente afirmación debemos demostrarla.

Apuntamos, ante el estado de nuestro comercio en relación con

la situación maderera de Europa, que el precio del metro cúbico tenderá a subir, y que, al subir el producto, subirá el valor de la propiedad territorial que lo origina.

Cronológicamente puede estudiarse esta cuestión sin más que pasar revista a la variación que en el curso del tiempo ha experimentado la renta de una gran masa forestal: la constituida por el gran conjunto de montes que se denominan de utilidad pública.

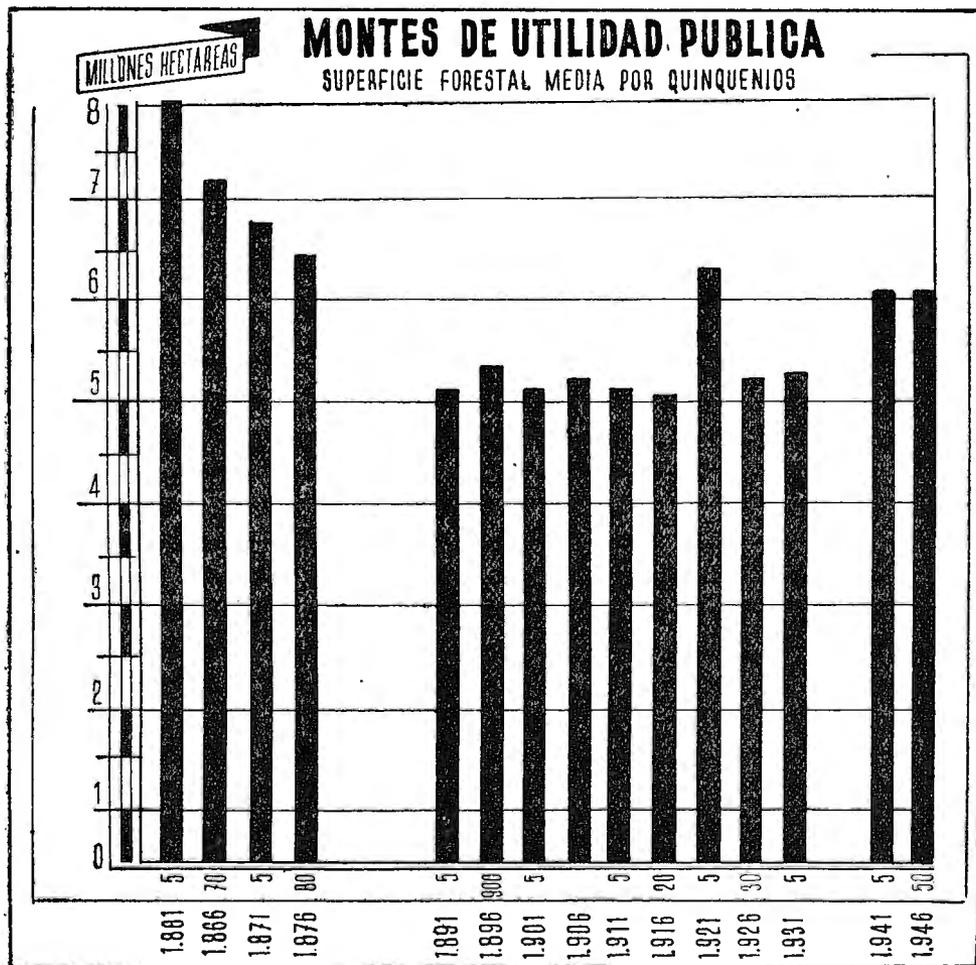


Gráfico núm. 8

Para mayor sencillez, hemos construído los gráficos que se insertan:

El gráfico número 8 resume, por promedios quinquenales, cuáles han sido las variaciones que, en su total superficie, ha experimentado esa propiedad. Se observa de 1860 a 1900 una disminución de cabida, motivada por las últimas ventas de montes que tuvieron lugar en cumplimiento de las leyes desamortizadoras.

A partir de 1900 la curva apenas varía. Hay un ascenso en 1921 por llevar al catálogo de montes de utilidad pública los de aprovechamiento común y las dehesas boyales que estaban a cargo del Ministerio de Hacienda y que, en 1925, vuelven a sacarse de dicho catálogo para entregarlos a la libre disposición de los Municipios. La masa real de montes permanece siendo la misma; los aumentos de superficie que registra el gráfico responden a rectificaciones topográficas que precisan, con mayor exactitud, el área de los montes en los que tales trabajos se han efectuado. Como decimos, la masa global viene a ser la misma en 1900 y en 1948 y, por lo tanto, su producción en todo ese tiempo es perfectamente comparable.

El gráfico número 9 expresa el promedio quinquenal de rendimiento de los montes a partir del año 1903. En él se señala un pequeño descenso en el quinquenio de 1933 que responde al "dumping" ruso que perturbó el mercado europeo al inundarlo de madera a precio ruinoso. Pasado ese bache, el valor de la producción asciende aceleradamente por varias razones: por la necesidad creciente de madera, por falta de competencia de madera de importación y por el menor valor adquisitivo de la moneda.

El gráfico número 10, también por promedios quinquenales, compara, con la producción de 1913 que se ha tomado como base (número índice, 100), la altura de los números índices expresivos del coste de la vida.

Este gráfico se ha construído utilizando los datos contenidos en los anales del Instituto Nacional de Estadística.

El gráfico número 11 viene a ser el traslado y superposición de los dos gráficos anteriores, números 9 y 10, construídos a la misma escala, para así poder comparar la subida que de 1913 a 1948 ha experimentado el coste de la vida—números índices—con el incremento de valor monetario del rendimiento y, consiguientemente, del valor comercial de los montes públicos.

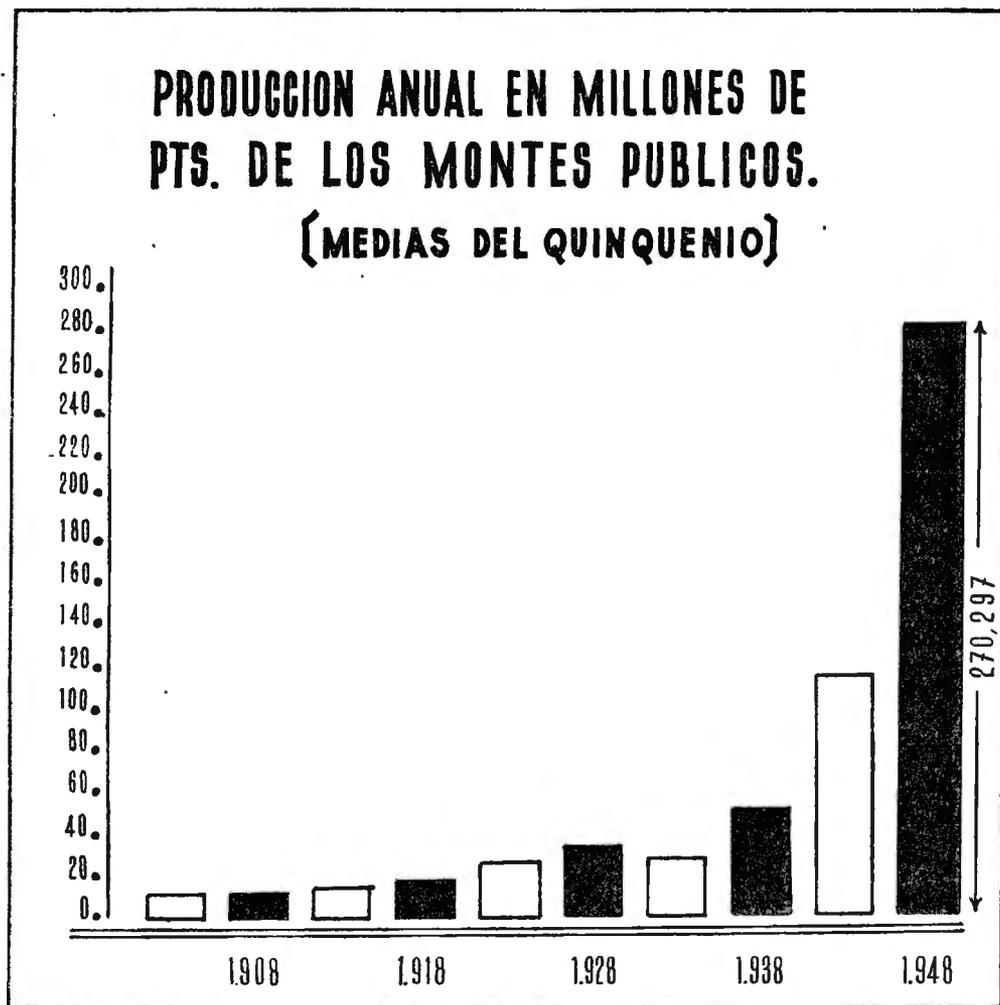


Gráfico núm. 9

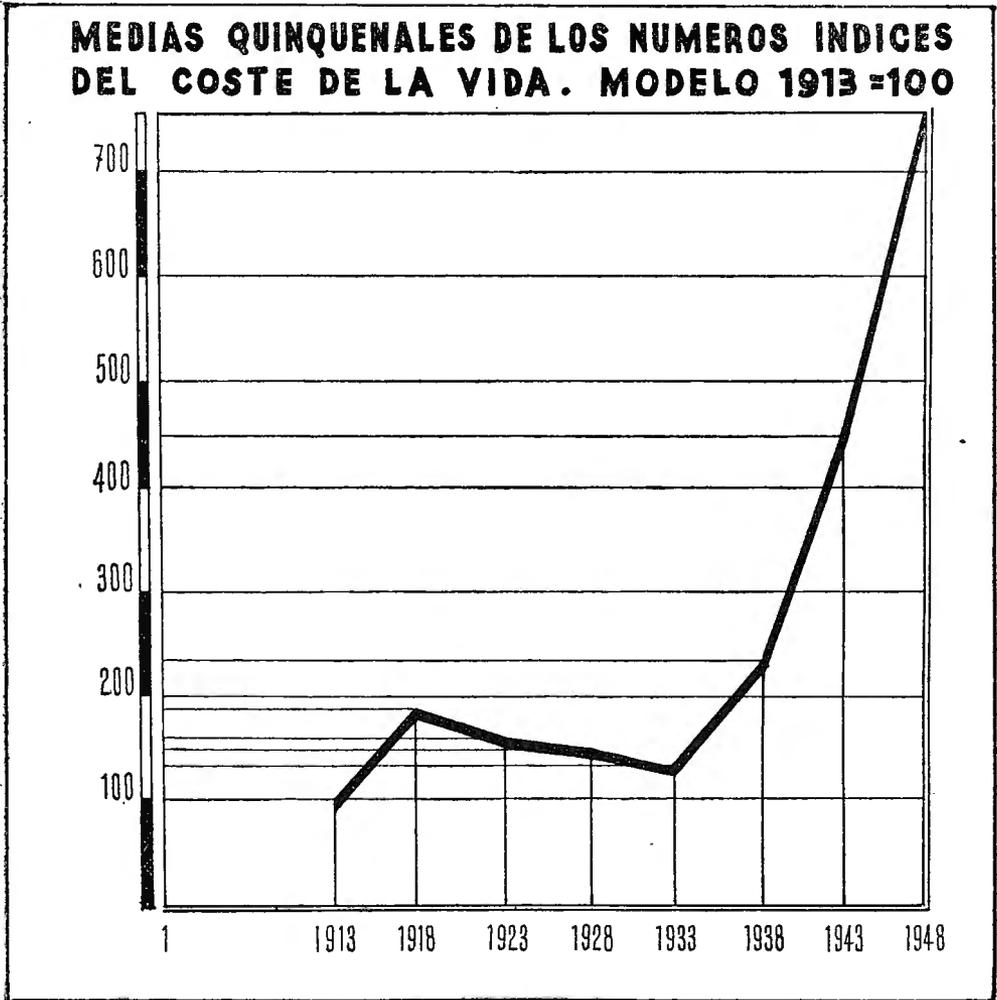


Gráfico núm. 10

COMPARACION DE LA CURVA DE NUMEROS INDICES, DEL AUMENTO DE RENDIMIENTO DE LOS MONTES PUBLICOS CON LA DE NUMEROS INDICES DEL COSTE DE LA VIDA.

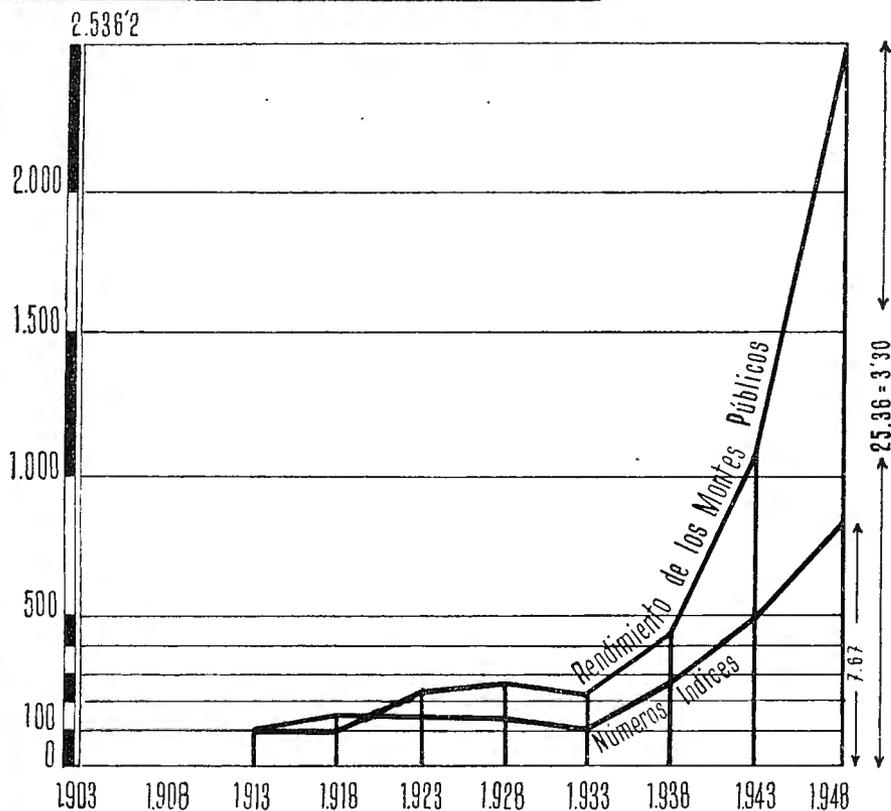


Gráfico núm. 11

Del examen de estos últimos gráficos cabe, además, deducir: Que en el quinquenio de 1903, el promedio de la producción anual de los montes públicos fué de 9.258.176 pesetas; que en 1913 fué de pesetas 10.657.578; y que en el último quinquenio referido a 1948 llega a 270.297.887 pesetas. Es decir, 29,19 veces la de 1903 y 25,36 veces la de 1913. Resulta, además, que en 1948, los índices del coste de la vida son 7,67 veces mayor que en 1913; mientras que el valor de la producción forestal de los montes referidos ha sido 25,36 veces mayor. Por lo tanto, el incremento real del valor de la producción forestal de 1913 a 1948 ha sido 3,30 veces mayor que la que ha experimentado el nivel de precios.

Con respecto a principios de siglo, el aumento en pesetas ha sido 29,19 veces mayor, de modo que, entre realizar una inversión en títulos de Deuda o efectuarla en la adquisición de bienes naturales que aumentan su precio a medida que la moneda pierde poder adquisitivo, supone que, en el transcurso de cincuenta años, la segunda adquisición, en números redondos, ha alcanzado un valor monetario 30 veces mayor que la primera.

Tal aumento monetario no considera el nivel creciente del coste de la vida, que motiva que las inversiones de renta fija se conviertan en una verdadera piel de zapa que, en el curso de unos años, se encoge y punto menos que desaparece.

Pero, aunque se tenga en cuenta ese nivel creciente del coste de la vida, queda como argumento incontrovertible en favor de las inversiones forestales que su valor intrínseco se ha incrementado 3,30 veces más en el curso de treinta y cinco años.

Debemos añadir que todos esos gráficos están contruídos sobre la base de datos oficiales.

\* \* \*

Lo que acabamos de decir nos coloca en situación de examinar un problema de indudable importancia, a saber: cuáles deben ser las inversiones más convenientes a las instituciones de seguros, dentro de las cuales no pueden constituir una excepción las de Seguridad Social.

Entendemos que les convienen inversiones que se contraigan a adquirir riqueza real, no simbólica o virtual.

El dinero, y con él todos los títulos de crédito, son un simple símbolo que sólo tiene realidad si lo respalda riqueza efectiva. Por sí solo, el dinero es un medio de cambio y un instrumento organizador de la economía nacional, que facilita y estimula la circulación de la riqueza real.

De aquí el que sea de suma importancia a las instituciones de Seguridad Social poseer bienes naturales, no tan sólo signos de crédito. Y, entre los bienes naturales, cabe afirmar que los montes constituyen una concreción dinámica de auténtica riqueza real, en constante incremento por acumulación de volumen en lo que se denomina capital vuelo y por el mayor valor que la unidad de este capital adquiere en el mercado.

Quienes habitan en las grandes urbes no se dan inmediata y exacta cuenta de cómo la ruina, la destrucción de la riqueza natural repercute en el valor del dinero. Hemos apuntado la facilidad con que el hombre rural, con incendios, cultivos inadecuados y pastoreo desmedido y desatraillado, produce la desaparición del bosque y la del suelo que lo sustenta. También el hombre de la ciudad coadyuva en esa obra cuando, convertido en maderero, efectúa talas asoladoras. Por uno y otro camino se originan: dificultades en los transportes ferroviarios al faltar traviesas; encarecimiento en la construcción de viviendas; paralizaciones en la industria del papel; agobio por falta de envases en el comercio de frutos, etc., etc. Todo lo cual se traduce en depreciación de la moneda y encarecimiento general de la vida.

Las crisis económicas provienen siempre, en final de cuentas, de mermas, derroches y malbaratamiento de las riquezas naturales. La tierra pobre hace a la gente pobre; y a su vez, la gente pobre hace a la tierra más pobre aún, cerrándose, así, un ciclo depresivo en medio del cual es quimérico creer que puede fructificar espléndidamente la política de Seguridad Social.

Esta política, que fortalece económicamente la vida de la familia, que ampara al trabajador en las circunstancias que aminoran o extinguen su capacidad productiva, reviste preponderante interés público.

Los montes, conforme hemos visto, son una propiedad rústica que el curso del tiempo hace que aumente su valor. Permitir que esta riqueza quede en manos del interés particular, que no sabe conservarlo; dejar que su plusvalía la detraiga en su provecho un interés

particular, es lesivo a toda política que persiga servir fines de interés general.

Aun en las épocas del más exaltado individualismo se reconoció que los terrenos forestales que están o deben estar cubiertos de arbolado no es posible que se entreguen al interés individual. El individuo, como ente económico, se considera desligado de las generaciones venideras, pues sólo mira a sí mismo o, a lo sumo, al interés inmediato de sus hijos y, por ello, es ley fatal que, si en un momento, le conviene la realización íntegra de la riqueza arbórea que la sociedad abandonó en sus manos, no le cohiben las consecuencias desastrosas que de ello se puede originar. Si sobre esta afirmación hubiese necesidad de aportar pruebas, podríamos señalar múltiples y dolorosos ejemplos que se engendraron en España como secuela de las leyes desamortizadoras.

La política desamortizadora, al fulminar su rayo con punta de anzuelo, arrebató sus bienes naturales a las instituciones que cumplían los más elevados fines sociales.

Las tierras de propios y las comunales; las adscritas a Universidades, a fundaciones benéficas, hospitales; las de cofradías, obras pías; en fin, las de todo cuanto tiene una finalidad espiritual, un objetivo excelso que dignifica el derecho de propiedad al hacer que sirva de escudo protector a los humildes y desamparados, sufrió el embate de las aguas cenagosas del interés individual, a las que se les abrió las compuertas en nombre de la libertad y el progreso.

El interés que, en todo momento, debe prevalecer para conseguir la conservación y subsiguiente mejora de la riqueza forestal, no es el del individuo desconectado de todo atadero o vínculo con el organismo social, sino el que alienta en la colectividad como cobijadora y amparadora de sus miembros y depositaria de los derechos incancelables y sagrados de las generaciones venideras.

La obra desamortizadora fué funesta en el orden económico y social; dislocó el mapa jurídico de la propiedad española en perjuicio del pueblo, al que se le arrebató la tierra para darle unos títulos de la Deuda predestinados a enflaquecer constantemente.

El error es necesario rectificarlo y repararlo y creemos que en tal labor las instituciones de Seguridad Social pueden colaborar eficazmente.

Quedaría incompleto nuestro trabajo si no analizásemos, aunque sea de modo sumarisimo, el funcionamiento del capital forestal.

En su formación, el trabajo humano interviene en muy pequeña cuantía. Su administración y explotación es sencilla, por lo que es lógico que el aumento de valor que esta riqueza experimenta en el curso del tiempo beneficie siempre a la sociedad, depositaria del interés general.

Ahora bien, a la realización de actividades económicas por las instituciones públicas, se suele oponer, más o menos embozadamente, la afirmación de que suelen no actuar con aquella diligencia y oportunidad que la índole de tales actividades exige. Se concluye de tal supuesto que es más llano y seguro el que sus actividades económicas se reduzcan a poseer títulos rentísticos que no tienen más complicación que la de cortar el cupón periódico.

Es cierto que esta última actividad es sencillísima, pero no lo es que sea más segura que la de poseer bienes patrimoniales de valor intrínseco y que no se encogen como la piel de zapa.

Las objeciones que suelen ofrecerse frente a las inversiones forestales responden a que suele confundirse la economía agreste con la economía agrícola, siendo así que entre una y otra existen profundas diferencias.

Ambas economías se refieren al ámbito rural; coinciden en que su base o fuente de producción es la tierra; pero, fuera de esto, por su íntima contextura o naturaleza, son discrepantes y hasta antagónicas.

De la diferencia que hay entre lo agreste y lo agrícola se derivan consecuencias inmediatas respecto a la índole jurídica que a una y a otra les conviene.

En las explotaciones agrícolas, el factor predominante de la producción es el trabajo, lo que aconseja dejarlas en manos de la actividad privada, avispada de suyo y despierta, en todo momento, para obtener hoy, mejor que mañana, el natural provecho.

En las explotaciones forestales, el factor predominante es la Naturaleza y, además, como el fruto se obtiene en el curso del tiempo, se va creando un entrelazamiento entre lo que es capital y lo que es renta, por lo que, dentro de un buen orden jurídico, conviene que queden en manos de entidades perdurables, a las que les interesa, sobre todo, obtener rentas permanentes.

En agricultura, el propietario cultiva directamente el predio, o, en su caso, organiza la complicada máquina administrativa y técnica que su explotación requiere. Cuando así lo hace, el propietario obtiene la plusvalía que los productos del suelo puedan experimentar en el curso de los años como consecuencia de que, al estar la tierra en cuantía limitada y prácticamente inextensible y al hallarse su poder productivo dentro de barreras infranqueables, los frutos de la tierra, por la demanda creciente de los mismos, cada vez adquieren más valor.

También el dueño de la tierra agrícola puede cederla en arrendamiento, lo que equivale a introducir un nuevo elemento humano, que, al aportar dirección, capital de explotación y mano de obra, recoge los beneficios directos en especie, con lo que deriva para sí la plusvalía de la producción agrícola.

Dentro de lo agreste o forestal suceden las cosas de muy diferente modo, porque, conforme ya hemos dicho, no es el trabajo, sino la Naturaleza, el primordial factor productivo.

El bosque se "supervaloriza" por sí mismo; basta con no perturbarle en su desarrollo natural; con reducir la acción del hombre a medidas sencillas—limpias, claras, entresacas, etc.—que favorezcan el desarrollo de lo que en el argot forestal se denomina "masa principal", constituida por los árboles mejor configurados y más pujantes.

Tales trabajos apenas originan gastos y llega un punto en que, por tener los productos dimensiones mercantiles, esas operaciones selvícolas resultan económicamente productivas.

Dentro del aprovechamiento de los montes, los gastos de mayor cuantía se producen cuando llega la recolección con la corta, desbaste, labra y transporte de las maderas. Pero estas actividades puede el propietario de tierras forestales entregarlas a un empresario particular, sin que, por el hecho de no efectuar él lo que podemos denominar "recolección", le prive de percibir la plusvalía alcanzada por los productos.

El monte, en el curso de los años, lleva, por unidad de superficie, mayor volumen leñoso, que, cada vez, mediante trabajos selvícolas poco costosos y hasta remuneradores, aumenta de valor monetario por unidad y, como las entidades permanentes miran siempre al mañana, encuentran en estas inversiones el medio natural más adecuado para obtener beneficios de valor creciente.

Otras ventajas ofrecen las inversiones forestales; de ellas, la más tangible es la de su flexibilidad y oportunismo respecto al momento de realizar los aprovechamientos.

Los productos agrícolas tienen un punto fijo e irrebasable de maduración. Si no se recolectan en ese punto, se pierden: las frutas se pudren, los racimos y las espigas se desgranán y, por ello, el beneficio de las tierras agrícolas se tiene que llevar a cabo en plazos perentorios.

No sucede así con los montes, en donde los árboles pueden seguir en pie mientras no se alcance su cortabilidad física, siempre dilatada, con lo que la renta se convierte en capital y contribuye, con su tanto por ciento de crecimiento, a ir incrementando las existencias maderables.

Ello tiene gran importancia, pues permite aprovechar las oscilaciones y oportunidades del mercado, a la par que da libertad a la entidad propietaria del monte a obtener los productos según sus exigencias y necesidades de orden económico.

En este esbozo de las características de la explotación forestal debemos recoger la objeción del peligro que entrañan para su integridad los incendios.

Hay que distinguir los siniestros que consumen las repoblaciones en las que el arbolado todavía no tiene dimensiones mercantiles, y los siniestros que pueden afectar a montes altos cuyo arbolado se cotiza en el mercado de maderas.

En el primer caso, el arbolado tiene un valor potencial, no real, y si el fuego lo recorre, ese valor se desvanece como el humo.

Pero cuando los árboles han alcanzado ya dimensiones métricas, el incendio puede mermar, pero no destruir su valor mercantil. La madera en pie, vegetando, no arde; el siniestro la hace pasar de capital vivo capaz de seguir dando rentas en especie, a mercancía que se trueca por dinero, el que, a su vez, puede emplearse productivamente.

Se desprende de lo anterior que las instituciones de Seguridad Social tienen principalmente su campo de actividad no en la adquisición de terrenos desnudos, sino en la de montes de propiedad privada cubiertos de masa arbórea más o menos deteriorada, pero que aún conservan capacidad de regenerarse naturalmente. Estas adquisiciones suponen entrar en posesión de auténtica riqueza real que se incrementa en su volumen y en su calidad, que recoge la plusvalía que

nace de la creciente demanda y, sobre todo, que está a salvo de la reducción de valor que sufren los títulos crediticios si la moneda pierde capacidad adquisitiva.

\* \* \*

Creemos haber expuesto, en pro de nuestra tesis, razones suficientes y convincentes. Por si no bastasen, cabe aún aducir un argumento incontrovertible: la Historia demuestra que ninguna persona moral—corporación, institución, fundación—prevaleció ni perduró sin bienes raíces.

La nobleza, con sus mayorazgos y señoríos; los Municipios, Comunes, Universidades, Colegios Mayores, Hospitales, Monasterios y la misma Iglesia secular, cumplieron sus altos y nobles fines con los recursos económicos que sus dominios territoriales les proporcionaban. Y sucedió que todas esas entidades languidecen y algunas hasta desaparecen cuando la desamortización, a golpes de hacha, corta el nexo que las unía y vinculaba a la tierra.

El derecho de propiedad se justifica y legitima porque, mediante su ejercicio, las personas físicas y las jurídicas o morales se encaminan al cumplimiento de sus fines.

Siendo esto así, las instituciones de Seguridad Social que no se recortan entre estrechos hitos temporales, sino que cumplen fines perdurables, han de alcanzarlos y perfeccionarlos mediante bienes, asimismo perdurables, como son los montes.

Por eso, la política de Seguridad Social debe quedar conectada con la forestal, pudiendo decir que el árbol, imagen la más acabada y perfecta de la vida que fluye, es su más acabado símbolo. No se conciben las instituciones de Seguridad Social sin un pasado fecundo, un presente activo y un futuro lleno de esperanzas. Como le sucede al árbol, en el que se reúnen en apretado haz el ayer, el hoy y el mañana: el ayer, en sus raíces hincadas en el suelo, que el árbol, con sus dádivas, enriqueció; el hoy, que se concreta en sus hojas temblorosas y caedizas, y el mañana, que apunta en sus brotes y yemas, siempre vulnerables.

En consecuencia, anhelamos que las instituciones de Seguridad Social se afiancen en la tierra para que de ésta reciban su flúido vital y para que, así arraigadas, se alcen como el árbol, siempre en busca de la luz.

## SINTEISIS Y CONCLUSIONES

De lo dicho en la ponencia anterior deducimos que:

Porque el bosque constituye un capital que mejora el suelo con sus aportaciones de mantillo y crea condiciones ecológicas y biológicas que le hacen nacer y renacer de sí mismo.

Porque no es almacén de madera, sino organismo perfecto y complejo, que rinde sus beneficios con ritmo creciente cuando se respeta su capacidad productiva.

Porque es fiador, sostenedor y defensor del interés general en múltiples aspectos y ramas de la economía.

Porque es riqueza no ya vulnerable, sino derrumbable, cuya desaparición arrebata a los trabajadores medios de empleo y vida, lo que supone herir la política de Seguridad Social en su misma raíz.

Porque estas propiedades exigen unidades de explotación extensas que sirvan de asiento a la sucesión de cortas y subsiguiente renovación de la masa a lo largo del tiempo.

Porque lo anterior no se logra en manos del interés privado, que necesariamente fragmenta tales unidades de explotación mediante transmisiones; y, sobre todo, porque ese interés individual se siente naturalmente inclinado a aprovechar no las rentas, sino el pleno capital arbóreo.

Porque, en cambio, estas propiedades resultan adecuadas a las instituciones que tienen fines permanentes, pues a éstas les interesa conservar y acrecer el capital que garantice la percepción continuada de rentas.

Porque se trata de bienes que no se improvisan, cuya restauración exige un hondo sentido previsor.

Porque el bosque es, en todo momento, riqueza real que no se encoje y desvanace, como les sucede a los instrumentos crediticios cuando el dinero pierde su capacidad adquisitiva.

Porque la estadística maderera acredita que se acentúa vertiginosamente el déficit mundial, que ya se padece, de tan necesaria materia prima, debido a dos causas primordiales: perfeccionamiento progresivo en la elaboración y tratamiento de la madera con el consiguiente aumento de derivados y ampliación de sus aplicaciones industriales; y, sobre ello, el incremento considerable de la población humana.

Porque ese déficit se agudiza en la Europa occidental por el hecho de que el llamado "telón de acero" ha desgarrado su unidad comercial maderera al aislar del Continente la mayoría de los países productores y exportadores de tal materia prima.

Porque en España, entregada a sí misma, y, no obstante, lo exiguo de su consumo, existe sangrante y creciente déficit en su producción maderera, que en condiciones normales no baja de dos millones de metros cúbicos cada año.

Porque, por esa causa, la curva del valor monetario de nuestra propiedad forestal es hoy día 30 veces mayor que a principios de siglo, y desde 1913 a 1948 su incremento ha superado en 3,30 veces el promedio del nivel final de precios.

Y, porque, en suma, no es justo que ese aumento del valor en dinero y de valor real de la propiedad forestal lo detraiga en su peculiar provecho económico el individuo, mero espectador y simple recolector, cuando no obstinado demoleedor de la acción creadora que llevan a cabo las fuerzas concertadas de la Naturaleza.

Por todo ello tenemos el honor de proponer al I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social las conclusiones que siguen:

1.<sup>a</sup> Procede orientar la distribución jurídica de la propiedad de los montes en sentido de que su rendimiento en dinero contribuya a los fines que persigue la política de Seguridad Social.

2.<sup>a</sup> Se recomienda que las grandes extensiones forestales de los países de Iberoamérica que por fortuna no están entregados todavía a la propiedad privada, se adscriban a la finalidad anterior.

3.<sup>a</sup> Se declara la conveniencia de que procede rescatar la propiedad forestal de manos del interés individual, y para ello se recomienda que las instituciones de Seguridad Social empleen, en la mayor cuantía posible, sus fondos de capitalización en adquirir, conservar y explotar técnicamente esta riqueza.

4.<sup>a</sup> Para la mayor rapidez de esa redistribución jurídica de la propiedad forestal se aconseja que el Estado la facilite prestando su garantía a las instituciones de Seguridad Social y facultando a éstas para la emisión de títulos, que se entregarán a los particulares dueños de montes, de modo que las láminas que ellos reciban correspondan, en cada momento y caso, a la nuda realidad productiva de sus predios.

Madrid, 30 de abril de 1951.

DISPOSICIONES SOBRE PREVISION SOCIAL CONSIG-  
NADAS EN LAS LEYES DE INDIAS

PROYECTO DE RESOLUCION

ALEJANDRO M. UNSAIN

*El I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social resuelve encomendar al Instituto de Cultura Hispánica la gestión necesaria ante la Institución o persona que estime más indicada para la preparación y difusión de un estudio relacionado con las disposiciones sobre previsión social, consignadas en las Leyes de Indias.*

## FUNDAMENTOS

Como bien se expresa en la convocatoria de este I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, “el afán de justicia social, de bienestar y de salud del pueblo trabajador ha prendido con ímpetu relevante y características propias en todos los países iberoamericanos”. El estudio que su legislación comparada al respecto ofrece, lo demuestra plenamente y sin lugar a dudas. La circunstancia de ser argentino no me impide—y por el contrario me autoriza—a expresar que entre esas naciones ocupa muy destacado lugar la República Argentina. A partir de la Revolución de 1943, se ha ampliado en forma considerable el campo de aplicación de los seguros sociales. No es mi propósito reseñar ese extraordinario desarrollo, pero no he de silenciar que su nueva Constitución, en vigencia desde el 16 de marzo de 1949, expresa en su preámbulo, entre otros propósitos, el de “constituir una nación socialmente justa”. Muchas son las disposiciones expresas que en materia de seguridad social sus diversos capítulos contienen, y así, para no citar sino una, me refiero a la que

se expresa en el capítulo sobre "Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura" (art. 37), bajo el rubro de "Derecho a la Seguridad Social", y que dice así: "El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo, promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria, destinados, unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales." El citado no es sino uno de los diversos artículos que integralmente constituyen todo un sistema de Seguridad Social.

No pienso que el estudio de la Seguridad Social haya de excluir, satisfaciendo legítimas aspiraciones del espíritu, los estudios e investigaciones de carácter histórico relacionados con épocas de un lejano pasado. No pienso, pues, que se halle al margen de las preocupaciones de este Congreso algún recuerdo vinculado a la Legislación de Indias, tan ricas en disposiciones inspiradas en la doctrina cristiana. A medida que el tiempo transcurre, aparecen como más dignas de admiración. Ciertamente es que por ser más numerosas sus previsiones vinculadas al trabajo, son mucho más conocidas y gozan en el momento presente de mayor divulgación; pero no es menos cierto que no escasean preceptos, siquiera aislados, en los que es posible ver, por su fundamento en la solidaridad cristiana, un atisbo de lo que hoy denominamos Seguridad Social.

El proyecto que me permito presentar tiende a la preparación, por quienes para ello estén capacitados por sus antecedentes, de un estudio monográfico, en el que, con la necesaria sistematización, se presenten reunidas las disposiciones que al respecto implantó España en el Nuevo Mundo. Ello satisfará la inquietud de los estudiosos y en alguna manera tendrá el significado de merecido homenaje a aquellas viejas y sabias leyes esencialmente cristianas y por eso humanas.

FUNDAMENTOS FILOSOFICOS DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL

MIGUEL GUILLÉN RABOSO

La legislación, la doctrina, los Congresos y Asambleas internacionales nos ponen en contacto con este término de Seguridad Social, y de su estudio deducimos que esta denominación tan usada desde que lo implantó la llamada Ley de Seguridad Social norteamericana de 1935 se constituye de un modo abstracto, desligado de un verdadero principio de causalidad y de finalidad. ¿Acaso se ha intentado fundamentar este nuevo y apasionante concepto? Ciertamente que algún sector de la doctrina lo ha intentado, pero no tan satisfactoria ni tan numerosamente como debía de esperarse; esto hace decir a FISHER: "Por desgracia, porque estos problemas rara vez se afrontan con toda equidad y el significado exacto del término seguridad se deja realmente un poco nebuloso en nuestro pensamiento" (1).

Sobre estos presupuestos hemos de formular primeramente la siguiente pregunta: ¿A qué causa se deberá esta falta de fundamentación, de estudio de sus primeras causas y de su finalidad específica, de esta función normativa y social del Estado y que en cierto modo se ha querido equiparar a política social, norma constitucional o simple resultado económico?

Formulada esta pregunta, debemos hacer constar que esta falta de fundamentación, de estudio de su causa eficiente y final puede deberse: a) Por incapacidad mental, y b), por impotencia moral.

a) Por incapacidad mental, que es aquella que se tiene cuando se vive en un estado de cosas tal, que en él parece natural y lógico cuantos hechos o realidades sociales, que son inmorales o cuasi-in-

---

(1) Allan G. B. Fisher: *Progreso económico y Seguridad Social*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires-México, 1949.

morales; de este modo los filósofos del mundo griego consideran una verdadera institución a la esclavitud, sin dejar de ser por ello grandes filósofos y la institución ser inmoral.

b) Por impotencia moral, que es aquella en la cual la creación del pensamiento está coaccionada por el medio ambiente y *lo social* preestablecido, el cual nos demostraría su disgusto, tachando de delincuentes sociales a aquellos que expusieran alguna teoría que fuera en contra de algún interés creado.

De lo anteriormente expuesto, no debe deducirse con criterio rigorista que debe de despreciarse el principio de autoridad, material inmenso, fruto de filósofos y sociólogos que han trillado el camino a las sucesivas generaciones, sino que conviene saber utilizar esos materiales inapreciables y adaptarlos a la *realidad social*; pero conviene recordar que en sociología, ciencia de la realidad social, la doctrina estática nunca llegará a construir nada, pues *lo social es un constante devenir*, al cual hay que ir adaptando las formas del pensamiento; esa es la verdadera labor de esos inventores, ingenieros de la realidad futura que jalonan con hitos invisibles los caminos de la Historia.

Enunciado a breves trazos ciertos hechos que a veces entorpecen e imposibilitan la labor de investigación filosófica en general y a la sociología en particular, sobre todo en esta materia de Seguridad Social, pasamos a enumerar los puntos en que basamos toda nuestra investigación y que estudiaremos:

#### 1.º CAUSAS.

- a) Un estado de hecho de inseguridad social.
- b) Un estado de derecho de injusticia social parcial.

#### 2.º MEDIOS.

Seguro Social, Seguridad Social, Redistribución, Beneficencia, etcétera.

## 3.º FINES.

a) Próximo: la Seguridad Social.

b) Remotos:

1.º Redistribución de la riqueza.

2.º Complemento de la justicia conculcada.

## 4.º CONCLUSIONES.

a) Soluciones plenas:

1.ª Justicia y caridad.

2.ª Salario justo.

3.ª Superproducción y redistribución.

b) Soluciones subsidiarias. Los planes:

1.º El Seguro Social.

2.º La Seguridad Social.

c) Plan para obtener una "Seguridad Social".

## I.º CAUSAS.

Estudiar la causa o causas es tema principal para toda investigación filosófica y sin la cual no podemos construir una verdadera teoría sobre estos problemas de Seguridad Social. Enunciamos dos causas íntimamente ligadas entre sí, ya que la segunda es presupuesto inmediato de la primera, y que son: a) Un estado de hecho de inseguridad social; y b) Un estado de derecho de injusticia social parcial en el que predomina *lo económico*.

a) *Estado de hecho: Inseguridad social.*

Primera causa que nos planteamos respecto a esta función normativa del Estado en la actualidad y que es la inseguridad social, pero ¿qué es la inseguridad? Esta es la cuestión que tenemos que aclarar para comprender debidamente el término *seguridad*.

Nos encontramos ante un hecho, la inseguridad, lo que no tiene estabilidad en el presente o en el futuro, con todos sus accidentes y circunstancias; esta inseguridad es una realidad que se nos presenta ante nuestro conocimiento, en cuanto a lo *social* se refiere, de una manera indubitada; es el hecho de inseguridad ante la vida y sus

problemas y el riesgo natural que la acompaña y que no es otra cosa que un accidente más de la misma vida humana, problemas y accidentes de los cuales el hombre no puede prescindir, ocurren *per se*, por su propia naturaleza y en función de ella. Pero si ante esos riesgos de su vivir y convivir el hombre que forma dentro de una masa social se encuentra indefenso, resultará evidente que estará en desarmonía con el resto de aquellos que pueden hacer frente con holgura a los riesgos que se le presentan en función de su misma naturaleza, si esta indefensión no es fruto de un hacer desordenado individual, es decir, si es irresponsable de su inseguridad.

Fortalece nuestro aserto *Laroque* (2) cuando dice: "... reaccionar contra un complejo de inferioridad, una de las causas fundamentales es *la inseguridad* en que se encuentran los asalariados, la incertidumbre del mañana..."

Asimismo puede deducirse un argumento más a favor de *Elizaga*, cuando dice: "*Malestar* que provoca una serie de riesgos..." (3).

Esta inseguridad social, resaltada como un hecho de carácter no sólo nacional, sino internacional, puede ser debida a una inseguridad económica, política o religiosa (4), que bien pueden ir unidas o bien separadamente. De todas ellas, la que más nos interesa—las demás escapan a nuestro estudio—es la inseguridad económica, causa por la cual algunos ven tan sólo en las normas de Seguridad Social un resultado económico, por ser lo económico lo más importante y perentorio en el vivir del hombre, pues si no el hombre perece.

Este estado de inseguridad social también se puede contemplar desde un punto de vista individual y desde un punto de vista de masa; la seguridad individual nos interesa como presupuesto de la inseguridad de una *masa en estado de inseguridad* y presupuesto inmediato de la seguridad social. Hacemos constar que no es lo mismo inseguridad de la masa que la social, la inseguridad de la masa es el objeto inmediato de estas medidas y la seguridad social es el objeto mediato de esta seguridad, fin a que se aspira.

---

(2) Pierre Laroque: "Del Seguro Social a la Seguridad Social". *Revista Internacional del Trabajo*, 1948.

(3) Juan Carlos Elizaga: "Acumulación de reservas en los Seguros colectivos y Seguridad Social". *Anales Medicina Pública*, Santa Fe, 1949.

(4) Javier Conde: "Teoría sobre las causas de la revolución". *Apuntes de Cátedra*, 1950.

b) *Estado de derecho: Injusticia social parcial.*

Anteriormente hemos estudiado brevemente lo que pudiéramos llamar fundamento de hecho; ahora estudiaremos lo que también podemos llamar fundamentación de derecho de la llamada "Seguridad Social".

El estado de injusticia que estudiamos, podemos referirlo como hemos hecho con el estado de inseguridad, a una cierta injusticia parcial económica, a la injusticia política o parcialidad y a la injusticia en materia religiosa o persecución; ahora bien, para nuestro estudio sólo nos interesa estudiar el primero, aunque, como decíamos al hablar del estado de inseguridad, pueden ir separados o unidos.

Este estado de *injusticia en lo económico* puede deberse a variadas causas, entre ellas el falso asentamiento parcial del ordenamiento jurídico, fruto del egoísmo humano y conculcación de los principios de justicia natural por el hacer desordenado y los intereses creados que, en el devenir de los siglos, se han ido formando a pesar de los repetidos llamamientos de la doctrina de hombres de buena voluntad y principalmente de la religión.

Así se expresa *J. C. Elizaga* cuando dice: "... malestar que provoca una serie de riesgos, que en cierta medida son consecuencia de la imperfección del sistema económico..."

A nadie escapa este hacer desordenado subjetivo que repercute en el todo y que forma toda una serie de esferas de influencia e interferencias. Pero, además, este estado de injusticia en lo económico está íntimamente ligado con lo jurídico, porque "lo económico necesariamente dice relación de Derecho, de tal forma que no cabe pensar en lo jurídico, sino refiriéndose a determinados valores económicos". "Las necesidades humanas son expresión de esas relaciones efectivas entre sí. El hombre siempre está sujeto a las necesidades que exige inmediata satisfacción. De aquí que el hombre sea consumidor, pero al mismo tiempo sea productor y, por tanto, da a la sociedad y recibe de ella, estableciéndose una íntima relación." (*Sorribes.*)

Este estado de injusticia parcial que se deduce del estado de inseguridad que se observa con carácter universal, puede ser debido a su vez a otras causas, como son a modo de ejemplo, el de la Ley parcial injusta, el abuso de poder, los intereses creados y, sobre todo,

el egoísmo humano, que ya señala Pío XI en su encíclica *Quadragesimo Anno*, cuando dice: "De aquí esa sed insaciable de riquezas y bienes temporales que en todos los tiempos ha empujado al hombre a infringir las leyes de Dios y conculcar los derechos del prójimo."

Por ello podemos decir sin temor a error que el verdadero y pleno remedio frente a los estados de inseguridad-injusticia parcial social es tan sólo la justicia verdadera natural, la cual es medida del otro derecho, el natural, el que no caduca ni se deroga, el que todos los hombres llevan en sí grabado como algo que es suyo desde su origen y el cual surge con fuerza irresistible cuando es pisoteado con escarnio por los individuos o por los grupos sociales.

Pero la imperfección humana, fruto de la caída en desgracia a través del pecado original y durante toda la Historia, nos demuestra la falta de buena voluntad entre la comunidad y sociedad de hombres, equilibrio que se rompe al abandonar el individuo la comunidad universal y eterna a que pertenece y pasar unilateralmente a la sociedad temporal y a la que tan apegado está el hombre, la cual sociedad es tan sólo forma del devenir del hombre a su paso por la tierra.

Por ello sería conveniente que, conjuntamente con el término *Seguridad Social*, tan en boga, apareciese otro término mucho más antiguo y eterno, al cual ha de ir ligado, el de *Seguridad común*, en relación con el *bien común*.

Porque la sociedad es tan sólo forma cuyo contenido es el hombre, la comunidad de hombre, contemplando de una forma dinámica, es decir, de vida, pero además en función de una característica intrínseca del hombre y fundamental, a saber, el hombre con destino eterno, principal fin a que deben tender todas las normas que se precien de ser verdaderas y naturalmente justas.

Insertamos algunas citas que afianzan la tesis que se sustenta, y que implícitamente está en los escritos de buena parte de la doctrina:

*Beveridge*: "Seguridad de ingresos, que es lo que puede entenderse por Seguridad Social, resulta una medida tan inadecuada para la felicidad humana, que presentarla por sí mismo como una medida única o principal de reconstrucción casi no vale la pena. Debiera ir acompañada de la resuelta determinación de emplear los poderes del

Estado hasta donde sea necesario para garantizar a todos, no desde luego una absoluta continuidad en el trabajo, sino una razonable probabilidad de empleo productivo" (5).

*Fisher*: "Si la obligación que tiene el Estado de proporcionar Seguridad Social hubiera de interpretarse de un modo tan amplio que implicara la asunción de un deber para garantizar a cada individuo una cantidad suficiente de comida, ropas y albergue y demás reconocidas necesidades elementales de vida, serían necesarios cambios más trascendentales en la política económica y social" (6).

*Fisher*: "No cabe duda que éstos (los planes de Seguridad Social) son importantes y necesarios, pero la frecuencia con que nos vemos obligados a recurrir *al socorro* es en sí misma una demostración de la ineficacia de nuestra organización social" (7).

*Pío XI*: "...de que las riquezas multiplicadas tan abundantemente en nuestra época, llamada del industrialismo, *están mal repartidas* e injustamente aplicadas a las distintas clases"; y: "Sin embargo, se puede decir sin temeridad que las condiciones de la vida social y económica son tales, que una gran parte de los hombres encuentran las mayores dificultades para atender a lo único necesario, a la salvación eterna" (8).

Hemos visto una inseguridad-injusticia de presente, pero que fácilmente podemos aplicarla a las necesidades futuras, ya que el hombre es un constante devenir en la vida, y si el hombre se encuentra imposibilitado para poder atender a sus mínimas y perentorias necesidades del presente, poco podrá reservar para el mañana, porque el hombre es esencialmente previsor, y si no previene es porque no puede, y si aquel que pudo no previno, no merece ninguna protección de la sociedad. Por ello decimos que *el hombre es previsor* por naturaleza; así lo afirma León XIII cuando dice: "Si el obrero recibe un jornal suficiente para sustentarse a sí, a su mujer y a sus hijos, será fácil, si tiene juicio, que procure ahorrar y hacer como *la misma naturaleza* parece que aconseja, que después de gas-

---

(5) Williams Beveridge: *Report on Social Insurance and Allied Services*.

(6) Allan G. B. Fisher: obra citada (*Progreso económico y Seguridad Social*).

(7) Allan G. B. Fisher: obra citada (*Progreso económico y Seguridad Social*).

(8) Pío XI: Encíclica *Quadragesimo Anno*.

tar lo necesario, sobre algo con que puede irse formando un pequeño capital" (9).

Pero, por desgracia, se nos presenta el hecho de esta inseguridad e injusticia, y repetimos que si quisiéramos resolverlo, deberíamos hacerlo dentro de la misma justicia, pero para ello habría que revisar el total social y su organización y fundamentos, para ver las fisuras de la justicia, cosa bastante difícil, dentro del humano egoísmo. Por ello tenemos que hacer esta misma función a través de *medios indirectos* de cumplir la justicia, es decir, los medios de establecer la Seguridad Social, como son el Seguro Social, la Seguridad o cualquier otro medio que se considere idóneo para remediar, socorrer estos estados de inseguridad-injusticia.

## 2.º MEDIOS.

Llamamos medios tan sólo a estos planes y soluciones a los estados de inseguridad e injusticia, porque el remedio único para resolver estos problemas es la *justicia natural*, y éstos, los medios, son solamente medidas de carácter estatal con las que quiere atajar un mal próximo; porque si la inseguridad e injusticia parcial llegasen a un extremo irresistible, puede conducir a la revolución y al caos. Así se expresa Morrison cuando dice: que estos planes de Seguridad Social, "en el mejor de los casos, más que trabajos de socorro y salvamento" (10).

La norma preventiva, se llame Seguro Social, Seguridad Social o cualquier otro término que se considere idóneo, *prima facie*, no es sino un remedio estatal para aminorar un estado de hecho de inseguridad, consecuencia de la deficiente estructuración de la sociedad y el hacer desordenado, que engendra un estado de injusticia parcial. "Y como es muy improbable que esta situación mejore rápidamente, es sensato, pensando en el futuro, tener preparados algunos planes, como medida de *seguridad preventiva*; vivimos en un mundo imperfecto" (11).

(9) León XIII: Encíclica *Rerum Novarum*.

(10) Morrison: *Looking Head*.

(11) Allan G. B. Fisher: obra citada (*Progreso económico y Seguridad Social*).

Por ello podemos decir que, si bien en justicia no debían de ser, en la realidad son necesarios frente al hecho y realidades que se nos presentan, y ante las cuales las leyes justas son a veces insuficientes para poner coto a la avaricia y el egoísmo humano, teniendo, por tanto, que utilizar la *norma preventiva* para remediar estas realidades, y que representan para el beneficiario un socorro, para el que sufre la exacción, sin ser beneficiario, una carga o pena de carácter solidario, y para el Estado la más alta función, la de la Previsión, que implica la seguridad total, redistribución y complemento de la justicia conculcada.

### 3.º FINES.

Decimos fines y no fin, porque son varios los resultados que se deben de obtener al establecer planes de Seguridad Social; con ellos podemos hacer dos grupos: fin próximo y fin o fines remotos.

a) Próximo: la Seguridad Social.

El fin próximo de los planes, bien sea a través del Seguro Social o la llamada Seguridad Social, de estas normas de carácter previsor, es la *Seguridad Social*.

Así dice C. Zeig: "... cuando se establezca la *Seguridad Social* como el fin del planeamiento" (12).

Elizaga: "La previsión organizada de los riesgos sociales tiene una *finalidad específica* que debe anteponerse a cualquier otra consideración: la *Seguridad Social*" (13).

Laroque: "La Seguridad Social *es un fin*; el Seguro Social es un medio, entre otros varios, de alcanzar ese fin" (14).

Esta norma preventiva que se llama hoy día Seguridad Social debería comprender también, con carácter preferente, el concepto de la seguridad de una comunidad de hombres con destino eterno.

Dentro de esta seguridad, como fin de un planeamiento, debemos hacer constar que, por tener una causalidad basada en la injusticia parcial humana, se desglosa en varias seguridades: la seguridad del propio *Estado*, si no quiere perecer en su propia organización y sis-

---

(12) C. Zeig: *The Planning of Free Societies*.

(13) J. C. Elizaga: trabajo citado.

(14) P. Laroque: trabajo citado.

tema; la seguridad de *lo social* preestablecido que está preconizado por el ordenamiento jurídico legislado; la seguridad de la comunidad de hombres, con origen, medios y fines de carácter eterno, porque eterno es su destino.

b) Fines remotos:

1.º Redistribución de la riqueza.

2.º Complemento de la justicia conculcada.

1.º *Redistribución de la riqueza*.—Hemos de diferenciar en primer lugar la distribución de la redistribución; por medio de la distribución, el Estado da a los ciudadanos, según sus méritos, lo que le corresponde, es función de justicia; por medio de la redistribución el Estado ejerce una función supletiva de la justicia conculcada, y, a través de su sistema contributivo de impuestos y exacciones, los eleva en progresión a los niveles de vida, para con ellos socorrer a los injustamente necesitados. Insertamos algunas citas que sirven para afirmar nuestra tesis:

Polibio dice que el egoísmo preside el hacer humano y que el Estado debe de equilibrar esos intereses.

Aristóteles, en su *Política*, señala que el Estado debe distribuir la riqueza.

*Santo Tomás* dice: “Como las partes y el todo son en cierta manera una misma cosa, así lo que es del todo es en cierta manera de las partes.” Y cuando dice: “Non debet homo habere res exteriores ut propias sed comunes, ut scilicet de facili aliquis comunicet in necessitatem aliorum” (15).

*Fisher*: “... el suministro de los servicios sociales se convierte en esencia en un instrumento para la *redistribución* de la renta nacional”.

2.º *Complemento de la justicia conculcada*.—Esta redistribución que hemos estudiado anteriormente se justifica en la injusticia parcial y se transforma en un complemento de esa misma justicia conculcada, medio merced al cual, y de una manera indirecta, se regula el hacer desordenado social.

A tal respecto, insertamos algunas citas autorizadas que abonar nuestro aserto:

Pío XI: “A los gobernantes toca defender a la comunidad y a

---

(15) Santo Tomás: *Summ. Th.*, 22, q. 66, a. 2.

todas sus partes; pero al proteger los derechos de los particulares, debe tener principal cuenta de los débiles y de los necesitados. Porque la clase de los ricos se defiende por sus propios medios y necesita menos de la tutela del Estado; mas el pobre pueblo, falto de riquezas que le *aseguren*, está peculiarmente confiado a la defensa del Estado. Por lo tanto, el Estado debe abrazar con cuidado y providencia peculiares a los asalariados, que forman parte de la clase pobre en general.”

*Fisher*: “... examinar la estructura existente de la producción, y a tomar en serio la redistribución de los recursos necesarios para aumentar el nivel de vida”.

#### 4.° CONCLUSIONES.

Sobre los fundamentos y tesis sustentada, vamos a intentar formular las soluciones viables a estos problemas de *seguridad*; primeramente enunciaremos las soluciones plenas, a las cuales deben tender todos los ordenamientos jurídicos y meta final de los llamados planeamientos, y en segundo lugar enunciaremos las soluciones subsidiarias, los planes, remedio solamente a los estados de inseguridad-injusticia parcial.

El mayor o menor coeficiente de justicia que impere en un ordenamiento jurídico positivo y objetivo o en su realización práctica nos dará la mayor o menor necesidad de normas jurídicas subsidiarias de Seguridad Social, y así, podemos enunciar que: *la necesidad de Seguridad Social está en razón inversa al coeficiente de justicia social de una sociedad.*

##### a) *Soluciones plenas.*

1.ª *Justicia y caridad.*—El orden o armonía entre las partes y el todo, *entre lo individual y lo social*, debe de imperar siempre en la comunidad de hombres, si se quiere cumplir con sus fines eternos. Este fin eterno del hombre se obtiene a través de los fines temporales, que se transforman en medios en función de este mismo fin o destino eterno; pero el hombre es un ser social, se relaciona de una manera natural con los demás hombres; así, la armonía entre

finés e intereses individuales y fines comunales y sociales tienen un resultado que es el bien común, del cual dice Urdanoz: "El bien común es el bien o suficiencia de medios de vida de cada uno considerado solidario del bien de los demás" (16).

Pío XI: "Así, que de algo superior y más noble hay que echar mano para regir con severa integridad ese poder económico, a saber: de la justicia social y de la caridad social."

Cuando queda rota esta armonía por el hacer desordenado individual o de grupo es cuando en la comunidad-sociedad se establece un estado de inseguridad, cuyo coeficiente puede recorrer toda una escala de inseguridad e inseguridades.

Así podemos decir que en el caso de que el orden imperase de una manera total, no habría necesidad de ninguna norma preventiva (Seguro Social, Seguridad Social u otro medio), puesto que el orden instaurado por la ley natural ha de ser perfecto, porque perfecto es su autor, y en el cual todo está *previsto*, porque si no sería imperfecto. Por ello, si el que sufre el riesgo humano y natural se encuentra indefenso merced a causas bien ajenas a su voluntad, será la sociedad responsable en concepto de injusticia; no lo será en el caso de que aquél voluntariamente se buscó el riesgo o su debilidad, el cual no podrá obtener otro remedio a su inseguridad que la caridad.

2.<sup>a</sup> *Salario justo*.—Podemos decir que el salario justo, dentro del orden económico de libre concurrencia, es presupuesto imprescindible para establecer una justicia dentro de lo social, y que en sí es el remedio pleno por excelencia; los demás son sólo socorros ante situaciones injustas, que pueden derivarse de una situación de injusto salario.

Este problema de injusto salario, es difícil de resolver; ya León XIII vió esa dificultad, y preconizó como remedio a este problema la vuelta del hombre al derecho natural y a las buenas costumbres; y así vemos que su solución depende de la moralidad del propietario de la empresa o capital, el cual, conociendo lo que en sí son los valores temporales, sepa dar el conveniente destino a la riqueza.

En la antigüedad patriarcal, y en la actualidad en muchas fa-

---

(16) T. Urdanoz: *La justicia legal*.

milias rurales, el padre de familia era y es el encargado de distribuir el trabajo entre los miembros de su familia según sus cualidades y fuerzas, regulando de una manera natural y según su recto proceder la producción de bienes para cubrir necesidades, distribuyendo de la misma manera el fruto de los esfuerzos comunes. Actualmente la complejidad de la vida moderna y la imposibilidad de conseguir una autonomía económica familiar convierte al hombre en asalariado y, como consecuencia, que no tenga otro amparo frente a la rapiña del egoísmo humano que las normas emanadas del Estado, que debe actuar como verdadero padre político de los que nada tienen; porque el hombre, al hacerse asalariado, entra dentro del dominio de otro padre de familia menos racional: el empresario.

Hemos de darnos cuenta de la gran dificultad de la fijación de un justo salario, dificultad si lo enfocamos dentro del hacer egoísta y ambicioso humano, fácil de resolver si lo enjuicamos con espíritu sereno y firme dentro de la ley natural y la moral cristiana.

3.<sup>a</sup> *Superproducción y redistribución.* — La superproducción puede ser una solución plena mediante el aumento de la riqueza y el nivel de vida; es una solución de hecho; pero esta solución puede ser eficaz o no; es decir, podemos encontrar sociedades de gran productividad o riqueza, con una mala distribución, causa por la cual encontramos países de gran riqueza en los que impera la injusticia social.

Por ello nos encontramos ante la redistribución como medida de carácter suplementaria de la superproducción, a la cual debe ir unida, porque si no esta superproducción puede solamente establecer un *statu quo* en tanto y cuanto no se plantee la crisis.

b) *Soluciones subsidiarias.*—Los planes.

1.<sup>a</sup> *El Seguro Social.*—La aparición durante el siglo XIX y principios del XX de grandes masas sociales netamente diferenciadas, consecuencia inmediata del sistema industrial y capitalista, sujeta a un estado de inseguridad tal que dejaba abandonado al hombre a sus exclusivas y escasas fuerzas, en lucha constante para lograr el pleno empleo, trae como consecuencia la preocupación política y social para intentar enmendar y corregir el estado de cosas que se hacía insostenible.

Durante este período de tiempo, la complejidad de la vida aumenta de tal manera, que los preceptos naturales se van oscureciendo cada vez más en la mente de los hombres y sus dirigentes, merced a la complicada maraña de leyes e instituciones y a la desmedida especialización.

La sociedad se complica cada vez más, ciertas partes del Derecho se separan del tronco común, y se establece la especialización, no sólo en el campo jurídico, sino en casi todas las ciencias; todo ha de ser regulado de una manera minuciosa para evitar el error o la malicia, y es a veces ese afán de especialización y complicación de la vida lo que ocasiona una falta de visión total de los problemas humanos dentro de sus últimas causas. Es así como en este período cuando aparece ante el conocimiento de filósofos y sociólogos la realidad de los problemas de previsión y de la urgente necesidad de tomar medidas para solucionarlos y esclarecer los valores humanos de carácter común universal en su justa medida, que el fariseísmo del legalismo racionalista había roto en el devenir de los siglos.

Influídos por la doctrina, la realidad social y la Iglesia, los Estados sienten la preocupación y la necesidad de remediar un estado de cosas, de inseguridad, que se iba convirtiendo en un peligro para la propia existencia del Estado.

El nacimiento de los Seguros Sociales dentro de los Estados tiene como causa el movimiento social que latía en los escritos y en las fábricas; este período netamente revolucionario nos muestra con claridad la naturaleza de estos Seguros Sociales, es decir, como auto-defensa del Estado frente al grupo o grupos sociales revolucionarios que amenazaban su propia seguridad, y que en último extremo podían llevarle al caos brutal. Pero el establecimiento de estos sistemas o planes de Seguridad Social, cuyo medio fué el Seguro Social, no puede hacerse dentro de un marco más adecuado de justicia, debido a que los intereses creados y la situación jurídica y política hacían imposible otro planeamiento.

2.<sup>a</sup> *La Seguridad Social*. — La etapa iniciada a fines del siglo XIX, punto de arranque de esta preocupación sobre los riesgos humanos naturales, biológicos y económicos, ampliamente perfeccionada en el siglo actual, pero siempre a base del seguro social obligatorio, ha iniciado un nuevo sistema por imperativo de su insuficiencia para remediar la inseguridad de las masas.

Las causas de esta evolución, o mejor dicho de esta nueva sistematización, se pueden encontrar en los cambios sociales que a partir de la primera guerra mundial se han observado en todo el mundo; la inquietud reinante, las reivindicaciones de los trabajadores, plantearon al Estado la disyuntiva de resolver o perecer; por otro lado, las organizaciones obreras, cada vez más potentes, hacían valer su fuerza frente a los estados y la organización social. Estos tenían y tienen que buscar una solución a la situación reinante, y así tenemos por un lado ciertas mejoras laborales y por otro las normas de previsión; estas normas de previsión se basaban y aún se basan en el sistema del seguro mercantil y en sus cuentas actuariales. Pero este sistema no podía resolver la situación ni, además, he aquí lo más importante, convencer al destinatario de sus normas, es decir, al económicamente débil, porque el que nada tenía había de aportar la mayor parte de la carga de su ya exiguo salario. Y es que la sociedad estructurada al estilo del siglo XIX no podía ni puede resolver de una manera efectiva estos problemas de previsión sin dañar muchos intereses creados considerados tabú, y sobre todo que tenían que reconocer, cosa muy difícil de hacer, que su sistema era completamente nulo para poner remedio al estado de cosas a que había llegado la sociedad; de aquí que el Seguro Social, dentro de su bondad original, se construyese como una amalgama, y que adoptase la forma de un gran edificio hecho con materiales de derribo.

Consecuencia de su falta de actualidad, de su insuficiencia, es la corriente evolutiva que sobre estos principios observamos en todo el mundo, y que ha dado un nuevo contenido con características propias al concepto de previsión, y, siguiendo a Elizaga, diremos que "se amplían sus preceptos y tienden al bienestar general, el resguardo de la salud, las condiciones necesarias a la dignidad humana y la eficiencia económica, como medios de liberar al hombre de la miseria y la *inseguridad de recursos futuros*."

La Seguridad Social se orienta hacia la comunidad de intereses y objetivos de la sociedad y la comunidad de hombres, orientación basada en las modernas corrientes sociológicas y de acuerdo con un natural modo de vivir y convivir.

Este concepto de Seguridad Social, que ha desbancado al Seguro Social, fué utilizado por primera vez en la llamada "Ley de Seguridad Social", Ley federal aprobada por el Congreso de los Estados

Unidos en 1935. Pero su estudio científico y desarrollo se debe a Williams Beveridge, a través de un informe que publicó después de la Conferencia Internacional del Trabajo de Filadelfia de 1944 (*Report on Social Insurance and Allied Services*), y su planeamiento, en parte, ha sido puesto en práctica por Inglaterra.

Pero este concepto de inseguridad social no ha hecho sino dar un paso más para el mejor estudio del problema en su conjunto, la Seguridad Social, a lo más, será el fin que persigue el planeamiento.

c) *Plan para obtener una "seguridad social"*.

No se intenta formar un plan completo de Seguridad Social, sino tan sólo dar unos puntos de partida para su establecimiento; puntos que creemos fundamentales como norma subsidiaria de una situación difícil de resolver por procedimientos plenos. Estos puntos son los siguientes:

1.º Fijación de un salario mínimo que cubra las necesidades reales presentes.

2.º Aplicación de beneficios en concepto de Seguridad Social a aquellos que sólo tengan un salario mínimo o por debajo de él.

3.º El beneficiario en concepto de Seguridad Social no ha de contribuir al plan; sería un contrasentido.

4.º Obtención de medios por un sistema progresivo de contribución sobre la renta, excluyendo (claro está, a aquellos que sólo obtengan un salario mínimo: *redistribución*).

5.º Tendencia del plan a soluciones plenas: *justicia social*.

SENTIDO Y RELACIONES ENTRE LA PREVISION  
Y SEGURIDAD SOCIAL COMO ORDEN JURIDICO

HÉCTOR MARAVALL CASESNOVES

Diplomado del Ministerio de Trabajo y colaborador  
del Instituto de Estudios Políticos.

## I

La enorme importancia que ha tenido la previsión social en el mundo la ha caracterizado acertadamente Schmoller al decir que suponía una revolución históricouniversal, que introducía una *corrección* en el sistema de la economía capitalista.

Pero el desarrollo de la previsión social no ha sido igual en todos los países de análogo grado de civilización. Mientras que la protección que se concedía por los Seguros Sociales se extendía a un amplio ámbito de personas en Europa, los países de las dos Américas se encontraban hasta hace poco en lo que pudiéramos llamar trabajos preparatorios para la introducción de la previsión social obligatoria, si comparamos su sistema con el desarrollo que habían alcanzado los regímenes europeos de su tiempo.

Las razones que explicaban este retraso eran, en su mayor parte, de índole material. No se debía a un atasco en el proceso de la civilización, ni a falta de sensibilidad para sentir la justicia social, sino todo lo contrario: era la prosperidad económica de América, su bienestar social y económico, que se reflejaba en la mejor retribución de sus obreros y el no sentir tan apremiantemente las necesidades, lo que contribuyó a que la previsión social no llevase allí el ritmo que se le imprimió en países de condiciones de vida más duras.

Hoy, cuando la previsión social aún no ha alcanzado su madurez en Europa y América, cuando los postulados de numerosos convenios y recomendaciones sobre Seguros Sociales no son cumplidos en toda su extensión por todos los Estados, las declaraciones interna-

cionales o interregionales de Seguridad Social tratan de sustituir aquéllos en sus métodos y en sus ideas fundamentales.

La previsión social, concebida como ayuda al trabajador en forma eminentemente subjetiva y sobre fundamentos principalmente jurídicos, es reemplazada por la Seguridad Social, que trae ayuda y socorro para los necesitados, trabajadores o no, empleando métodos objetivos: seguridad para todos, basándose en fundamentos principalmente económicos: evitar la indigencia y liberar de la miseria.

## II

La institución del Seguro fué inicialmente privada; históricamente considerada, la previsión social es la continuación de la previsión privada, continuación evolutiva hacia una institución de derecho público. Los problemas individuales que se planteaban en la práctica de los Seguros Sociales hicieron ver a la previsión social la necesidad de apoyarse en una teoría jurídica; el Seguro y los propios asegurados se afanaron en encontrar una seguridad que únicamente se podía lograr al amparo del derecho y que fué, por lo tanto, una seguridad esencialmente jurídica.

Por lo anterior no será difícil explicarse por qué el Seguro Social tenía que concebirse como un negocio jurídico. La preponderancia y fuerza de las ideas contractualistas tenían que influir, y de hecho influyeron, en la vida de los Seguros Sociales, que adquirieron una impronta contractualista, que no ha sido borrada del todo en la actualidad.

La pertenencia al Seguro Social, en principio, depende de la voluntad del asegurado, cuando se decide por el ejercicio de una determinada actividad, lo que presupone su calificación profesional y el correspondiente certificado de la Oficina de Colocación de que ejerce determinada actividad.

La existencia de diferentes ramas de previsión social: para trabajadores o empleados, y para actividades: agricultura, industria, trabajos marítimos, etc., está inspirada en motivos jurídicos y econó-

nicos a la vez. Esta división hace necesario que la relación jurídica de previsión social tenga que apoyarse en la relación jurídica de trabajo correspondiente al asegurado, la que será distinta según afecte a empleados o trabajadores, a la industria o la agricultura.

Por previsión social entendemos, como dice el ilustre profesor Krotoschin, el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles, *fuera* del trabajo. Su forma principal es el Seguro Social. Aunque se vincula muchas veces con el trabajo prestado, y en consecuencia, con el derecho de trabajo, la previsión social no considera estrictamente al trabajo, sino que tiene otros propósitos; piénsese, además de los Seguros Sociales, en los planes de la vivienda barata, colonización, ahorro, etc. Su *ratio* consiste menos en la creación de normas de conducta, alrededor del factor trabajo, que en la creación de tales normas con respecto a la vida general de sectores más amplios.

El Seguro Social precisa de los conceptos jurídicos empleado, trabajador, categorías profesionales, sueldos, salarios, antigüedad laboral, despido, etc. Estos conceptos no los puede elaborar de por sí y necesitará tomarlos del derecho de trabajo. De aquí la necesaria relación científica y práctica que ha de existir entre el contrato individual de trabajo y la relación jurídica del Seguro.

El que el trabajador esté asegurado contra los riesgos que le amenazan, desde el punto de vista económicosocial es una operación de previsión; pero desde el punto de vista jurídico es una relación entre el asegurado y el instituto asegurador que produce obligaciones y derechos de una parte y de otra.

Pero sería erróneo considerar esto como mero negocio jurídico de derecho privado; la función de utilidad general que tiene el Seguro Social le da una impronta publicística a todo su ordenamiento, a las normas que lo disciplinan y a la constitución de éste como relación jurídica.

En el momento en que la tutela del Seguro Social no descansa en el contrato de trabajo, sino en la Ley, y no se proteja un riesgo especial del trabajo, sino un riesgo normal de la vida, entonces el Seguro Social se extenderá a todos los ciudadanos. De aquí la necesidad de subordinar a la existencia del contrato de trabajo la aplicación de la tutela que dispensa al Seguro Social. No se puede ima-

ginr una tutela del Seguro Social aplicada a los no trabajadores. Esto no estaría justificado ni jurídica ni socialmente, y, además, sería de difícil actuación práctica, y si en algún Estado se realiza, es porque la tutela del Seguro se encuentra allí considerada como una nueva forma de asistencia pública, que es del todo contraria al fin de la política social y a la necesidad de una rigurosa construcción jurídica.

### III

Para Bentham, el bien era la mayor facilidad del mayor número. Esta fórmula simplista nos da hoy lo que es objetivo de la nueva Seguridad Social, el bienestar social entendido principalmente como el *bienestar económico*, concepto éste principalmente físico y objetivo, como ha dicho Jordana de Pozas, frente al jurídico y subjetivo de la antigua previsión social.

La política social y el derecho de trabajo persiguen como fin lograr una paz social evitando las luchas sociales que se producen por las diferencias de clases; pero esta paz social no es sinónima de Seguridad Social; aquélla era resultado feliz de la solución del binomio *libertas autoritas* en la vida del trabajo, que preocupó tan extraordinariamente al Estado liberal y a cuya solución contribuyeron con todos sus medios las instituciones de derecho de trabajo y de política social.

La Seguridad Social es una expresión de origen trasatlántico. Surge en los Estados Unidos con el Acta de 1935 para el establecimiento del Seguro de paro, el sistema de pensiones contributivas, de vejez, viudedad, etc. Tres años más tarde Nueva Zelanda empleaba la misma expresión cuando abordaba la reforma legislativa de su previsión social. Otros tres años más tarde nos la volvemos a encontrar en la Carta del Atlántico, convertida en una fórmula internacional, cuando se proclama como objetivo de las Naciones Unidas el deseo de llevar a cabo la más completa colaboración entre todas las naciones en el campo económico, con el fin de asegurar

para todos los mejores *standards* de trabajo, progreso económico y seguridad social.

La idea de Seguridad Social ha logrado una extraordinaria fuerza expansiva; de los Estados Unidos pasó a América del Sur y luego ha saltado a Europa.

En su más amplia acepción, la Seguridad Social representa el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo las medidas necesarias para la liberación de la miseria, una mejor salud, educación, condiciones decorosas de vida y, principalmente, trabajo adecuado y seguro. En su sentido más específico significa el esfuerzo aportado por los ciudadanos a través de su gobierno para asegurar la liberación de la miseria física y el temor a la indigencia, mediante la seguridad de un ingreso continuo que proporcione alimentación, casa, ropa y servicios sanitarios y de asistencia médica adecuados.

Una diferencia cabe apuntar entre la Seguridad Social como se concibe en América, de donde es originaria, y en cuya creación tanto ha contribuido la extraordinaria labor del señor Altmeyer y en el plan Beveridge. En aquella se ha politizado, en éste no. En el programa de la Junta Nacional de Planificación de los Recursos, en Estados Unidos, perseguía como objetivos la libertad, igualdad, conformidad de los gobernados y asegurar pacíficamente la felicidad. En el plan cubano la politización de la Seguridad Social llega aún más lejos, y de los nueve puntos que integran el programa, aparece el factor político en el V: derecho a vivir en un sistema de empresa libre sin poder privado irresponsable o autoridad pública arbitraria; en el VI se habla del derecho a ir y venir, a hablar o callar, etc.; en el VII se afirma la igualdad ante la Ley. Todo ello presenta una gran semejanza con una declaración derechos individuales arrancados de un texto constitucional, que se entremezclan con los principios de Seguridad Social, convirtiéndose en un programa mixto de seguridad política y social en donde ésta pierde parte de sus esencias primigenias, aunque se refuerza notablemente en su vigor con su dignificación política. Si la libertad, como afirma Carr, ha de readquirir un sentido, se la tiene que definir como el máximo de oportunidad social y económica, y quizá sea lo anterior, la seguridad política que se refleja en el servicio a la idea de libertad, que alienta

en estos planes y tan brillantemente en el cubano, el camino a seguir más indicado para lograr una auténtica Seguridad Social.

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que se reunió el Santiago de Chile en el año 1936, también hizo una declaración política sobre la Seguridad Social, la que tiene primacía, en cuanto su existencia es condición y garantía para que pueda existir la seguridad política, o, mejor, para que los clásicos derechos individuales aparezcan garantizados. Mantengamos en la memoria los bellos acuerdos de esta conferencia, recordemos principalmente que la libertad y dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana; que para gozar plenamente de las libertades fundamentales, todo hombre y mujer debe estar biológica y económicamente protegido frente a los riesgos sociales y profesionales en función de una solidaridad organizada.

#### IV

El derecho de Previsión Social ha evolucionado a un ritmo distinto al seguido por el derecho de trabajo, produciéndose un desequilibrio que se ha visto aumentado considerablemente en los planes de Seguridad Social. Venían los Seguros Sociales ampliando constantemente su campo de aplicación, no por su propia fuerza, sino más bien como un reflejo, o como la necesaria coordinación a veces, de la evolución que se producía en el derecho del trabajo al pasar del viejo derecho obrero al moderno derecho laboral, en donde se recogen y amparan en sus preceptos no sólo al obrero, sino al empleado, al técnico, al ingeniero y al universitario. Ya no es el derecho de trabajo el derecho de los pobres, como diría Menguer, o el derecho de los económicamente débiles, sino el derecho de todos los que trabajan en forma dependiente y hasta independiente. Los débiles económicamente son los que hoy la Ley ha hecho fuertes legalmente.

En el Convenio de Vejez de Ginebra de 1933 aún se tuvo en cuenta la debilidad económica del trabajador para aplicarle los beneficios del Seguro Social, pero con la aparición de los programas de

Seguridad Social americanos y europeos, el derecho de Previsión Social ha alcanzado un campo de aplicación maravillosamente amplio.

El Seguro Social era una recompensa para el que había trabajado; la Seguridad Social quiere amparar dentro de su fórmula, seguridad para todos, a los trabajadores y no trabajadores. Aun reconociendo la necesidad de la existencia de una asistencia pública dentro de la Seguridad Social, la tendencia que se apunta en los planes es a ir suprimiéndola lentamente, hasta llegar a producir la misma situación de seguridad en el trabajador y en el indigente. De la beneficencia se habrá pasado al seguro. Acaso quizá pueda pensarse, hoy por hoy, que tenga algo de utopía la creencia de que la política del empleo total pueda cumplir sus deseos de una manera absoluta.

## V

El Seguro Social se administraba por instituciones autónomas. Los fondos del Seguro eran un tesoro que pertenecía a la masa trabajadora cuyos bienes se encontraban situados dentro de un cuadro o, mejor dicho, de una Caja de neutralidad económica y política; pero hoy estos fondos corren el peligro de confundirse con los del erario público. Los fondos de Seguridad Social tendrán que ser muchas veces fondos presupuestarios, no podrá subvenirse en muchos países con los recursos propios de las instituciones de previsión, constituidos con arreglo a los cálculos actuariales, habrá que recurrir, pues, a la tributación general.

Tememos que en algunas ocasiones la Seguridad Social no sea más que un capítulo dentro de los modernos proyectos de planificación económica que la llevarán a remolque. Entonces habrá perdido el Seguro Social aquella soberanía e independencia de sus primeros tiempos. Podrán quedar amenazadas las posibilidades de intervención y de fiscalización de los asegurados en la gestión de los fondos del Seguro, al Seguro Social se le despojará de uno de sus principales virtudes o méritos, su carácter tuitivo educador. La Seguridad Social tendrá que poner remedios a esto, su sentido objetivo, físico

de la previsión tendrá que ser *corregido* con el sentido tan individual, tan subjetivo de los antiguos Seguros Sociales.

Contenplemos con simpatía la ampliación del campo de aplicación de los Seguros Sociales a través de los planes de seguridad, pero esto siempre que se haga teniendo en cuenta el concepto de trabajador, que podrá ser tan amplio como se quiera, pero que no se podrá desnaturalizar ni desbordar más allá de sus límites reales. Hay que tener presente razones subjetivas, individualistas, que no hagan tabla rasa en el Seguro haciéndolo igual para todos. El Seguro Social tiene también algo de premio y de recompensa, y como tal, ha de estar en proporción con los esfuerzos realizados por los individuos y los grupos profesionales a lo largo de una vida de trabajo larga y corta, fácil o difícil, dura o cómoda, en unas u otras ocasiones, pero tan desigual en tantos casos que nos ofrece el mundo de trabajo, con tan hondas diferencias, que no debe en justicia corresponder a todos cuando tengan que beneficiarse del Seguro el mismo resultado.

FILOSOFIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS  
DOCUMENTOS PONTIFICIOS

CRESCENCIO RUBIO SAEZ

Jefe del Cuerpo Técnico-Administrativo del Ministerio  
de Trabajo. Escritor. Conferenciante. Publicista.

### RAZÓN DE SER.

Es un hecho histórico. Y además que apasiona. El hombre trabajador ha captado la atención de los Gobiernos y de los hombres de Estado y de los estudiosos. Ha centrado en sí los movimientos sociales del mundo moderno.

No era antes así. Ciertamente que prácticamente, la fuerza real de los movimientos revolucionarios, que se venían produciendo a lo largo del siglo XIX obligaban a los gobernantes a tomar sus medidas para intervenir, no obstante, la doctrina contraria del liberalismo económico.

Fué León XIII. Y lo fué, muy principalmente, con la publicación de la inmortal encíclica "Rerum novarum". Desde entonces, muy en particular, quedó pública y teóricamente sentado el principio básico de que es obligada para los Estados la intervención a favor de los trabajadores, como los más débiles en la convivencia humana.

Siempre son los hechos los que vienen a dar la razón convincente. Los argumentos teóricos quedan, en cambio rezagados, no obstante todo el peso de la verdad que los autoriza. Demostró la Iglesia la verdad con sus razonamientos. Pero los Gobiernos seguían impulsados por las tendencias egoístas de la economía liberal. El tiempo les fué convenciendo de su error.

### LA MAYOR NECESIDAD DE LOS POBRES.

Miró León XIII a los pobres y vió que su número crecía hasta lo infinito. Consideró su condición y advirtió que difería poco de la

de los esclavos. Era una suerte que no podía tolerarse. Por la manera de ser de las cosas, todo venía a parar a manos de unos pocos, quedando a merced de esos pocos la inmensa mayoría de la sociedad. Son palabras del mismo Papa: "Júntase a esto que los contratos de las obras y el comercio de todas las cosas está casi todo en manos de pocos, de tal suerte que unos hombres opulentos y riquísimos han puesto sobre los hombros de la multitud innumerable de proletarios un yugo que difiere poco del de los esclavos ("Rerum novarum", número 2).

El Sumo Pontífice habló-entonces en nombre de la Iglesia: "Ella, la que quiere y pide que se aúnen los pensamientos y las fuerzas de todos los órdenes para poner remedio, el mejor que sea posible, a las necesidades de los obreros, y para conseguirlo creo que se deben emplear, aunque con peso y medida, las leyes mismas y la autoridad del Estado" ("Rerum novarum", 13).

¿Por qué? Las razones las toma León XIII de la naturaleza misma del hombre y de la sociedad.

Todo hombre, y con más motivo el pobre, tiene necesidad de vivir en la sociedad, que es donde encuentra la perfecta suficiencia de la vida. "El hombre está naturalmente ordenado a vivir en comunidad política, porque, no pudiendo en la soledad procurarse todo aquello que la necesidad y el decoro de la vida corporal exigen, como tampoco lo conducente a la perfección de su ingenio y de su alma, ha sido providencia de Dios que haya nacido dispuesto a la unión y sociedad con sus semejantes, ya doméstica, ya civil, la cual es la única que puede proporcionar la perfecta suficiencia de la vida ("Inmortale Dei", núm. 4). De donde surge, también por fuerza natural, la necesidad de la autoridad. "Mas comoquiera que ninguna sociedad puede subsistir ni permanecer si no hay quien presida a todos y mueva a cada uno con un mismo impulso eficaz y encaminado al bien común, síguese de ahí ser necesaria a toda sociedad de hombres una autoridad que la dirija; autoridad que, como la sociedad misma, surge y emana de la naturaleza, y, por tanto, del mismo Dios, que es su autor" ("Inmortale Dei", núm. 4).

Luego la autoridad está precisada a buscar el bien de los individuos que componen la sociedad. "La autoridad, asimismo, ha de ejercitarse en provecho de los ciudadanos, porque la razón de regir y mandar es precisamente la tutela del procomún y la utilidad del bien

público. Y si esto es así, si la autoridad está constituida para el bien común de todos, claramente se echa de ver que nunca, bajo ningún pretexto, se ha de concretar exclusivamente al servicio y comunidad de unos pocos o de uno solo" (Ibidem, núm. 7). Y en la encíclica "Libertas" repite, como en otras ocasiones: "La autoridad pública está, en efecto, constituida para utilidad de sus súbditos" ("Libertas", núm. 27).

Ahora bien; los trabajadores son la parte más numerosa de la sociedad, son los que con su trabajo hacen las riquezas de los pueblos y son los que tienen menos recursos para defenderse. Razonamiento profundo que nos hace León XIII en la "Rerum novarum", núm. 1: "Porque son los proletarios, con el mismo derecho que los ricos, y por su naturaleza, ciudadanos...; por no añadir que en toda la ciudad es suya la clase sin comparación más numerosa... De lo cual se sigue que entre los deberes, no pocos ni ligeros de los príncipes, a quienes toca mirar por el bien del pueblo, el principal de todos es proteger todas las clases de los ciudadanos por igual, es decir, guardando invariablemente la justicia llamada distributiva" (núm. 27). "2.º Para la producción de estos bienes no hay nada ni más eficaz ni más necesario que el trabajo de los proletarios, ya empleen éstos su habilidad y sus manos en los campos, ya en los talleres, aún más es en esta parte su fuerza y su eficacia tanta, que con grandísima verdad se puede decir que la riqueza de los pueblos no la hace sino el trabajo de los obreros" (núm. 28). "3.º Aunque en el proteger los derechos de los particulares débese tener cuenta principalmente con los de la clase ínfima y pobre. Porque la clase de los ricos se defiende por sus propios medios y necesita menos de la tutela pública; mas el pobre pueblo, falto de riquezas que le aseguren, está particularmente confiado a la defensa del Estado. Por tanto, el Estado debe abrazar con cuidado y providencia peculiares a los asalariados, que forman parte de la clase pobre en general" ("Rerum novarum", núm. 29).

#### LA COMPETENCIA DE LA IGLESIA EN ESTA MATERIA.

Ninguno de los Papas ha dejado de urgir la gravísima obligación de intervenir en las cosas relacionadas con la moral. Por eso afirma rotundamente Pío XI en la "Quadragesimo anno": "Mas renunciar

al derecho dado por Dios de intervenir con su autoridad, no en las cosas técnicas, para los que no tiene medios proporcionados, ni misión alguna, sino en todo aquello que toca a la moral, de ningún modo lo puede hacer. En lo que a esto se refiere, tanto el orden social cuanto el orden económico están sometidos y sujetos a Nuestro supremo juicio, pues Dios Nos confió el depósito de la verdad y el gravísimo encargo de publicar toda la ley moral e interpretarla y aun urgirla oportuna e importunamente" ("Q. anno", 14).

Dos sociedades actúan, por ley natural, sobre un mismo sujeto: el hombre. La una, terrena y temporal; la otra, espiritual y ultraterrena. La sociedad civil tiene como fin la felicidad natural de cada uno de los hombres en cuanto miembro de tal comunidad. Para Suárez, la felicidad humana es doble: una pertenece a la vida presente, la otra a la vida futura, y una y otra se subdividen a su vez en natural y sobrenatural. La potestad civil no sólo no mira a la felicidad eterna de la vida futura como a su último fin propio y verdadero, pero ni siquiera busca directamente la felicidad espiritual de los hombres en esta vida. La sociedad religiosa llena ese cometido. Lo espiritual corresponde a la Iglesia. Es su cometido específico. Su misión es llevar al hombre, unirlo con la divinidad.

Pero advertamos una diferencia. La sociedad civil tiene un campo de acción más limitado en lo humano: lo material y la vida económica y actuaciones connexas. En cambio, la vida espiritual del hombre no parece que tiene límites. El hombre es un complejo de relaciones múltiples: con Dios, consigo mismo y con los demás hombres, sus semejantes. Es totalmente libre en sus propias determinaciones, y por ello plenamente responsabilizado en su personal autonomía. Y por ello moral en sus actuaciones de persona humana. Merece o desmerece según la conducta. Cuanto hace el hombre como tal lleva el sello de la moral. Y lo es en sus relaciones con Dios, como lo es en sus relaciones humanas de la convivencia social. La vida moral va imbuída en toda la del hombre. Lo espiritual, por consiguiente, va inmerso y envuelve por completo todo el ser y actuaciones de la persona humana. La vida del espíritu no tiene, pues, acotaciones. Abarca todo el hombre. Tiene, por tanto, la Iglesia una misión amplísima y una esfera dilatadísima en el mundo de la moral. Su acción llega hasta las relaciones económicas, pues no escapan del campo de las aplicaciones de lo lícito o de lo ilícito, de lo justo o de lo injusto.

Certera y bellamente nos redondea y completa el pensamiento Pío XII en su alocución radiofónica habida el 1.º de junio de 1941: "Es en cambio, a no dudarlo, competencia de la Iglesia, allí donde el orden social se aproxima y llega a tocar el campo moral y juzgar si las bases de un orden social existentes están de acuerdo con el orden inmutable que Dios Criador y Redentor ha promulgado por medio del derecho natural y de la revelación: doble manifestación a que se refiere León XIII en su encíclica. Y con razón, porque los dictámenes del derecho natural y las verdades de la revelación nacen por diversa vía como dos arroyos de agua no contrarios, sino concordes, de la misma fuente divina, y porque la Iglesia, guardiana del orden sobrenatural cristiano, al que convergen naturaleza y gracia, tiene que formar las conciencias, aun las de aquellos que están llamados a buscar soluciones para los problemas y deberes impuestos por la vida social. De la forma dada a la sociedad, conforme o no a las leyes divinas, depende y se insinúa también el bien o el mal en las almas, es decir, el que los hombres, llamados todos a ser vivificados por la gracia de Jesucristo, en los trances del curso de la vida terrena respiren el sano y vital aliento de la verdad y de la virtud moral o el bacilo morbosos y muchas veces mortal del error y de la depravación. Ante tales consideraciones y previsiones, ¿cómo podría ser lícito a la Iglesia, madre tan amorosa y solícita del bien de sus hijos, permanecer indiferente espectadora de sus peligros, callar o fingir que no ve condiciones sociales que, a sabiendas o no, hacen difícil o prácticamente imposible una conducta de vida cristiana, guiada por los preceptos del Sumo Legislador?"

#### RAZONES OBJETIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El P. Azquiazu, al trazar el cuadro histórico de la encíclica "Inmortale Dei", de León XIII, en su libro *Direcciones Pontificias*, cita las siguientes palabras de Montesquieu: "Cosa admirable: la religión cristiana, que parece no tener más objeto que el de la felicidad de la vida futura, labra también nuestra felicidad en la presente." Y esa es precisamente una verdad comprobada por la Historia. Por eso muchas veces, no pocas páginas de las encíclicas de los Sumos Pontífices resultan magníficas y espléndidas síntesis de Filosofía de la

Historia, en que aparecen reflejadas las grandes ventajas y no pequeños frutos que brotan y han brotado en beneficio de la sociedad y de sus individuos por la acción moralizadora de la Iglesia.

Los Papas han estudiado la sociedad y han encontrado su origen y constitución en el hombre. Han considerado la autoridad y el Estado y advierten su razón de ser en la comunidad social que forma y constituye el hombre para satisfacción de sus propias necesidades. El hombre es anterior a la misma sociedad y, por consiguiente, anterior también a la autoridad y al Estado. El hombre es quien por medio de la familia, hace y da vida a la sociedad. De aquí concluyen los Papas la primacía del hombre. Lo guía la misma razón natural. Todo debe ir conducido al mejor logro de la bienandanza y de las finalidades del hombre. Porque anterior al Estado es el hombre, exclama León XIII, y por esto, antes que se formase Estado ninguno, debió recibir el hombre de la naturaleza el derecho de juzgar de su vida y de su cuerpo ("R. N.", núm. 6). "Dentro de los límites que su fin próximo le prescribe, tiene la familia en el procurar y aplicar los medios que para su bienestar y justa libertad son necesarios, derechos iguales, por lo menos, a los de la sociedad civil. Iguales por lo menos hemos dicho, porque como la familia o sociedad doméstica se concibe y de hecho existe antes que la sociedad civil, síguese que los derechos y deberes de aquélla son anteriores y más inmediatamente naturales que los de ésta. Y si los ciudadanos, si las familias hallasen, en vez de auxilio, estorbo, y en vez de defensa disminución de sus derechos, sería más bien de aborrecer que de desear la sociedad" ("R. N.", núm. 10).

León XIII fué un Papa de los de más largo y brillante pontificado en la historia de la Iglesia. En el sentir del P. Azpiazu fué la orientación social de León XIII la más sabia de todos los tiempos. Nótese que le deparó la Providencia al superar inmensos obstáculos en tiempos difícilísimos. En el período de 1880 al 1890 llevó a cabo un vasto programa de restauración doctrinal. Veintisiete encíclicas, entre las cuales resaltan la importancia sobre la filosofía tomista, sobre la autoridad (1881), sobre la constitución cristiana de los Estados (1885), sobre la verdadera y falsa libertad (1888), siete cartas apostólicas, unas cuarenta cartas más, veinte alocuciones consistoriales y veinticinco otros discursos. Pues bien, toda la obra social de León XIII tiene su culminación en la encíclica "Rerum novarum" (1891). Y ese

período subsiguiente es el apogeo de la figura excelsa de tan eminente Pontífice. Es el Papa de los obreros, el Papa de la cuestión social.

Figuras ingentes en lo social son conocidamente Pío XI y Pío XII por sus grandes encíclicas y alocuciones y mensajes. Todos ellos basan sus actuaciones en la naturaleza misma e íntima del hombre. Buscan y no pretenden otra cosa, en lo humano, como requerido por su propia naturaleza, la estabilidad social, que haga llevadera la vida al hombre para dedicarse a la virtud y conseguir más fácilmente el fin supra y ultraterreno a que está destinado por el Sumo Hacedor.

Léanse y medítense particularmente los de mayor contenido social, los documentos pontificios de los últimos tiempos. Estúdiense las encíclicas de León XIII: "Quod Apostolici Muneris" (28-XII-1878), "Diuturnum illud" (29-6-1881), "Humanum genus" (20-4-1884), "Inmortale Dei" (2-2-1885), "Libertas" (20-6-1888), "Sapientiae Christianae" (10-1-1890), "Rerum novarum" (1891), "Graves de Communi" (18-1-1901).

Reléanse despaciosamente las de Pío XI, sin citarlas todas: la "Quas primas" (11-12-1925), "Divini illius Magistri" (31-12-1929), "Casti connubii" (31-12-1930), "Quadragesimo anno" (15-5-1931), "Mit Brennerde sorge" (14-3-1937), "Divini Redemptoris" (19-3-1937) y la "Dilectissima nobis" (3-6-1933); como también sus cartas: "Quae nobis", al Cardenal Bertrán (13-11-1928), "Laetus sane nuntius" (6-11-1929), la carta al Episcopado argentino (4-2-1931) y la dirigida al Episcopado filipino de 18 de enero de 1939.

Estúdiense con detenimiento los innumerables documentos del inagotable actual Pontífice Pío XII, como "Summi Pontificatus" (20-10-1939); los mensajes navideños, como los de 1942, 1944, 1948 y 1950; el radiomensaje de 1.º de junio de 1941, la alocución a los obreros italianos de 13 de junio de 1943, el mensaje en el quinto aniversario de la guerra sobre la elevación del proletariado (13-9-1944), el discurso a los empleados de la fábrica Fiat (21-10-1948), la carta al Ministro General de los Capuchinos (4-12-1948), el discurso sobre "Estado, patronos y obreros", de 7 de mayo de 1949.

Medítense no menos el "Motu Proprio" de Pío X (18 diciembre 1903) y las encíclicas del mismo santo Pontífice: "Il fermo proposito" (11 de junio 1905) y la "Singulari quadam" (24-9-1912).

Por haberlo hecho nosotros, podemos recomendar su lectura, estudio y meditación. No los hemos citado todos los documentos pon-

tificios, ni los que suelen incluirse en las colecciones de encíclicas y cartas pontificias. Las hay importantísimas, aunque, aparentemente, de menos contenido social. Su magisterio es inmenso y fructuosísimo. Es cantera inagotable.

Pues bien; si defienden el orden de la sociedad, si patrocinan la propiedad privada, si robustecen el principio de autoridad, si asientan las bases de la familia, si buscan el mejoramiento cultural de las clases sociales, si pretenden la estabilidad económica de los grupos, de las familias y de los individuos, siempre van impulsados y acuciados por el mismo motivo originario tendentes a la misma finalidad. El hombre, la vida del hombre, que es persona moral con destinación eterna.

El hombre, que es peregrino en este mundo, pero que vive necesariamente en este mundo y vive con necesidades. Pero que tiene derecho a satisfacerlas con los bienes de la misma. El hombre, que es un viandante. Pero que tiene obligaciones impuestas por el Autor de la naturaleza, con derechos correlativos que no podrán negársele y que habrán de serle facilitados. Y al estar precisado a vivir en comunidad social, por imposición de la misma naturaleza, tiene derecho a esperar, a reclamar y a exigir, presupuesto el rendimiento social que a él le corresponde, que la misma sociedad, y por ella sus representantes, le atiendan y asistan en sus necesidades y conveniencias como persona humana.

El concepto que estos fundamentos presuponen de Seguridad Social es amplísimo. Implica, principalmente, la estabilidad económica. Es demasiada estrechez mirar al individuo aisladamente. Al hombre hay que considerarlo tal cual es en la vida real, padre de familia o que pueda serlo y que tiene tendencia natural a ello. Todo individuo es un ser social y nunca podremos despojarle de esta cualidad por mucho que nos empeñemos. Y éste creemos nosotros que es el punto fundamental en la doctrina de las encíclicas.

#### EXUBERANCIA DE TESTIMONIOS.

Los testimonios y citas que podríamos traer de los aludidos documentos pontificios y de sus enseñanzas, son innumerables. “Esta invitación esperamos encontrará eco favorable en millones de almas

sobre la tierra, siendo principalmente una colaboración ideal y eficaz en todos los campos en donde la creación de un orden jurídico más recto se manifiesta como exigencia de la misma idea cristiana, lo cual se entiende en manera especial de aquel conjunto de formidables problemas que se refieren a la institución de un orden económico y social más en consonancia con la ley divina y eterna y más conforme a la dignidad humana." (Pío XII, mensaje en el quinto aniversario de la guerra, sobre "La elevación del proletariado", núm. 8.) "Un orden social que niega el principio o hace públicamente imposible o vano el derecho de propiedad, tanto en los bienes de consumo como en los medios de producción, no puede ser admitido como justo por la conciencia cristiana" (Idem, núm. 11). "... Un derecho ilimitado, sin subordinación alguna al bien común, la Iglesia lo ha reprobado como contrario al derecho de naturaleza" (Idem, núm. 11).

Hay un pasaje en la alocución radiofónica de 1.º de junio de 1941 pronunciada por Pío XII en la conmemoración de la "Rerum novarum", que es elocuentísimo y que casi compendia todas las citas que en este sentido podemos hacer de los Sumos Pontífices. Es el siguiente: "La encíclica "Rerum novarum" expone sobre la propiedad y el sustento del hombre principios que no han perdido con el tiempo nada de su vigor nativo y que hoy, después de cincuenta años, conserva todavía y ahonda vivificadora su íntima fecundidad. Sobre su punto fundamental Nosotros mismo llamamos la atención de todos en nuestra encíclica "Sertum laetitiae", dirigida a los Obispos de los Estados Unidos de Norteamérica; punto fundamental que consiste, como dijimos, en el afianzamiento de la indestructible exigencia que los bienes creados por Dios para todos los hombres lleguen con equidad a todos, según los principios de la justicia y de la caridad." Todo hombre, por ser viviente dotado de razón, tiene, efectivamente, el derecho natural y fundamental de usar de los bienes materiales de la tierra, quedando, eso sí, a la voluntad humana y las formas jurídicas de los pueblos el regular más particularmente la actuación práctica. Este derecho individual no puede suprimirse en modo alguno, ni aun por otros derechos ciertos y pacíficos sobre los bienes materiales. Sin duda, el orden natural, que deriva de Dios, requiere también la propiedad privada y el libre comercio mutuo de bienes con cambios y donativos, e igualmente la función reguladora del poder público en estas dos instituciones. Todavía todo esto queda

subordinado al fin natural de los bienes naturales, y no podría hacerse independiente del derecho primero y fundamental que a todos concede el uso; sino más bien debe ayudar a hacer posible la actuación en conformidad con su fin. Sólo así se podrá y deberá obtener que propiedad y uso de los bienes materiales traigan a la sociedad paz fecunda y consistencia vital, y no engendren condiciones precarias, generadoras de luchas y celos y abonadas y a merced del despiadado capricho de la fuerza y de la debilidad" (Pío XII, radiomensaje, 1.º junio 1941, núm. 7).

Complemento rotundo de lo anterior son las afirmaciones, que traslado a continuación, también de Pío XII: "... y por lo que tenéis que luchar es por una distribución más justa de la riqueza. Este es y continúa siendo el punto central de la doctrina social católica. El desarrollo natural de las cosas lleva consigo indudablemente ciertos límites, con una desigual distribución de productos del mundo. La Iglesia se opone a la acumulación de estos bienes en manos de unos relativamente reducidos grupos, mientras que grandes masas están condenadas al hambre y a unas condiciones económicas que no se merecen los seres humanos. Una distribución más justa de riquezas es, por tanto, una alta aspiración social digna de vuestros esfuerzos" (Alocución a los hombres de Acción Católica, 7-9-1947).

Que todo hombre, por serlo, pueda "vivir bien" y encuentre en la sociedad un "buen vivir". Eso es lo único a que tiene derecho de la comunidad social, a la que ayuda a prosperar con la aportación servicial y humano rendimiento de su personal esfuerzo. Los Papas, buscando su felicidad eterna y sobrenatural, le trazan y señalan los caminos morales de las relaciones humanas en la convivencia social, con lo que labran, de paso, su felicidad o le preparan la senda de ella, también aquí en la tierra. Ese sería el verdadero resultado si se hicieran realidad las doctrinas pontificias.

Por eso la Iglesia se constituye en defensora de las justas aspiraciones del pueblo trabajador, como lo proclamaba Pío XII ante los obreros italianos en su alocución de 3 de junio de 1943: "Vosotros, amados hijos e hijas, no ignoráis ciertamente que la Iglesia os ama entrañablemente con ardor y afecto materno que no datan de hoy y que con vivo sentido de la realidad de las cosas ha examinado las cuestiones que os tocan más en especial; nuestros predecesores y Nos mismo, con repetidas enseñanzas, no hemos desperdiciado ninguna

ocasión para hacer comprender a todos vuestras necesidades y vuestras exigencias personales y familiares, proclamando como postulados fundamentales de la concordia social aquellas aspiraciones que lleváis tan en el corazón: un salario que asegure la existencia de la familia y sea tal que haga posible a los pobres el cumplimiento de su deber natural de criar una prole sanamente alimentada y vestida; un habitación digna de personas humanas; la posibilidad de procurar a los hijos una suficiente instrucción y una educación conveniente; la de mirar y adaptar providencias para los tiempos de estrechez, enfermedad y vejez. Hay que llevar a cabo estas condiciones de previsión social si se quiere que la sociedad no se vea sacudida de tiempo en tiempo por turbios fermentos y convulsiones peligrosas, sino que se apacigüe y progrese en la armonía, en la paz y en el mutuo amor" (lugar citado, núm. 3).

Es un argumento entrañado en la misma naturaleza. El hombre está obligado a vivir en la tierra y en la comunidad social. Pero no tiene otro medio que el trabajo, que se lo urge esa naturaleza. Luego del trabajo y por el trabajo, tiene que serle cubierta su vida: todo lo que supone la vida de una persona humana, incluídas las providencias normales para los tiempos de estrechez, de enfermedad y de la vejez.

Repetimos que es un concepto demasiado estrecho y pequeño el concretar la Seguridad Social a la protección aislada del individuo, atendiendo individualmente a la vejez, a la enfermedad o al paro del trabajador. La doctrina pontificia lo enclava en un horizonte amplísimo y mucho más humano. Abarca a todo el hombre social, con necesidades familiares, cuyas atenciones en un marco generoso y dignamente humano, han de ser cubiertas y satisfechas de y por el trabajo.

Y ello es de suerte que lleva ligada la paz interna de los pueblos: "Si dirigimos ahora nuestra mirada hacia el futuro, la paz interna de cada pueblo se presenta como el primero y más urgente problema. Por desgracia, la lucha por la vida, la preocupación por el trabajo y por el pan dividen en campos adversos a hombres que habitan una misma tierra y son hijos de una misma patria. Unos y otros mantienen las exigencias, si es legítima de ser considerados y tratados no como objetos, sino como sujetos de la vida social, sobre todo en el Estado y en la vida social. Por eso, muchas veces, y con insistencia

cada vez mayor, Nos hemos señalado la lucha contra el paro forzoso y el esfuerzo hacia una bien atendida y seguridad social como condición indispensable para unir a todos los miembros de un pueblo, altos y bajos en un solo cuerpo" (Pío XII, mensaje de Navidad en 1950).

La paz interna no pueden esperarla los pueblos sino de los hombres gobernantes o gobernados, jefes o meros partidarios, que al defender sus particulares intereses y sus propias opiniones no se obstinan ni se empequeñecen en sus puntos de vista, antes bien, saben ensanchar sus horizontes y elevar sus miras al bien de todos (mensaje citado de 1950).

A esta tarea tan noble y necesaria y obligada llama a todos "procurar que el Estado, cuyo deber es promover el bien común por medio de instituciones sociales, como son las sociedades de seguros y de previsión social, supla, secunde y complete lo que ayuda a confirmar en su acción a las asociaciones obreras y especialmente a los padres y madres de familia, que con el trabajo aseguren la vida para sí y para los suyos" (alocución a los obreros italianos de 13 de junio de 1943, núm. 8). "Es menester que un espíritu de verdadera concordia y fraternidad anime a todos, superiores e inferiores, directores y obreros, grandes y pequeños; en una palabra, a todas las categorías del pueblo" (ídem, núm. 9).

"En el dominio económico hay una comunidad de actividad y de intereses entre jefes de empresa y obreros. Desconocer este vínculo recíproco, trabajar por romperlo, no puede ser más que índice de una pretensión de despotismo ciego e irracional. Empresarios y obreros no son antagonistas irreconciliables; son cooperadores en una obra común. Comen, por decirlo así, a una misma mesa, ya que viven, en fin de cuentas, del beneficio neto y global de la economía nacional. Cada uno recibe su parte, y bajo este aspecto sus relaciones mutuas no ponen de ninguna manera los unos a merced de los otros. Tomar la parte que a cada uno le corresponde es exigencia que se deriva de la dignidad personal de cualquiera que, bajo una forma o bajo otra, como patrono o como obrero, presta su concurso productivo del rendimiento de la economía nacional" (alocución de Pío XII a las Agrupaciones Patronales Católicas, en 7 de mayo de 1949).

¿Por qué la Iglesia quiere y busca el bienestar de los obreros? "Si la Iglesia, en su doctrina social, insiste siempre en el respeto de-

bido a la íntima dignidad del hombre, si pide para el trabajador un justo salario en el contrato de trabajo, si para él exige una asistencia eficaz en sus necesidades materiales y espirituales, ¿por qué lo hará sino porque el trabajador es una persona humana, porque su capacidad de trabajo no debe ser considerada y tratada como una mercancía, y porque su actividad representa siempre una prestación personal? Precisamente esos renovadores del mundo, que reivindicaban para sí el cuidado de los intereses de los obreros como si fuese monopolio suyo y declaran que su sistema es el único verdaderamente social, no tutelan la dignidad personal del trabajador, sino que buscan de su capacidad productiva una simple cosa, de la cual la sociedad dispone como quiere y según su real gana. La Iglesia, amados hijos, quiere y busca sinceramente vuestro bien; ella os dice que la libertad humana tiene sus límites en la ley divina y en los múltiples deberes que la vida trae consigo; pero al mismo tiempo se esfuerza y se seguirá esforzando hasta el fin para que todos y cada uno, en la felicidad del hogar y en las circunstancias tranquilas y honestas, pueda pasar sus días en paz con Dios y con los hombres" (Pío XII, discurso a los empleados de la fábrica Fiat, 13 de octubre de 1948).

## CONCLUSIONES

1.<sup>a</sup> La primera razón que impulsa a la Iglesia a intervenir en favor del trabajador y a pedir en tal sentido la de los Estados es la mayor necesidad y penuria de los pobres y proletarios.

2.<sup>a</sup> La Iglesia se encuentra plenamente competente para intervenir, puesto que toda actuación humana, y como tal también en lo económico, cae de lleno en lo moral.

3.<sup>a</sup> Los trabajadores son la parte más numerosa de la humanidad, y ellos quienes principalmente hacen las riquezas de los pueblos y naciones. Por ello, y por justicia distributiva, tienen que ser atendidos y ayudados por los Gobiernos, y, por la conmutativa, se les debe la compensación social de la prestación que hacen con su personal trabajo. Por eso mismo, el Estado y la autoridad, cuya mi-

sión es el bien del hombre, habrá de atender más en particular al menos pudiente y al más necesitado, y es de toda evidencia que, en tal caso, se encuentran los asalariados, que forman parte de la clase pobre en general.

4.<sup>a</sup> El hombre vive necesariamente en este mundo, pero vive con necesidades. Pero ha sido puesto en la tierra con derecho a satisfacerlas con los bienes puestos por Dios en la misma. Y como tiene obligaciones impuestas por el Autor de la naturaleza, tiene también derechos correlativos que no podrán negársele y que habrán de serle facilitados. Ahora bien; como está precisado a vivir en comunidad social, por imposición de la misma naturaleza, tiene derecho a esperar, a reclamar y a exigir, presupuesto el rendimiento social que a él le corresponde, que la misma sociedad y, por ella, sus representantes, le atiendan y asistan en sus necesidades y conveniencias como persona humana.

5.<sup>a</sup> Es de justicia natural que los bienes de la tierra beneficien o puedan beneficiar a todos los hombres. Corresponde a los Estados el ordenamiento jurídico de la sociedad, de suerte que esa intrínseca exigencia humana sea, o pueda ser, una realidad efectiva, no ideal o meramente posible.

6.<sup>a</sup> Hay, pues, que trabajar a toda costa para que la redistribución de las riquezas de la naturaleza, de manera más equitativa, sea un hecho positivo y jurídico. Hay que ir a la redención del proletariado. Mientras tanto, la paz de los Estados estará siempre en peligro y en litigio.

Cáceres y mayo de 1951.

LA UNIFICACION DE LOS CAMPOS DE APLICACION DE  
LOS SEGUROS SOCIALES

D. TOMÁS SALINAS MATEOS

### I.—OBJETO DE LA PONENCIA.

Los regímenes de Seguros Sociales anteriores a la guerra han quedado anticuados y hoy su crisis es evidente, imponiéndose la reforma y revisión.

Los viejos principios que informaban los supuestos vigentes a comienzo del siglo, han sufrido el desencanto de una sociedad que, al igual que la del siglo XVIII, se encuentra que si la vida humana ha de tener un valor, una vida que merezca la pena de ser vivida, es a condición de que sea en el futuro algo radicalmente distinto que lo que había sido hasta entonces. De esa posición nace la radical insuficiencia de las soluciones hasta entonces vigentes; la aspiración a nueva vida; la constitución de una nueva cosmovisión y la creación de un nuevo repertorio de usos o soluciones.

Nuevas formas que llevan a la creación de un orden social basado en la igualdad de posibilidades para todos.

Es todo un proceso que ha llevado del orden liberal a la sociedad actual socialista y que supone una funcionalización radical de la vida humana.

La política de Seguridad Social no ha sido sino una reacción frente a la economía liberal en aquellas materias que la teoría económica no ha resuelto satisfactoriamente para la realidad, afirmaba en reciente estudio Perpiñá Grau.

El Derecho Laboral, nacido en parte como reacción a los principios del Estado liberal, ha evolucionado, y sin perder vigencia aquellas causas que originaron su presencia en el mundo del derecho, es hoy el fundamento de un concepto que amenaza con preveer y so-

lucionar hasta los más insignificantes actos del hombre de nuestro tiempo, que puedan acarrear un riesgo y, por lo mismo, un infortunio que remediar.

Este nuevo derecho social, más bien que laboral, y que según Beneyto ha tenido entre nosotros un precursor tan insigne como Luis Vives en su obra *De subentione pauperum*, está hoy en trance de revisión; la Seguridad Social, ese molde ideal moderno de justicia, como lo definía Martí Bufill, necesita una estructuración orgánica y jurídica de los Seguros independientes. La ciencia jurídica debe tener una finalidad más elevada y socialmente más útil que la de una concepción dogmática. La que le han asignado los romanos—decía Biondo Biondi el otro día en nuestra Universidad—, quienes lo han considerado como arte o sistema de lo justo, tanto en la formación como en la interpretación del derecho.

La vida actúa sobre la ciencia, no la ciencia sobre la vida, y llegará el día en que el Seguro Social, en su última fase de evolución, absorba la beneficencia y garantice para toda la sociedad el derecho de protección contra todos los infortunios y necesidades sociales.

“Los riesgos se diluyen, se acrecienta el valor de las consecuencias (infortunios) y se va perfilando un derecho de garantía (Seguro Social) que desprecia conceptos anticuados, remuneración, nacionalidad, profesiones, para adquirir carta de naturaleza en la cualidad de trabajador”, como señalaba Martí Bufill en estudio profundo sobre este punto. Ante esta evolución gigantesca de la Seguridad Social, las tesis que informaban la creación y constitución de los Seguros resultan empujadas. Ese arte de lo justo a que antes nos referíamos, nos hace ver que hoy el campo de aplicación de los Seguros Sociales no puede limitarse a los económicamente débiles, concepto superado.

Hoy el Seguro Social debe tener aplicación a todo aquel que goce de la cualidad de trabajador. ¿Cómo, pues, realizar esta estructuración necesaria? La unificación de los campos de aplicación de una manera progresiva. Labor que entrañará, por otra parte, problemas complejos que al enfrentarnos con su solución práctica nos aconsejen lograr un previo y único campo de aplicación presidido por un criterio doctrinal único. Ello unido a la simplificación administrativa, nos acercará a ese ideal de la Seguridad Social, y que un día plasmará en el Seguro Total, máxima inspiración de los planes de Seguridad Social.

## II.—CRITERIOS DE UNIFICACIÓN.

La unidad, bien supremo del Estado, según Platón, no se da graciosamente ni se logra por un acto de fe. La unidad es una obra de arte político. ¿Cómo lograrla en el campo de los Seguros Sociales? ¿Qué criterio será el unificador? Superado felizmente el mezquino concepto de los económicamente débiles, la doctrina establece un segundo criterio, la de todos los que trabajan. Pudiendo considerar esta tesis en sentido restringido, comprendiendo a los que trabajan por cuenta ajena o en un sentido totalmente amplio, para todos los que trabajan, sin límite de retribución, profesiones, etc.

Un tercer criterio unificador que presupone el haber adoptado el anterior y que es aspiración ideal, es la aplicación del régimen de seguros a toda la población.

Europa, pese a sus crisis económicas, y quizá para defenderse de las políticas, avanza hacia la protección de todos los trabajadores sin distinción de salarios, y como suprema aspiración pone los ojos en la cobertura nacional (Inglaterra y Francia).

La tesis laboral es hoy la dominante, aunque con paliativos y medidas restrictivas, según diversas condiciones de los países.

El primer Seguro de Europa, el inglés, ha entrado en la fase revolucionaria de la postguerra, el campo de aplicación abarca a toda la población.

En Hispanoamérica, la tesis laboral es acogida por Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y Méjico, adoptando una ley integral con campo de aplicación único.

El principio de expansión continua del campo de aplicación para ir comprendiendo gradualmente a todos los trabajadores es una realidad. La tesis laboral es la gran plataforma para alcanzar la Seguridad Social de toda la población.

“La universalidad del campo de aplicación es la esencia del concepto moderno del Seguro Social”, se declaraba en la Conferencia Internacional del Trabajo de Filadelfia en 1944, y “sólo alcanzando esta universalidad es posible crear un régimen de Seguro Social en el que los ciudadanos como trabajadores obtengan el carácter de socios activos en la sociedad, contribuyendo con sus cuotas al fondo común y recibiendo en recompensa del Estado la oportunidad para el trabajo y la manutención cuando no se pueda trabajar”.

La adopción de la tesis laboral y su gradual aplicación a la realidad, significará, la también gradual aplicación del Seguro Social a toda la población, sinónimo entonces de Seguridad Social.

### III.—EL CAMPO DE APLICACIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES EN ESPAÑA

Precisamente por las circunstancias diversas por las que fueron naciendo los Seguros Sociales en España, su criterio y su campo de aplicación ha sido y es en algunos, diverso. España se encuentra en la necesidad, al igual que otros países europeos, de reajustar su régimen de protección de Seguridad Social en forma tal que, unificando su campo de aplicación, se simplifiquen los Seguros Sociales, hoy con distintos campos de aplicación y con consecuencias nada beneficiosas para los mismos en cuanto a su realización administrativa.

Un decreto de 9 de enero de 1948 unificó los campos de aplicación de los Seguros Sociales de accidentes del trabajo, enfermedad, vejez, invalidez. ¿Será éste el camino? ¿Qué tesis predomina hoy en la aplicación de los Seguros Sociales españoles? Podemos establecer dos grandes grupos: primero, tesis de los económicamente débiles y obreros manuales, cualesquiera que sea su remuneración: accidentes del trabajo, vejez e invalidez, enfermedad y maternidad; segundo, tesis laboral: enfermedades profesionales, subsidios familiares y seguro doméstico.

No obstante lo anteriormente expuesto, el criterio laboral encuadra en el régimen de Seguros de Invalidez y Vejez y Subsidios Familiares, cualesquiera que sean sus ingresos, asalariados o autónomos, a los trabajadores en la agricultura y el mar.

Martí Bufill cree inoportuno y catastrófico dar marcha atrás en el régimen de los Seguros Sociales.

No puede ni debe ser, cuando hoy el criterio que domina es el laboral, unificar nuestros Seguros sobre una concepción anticuada e injusta.

Mi maestro don Luis Jordana de Pozas—al enumerar los caracteres del Seguro de Enfermedad, en conferencia inolvidable—lo configuraba como empresa política revolucionaria. Poco tiempo más tarde, sir William Beveridge, venía a coincidir con criterio tan autorizado al sentar como uno de los principios de su famoso Plan de Se-

gueros Sociales, el de que el presente momento en la historia del mundo es revolucionario, y por tanto, "propicio no a los remiendos y parches, sino a los cambios trascendentales".

La unificación de los campos de aplicación ha de ser una realidad que, basada en la tesis laboral, agrupe a todo el que ostente la cualidad de trabajar, sin distinción de categoría, sueldos, etc.

Los Seguros Sociales españoles, que en muchos aspectos ocupan un lugar destacado en la política de Seguridad Social, han de caracterizarse por su concepción ambiciosa y revolucionaria. Por eso, la adopción de la tesis laboral amplia, ya extendida a los trabajadores agrícolas y del mar, será el primer paso hacia ese Seguro Total prometido en los Fueros del Trabajo y de los Españoles, y que antecedentes doctrinales tan varios y precisos han tenido en nuestra Patria. Ahora bien, este criterio ha de acoplarse a la realidad. Las mismas recomendaciones internacionales—Conferencia Interamericana de Seguridad Social de Santiago de Chile, Conferencia Internacional del Trabajo de Filadelfia y la reciente reunión de la Asociación Internacional de Seguridad Social en Ginebra—preconizan una aplicación sucesiva a los grupos menos complicados en su organización administrativa para ir paulatinamente obteniendo una extensión total y única del campo de aplicación.

Es preciso advertir que una cosa es la unidad jurídica del campo de aplicación, derecho único y general de garantía a todo trabajador por el mero hecho de serlo, y otra el desenvolvimiento administrativo de esta concepción.

En los Seguros Sociales españoles el campo único deberá extenderse a todo trabajador por cuenta ajena, cualquiera que sea la edad, nacionalidad, clase de trabajo y cuantía de la remuneración, y a los trabajadores independientes.

Podría iniciarse esta revolución—y conste que creo que debe de ser el revolucionario uno de los caracteres de la reforma—en aquellos sistemas existentes y que, por lo tanto, ya organizados en bases que creemos superadas, es más fácil su adaptación al nuevo régimen.

Esta implantación sucesiva de un único campo de aplicación debería de participar de las notas que han caracterizado más genuinamente la Seguridad Social hispanoamericana y que Carlos Martí Bufill ha enumerado en un reciente y documentado libro.

Principio de unidad del derecho de garantía, vinculado a la cuali-

dad de trabajador con carácter total e íntegro y en relación con todos los infortunios y necesidades sociales. Ello unido a la simplicidad del trámite como supuesto previo para el fácil éxito del plan y unidad en el órgano gestor, tendencia practicada casi sin excepción en toda Hispanoamérica, siguiendo el ejemplo de España.

Principio de hispanidad, ya previsto en 1908 por don José Mialuquer, y que establece una categoría nueva de trabajadores frente al Seguro equiparados a los nacionales, los súbditos de aquellas naciones que tienen con nosotros lazos, relaciones, historia común: los súbditos de los países hispanoamericanos, los de Andorra y los de Portugal.

Otro aspecto en el terreno de la práctica ha de ser tenido en cuenta al establecer el principio jurídico del único campo de aplicación: es el régimen de cotización. El principio de la redistribución de riqueza debe obrar y operar con eficacia en este aspecto práctico. Cada uno aportar, cotizar en la medida de sus fuerzas, recibir sólo en la medida de sus necesidades.

#### IV.—PROPUESTA PROVISIONAL DE CONCLUSIONES.

En base de las consideraciones hechas podrían proponerse a la aprobación del Congreso las siguientes conclusiones provisionales:

- 1.<sup>a</sup> Adopción en todos los países hispánicos de la tesis laboral.
- 2.<sup>a</sup> Basado en el anterior criterio, establecer un único campo de aplicación. Implantación en etapas sucesivas allí donde la complejidad de la situación presente lo exige.
- 3.<sup>a</sup> Unidad de gestión y simplificación administrativa.
- 4.<sup>a</sup> Ley integral que permita como etapa superior llegar a la realización práctica del concepto de Seguridad Social.

Buena fortuna sería que estas conclusiones pudieran servir en la práctica, y que al avanzar en este camino de perfección a que aspiramos al ser más justos, nos acerquemos más al ideal del hombre, que por amar a su prójimo ama a Dios.

HACIA LA UNIVERSALIDAD DEL CAMPO DE APLICACION DE LOS SEGUROS SOCIALES EN LOS PAISES IBEROAMERICANOS Y FILIPINOS Y PRINCIPALES ASPECTOS DEL PROBLEMA EN ESPAÑA

PEDRO ARNALDOS JIMENO

Jefe de Negociado del Instituto Nacional de Previsión  
y Profesor de Previsión y Seguros Sociales de la Escuela Social de Zaragoza.

### ANTECEDENTES: EL CAMPO DE APLICACIÓN EN EL SEGURO SOCIAL CLÁSICO

Al promulgarse las primeras leyes de Seguros Sociales, el legislador comprendió era necesario obrar con prudencia, pero con seguridad, de que la obra social realizada había de servir de punto de partida para nuevos avances sociales. Se consideró por consiguiente la conveniencia de atender a los riesgos que eran motivo de mayor inquietud para las clases más necesitadas de la población, como los accidentes del trabajo y enfermedad, para proseguir después con los de vejez, invalidez y muerte, el de paro forzoso y las cargas familiares. Estas dos últimas contingencias se derivan de las condiciones económicas, mientras que las otras tienen su origen en las condiciones biológicas.

Esta protección, por los mismos motivos ya señalados y también por imperativos económicos o de organización, no comprendió al principio a todas las personas que residían en un país, sino que se extendió a proteger a las personas más económicamente débiles, a las que la aplicación de la obligación del Seguro resultaba más factible: asalariados de la industria y del comercio, mientras sus ganancias no excediesen de un límite dado.

Aun comprendiendo la necesidad de extender la protección a otros grupos de personas, las leyes tuvieron que dejar fuera del Seguro Social obligatorio a importantes sectores de la población pertenecientes a esos grupos de actividades, en razón del volumen de sus ingresos o de las dificultades que presentaba tal inclusión. Así que-

daron sin incluir en el campo de aplicación de los Seguros Sociales los trabajadores agrícolas, el servicio doméstico y el trabajo a domicilio, salvo excepciones, e incluso algunos trabajadores eventuales o de temporada y otras diversas categorías de trabajadores.

Por varias razones, los Seguros Sociales establecieron limitaciones en cuanto a las condiciones fisiológicas, como la edad, el sexo y la capacidad de trabajo; en cuanto a las condiciones civiles y políticas, como la nacionalidad y las relaciones familiares con el patrono; en cuanto a las condiciones económicas, como la clase y límite de salario.

Algunas legislaciones, de acuerdo con la organización social del país en que se aplicaban, incluyeron también entre las personas protegidas a ciertos grupos de trabajadores asalariados, como los aprendices que no perciben remuneración y los independientes. Otras, orientándose en esta misma dirección, implantaron los Seguros Sociales obligatorios no solamente para los trabajadores asalariados, sino para todas las personas económicamente débiles, y, finalmente, otras legislaciones, entre las que no se cuentan las de los países hispanoamericanos, crearon determinados sistemas, que eran aplicados a toda la población, a todos los residentes; es decir, crearon un Seguro Obligatorio nacional, alcanzando así la universalidad del campo de aplicación, si bien algunas contingencias tardaron algunos años en quedar cubiertas por el sistema.

#### REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL.

Los Convenios internacionales aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo, por tratarse de una norma mínima, procedieron también con cierta cautela al fijar los límites del campo de aplicación del Seguro Social para evitar que los países poco desarrollados económicamente se viesan en la imposibilidad de ratificarlos. Esta dificultad, por lo que se refiere a los trabajadores agrícolas, se solucionó con la aprobación de Convenios por separado.

Así, en cuanto al Seguro de Enfermedad, los Convenios números 24 y 25 de 1927 relativos a los trabajadores de la industria, del comercio y del servicio doméstico y de los trabajadores agrícolas, permite se exceptúen de la obligación a los trabajadores eventuales, los

que exceden de un límite de salarios prefijado, los trabajadores que no reciban remuneración en metálico, los trabajadores a domicilio cuyas condiciones de trabajo no pueden asimilarse a las de los asalariados, los que no están comprendidos entre determinados límites de la familia del patrono.

En cuanto al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, los Convenios números 35 al 40 de 1935 relativos a los trabajadores de las empresas industriales y comerciales, las profesiones liberales, así como los trabajadores a domicilio y el servicio doméstico y los trabajadores asalariados de las empresas agrícolas, extendieron algo más su ámbito de aplicación al comprender estas categorías de personas dedicadas a actividades profesionales, si bien permitía igualmente establecer excepciones en cuanto a determinados límites de salarios, trabajos no retribuidos en metálico, trabajadores que no estuviesen comprendidos entre determinados límites de edad, trabajadores a domicilio cuyas condiciones de trabajo no pueden asimilarse a las del conjunto de los asalariados, familiares del patrono, trabajadores eventuales, servidores domésticos agrícolas, etc.

En la recomendación aprobada en la XXVI reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Filadelfia, abril de 1944), el campo de aplicación de los Seguros Sociales aparece mucho más extenso, si bien sigue moviéndose dentro del ámbito de los asalariados y de los trabajadores independientes, la protección se extiende a la esposa y a los hijos hasta la edad escolar o hasta los dieciocho años si cursan estudios. A los asegurados deberá asegurárseles contra todos los tipos de riesgos cubiertos por el Seguro Social, mientras que los independientes lo estarían contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte "tan pronto como pueda organizarse la recaudación de sus cuotas", estudiando la posibilidad de asegurarles también en caso de enfermedad y maternidad. Los familiares del patrono independientes deberán ser excluidos, y los independientes cuyas ganancias sean tan bajas para quienes las cotizaciones al Seguro resulten una carga pesada, deben ser excluidos provisionalmente. En cuanto al servicio médico, debería cubrir a todos los miembros de la comunidad, desempeñen o no un trabajo lucrativo.

Del examen de esta resolución y de los Convenios y antecedentes citados, se saca la conclusión de que si al terminar la primera guerra mundial la situación económica hizo que los Seguros Socia-

les extendiesen más su radio de acción, al terminar la segunda guerra los anhelos de Seguridad Social surgieron con mucho mayor ímpetu, paralelamente a las ansias de seguridad colectiva, que todos confiaban alcanzar al terminar ese segundo conflicto internacional, hasta el extremo de considerar esa Seguridad Social como uno de los derechos fundamentales de la persona humana: el derecho de garantía de los medios económicos de subsistencia. Buena prueba de ello son las nuevas orientaciones que se observan en el campo internacional respecto del ámbito de aplicación del Seguro Social. El cuestionario preparado por la O. I. T. para la redacción de proyecto de Convenio sobre Seguridad Social que figura como cuarto punto del orden del día de la trigésima cuarta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo cuya apertura está señalada para dentro de breves días, es un exponente de estas tendencias que, no cabe duda, acabarán por imponerse en todas partes.

#### CRITERIOS DOMINANTES.

¿Qué criterios son los que predominan para la aplicación del Seguro Social a los distintos grupos de personas que integran el conjunto de la población de cada país?

Si bien ningún país hispanoamericano, si se exceptúa Chile en cuanto a la asistencia médica, aplica el Seguro Social a todos los residentes, hay que destacar que está prevista esta extensión en los planes de Argentina y Guatemala. En este caso, los Seguros de pensiones y los Subsidios Familiares se aplican en algunos países europeos según el principio de la universalidad; pero en cuanto a los riesgos de accidentes del trabajo y paro involuntario, solamente se incluyen a los asalariados, a menos que los empresarios sean también comprendidos en la protección contra los riesgos profesionales.

Aplican el Seguro Social a las personas que ejercen una actividad profesional Bolivia, Colombia, Chile y El Ecuador. Este sistema tropieza con la dificultad de una administración más complicada al tener que llevar cuentas individuales, pero ofrece en cambio ciertas garantías de una recta administración, eliminando el fraude que tantos perjuicios ocasiona a la Previsión Social. Supone la aplicación de

medidas especiales para los trabajadores independientes y la implantación de un sistema paralelo de asistencia social.

El Seguro de los asalariados se aplica en la Argentina, Brasil (trabajadores urbanos), Cuba (accidentes y algunos sectores profesionales), República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití (enfermedad, accidentes y muerte), Méjico, Panamá, Perú, Portugal (accidentes, invalidez y vejez), Uruguay (invalidez, vejez y paro) y Venezuela (asalariados urbanos, enfermedad, muerte y paro).

Muchas de las limitaciones que existían anteriormente han ido desapareciendo siguiendo el ritmo de esos avances. Así los trabajadores con salario alto figuran cada vez con más frecuencia en el campo de aplicación de los Seguros Sociales; excepto la República Argentina, que en accidentes del trabajo tiene el límite de 3.000 pesos anuales como máxima, y Perú, que tiene señalado el límite de 3.000 soles oro anuales de ingresos en el Seguro Social, los demás países hispanoamericanos, con exclusión de España—que si bien no lo tiene en cuanto al régimen de accidentes del trabajo de los obreros manuales lo tiene en los Seguros Sociales en 18.000 pesetas, han eliminado el límite de ingresos.

La extensión de ese campo de aplicación a los trabajadores agrícolas, cada vez se va haciendo más frecuente. El servicio doméstico se incluye en el sistema general, como en el Uruguay, para accidentes y en Chile para los Seguros Sociales. Los funcionarios públicos han sido ya incluidos en Costa Rica, Ecuador, Méjico, Bolivia, Colombia, República Dominicana y Uruguay (accidentes). Los mineros, los marinos y los ferroviarios, que anteriormente eran objeto de regímenes especiales, en virtud del principio de unidad que se estima esencial en la organización del Seguro Social moderno, van siendo también incorporados al régimen general de Seguros Sociales para reconocer a todos una protección básica, reduciéndose la función de los sistemas profesionales especiales a conceder prestaciones complementarias, por donde se aprecia claramente que la universalidad del campo de aplicación del Seguro Social no coarta la libertad individual como se ha pretendido por algunos, sino que permite al individuo un margen de iniciativa en orden a la Previsión Social para mejorar la prestación básica, con arreglo a sus posibilidades, su nivel de vida y su cultura. En cuanto a los trabajadores independientes, cualquiera que sea el criterio de protección que se adopte me-

dian­te el Seguro Social, ofrece la dificultad que para ellos supone en muchas ocasiones el pago de la cuota íntegra, y de no acudir el Estado en su ayuda esta clase de Seguro obligatorio resulta casi impracticable, ya que al no observarse por la generalidad de estas personas los deberes que impone, la obligación fácilmente se transforma en la práctica en un sistema voluntario, con todos sus inconvenientes. Si la aportación del Estado es adecuada y además se encarga a las organizaciones profesionales la afiliación y la percepción de las cuotas, pueden resolverse fácilmente los demás problemas. La experiencia de Chile en este orden de cosas es verdaderamente aleccionadora. Colombia y la República Dominicana incluyen a los trabajadores independientes hasta el límite de ingresos de 1.800 pesos y 1.200 balboas anuales, respectivamente.

Recordemos también las resoluciones de la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile del 10 al 16 de septiembre de 1942, en las que se determinó que la cobertura de los riesgos objeto del Seguro Social debe comprender a todos los obreros, empleados, artesanos, profesionales y pequeños comerciantes, así como sus familias, y que se consideró urgente establecer la ampliación del Seguro Social a los trabajadores agrícolas, a los servidores domésticos y a los trabajadores independientes, y que esta ampliación debe comprender también a los que, sin tener el carácter de asalariados, intervienen en las faenas agrícolas y no tienen ingresos suficientes para atender a su propia seguridad. También se propuso el incluir entre los temas a tratar en otra Conferencia el de la extensión a los trabajadores intelectuales de las profesiones liberales de los beneficios de la Seguridad Social.

Los miembros de las cooperativas de producción van siendo también incorporados a los regímenes generales de Seguros Sociales en algunos países, como Bolivia, Méjico, Guatemala, Colombia y República Dominicana. El argumento de que estos productores participan más de la condición de empresarios que de la de obreros asalariados, creemos no tiene fundamento social, puesto que la situación de muchos difiere muy poco de la de los asalariados, y esa es la realidad en que debemos orientarnos.

Los trabajadores extranjeros están incluidos en los regímenes del Brasil, Guatemala, República Dominicana y El Salvador, y es que el principio de nacionalidad va poco a poco siendo eliminado de

las legislaciones inspiradas en el sistema de la Seguridad Social y sustituido por el de la internacionalidad del Seguro, que reconoce en persona que se traslada de un país a otro el derecho a esa Seguridad Social al producirse la necesidad. Los países que adoptan el principio de la reciprocidad, procuran establecer tratados en los que se reconoce la igualdad de trato, la totalización de períodos de Seguridad, etc., atendiendo al volumen de las corrientes migratorias, con lo que también quedan a salvo los derechos de los trabajadores migrantes. En España podemos sentirnos satisfechos del trato que siempre hemos dado en materia de Seguros Sociales a todos los inmigrantes procedentes de los países iberoamericanos y de Filipinas, al haberlos equiparado a los españoles con el mismo amor fraterno con que una madre trata a sus hijos más queridos.

En cuanto a los trabajadores a domicilio, Perú, Colombia y la República Dominicana, respecto de los Seguros Sociales, y el Uruguay en cuanto a los accidentes del trabajo y Subsidios familiares, los incluyen en sus respectivas legislaciones con amplia visión del problema de lo que representa un verdadero sistema de protección.

Los aprendices también figuran en el campo de aplicación de las leyes del Seguro Social en Ecuador, Bolivia, México, Colombia, Perú y República Dominicana, y en cuanto a los accidentes del trabajo en Nicaragua, Cuba, Chile y Costa Rica.

Cuando la esposa permanece en el hogar sin tener derecho a una pensión, es frecuente en los sistemas europeos que comprenden a todos los residentes y aun algunos de los que sólo aseguran a los que ejercen algunas profesiones, que concedan para ellas otras pensiones de vejez e invalidez o bien suplementos a las que perciben los asegurados, teniendo en cuenta el papel que, aunque indirectamente, desempeña la mujer en el hogar. Sería de desear que este principio se extendiese también a los países hispanoamericanos en las futuras reformas que hayan de llevarse a cabo.

Esta es la espléndida realidad que ofrecen los países hispanoamericanos, en los que se aprecia claramente esa tendencia hacia la universalidad del campo de aplicación del Seguro Social, que es la organización del futuro, porque en ella se reconocerá plenamente el derecho a la vida, en cualquier contingencia y ello lleva implícita la Seguridad Social para todos.

## PRINCIPALES ASPECTOS DEL PROBLEMA EN ESPAÑA.

Aún no había terminado en nuestra patria la guerra de liberación, cuando ya se sintió la necesidad de que la Previsión Social fuese una garantía efectiva contra el infortunio, y el programa de política social contenido en el Fuero del Trabajo primero, y en el Fuero de los Españoles después, empezó a desarrollarse en extensión y profundidad con la ampliación de los Seguros Sociales existentes o la implantación de otros nuevos, contribuyendo con ello, en gran medida, a la redistribución de la riqueza. Esta nueva estructura de la Seguridad Social ha hecho que su campo de aplicación esté definido actualmente de la forma siguiente:

En los *Seguros Sociales de Vejez e Invalidez y Enfermedad*:

a) Los trabajadores españoles, por cuenta ajena, tanto manuales como intelectuales, mayores de catorce años, ya sean fijos, eventuales o a domicilio, cuyas rentas de trabajo no excedan de 18.000 pesetas anuales.

b) Los productores autónomos agropecuarios, en régimen especial.

c) Los súbditos hispanoamericanos, portugueses, filipinos y andorranos que ejerzan actividades laborales en España. Los de los restantes países, cuando existan tratados de reciprocidad.

En el Régimen de *Subsidios Familiares* se incluyen, además, a los funcionarios públicos, personal directivo y a todos los trabajadores por cuenta ajena, cualquiera que sea la cuantía de la retribución.

En el *Seguro de Accidentes del Trabajo* están comprendidos todos los patronos que ocupen en España obreros, empleados o funcionarios para realizar un trabajo de cualquier clase.

En el *Seguro de Enfermedades Profesionales* están incluidos, únicamente, aquellas industrias que puedan dar origen a algunas de las enfermedades llamadas profesionales, aplicándose, por el momento, a las industrias cerámicas y a la minería de oro, plomo y carbón.

No están incluidos en el campo de aplicación de los Seguros sociales las siguientes categorías de trabajadores:

En el Seguro de enfermedad, los funcionarios públicos, los trabajadores agrícolas eventuales, los trabajadores a domicilio y (salvo excepciones) el servicio doméstico.

En el Seguro de Vejez e Invalidez y en el Subsidio Familiar, el servicio doméstico.

En el Seguro de Vejez e Invalidez, los funcionarios y obreros del Estado, provincia o Municipio con derechos pasivos reconocidos y el servicio doméstico.

En el Régimen especial agropecuario, a menos que formen parte de la explotación del patrimonio familiar, la mujer, los hijos, los padres y otros parientes del patrono que vivan en su hogar y a su cargo y se ocupen en alguno de sus centros de trabajo.

Al señalar los principios en que debía fundarse el proyecto de Ley de Bases para la implantación del Seguro Total, el Decreto de 24 de diciembre de 1944 señalaba que el ámbito propio de la acción protectora del Estado, según se trate de trabajadores por cuenta ajena o de productores autónomos, debía determinarse con carácter uniforme dentro de cada uno de esos grupos, debiendo regular unas mismas normas fundamentales, la protección que debía dispensarse a los trabajadores de las distintas ramas de la producción y a los familiares y derechohabientes de los mismos.

#### PERÍODO DE TRANSICIÓN.

A la vista está que en España nos hallamos en un período de transición entre el Seguro de los trabajadores asalariados y el Seguro de los que ejercen una actividad profesional. Sin embargo, el proceso de unificación, de ese campo de aplicación, ha de ser forzosamente lento, por la complejidad de los problemas técnicos que suscita esa transformación, problemas que siguen sin resolver en algunos países de una forma satisfactoria y en los que la legislación ha intentado, por distintos caminos, lograr avances seguros con resultado todavía incierto, por lo que no han alcanzado todavía el punto de estabilidad.

Hemos visto sucintamente cómo está planteado el problema de las reformas, hacia la universalidad de campo de aplicación de los Seguros Sociales en la legislación comparada y cuál es la situación actual en España. Ahora bien: reconociendo a toda persona humana el derecho a la vida y por tanto, el derecho a la Seguridad Social, ¿qué normas podrían establecerse para aplicar este principio de uni-

versalidad a todos los que en España residen?. Este objetivo, hemos de confesarlo con sinceridad, es ciertamente ambicioso en el momento económico actual en que vivimos los españoles. Va mucho más allá de los prometidos por el Fuero del Trabajo y el Fuero de los Españoles que limitan su protección a los trabajadores exclusivamente, y su aplicación supondría una redistribución de la riqueza en una forma y en una medida que para muchos, supondría una revolución social, ante la que no en todos los casos reaccionarían favorablemente, porque no comprenden la doctrina social de la Iglesia, cuando por boca de Pío XII en su radio-mensaje de 23 de diciembre de 1950, se refería a la "lucha contra el paro forzoso y el esfuerzo hacia una bien entendida Seguridad Social como condición indispensable para unir a todos los miembros del pueblo, altos y bajos, en un solo cuerpo". Agregando que "el anhelo cada vez más alto y más extendido hacia la Seguridad Social no es más que un reflejo de una humanidad en la cual muchas cosas que en cada pueblo eran o parecían tradicionalmente sólidas se han vuelto inciertas", y se preguntaba: "¿Por qué, pues, esa comunidad de incertidumbres y de peligros, creada por las circunstancias, no engendra también en cada pueblo una solidaridad entre los individuos?" Es cierto que una reforma de tal naturaleza supondría también, de concederse unas prestaciones adecuadas, el imponer a la economía nacional una carga a la que solamente cuando la renta nacional se haya elevado considerablemente después de un período de coyuntura, supondría el tener que realizar un gran esfuerzo. Implicaría también esta reforma la estatificación del Seguro Social frente a la organización de base autónoma tradicionalmente considerada como la organización ideal para el desempeño de estas funciones, a menos que se buscasen soluciones intermedias entre el principio de la gestión autónoma y el de la estatificación, como se ha hecho en Gran Bretaña en algunos aspectos, como la creación de los Consejos de hospitales regionales del Servicio de Salud, confiados a expertos elegidos entre los medios interesados, principio, no obstante, de difícil aplicación en el Seguro de pensión.

Sin embargo, estos problemas, no obstante esas dificultades, no deben rehuirse, sino que, por el contrario, deben afrontarse con decisión e irse estudiando cada vez con mayor atención para preparar el camino hacia esa gran reforma social que debe ser el objetivo a

alcanzar cuando se den esas condiciones económicas que hemos señalado o se presenten coyunturas favorables. Es entonces cuando el Seguro Social podrá realizar aquella grande y trascendental misión que la asignó la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, de crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva, ya que el sentido de la Seguridad Social es una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.

#### LA ETAPA INTERMEDIA.

Entre tanto se consigue ese ideal, debemos persistir en el camino emprendido hacia la creación de un Seguro Social para todos los que ejercen una actividad profesional y frente a toda contingencia, es decir, un Seguro de los asalariados y de los trabajadores independientes, conforme a la resolución adoptada en la VIII Reunión de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (Ginebra, octubre de 1947).

Esta reforma es de tal importancia, que difícilmente podría lograrse con probabilidades de éxito llevándola a cabo de una forma total, y por ello el camino hacia ese objetivo debe ser el de seguir la línea de menor resistencia, que en nuestro caso estriba en completar esta segunda etapa de la fase laboral, y, alcanzada ésta en toda su plenitud, puesto que el número de personas que ejercen una actividad es la gran mayoría, el tránsito hacia la tercera etapa, la del Seguro para todos, es decir, la universalidad del campo de aplicación, se podría llevar a cabo sin brusquedades.

Cabría otra solución inversa para alcanzar esa misma finalidad, y es la de establecer la norma jurídica incluyendo inicialmente todos los sectores de actividades que habrían de quedar definitivamente incluidos en el campo de aplicación del Seguro Social, fijando las etapas en que habría de llevarse a cabo prácticamente dicha incorporación o bien autorizando al Gobierno para que, a propuesta de la Institución del Seguro, se fuesen incluyendo las distintas categorías de personas, según lo aconsejase la propia marcha de esa incorporación, sistemas ambos que han dado buenos resultados en algunos países.

### LA SUPRESIÓN DEL LÍMITE DE INGRESOS.

Antes de comenzar a incorporar nuevas categorías de personas al Seguro Social, sería conveniente estudiar la supresión del límite de ingresos a efectos de afiliación. Es un principio establecido ya en la legislación de accidentes del trabajo para los trabajadores manuales, así como en el Seguro de Enfermedades Profesionales y en el Régimen de Subsidios Familiares, para todos los trabajadores en general, tanto manuales como intelectuales. Establecer límites de ingresos supone modificaciones frecuentes, excluyendo del campo de aplicación a los asegurados a medida que prosigue el alza de los salarios e incluyéndoles de nuevo cuando se amplía este límite. La supresión del límite de ingresos facilitaría la unificación de los Seguros Sociales. El límite máximo de ingresos debería establecerse solamente a efectos de cotización, alcanzado el cual no se cotizaría sobre el exceso. De esta forma, este límite opera de contrapeso del principio de la universalidad de la inclusión en cuanto a las ganancias. Un límite de salarios en el Seguro de Accidentes del Trabajo y en el de Enfermedades Profesionales supone negar el principio en que se basa, lo cual no deja de ser contradictorio.

### ORDEN DE PRELACIÓN PARA LA INCLUSIÓN DE NUEVOS GRUPOS DE ACTIVIDADES.

Dentro de esta segunda etapa en que nos encontramos de extensión gradual del campo de aplicación a todos los que ejercen una actividad profesional, habría de procederse, para la inclusión de nuevas categorías de asegurados, siguiendo un orden de prelación, que podría ser el siguiente:

- 1.° Trabajadores a domicilio.
- 2.° Trabajadores agrícolas eventuales.
- 3.° Miembros de las Cooperativas de producción.
- 4.° Personal del servicio doméstico.
- 5.° Trabajadores extranjeros.
- 6.° Empleados y obreros de los ferrocarriles.
- 7.° Trabajadores independientes y profesiones liberales.
- 8.° Funcionarios públicos y de Corporaciones locales.

9.º Respecto del Seguro de Enfermedades Profesionales, todas las industrias que figuran en el cuadro anexo al Decreto de 10 de enero de 1947, a las que todavía no se aplica.

Examinemos ahora los distintos aspectos que presenta la inclusión de estos grupos de actividades en el campo de aplicación del Seguro Social en España.

1.º *Trabajadores a domicilio.*—Habiéndose extendido la protección a esta clase de trabajadores tanto en los Seguros de Vejez e Invalidez como en el Régimen de Subsidios Familiares, solamente se precisa suprimir la excepción del Seguro de Accidentes (art. 3.º del texto refundido de 8 de octubre de 1932), iniciándose así la transformación de este Seguro en un Seguro Social, y el cumplimiento de las disposiciones transitorias del Decreto de 20 de diciembre de 1948, en cuanto a su incorporación al Seguro de Enfermedad. No se nos ocultan las dificultades que ello ofrece en el régimen actual de aseguramiento con intervención de entidades colaboradoras, dificultades que, si no pueden solucionarse estableciendo indemnización igual, pueden ser solventadas por otros medios.

2.º *Trabajadores agrícolas eventuales.*—Dificultades de orden práctico hicieron que al implantarse el Seguro de Enfermedad no fuese aconsejable la extensión del mismo al trabajador agrícola eventual, como es norma en los Seguros de Vejez e Invalidez, Seguro de Accidentes del Trabajo y Subsidio Familiar, pero hoy día que la Organización Sanitaria del Seguro ha llevado a muchas zonas rurales sus servicios, debería hacerse efectiva esta inclusión, conforme a lo previsto en el Decreto de 29 de diciembre de 1948, recurriendo incluso a ampliar el margen de gastos de administración a las entidades que realizasen esta clase de Seguros agrícolas. Con ello se situaría a esta clase de trabajadores agrícolas en el mismo plano de igualdad que los trabajadores fijos, lo que exigiría el debido control en la afiliación de los mismos y la implantación de la cotización del trabajador agrícola.

3.º *Miembros de las Cooperativas de producción.*—No cabe duda de que se trata de personas económicamente débiles que necesitan también de la protección del Seguro Social. El camino iniciado,

por la Orden de 17 de junio de 1947, incluyéndolos, fué después desandado por la de 10 de enero de 1948, excluyéndolos, al considerar el salario que perciben como anticipo de la participación. Si en el terreno doctrinal no debería admitirse el salario en las Cooperativas como compensación al trabajo prestado, pero, en cambio, en la práctica se acepta, ¿por qué no aceptar también la asimilación al trabajador por cuenta ajena del socio cooperador, si de ello no han de derivarse más que ventajas para los interesados, incluyéndolos en el campo de aplicación de todos los Seguros Sociales, que son precisamente una concreción de la idea de cooperación, en la que, al practicarla, todos se benefician de la solidaridad común? El mismo régimen de trabajo del sistema llamado "a la parte" en los trabajos de pesca, no es en el fondo más que un sistema cooperativo y, en cambio, se halla encuadrado en los Seguros Sociales obligatorios, por haberse orientado este problema con un criterio realista. De no ingresar en el Seguro Social como socios cooperadores, habrían de ingresar como trabajadores independientes en su día.

4.° *Personal del servicio doméstico.*—En la exposición de motivos de la Ley de 17 de julio de 1944, se fundamenta suficientemente la extensión del Seguro Social al personal del servicio doméstico. El derecho comparado ofrece una abrumadora mayoría de legislaciones nacionales en las que el servicio doméstico está incluido en el Seguro Social Obligatorio. Preveen esta inclusión los convenios internacionales, luego ¿qué dificultades existen para que no se lleve a cabo esta reforma? Si el inconveniente procede de las molestias que pueden originarse a los dueños de casa para efectuar las cotizaciones, podría habilitarse un procedimiento todo lo flexible que permita un sistema eficaz de garantías dentro del procedimiento general, incluso se podría autorizar a los dueños de casa para que en el pago de cuotas eligiesen entre el sistema de pago directo por períodos semestrales o anuales, según les conviniese, o el sistema de sellos de cotización. El delicado problema de la inspección del cumplimiento de estas obligaciones patronales, habría de resolverse con la prudencia y delicadeza que requiere la visita de extraños a las viviendas particulares. Es aquí donde creemos habría de desempeñar un excelente papel el personal femenino de la Inspección de Trabajo, que debería estar especialmente preparado para desempeñar esta misión.

Otro aspecto de este problema que plantea el servicio doméstico lo constituye el hecho de que este personal, generalmente compuesto por mujeres, abandonan esta ocupación al contraer matrimonio. Es preciso reconocer que siendo en muchas ocasiones este servicio doméstico puramente eventual hasta que estas trabajadoras contraen matrimonio, puede resultar poco útil y económico el someterles a un Seguro a largo plazo por cesar en el servicio a una edad relativamente baja, lo que no les permite adquirir los derechos dado su escaso período de permanencia en el Seguro, de no seguir un régimen de Seguro continuado, para lo cual casi siempre falta una formación social del interesado que le haga ver su conveniencia. Sin embargo, también hay que hacer notar que un gran número de servidores domésticos son viudas, esposas de trabajadores que se hallan incapacitados para el trabajo o que ganan salarios bajos, y que siguen trabajando muchos años como servidores domésticos, en los que podrían adquirir derecho a pensión, lo que justifica la necesidad de esta protección social, como el resto de las personas que ejercen cualquier actividad profesional. El citado Seguro continuado en ciertas condiciones o bien la devolución de las cotizaciones para el Seguro de pensión a las aseguradas que lo solicitasen al contraer matrimonio por no haber consolidado su derecho a pensión, siguiendo el criterio sustentado por la Ley alemana de 19 de junio de 1942, creemos sería una solución. La retribución en alimentos, tan frecuente en el servicio doméstico, podría valorarse por los Delegados de Trabajo para cada provincia y su capital, pasando así a formar parte del salario base con la parte de retribución que percibiese en metálico el asegurado.

Finalmente, respecto de la orientación seguida por la Ley de 17 de julio de 1944 al pretender organizar un Seguro especial, no nos parece la más adecuada. A nuestro juicio dicho texto legal debería ser reformado, cuando haya de aplicarse, en lo relativo a que se cree dicho Seguro especial para el servicio doméstico, que sería un Seguro global, ya que esta solución perjudicaría el principio de unidad que debe presidir la organización del Seguro Social, fuera de la cual sólo pueden producirse gastos innecesarios, complejidad administrativa y, en suma, confusión, sin ventajas apreciables para los interesados o para la colectividad. Esa complejidad, entre otros inconvenientes, presentaría el de los servidores domésticos que cambian

con frecuencia de ocupación, ya que causarían alta y baja con frecuencia en el régimen general o en el especial que para ellos se crease, con la consiguiente dificultad al solicitar las prestaciones y totalizar períodos de trabajo, de Seguro o de cotización.

Por consiguiente, acordes con el derecho positivo nacional y con los convenios internacionales de 1933 y la recomendación de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1944, somos partidarios de que el servicio doméstico se incorpore decididamente al Seguro Social en el régimen general del mismo, siguiendo la norma que, salvo raras excepciones, se sigue en el derecho comparado, ya que ello no ofrece dificultades apreciables.

5.° *Trabajadores extranjeros.*—El trabajador extranjero en general fué acogido favorablemente por nuestra legislación de accidentes del trabajo; en caso de accidentarse y ser declarado pensionista, mientras resida en España recibirá la prestación que le corresponda, pero si se traslada a otro país, se aplica el principio de reciprocidad. La legislación de los Seguros de Vejez e Invalidez, Enfermedad y Subsidios Familiares, niegan la afiliación al extranjero a menos que exista tratado de reciprocidad con el país de origen del interesado. El Convenio Internacional número 48 de 1935 creando un régimen internacional de conservación de derechos en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, a pesar de haber sido ratificado por muchos Estados miembros de la O. I. T., no pudo tener efectividad debido a la situación internacional creada, pero en cambio en el extranjero existe una tupida red de tratados bilaterales y multilaterales que garantizan a los trabajadores migrantes la totalización de sus derechos en caso de traslado de un país a otro y producirse el riesgo. España solamente reconoce esa reciprocidad a los hispanoamericanos, portugueses, filipinos y andorranos, como ya dijimos, ya que el Tratado con Francia ha pasado por muchas alternativas. Por lo demás, si el derecho de garantía es inherente a la persona humana, debería considerarse la conveniencia de hacer abstracción del principio de nacionalidad, por lo menos mientras residan en nuestra Patria, en todos los Seguros Sociales establecidos, siguiendo la norma establecida por el Seguro de Accidentes del Trabajo y las modernas legislaciones de Seguridad Social, dando así ejemplo de fraternidad universal.

6.° *Empleados y obreros de los ferrocarriles.*—Si el Estado y las compañías ferroviarias desean tener una Caja de Seguro Profesional o de Empresa para el personal dedicado a esta clase de explotaciones, dicho Seguro debería considerarse como un sistema complementario de mejoras, pero no debería suplir a la prestación básica del Seguro Social, en el que debe hallarse también obligatoriamente asegurado, en virtud del principio de universalidad del campo de aplicación. Ello evitaría el inconveniente de la falta de continuidad en el Seguro ferroviario de los agentes que por distintas causas dejan su empleo en esas entidades.

7.° *Trabajadores independientes y profesiones liberales.*— El trabajador independiente o autónomo de la agricultura y del mar ha sido ya incluido en el campo de aplicación del Seguro de Vejez e Invalidez y en el Régimen de Subsidios Familiares; lo ha sido también en el Seguro de Enfermedad, a reserva de que el Ministerio de Trabajo decida el momento de su aplicación efectiva, conforme establece el decreto de 29 de diciembre de 1948, quedando entretanto al margen de su protección este grupo tan numeroso de trabajadores.

En cambio, en la industria y el comercio, esta clase de actividades profesionales no se ha incluido en el campo de aplicación del Seguro Social, como no lo están tampoco los que se dedican a profesiones liberales, los artesanos, etc. No se nos ocultan las dificultades existentes, tanto para extender el Seguro de Enfermedad a los trabajadores autónomos agrícolas, como para extender los demás regímenes de Seguros Sociales a los trabajadores de la industria, el comercio y las profesiones liberales y personas que de ellos dependen. Sin embargo, esas dificultades han sido ya superadas por algunos países, lo que les ha permitido extender la protección del Seguro Social de Invalidez, Vejez y Muerte, así como el de Enfermedad y el Régimen de Subsidios Familiares a los tenderos, herreros, fontaneros, vendedores ambulantes, cocheros, impresores, ferreteros, joyeros, pintores, drogueros, dueños de pensiones, contratistas, ingenieros, médicos, farmacéuticos, abogados, profesores, fabricantes, contables, comisionistas, agentes de seguros y demás trabajadores independientes de las ciudades, así como las distintas profesiones rurales. Para facilitar su aplicación y hacer más atractivo el Seguro Social a estos grupos de personas, se hace intervenir a las asociaciones profe-

sionales o a las corporaciones a que pertenecen, las que pueden efectuar con regularidad la afiliación y el pago de cotizaciones en la institución del Seguro, por estar más en contacto con los interesados. Como para muchas personas dedicadas a trabajos independientes resultaría excesivamente gravosa la cuota del Seguro Social, el Estado debería tomar a su cargo toda o parte de la cotización patronal.

Estas consideraciones y otras que podrían aducirse en orden a facilitar la aplicación del Seguro Social a estos grupos de personas tales como el pago de cotizaciones mediante un recargo en la Contribución al Tesoro, el sistema de sellos, etc., para hacer así más viable su inclusión en el campo de aplicación del Seguro Social, nos permiten afirmar que tampoco ofrece dificultades insuperables esta inclusión, como lo demuestra la práctica llevada a cabo en muchos países, aunque los resultados no deban considerarse como definitivos. El salario base aquí sería una proporción de sus ingresos profesionales o la base imponible para los impuestos. Si este sistema no se considerase lo suficientemente práctico, habría de recurrirse a establecer un salario-tipo oficial o bien el salario mínimo previsto en las Reglamentaciones de Trabajo en vigor para los trabajadores de cada actividad profesional.

Otro sistema de cotización que podría ser estudiado sería el de establecer varias categorías de trabajadores independientes para ajustar la cotización a cada una de esas categorías formadas de acuerdo con su situación económica. Así en la primera categoría estarían comprendidas las profesiones liberales, en las que el Estado no contribuiría al Seguro; en la segunda categoría estarían las profesiones comerciales en las que el Estado prestaría alguna ayuda, y en la tercera categoría se hallarían las profesiones artesanas en las que la aportación del Estado sería superior. La cotización sería superior en la primera categoría con relación a la tercera. A los artesanos con ingresos muy reducidos podría incluso eximirse del pago de cotizaciones, en ciertas condiciones. Comoquiera que sea, los estudios técnicos para establecer los correspondientes cálculos habrían de realizarse a base de censos, como ya hemos indicado, con los que podría apreciarse la composición de la masa asegurada, sus ingresos profesionales, su situación familiar en orden a los Subsidios Familiares, etcétera, teniendo siempre en cuenta que en esta distribución de la carga, por lo heterogéneo de los elementos que entran en juego, sim-

pre habrían de producirse situaciones de desigualdad al establecer la norma para un sector o grupo determinado de personas, y que la solidaridad social y la mutua ayuda exigirían en algunos casos el sacrificio de algunos grupos realizando un esfuerzo mayor de previsión en beneficio de otros grupos o sectores.

3.° *Funcionarios públicos y de Corporaciones locales.*—La Seguridad Social tiene como finalidad fundamental una prestación básica en caso de infortunio a todos los residentes del país. Esta idea ha hecho que se observe una tendencia hacia la inclusión de dichos funcionarios en el Seguro Social, sin perjuicio de que practiquen otros sistemas complementarios de previsión para mejorar las prestaciones mínimas, con arreglo a sus posibilidades económicas, ya que la Seguridad Social deja un margen de iniciativa, como ya hemos indicado. Es por ello que creemos que en un proceso creciente de ampliación del campo de aplicación del ámbito del Seguro Social debería alcanzarse también este objetivo, que ya ha sido logrado por nuestra legislación de Subsidios Familiares y la del Seguro de Vejez e Invalidez, en cierto modo. Ha de tenerse presente también la necesidad que se ha experimentado hace muchos años de que el régimen de Clases Pasivas evolucione hacia un Seguro Social y las dificultades con que tropieza el Estado para el logro de ese propósito y para la revalorización de las pensiones antiguas.

9.° *Respecto del Seguro de Enfermedades Profesionales, todas las industrias que figuran en el cuadro anexo al Decreto de 10 de enero de 1947, a las que todavía no se aplica el Seguro.*—Nuestra legislación del Seguro de Enfermedades Profesionales se aplica solamente a las empresas mineras de oro, plomo y carbón y a las industrias cerámicas del Grupo de Neumoconiosis. Todas las restantes, hasta completar los 16 grupos de industrias que figuran en dicho cuadro, en caso de enfermedad profesional tienen que acogerse al régimen general del Seguro de Accidentes del Trabajo. Esto que, examinado con un criterio social, aparece con toda claridad, no lo aceptan muchas veces las compañías aseguradoras que orientan sus actividades con un criterio estrictamente mercantilista, y el operario que sufre una enfermedad de esa clase, tiene que sufrir las consecuencias de esa organización legal para conseguir la indemnización que en

derecho le corresponde, sufriendo los inconvenientes de la estructura de un Seguro que, siendo social por naturaleza, se sigue rigiendo por normas de carácter privado, confiándolo a entidades que persiguen fines de lucro. Es, pues, de desear que el Seguro de Enfermedades Profesionales se extienda a todos los productores ocupados en industrias y trabajos donde su salud está sometida constantemente a tan graves peligros, extendiendo su acción protectora a todas las zonas que la legislación ya ha previsto.

#### PROCEDIMIENTO.

Las normas de procedimiento para llevar a cabo esta ampliación del campo de aplicación de los Seguros Sociales y cubrir con ello por completo la segunda etapa a que nos hemos referido anteriormente, la del Seguro Social para todas las actividades profesionales, creemos habrían de basarse en la previa confección de censos de las personas dedicadas a sus actividades profesionales, en cada uno de los grupos que hemos señalado. Obtenidos estos censos, los actuarios deberían efectuar los correspondientes cálculos y previsiones sobre la base de unas prestaciones adecuadas y suficientes, teniendo siempre en cuenta el estado de nuestra economía y las posibilidades de nuestra renta nacional. Efectuados esos estudios y proyectos, la ampliación del Seguro Social a cada una de esas categorías de personas, debería efectuarse escalonadamente, no realizando ningún nuevo avance sin antes haber consolidado el anterior, a menos que se siguiese ya inicialmente el criterio absoluto ya indicado de afirmar desde un principio la aplicación inicial y las aplicaciones sucesivas, como es norma establecida ya en muchas legislaciones, puesto que la realización total de tan amplios planes, requiere varios años para no causar perturbaciones.

#### LA ETAPA FINAL.

Completada la etapa del Seguro Social para todos los que ejercen una actividad profesional y para sus familiares a cargo, fácilmente podría efectuarse la transición hacia la inclusión de toda la

población, lo que prácticamente casi coincide con el campo de aplicación de los que desarrollan actividades profesionales, ya que solamente algunas amas de casa y familiares del patrono, aparte de la población pasiva que no es beneficiaria de pensiones, formarían los contingentes de nuevos asegurados. Sin embargo, esa universalidad admite excepciones en cuanto a algunos grupos de personas y en cuanto a algunos riesgos. Es el caso del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, así como el Seguro de Paro Involuntario, los cuales, como es lógico, solamente son de aplicación a las personas que ejercen actividades profesionales remuneradas. En cambio, la excepción que se refiere a los familiares del patrono, desaparecería en esta tercera etapa.

#### LOS RIESGOS CUBIERTOS.

La universalidad del campo de aplicación de los Seguros Sociales habría de aplicarse no sólo en cuanto a las personas, sino también en cuanto a las contingencias, salvo las excepciones señaladas, ya que esas contingencias no se hallan cubiertas en su totalidad, como ocurre, por ejemplo, en España. Así, el Seguro de Muerte, aplicado con más o menos amplitud en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Méjico, Portugal, El Salvador y Uruguay, se halla aún pendiente de aplicación en España.

#### LOS RECURSOS ECONÓMICOS.

Relacionado íntimamente con el estudio definitivo del campo de aplicación de los Seguros Sociales y cuya aplicación constituye condición imprescindible, se halla el relativo a la cotización. De nada serviría incluir tan amplios sectores de la población en el Seguro Obligatorio, si no se fijaban unos ingresos proporcionados a las prestaciones a conceder teniendo en cuenta esa masa de asegurados, los riesgos en presencia y su cobertura.

#### LA UNIFICACIÓN.

La fijación de un campo de aplicación único para todas las actividades profesionales dentro del Seguro Social, así como su segunda

etapa de extensión a toda la población, permitiría aplicar fácilmente el principio de la unificación legislativa y administrativa. Un solo texto legal claro y conciso permitiría la aplicación del sistema de Seguridad Social y al ser más asequible esta nueva legislación a los asegurados, les permitiría conocer mejor sus derechos y obligaciones. Una sola cotización comprendería la atención de todos los riesgos objeto del Seguro Social y un solo documento de identidad para cada asegurado le facilitaría la percepción de las prestaciones en el momento de producirse la contingencia, ventajas todas ellas que jamás podrán alcanzarse en un sistema que se rige por textos legales distintos basados en principios diferentes, con un campo de aplicación especial para cada riesgo.

Sólo disponiendo de un Seguro Social moderno con una amplitud en cuanto a su campo de aplicación y al nivel de sus prestaciones adecuado y suficiente a las necesidades en presencia, podrán todos los países hispanoamericanos y Filipinas presentarse en el concierto de las naciones más progresivas en el orden social y estar en condiciones de ratificar el proyecto de convenio internacional sobre Seguridad Social, cuyo estudio va a ser objeto de deliberación en los próximos días, en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo que va a reunirse en Ginebra.

---

De todo lo expuesto, estimamos pueden formularse las siguientes

## CONCLUSIONES

Primera.—Del examen de los sistemas de Seguros Sociales en vigor en los países iberoamericanos se desprende que la mayoría de los mismos ha superado ya la primera etapa del campo de aplicación de los mismos, la de los trabajadores asalariados, y se encuentran en período de realización de la segunda etapa, la del Seguro Social para todos los que ejercen actividades profesionales.

Segunda.—La legislación española ha conseguido ya importantes avances dentro del sistema de aplicación a las distintas actividades profesionales, observándose una tendencia muy marcada hacia una ampliación progresiva del campo de aplicación de los Seguros Sociales en esa actividad legislativa para incluir a otros grupos de trabajadores asalariados e independientes.

Tercera.—Para alcanzar el objetivo de la universalidad del campo de aplicación del Seguro Social y proporcionar a todos los residentes que lo necesitan una garantía frente a los riesgos profesionales, a los de invalidez, vejez y muerte, a los de enfermedad y paro involuntario, así como a las cargas familiares y otros gastos extraordinarios, debería establecerse un plan de ampliación progresiva de esa protección a nuevas categorías de actividades profesionales, fijándose un orden de prelación o bien, cuando se preparen proyectos de ley integral en los países que no los posean o tengan planes en vías de ejecución, debería fijarse en la norma jurídica un campo de aplicación tal que comprenda a cuantas personas realizan una actividad profesional y a sus familiares a cargo, incluso los extranjeros, implantándose este sistema por etapas según grupos de actividades o zonas geográficas más afines o en las que sea más factible esta implantación.

Cuarta.—Paralelamente habría de fijarse en el plan la cuantía de las distintas prestaciones que deberían estar basadas en el principio del mantenimiento del nivel de vida como más adecuado a nuestra peculiar forma de ser, así como la forma de obtener los recursos de una manera regular, garantizando el Estado el equilibrio financiero del sistema.

Quinta.—Conseguida esta ampliación del Seguro Social a todos los que ejercen actividades profesionales, habría de estudiarse si el desarrollo económico del país permitiría la implantación del Seguro Social para todos los residentes, con lo que se alcanzaría la etapa final del mismo, la de la universalidad del campo de aplicación, es decir, la de la Seguridad Social, no sólo en cuanto a las personas protegidas, sino también en cuanto a los riesgos cubiertos.

NECESIDAD DE LA NO ENUMERACION DE ENFERME-  
DADES PROFESIONALES INDEMNIZABLES

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ,  
Doctor en Derecho

Señores congresistas:

Hemos de comenzar esta breve comunicación determinando de un modo preciso la significación que damos primeramente a su título—aunque éste es bien expresivo—, que no es otra que la exigencia, más que la conveniencia, de no enumerar las enfermedades profesionales que den lugar a las indemnizaciones por incapacidades permanentes o muerte, por las razones que expondremos, y después la que concedemos al concepto de “enfermedad profesional”, en el que comprendemos no sólo las que se producen fatalmente en determinadas industrias consideradas *a priori* como causantes, con mayor o menor intensidad, pero con certeza, afectando a quienes a ellas dedican su actividad laboral, sino cualesquiera otras sufridas por los trabajadores siempre que exista la precisa relación de causalidad, apareciendo por consecuencia del trabajo, siendo suficiente que éste sea concausa de aquéllas. Y aun vamos más lejos, aunque la enfermedad padecida por el trabajador no tuviere como causa eficiente su trabajo, estimamos que si la prestación del mismo la agrava, ha de alcanzarle igual protección, ya que, sin dicha prestación, la agravación no hubiese tenido lugar.

No admitimos la clásica tricotomía de enfermedades comunes, de trabajo y profesionales, basada en la abstracción de sus causas o en la distinción de si ellas son múltiples o únicas. Insistimos en nuestra posición, claramente determinada: para nosotros, toda enfermedad iniciada o agravada principalmente por el trabajo, por la actividad profesional, ha de ser calificada de enfermedad profesional, con todas sus consecuencias.

Y es que si bien para la lucha preventiva contra este orden de enfermedades es también no sólo conveniente, sino necesario conocer sus distintas entidades, cuando se trata de reparar sus consecuencias en la persona del trabajador, cualquier enumeración de ellas ha de limitar forzosamente la protección, ya que una relación exhaustiva dejaría siempre fuera de su seno a algunas de nombre conocido y a todas las que el momento actual de la ciencia médica no les ha asignado una denominación distintiva.

No desconocemos que esta nuestra posición se halla en pugna con casi todas las adoptadas por los especialistas y legislaciones, presididas por un decidido propósito de concreción, propugnado a su vez por la Conferencia Internacional del Trabajo, propósito que en ningún momento se tuvo respecto a los accidentes, por la evidencia de su imposibilidad, no ya sólo de su injusticia. A nuestro juicio, la misma evidencia existe para las enfermedades profesionales. Aquéllos y éstas se identifican frente a los principios del “riesgo profesional” y de la “responsabilidad social”, unánimemente aceptados ayer como bases del sistema reparador, abandonadas la fundamentación “aquiliana”, la de “inversión de la prueba”—con su presunción *juris tantum*—, la “contractual”—de transición entre las concepciones subjetivas y las objetivas, participando de ambas—, y la “objetiva”, siendo esta última el antecedente inmediato de aquél y el último intento de hallar soluciones privatistas a situaciones que escapan a su campo de aplicación. Y la evidencia se hace aún mucho mayor, si ello fuera posible, ante el actual principio, universalmente aceptado, de la Seguridad Social, pudiendo leerse en el informe técnico sobre riesgos profesionales presentado por la O. I. T. en la segunda reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Río de Janeiro en el mes de noviembre de 1947, “se considere un único riesgo: la falta involuntaria de trabajo, debida a cualquier causa, que origine ya una imposibilidad temporal o permanente, una incapacidad o una invalidez, única apreciación que debe hacerse del mal”.

No se nos alegue la disparidad de criterios sostenidos en relación con la teoría de los riesgos, ya confundiendo los mismos con las consecuencias de su realización y afirmando la existencia de uno solo laboral, la pérdida o insuficiencia del salario, sin tenerse en cuenta que causas diferentes pueden producir los mismos efectos y que una sola causa puede originarlos distintos; ya separando riesgos y consecuen-

cias y afirmando la pluralidad de aquéllos; ya, lo que nos parece más acertado, estableciendo la sola relación causal y llegando al concepto del riesgo múltiple: variedad de éstos y unidad en la consecuencia o resultado.

Cualquiera que sea el punto de vista adoptado no existe discrepancia alguna en cuanto a que los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales son afectos de una sola y única causa o riesgo: el profesional. Principio mantenido igualmente por la Oficina Internacional del Trabajo y por todas las legislaciones nacionales.

No obstante la identidad de la causa y de los efectos, la protección al accidentado o al enfermo por la profesión es distinta, ¿por qué?

La política imperante es muy otra a la que propugnamos. Algunas enfermedades son equiparadas a los accidentes y otras no, y por ello unos enfermos están protegidos y a otros no les alcanza la protección. Y tiene lugar algo todavía más extraño: para que el enfermo protegido sea tal es preciso que trabaje en una industria también determinada, si su actividad profesional es prestada en una no enumerada, aunque su dolencia sea la misma, no tiene derecho a reparación. Así, en las Conferencias de la Asociación Internacional para la protección de los trabajadores, celebradas en Berna en 1905 y 1906; en el Congreso de Ginebra, en 1906; en las Conferencias de Lugano, en 1910, y de Zurich, en 1912; en los trabajos de la Oficina Internacional de Higiene Pública, instituida en París por la Convención Internacional de Roma, en 1907, y en tantos otros, hasta llegar a la Conferencia Internacional del Trabajo, con sus numerosas reuniones y recomendaciones, en 1919, 1921, 1925, 1934 y demás que tuvieron lugar en Europa; en la Primera Conferencia del Trabajo de los Estados americanos miembros de la O. I. T., celebrada en Santiago de Chile, en 1936 y en la segunda, celebrada en Cuba, en 1939; en el Comité Provisional Interamericano de Seguridad Social, constituido en Lima, en 1940, y en el Permanente, creado en Santiago de Chile, en 1942, así como en su segunda reunión de Méjico en 1945; en las Conferencias Interamericanas de Seguridad Social de Río de Janeiro en 1947; Regional Preparatoria Asiática de la O. I. T. de Nueva Delhi en 1947; de los Estados de América miembros de la Organización, de Montevideo, en 1949, y en otras muchas, sin olvidar la Panamericana de Lima en 1938, en la que se reconoció espon-

táneamente a la Seguridad Social como elemento indispensable en la vida de los pueblos.

No obstante las formales declaraciones contenidas en las Cartas del Atlántico y de Filadelfia—en esta última la de fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan alcanzar la protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones—se persiste en la limitación del número de las enfermedades profesionales indemnizables, basándose en que la etiología de estas enfermedades es completamente distinta de la del accidente de trabajo; en éste es el trauma único y violento y en aquellas la agresión es permanente, lenta y solapada, con las secuelas de indeterminación del momento de la iniciación. Si esto es cierto para algunas enfermedades profesionales, quizá para el mayor número, condición de tiempo relativa, no lo es para otras, de proceso tan rápido como el del accidente mismo, como son las producidas por cambios bruscos de temperatura, intoxicaciones, etc. Y aceptado el principio de la identidad de origen—el trabajo—, de ningún modo puede ser justo dar trato distinto al accidentado y al enfermo escudándose en la relatividad de la exteriorización de las consecuencias, máxime cuando la diferente conducta a seguir va en perjuicio de quien únicamente puso de su parte, para llegar a su condición de enfermo, su actividad laboral y su sacrificio en beneficio de la producción.

No se nos argumente que el estado anterior del trabajador puede tener influencia en la aparición o en las consecuencias de la enfermedad profesional, pues si bien ello es cierto no lo es menos que su identidad es la de una concausa que no ha de valorarse—si la valoración fuese posible en cada caso en la enfermedad cuando no tiene valoración para el accidente.

A pesar de lo que llevamos dicho, repetimos se persiste en la limitación del número de las enfermedades profesionales indemnizables, aun en los más modernos sistemas de cobertura de los riesgos profesionales o de los nuevos de Seguridad Social; así, citando sólo algunos, en el de Bélgica, con su modificación de 5 de octubre de 1950 del Reglamento general para la protección del trabajo; en el de Colombia británica de 29 de junio de 1950; en el de Cuba, con su Decreto de 5 de febrero de 1949; en los de los Estados Unidos en estos últimos años; en el de Gran Bretaña de 26 de julio de 1946 y sus referencias de 1897, 1900, 1906, 1917, 1918, 1919 y planes conveni-

dos y aprobados, suplementado en el presente año; en el del Irán del año 1948—correspondiente al 1326 del cómputo mahometano—; en el de la isla del Príncipe Eduardo (Canadá) del año 1949, y en el de Surinam (Guayana holandesa) de 10 de septiembre de 1947.

Existen varios intentos y algunas realidades en orden a la consideración general de la enfermedad profesional, pero en su aspecto preventivo, y únicamente citaremos las de Argentina, con su Decreto-ley de Medicina Preventiva de 15 de noviembre de 1944, que tiende a impedir la pérdida de la capacidad de trabajo por causa de enfermedad, incluyendo las profesionales y del trabajo; de Bolivia, con su Decreto de 5 de abril de 1945, que creó el Departamento de Seguridad e Higiene Industrial con la finalidad de prevenir los accidentes del trabajo y las enfermedades de los obreros, y de Italia, en donde la prevención de los accidentes y las enfermedades profesionales ha encontrado, seguramente, su mayor exponente, con el organismo recientemente creado a instancias de la Confederación General de la Industria Italiana, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión: el E. N. P. I. (Ente Nazionale Propaganda Prevenzione Infortuni), con sede en Roma y delegaciones regionales en los más importantes centros industriales y cuya actuación no se limita a la población obrera, sino que llega, en su misión educativa, a la Universidad y a la Escuela.

En estos últimos años han sido las Repúblicas iberoamericanas las que han promulgado mayor número de leyes sobre la Seguridad Social que cualesquiera otros países, pero en ellas se continúan limitando el número de las enfermedades profesionales que dan lugar, como tales, a reparación, ofreciendo en general sus prestaciones sanitarias, la preocupación no sólo del restablecimiento de la capacidad de trabajo, sino de la prevención de los accidentes y de las enfermedades, figurando a la cabeza Colombia, Ecuador, Chile y la antes citada Argentina.

Y no hemos de terminar esta comunicación sin referirnos antes de establecer nuestra conclusión, al sistema español de reparación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, ya que le cabe el honor de figurar en la avanzada de los actuales Planes de Seguridad Social, desde mucho antes que en el mundo se emplease como bandera la locución misma: desde el año 1900.

En efecto, desde nuestra Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de

enero de 1900, los trabajadores se encuentran protegidos en nuestra Patria contra las consecuencias de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, sin exclusión alguna, con la única exigencia de que exista el necesario nexo causal, tanto para unos como para otras.

En el primer artículo de la Ley se define el accidente como toda lesión corporal con ocasión o por consecuencia del trabajo, estableciendo así un concepto unitario del accidente del trabajo y de la enfermedad profesional, concretándose ésta en las palabras "por consecuencia del trabajo".

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha venido interpretando el precepto contenido en la ley y reproducido en sus posteriores modificaciones de 10 de enero de 1922, 23 de agosto de 1926 y 8 de octubre de 1932, disposiciones reglamentarias y aplicación a la agricultura de la de 1922, en 12 de julio y 9 de septiembre de 1931, con su disposición reglamentaria, en el sentido de que los trabajadores están protegidos y comprendidos en el sistema de reparación contra toda clase de enfermedades, profesionales o no, siempre que tenga lugar la relación de causalidad con el trabajo mismo. Es, pues, el origen de la enfermedad lo único a tener en cuenta, su causa, ya sea ésta única o coopere con otras, pasando a la consideración de con-causa, alcanzando la protección a la agravación de enfermedades anteriores, siempre que en la agravación exista el nexo causal, y a las producidas por el accidente o sus complicaciones.

Aunque España ha ratificado convenios de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre determinadas enfermedades profesionales, no ha podido implantarlos en sus limitados términos y concepciones, pues hubiera supuesto un retroceso en su sistema reparador.

De ninguna forma supone derogación del sistema la promulgación de la Ley de Bases de Enfermedades Profesionales de 13 de julio de 1936 con la consideración específica de aquellas a las que se refiere, ya que la propia base XII establece que "la lista de enfermedades e industrias contenidas en la base primera no obstará para que los tribunales puedan, como hasta el presente, aplicar a manifestaciones de otras enfermedades derivadas directa, indubitada y principalmente del ejercicio de una profesión, la protección legal establecida para los accidentes del trabajo". Más bien es una confirmación.

Tampoco suponen derogación las disposiciones legales dictadas

para la prevención, indemnización y seguro de la silicosis como enfermedad profesional—Orden de 7 de marzo de 1941, Decreto de 3 de septiembre de 1941, Orden de 26 de enero de 1944, Decreto de 23 de diciembre de 1944, Orden de 19 de septiembre de 1945, Reglamento de 29 de marzo de 1946—ni el Decreto de 10 de enero de 1947, por el que se crea el Seguro de Enfermedades Profesionales y en cuyo preámbulo se afirma que “se ha mantenido en la presente disposición la unidad de concepto que existe entre la enfermedad profesional y el accidente de trabajo, que la sabia doctrina de nuestro Alto Tribunal de Justicia había creado en interpretación del artículo primero de la Ley de 8 de octubre de 1932, limitándose, por tanto, la especialidad del Seguro de Enfermedades Profesionales a aquellos aspectos de carácter sanitario y económico a que se refería el Decreto creador del Seguro de Silicosis. No se pretende ahora marcar casuísticamente los casos de enfermedad profesional que, con arreglo a nuestra legislación, puedan ser indemnizables, sino señalar el punto de partida de los trabajos y estudios que se encomiendan al Seguro, a fin de orientar sus investigaciones y estadísticas para que pueda, en su día, proponer al Ministerio de Trabajo las normas reglamentarias que den efectividad a la protección laboral en cada una de las industrias en que sea conocido el riesgo de una enfermedad profesional, sea ésta de las relacionadas en la parte dispositiva u objeto de nueva investigación”.

Este Decreto mantiene el cuadro de enfermedades profesionales establecido en la anterior Ley de Bases, con las excepciones de muermo, contracturas de Dupuytren y Bursitis, aunque ya nos hemos referido al alcance que da a su enumeración.

Ni la Orden de 31 de julio de 1944, dictando normas sobre declaración obligatoria al Ministerio de Trabajo de los casos de enfermedades profesionales que enumera, ni el Decreto de 11 de junio de 1948 sobre procedimiento para la reclamación administrativa y calificación de incapacidades derivadas de la silicosis, al amparo del de 10 de enero de 1947, ni el Reglamento para la aplicación de este último Decreto de 19 de julio de 1949, tienen mayor alcance, a efectos derogatorios, que las otras disposiciones legales anteriormente invocadas, limitándose su campo de aplicación a la enfermedad profesional silicosis y precisamente en los trabajos en las minas de plomo,

oro y carbón y en las industrias cerámicas y sus derivados, a los que también se refieren el Decreto de 14 de septiembre de 1949 y la Orden de 14 de octubre siguiente.

## CONCLUSION

Propugnamos la unidad en el sistema reparador y legislativo de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, entendiéndose como tales todas las que se inicien o agraven por consecuencia del trabajo, realizándose una sola y única cobertura mediante seguro obligatorio que comprenda el riesgo de unos y otras, con prima adecuada a cargo exclusivo de la entidad patronal, incluyéndose esta tesis en todos los planes nacionales e internacionales de Seguridad Social, como supremo reconocimiento del honor que el trabajo supone y de la protección a que el trabajador tiene derecho por imperativos de justicia natural y humana.

SERVIÇO DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES  
NO TRABALHO  
COMISSAO DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES  
(CEPA)

RUY DE AZEVEDO SODRÉ

1. O crescimento constante do numero de seus empregados, como consecuencia natural do desenvolvimento e extensão dos serviços concedidos, determinou a administração da Cia. a enfrentar o problema da prevenção de accidentes.

Iniciara, ha tempo, esse serviço, mas chegara à conclusão ser necessario centralisa-lo em um organismo tecnico, dando-lhe uma orientação racional.

2. Criou, assim, em 1939, uma Comissão Especial de Prevenção de Accidentes (CEPA), constituída, inicialmente, de um medico, um advogado e um engenheiro. A este cabia a função de zelar pela proteção do maquinario, estudar os locais de trabalho, adaptando-o à medidas de higiene e segurança; eliminar os fatores que davam causas a accidentes, etc. Ao advogado cumpria adaptar as medidas sanitarias e medicas aos preceitos legais; evitar a fraude no acidente; processar a sua liquidação legal, etc. Ao medico—por ser o problema preponderantemente medico—, multiplas eram as funções que lhe estavam reservadas na prevenção.

- 1) Escolha do trabalhador. Exame clinico completo. Exame de Rx do torax. Exame de urina. Vacinação anti-variola.
- 2) Classificação do trabalhador de acôrdo com a sua capacidade fisica. Aproveitamento adequado da mão de obra.
- 3) Exames periódicos. Verificação dos casos de doença contagiosa. Tuberculose. Orientação de tratamento.
- 4) Escolha de serviços adequados para o trabalhador convallescente de enfermidade e acidente. Recuperação do doente crônico ou incapacitado permanente, procurando e orientan-

do-o para um serviço compatível com o seu estado de saúde. Tuberculose.

- 5) Supervisão dos locais de trabalho e do material de proteção ao trabalhador.
- 6) Supervisão do arquivo do serviço médico. Fichas médicas com anotações dos reexames e mais detalhes sobre cada trabalhador.
- 7) Orientação do programa educacional. Orientação pessoal com o trabalhador, quer por ocasião dos exames periódicos quer no trata-los de acidentes. Programa de educação de acordo com a CEPA.

3 Desde o seu início, vem sendo feita pela Comissão de Prevenção uma cuidadosa estatística de acidentes, como base para combater as causas principais e como meio de verificação dos resultados obtidos na campanha de prevenção.

Objetivando a sua missão, a Comissão realizou, desde logo, e em resumo, o seguinte programa de ação:

- a) Estudou um plano de segurança a ser observado nas diversas Secções da Companhia, de acôrdo com a natureza de seus serviços;
- b) Convidou vários dos Srs. Chefes de Departamentos e Secções para comparecerem às reuniões e inteirou-se das medidas de segurança em prática em cada Secção, solicitando e recebendo sugestões dos mesmos e insistindo na colaboração de todos;
- c) Verificou em companhia dos Srs. Chefes de Departamentos as condições de segurança observadas pelos empregados, examinando locais e materiais de trabalho;
- d) Organizou métodos educacionais de segurança a fim de aumentar os conhecimentos dos Encarregados e operários quanto aos métodos de prevenção de acidentes;
- e) Analizou métodos de segurança adotados nos grandes centros industriais para melhorar o maquinário e aparelhagem, bem como as medidas necessárias para eliminar os perigos e aumentar a eficiência do serviço;
- f) Sugeriu aos Srs. Chefes de Departamentos, a organização

de rotina para inspeção periódica de locais de trabalho e do material, maquinários, elevadores e objetos em suspensão;

4. Tal foi o desenvolvimento que teve o serviço de prevenção, que a administração da Cia. entendeu necessario proceder a uma reestruturação da sua Comissão.

Tal reestruturação também se impunha pela necessidade de dar á Comissão uma autoridade, sem a qual não se poderiam impôr medidas de segurança.

A Comissão passou a ser presidida por um representante da administração da Cia., integrada por Chefes de Departamentos, dos medicos, um advogado, um inspetor de segurança, além dos representantes dos empregados dos diferentes departamentos.

5. Essa Comissão, após um meticoloso trabalho de pesquisa, estudos em todos os locais de trabalho, elaborou um Código de segurança no trabalho, onde estão condensadas todas as normas objetivando tal finalidade. Tais normas, começando pelas instruções a serem observadas sobre socorros a acidentados, prescreve as normas gerais para evitar acidentes e normas gerais applicaveis a qualquer trabalho. Em capitulos especiais estipula normas especificas para cada departamento da Cia.

Não descurou a Comissão, desde o seu inicio, do problema educacional, incutindo na massa dos trabalhadores a idéa de que a prevenção tem por finalidade zelar pela saúde e integridade fisica do proprio trabalhador.

Intensa e variada tem sido essa campanha, cuja propaganda é feita em clichês alusivos a prevenção de acidentes para impressão nos envelopes de pagamentos e cartazes murais para afixação em locais de trabalho. Disticos e legendas, com slogans, tais como "prevenir acidentes é dever de todos", "Trabalhe sempre com segurança", "Dê parte de qualquer acidente na hora", etc., são inscritos nos locais mais visiveis, nos recintos de trabalho.

A par dessa propaganda impresa, a Comissão projetou films adequados, patrocinou palestras medicas, organizou concursos entre todos os empregados, sobre sugestões tendentes a melhorar o serviço de prevenção, oferecendo premios aos melhores trabalhos; fez circular boletins de informações; imprimiu folhetos sobre a maneira de serem prestados os primeiros socorros, etc...

6. Reconhecendo que a segurança pessoal é parte essencial de todo o trabalho, dedicou a Comissão especial atenção ao estudo dos métodos de racionalização do trabalho, com o fim de preparar as ferramentas, equipamentos e planos protetores de segurança.

7. Os serviços de primeiros socorros mereceram, por seu turno, cuidados especiais, dispondo a Comissão de amplas facilidades para prestação de socorro imediato ao acidentado, conforme explicações detalhadas constante dos folhetos sobre "Primeiros socorros". E uma assistência prestada por ambulatorios, nos locais de maiores concentrações de operários, por hospitais, e, caixas de primeiros socorros coletivas e individuais.

As estatísticas, gráficos, folhetos, cartazes, fotografias, e as normas de segurança—que instruem este resumido relatório—, dão uma idéia do desenvolvimento e resultados obtidos pela Comissão de Prevenção de Acidentes.

De São Paulo, Brasil, para Madrid, em 20 de maio de 1951.

TRASCENDENCIA DE LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES  
EN LOS PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL

JUAN-JOSÉ GARRIDO COMAS

Abogado, Director y Profesor de la Escuela Profesional  
de Seguros de Barcelona.

En el camino emprendido para lograr la mayor elevación de las condiciones de vida de las clases laboriosas y dotarlas de aquellos beneficios a que resultan acreedoras por su valiosa contribución al progreso de la sociedad humana, los recientes planes de Seguridad Social han significado un avance extraordinario.

Si bien es verdad que en cierto modo han quedado reducidos en determinados aspectos a un ámbito meramente programático por una prudencial reserva de los Gobiernos interesados en aplicarlos, o porque surgieron dificultades insuperables en un momento dado para llevarlos a término en su integridad, resulta evidente que aquellos planes han constituido el fermento de una obra de protección social de vastísimos alcances.

Generosa en sus concepciones, humana y justa en la aplicación de sus principios y henchida de un sentido en el que cabe hallar la huella luminosa de la doctrina de la Iglesia, la Seguridad Social representa un concepto amplísimo, cuyos límites ha resultado difícil precisar en cuantas definiciones se intentaron de ella, porque, con ser tan dilatados, alcanzan instituciones y campos de la actividad humana, notablemente apartados de lo que pueda parecer, constituye la zona específica de influencia de la Seguridad Social.

Aceptando como base que aquélla tiende a mejorar las condiciones de vida de las clases productoras—concebidas con un sentido tal de universalidad que comprende potencialmente a la población total de un país—en el momento presente y en el futuro, interesa subrayar en este momento a nuestro intento uno de sus propósitos fundamentales, el cual viene enunciado en la recomendación formulada por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile el año 1942, y en la que se decía que “el Se-

guro Social, como expresión de la Seguridad Social, está llamado a organizar la prevención de los riesgos, cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia”.

De acuerdo con tal recomendación, entendemos que en todo sistema de política social dentro del cual se halle inserto un plan de previsión social, ofrece extraordinario interés el evitar *a priori* las situaciones de infortunio que puedan afectar a los productores, colocándoles en situación de incapacidad laboral total o parcial.

A tal fin tiende el conjunto de medidas que se comprenden bajo la denominación genérica de prevención de accidentes.

Y a esta actividad, orientada al fin antes enunciado, concedemos una extraordinaria importancia, mayor tal vez que la que pueda ofrecer la existencia de un régimen de previsión, que mitigue y compense económicamente la situación de capacidad laboral reducida o nula, en que pueda verse colocado un productor por consecuencia de accidente del trabajo o enfermedad profesional.

Abrigamos tal pensamiento, no sólo porque mediante la prevención de accidentes se reduce el obligado tributo de dolor que el hombre ha de rendir a los progresos industriales actuales, sino también porque, merced a aquélla, se salvaguarda la capacidad, a pleno y eficaz rendimiento, de manos especializadas que pueden resultar preciosas para la economía de un país, evitándose de propio intento las pérdidas de tiempo, producción, utillaje y otros factores, que Martos de Castro señalaba en una interesante conferencia sobre los “Accidentes de trabajo y su prevención”.

Y estos hechos a que terminamos de referirnos, que puede parecer no presentan gran importancia en un caso aislado, al analizarlos con un criterio fríamente objetivo y desprovisto de todo sentido de humanidad, la ofrecen, y en proporción muy cuantiosa, al considerarlos desde el punto de vista de la economía de un país, dentro del cual, con tanta frecuencia tienen lugar los siniestros laborales.

Baste citar a estos efectos que, según manifestaciones del Director General de Trabajo en la inauguración del Primer Congreso Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo celebrado en Bilbao en agosto de 1943, en España el número de jornadas anualmente perdidas para la producción nacional debidas a siniestros laborales excede de los cuatro millones y medio, es decir, que se han producido ciento setenta accidentes por hora trabajada.

Razones económicas de extraordinaria fuerza obligan, pues, a considerar muy seriamente el problema de la prevención de accidentes del trabajo y la necesidad de lograr su máxima eficacia en todos los órdenes del comercio y la industria, para que, reduciendo al mínimo insuperable el número de los siniestros, se produzca un beneficio—o tal vez mejor—, se reduzcan unas pérdidas que pueden revestir cifras de consideración para la economía de un país.

Mas, si se analiza la cuestión con criterio impregnado de un contenido social mínimo—criterio que además es a nuestro entender el correcto—se observa que, aparte de las poderosas razones a que acabamos de aludir, existen otras de mayor fuerza, si cabe, que imponen la rápida adopción de un nivel mínimo de seguridad en las condiciones de trabajo para los obreros.

Y ello no sólo por la razón importantísima de que deba concebirse al hombre como un ser portador de valores eternos y merecedor, por lo tanto, a la tutela máxima de los Poderes Públicos, sino también por el principio implícito en todos los planes de Seguridad Social, de que aquéllos están obligados a corresponder con un sistema de protección integral al esfuerzo y cooperación que el productor brinda constantemente al progreso del país, obligación a la que los tratadistas contraponen un derecho correlativo por parte de los interesados en disfrutar de aquella tutela.

Insistimos en nuestra idea primitiva en el sentido de que si la Seguridad Social tiende a comprender la protección de los riesgos que derivan no solamente de la prestación laboral, sino también los nacidos de la misma existencia humana, y que aspira a otorgar a todos los hombres una vida mejor, acrecentando el valor intelectual, moral y físico de las generaciones, exterminando cuanto suponga enfermedad evitable, incultura, paro o miseria, es corolario lógico de todas estas aspiraciones que el evitar los infortunios laborales antes de que se produzcan, constituye una meta que ha de estimarse comprendida entre las más importantes a que apunta la Seguridad Social.

A pesar de la importancia que la prevención de accidentes reviste, y a pesar de los resultados trascendentales que derivan de una recta aplicación de sus principios, y no obstante la estrecha correspondencia que existe entre ella y las finalidades perseguidas por la Seguridad Social, como sistema de protección integral, no se ha dado en los enunciados de aquélla el relieve que su naturaleza exige.

Sin embargo, no cabe duda que está en su ánimo el realizar todos los objetivos que la prevención de accidentes se propone, y esta conclusión es obligada, si se atiende al espíritu que informa toda la arquitectura de la Seguridad Social.

Es más, Altmeyer, uno de sus más autorizados expositores, ha dicho que "es evidente que la Seguridad Social no quiere decir sólo liberación de la indigencia, *sino también conservación del poder humano*".

Y decimos nosotros: ¿Cabe hallar expuesta con mayor concreción cuál sea la función y finalidad de la prevención de accidentes del trabajo? Incluso forzando la interpretación de los términos, cabría identificar aquellos propósitos con lo que supone una política preventiva de siniestros, concebida en su manifestación más amplia.

Desconectando nuestras reflexiones de cuanto suponga considerar la prevención de accidentes como integrante de un plan de Seguridad Social, y atendiendo a las manifestaciones concretas de aquella, como realidad existente en la totalidad de los países civilizados, se advierte que tal actividad constituye un importante renglón en la política social del Estado. Actividad que halla manifestación no sólo en una serie de medidas legislativas que tienden a establecer unas condiciones mínimas de seguridad y salubridad en los centros de trabajo, sino también en la constitución de organismos técnicos encargados de contribuir por todos los medios que la ciencia y la técnica ponen a su alcance, al estudio, alimentación y protección contra todos aquellos riesgos inherentes a la prestación laboral que puedan ser eliminados.

En aquellos países en que no ha cristalizado en realidades positivas la Seguridad Social, se advierte que, junto al paralelismo y autonomía funcional de los diversos seguros de carácter social, coexiste la prevención de accidentes, como actividad orientada a una finalidad estrechamente ligada con aquéllos.

Ahora bien; es cierto que la Seguridad Social tiende a unificar en un solo concepto aquel régimen plural de seguros y que lo hace tratando de sancionar, como dice Martí Bufill, "un derecho general de garantía contra los infortunios sociales que se reconoce a todos los seres humanos".

Por ello, y atendiendo a cuanto hasta el presente se ha expuesto, entendemos de urgente necesidad la incorporación al rango de prin-

cipio expreso y fundamental de la Seguridad Social, la preocupación especial del Gobierno en pro de cuanto tiende a lograr la prevención de accidentes, entendida esta última como un sistema de medidas complejas encaminado a eliminar los riesgos derivados de la prestación laboral en todas sus manifestaciones.

Y entendemos como lógica esta conclusión, porque consideramos que la función preventiva y la reparadora están estrechamente vinculadas, dependiendo de su influencia recíproca los resultados prácticos que en cada una de ellas se obtenga. La urgencia y necesidad de tal vinculación es tan manifiesta en un régimen de Seguros Sociales paralelos, cual es el imperante en la mayoría de los países, como en un plan integral de Seguridad Social.

No se olvide a este respecto que la prevención de accidentes constituye un problema complejo, en el que cabe distinguir factores de educación técnica, psíquica y moral de los productores y empresarios, de la necesidad de una propaganda orientada en forma realista entre los medios industriales, del conocimiento exacto y minucioso que entrañan todos los aspectos y procesos de la producción, así como de las máquinas que en ella se emplean, etc.

Y nadie en mejores condiciones para poseer una visión panorámica de suficiente amplitud, como para conocer la eficacia y necesidad de medidas preventivas, el índice de producción y naturaleza de los siniestros, el promedio de cumplimiento de las medidas preventivas, la existencia concreta de determinados riesgos en ciertos aspectos de la producción, y la psicología, en fin, de empresarios y productores por regiones e incluso núcleos urbanos, que aquellas entidades o instituciones a cuyo cargo corre la prestación de los seguros que reparan las consecuencias de los siniestros laborales.

El problema es, a nuestro entender, un problema de conocimiento y valoración del riesgo, y ello sólo puede lograrse, en la medida de perfección deseable, a través de quienes diariamente tratan ese riesgo.

Este hecho ha sido aceptado como verdad inconcusa por autores y tratadistas, de entre cuyas manifestaciones recogemos la formulada en el Congreso celebrado en Florencia en el mes de agosto de 1946, en la que se afirmó que "la prevención de los riesgos físicos y económicos debe ser considerada y realizada como función integrante de la previsión social"; la del profesor Rubbinaci, en el I Congreso Nacional de Accidentes y Enfermedades Profesionales, celebrado en

Palermo en octubre de 1947, en el sentido de que "en el campo de los accidentes, los organismos aseguradores son los más indicados para efectuar la labor preventiva". En igual sentido se ha dicho que "la práctica de la prevención se adscriba a las instituciones de previsión de accidentes, porque no resulta comprensible que aquellos que tienen el deber de curar, indemnizar y reeducar, sean sustraídos al derecho y al deber de prevenir los accidentes que determinan la incapacidad para el trabajo".

Mas, con independencia de estas consideraciones de orden práctico, que vienen impuestas por una realidad insoslayable, retornamos a nuestro punto inicial de partida para subrayar la circunstancia importantísima de que los objetos que persigue una política de prevención de accidentes, se hallan comprendidos entre los más altos principios que inspira la Seguridad Social.

Por todo ello, y concretando la tesis sostenida en las presentes líneas, formulamos las siguientes conclusiones, que estimamos deberían ser recogidas en la formulación de principios que sobre la Seguridad Social se realicen en este Congreso:

### CONCLUSIONES

1.<sup>a</sup> Que por su naturaleza, función y finalidades, la prevención de accidentes constituye la expresión de uno de los principios fundamentales de la Seguridad Social.

2.<sup>a</sup> Que, dada la trascendental influencia que su aplicación intensiva puede reportar a la comunidad laboral de un país, se hace necesario formular como uno de los objetivos inmediatos a lograr por la Seguridad Social el desarrollo de una política de prevención de siniestros laborales de la mayor amplitud e intensidad posibles.

3.<sup>a</sup> Declarar que el problema de la prevención de accidentes se halla íntimamente vinculado, en cuanto a su resolución, a la colaboración que puedan prestar las entidades y organismos que practican los seguros de accidentes y enfermedades profesionales. Deberá, por tanto, solicitarse su cooperación técnica en el estudio y prevención de los siniestros laborales, permitiéndose la cobertura en condiciones económicas más ventajosas, cuando, mediante una inspección adecuada, pueda demostrarse la existencia de unas condiciones de seguridad óptimas en los centros de trabajo.

Barcelona, 16 de mayo de 1951.

EL AHORRO Y LAS CAJAS DE AHORROS BENEFICAS,  
FACTOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LEÓN LEAL RAMOS

El vehemente deseo de hacer alguna aportación al Congreso que España va a tener el alto honor de albergar por mi vieja devoción a los ideales que encierra y encarna la moderna Seguridad Social, me mueve a dirigirle esta breve comunicación, cuya materia, aunque extraña a los temas fundamentales que han de ser objeto de sus deliberaciones y acuerdos, tiene, en mi humilde opinión, una gran importancia para la formulación de un plan de instituciones coordinadas y de medidas de gobierno y actuaciones sociales que den por resultado el logro de un sistema completo y eficaz de Seguridad Social.

La circunstancia de haber sido el ahorro en otros tiempos la única o, por lo menos, la principal y más generalizada práctica encaminada a prevenirse contra las contingencias del porvenir y a crearse una base de inmediato mejoramiento económico, juntamente con la de disponerse ya de otros más modernos, perfectos y poderosos resortes y recursos, y de organizaciones técnicas más complejas y eficientes en orden a esa finalidad previsoras que proporciona una más fuerte seguridad general del momento presente, parece que ha hecho perder categoría a la práctica y virtud del ahorro y a las instituciones que, con espíritu social, lo fomentan y administran, prestando un trascendental servicio a la sociedad, tanto en cuanto contribuyen a la creación de riqueza, que es seguridad de momento y para el porvenir, como en cuanto, aun sin practicar el ahorro de segundo grado, de específica modalidad de previsión por el seguro, han de tener un objetivo de defensa contra el infortunio y con las inversiones sociales de sus fondos, que le son características, han de contribuir a extender y hacer más tupida la red de instituciones, ora preventivas, ora asistenciales, de servicios sanitarios o culturales o

educativos, que completen la obra de los Seguros Sociales, así como las actuaciones, de día en día crecientes, del Estado o de otras actividades, en orden a la Seguridad Social.

Porque el desprecio o menor aprecio del ahorro y de las Cajas Benéficas de Ahorro habría de implicar un quebranto o una dificultad no pequeña para un buen sistema de Seguridad Social, parece es de aconsejar que para orientar a la opinión, que cada día ha de influir más en los rumbos de la vida, sea proclamada por quienes tienen la autoridad de la técnica, por los expertos en materia de Seguridad Social, que así el ahorro de primer grado, como las instituciones benéficas que lo estimulan, recojen y hacen fecundo, sean reputados factores de la Seguridad Social.

De cierto que esto no se ha desconocido ni se ha puesto en tela de juicio en momento alguno por los especialistas en estos estudios, ni por quienes, sin alcanzar esa honrosa categoría científica, han dedicado su ilustrada atención a considerar, bebiendo en las mejores fuentes doctrinales y observando la realidad, cómo y por qué cauces o caminos ha de lograr la Humanidad un mayor grado de Seguridad Social. Pero no se puede perder de vista que conviene ganar hasta la opinión de los menos cultos que, como parte integrante de la masa o en puestos tal vez de mayor relieve, pueden influir en los rumbos de la política social o, por lo menos, pueden crear dificultades para que sean realidad los mejor ideados planes de Seguridad Social. Con más razón se ha de procurar eso, por otra parte, teniendo en cuenta que cuantos planes puedan idearse han de necesitar de colaboradores, incluso de la colaboración de las masas.

Hácese necesario por ello que no sólo los técnicos, los especialistas o los menos versados en estas cuestiones tengan claras ideas sobre cuáles factores y en qué medida y lugar hayan de integrar un régimen científico de Seguridad Social, sino también que el resto de los ciudadanos de cada país estén bien advertidos del valor que para el logro del ideal de Seguridad Social, que ha de ser verdadera obsesión para todos, tiene y ha de reconocerse a cada factor. La tendencia tan loable a democratizar la ciencia, debe cuidarse con singular esmero tratándose de aquellas ciencias, cual la compleja ciencia social, la de la higiene y sanidad, etc., que necesitan para sus realizaciones prácticas de la cooperación de la masa integrada por ciudadanos, hombres y mujeres, jóvenes y ancianos, de las más di-

versas categorías sociales y grado de cultura. Y otra de los selectos, de los que más saben y más de cerca se han enfrentado, con vocación y preparación adecuadas, con los problemas de que se trate, ha de ser esa labor de cultura, de captación para el bien y el progreso de la sociedad, de todas las capas de la sociedad. A ellos les incumbe, con tal objeto, trazar las grandes líneas, marcar los puntos y rumbos, hacer las afirmaciones básicas que sean precisas para orientar los movimientos de las masas aludidas, que cada día se resignan menos a desempeñar un papel pasivo, evitando sus descarríos, siempre funestos, e inclinándolas a prestar, en toda ocasión y circunstancias, la colaboración que les incumba y que han de procurar con el mayor esmero los que tengan autoridad de directivos.

Por eso estimamos que encaja una declaración del Congreso en pro del ahorro y de las benéficas Cajas de Ahorro, para desembarazar de prejuicios los accesos por que los pueblos han de alcanzar la Seguridad Social en que ha de descansar su prosperidad y la felicidad temporal de sus individuos que, a través de la familia e integrados con ella en otras sociedades suprafamiliares, forman las naciones y forman la sociedad universal.

\* \* \*

Al contemplar los variados planes de Seguridad Social y recordar algunas de las disquisiciones que sobre el concepto de ésta he tenido ocasión de leer, me ha parecido que tienen perfecto encaje en el concepto y plan de la seguridad esos dos factores: ahorro y Cajas Benéficas de Ahorros, a que dedico esta modesta comunicación, porque creo haber advertido que la Seguridad Social, más bien que una institución, es el conjunto de instituciones y de esfuerzos sociales y estatales, enderezados a prevenir y remediar los infortunios, singularmente de las clases trabajadoras y elevar el nivel de vida de todas las familias, reduciendo, como consecuencia, progresivamente el número y el área de su inseguridad de los económicamente débiles.

Claramente he visto que así el ahorro como las Cajas de Ahorro Benéficas tienen un cometido tanto en la lucha contra el infortunio y sus consecuencias como en la lucha por elevar el nivel de vida de todos los ciudadanos y muy principalmente de las clases más humildes de la sociedad, tanto en el logro de los remedios económicos que

liberen de la miseria o de la penuria a las víctimas de una u otra clase de calamidades, a individuos, familias, naciones y Humanidad en general, en "cobertura de los infortunios sociales", como en la cimentación de un porvenir, económica y socialmente mejor, del que participen hasta los más desvalidos, aunque lo sean por su propia culpa (que a todos han de alcanzar los servicios de Seguridad Social). Asimismo se ve obsesionadas a esas beneméritas instituciones de ahorro con la idea del robustecimiento del potencial humano a que en último término aspira también la misma Seguridad Social. Con tal fin, atienden solícitas a la multiplicación de los valores y fuerzas espirituales que son preciado fruto de la virtud del ahorro y del espíritu de previsión que constituyen el alma de esas fecundas instituciones, que así por su función en relación con el ahorro (que se refleja contablemente en su pasivo), como por las que desarrollan con sus inversiones y en el campo, tan propio de ellas, del crédito popular (que contablemente se manifiestan en el activo de sus balances), tienen un definido y vigoroso carácter social con un claro anhelo de seguridad económica y social.

Por ello, sin duda, algunas Constituciones, muy acertadamente, al lado del "establecimiento de un régimen de previsión de las consecuencias económicas de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte", con clara visión de lo que ha de ser la Seguridad Social o presintiéndola, señalan como funciones de las leyes especiales que han de dictarse "la de fomentar instituciones de solidaridad social, los *establecimientos de ahorro* y de seguros y las cooperativas", aun sin el intento de hacer una enumeración exhaustiva de los factores de la Seguridad Social, que indudablemente son muchos más y requieren la colaboración de todos.

\* \* \*

Y expuestas ya las precedentes generalidades, séame permitido ahora consignar, antes de formular las concisas conclusiones, que celebraría mercedesen la benévola consideración de la docta Asamblea a que tengo el honor de someterlas, unas breves explicaciones que sirvan de aclaración del sentido y alcance de dichas conclusiones y, en cierto modo, de justificación del objeto de esta comunicación con la que a la vez me complazco en expresar al Congreso mis res-

petos y el anticipado aprecio de la que ha de ser fecunda labor, que merecerá la gratitud de los pueblos y singularmente de las clases y grupos sociales a quienes más afecta el dolor de la inseguridad.

El ahorro es factor de Seguridad Social:

a) En cuanto los fondos que mediante él se acumulan por cada individuo ahorrador sirvan para hacer frente a infortunios que pueden sobrevenirle: para sostenerse en días de paro o desocupación, para adquirir medicinas, costear una intervención quirúrgica o cualquier otro tratamiento; atender a otros gastos extraordinarios, lutos, etcétera, consecuencia de alguna adversidad o desgracia; completando las prestaciones de los Seguros Sociales o de la asistencia a que el ahorrador pudiera tener derecho.

b) En cuanto los fondos que con el ahorro se acumulan pueden servir a su titular de base a un negocio lucrativo o para costear a los hijos una carrera, o los gastos previos para utilizar un título profesional, o para colocar en matrimonio a las hijas, establecerse en comercio o industria, mejorar la instalación de un pequeño taller o la maquinaria o instrumentos de trabajo, adquirir una pequeña propiedad urbana o rústica, mejorar una explotación dotándola de nuevos elementos, hacer frente a gastos ineludibles, imprevistos o superiores a los previstos, librándose de caer en la red de la usura, etcétera, etc.

c) En cuanto que, por lo que se dice en el anterior epígrafe, se ha de hacer posible o menos difícil a cada titular de libreta de ahorro, lograr un mayor nivel de vida, según lo que es también objetivo de la Seguridad Social.

d) En cuanto la tranquilidad que eso inspira, aunque no sea la plenamente satisfactoria de un completo régimen de seguridad, hace más plácida la vida del ahorrador, infundiéndole una mayor esperanza de tranquilidad en el porvenir, fruto espiritual que nunca ha de ser incompatible con los que puedan proporcionarle los Seguros Sociales o privados.

e) En cuanto habituando al ahorrador a tener fe en el propio esfuerzo y consiguientemente en sí mismo, le prepara para acometer otras empresas de más envergadura y trascendencia social, dándole el optimismo necesario para afrontar cualquier mejora de posición y de vida, robusteciendo el afán de bastarse así mismo, con evidente

ventaja para la sociedad y mayor garantía de salvar los peligros que hacer insegura la vida.

f) En cuanto implicando el ahorro un vencimiento de apetencias, caprichos y veleidades, temple el carácter del hombre, haciéndole más dueño de sí, con lo que acertará fácilmente a ser hombre de orden y austeridad en su vida, sin el peligro de caer en el despilfarro que a tantos y tantos, débiles de voluntad, les hizo precipitarse en una situación de penuria y de miseria que, aunque pudiera ser imputable a la víctima, tiene que ser también preocupación de la Seguridad Social.

g) En cuanto el ahorro, hasta el de muy pequeñas cantidades, es siempre núcleo de un capital, y por los sucesivos acrecentamientos de una gran masa de virtuosos ahorradores, ofrece a la economía nacional y a la mundial sumas de consideración que hacen posible el desarrollo de la industria y el comercio y el urbanismo, incrementando así las colocaciones para los que han de vivir de su trabajo y dotando de mayores recursos a la política del pleno empleo, que es clave de un régimen de Seguridad Social completa.

Las Cajas de Ahorro Benéficas son factores de Seguridad Social:

a) En cuanto, sin ánimo de lucro y sólo por su espíritu social, fomentan el espíritu de previsión y ahorro tratando con especial mimo y solicitud por eso mismo a los pequeños ahorradores menospreciados por las instituciones bancarias, desplegando una labor educativa directa y a través de otras instituciones, cual las mutualidades escolares y cotos sociales de previsión, en estrecha colaboración con la escuela primaria, cuya obra mira al mañana y tiene por objetivo la formación del futuro ciudadano consciente de su responsabilidad social y que sepa prevenirse contra los azares de la vida, reduciendo al mínimo los dominios de eso que llamamos azar o eventualidad, lo que es hacer obra orientada a la efectividad de la Seguridad Social por la cooperación de los propios interesados en salvarse del infortunio y en atenuar sus consecuencias.

b) En cuanto, como entidades de crédito popular, lo organizan y desarrollan en medios sociales de gentes modestas, que también necesitan muy a menudo del crédito, no sólo para hacer frente a calamidades o para atenciones de consumo, sino para desenvolver, mediante operaciones productivas, sus pequeños negocios, cuidando de

educar a esas capas sociales de los económicamente menos fuertes para que hagan uso razonable y discreto del crédito, que es un arma de dos filos que frecuentemente hiere o perjudica al que temeraria o irracionalmente hace uso de él, contribuyendo así a evitar la ruina de los unos, que es contratiempo de que ha de preocuparse la Seguridad Social y a facilitar la elevación de otros que, sin la ayuda del crédito, no podrían lograr un más alto nivel de vida, lo que, mirando a las clases económicamente débiles, debe ser también objetivo de la Seguridad Social.

c) En cuanto, combatiendo los estériles y funestos atesoramientos y recogiendo cantidades insignificantes en muy crecido número, llegan a manejar caudales de gran volumen, con lo que aquellas cantidades sin importancia se incorporan a la vida económica del respectivo país mediante las inversiones financieras de las benéficas instituciones de ahorro, que de esta manera se convierten en instrumento de creación de riquezas que robustecen la economía nacional y, consiguientemente, la Seguridad Social.

d) En cuanto, con las inversiones sociales de sus fondos, que son características en esas instituciones, facilitan la realización de obras de vital interés para la Seguridad Social, tales como viviendas higiénicas y de modesto coste, escuelas, sanatorios y centros sanitarios de diversas clases, abastecimientos de aguas, parcelación de fincas para aumentar el número de propiedades y de labradores autónomos; de todo lo cual han podido verse gráficas demostraciones por lo que se refiere a las Cajas de Ahorro Benéficas españolas en la Exposición Nacional del Ahorro, que fué recientemente inaugurada en Madrid.

e) En cuanto, por su condición de fundaciones de carácter benéfico que no tienen accionistas entre quienes repartir dividendos, dedican considerables cantidades, de las utilidades que por su gestión obtienen (en España ha de ser por lo menos al 50 por 100), a obras benéficas y sociales, sostenimiento de sanatorios y establecimientos de salud, asilos, protección de enfermos y de ancianos o inválidos, centros docentes y variedad de obras culturales y ayuda a toda clase de obras asistenciales, con lo que en el sector asistencial de la Seguridad Social aumentan considerablemente las posibilidades en bien de la Seguridad Social, de lo cual se han podido también

ver muestras muy impresionantes en la aludida Exposición española del Ahorro.

f) En cuanto por ser, al fin y al cabo, instituciones en que palpita el espíritu y el ideal de la previsión, están siempre prontas a prestar su colaboración a las específicas obras de previsión, entidades de Seguro Social, Montepíos y Mutualidades, etc., de lo que ofrecen muy elocuente ejemplo las Cajas de Ahorro españolas, de antiguo muy compenetradas con el benemérito Instituto Nacional de Previsión, de tan ingente labor, y siempre propicias a servir a la obra de Previsión Social por todo el país.

Por ser factores de la Seguridad Social, así el ahorro como las instituciones, Cajas, que, sin espíritu de lucro y sólo en servicio de un ideal social, lo fomentan, recogen y hacen fructificar, se impone una coordinación de actuaciones no sólo dentro de cada nación, sino entre los Estados y las instituciones similares de los distintos países acuciados por el mismo afán, en cristalización del propósito recogido en el punto quinto de la Carta del Atlántico, y por cuanto la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes, según se afirmó por la Conferencia Internacional del Trabajo, de Filadelfia, de 1944, lo cual obliga a vigorizar los vínculos de hermandad, que es lógico existan entre esas instituciones, así en el ámbito nacional como en el ámbito mundial, idea a que responde el Instituto Internacional del Ahorro, con vida ya de varios lustros y recientemente reunido en Madrid y que constituye una experiencia satisfactoria de acción conjunta de las Cajas congéneres de distintos países, acción que, con miras a la Seguridad Social, se ha de extender cada día más por toda el área internacional; punto éste que ofrece el mayor interés para el Congreso a que tenemos el honor de dirigirnos, por ser Congreso a que acuden diversas naciones y haber de acariciar, como cuadra a su pensamiento colectivo, los máximos contactos y acuerdos entre los países iberoamericanos en él representados, y todo ello con la creciente extensión y rapidez que las circunstancias permitan, en armonía con el concepto de universalidad que tiene la Seguridad Social.

\* \* \*

Por todo lo expuesto, me atrevo a someter a la ilustrada consideración del Congreso, con el deseo, que es a la vez esperanza, de que las avale en aras del bien de la Seguridad Social, aunque sea con las modificaciones que los más expertos sugieran y el Congreso estime convenientes y prácticas, las siguientes

### CONCLUSIONES :

1.<sup>a</sup> El ahorro, en sus diversos grados, es factor de Seguridad Social

2.<sup>a</sup> Las Cajas de Ahorro Benéficas deben ser consideradas como factor y como pieza de la Seguridad Social, y para que lo sean más eficazmente la sociedad debe favorecerlas y el Estado ha de dispensarlas su protección con exenciones fiscales, derecho especial y una alta tutela que, sin merma de su peculiar autarquía, las ponga a cubierto de todo riesgo.

3.<sup>a</sup> Las Cajas de Ahorros Benéficas, para actuar como órganos encuadrados en el Plan de Seguridad Social, deben coordinar sus actuaciones con las de los Seguros Sociales y demás instituciones de Previsión Social, y atender, en colaboración con éstas y la escuela primaria, a formar en la infancia el espíritu de previsión y facilitar la obra educativa de las Mutualidades Escolares y Cotos Sociales de Previsión.

4.<sup>a</sup> Para el logro de los fines de Seguridad Social que han de ser preocupación de las Cajas Benéficas de Ahorros, deben éstas estrechar entre sí sus vínculos de hermandad, incluso en el área de lo internacional.

Cáceres (España) 14 de mayo de 1951.

LA AFILIACION Y COTIZACION A LOS SEGUROS SOCIA-  
LES EN LA AGRICULTURA

JOSÉ ANTONIO DE PASCUAL ALOMAR

00314

Es ya un principio fundamental en toda política de Seguridad Social, el que ésta debe comprender, a lo menos a todos los trabajadores, tanto agrícolas como industriales. Sería no obstante salirse de la realidad el desconocer las dificultades prácticas de toda índole que obstaculizan la aplicación de los Seguros Sociales en la agricultura. Por ello, en la mayoría de los países iberoamericanos, se han desarrollado con mayor ímpetu los Seguros Sociales en la industria y progresivamente van ampliando su campo de aplicación a los trabajadores agrícolas. En España se ha aplicado ya en lo que respecta a los Seguros Familiar, Vejez e Invalidez y también al de Accidentes de Trabajo (basándose éste en la teoría del riesgo profesional), pero no se ha extendido todavía al Seguro de Enfermedad. Y aun en aquellos regímenes se ha podido aplicar hasta la hora presente gracias a los excedentes producidos en la industria, puesto que el sistema contributivo empleado, el de recargo sobre la contribución territorial rústica, no alcanza ni con mucho a hacer frente a las prestaciones de los mismos.

Múltiples son las dificultades para extender en el campo los Seguros Sociales, pero podríamos señalar como más importantes las siguientes:

1° La diseminación geográfica de las zonas de cultivo donde se realizan los trabajos agrícolas.

2° La escasez de medios de comunicación.

3° La mayoría de los trabajos agrícolas son de temporada o al menos se incrementan al máximo en determinadas épocas: siembra, recolección, etc. Por ello los obreros agrícolas son en su mayoría eventuales.

4.° El trabajo agrícola puede efectuarse para varios patronos. A veces incluso dentro de la misma jornada de trabajo.

5.° Existen modalidades diversas en la forma de remuneración, jornal fijo, destajo, en especie, mixto, etc.

6.° Migración de los trabajadores agrícolas en temporadas de determinados laboreos, principalmente la recolección.

7.° Aversión e ignorancia de patronos y obreros agrícolas a rellenar impresos, etc.

8.° Dificultades de llegar al campo la organización administrativa de los Seguros.

Podríamos seguir enumerando un sin fin de dificultades, pero ellas son de sobra de todos conocidas.

Las referidas dificultades se manifiestan principalmente en los siguientes actos de aplicación de los Seguros Sociales:

1.° En la afiliación y reconocimiento del derecho.

2.° En la cotización.

3.° En las prestaciones.

Veamos ante todo quién debe ser afiliado, o sea, hasta dónde debe llegar el campo de aplicación de los Seguros Sociales. No hay duda que los Seguros Sociales deben acoger a todos los trabajadores agrícolas, o sea a todos aquellos que intervienen en los trabajos del campo con carácter habitual y que dicho trabajo sea su medio fundamental de existencia. Deben estar afiliados, tanto los trabajadores fijos o permanentes como los eventuales por cuenta ajena y también los trabajadores autónomos. No sólo si nos basamos en que los Seguros Sociales deben aplicarse a los trabajadores económicamente débiles, pues es evidente que muchos trabajadores autónomos propietarios o arrendatarios de pequeñas parcelas de tierra, tienen un nivel de vida que no se diferencia del trabajador por cuenta ajena, sino que también aplicando el principio de que los Seguros Sociales deben alcanzar a todo aquel que hace del trabajo su medio de vida.

En cuanto a la cotización, se debe seguir un principio idéntico al de la industria, o sea, que debe contribuir a su sostenimiento el Estado en los países que así lo efectúe, y en todo caso los patronos y los obreros. La dificultad existe en encontrar un sistema práctico para dicha cotización.

Y por último, las prestaciones deben ser a lo menos las mismas que en la industria.

Es evidente que las principales dificultades para la aplicación de los Seguros Sociales en la agricultura se encuentran en la afiliación y cotización y por ello las hacemos objeto de esta comunicación, pues en cuanto a las prestaciones y concretando en el régimen de Seguros Sociales, en España están prácticamente resueltas en los Seguros actualmente en vigor en la agricultura, o sea, el de Vejez, Invalidez y Familiar. En cuanto al Seguro de Enfermedad, tampoco ofrece hoy día dificultades importantes, pues la red de prestaciones sanitarias llega a los pueblos más recónditos, puesto que en todos ellos existen médicos del Seguro, así como farmacia o depósito de medicamentos y está también resuelta la forma de internar en residencias sanitarias sitas en los grandes núcleos de población para aquellos casos en que sea necesario. Y en cuanto a las prestaciones económicas existen las agencias de la Institución aseguradora, y donde éstas no alcanzan, los corresponsales de la Obra Sindical de Previsión Social o el eficaz giro postal.

Por todo ello creemos que en donde resaltan más las dificultades es en lo referente a la afiliación y a la cotización.

La afiliación debe resolverse por medio de un censo de trabajadores agrícolas. En España, por la Ley de 10-2-43 y su Reglamento de 16-5-43 se fijan las normas para confeccionar los censos de subsidiados y el laboral agrícola, y por Orden ministerial de 3-2-49 se crea la cartilla profesional agrícola que acredita la inscripción en el centro laboral agrícola de los obreros.

En dicha cartilla van reflejados todos los datos de filiación personal y familiar necesarios. Además, debería llevar unas hojas renovables en las cuales los patronos certificasen los días trabajados por su cuenta. Esta cartilla sería la base para percibir todas las prestaciones de los Seguros Sociales.

En el censo laboral agrícola se inscribiría todo aquel que trabajase por cuenta ajena, fijo o eventual, ya trabajador autónomo, siempre que su ocupación habitual fuera dicho trabajo.

Para recibir las prestaciones de Seguros bastaría presentar la cartilla profesional agrícola que acreditaría el derecho a percibir las citadas prestaciones, así como los días de trabajo reglamentarios.

En cuanto a la cotización es evidente que en el campo no se pueden aplicar los mismos procedimientos que en la industria, pues no se pueden efectuar las liquidaciones periódicas que en ésta se reali-

zan, sobre todo en lo que respecta a altas y bajas de los asegurados. Como ya hemos indicado, en España se ha fijado como procedimiento para la cotización a los Seguros Sociales en la agricultura un recargo sobre la contribución territorial, pero a todas luces es insuficiente para atender las prestaciones y sobre todo no se basan en el principio que rige las cotizaciones en la industria, o sea la aplicación de una cuota en relación con el importe de los salarios percibidos. Existe en España un régimen especial de Seguros Sociales para el personal empleado en la recolección y manipulación de la naranja, dado que los que efectúan dichas labores trabajan por cuenta de un patrono industrial, pues tiene esa clasificación el comerciante que compra la naranja para su venta en el mercado exterior e interior y dicha compra al agricultor se efectúa con el fruto en el árbol, siendo a cargo del comprador los trabajos de recolección. La cuota se percibe por unidad de fruto recolectado y manipulado. Cada año se fija dicho canon, que es el resultado de aplicar la cuota de los Seguros Sociales sobre el montante de jornales necesarios para efectuar dicha labor en unidad de fruto, o sea, canon por tonelada de naranja. Este procedimiento ha dado óptimos resultados, ya que el fruto que se vende a los mercados está controlado por el Sindicato de Frutos y Productos Hortícolas, Rama de la Naranja, y se cobra dicho canon sobre el número de toneladas de naranja que han reflejado en las guías y conduces para el mercado interior o para la exportación.

El procedimiento de cotización que propugnamos sería en parte basado en la experiencia del especial para la naranja.

Es evidente que se puede fijar exactamente el número de jornales necesarios anualmente para la totalidad de las labores (según costumbre de buen labrador) en una determinada clase de cultivo por unidad de tierra cultivada y según la modalidad de cada región o comarca, aunque ésta varía relativamente poco dentro de la misma clase de cultivo. Se puede saber, por ejemplo, el número casi exacto de jornales que se necesitan para cultivar una hectárea de arroz y lo mismo de naranjas, viñedo, huerta, cereales, etc. Se incluyen como apéndices los datos sobre jornales empleados para cultivar una hectárea de arroz y una hectárea de naranjas en la provincia de Valencia.

También se puede fijar anualmente la cuantía media del jornal en relación con la clase de cultivo por cada comarca o región. En muchos casos existen unos jornales mínimos fijados por las reglamen-

taciones de trabajo. Por lo tanto, las cuotas de los Seguros Sociales serían por unidad de cultivo, el resultado de aplicar el tanto por ciento de cuota legal establecida para los Seguros Sociales en la industria sobre la cuantía anual que representarían los jornales necesarios para cultivar dicha unidad, que podría ser la hectárea. Las cuotas serían hechas efectivas por los propietarios de las tierras, que podrían hacerlas repercutir sobre sus arrendatarios o por partes a sus aparceros. A los jornaleros debería serles descontada la parte de cuota a su cargo (en España, el 5 por 100 del salario) en el momento de efectuarles el pago de sus jornales por el patrono propietario o arrendatario de las tierras, el cual ya habría hecho efectiva la totalidad de la cuota.

Creemos que el procedimiento expuesto sería el más eficaz y con él quedaría resuelto el problema de la afiliación y cotización de los Seguros Sociales en la agricultura, pudiendo ser un hecho su implantación y con ello la extensión de la Seguridad Social al campo.

Como resumen de todo lo expuesto, fijamos las siguientes conclusiones:

1.<sup>a</sup> Todos los Seguros Sociales que amparan al trabajador de la industria deben ser extendidos al trabajador agrícola.

2.<sup>a</sup> Se considerará a estos efectos trabajador agrícola a todo aquel que trabaje en las labores del campo, ya sea trabajador por cuenta ajena, fijo o eventual, ya trabajador autónomo.

3.<sup>a</sup> La afiliación se efectuará mediante la inscripción del trabajador en el censo laboral agrícola y por la posesión de la cartilla profesional agrícola como comprobante para percibir las prestaciones.

4.<sup>a</sup> La cotización se efectuará sobre el importe de los jornales necesarios para cultivar una unidad de tierra según la clase de cultivo y según la modalidad, si ésta varía, de cada región o comarca.

5.<sup>a</sup> Si no existe reglamentación de trabajo se fijará anualmente la cuantía media del jornal en relación con la clase de cultivo y por cada comarca.

6.<sup>a</sup> La cuota de los Seguros Sociales en la agricultura será, por lo tanto, por unidad de cultivo, que podría ser la hectárea, el resultado de aplicar el tanto por ciento reglamentario sobre la cuantía anual que representarían los jornales fijados.

7.<sup>a</sup> La cuota será hecha efectiva por los propietarios de la tie-

rra, que podrán hacerla repercutir a sus arrendatarios o por partes a sus aparceros.

8ª A los trabajadores por cuenta ajena se les descontará la parte de cuota que corresponde al trabajador en el momento de pagarles sus jornales por el patrono.

Valencia, a 17 de mayo de 1951.

#### APENDICE I

*Número de jornales necesarios para el cultivo de una hectárea de arroz en la provincia de Valencia (España) e importe del jornal medio, según la Reglamentación de trabajo*

CLASE DE LABOR	Epoca del año en que se efectúa	Número de jornales
Arreglar los márgenes .....	Mes de febrero .....	3
Labrar la tierra con vertedera ...	Febrero a marzo .....	4
Cavar esquinas donde no llega la vertedera .....	A continuación .....	1
Abonar la tierra .....	Abril .....	4
Arreglar la tierra para plantar ...	1 al 20 de mayo .....	2
Plantar el arroz .....	1 al 20 de mayo .....	16
Suplir faltas de plantas .....	Primeros de junio .....	4
Escardar .....	Junio a agosto .....	30
Segar orillas .....	Junio a agosto .....	4
Señar el arroz .....	Septiembre .....	15
Trillar .....	A continuación .....	8
Secar el arroz .....	A continuación .....	5
Retirar las gavillas del campo ...	A continuación .....	1
Transporte de las gavillas al al- macén .....	A continuación .....	1,33
Recoger rastrojo .....	Septiembre .....	1
<i>Trabajos del plantel del arroz</i>		
Sembrar forraje .....	Octubre .....	12
Preparar tierra y sembrar el arroz .....	Marzo .....	16
Los jornales de arrancar el plantel van incluidos en los de plantarlos.		
<i>Total de jornales por hectárea de arroz ... ..</i>		<b>127,33</b>

El valor del jornal medio según las bases de trabajo es el de 25 pesetas, siendo el importe total del cultivo de una hectárea de arroz el de 3.183,25 pesetas. Por lo tanto, la cuota asciende a 572,98 pesetas, que es el resultado de aplicar el 18 por 100 sobre los jornales. De este 18 por 100 corresponde

el 13 al patrono y el 5 al productor, aunque el propietario debe ingresar la totalidad, pudiendo descontar al trabajador la parte que le corresponde en el momento de hacer efectivos los jornales.

## APENDICE II

*Número de jornales necesarios para el cultivo de una hectárea de naranja en la provincia de Valencia (España) e importe del jornal medio según la Reglamentación de trabajo*

CLASE DE LABOR	Epoca del año en que se efectúa	Número de jornales
Podar los árboles .....	Febrero a marzo .....	36
Cavar la tierra .....	Marzo .....	24
Regar .....	Marzo a septiembre .....	12
Escardar la tierra .....	Marzo a septiembre .....	30
Apuntalar .....	Septiembre .....	1
<i>Total de jornales por hectárea de naranjos ... ..</i>		<b>103</b>

El valor del jornal medio según las bases de trabajo es el de 20 pesetas, siendo el importe total de una hectárea de naranjos el de 2.060 pesetas. Por lo tanto, la cuota asciende a 370,80 pesetas, que es el resultado de aplicar el 18 por 100 sobre los jornales. De este 18 por 100 corresponde el 13 al patrono y el 5 al trabajador, aunque el propietario debe ingresar la totalidad, pudiendo descontar al trabajador la parte que le corresponde en el momento de hacer efectivos los jornales.

No se computa la recolección, por ser de cuenta del industrial, que, junto con la manutención, constituye la rama especial de la naranja. Tampoco se incluye el trabajo de fumigar los árboles, puesto que lo realiza un industrial.

OBSERVACIONES PRACTICAS ACERCA DEL SEGURO  
CAMPESINO Y DEL SERVICIO DOMESTICO

EDUARDO KOURI MEUNIER

Una de las cualidades fundamentales de la Ley sobre Seguro Social, como en toda legislación, es que tenga fuerza de ejecución, es decir, que sea llevada a la práctica. Esto parece una verdad de Perogrullo, pero, sin embargo, no sucede así en la realidad. Voy a referirme al caso de dos ramas de la clase trabajadora que están al margen o casi al margen de las disposiciones legales sobre Seguros: son los campesinos y el servicio doméstico. Las observaciones que anoto están tomadas personalmente o a base de datos autorizados tomados en los países por los que he pasado o a través de mi correspondencia sostenida al respecto.

LOS CAMPESINOS.—Es triste ver la situación de éstos, sobre todo en algunas partes donde el pequeño propietario de fincas rústicas está al margen de este servicio público o, cuando más, tiene acceso legal libre o facultativo al Seguro Social; mas no real, ya que en la mayoría de los casos el pequeño propietario rural en nuestros países es analfabeto o de una cultura demasiado rudimentaria y a ellos o no llega el conocimiento de la existencia, siquiera, de los Seguros, o cuando tienen alguna noticia de ellos lo es en manera muy confusa, ya que la difusión del objeto y finalidad de los mismos apenas si se hace en forma escrita, lo que choca con las dificultades personales que apuntábamos antes.

Los trabajadores del campo que obran por cuenta ajena se estrellan sobre todo con la funesta incomprensión de los patronos, quienes—no es raro ni poco frecuente—tratan de eludir el pago de la cuota patronal correspondiente y contratan obreros a los que no incluyen dentro de las formalidades requeridas para la aseguración, con la consiguiente conculcación de los derechos del trabajador y de su familia.

Vense, por tanto, dichos obreros indefensos ante la vejez; en las enfermedades, obligados a recurrir a las casas de salud abiertas más bien por limosna que por justicia; durante el paro, condenados a la indigencia y sus familias a pasar las amargas de toda suerte de privaciones con los efectos de una multitud de plagas biológicas, económicas y morales para ellos y para la sociedad.

Pero veamos más: aun en el caso de que ellos se hallen afiliados al Seguro Social, resulta muchas veces que a causa de los salarios exigüos que tienen, se encuentran imposibilitados para acudir a los centros donde están instalados los servicios médicos del Seguro; y así los casos fatales se multiplican, especialmente con la terrible mortandad de los párvulos en los partos mal cuidados o atendidos tardíamente o en los primeros años de su vida.

Otro de los aspectos interesantes que considerar es el excesivo mecanismo y papeleo burocrático a que se les somete a los trabajadores (y esto puede extenderse a todas las ramas del trabajo) para la obtención de prestación de servicios, lo que más parece a veces una burla que una garantía de sus derechos.

**SERVICIO DOMÉSTICO.**—He aquí el caballo de Troya de la inconsciencia en la práctica del Seguro Social: ¡Cuántos funcionarios, cuántos dirigentes de instituciones que tienen que velar por el bien de la comunidad y sus miembros tienen en su casa gente a su servicio que está completamente de espaldas a la justicia social que nos ocupa. Esta es la rama más abandonada a su suerte, cuando no se atenta contra la misma. Veamos sus problemas:

Primero.—No puedo decir que haya visto a un solo jardinero de una casa particular, a una sola doncella, a un solo criado que esté afiliado al Seguro.

Todos los miembros del servicio doméstico que conozco, cuando han necesitado de la asistencia médica han tenido que recurrir a la misericordia de las instituciones benéficas.

Aparte de la inmoralidad que supone el hecho del alto porcentaje de la corrupción de las que sirven en el servicio doméstico (ya que la inmensa mayoría la componen el elemento femenino) y que en gran parte está basada en la seducción, cuando no en la franca violación del "señorito", es horrible observar que las víctimas, ante el temor de arrastrar públicamente su miseria económica—más que su

deshonra—tratan de deshacerse de sus hijos. Si no, que lo digan los orfanatos, o que lo digan las casas donde no quieren recibir (justificada o injustificadamente) a muchachas “con la carga del hijo”.

Adviértase que al hablar de esto no me refiero al problema moral, sino sólo al meramente material del asunto.

¿Y en lo referente al despido? Está generalmente al capricho de los patronos, aun cuando ello signifique que el doméstico, las más de las veces tratado injustamente, no tenga dónde albergarse ni dónde comer al minuto siguiente del despido. Vaya como ejemplo de lo dicho la monstruosa anécdota de que en una residencia con el título de Colegio Mayor pasaron desde el 15 de septiembre del año pasado a esta fecha 92 muchachas de servicio... Dejo en mejores manos el juicio de tal hecho... ¡Ah, pero en el lugar en que eso ha ocurrido no ha pasado nada!...

Claro, que he tomado un ejemplo de mucho bulto, pero no es menos cierto que los ejemplos menores son los que más suceden, y que nosotros, por estar acostumbrados a ellos, no les damos importancia.

Y el problema sube de punto cuando el empleado doméstico llega a la vejez: entonces es corriente que, como ya no sirve, hay que echarlo de casa, y el desgraciado tiene que acogerse a la sombra de un asilo, si es que hay allí sitio para él; y si nó, tiene que contentarse con caminar por las calles invocando la limosna del transeúnte. Hay pocos casos en que el sirviente es acogido benévolamente en el seno de la familia para la cual ha trabajado; mas ello es siempre en virtud de la largueza de los patronos, pero no en virtud de un derecho propio e inalienable.

SOLUCIÓN.—¿Cuál es el remedio para estos problemas?

La objetividad con que han sido expuestos no tiene, para mi modo de ver, por qué resentirse de los hechos. Antes bien, creo que éstos son más graves que los que pueden existir en otras esferas de trabajadores, ya que los obreros del campo y del servicio doméstico carecen de una cultura y de una solidaridad suficientemente fuerte para hacer valer sus derechos dentro del orden y del concierto de la comunidad.

Fundamentalmente, el Estado es el que tiene el deber de incorporarlos dentro del régimen de Seguros Sociales y, cuando por Ley

ya están dentro de ellos, el Gobierno debe velar por el cumplimiento de los preceptos, encomendando su cumplimiento a los Institutos de Previsión.

Segundo.—Las disposiciones legales sobre el trabajo en el campo y en el servicio doméstico deben poner de manifiesto el justo valor de la personalidad del trabajador y de su familia.

Tercero: El Seguro debe ser obligatorio e irrenunciable. Los Institutos de Previsión deben actuar en estrecha colaboración con las autoridades de trabajo a fin de regular los salarios mínimos, descansos, vacaciones, despidos, etc.

Cuarto.—Se deben nombrar inspectores que recorran tanto el campo como los sitios donde haya servicio doméstico, a fin de observar si se ha procedido a la afiliación respectiva o si se ha cumplido la Ley en materia de descansos, salarios, etc., o no, y si reciben convenientemente los beneficiarios las prestaciones de los servicios del Seguro Social.

Quinto.—Se deben enviar equipos médicos ambulantes que recorran el campo y los lugares donde exista servicio doméstico para atender a las necesidades de los trabajadores.

Sexto.—Simplificar el trámite administrativo para la obtención de los servicios.

Séptimo.—Intensificar la propaganda oral y escrita para el pleno conocimiento del Seguro y sus beneficios.

Octavo.—Conceder acción popular para denunciar los casos de infracción de la Ley sobre materia de Seguro para los trabajadores domésticos y del campo.

Obsérvese que todos los servicios que el Seguro Social realice en bien de estos dos aspectos del trabajo nunca serán suficientes, puesto que, a más de estar constituidos por personas tan dignas de respeto como todas las demás, no hay duda de que son las clases más humilladas de la sociedad.

SEGURIDAD SOCIAL DE LOS ESCRITORES Y ARTISTAS.  
DOMINIO PUBLICO PAGADO DE LAS OBRAS LITERA-  
RIAS Y ARTISTICAS

SIGFRIDO A. RADAELLI

Miembro del Instituto Argentino de Derecho Intelectual, De la Comisión de Legislación de la Confederación Internacional de Sociedades de Autores y Compositores de París. Secretario del Consejo Intersocietario del Trabajo Intelectual en la Argentina.

Considerando: Que la subsistencia del concepto "dominio público" de las obras literarias y artísticas, en la mayor parte de las legislaciones nacionales, no contribuye a beneficiar sino al editor o usuario, sin beneficio alguno para los creadores intelectuales;

Que es lógico y humano que los creadores obtengan un beneficio del acervo compuesto por quienes le precedieron como autores o compositores de obras literarias y artísticas;

Se propone al Congreso:

#### PROYECTO DE RESOLUCIÓN.

1. Expresar el voto de que el concepto de dominio público en materia de legislación protectora de las obras literarias y artísticas debe ser reemplazado por el de dominio público pagado. De tal modo, todo usuario de derechos intelectuales deberá tomar a su cargo el pago de los "derechos de autor", entendiéndose que el carácter de dominio público sólo permite editar, representar, ejecutar, etc., dichas obras, sin el previo consentimiento de sus autores o derechohabientes.

2. Gestionar en la misma forma que en las legislaciones de los países de Iberoamérica se incluya una cláusula por la cual se disponga que el importe percibido en concepto de derechos de autor por el uso de las obras literarias y artísticas que se hallen en dominio público, tendrá una finalidad exclusivamente social, en beneficio de los gremios de creadores intelectuales. En tal sentido, se recomienda la institución de beneficios tales como la jubilación de los autores, pensiones de socorro familiar, subsidios de ayuda, fondos para creación

de editoriales cooperativas, fundación de la casa del escritor y del artista, con salones de actos para representación de obras, etc.

3. En la edición de libros, el importe a fijarse en concepto de dominio público pagado se percibirá mediante una estampilla especial. En materia de obras teatrales y musicales, el importe lo percibirán las asociaciones gremiales en la misma forma en que lo hacen con relación a las obras del dominio privado.

4. Respecto de las obras de otros países, se seguirá el mismo régimen, gestionándose la reciprocidad.

Mayo 1951.

OBLIGACION LEGAL DE ORGANIZAR SERVICIOS DE  
ASISTENCIA SOCIAL EN TODA ORGANIZACION FABRIL,  
INDUSTRIAL Y COMERCIAL

ANA MATILDE MONTDOR

Considerando: El alto nivel a que han llegado los estudios sobre Asistencia Social en Iberoamérica, el crecido número de visitadoras sociales diplomadas, muchas de las cuales no tienen aún oportunidad de ejercer su profesión, y la evidente conveniencia de vincular estos servicios a las organizaciones industriales, comerciales y fabriles en beneficio de sus empleados y obreros, el Congreso

#### RESUELVE

Gestionar ante los Gobiernos iberoamericanos se imponga por Ley el servicio permanente de visitadoras sociales en todas las fábricas y establecimientos de industria y comercio.

BASE CONTRIBUTIVA DE LOS SEGUROS SOCIALES

NARCISO AMER AMER

Al estudiar la base contributiva debemos referirnos únicamente a las primas de los distintos Seguros, pues las demás contribuciones estatales no pueden encerrarse en los moldes de una fórmula concreta; la prima es el sistema corriente y generalmente único de las aportaciones de los patronos y los trabajadores, así como una de las muchas modalidades que puede presentar la aportación estatal; las demás, salvo raras excepciones, no están en relación ni con los salarios ni con los riesgos, es decir, benefician, aunque sólo sea en potencia, a todos los asegurados. Es quizás una de las formas más perfectas de solidaridad nacional; son bienes que se detraen de la comunidad impositiva para aplicarlos a la comunidad necesitada.

En cuanto se refiere a las aportaciones de los patronos y de los trabajadores, su forma de contribuir, generalmente, es única: pago en metálico de la prima o parte correspondiente según la proporción establecida. Únicamente en ciertos casos se exige una cuota inicial a cargo indistintamente de cada una de las dos partes interesadas; generalmente es de carácter transitorio y tiene como finalidad engrosar los fondos de la Caja aseguradora en los primeros tiempos de su establecimiento (1).

En relación a la aportación del Estado existen los criterios más diversos. No obstante, siguiendo la enumeración dada por Bonilla (2), la podemos sintetizar del modo siguiente:

1) Contribución normal: pago de una parte de la prima total, contribución global, suplemento a las prestaciones.

---

(1) En España fué establecido por el Reglamento de Subsidios Familiares de 20 de octubre de 1938; era con cargo al patrono, y consistía en el duplo de una cuota normal mensual. Fué suprimida por la Orden de 13 de noviembre de 1940.

(2) G. Bonilla Marín: *Teoría del Seguro Social*, pág. 73. México, 1945.

2) Contribución fiscal: cesión del producto de ciertos impuestos, recargo sobre los mismos u otros ingresos.

3) Contribución administrativa: participación en los gastos que ocasione el pago de las prestaciones, pagar gastos administrativos.

4) Contribución benéfica: pago de la totalidad de determinadas prestaciones, contribución condicionada a la cuantía de los ingresos del asegurado o beneficiario.

5) Contribución fundacional: contribución al establecerse un Seguro Social o durante el período de iniciación del mismo.

6) Contribución excepcional: subvenciones temporales.

7) Contribución supletoria: garantizar el déficit financiero (3).

La prima, en su aspecto fundamental, puede ser de cuantía fija y de cuantía variable; la variabilidad puede ser en relación a los riesgos o a los salarios; la que afecta a estos últimos toma a su vez distintas modalidades: real o grupal, con tope o sin tope. Con todo ello podemos formar el siguiente cuadro:

Cuantía de la prima .....	}	Fija	{	Riesgos.	{	Salarios ....	{	Real.
		Variable ...						Grupal.
								Con tope.
								Sin tope.

La prima de cuantía fija ha sido la primera modalidad que se ha aplicado en la política de Seguros Sociales; fué consecuencia de aquella época que predominaba la influencia *ius privatista*. La contrapartida tenía idéntico origen: a prima fija correspondía prestación también fija. Desde un punto de vista administrativo el sistema era perfecto; la simplicidad llegaba a su grado máximo, los cálculos hechos sobre su repercusión en las distintas economías, doméstica o patronal, disfrutaban de una absoluta invariabilidad. Pero económicamente los resultados ya no eran tan satisfactorios. Las cuotas tenían que estar en relación con las prestaciones; éstas tenían que satisfacer

---

(3) El Estado español contribuye con diversas aportaciones de carácter y cuantía diversas. Vid. arts. 134 a 136 del Reglamento del Seguro de Enfermedad; art. 18 de la vigente Orden de 2 de febrero de 1940 sobre Seguro de Vejez e Invalidez; art. 23 del Reglamento de Subsidios Familiares, y art. 45 de la Ley de 16 de diciembre de 1940 sobre reforma tributaria.

las necesidades de los trabajadores; el Seguro era obligatorio. Y como que los trabajadores los podemos dividir, a estos efectos, en pudientes y económicamente débiles, se nos presentaba el siguiente dilema: o las prestaciones cubrían las necesidades de los pudientes, con lo cual las cuotas resultaban excesivas para los económicamente débiles, o las cuotas eran asequibles a estos últimos, con lo cual las prestaciones se convertían en insignificantes para los pudientes, haciendo que éstos se desentendieran del Seguro, con el consiguiente desprestigio. Solución más o menos viable consistía en compaginar la prima fija con un tope de salario; pero entonces no existía un Seguro Social, en la amplia acepción de la palabra, sino un Seguro de los económicamente débiles. Era dar forma legal a la división de clases, no ya sociales, sino trabajadoras; era dar carácter obligatorio al Seguro privado, y si había aportación estatal era simplemente estatificar y generalizar una modalidad más o menos perfecta de la beneficencia; a partir de tal tope el trabajador ha adquirido su mayoría de edad económica; hasta tal tope el mísero obrero necesita que el Estado administre parte de sus bienes. ¡Como si la situación en que se encuentra procediera de su mala administración y no de la imperfecta distribución de las riquezas! Suponemos que con las modernas y acertadas tendencias de la solidaridad, cuando el Seguro Social sea más social que seguro, haya desaparecido la contribución a prima fija de toda medida de política social. La consideramos sólo como antecedente histórico, borrado de las posteriores medidas legislativas, rechazado por la práctica y vilipendiado por los sublimes principios de la justicia social (4).

La misma esencia del Seguro Social exige que la prima sea de cuantía variable. Ahora bien, esta variabilidad puede presentar dos aspectos: en cuanto a los riesgos y en cuanto a los salarios.

La variabilidad en cuanto a los riesgos es uno de los resabios que

---

(4) Su Santidad Pío XII, en su alocución al Congreso Internacional de Ciencias Sociales celebrado en Roma (29 de mayo al 3 de junio de 1950), preconiza una acción lealmente emprendida y vigorosamente conducida hacia la integración de todas las fuerzas y todas las posibilidades en la superficie del globo terráqueo, hacia el concurso de todas las iniciativas y de todos los esfuerzos de los individuos y de los grupos hacia la colaboración universal de los pueblos y los Estados, aportando cada uno su respectiva contribución de riquezas, bien sean materias primas, o capitales, o mano de obra.

aún quedan del Seguro Privado. Los riesgos se clasifican y seleccionan, se limitan cualitativamente y se confeccionan las tarifas. Clasificados en buenos y peligrosos, éstos últimos se admiten mediante el pago de una sobreprima. Este sistema se aplica al Seguro de Accidentes de Trabajo, con razón llamado por muchos autores Seguro Industrial; la división de la cuantía de la prima según los riesgos viene a representar una prima fundamental para los riesgos buenos, a la que se añade otra sobreprima para todos aquellos casos, la gran mayoría, en que la bondad de la prima no sea tan perfecta. Hay que reconocer que el riesgo de accidentes no es idéntico en todas las industrias: varía según la misión del trabajador, la mecanización del centro de trabajo y las medidas protectoras que se han tomado. Pero el mismo razonamiento podemos hacer sobre el Seguro de Enfermedad: las condiciones climatológicas no son idénticas en todas las poblaciones, algunas de ellas son propensas a epidemias; la misma calificación de insalubres que se da a ciertas industrias demuestra que el riesgo de enfermedad no es uniforme; dentro de la misma industria la misión del trabajador hace variar la posibilidad del riesgo; el cumplimiento de las medidas legales sobre higiene es factor que tampoco puede olvidarse. En el Subsidio Familiar las cuotas corren a cargo de todos los asegurados, cuanto el "riesgo" de tener familia afecta sólo a quienes adquieren la condición de subsidiados en potencia, concepto más limitado que el anterior. En el Seguro de Vejez se adquiere el carácter de subsidiado al llegar a un tope determinación de edad; esta modalidad de Seguro de Vida aplica una prima uniforme, sin tener en cuenta que las posibilidades de alcanzar el tope establecido dependen de muchas circunstancias, algunas de ellas de posible cálculo y fáciles de aplicar, como demuestra constantemente el Seguro Privado. Claro que en todos estos casos los principios de solidaridad que informan la política social exigen que las primas tengan carácter compensatorio. ¿Por qué no se extienden los principios de solidaridad y compensación al Seguro de Accidentes de Trabajo? Y si no es factible su aplicación, ¿podemos considerar al Seguro de Accidentes de Trabajo como auténtico Seguro Social?

La segunda forma de variabilidad de la prima es en relación a los salarios, pudiendo presentar diversas facetas, según se ve en el cuadro indicado. Si la comparamos con la prima fija, vemos inmediatamente que ocasiona una mayor complejidad administrativa; pero ello

apenas merece nuestra atención. Si el Seguro Social es auténticamente social, debe implantarse para que la colectividad obtenga los máximos beneficios, y es lógico que en aras de este ideal se sacrifiquen, desde luego en forma mínima, los sujetos que administrativamente deben intervenir: desde el órgano gestor al mismo asegurado. Independientemente de ello, dos son los problemas básicos que debemos estudiar en esta modalidad de la prima: el concepto de salario-base y la relación existente entre cuotas y prestaciones (5).

Es difícil dar una noción de salario-base, es decir, de líquido imponible; generalmente es una medida de política social y, por tanto, variable según aconsejan las circunstancias o imponen las directrices que la dirigen (6).

Aunque la forma de la prima pura se obtiene cuando ésta se relaciona con el salario individual del trabajador, se dan casos en que las cotizaciones se aplican con carácter grupal, es decir, se forman varias clases de salario, aplicándose para cada uno de los salarios incluidos en una clase el mismo tipo de cotización, generalmente el del salario más elevado. Como es natural, para el cómputo de las prestaciones se sigue idéntico criterio. Se puede considerar este sistema como mixto; es una fórmula de transacción entre las injusticias de la prima fija y las dificultades administrativas de la cuota proporcional al salario real.

Finalmente, el salario puede ser con tope o sin él. Los sistemas cuyas cuotas están relacionadas con los salarios, pero aplicándose sólo hasta un máximo, son propios de unas directrices teóricas ya superadas y de una legislación cada día menos favorable. Fué la característica fundamental de aquella época que los Seguros Sociales se aplicaban únicamente a los económicamente débiles. Presentaba varias dificultades, tanto de tipo delimitativo como administrativo. Efectivamente, es difícil señalar una frontera económica al campo de aplicación de los distintos Seguros; idéntico salario tendrá distintas re-

---

(5) Para E. Pérez Botija (*Salarios*, pág. 176, Madrid, 1944) estos procedimientos recaudatorios exigen ciertas fórmulas, que se reducen a dos: situación de la empresa para el descuento de las cotizaciones del trabajador y noción de salario a los efectos de cotización.

(6) En España se aplica la Orden de 2 de febrero de 1950 para los Seguros de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Para los demás Seguros Sociales rigen los Decretos de 29 de diciembre de 1948 y 17 de junio de 1949.

percusiones dentro de la economía doméstica, pues fundamentalmente depende de la variedad y cuantía de las necesidades familiares, sin que sea posible por el poder legislativo aquilatar los innumerables casos particulares, cada uno distinto y muchos de ellos en contradicción a la política protectora que se intenta instaurar; además, si el concepto de económicamente débiles se supedita a un tope máximo del salario, hay que tener en cuenta en todo momento el poder adquisitivo de la moneda que hace fluctuar el coste de vida, y si a ello añadimos las alzas de salarios que pueden conceder las empresas o decretar las autoridades competentes, independientemente de dicho coste de vida, llegamos a la conclusión que el tope máximo de salario debe estar en continua modificación. Independientemente de ello tenemos los casos de mejoras económicas como consecuencia de ascensos profesionales; no creo sea ningún estímulo para el perfeccionamiento del trabajador y, por tanto, mejora de la producción, el reconocimiento de méritos y aptitudes con efectos económicos si ello repercute desfavorablemente en los beneficios sociales del interesado. Por otro lado, nos encontramos con una administración complicadísima: constantemente varían los asegurados, o sea los contribuyentes a las cargas de los Seguros Sociales; un mismo trabajador puede pasar, en su larga vida laboral, por distintas fases alternativas, con la consiguiente desorientación y desmoralización a que da lugar, todo ello sin considerar el gravísimo problema que plantea la posibilidad de que deje de percibir los beneficios correspondientes por no haber completado el número de cotizaciones requeridas, a pesar de haber dedicado toda una larga vida a trabajar por cuenta ajena.

Actualmente está cayendo en desuso dicho sistema. Primero la doctrina y posteriormente las distintas legislaciones fundamentan la política de Seguros Sociales en el concepto de trabajador; tienen derecho a la tutela legislativa todos aquellos que participan en la producción, independientemente del salario que reciban. Así, la política social tiene unos principios morales más elevados; no se tutela sólo al trabajador necesitado, sino a todo el que trabaja; si antes tenía su origen en la beneficencia, ahora lo tiene en la producción.

Pero precisamente la extensión económica del campo de aplicación de los Seguros Sociales ha hecho necesario estudiar la relación que debe existir entre las cotizaciones y las prestaciones. La política social puede tener dos finalidades: mantener el nivel de vida que el

beneficiario tenía al realizarse el riesgo o garantizar un nivel mínimo de vida independientemente del disfrutado antes del riesgo (7). La primera finalidad es completamente imposible; teóricamente nos llevaría a modificar constantemente las prestaciones de acuerdo con el nivel de vida; prácticamente tampoco es aconsejable, pues ningún beneficiario tendría interés en acelerar su proceso curativo para incorporarse a su labor. La segunda finalidad es de tipo transaccional y al mismo tiempo medida redistributiva; si antes existía un límite tanto para las cotizaciones como para las prestaciones, ahora existe sólo para las últimas; es medida redistributiva, porque cada uno cotiza según sus disponibilidades, su salario y se beneficia según sus necesidades; es decir, si a uno se le permite el ahorro o los gastos superfluos con su salario, no ocurre lo mismo con las prestaciones de los Seguros (8).

---

(7) J. Alvarez Ude: *Los criterios financieros de los Seguros Sociales*, página 7, Madrid, 1946.

(8) Todos los sistemas estudiados han tenido aplicación en el Derecho español: la cuantía fija se aplicó al Retiro Obrero; la variable, según los riesgos, al Seguro de Accidentes del Trabajo; el salario real, al Seguro de Vejez e Invalidez y al Subsidio Familiar; el salario grupal, al Seguro de Enfermedad; el salario con tope, a los Seguros de Vejez e Invalidez y de Enfermedad; el salario sin tope, al Subsidio Familiar; las prestaciones fijas, al Subsidio de Vejez; las prestaciones según los riesgos, al Subsidio Familiar; las prestaciones según los salarios, a los Seguros de Accidentes, de Enfermedad y de Vejez e Invalidez; las prestaciones familiares, al Subsidio de Vejez y al Seguro de Accidentes, en caso de muerte.

SELECCION DEL ASALARIADO Y ASIGNACION  
FAMILIAR

JULIO V. J. VILA PORCAR

1. Recientemente, con motivo de una investigación relativa al costo de la vida en la provincia de Mendoza, observé la forma cómo los empresarios buscaban costos bajos de producción, evitando para ello contratar así a asalariados con hijos, a los que, según disposiciones vigentes o convenios colectivos, debían abonar salario familiar. En los actuales momentos, de plena ocupación, ese hecho no significa un serio problema, pero de variar la situación económica y pasar de un proceso de prosperidad a otro inverso, el hecho referido puede traer consecuencias serias, pues se verían afectados en primer término grupos sociales cuya composición familiar es superior a la de matrimonios sin hijos o trabajadores solteros; por lo tanto, en ellos incidiría en mayor grado que sobre otros esa crítica situación.

Algunos patronos, como deben abonar a los obreros o empleados casados y con hijos una asignación mensual adicional por cada niño menor de cierta edad, tratan de emplear en primer término a solteros, luego a casados sin hijos y posteriormente, forzados por la necesidad de mano de obra, a aquellos que tienen el menor número de hijos. Un obrero o empleado con hijos significa para el empresario una erogación mayor, adicional a la del salario o sueldo convenido.

Los hechos se han ido agravando y esta expresión se funda, como en el caso anterior, también en la observación, confirmada posteriormente en conversaciones sostenidas con funcionarios de la Delegación Regional del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Mendoza. Hoy no sólo algunos patronos eluden el pago de la asignación familiar, sino que los obreros, observando que el hecho de tener hijos hace se les seleccione y se cree una escala de ocupaciones según la necesidad de mano de obra, empleando primero a aquellos cuyo salario ha de ser menor por las causas expuestas precedentemente, han hecho

aumentar potencialmente la seriedad del hecho que ya nos preocupaba. Se observa ahora que en los contratos colectivos los trabajadores de ciertos gremios no solicitan la asignación familiar, más bien la rechazan, y ello obedece a una posición que consideran es de autodefensa.

2. No viene al caso traer a colación teorías relativas a salarios que darían fundamentos convenientes a este estudio, ello nos llevaría a comparaciones y críticas excesivamente amplias; tampoco debemos por ello entrar a relatar las diversas clasificaciones que han merecido las remuneraciones. Nos remitimos, únicamente, para mejor ubicar a los que interesa este problema, a una definición concreta y clara.

Numerosa bibliografía existe ya sobre salario familiar; adecuada experiencia al respecto, pero no debemos callar y corresponde hacer resaltar que las relaciones más profundas en sentido económico-social, humano, sobre el particular, las encontramos en las palabras de los Pontífices León XIII, el Papa de los obreros, y en Pío XI, en sus magníficas encíclicas que deben ser por todos bien conocidas. Son ellos los que dieron fundamentos firmes sobre un exacto concepto de salario y los que implícitamente han estructurado la sólida base de esta magnífica institución, el Salario Familiar. Rutten (1) define a éste diciendo que: según algunos debiera llamarse humano, es el que se ajusta teniendo en cuenta la condición habitual del obrero y su natural destino a ser jefe de una familia, a la que deberá sostener con su trabajo; responde, por lo tanto, no solamente a las necesidades del obrero, sino a las de una familia obrera.

Es fácil comprender que los aumentos uniformes de salarios benefician en mayor proporción a los célibes y a los casados sin hijos que a los matrimonios con hijos, en especial a los que tienen varios. Se crea en esta forma, al conceder aumentos de sueldos iguales para unos como para otros, una falta de equilibrio originada por la gravitación en los matrimonios con hijos de las erogaciones provenientes del sustento de la esposa y los vástagos que, como es lógico, deben subsistir con el salario que aporta el jefe de familia. No correspondería, por lo tanto, que se aumentaran los salarios en forma uniforme, pues ello llega al criterio del obrero, quien se revela por ese he-

---

(1) Rutten: *Doctrina social de la Iglesia*, citado por Fernández Pousa M.: *Salario familiar*, pág. 103 (Rosario, 1940).

cho que comprende atenta contra la organización de su familia, propendiendo esto, además, a prácticas neomaltusianas que se traducen en un desastre para la sociedad y para el Estado. Un aumento del costo de la vida incide en forma desproporcionada en relación con los recursos en aquellas familias que tienen hijos, y todo esto, relatado sin insistir nuevamente en el problema que hemos planteado—en los primeros párrafos, el de selección del asalariado—, pues reconocemos que en las actuales circunstancias no es alarmante, y sólo debemos tenerlo presente para “preveer y no curar”.

Lo tan someramente expuesto da sobrado fundamento para expresar, como ya lo han hecho otros, que el salario familiar constituye, bajo todo punto de vista, un acto de estricta justicia social.

3. Por la importancia que asignamos a esta clase de salario y preocupados por las observaciones que hemos hecho en nuestra provincia—las que conocemos han sido también contempladas en otros lugares—, decidimos realizar un estudio detenido de este aspecto y para ello iniciamos una activa acción en miras a obtener informaciones actuales relativas al salario familiar. Por mediación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y de otras fuentes de información estamos recibiendo excelente material traducido en informes, estudios y leyes de los más importantes países del mundo. Es así como contamos hasta ahora con antecedentes sobre los sistemas que rigen en el aspecto que nos ocupa en 21 países.

Este material está comenzando a ser analizado en el Instituto de Investigaciones Económicas de esta Facultad; alumnos de esta Casa de Estudios se hallan dedicados—cumpliendo labor de seminario—a su traducción; realizada esa tarea, procederán a un ordenamiento del contenido de las leyes en forma que permita su comparación y detenido estudio. Los elementos mencionados ya se han comenzado a utilizar por un egresado de esta Facultad, quien está preparando su tesis doctoral en la que fundamos grandes esperanzas, confiando resulte un valioso aporte para la solución de un problema de tanta importancia. De esa tesis debe surgir la norma adecuada, conveniente y justa que sirva de estímulo y ayuda para las familias con hijos, la sugestión objetiva e imparcial que, con atrevido pronóstico, deseo resulte como los brillantes estudios de Eleanor Rathbone, una orientación recomendable a nuestros legisladores.

4. Aun cuando sea en síntesis de síntesis (aporte de los alumnos que estudian este problema), en forma de esbozo deseamos referir cómo ha sido encarada la aplicación de la asignación familiar en la legislación de algunos países.

En Inglaterra existe una ley de reciente sanción que fué patrocinada por la eminente legisladora miss Rathbone, quien realizó profundas, magníficas investigaciones sobre asignaciones o subsidios familiares. Esa ley se sanciona en 1945 y concede un subsidio de cinco chelines por cada hijo que no haya llegado al límite de edad escolar (quince años), con excepción del primero. A las familias con un solo hijo no las favorece, sólo alcanza a las que tienen más de uno, y ello en virtud de la existencia de Seguros de Enfermedad y desocupación, que establece pagos sólo por el primer hijo. Los subsidios se abonan en recursos provenientes exclusivamente de impuestos, sin que las familias deban contribuir en forma alguna. Por sugestión de Lord Beveridge en 1946, el subsidio familiar se incorpora al régimen de Seguros Sociales y en el plazo de un año más de 2,5 millones de familias con 4 millones de niños se benefician con esta disposición (2).

Francia presenta una característica interesante, la de las Cajas de Compensación. En ese país tenemos ejemplos excelentes de la organización privada de dichas Cajas, fundadas con características definidas por Romanet, en 1917, quien se inspiró en la encíclica del Pontífice León XIII, la "Rerum novarum". En el año 1932 se declara por ley nacional el pago obligatorio del salario familiar en todas las actividades; se obliga a los patronos a afiliarse a las citadas Cajas. El Ministerio del Trabajo determina la asignación que corresponde por niño. Las Cajas recaudan, administran y reparten los subsidios. La financiación corresponde exclusivamente a los empresarios y el pago de las alocaciones se hace en dos formas: a) La Caja paga a todos los obreros de los establecimientos adheridos y los patronos pagan a la Caja directamente. b) Cada patrono paga directamente a su personal, la Caja fija lo que debe abonar y controla el pago (3).

En España se establece en 1938 un Seguro que contempla el salario familiar. Existen Cajas de Compensación; aportan patronos y obreros y patronos solamente. Hay Cajas para cada rama de activi-

---

(2) *La Seguridad Social en Gran Bretaña*. Publicación de la Embajada de Gran Bretaña (1940).

(3) Fernández Pousa Modesto: *El salario familiar* (Rosario, 1940).

dad, las cuotas no son parejas y se fijan por sectores. En la reglamentación de la citada ley se fijan escalas determinando la remuneración mensual según el número de hijos, aquéllas se incrementan a medida que éstos aumentan, diferencias que al principio de la tabla son de tan sólo 25 pesetas entre composiciones familiares correlativas, ascienden a 200 al llegar al décimosegundo hijo.

Uruguay. En este país existen también Cajas de Compensación por gremios administradas por un Consejo Honorario compuesto por patronos, obreros y representantes del Poder Ejecutivo. Sus recursos los constituyen aportes patronales y obreros, contribuyen tanto los trabajadores solteros como los casados.

Polonia. Existe allí un Instituto de Seguridad Social con una dependencia denominada Fondo de Seguro Familiar. Esta abona en las fábricas un sueldo adicional que se financia con recursos provenientes de un impuesto a los empleadores y una contribución del Gobierno. El salario familiar se paga por hijos menores de dieciséis años hasta veinticuatro años, si ellos siguen estudios. Contempla el caso de hijos incapacitados. Las remuneraciones son de 650 zlotys mensuales; por dos hijos excede del doble y es de 1.450 zlotys.

En Austria, el 16 de diciembre de 1949 se sancionó una ley llamada de Ayuda para los Niños, en virtud de la cual los trabajadores reciben del Estado o de la industria privada 37 schellings por cada hijo.

Finlandia, Bélgica, Holanda, Australia y otros países poseen también leyes relativas a asignaciones familiares, las que estamos traduciendo, y que, como las que en forma rápida y sucinta se han mencionado, se habrán de analizar con detenimiento buscando en ellas antecedentes que aporten mayores elementos de juicio para el estudio que, a través de la tesis doctoral citada, se está realizando.

5. El salario familiar lo encontramos establecido en varias formas, algunas expuestas en párrafos precedentes: a) Implícito en un salario mínimo proporcionado al volumen de la familia o de familias tipos. b) Salario más una asignación adecuada a la composición familiar, y c) Seguro Familiar Obligatorio. Para los primeros casos se necesita la existencia de Cajas de Compensación.

El salario familiar se aplica en varias formas: por voluntad patronal, por convención entre obreros y patronos y también por dispo-

siciones legales. Entendemos que una institución de tanta importancia en el orden social-económico no puede quedar al arbitrio de las partes, corresponde que se disponga por ley de carácter nacional su implantación integral en todos los sectores de la actividad económica. Creemos que así se evitaría la selección del asalariado, pues los patronos aportarían sobre la nómina total de los salarios (de solteros y casados) y la Caja entregaría alocaiones a aquellos que por razones de familia necesitan una ayuda independiente del salario normal. Se crearía equidad en las remuneraciones, no existirían gremios o sectores favorecidos y otros sin contar con ese beneficio. Equilibraría la relación adecuada de salarios de ocupados célibes y de matrimonios con o sin hijos, en una palabra, haría proporcionadas las remuneraciones a la composición familiar de los obreros. Se realizaría un acto que habría de asegurar justicia social a través del salario. Todo esto sin entrar a referir que influiría en la solución de aspectos importantes de carácter moral que, a poco meditar, deducimos con facilidad. Por estas razones y muchas más que podrían fundarse, consideramos necesario se legisle en nuestro país haciendo obligatoria esta institución.

Fundando opinión en el rápido comentario hecho de algunas leyes extranjeras y en particular en estudios realizados por otros investigadores, como por ejemplo, Fernández Pousa y miss Rathbone, creemos en principio que algo semejante a las Cajas de Compensación puede darnos la solución. Más que Cajas, por Gremios, se estima resultaría de mayor eficacia un instituto centralizador que podría ser en nuestro país el de las Remuneraciones. Este podría recaudar, administrar y pagar los salarios.

No podemos negar a esta asignación, por muchas causas a más de las razones expuestas al comienzo de la exposición, el carácter de salario socialmente justo, tal como lo preconizaron los Pontífices León XIII y Pío XI. Por ello correspondería a la parte patronal exclusivamente el aporte para constituir los fondos necesarios con que satisfacer estos salarios. Actualmente son ellos los que los abonan y, por lo tanto, no implicaría crear un nuevo gravamen, habría que proceder tan sólo al ajuste del aporte.

## COMISION ESPECIAL

## PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER UNA TERMINOLOGÍA DE SEGURIDAD SOCIAL COMÚN A LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

1. *Procedimiento para establecer una terminología de Seguridad Social común a los países iberoamericanos*, por Eugenio Pérez Botija.
2. *Hacia una terminología en materia de Seguridad Social*, por Julio Casares.
3. *Concepto de la Seguridad Social*, por Marcos Flores.
4. *Bases para una terminología de la Seguridad Social*, por Ramón Gómez y Ricardo R. Moles.
5. *Necesidad de constituir una Comisión Permanente de Terminología*, por Miguel Fagoaga Gutiérrez Solana.
6. *Informe de don Horacio Mackinlay*.

PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER UNA TERMINO-  
LOGIA DE SEGURIDAD SOCIAL COMUN A LOS PAISES  
IBEROAMERICANOS

EUGENIO PÉREZ BOTIJA

Catedrático de Política Social y Derecho del Trabajo  
en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de  
la Universidad de Madrid.

En toda rama del humano saber se dió siempre decisiva importancia a la terminología. El propio lenguaje vulgar requiere un mínimo de rigor en la sinonimia para ser preciso y exacto, en cuanto medio de transmisión del pensamiento o del sentimiento.

Mas esa precisión, al par que exactitud de los vocablos, alcanza mayor grado de necesidad y de densidad en la esfera legal y científica. En éstas, nunca puede recurrirse a las metáforas, si no es a efectos didácticos o vulgarizadores. El lenguaje del derecho, como el de la economía y el de las ciencias en general ha de ser siempre el mismo. Mejor dicho, cada vez más sintético, más denso, más simbólico. Incluso para algunos reside el grado de perfección en el mayor poder de representación o descriptividad de un solo vocablo. En ocasiones, ni siquiera un vocablo. Basta una simple letra, unos números o una sigla para comunicar un haz apretado de datos e ideas.

Con acierto resume Julio Stenzel en su *Filosofía del lenguaje* el proceso de las terminologías, que siempre nos ponen de manifiesto los fenómenos en una videncia determinada. Y desde Leibnitz han tendido las ciencias exactas a hacerse un "lenguaje de fórmulas", testimoniando así la extraordinaria importancia de la designación. Las demás ciencias naturales "describen" sus objetos en una determinada terminología interlingüística, es decir, grecolatina. Otras, cual la Filosofía y aún más la Sociología, luchan denodadamente para crearse una terminología inequívoca. Recuérdase también cómo en fecunda lucha con el lenguaje se han constituido los medios de conocimiento lógico formales. Ya Aristóteles estableció una "diferenciación rigurosa entre las formas semánticas y las lógicas a ellas paralelas, los significados de las palabras y el concepto definido entre la frase lingüística y el juicio, la persuasión producida por el discurs-

so conexo y la convicción que se basa en silogismos concluyentes y se atiene a la verdad. Mientras la palabra, precisamente en virtud de su capacidad de conversión y de su ambigüedad, sólo en determinadas conexiones inequívocamente restringida, hace posible el lenguaje, el concepto, por la definición, le *fija* una "delimitación" a este fluir del significado que completa la frase, reduciendo "un sentido a expresión dotada de unidad". Pero la ciencia no puede utilizar frases, sino a lo sumo definiciones y conceptos, contruídos con palabras, a las que se ha desalojado previamente de todo significado perturbador. Y así, aquel filósofo del lenguaje recuerda la teoría de Humboldt, de que la exteriorización del pensamiento y de los datos científicos tiende a la "aniquilación" de la lengua. Aniquilación, petrificación del verbo, frases graves, que acaso nos dejen llenos de estupor, mas no por ello dispuestos a quedar totalmente resignados. Pensemos que en esencia esa esterilización o, mejor, asepsia de las palabras, esa especie de momificación del idioma, puede ser de todo punto indispensable para la ciencia. Si Marañón nos representa el tópic como la idea que llega a su climaterio, siguiendo una idea transbiológica y médica, diríamos que el tecnicismo es una palabra inerte a la que hemos practicado la autopsia. A veces, al inventar el concepto, no cargamos de sentido un vocablo, sino antes bien lo disecamos para utilizar su exterior y aun llegamos a reducirlo de tamaño, como esos hechiceros, hábiles artesanos taxidermistas, que son capaces de lograr los rostros abreviados que nos asombran en museos de antropología contemporánea o de civilizaciones precolombinas. En efecto, muchas palabras se subsumen en la inicial o se injertan con otras en un simple símbolo.

Nosotros creemos que esta reducción o compresión de lenguaje obedece a razones de comodidad. A exigencias de espacio, como el microfilm. Nos resistimos a aceptar, como ha dicho Lundberg en su *Técnica de la investigación social* (precisamente en el capítulo dedicado a terminología), que la estructura de la idea que los hombres de ciencia deben comunicar sea tan compleja que no pueda concertarse en una "sucesión de estímulos acústicos y que, por consiguiente, haya de consistir cada vez más en símbolos gráficos".

En 1938 se constituyó un comité de integración conceptual en la Sociedad Americana de Sociología. El profesor Eubank propuso cuatro pruebas, a modo de recetario o programa de oposiciones para que

una palabra adquiriese el rango o calidad de verdadero concepto científico. Esas cuatro pruebas eran las siguientes:

1.<sup>a</sup> Si es el término bastante preciso. Si lleva consigo una significación exacta y concluyente. 2.<sup>a</sup> Si encierra solamente una idea final. 3.<sup>a</sup> Si es perfectamente general; es decir, empléase siempre en el mismo sentido, en cualquier lugar que se use. 4.<sup>a</sup> Si es fundamental a su disciplina específica y, por tanto, es esencial para la interpretación que debe comprender. Lundberg considera algo subjetivo algunos de estos criterios de discriminación y, en consecuencia, propone que para la selección de los términos se exijan estos otros cuatro requisitos: adecuación, claridad, mensurabilidad, comparabilidad.

En cierto modo, estas técnicas de que se valen los modernos sociómetras para escoger vocablos representativos de las situaciones sociales que tabulan, pueden sernos muy útiles a los efectos de la terminología jurídico-social. No olvidemos que los Seguros Sociales han de valerse de tecnicismos que están a caballo de los léxicos estrictamente forenses y de otros más afines a la Sociología, que empieza ahora a formarse. Mas no tendría sentido y sería peligroso en extremo que el especialista de tales materias tratara de sobrepasar, por ignorancia, tecnicismos ya consagrados y depurados por los juristas. El calor popular, la sanción democrática de los vocablos que van integrando el dinámico derecho laboral, lo mismo que la política social y los Seguros Sociales, no constituyen argumento bastante para arrojar por la borda rígidos conceptos del Derecho, como tampoco debiera observarse un servil acatamiento a la terminología legal que llegue hasta prescindir de términos de la economía o de la medicina, imprescindibles hoy en las llamadas por antonomasia leyes sociales.

La terminología jurídica adquirió ya desde los romanos ese grado de estabilidad, calidad léxica y especialización, que, según Casares, en su *Introducción a la Lexicografía*, constituyen requisitos indispensables para la admisión de tecnicismos. Ciertamente que en algunos casos pudiera suceder que algunas de las reiteradas expresiones legales no ofrezcan el rigor semántico y conceptual necesarios y que incluso tengan significados científicos harto convencionales o en exceso paradójicos para la acepción popular. No podemos negar que, en efecto, algunos tecnicismos legales puedan tener sus defectos; pero también hay motivos para sospechar que, asimismo, ciertos símbolos y neologismos que pretenden reemplazar aquéllos, pueden adolecer de

parejas imputaciones y, en cambio, no ostentaran la historia o tradición de viejos conceptos. Si éstos no sirven, no es preciso buscar otros que puedan perturbar los significados. El modernismo verbal, sólo por afán de novedad, es una especie de "boomerang" que se vuelve contra los propios que lo lanzan. No siempre hay que recurrir a descoyuntar o a dislocar el lenguaje, como proponía Unamuno.

No pedimos con ello, repetimos, el sacrificio de inevitables neologismos económicos o sociológicos, en aras de la perdurabilidad de tecnicismos jurídicos más aptos para formar un osario que un diccionario. Pero el lenguaje de las leyes también se renueva, aunque no siempre con acierto; así, por ejemplo, el modernismo "productor", que se acoge en nuestra Ley y Reglamento del Seguro de Enfermedad, para designar los sujetos asegurados o beneficiarios. Aun sin descender a detalles del articulado, la propia denominación de algunas leyes, como por ejemplo, la del Retiro Obrero, que no implicaba retiro, por cuanto permitía la compatibilidad de la pensión con el percibo de salario u otra renta. Dicha Ley fué sustituida por la del Subsidio de Vejez, el cual no es tal subsidio, sino más bien retiro, porque cesa de ser subsidiado el anciano si trabaja o goza de otros ingresos, y ello aunque hubiese estado asegurado cuarenta o más años y se hubieran abonado sus cuotas con estricta puntualidad.

Como puede advertirse, la legislación de Seguridad Social tiene, pues, un sentido específico y convencional. Sentido jurídico y extrajurídico a la vez. Las normas reguladoras de los Seguros habrán de conservar incólumes ambas terminologías: de un lado, los que llamaríamos tecnicismos formales, es decir, determinadores o configuradores de derechos, y de otro lado tecnicismos materiales, es decir, los que señalen las respectivas situaciones económicas, médicas, sociológicas, etc. Tanto unos como otros habrán de ser rigurosamente científicos.

Con ello tomamos partido en ese dilema, tantas veces planteado, y al que alude Pérez Serrano en su conferencia acerca del "Estilo en las leyes", preguntándose si se ha de emplear un lenguaje popular o un lenguaje de juristas. Ciertamente que las leyes, salvo raras excepciones, se hacen para el pueblo, para que el común de los ciudadanos las viva y las cumpla. Los altivos Códigos o las modestas ordenanzas no son mera arcilla para sutilezas de letrados ni simples pretextos para que algunos funcionarios nos impongan sanciones patrimoniales por

su incumplimiento. Sino que sus mandamientos estén enderezados a resolver relaciones interindividuales o a establecer nexos entre la administración y los administrados. En todo caso, deben estar al alcance del vulgo. Pero ello puede lograrse sin detrimento de tecnicismos, que incluso puede divulgar la propia norma dando al modo de las anglosajonas una definición o interpretación auténtica de los conceptos clave. Con ello se facilitarí la aplicación o interpretación. La hermenéutica podrá proclamar insuficiente esta interpretación auténtica y no se parará en la acepción literal o gramatical. Habrá que recurrir a la exégesis lógico-formal, a los criterios históricos o sistemáticos de la *mens legis*, *mens legislatoris*, datos legislativos, etc. ¡Mas cuando un precepto se encuentra bien redactado, cuántas dificultades no se orillan de antemano!

Y si ello es importante para la ordenación práctica de una comunidad dada, el rigor y la precisión de los vocablos que el legislador emplea, también son indispensables a quienes estudian la ley, tanto a efectos de reelaboración dogmático-doctrinal aislada, como para hacer un examen comparativo con otros ordenamientos del interior y del exterior. Pensemos, por ejemplo, en que nuestra Ley de Accidentes del Trabajo en la Industria de 1932 empleó un vocablo en sentido distinto del que lo utiliza la Ley de Accidentes del Trabajo en la Agricultura de 1931 o la Ley de Subsidio Familiar de 1938 o la del Seguro de Enfermedad de 1942. Ya no habrá sólo variedad legislativa en materia de Seguridad Social, sino algo más grave, que hará imposible un tratamiento sistemático o de concordancia de esas cuatro leyes entre sí o con otras similares.

Lo propio sucede si comparamos conceptos de las mismas con otros análogos de leyes que rigen en países de habla española, países que escriben sus textos en castellano, a veces incluso en un castellano más castizo y puro que el de la madre Patria, pero con sinonimia distinta, es decir, valiéndose de voces diversas para denominar situaciones idénticas.

Tan idénticas que, algunos casos, resultaría curioso en extremo comprobar, a través del examen comparativo de los correspondientes ordenamientos, cómo sería casi más fácil acometer la inmensa tarea de la unidad legislativa que conseguir un mínimo de uniformidad terminológica. Sin embargo, ésta nos parece previa a la anterior. Es decir, para unificar los Seguros Sociales en un país dado o para

alcanzar un mínimo de uniformidad normativa y para facilitar la homogeneidad de ordenamientos en los distintos países, según propugnan las directrices de la Política Social Internacional (Convenios Internacionales de Trabajo, Tratados bilaterales, Tratados de zona, etc.), parece aconsejable empezar por fijar aquella unidad y seguridad en terminología.

Para ello nos hemos congregado aquí, y nosotros acudimos solícitos a aportar nuestra modestísima contribución, la cual, como veréis hasta ahora, sólo se limita a hacer propaganda de la mercancía, encarecer la importancia del tema y hasta, presuntuosamente, señalar su prioridad sobre otros. Mas aunque así sea, lo hacemos sinceramente. Porque, en verdad, creemos que para que la Seguridad Social se regule con precisión y sus instituciones se puedan aplicar indistintamente según el régimen de las diversas legislaciones nacionales, es necesario depurar y revisar conceptos, seleccionar vocablos que los designan, establecer equivalencias, reunir en un verdadero diccionario de sinónimos las voces o tecnicismos más comúnmente empleados. A ser posible, habrá que internacionalizar algunos términos; otras veces será menester complicar los particularismos profesionales con particularismos geográficos, pero quizá algún día, y después de meticulosos trabajos que exigirán la coligación o acción conjunta de especialistas de todos los países, se podrán sentar las bases para una simplificación de aquella terminología.

Y la primera cuestión que habrá que suscitar y procurar resolver urgentemente es el concepto mismo del binomio que da título al propio Congreso; es decir, si Seguridad Social ha de entenderse únicamente en el sentido legal que se emplea por algunos textos de derecho positivo o en el doctrinal que refieren diversos autores y tratadistas. Si se la equipara a Previsión Social o se entiende en un sentido más amplio o más restringido. Si ciertas instituciones de previsión entran o no en su ámbito; así como si determinadas actividades de la Administración pública o de los administrados, que se encaminan más o menos directamente a la consecución de cierto grado de Seguridad Social, caben o no en una acepción restringida de la misma.

El ponente, que tiene la honra de dirigiros la palabra, no se considera autorizado para formular por anticipado indicaciones concretas y razonadas en este sentido. Entiende, antes bien, que ello ha de

ser fruto de las deliberaciones del Congreso. A tal propósito somete a las mismas las diez siguientes conclusiones:

1.<sup>a</sup> Conveniencia de determinar el concepto de Seguridad Social para fijar los límites de tareas lexicográficas del Congreso, señalando si por tal se entiende única y exclusivamente la serie de Seguros Sociales de los países iberoamericanos o si también deben comprenderse otras instituciones, cual el ahorro, la sanidad pública en algunas de sus esferas (medicina preventiva, asistencia sanitaria gratuita, lucha antituberculosa, etc.), así como la Beneficencia o Auxilio Social.

2.<sup>a</sup> De ser aceptado el criterio restrictivo, estimamos no debiera prescindirse totalmente de las otras facetas, sino que de una manera gradual, es decir, por etapas sistemáticas escalonadas, se estudien también aquellas otras esferas con sus correspondientes equivalentes tecnicismos.

3.<sup>a</sup> Conveniencia de determinar concretamente los Seguros porque se haya de comenzar. Proponemos los de accidentes, enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, subsidio familiar y paro. En los de accidentes, consideramos incluido el de enfermedades profesionales.

4.<sup>a</sup> El método de trabajo para el logro de aquella terminología parece deberá fundarse en la redacción de papeletas, a ser posible de un formato único y con los datos que se acuerden, que recojan todos y cada uno de las distintas voces o tecnicismos.

5.<sup>a</sup> La confección de papeletas se referirá inicialmente a las voces técnicas o definiciones manejadas por las leyes de los respectivos países, indicando título de la Ley, Decreto, Reglamento u Orden, fecha de promulgación y número del artículo o artículos donde aparezca el tecnicismo. En los casos en que se estime oportuno se podrán consignar también las correspondientes referencias o concordancias con otras fichas.

6.<sup>a</sup> Se llevará a cabo una escrupulosa selección de sinónimos en un doble sentido, nacional e internacional; es decir, determinando qué vocablos ofrecen el mismo significado en las distintas leyes de un país y cuáles son los similares en la terminología comparada.

7.<sup>a</sup> Revisión ulterior de la sinonimia resultante de las distintas legislaciones, requiriendo, en su caso, los asesoramientos de personalidades o Centros especializados, tanto en derecho, economía, medicina, etc., como en lingüística, a fin de ver si es posible llegar,

previa deliberación en Congresos sucesivos, a una terminología uniforme.

8.<sup>a</sup> Recomendar en su día, y una vez cubiertos aquellos estadios previos, el empleo de los términos internacionales aprobados, tanto para documentos internacionales como para textos legales de los diversos países de habla española o portuguesa.

9.<sup>a</sup> Evitar que al reproducir textos de dichos países introduzcan los recopiladores variaciones terminológicas de ninguna especie, y si se hiciera, como consecuencia de lo propuesto en la conclusión anterior, se haga constar así en cada caso.

10. Mantener estrecho contacto una Ponencia de este Congreso con el Comité Permanente Internacional de Seguridad Social, el cual tiene asignados también análogos propósitos en lo que a terminología se refiere.

HACIA UNA TERMINOLOGIA EN MATERIA DE  
SEGURIDAD SOCIAL

JULIO CASARES

Cuando el ilustre Presidente de la Comisión Organizadora de este Congreso, mi querido amigo el señor Jordana de Pozas, me hizo el honor de invitarme a que os dirigiera la palabra, no pude menos de sentir extrañeza, ya que, entre las muchas cosas que ignoro, están las que vais a tratar aquí. Me vi por un momento haciendo el triste papel de gallina en corral ajeno en esta reunión que congrega a los más calificados especialistas en materia de Seguros Sociales.

Mi extrañeza se disipó algún tanto cuando supe que habíais incluido en vuestro programa el estudio y, a ser posible, la unificación de la copiosa terminología que ha sido necesario crear al servicio de una técnica todavía joven, pero que cada día toma mayores vuelos a medida que lo social va convirtiéndose en preocupación básica de todas las naciones que se asientan sobre fundamentos cristianos.

Esto de prestar especial atención a la terminología, ya podía ser, cuando menos, pretexto para la intervención de un lexicógrafo, y, por lo que a mí se refiere, me daba la medida de la seriedad y honradez con que habéis planeado vuestros trabajos. Porque no puede haber debates ordenados y fructuosos si antes no se llega a un acuerdo acerca del valor inequívoco de los términos que han de estar constantemente sobre el tapete, ya que hasta en el tapete verde se exige de los jugadores el exacto conocimiento del valor relativo de cada naípe y de sus combinaciones previsibles. Los propios lingüísticos, que por estar siempre manejando, sopesando y analizando las palabras como materia inmediata de su investigación, no deberían nunca emplearlas sino como signos unívocos, han tenido que constituir para sus Congresos una Comisión Permanente de Terminología, a fin de evitar el confusionismo que resulta cuando se discute con palabras ambiguas.

Así, pues, aplaudiendo vuestro propósito y poniendo a vuestro servicio mi escaso saber, he aceptado el honroso encargo de pronun-

ciar unas breves palabras, que serán algo así como el prólogo de las metódicas ponencias constructivas que someterá a vuestro examen la Comisión de Terminología del Congreso.

Y estas palabras serán, en primer término, para precaveros del riesgo que podrías correr al concebir esperanzas demasiado ambiciosas en cuanto al logro de una terminología unificada valedera en todos los climas hispánicos. Casos habrá en que acertéis a definir un concepto en forma generalmente aceptable; pero no faltará ocasión en que aparezca irreducible la disparidad de los términos destinados a expresar una misma idea o la diversidad de las ideas representadas por un mismo vocablo. Ello es consecuencia inevitable de la desproporción existente entre el limitado caudal de los signos verbales y la enorme cantidad de nociones que buscan expresión en el lenguaje. De aquí nace la polisemia, es decir, la pruralidad de acepciones de casi todos los vocablos que empleamos.

La misma denominación de vuestro Congreso, tan adecuada a su finalidad desde vuestro punto de vista, resulta ya anfibológica fuera de este recinto, puesto que la *Seguridad Social* puede sugerir cosa tan ajena a vuestro propósito, como el mantenimiento del orden público, para lo que existe en muchos países un organismo llamado Dirección de *Seguridad*, y que nada tiene que ver con los Seguros. Y así como aquí tropezamos con el inconveniente de la pluralidad de acepciones, hallaremos otro no menos grave en la multiplicidad de signos verbales que se disputan la representación de un mismo concepto en una lucha cuyo resultado no siempre coincide en todas las regiones de una comunidad lingüística. Por razones sutiles y a menudo completamente extrañas a la evolución normal del lenguaje, hay entre las palabras rivales unas que llegan a gozar de favor en cierto país, mientras caen en desgracia apenas traspasadas las fronteras.

Se os presentarán, pues, no pocos trances en que no será fácil el acuerdo para que una determinada realidad reciba en todas partes igual nombre; y aunque mucho cabe esperar de la mutua condescendencia que se supone en quienes han de aunar sus esfuerzos movidos por un interés superior, hay que prever, no obstante, discrepancias irreducibles, sin desanimarse por ello, pues siempre será posible una solución de concordia mediante el sistema de equivalencias a que aludiremos después.

El concepto de *asegurado*, por ejemplo, puede tomarse, por lo menos en el habla usual, en varios sentidos. El patrono que corre el riesgo de tener que satisfacer las prestaciones, a veces sumamente onerosas, que habría de percibir un empleado suyo en caso de accidente, se asegura contra ese riesgo y resulta, por tanto, un *asegurado* respecto de la compañía aseguradora; pero, al mismo tiempo, ese empleado, que habría de verse protegido por el seguro que contrató el patrono, es también un *asegurado*. Conviene, pues, delimitar ambos conceptos, y una vez definidos con la precisión necesaria reservar para cada uno de ellos una denominación específica.

En el Diccionario de la Academia se lee a este propósito que *beneficiario* es "la persona a quien beneficia un contrato de Seguro", y esto, en el ejemplo anterior, tanto puede aplicarse al patrono como a su empleado, puesto que ambos se benefician a su manera.

Supongamos que se da un paso más en el camino de la precisión y se concreta que *beneficiario* es tan sólo el que directamente ha de gozar de las prestaciones a que se obligó el asegurador. Esta fórmula, improvisada aquí por un profano, pero sustituida luego por la que perfilen los técnicos, serviría para identificar a uno de los sujetos del Seguro y evitaría ulteriores confusiones. Ahora bien: podría suceder que ese sujeto hubiese recibido otro nombre en la legislación de cierto país y que éste no creyese factible modificarlo. En este caso, después de la definición de *beneficiario*, se añadiría la denominación equivalente adoptada por el país de que se trate. Estoy seguro de que más de una vez os será útil tener a mano este recurso de las equivalencias.

Una enseñanza deducida de muchos años de trabajo lexicográfico, aconseja que, cuando se haya de elegir entre varios vocablos más o menos sinónimos—la sinonimia exacta constituye una rarísima excepción—, se opte por el más comprensivo y por el que estilísticamente sea más neutro. Entre *trabajador*, *productor*, *obrero* y *operario*, por ejemplo, no cabe duda de que el término de mayor comprensión es *trabajador*, pues todos los nombrados de otro modo son ciertamente trabajadores. El *operario* se considera algo más elevado en la escala social que el simple *obrero*, lo que ya envuelve un matiz estilístico afectivo, como cuando por tolerancia o por estímulo se llama a ciertos obreros manuales *artesanos* o *artistas*.

El *plus*, tan empleado en la legislación española, es un término

estilísticamente neutro, que contrasta con el de *gratificación*, difundido para el mismo concepto en otros países; pero la gratificación suena a cosa concedida graciosamente, por lo cual se acerca demasiado a la *propina*, y sabido es que en épocas de halago demagógico fué suprimida ésta por el legislador como algo atentatorio a la dignidad de los trabajadores, los cuales, a su vez, para no parecer menos dignos, colocaban en sus lugares de servicio un cartelito con el rótulo "No se admiten propinas", sin perjuicio de aceptarlas discretamente cuando llegaba la ocasión y servir con mayor esmero a los que no hacían caso del cartel. El *sobresueldo* supone un sueldo al que se añade algo, pero cuando la remuneración incrementada no es un sueldo, sino un salario, jornal u otra retribución, el término *sobresueldo* ya deja de ser adecuado.

Y ahora unas breves observaciones relacionadas con los neologismos y barbarismos. No hay que olvidar que el lenguaje científico y técnico tiene necesidades que no siente la lengua literaria. Esta se limita a dar expresión a nociones, sentimientos y vivencias que siempre fueron patrimonio del hombre y que, en los idiomas de larga tradición y elevada cultura, hallaron ya ocasión de exteriorizarse en multitud de fórmulas vernáculas, sin acudir, salvo en contadas excepciones, a préstamos exóticos, naturalizados después a fuerza de uso. El lenguaje científico, por el contrario, tropieza a cada caso con ideas, descubrimientos y hechos nuevos, que por serlo no podían tener otro nombre castizo.

Esta insuficiencia se suele remediar de varios modos, no todos ellos igualmente plausibles. El primero consiste en ampliar el significado de un vocablo existente, incorporándole la acepción específica que interesa. Ya en tiempo de los conquistadores de América se llamaban *beneficiarios* a los encomenderos que obtenían un repartimiento especial llamado "beneficio", por lo cual la Academia, al recoger en 1939 la acepción técnica que antes hemos citado, se limitó a enriquecer con un nuevo sentido un vocablo patrimonial. Lo mismo sucedió con *asegurador*, al que se dió entrada en el léxico en 1947.

Otro procedimiento más usado es el de formar voces nuevas por derivación o composición, partiendo de palabras corrientes; verbi-gracia: *obligatoriedad*, voz admitida en 1947, y *reaseguro*, sancionado en 1925. En igual caso estaría el derivado *empleador*, término que, por ser más comprensivo que otros sinónimos, va ganando el

favor de los tratadistas, porque, si bien todo *empresario*, *patrón* o *patrono* es ciertamente empleador, no sucede lo mismo a la inversa. *Empresario* sugiere inevitablemente el concepto de Empresa, y es difícil representarse como tal a un individuo que, sin actividades industriales o lucrativas, contrata a otro para su servicio, como en el caso del dueño de un coche que asegura contra ciertos riesgos a su mecánico. Nada importa que en la adopción del vocablo *empleador* haya influido el *employer* inglés, puesto que el neologismo castellano se ajusta exactamente al modelo de innumerables derivados de igual clase. *Patrono* conserva todavía cierto matiz afectivo que implica protección, amparo y tutela, actitudes que, a juicio de los trabajadores, no siempre están patentes en la realidad.

Cuando convenga seguir este camino del neologismo, hay que tomarse alguna libertad y no sentirse demasiado cohibido por la falta de sanción académica, puesto que ningún vocablo moderno la tuvo antes de entrar en el torrente circulatorio de la lengua y lograr con el tiempo la difusión y arraigo indispensables para reclamar un lugar en el Diccionario. Bastará cerciorarse de que el neologismo es indispensable por no existir vocablo castizo que lo pueda sustituir; atender a que por su forma o sonoridad no esté en pugna con el genio de nuestra lengua y evitar hibridismos absurdos cuando se combinan elementos del latín o del griego, sea entre sí, sea con elementos romances, para formar compuestos. En este aspecto no podríamos recomendar como modelo el engendro *autolesionismo*, puesto en circulación, al parecer, por un tratadista italiano. Es preferible, cuando no hay posibilidad, acierto o fortuna para forjar una expresión satisfactoria, contentarse con el rodeo, que muchas veces resulta inevitable, como en el caso de la *huelga de brazos caídos*, concepto que difícilmente podría condensarse en un solo vocablo, a no ser en la lengua alemana, donde abundan los conglomerados de varios sustantivos, como *Eisenbahnfahrpreis*, que nosotros hemos de traducir con siete palabras: "Precio del viaje en camino de hierro."

Y para poner fin a estas divagaciones deshilvanadas, diremos algo de los barbarismos o, si se prefiere un término menos sujeto a interpretaciones peyorativas, de los extranjerismos. Estos han sido siempre, y siguen siendo, una de las fuentes aprovechadas por todos los idiomas para enriquecer su caudal, en virtud de un fenómeno de ósmosis en cuya dirección influye la mayor o menor densidad de

la cultura y del poderío político a cada lado de una frontera lingüística. Así, en el Siglo de Oro, eran muchos los hispanismos que pasaban al francés, mientras que en los siglos siguientes eran los galicismos los que se filtraban en nuestra lengua.

En vuestra técnica del Seguro habéis tomado del francés la *côtisation* para significar "aporte", "aportación" o "cuota", extranjerismo del que pudiera haberse prescindido. En cambio era inevitable el vocablo *sabotaje*, que ha pasado también al inglés, al italiano y a otras lenguas como expresión de una triste realidad que no podría nombrarse de otro modo.

Pienso que estos ejemplos, mejor que una larga disquisición, os convencerán de que el barbarismo no es condenable *per se*. Puede serlo en algunas ocasiones, pero en otras es una valiosa adquisición a la que no se debe renunciar por mero escrúpulo de ortodoxia purista. Así lo entendió la Academia en su día incluyendo en el Diccionario *sabotaje* y *sabotear*.

No traigo aquí la representación de la Academia, y hablo por tanto a título personal; pero los datos que acabo de exponeros son la prueba fehaciente de que obran por ignorancia o por malicia quienes atribuyen a esa institución un espíritu estrecho, siempre reacio al reconocimiento de las realidades lingüísticas que responden a la necesidad de buscar expresión para hechos, conceptos o métodos nuevos que se incorporan incesantemente a la vida espiritual y material de los pueblos hispánicos. Lo cierto es, por el contrario, que la Academia se preocupa de estudiar esas realidades y de enriquecer con ellas su léxico, aunque a veces parezca retrasada en espera de poder distinguir lo que tiene fundamento y vitalidad para perdurar y lo que sólo es fruto de modas o caprichos pasajeros. Por eso estoy seguro de que el día, todavía lejano, en que deis cima al penoso esfuerzo de recoger, contrastar y definir los tecnicismos indispensables en vuestro ámbito, la Academia sabrá apreciar vuestro trabajo como una colaboración valiosísima para poner a punto y completar la terminología del Seguro Social que figura en el Diccionario.

Dicho esto, sólo me queda dar las gracias a la Comisión Organizadora del Congreso por haberme dispensado el honor de asociarme a vuestros importantes trabajos, y agradecerlos a vosotros, ilustres congresistas, la atención y benevolencia con que habéis escuchado mis modestas palabras.

# CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

MARCOS FLORES

Nos trae preocupados el sentido de esta expresión de Seguridad Social, que irrumpe en el vocabulario técnico con extraordinario ímpetu a partir de 1935, llegando a reemplazar otras denominaciones que tenían un bien ganado prestigio. Tengo personalmente alguna responsabilidad en la incorporación de este vocablo a nuestra lengua castellana. Cuando se publicó la *Social Security Act* hice personalmente una información acerca de ella en la revista que dirigí desde 1934, y, frente al problema de traducir el nombre de la Ley, opté por adoptar el de "Ley de Seguridad Social", porque me parecía más fiel expresión del texto original. Este nombre fué de inmediato objeto de una captación masiva, y al poco tiempo vimos que servía para titular obras, escritos y reuniones. Sin embargo, esta *Social Security Act* no tenía nada nuevo respecto al contenido tradicional de lo que siempre se llamó previsión social. Sabemos todos que lo único que disponía esta Ley era el establecimiento de un Seguro de cesantía y de un Seguro de vejez, ambas cosas en forma de Seguro Social, y un servicio de pensiones no contributivas para los ancianos, madres y ciegos carentes de recursos; es decir, lo que siempre llamamos asistencia social, el todo: Previsión Social.

Pocos años más tarde, en 1942, se celebraba en Santiago de Chile, capital de mi patria, una reunión internacional, la primera de todos los Estados americanos, para ocuparse de estas materias. El decreto del Gobierno chileno, por el cual se nombraba una Comisión para organizar este certamen, que tiene el número 954 y es del año 1941, habló siempre de un Congreso Iberoamericano de Previsión Social. Su temario era el siguiente:

Aplicación del Seguro Social a los trabajadores agrícolas, independientes y domésticos.

Eficacia y economía de las prestaciones médicas y farmacéuticas del Seguro de Enfermedad.

Financiamiento de las pensiones de invalidez.

La protección de la salud a través del Seguro Social.

Continuidad de la previsión.

Orientación del Seguro de Accidentes, etc.

Todos los anteriores temas caen dentro del ámbito de lo que siempre se llamó Previsión Social; pero he aquí que se produce una curiosa paradoja. En marcha ya este Congreso, se resolvió cambiarle el nombre y se le llamó Conferencia Internacional de Seguridad Social, conservando, sin embargo, el mismo temario.

Frente a esta extraña circunstancia, frente a este insólito hecho, cabe preguntarse: ¿Son sinónimas las expresiones de Previsión Social y de Seguridad Social? ¿Significan lo mismo y designan la misma cosa? Que no significan lo mismo es evidente para quien conozca el sentido de las palabras "previsión" y "seguridad"; pero sin significar lo mismo, podrían referirse a la misma cosa, de la misma manera que yo, por ejemplo, me llamo Marco Flores y puede hablarse de mí diciendo que soy el Delegado chileno que en este momento hace uso de la palabra; dos designaciones con significación distinta, pero que aluden a un mismo sujeto. A mi entender, las expresiones "Previsión Social" y "Seguridad Social" no sólo son dos nombres con significados distintos, sino que, además, son dos nombres de dos cosas distintas. ¿Cómo ha ocurrido que, tratándose de la misma materia, un nombre venido del extranjero haya podido suplantar con tanta fuerza nuestra denominación castiza? Hay a mi entender una situación psicológica representativa de la época que vivimos, que ha operado este mecanismo y que hará que la expresión "Seguridad Social" no pueda ya desarraigarse de nuestro lenguaje. Es que nuestra época está ansiosa de seguridad, porque ha sufrido demasiado la inseguridad, en contraste con la época gloriosa de Colón y Magallanes, en que el ansia era de aventura y de riesgo, y este ansia de aventura y de riesgo supo hacer crecer el mundo.

No voy a detenerme a examinar el concepto de Previsión Social. Voy a dar por sentado que todos los oyentes tienen una representación exacta de este concepto porque responde a una realidad existente. Voy a referirme, por lo tanto, sólo al concepto de Seguridad Social en un intento de buscar para él una definición. La dificultad

de encontrar esta definición radica en el hecho sustantivo de que la Seguridad Social no existe, no existe como hecho, sino sólo como un propósito, como una intención, como una aspiración, como un deseo. El camino más seguro para conseguir tal definición es, con todo, atenerse exclusivamente a lo dado, y lo dado en la especie es lo que está subyacente en los objetos que ostentan el nombre de Seguridad Social, y en primer término, la famosa *Social Security Act*, de donde nos viene el nombre. Esta ley surgió en 1935 como respuesta a la crisis económica de la cuarta década que tuvo su epicentro en los Estados Unidos de Norteamérica, donde el índice de ocupación bajó al 76,9 por 100; el de los salarios pagados, al 55 por 100, y el de la producción, al 62 por 100, amenazando de este modo en forma inminente la estabilidad del conglomerado social. Una falange innumerable de gentes en paro forzoso era el signo más irónico y mordaz al golpear, en demanda de trabajo, a las puertas de las industrias, que no podían producir para un mundo carente de muchos artículos y necesitando de mucha producción.

Luego vienen la Carta del Atlántico en 1941 y el Plan Beveridge como respuesta a las consecuencias económicas y sociales del conflicto bélico de 1939 de modo que podemos concluir, por lo pronto, diciendo que el concepto de Seguridad Social se hace presente por primera vez para significar el esfuerzo por conjurar las consecuencias económico-sociales de la crisis y de la guerra.

Viene después la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, cuya sucinta historia he relatado. Y así encontramos ya por primera vez, si no una definición formal, al menos sí una indicación de los objetivos que una política de Seguridad Social persigue.

En la declaración de principios que aprobó la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social figura en el capítulo III, letra a) lo siguiente:

“Una política de Seguridad Social de América—dice la declaración—deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y a mantenerlo en un alto nivel; a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente y a mejorar la salud, la alimentación, el vestuario, la vivienda y la educación general y profesional de los trabajadores y sus familiares.”

De acuerdo con esta enunciación de finalidades, la Seguridad So-

cial se formula como un propósito de acción sobre la convivencia en relación con las siguientes funciones vitales de la sociedad:

a) La ocupación, en primer término, respecto de la cual exige aumentar sus posibilidades y mantenerla en un alto nivel.

b) La producción, cuyo incremento con el consiguiente aumento de la renta nacional, debe perseguir igualmente una política de Seguridad Social.

c) La distribución de la riqueza que la Seguridad Social demanda que se haga en forma equitativa; y

d) La salud, la alimentación, el vestuario y la educación de los trabajadores y sus familiares, que es lucha contra la enfermedad, contra la pobreza y contra la ignorancia.

Por tanto, los elementos que deben entrar necesariamente en la definición del concepto de Seguridad Social de acuerdo con todo lo dicho antes, serían los siguientes:

El primado de lo social sobre lo individual, en cuanto la acción de una política de Seguridad Social, debe tender a preservar a la sociedad de la inseguridad en que como tal sociedad se encuentra, y no ya sólo para preservar a los individuos que la componen y que se encuentran en inferioridad económica, cual era el fin específico de la Previsión Social.

Luego, otro elemento: la actividad direccional de la economía para aumentar la producción y las posibilidades de empleo, ya que estas cosas no ocurren espontáneamente.

El afán de justicia social, en cuanto se aspira a una justa distribución de la riqueza.

La lucha contra las causas capaces de perturbar en uno u otro grado el organismo social, como la enfermedad, la mala alimentación, el vestuario y vivienda deficientes, la ignorancia e incultura. Esta lucha no se limita a conservar lo que se tiene; no significa, por tanto, estagnación, sino superación, crecimiento y progreso en forma orgánica y ordenada, lucha activa y productiva, previsión social ofensiva, como lo dijera con cabal propiedad el señor Ministro de Trabajo de España en la sección inaugural de este Congreso.

Si nos atenemos objetivamente a los únicos antecedentes disponibles para un intento de definición del concepto de Seguridad Social, y no a los personales y muy justificados deseos de cada cual, tenemos que convenir en que todos los objetivos de la Seguridad Social son

abordados por ésta desde el ángulo económico y no en todos sus aspectos, como serían la técnica, la investigación científica, la pedagogía, etc., para citar unos cuantos ejemplos, con lo cual se introduce una restricción indispensable en el ámbito de acción de la Seguridad Social. Y es indispensable, a mi entender, tal restricción, porque, de otro modo, la Seguridad Social se confundiría con la totalidad de las funciones del Estado, lo que podría estimarse una exageración y una demasía.

Con pretensión de recoger todos estos elementos, no en forma enumerativa, más sí esencial, en una fórmula sintética, a la vez lo suficientemente amplia para que quepan en ella todas las posibilidades de acción y lo estrictamente restringida para distinguirla de la función total del Estado, he formulado un proyecto de definición del concepto de Seguridad Social que he presentado a la Comisión Especial de Terminología. Dice así: "Entiéndese por Seguridad Social la organización y dirección de la convivencia económica por los Estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación del organismo social derivadas de la insatisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de su satisfacción en forma lesiva para la dignidad humana."

BASES PARA UNA TERMINOLOGÍA DE SEGURIDAD  
SOCIAL

- I.—Exposición de motivos.
- II.—Comunicación.
- III.—Fichero unificado de Previsión Social (tabla).

RAMÓN GÓMEZ y RICARDO R. MOLES

La presentación de una terminología nacional en materia de Seguridad Social implica el ordenamiento de los vocablos o términos contenidos en su régimen legal.

La unificación terminológica en la Argentina es reciente. Ella debió contemplar nuevas realizaciones que se produjeron desde el año 1943 y que extendieron el campo de aplicación, renovando al mismo tiempo viejas concepciones jurídicas.

Antes de 1943, el acervo jurídico y administrativo de la Previsión Social argentina no guardaba uniformidad y estaba sometido a la interpretación autónoma de cada organismo de previsión. Por otra parte, en la agrupación terminológica prevalecía el concepto clásico de los diccionarios y repertorios jurídicos, en donde, junto al vocablo genérico legal podía leerse el que significaba un oficio, un arte o, en otros casos, algo arbitrario que remitía generalmente a una referencia en la cual, por fin, se hallaba la verdadera clave de su aceptación.

Por tanto, no puede hablarse de métodos o sistemas clasificadores en la antigua terminología de Previsión Social, pues ella no respondía a un orden básico en materia legal.

Después de 1943 y, sobre todo, por el desarrollo de la política social inaugurada por el Gobierno nacional, se fué integrando el cuadro de la Previsión Social argentina a través de la creación de un organismo unificador y centralizador, que es el Instituto Nacional de Previsión. Sus cometidos tienden a aplicar en el orden nacional los principios modernos que orientan el desarrollo de la Seguridad Social en los países del continente.

Ahora bien; la creación y funcionamiento de dicho organismo hizo necesario ordenar la legislación, en cuya terminología variada

hacía reunir los antecedentes jurídicos o administrativos que facilitarían el uso de los diversos textos legales.

Con tal motivo se inició en el año 1945 una experiencia en materia de clasificación semántica a fin de lograr la verdadera expresión legal, jurídica y administrativa de las leyes de Previsión Social y, al mismo tiempo, excluir el uso de términos que no se ajustaban a la realidad legal. (Ver índice analítico del D. 29.176/44, pág. 27, anejo.)

Esa experiencia se cristalizó en el año 1946 en el "Fichero Bibliográfico de Previsión Social" (ver apéndice), que, mediante fichas movibles, se publicaba periódicamente en el *Boletín Mensual* del Instituto Nacional de Previsión. Ese fichero, con una terminología única y clasificada con un sistema especial basado en el principio de la decimalización bibliográfica, procuraba mantener la legislación concordada y ordenada en materia de Previsión Social; la cual, posteriormente, se complementarí­a con la concordancia y el ordenamiento de la jurisprudencia administrativa y judicial.

En ese ensayo presentamos una versión depurada de la terminología en uso en el viejo sistema de Previsión Social, que comprendía las siguientes leyes: 4.349, 10.650, 11.110, 11.575, 11.933, 9.688, 12.581 y 12.612. A ellas hemos agregado las nuevas realizaciones que presentan los decretos-leyes: 10.315/44, 14.534/44, 14.535/44, 23.682/44, 29.176/44, 29.292/44, 31.665/44, 6.495/46, 9.316/46 y 1.937/46, que fueron ratificados por la Ley 12.921.

Por consiguiente, hubo que ajustar los vocablos anteriormente en uso, para dar lugar a nuevas expresiones más relacionadas con las modernas orientaciones del Derecho Social.

La primera etapa de esa experiencia se cumplió con la publicación del "Fichero Bibliográfico de Previsión Social" en el *Boletín Mensual* más arriba mencionado. Ella demostró la necesidad de reajustar la terminología ensayada, a fin de obtener una mejor unidad clasificadora que reuniera los subgrupos afines en una verdadera expresión genérica de valor universal. Así, por ejemplo, las materias contenidas bajo el guarismo 0 en el fichero citado, son divisiones de una misma materia que figura sintetizada bajo el guarismo 1 en el nuevo "Fichero Unificado de Previsión Social" (ver tabla agregada).

Esta nueva etapa permitió fundamentalmente lo siguiente:

1.º Recopilar la documentación legal, jurídica y administrativa de Previsión Social;

- 2.° Fichar la legislación;
- 3.° Fichar la jurisprudencia administrativa y judicial;
- 4.° Fichar la legislación, interpretación y jurisprudencia comparadas, concordadas y ordenadas.

De acuerdo con esa experiencia nacional, nos permitimos presentar esta comunicación, en la cual propiciamos la conveniencia de que los países de lengua española elaboren monografías nacionales, con el objeto de uniformar su terminología de Seguridad Social.

Con esas monografías, que traducirán las experiencias de cada país, se podrá orientar un estudio exhaustivo de los vocablos o términos actualmente usados para su reunión en una tabla terminológica de Seguridad Social iberoamericana. Por esa razón, propiciamos también la creación de un comité de expertos, cuya labor podría complementarse con la comparación y concordancia de la legislación de países de otras lenguas. De esa manera será posible confeccionar una tabla definitiva de aplicación universal.

Por otra parte, señalamos la necesidad de realizar una clasificación sistemática e incorporarla a las que se utilizan para la bibliografía en general, como asimismo proceder a su extensión en los países adheridos.

## COMUNICACION

1.° Es conveniente que los países de lengua española elaboren monografías nacionales, teniendo en cuenta sus leyes de Previsión y Seguridad Social, con el objeto de lograr su respectiva unificación terminológica.

2.° Las monografías presentarán los vocablos o términos corrientemente usados en los estudios e investigaciones de cada país en su doctrina y jurisprudencia que tengan relación con la teoría, filosofía y práctica de la Seguridad Social.

3.° El conjunto de las monografías debe ser considerado por un comité de expertos (filólogos, gramáticos, historiadores, técnicos en

Seguridad Social, etc.), que tendrá a su cargo el estudio de la significación de cada vocablo o término (semántica), sus raíces etimológicas, la aceptación académica y la de uso en cada país, como asimismo su expresión histórico-social. Una vez reunidos en su sinonimia los vocablos o términos, confeccionará una tabla terminológica definitiva de la Seguridad Social en Iberoamérica.

4.° El estudio anterior se complementará mediante la comparación y la concordancia con la legislación vigente en los países de otras lenguas, a fin de ordenar una tabla definitiva de aceptación universal.

5.° Con el objeto de lograr una metódica aplicación de la tabla terminológica de Seguridad Social, es necesario llegar a una clasificación sistemática, adoptando el sistema decimal, de amplia y reconocida eficacia en las técnicas clasificatorias.

6.° Deberá propiciarse el uso de la tabla terminológica de Seguridad Social, clasificada decimalmente, solicitando la incorporación de la misma a las que se utilizan para la bibliografía en general (Dewey Decimal Classification, Classification Decimale del Institut International de Bibliographie de Bruxelles), y requiriendo a un organismo técnico de Seguridad Social de acción internacional la extensión de las mismas en los países adheridos.

## FICHERO UNIFICADO DE PREVISION SOCIAL

### T A B L A

- o EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL.—Su organización y proyecciones.
- oo *Objetivos y fines del I. N. P. S.*
- 001 Naturaleza jurídica.—Funcionamiento.—Vigencia.
- 002 Facultades.—Competencia.
- 003 Exenciones.—Franquicias.
- 004 Relaciones Poder Ejecutivo.
- 005 Vigencia.—Derogación y orden público disposiciones.
- 006 Reglamento general.
- 01 *Secciones del Instituto Nacional de Previsión Social. Regímenes independientes.*

- 010 Sección Ley 4.349.
- 011 Sección Ley 10.650.
- 012 Sección Ley 11.110 y 12.581.
- 013 Sección Ley 11.575 y 13.196.
- 014 Sección Ley 11.933.
- 015 Sección Decreto-ley 6.595/46 (Ley 12.921).
- 016 Sección Ley 9.688.
- 017 Sección Decreto-ley 31.665/44 (Ley 12.921).
- 018 Sección Decreto-ley 13.937/46 (Ley 12.921).
- 019 Otros.

#### I GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.

##### 10 *Organos directivos.*

- 101 Directorio.
- 102 Presidente.
- 103 Iniciativas y Proyectos.
- 104 Estudios e Investigaciones.

##### 11 *Organos asesores.*

- 111 Cámara Gremial.
- 112 Presidente Cámara Gremial.
- 113 Consejo Técnico.

##### 12 *Organos administrativos, judiciales y de control.*

- 121 Secretaría General.
- 122 Subsecretarías.—Divisiones.
- 123 Direcciones.
- 124 Oficinas.
- 125 Delegaciones.

##### 13 *Organos de aplicación.*

- 131 Juntas Seccionales.
- 132 Jefes Seccionales.

#### 2 RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO.—FONDOS.

##### 21 *Ingreso.—Depósito.—Movimiento.*

- 22 *Inversión.*
- 220 Generalidades.
- 221 Títulos.—Valores de renta.
- 222 Descuentos.—Préstamos.

##### 23 Destino.

##### 24 *Propiedad.*

#### 3 APORTES.—CONTRIBUCIONES.

- 31 *Personal.*
- 311 Comunes.

- 312 Primer mes de sueldo.
- 313 Diferencias de sueldo.
- 314 Devoluciones.
- 315 Reintegros.—Transferencias.

32 *Patronal.*

- 321 Comunes.
- 322 Obligatoriedad aportar (delito).
- 323 Deudas (privilegio).
- 324 Cobro.—Prescripción acciones.
- 325 Pagos.

33 *Estatal.*

4 CAMPO DE APLICACIÓN.—PERSONAS E INSTITUCIONES COMPRENDIDAS.

41 *Afiliados.*

- 411 Inclusión.—Opción.
- 412 Exclusión.
- 415 Examen médico.

42 *Afiliación.*

- 420 Generalidades.—Carácter.
- 421 Mantenimiento.
- 422 Pérdida.
- 423 Procedencia.—Improcedencia.
- 424 Anulación.

5 SERVICIOS Y SUELDOS.—SU CÓMPUTO Y COMPROBACIÓN.

51 *Comunes.*

- 511 Cómputo.—Normas.
- 512 Períodos.
- 513 Certificación y prueba.

52 *Anteriores.*

- 521 Reconocimiento.—Cómputo.—Normas.
- 522 Certificación y prueba.
- 523 Cargos.

53 *Mixtos.*

- 531 Reciprocidad reconocimiento.—Cómputo.—Normas.
- 532 Certificación y prueba.
- 533 Cargos.

54 *Militares.*

- 541 Obligatorio.
- 542 Tiempo de guerra.—Estado de sitio.—Otros.

55 *Privilegios y extraordinarios.*

- 550 Generalidades y conceptos.

- 551 Cómputo.
- 552 Compensación.
- 553 Retroactividad.
- 554 Antigüedad.
- 555 Cargo.
- 59 *Sueldos.*
- 590 Generalidades.—Definición.—Terminología.
- 591 Clasificación determinativa y cómputo otras remuneraciones.
- 592 Acumulación.
- 593 Computabilidad.
- 594 Promedio.
- 595 Certificación y prueba.

6 PRESTACIONES.—BENEFICIOS.

- 60 *Generalidades.*
- 61 *Caracteres.—Garantías.—Privilegios.*
- 62 *Régimen procesal.—Procedimiento administrativo.*
- 621 Solicitudes.—Gestiones.—Trámites.
- 622 Pruebas.
- 623 Resoluciones.—Otorgamiento.
- 624 Notificaciones.
- 63 *Haberes o montos jubilatorios.*
- 630 Generalidades.
- 631 Escala.—Fijación.
- 632 Anticipos.
- 633 Ampliación.—Reajustes.—Bonificaciones.
- 635 Acumulación. — Incompatibilidad. — Compatibilidad. — Opción. — Excepciones.
- 636 Límites.
- 637 Pago.
- 64 *Derechos y acciones.*
- 641 Nacimiento.
- 642 Prescripción.—Pérdida.
- 643 Suspensión.—Extinción.
- 644 Rehabilitación.
- 65 *Enumeración de beneficios.—Jubilaciones.*
- 651 Jubilación ordinaria íntegra.
- 652 Jubilación ordinaria anticipada o reducida.
- 653 Jubilación ordinaria privilegiada.
- 654 Jubilación extraordinaria por retiro voluntario y cesantía.
- 655 Jubilación extraordinaria por invalidez.
- 656 Retiros.
- 66 *Pensiones.*
- 660 Definición.—Concepto.—Caracteres.
- 661 Derecho.
- 662 Importe.

- 67 *Subsidios e indemnizaciones.*
- 671 Subsidios.
- 672 Indemnizaciones.
- 68 *Asistencia médico-social e higiénica.*
- 680 Generalidades.
- 681 Definición.—Caracteres.—Concepto.
- 682 Clases.
- 7 PRÉSTAMOS.
- 71 *Personales (en efectivo).*
- 710 Generalidades.
- 711 Otorgamiento.—Requisitos y condiciones.
- 712 Monto.
- 713 Plazo y amortización.
- 714 Ampliación y renovación.
- 715 Documentación.
- 716 Ejecución.
- 719 Otros.
- 72 *Hipotecarios (con garantía real).*
- 720 Generalidades.
- 721 Requisitos y condiciones.
- 722 Destino y concesión.
- 723 Del monto.
- 724 Actuaciones notariales.
- 729 Otros.
- 8 RECURSOS Y PROCEDIMIENTOS JUDICIALES.
- 81 *Revocatoria y/o apelación y/o recurso extraordinario.*
- 811 Procedencia.
- 812 Elevación de actuaciones.—Fuero.—Grado.
- 813 Carácter.—Efectos.
- 814 Asistencia letrada.
- 82 *Actuaciones administrativas y judiciales.*
- 821 Informaciones sumarias.
- 822 Pronunciamientos.
- 823 Notificaciones.—Oficios judiciales.
- 824 Poderes y atención de los juicios.
- 825 Horarios regulados en juicios.
- 826 Exención de sellados.
- 9 PENALIDADES.—RÉGIMEN PENAL.
- 91 *Infracciones.*
- 911 Comprobación y efectos.
- 912 Multas.
- 913 Arrestos.
- 914 Mora legal.
- 92 *Ejecución y apremio.*
- 921 Procedencia.
- 922 Recaudos.
- 923 Sentencia.
- 924 Efectos.

NECESIDAD DE CONSTITUIR UNA COMISION PERMA-  
NENTE DE TERMINOLOGIA

MIGUEL FAGOAGA GUTIÉRREZ-SOLANA

Lo mismo en las deliberaciones llevadas a cabo en la tercera reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Buenos Aires, que acaba de terminarse, como en los primeros cambios de impresiones realizados dentro de la Comisión Especial de Terminología de este Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, al examinar la ponencia presentada por el catedrático don Eugenio Pérez Botija, se ha hecho resaltar la importancia extraordinaria que tiene esta tarea de conseguir una terminología común a todos los países hispanoamericanos en materia de Previsión Social, Seguros Sociales, Seguridad Social, Asistencia Social, etc., etc.

Como se dice en la ponencia precitada, es necesario seleccionar vocablos, depurar y revisar conceptos, establecer equivalencias; en una palabra, formar un verdadero diccionario en el que se incluyan todas las voces y tecnicismos más comúnmente empleados, tanto en la legislación como en la doctrina y aun en el uso vulgar, referentes a estos temas de trascendental importancia en los tiempos actuales.

Es preciso, por consiguiente, reunir todo el material imprescindible al efecto recogiendo papeletas, comunicaciones, propuestas y todo aquello que sirva a esta finalidad.

La misma presentación de papeletas que responderá a un formato único y que contendrán todos los datos exigidos para la mayor exactitud de los trabajos, requiere el establecimiento de unas bases previas sobre el método y forma que habrán de coordinar esta misión.

Todo lo expuesto justifica, sin duda alguna, la necesidad de crear una Comisión Permanente, con residencia donde el Congreso lo estime más oportuno y en contacto con todas las instituciones, organismos y personalidades que puedan aportar su ayuda a esta empresa y,

a su vez, en íntima conexión con el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, que dicte las normas necesarias para un lógico y sistemático trabajo, que reúna todo el material que se produzca a este fin y que con las ponencias, encuestas, reuniones y asesoramientos que estime pertinentes pueda en su día realizar esta tarea de uniformidad terminológica.

En consecuencia, se someten al Congreso las siguientes

## CONCLUSIONES

1.ª Se constituirá una Comisión Permanente del seno del Congreso, con sede en el lugar que se determine y formada por los miembros que se elijan, que organizará los trabajos necesarios conducentes a conseguir una uniformidad terminológica en materia de Previsión Social, Seguros Sociales, Seguridad Social, Asistencia Social, etcétera, etcétera.

2.ª Esta Comisión recabará todas las ayudas posibles y todas las colaboraciones que se precisen para conseguir la mayor aportación de datos sobre vocablos, equivalentes, sinónimos, etc., etc., por medio de un modelo de papeleta que se establecerá con formato único para facilitar esta labor.

3.ª Esta Comisión mantendrá estrecho contacto con el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

4.ª El resultado final de todos estos trabajos será la publicación de un diccionario que abarque todos los vocablos concernientes a esta materia, de acuerdo con las normas y principios que se establecen.

INFORME SOLICITADO POR LA COMISION ESPECIAL  
DE TERMINOLOGIA

**D. HORACIO MACKINLAY**

Jefe de Publicaciones y Asuntos Internacionales  
del Instituto Nacional de Previsión Social de la República Argentina.

Durante las sesiones de la Comisión General de la Tercera Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se puso en evidencia la necesidad de llegar a unificar la terminología empleada en los distintos países de habla española en materia de Seguridad Social. Ello dió motivo a diversas intervenciones de los distintos delegados de los países americanos convocados, quienes poniendo de manifiesto sus opiniones respecto al problema, expresaron lo que a renglón seguido—y a título de información para los miembros de la Comisión Especial de Terminología de este Congreso—se transcribe.

Cabe advertir, que como consecuencia de las consideraciones hechas en esa oportunidad, el señor Secretario General del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, doctor Manuel de Vialdo, expresó a los integrantes de la Comisión General que el Comité Permanente había resuelto proveer a la Secretaría General de los fondos necesarios para estudiar la posibilidad de adoptar una terminología uniforme en materia de Seguridad Social, y que al respecto con la ayuda de técnicos españoles se trataría el problema conjuntamente con los expertos de Canadá y Estados Unidos para el idioma inglés, Brasil, España y los países de lengua española.

TEXTO DE LAS PARTES PERTINENTES DE LAS ACTAS DE LA COMISIÓN  
GENERAL EN LA TERCERA REUNIÓN DE LA CONFERENCIA INTER-  
AMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.

1.—*Delegado de Paraguay:*

“En cuanto al segundo punto, en reuniones anteriores de la Comisión, he tenido oportunidad de señalar que no hay un concepto claro en los distintos países sobre Seguro Social y Seguridad Social.

Hay muchos puntos en nuestras discusiones que se refieren a Asistencia Social y no a Seguro Social. A este respecto, el señor Delegado del Uruguay ha señalado muy atinadamente que esta Conferencia Interamericana es de Seguridad Social, cuyo concepto genérico es más amplio que el de Seguro Social. Y ha dicho el señor delegado que en Uruguay tienen Seguridad Social, pero no Seguros Sociales. Yo me he convencido con esta explicación.

Creo que la Conferencia Interamericana debe llegar a una terminología clara para saber qué es el Seguro Social y qué Seguridad Social. En este sentido, no estoy de acuerdo ni conmigo mismo, porque tengo conceptos que se me han dispersado. Para mí, Seguridad Social era un seguro integral, ahora son todas las prestaciones de orden social. Ya que no tenemos un concepto único, podemos adoptar la denominación Seguridad Social como un término genérico que incluya la ayuda social y el Seguro Social.”

*Delegado de Uruguay:*

“Los sistemas de Seguridad Social responden a la actividad de cada país. La Seguridad Social se organiza sobre distintos moldes e involucra el Seguro Social integral más la Asistencia Social.

Por consiguiente, para unificar el concepto, yo propondría las siguientes palabras en sustitución de “Seguros Sociales”: ... obligaciones y derechos que instituyen los sistemas de Seguridad Social.”

*Sra. Presidenta:*

“Yo me adhiero a las proposiciones de los señores delegados de incluir un término genérico que abarque todo.”

*Sr. Delegado del Brasil:*

“El concepto brasileño de Seguridad Social abarca Asistencia Social, Servicios Sociales y Seguros Sociales, de modo que me parece bien decir sistemas de Seguridad Social, pero no Seguros Sociales.”

*Sr. Delegado de Chile:*

“Yo lamento insistir en mi punto de vista y me apoyo en razones jurídicas. Estamos estudiando un sistema que está establecido en la legislación. La legislación contempla los Seguros Sociales. La Seguridad Social es una doctrina que todos tendemos a desarrollar.

Voy a pedir que se mantengan los términos “Seguros Sociales”, porque es lo que existe en mi país. Creo que podríamos consultar alguna declaración, como lo desea Argentina, pero no en este punto 39, que es específicamente jurídico en los aspectos sociales. Podría esta-

blecerse algún agregado con relación a Seguridad Social en el punto segundo.”

*Sr. Delegado de Argentina:*

“No quedaría satisfecho el señor delegado si dijéramos: sistemas tendientes a la Seguridad Social?”

*Sr. Delegado de Chile:*

“Yo diría: sistemas de Seguros tendientes a la Seguridad Social.”

*Sr. Delegado del Paraguay:*

“Voy a insistir en mi punto de vista. Debemos ponernos de acuerdo con respecto a qué se entiende por Seguro Social y por Seguridad Social, y creo que ésa es una tarea digna del conocimiento de la Secretaría General.

Si nosotros aclaramos que esta Conferencia Interamericana toma resoluciones para los regímenes de Seguros Sociales, hay países que no están incluidos porque no cuentan con la institución del Seguro Social, aunque tienen Seguridad Social. Esta Conferencia es de Seguridad Social o de Seguro Social? ¿Hay diferencia entre Seguro Social y Seguridad Social? Sí, y es fácil que lleguemos a un acuerdo.

En esta Conferencia tendremos que tomar resoluciones relativas a Seguridad Social, porque si nos referimos a los Seguros, serán resoluciones para unos países y quedarán excluidos los que, teniendo sistemas de Seguridad Social, no poseen la institución del Seguro.”

2.—*Delegado del Ecuador:*

“Este tema versa exclusiva y concretamente sobre sistemas de Seguros Sociales. Estamos confundiendo la Seguridad Social, que puede ser también Previsión Social y el Seguro Social, pero la resolución final se refiere a un aspecto determinado del Seguro Social. Las cotizaciones, sea el pago de primas, no existen sino en el Seguro Social. En la Seguridad Social y en la Previsión Social puede no haberlas, como por ejemplo, en un programa de viviendas.

El referirse a Seguridad Social en una resolución que versa sobre pago de cotizaciones quizá sea extraño al tema y, por lo mismo, estoy de acuerdo en que se adopte la expresión Seguro Social, entendido como etapa previa de la Seguridad Social integral.”

*Sr. Delegado de Venezuela:*

“Participo del concepto de que en una Conferencia de Seguridad

Social no debiéramos hablar de Seguro Social. Estoy con el alcance general de la Seguridad Social, pero entiendo que la ponencia, tal como lo ha señalado el colega del Ecuador, se refiere a métodos de Seguros.

La Seguridad Social se alimenta de contribuciones particulares, impuestos, cotizaciones y tan diversas fuentes que sería imposible determinarlas. No podemos en una reunión de carácter técnico hablar de incorporar un pensamiento que en la técnica jurídica no cabe como Seguridad Social, porque no responde a un estudio definitivo. Es necesario coordinar estas legítimas aspiraciones de llegar a una Seguridad Social, con lo que es la realidad jurídica en la materia. No tendría inconveniente en aceptar la modificación propuesta por el señor delegado de Chile, porque creo que persigue el mismo fin que nosotros, de abrir caminos a la Seguridad Social.

La proposición del señor delegado de Uruguay nos hace volver a caer en la amplitud de fuentes financieras que tiene la Seguridad Social. El Seguro Social no reúne el concepto cabal de la Seguridad Social, pero es uno de los caminos para llegar a ella.”

### 3.—*Sr. Delegado del Paraguay:*

“Una vez más deseo significar que la Secretaría General o el organismo competente de la O. I. T. debe aclararnos previamente los conceptos con que deben entenderse las expresiones “Seguridad Social”, “Seguro Social” y “Asistencia Social”. Es necesario llegar a un acuerdo entre todos los países respecto de dichos términos porque en la actualidad se los usa con distinto significado en cada uno de ellos.

En segundo lugar, si dejando aclarado que en mi país existe el Seguro Social, estoy de acuerdo en que se diga “régimenes contributivos de Seguridad Social”, porque considero que en esta Conferencia debemos adoptar resoluciones que comprendan a todos los países y no a determinado número de ellos. En mi opinión, creo que los Seguros Sociales de nuestro país no quedarán disminuídos en sus conceptos al adoptar dicha redacción, teniendo en cuenta que la Seguridad Social se refiere al seguro integral, hacia el cual tendemos todos los países como un punto ideal.”

*Sr. Secretario General, De Viado:*

“Con respecto a la proposición que ha formulado la Delegación del Paraguay, la Secretaría General concuerda en un todo con ella, y con la ayuda de los técnicos españoles, en una próxima reunión tratará de precisar los términos a que el señor Zacarías Arza se ha referido y cuyos diversos significados nos conducen a esta confusión en la lengua española.

Afortunadamente, los señores miembros del Comité Permanente nos han hecho el honor de aceptar la proposición del señor delegado de los Estados Unidos, Wilbur Cohen, y del que habla, consistente en proveer a la Secretaría General de los fondos necesarios para estudiar la posibilidad de adoptar una terminología uniforme en materia de Seguridad Social. Ya hemos conversado al respecto y trataremos el problema conjuntamente con los expertos de Estados Unidos y Canadá para el idioma inglés, Brasil, España y los países de lengua española.

*Sr. Delegado del Paraguay:*

“Aprovecho la oportunidad para incluir dentro de mi pedido, si es posible hacerlo en este momento, el estudio de la terminología del Seguro Social. Los distintos países tienen diferente terminología. Nosotros hemos dejado en pie un problema latente y si no lo resolvemos en la próxima reunión, no nos vamos a entender.”

4.—*Sr. Delegado de Chile:*

“La verdad es que esta ponencia fué presentada directamente y después se me consultó. Como no había nada que se opusiera a nuestros principios, no tuve inconveniente en que se mantuviera.”

5.—*Sr. Delegado del Brasil:*

“Con respecto al punto tercero de la resolución, consulto a la Comisión acerca de si sería posible cambiar “organizaciones gremiales” por “asociaciones profesionales”, porque la primera expresión no tiene sentido en portugués.”

6.—*Sr. Delegado del Perú:*

“Como se ha discutido la ponencia argentina, resultaría una recomendación relativa al régimen de Seguridad Social, o sea, de la

protección total de la población, no el régimen de Seguro Social que protege a grupos de la población económicamente débiles. Se dió una recomendación de un sistema similar al establecido en Inglaterra, porque se va a entregar la organización nacional a la protección total de la población y eso implica la Seguridad Social, pero no es el Seguro Social. No sé si nuestros países están preparados para eso actualmente.”

*Sr. Delegado de Argentina:*

“Creo que en el momento actual es absolutamente indiscutible, aunque nosotros no lo declaremos, que la tendencia moderna es la del cambio de los Seguros Sociales por la Seguridad Social. De tal manera, que no creo que sería difícil y contradictorio que la Comisión establezca una recomendación con esa orientación, sin perjuicio de que mientras tanto resuelva los problemas derivados de la Seguridad Social.”

*Sr. Delegado de Argentina:*

“Esto no implica la desaparición del Seguro Social.”

*Sr. Delegado del Paraguay:*

“No sé si estoy equivocado; yo he hablado de Seguridad Social. En este caso, como la prestación médica en todo Seguro Social significa una medicina dirigida a la medicina social, en el caso de la Seguridad Social, la prestación médica pasaría a manos del Gobierno y, en caso de Seguridad Social, la medicina social estaría en manos de la institución de Seguro Social. La Caja de Seguro Social tiene su medicina propia, determinada como salvaguardia del Seguro mismo. En un servicio médico de salud pública, el médico hace casi una medicina privada. Creo que vale la pena que se considere este punto antes de adoptar un principio general. Posiblemente, la Seguridad Social no implica el desmembramiento de las prestaciones médicas.

## V. VISITAS Y EXCURSIONES DE INTERES



El Alcalde de Madrid dirige unas palabras de bienvenida a los congresistas durante la recepción dada en su honor por el Ayuntamiento



*Toledo.*—Momento del paso de la procesión del Corpus Christi

La primera visita realizada por los congresistas fué al Instituto de Cultura Hispánica, para asistir a la recepción ofrecida por su Director, don Alfredo Sánchez Bella. Se celebró inmediatamente después de terminada la sesión preparatoria, y a ella asistieron todos los congresistas y representantes de distintos periódicos españoles y extranjeros, que se entrevistaron con las más relevantes personalidades del Congreso y tomaron diversas notas y fotografías del acto.

El día 24 de mayo, festividad del Corpus Christi, había forzosamente de ser inactivo para las tareas del Congreso, y por ello, siendo tradicional la solemne procesión que tal día se celebra en Toledo, se realizó una excursión a dicha ciudad, comenzada en las primeras horas de la mañana, recogiendo a los congresistas los automóviles en sus respectivos alojamientos.

Al llegar a Toledo, fué primeramente visitada la catedral, soberbia fábrica de estilo gótico y antiquísima construcción, en la que la mayor parte de los congresistas oyeron misa; después se trasladaron todos a la plaza de Zocodover para ver el paso de la procesión desde los balcones gentilmente cedidos por el Gobernador Civil de la provincia. Al finalizar la procesión se formaron varios grupos de congresistas que, acompañados por personalidades españolas, visitaron puntos diversos de la ciudad; la mayor parte de ellos convergieron en el Alcázar, cuyas gloriosas ruinas admiraron y ante las que se les explicó las diferentes fases de la epopeya de su defensa.

Después del almuerzo, todos los congresistas asistieron a la corrida extraordinaria de toros y a última hora de la tarde se inició el regreso a Madrid.

A última hora de la mañana del día 25 de mayo fué visitada la Exposición de Regiones Devastadas, en la que recibió a los congre-

sistas el Director General, Marqués de Santa Marta de Babío, que les explicó detalladamente las importantes realizaciones efectuadas hasta la fecha en las regiones dañadas por la guerra durante los años 1936 a 1939, y los proyectos a realizar todavía; todo ello a la vista de planos y maquetas muy interesantes, que obran en la Exposición.

El mismo día 25 de mayo, a última hora de la tarde, el Ayuntamiento de Madrid ofreció una recepción solemne a los congresistas iberoamericanos; el Alcalde, excelentísimo señor don José Moreno Torres, dirigió unas amables frases de bienvenida a los congresistas, contestando a ellas, en representación de aquéllos, el profesor chileno señor Bowen Herrera, que, con cálidas palabras, puso de relieve la satisfacción con que todos los visitantes habían esperado el momento de encontrarse en la Madre Patria y, más concretamente, en Madrid, como capital y corazón de ella. Fueron visitados los salones del Ayuntamiento y se agasajó a los congresistas con un vino de honor.

El mismo día 25, por la noche, se celebró en el teatro Lope de Vega un concierto de gala, que, en homenaje a los congresistas, ofrecía el Servicio de Reaseguro de Accidentes del Trabajo. La sala y el vestíbulo aparecían finamente engalanados y servían de fondo al escenario las banderas de todos los países representados en el Congreso.

En el programa figuraban obras de Tschaikowsky, Granados, Falla y Chapí, que fueron interpretadas con mucho acierto por la Orquesta Filarmónica.

El día 26 de mayo, por la tarde, se efectuó a primera hora una visita a la Ciudad Universitaria. Las edificaciones, amplias, modernas y ajustadas a un plan concebido en los últimos años de la monarquía y madurado y desarrollado después del Movimiento Nacional español, fueron recorridas por los congresistas, que hicieron grandes elogios sobre su perfección y emplazamiento. Como punto final del recorrido se visitó detenidamente el Instituto de Medicina y Seguridad del Trabajo, cuyo Director, doctor Alfonso de la Fuente y Chaos, fué explicando a los congresistas las diversas instalaciones del edificio—montado con los detalles técnicos más perfectos y modernos—, y después les obsequió con un vino español.

El día 27 de mayo, domingo, fué empleado totalmente en una



*El Escorial.*—Un grupo de congresistas durante la visita

excursión a San Lorenzo de El Escorial. Saliendo a primera hora de la mañana de los diversos hoteles, los congresistas visitaron el Monasterio, donde oyeron misa, recorriéndole minuciosamente y escuchando la descripción que del mismo hicieron técnicos especializados. Se visitó también la casita del Príncipe y la silla de Felipe II, y después del almuerzo ofrecido por el Servicio de Montepíos Laborales, que se efectuó en un restaurante desde el que se divisaba claramente el espléndido panorama de El Escorial con el Monasterio al fondo, los congresistas emprendieron el regreso a Madrid, pasando por el Valle de los Caídos, gigantesca obra aún en construcción, que ha de perpetuar la memoria de los muertos gloriosos de España que sucumbieron en su lucha por sostener los sagrados ideales de libertad y de patria.

El 28 de mayo, el Instituto Nacional de Previsión ofreció a los congresistas iberoamericanos un almuerzo, que se celebró en un lugar próximo a Madrid. Para amenizar el acto, el grupo provincial de Educación y Descanso del Instituto Nacional de Previsión realizó una exhibición de danzas populares, de intenso sabor folklórico.

Por la noche tuvo lugar en el teatro María Guerrero una función homenaje a todos los congresistas, ofrecida por la Comisión organizadora del Congreso. Se representó *La dama boba*, de Lope de Vega, como pieza de teatro clásico español.

El 29 de mayo se visitó en las primeras horas de la mañana la Escuela Sindical "Virgen de la Paloma", dependiente de la Obra Sindical de Formación Profesional, en la que gran número de jóvenes obreros aprenden a perfeccionarse técnicamente en su trabajo para el mejor desempeño posterior de su capacidad laboral. A continuación, fué visitado el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, cuya instalación perfecta fué detenidamente recorrida y alabada por todos los congresistas. Y el final de la mañana se dedicó a la Escuela de Capacitación Social, dependiente del Ministerio del Trabajo, en la que núcleos de obreros escogidos son formados socialmente para servir de guía y ayuda a sus compañeros en su medio ambiente de trabajo; en la Escuela de Capacitación Social se ofreció a los congresistas un vino de honor.

Más tarde se realizó una visita a la Exposición del Ahorro, instalada en el Círculo de Bellas Artes, en la que podían verse buen nú-

mero de interesantes maquetas y de cálculos estadísticos y gráficos de indudable importancia económica.

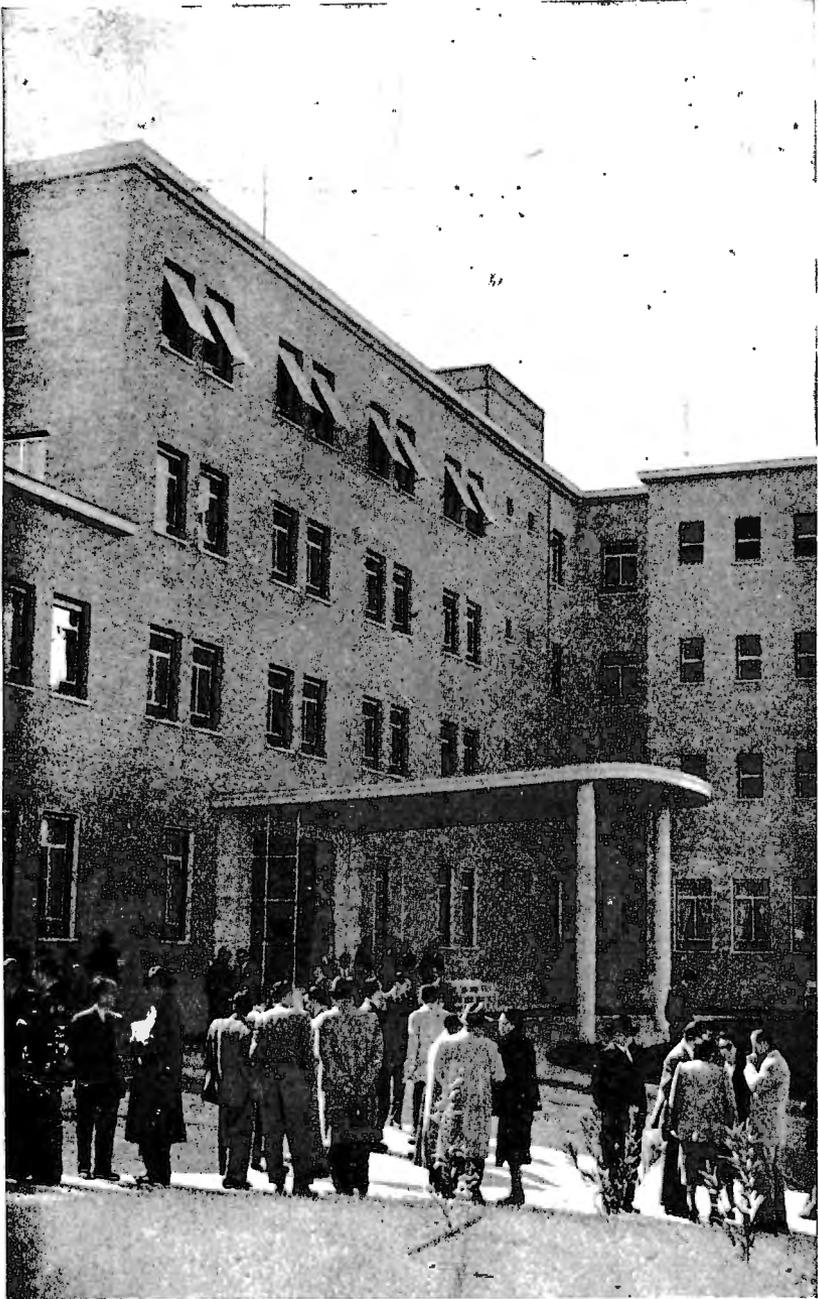
Por la noche, en una finca cercana a Madrid, se celebró una fiesta andaluza, que ofrecía el ilustrísimo señor Director General de Previsión, que se realizó revistiendo la mayor brillantez, pudiendo admirarse la notable actuación realizada por el cuadro artístico de Pilar López, genuinamente andaluz; se sirvió una cena de composición típicamente andaluza y se prolongó la fiesta hasta las primeras horas de la madrugada.

El 30 de mayo, el Ministro de Trabajo, excelentísimo señor don José Antonio Girón, reunió a los congresistas jefes de las distintas delegaciones acreditadas en el Congreso en un almuerzo. Y a las siete y media de la tarde, en el Museo Naval, se ofreció una recepción a los congresistas iberoamericanos, que tuvieron galantes frases de admiración y complacencia para aquél y fueron obsequiados por la Dirección del Museo y por el Instituto Social de la Marina con un vino español.

Por la noche, ofrecido por el Instituto de Cultura Hispánica, los congresistas asistieron a un concierto de pulso y plectro que se celebró en el salón de actos del Instituto Nacional de Previsión, sede del Congreso, y en el que se desarrolló brillantemente un escogido programa.

El día 31 fué ofrecido por el Ministro de Asuntos Exteriores, excelentísimo señor don Alberto Martín Artajo, un almuerzo a los jefes de las delegaciones iberoamericanas acreditadas en el Congreso, y en las últimas horas de la tarde tuvo lugar una recepción en el palacio de Viana, a la que asistieron todos los congresistas iberoamericanos, ofrecida galantemente por el propio señor Ministro y por la señora de Martín Artajo.

En las primeras horas de la mañana del día 1 de junio se inició el viaje a Barcelona, donde el Congreso había de ser solemnemente clausurado. Apremios de tiempo impidieron visitar Alcalá de Henares, donde tantos congresistas de América querían contemplar la Universidad y embeberse en recuerdos de Cervantes. Después se hizo alto en Guadalajara, donde se visitó la residencia sanitaria del Seguro de Enfermedad, próxima a inaugurarse, en la que los congresistas tuvieron ocasión de observar conjuntados todos los adelantos de la técnica y los mayores refinamientos y perfección asistenciales, en



*Guadalajara.*—Entrada a la Residencia Sanitaria del Seguro de Enfermedad



El Ministro de Trabajo de España se fotografía con los congresistas después del almuerzo ofrecido en su honor

el deseo de dotar al asegurado de cuantos elementos sean precisos para su tratamiento y curación.

En Calatayud se terminó la primera etapa del primer día de viaje, y allí se almorzó y presenciaron por vez primera los congresistas un espectáculo típico aragonés, al interpretar una rondalla jotas aragonesas, cantadas y bailadas. A primera hora de la tarde se asistió a la inauguración del ambulatorio del Seguro de Enfermedad, instalado en edificio de nueva planta en que también se hallan las oficinas de la agencia del Instituto Nacional de Previsión. Se bendijo el local y pronunciaron discursos el Presidente de la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Previsión en Zaragoza, don José María Sánchez Ventura, el Alcalde de Calatayud y el Director de Asistencia Sanitaria e Instalaciones del Seguro de Enfermedad, don Sebastián Criado del Rey, que cerró el acto con palabra vibrante y firme, enaltecendo el laborar sereno y continuo de España y resaltando los lazos de fraternidad verdadera que unen a los pueblos iberoamericanos con la Madre Patria. El Director General del Instituto Nacional de Previsión, señor Jordana de Pozas, declaró inaugurado el nuevo ambulatorio en nombre del Jefe del Estado, Generalísimo Franco.

Reanudado el viaje, se llegó en las últimas horas de la tarde a Zaragoza, donde las autoridades invitaron a una comida a los jefes de las distintas delegaciones iberoamericanas; después asistieron todos los congresistas a un festival folklórico aragonés ofrecido por el cuadro artístico del grupo de Educación y Descanso en Zaragoza, que se celebró en el Centro Mercantil, Industrial y Agrícola; las jotas aragonesas, admirablemente cantadas y bailadas, se sucedieron y el entusiasmo de los congresistas ante el espectáculo de raigambre tan hondamente española, se desbordó en numerosas ocasiones.

El día 2 de junio se visitaron las catedrales de La Seo y del Pilar. Todos los tesoros y joyas en ellas guardados fueron vistos, incluso aquellos que sólo en raras ocasiones se muestran. En el templo del Pilar, el señor Deán pronunció la siguiente alocución:

“Señores congresistas:

En vuestra visita a España y paso por Zaragoza, es la Providencia la que os ha traído ante el altar de la Virgen María. La casita de Nazaret es modelo para las familias cristianas, en las que la re-

ligiosidad, el trabajo y la previsión en la vida son características primordiales. Representaos a la celestial Señora cuando vivía en carne mortal y podréis fácilmente encontrar en el orden de su casa una lección viviente del ahorro, que es el ideal que os ha reunido.

Pero ya que predominan entre vosotros españoles e iberoamericanos, permitidme que os diga que es también la Providencia la que os ha traído ante la imagen de la Virgen del Pilar en esta Basílica, en la misma Santa Capilla, levantada sobre la propia primitiva iglesia que a Santiago rogó la Virgen que construyera y que los ángeles visitaron.

Este es el recinto sagrado en que estuvo en carne mortal la Virgen en su venida prodigiosa a las tierras aragonesas, que se dignó visitar.

Se celebra la fiesta de esta imagen el 12 de octubre, el mismo día en que Cristóbal Colón descubrió América.

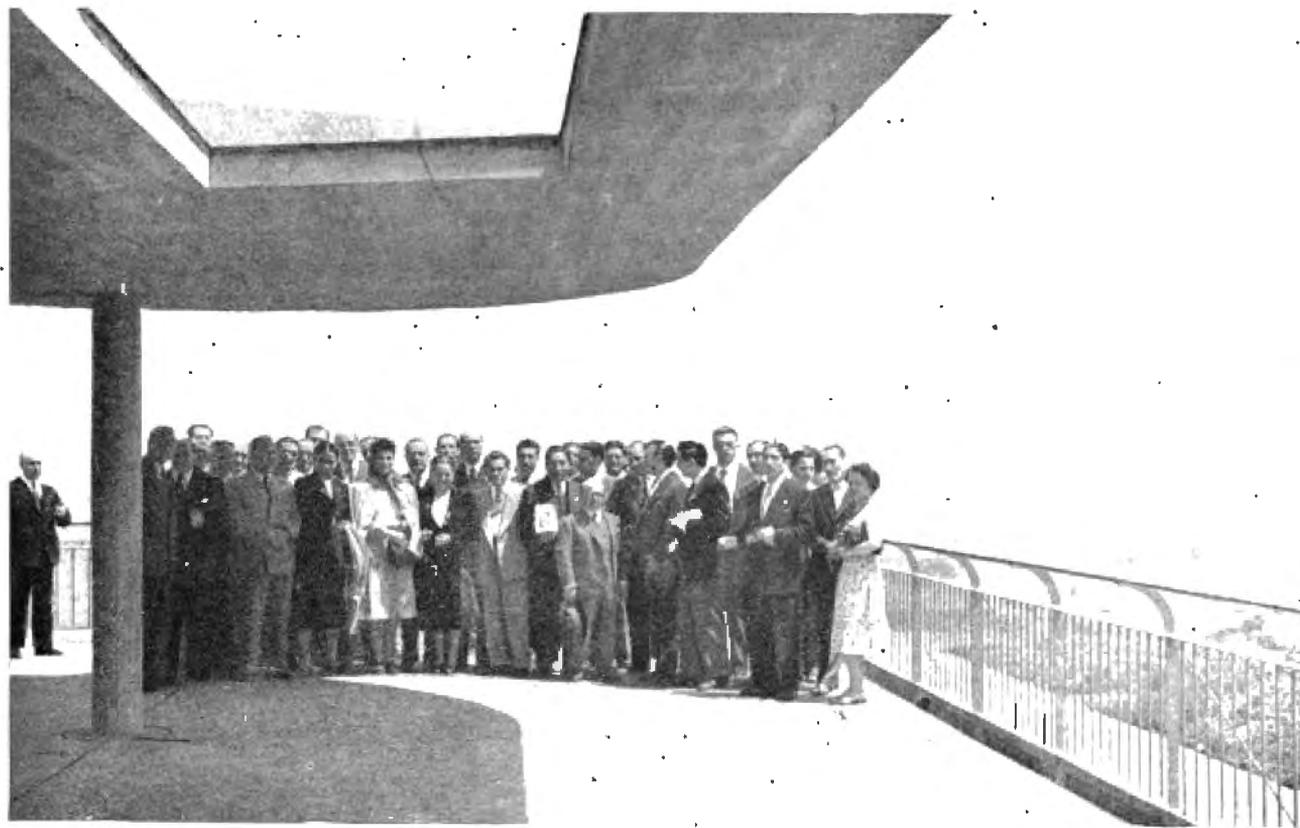
Este es el auténtico Pilar y la Virgen sagrada que veneraron los Reyes Católicos. Aquí dejó el Rey Fernando el collar en cuyos eslabones se melló el puñal de un pretendido regicida en Barcelona. Aquí tuvieron rogativas y hacimiento de gracias aquellos Reyes Católicos en sazón de la conquista de Granada.

Ansiaba el Rey Católico llegar por Oriente hasta Tierra Santa y conquistar los Santos Lugares. Anhelaba riquezas Cristóbal Colón cuando descubrió América, cabalmente para la liberación de los Santos Lugares de Palestina.

Esta empresa de redención y de nueva cruzada en Tierra Santa no estaba reservada a los Reyes Católicos. Pero, en cambio, la Virgen Santísima oyó sus plegarias y quiso premiar su lucha, culminación de guerras seculares con la morisma en la Península Ibérica.

Es el momento en que comienza el Imperio español. Aquellas aves cuyo vuelo hizo barruntar a Cristóbal Colón la ruta segura de la tierra firme, pues que sin duda volaban desde el mar hacia sus nidales terrenos, no fueron sino el vuelo imperial de España. El águila imperial tomó el escudo de Isabel y de Fernando y lo hizo llegar en su gloria hacia las tierras americanas.

Contemplad las paredes de esta Basílica en torno a esta Santa Capilla y veréis las banderas de vuestras patrias, traídas como ofrenda de amor a la Virgen del Pilar por las olas del mar desde el continente mericano hasta el suelo español.



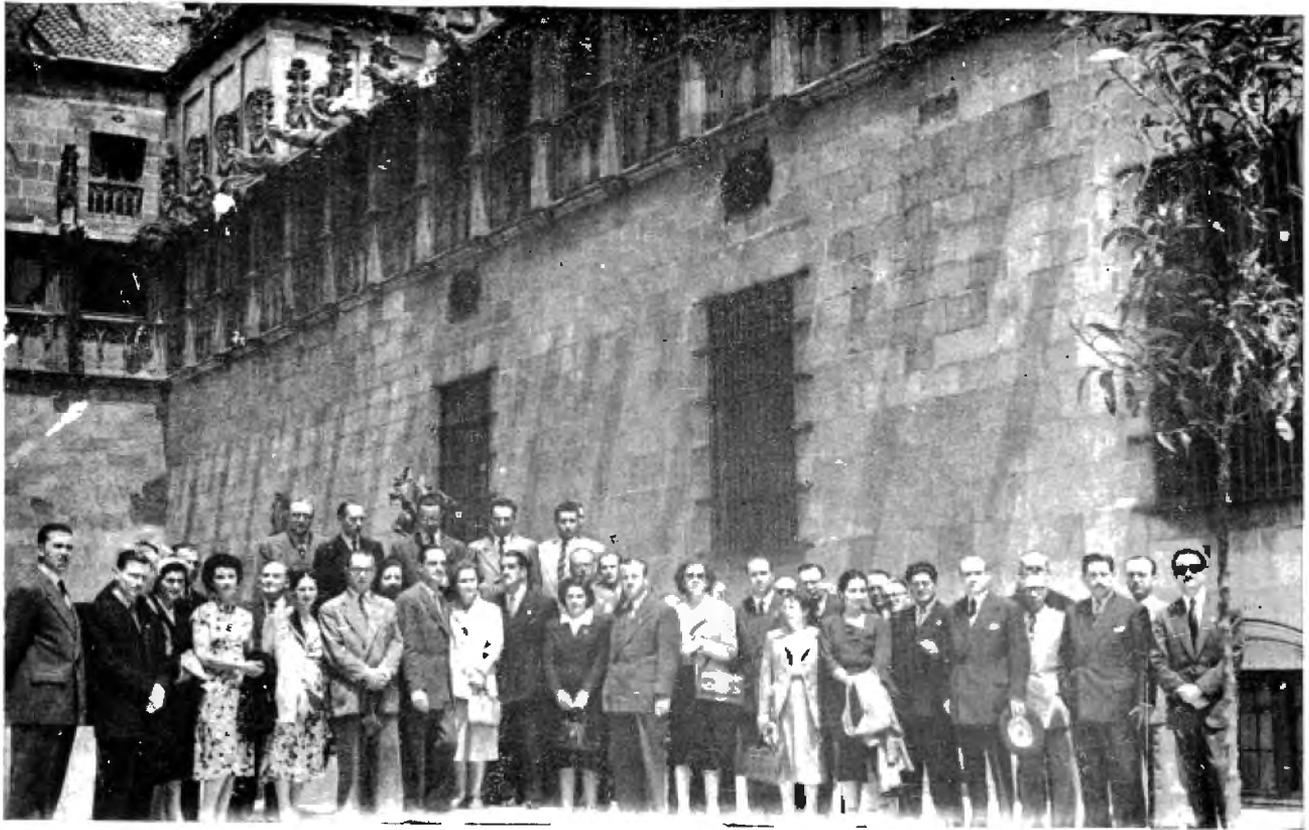
*Zaragoza.*—Un grupo de congresistas se fotografian en la terraza de la Residencia Sanitaria



*Barcelona.*—Una vista de la Residencia Sanitaria en construcción



Los congresistas en el Salón del Trono de los Reyes Católicos, en Barcelona



*Barcelona.*—Los congresistas durante la visita a la Diputación



*Barcelona.*—Varios congresistas, con las piedras de Montserrat por fondo

Vamos a terminar este saludo rogando al Niño de la Virgen, que contiene el vuelo de la paloma de la paz, que suelte a esta paloma de su mano para que señoree al mundo, y vamos a pedirle a la Virgen del Pilar que se cumplan aquellos versos del poeta americano:

*El árbol de la raza se arrebuje en capullos.  
Haya en España mimos y en América arrullos.  
El mismo vuelo tiendan al porvenir las dos  
y el mundo estupefacto verá las maravillas  
de una raza que tiene por pedestal tres quillas  
y crece como un árbol hacia el cielo, hacia Dios.*

\* \* \*

A la salida del templo del Pilar marcharon los congresistas a visitar las obras de la Residencia Sanitaria del Seguro de Enfermedad, en construcción y muy avanzada, que contará a su terminación con un servicio de 500 camas dotadas en sus instalaciones con los mayores perfeccionamientos técnicos.

Después de' almuerzo se continuó el viaje hacia Barcelona, parando primeramente en Lérida, donde fueron visitadas las obras de la Residencia Sanitaria del Seguro de Enfermedad y las del Ambulatorio del mismo Seguro. En la misma población se visitó uno de los cotos escolares fundados por el Instituto Nacional de Previsión en su Servicio de Seguros Libres. A continuación se siguió viaje hasta Barcelona, donde se llegó en las primeras horas de la noche.

El día 4 de junic, a primera hora de la mañana, se efectuó una excursión por el barrio gótico de Barcelona, visitándose detenidamente el Ayuntamiento, la Diputación, el Museo, la Catedral; después se trasladaron los congresistas a una fábrica de material sanitario, donde pudo apreciarse el alto exponente que la producción española alcanza en la materia, y en la que la Dirección obsequió a los congresistas con un vino español. A última hora de la mañana se visitaron las obras de la Residencia Sanitaria del Seguro de Enfermedad, magnífica construcción con capacidad para 700 camas, la mayor de las proyectadas en España, la puesta en funcionamiento de la cual se realizará a finales del próximo año.

El mismo día 8, a título de despedida, el Presidente del Congreso,

señor Jordana de Pozas, reunió a los Jefes de las Delegaciones ibero-americanas en un almuerzo, después de celebrado el cual asistieron todos los congresistas a una recepción organizada en su honor conjuntamente con la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona, en el Pueblo Español.

Inclencias del tiempo impidieron que la fiesta se celebrara, como se había previsto, al aire libre en la plaza Mayor del Pueblo Español. Pero rápidamente se habilitaron los salones de la Casa Consistorial, y después del vino de honor que se sirvió en los soportales de la plaza y en el templete de música de la misma se celebró en aquéllos una fiesta folklórica, con reproducción de cuadros típicos de diversas regiones españolas: canciones asturianas, bailes gallegos, sevillanas, jotas aragonesas, intercaladas con la nota clásica catalana de la sardana.

El día 5 de junio se realizó una excursión a Montserrat, donde se visitó el monasterio, construido en el siglo XIII y restaurado en el XIX, y donde se almorzó, efectuándose después pequeñas excursiones para admirar la abrupta belleza natural de sus alrededores, y regresando a Barcelona en las últimas horas de la tarde.

Aun cuando la clausura oficial del Congreso se había efectuado el día 3, como muchos de los congresistas habían de regresar a Madrid para dirigirse a sus residencias respectivas, en España o fuera de España, se organizó también el viaje de vuelta colectivo. Pero se alteró el itinerario con objeto de que el camino fuera distinto y pudieran, sobre todo los no españoles, disfrutar de nuevos panoramas.

Se salió de Barcelona a hora muy temprana del día 6 de junio, por la carretera de la costa, pasando por Sitges, Tarragona, Tortosa (donde se tuvo un breve descanso), Castellón de la Plana y la huerta valenciana, hasta llegar a Valencia, que se atravesó para ir a almorzar al Club Náutico, frente al mar Mediterráneo. Avanzada ya la tarde se salió para Madrid, adonde se llegó en las primeras horas de la madrugada del día 7 de junio.

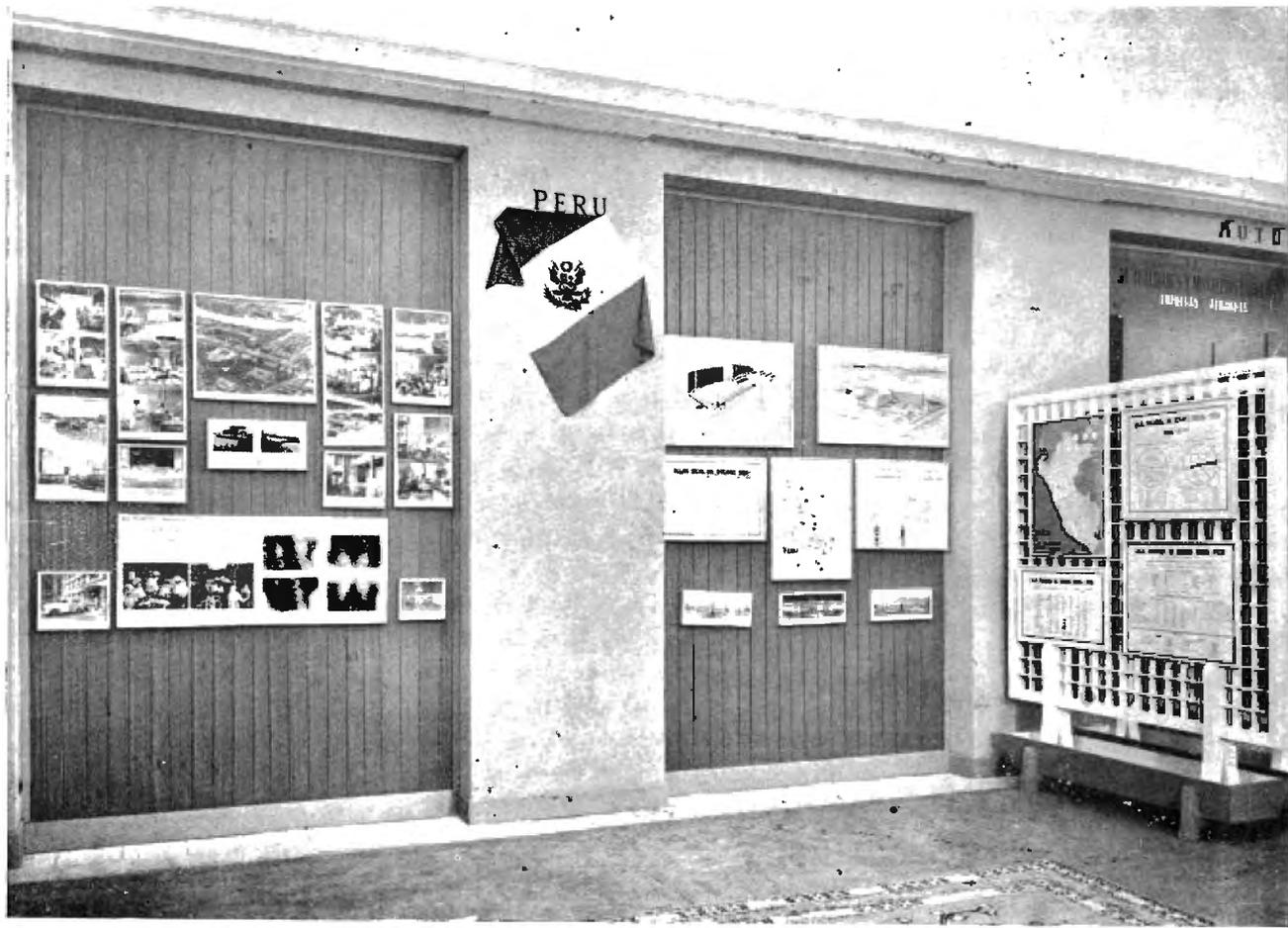
VI. EXPOSICIONES IBEROAMERICANAS  
DE SEGURIDAD SOCIAL



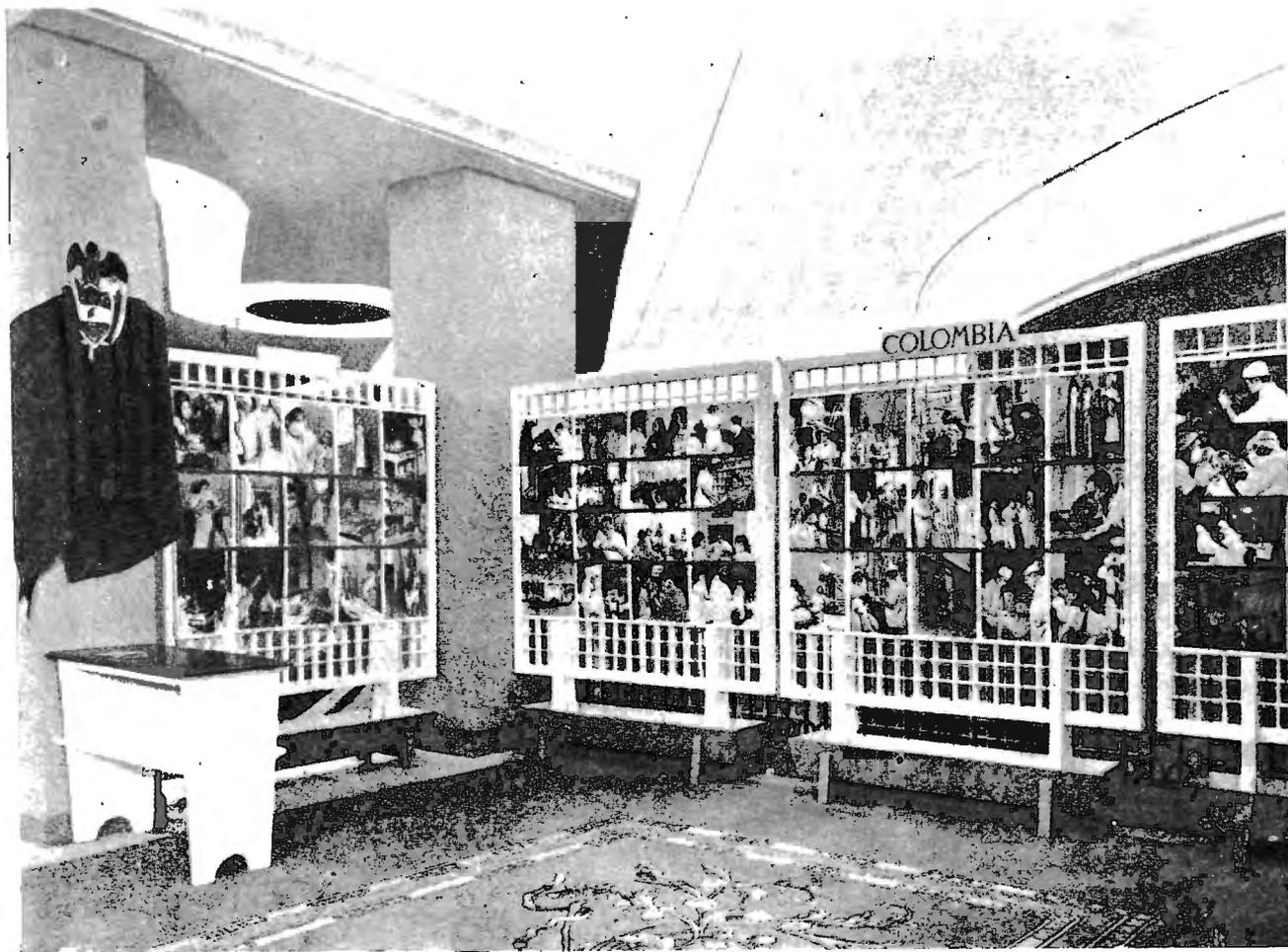
Vestíbulo de entrada a la Exposición



Colección de fotografías exhibidas por la República Dominicana



Un aspecto del *stand* del Perú



*Colombia.—Vista del stand*

Para la celebración del Congreso Iberoamericano de Seguridad Social fué inaugurado el edificio que con destino a la sede central va a ocupar el Instituto Nacional de Previsión en Madrid. Se halla situado en la calle de Alcalá, cerca de la plaza de la Independencia, en uno de los lugares más céntricos de Madrid.

En la sede del Congreso fueron habilitadas dos grandes plantas exclusivamente dedicadas a presentar los adelantos que en materia de Seguridad Social han logrado los diferentes países que concurren al Congreso, a través de maquetas, gráficos, fotografías, diagramas, etcétera.

Sobre la entrada principal figuraban diferentes frases pronunciadas por Su Excelencia el Jefe del Estado español relativas a los Seguros Sociales; enmarcadas a ambos lados por dos grandes cuadros, que representaban el uno las metas propugnadas por los organismos internacionales y los avances logrados por España en este sentido; el otro, un organigrama con la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo español.

A continuación, una amplia escalera de dos brazos daba entrada a la Exposición propiamente dicha, en la que profusamente figuraban tapices, reposteros y plantas que encuadraban las diferentes instalaciones.

Figuraban en primer lugar los *stands* de las Repúblicas hermanas, destacando la aportación de Santo Domingo, que ocupaba un gran espacio, con profusión de fotografías que mostraban las realizaciones logradas tanto en el campo de las habitaciones económicas como en el de la asistencia social, etc. Asimismo, se exponían diversas publicaciones referentes al tema.

El Perú también se encontraba representado por gran número

de fotografías, gráficos y estadísticas, en los que se advertía el procedimiento para la afiliación de los asegurados, estadísticas comparativas de la Caja Nacional del Seguro Social y diversos aspectos de la labor médica realizada en los establecimientos sanitarios, así como vistas de éstos, particularmente del magnífico Hospital de Lima.

Colombia, a través de excelentes fotografías, también destaca varias facetas de la intensa asistencia médicoquirúrgica que se da en sus centros sanitarios.

Portugal presenta una aportación de la Federação de Habitações Económicas, con vistas de las viviendas que esta organización edifica.

Chile aporta estadísticas con los resultados obtenidos por la Caja del Seguro Obligatorio, así como diferentes carteles de divulgación de los Seguros Sociales.

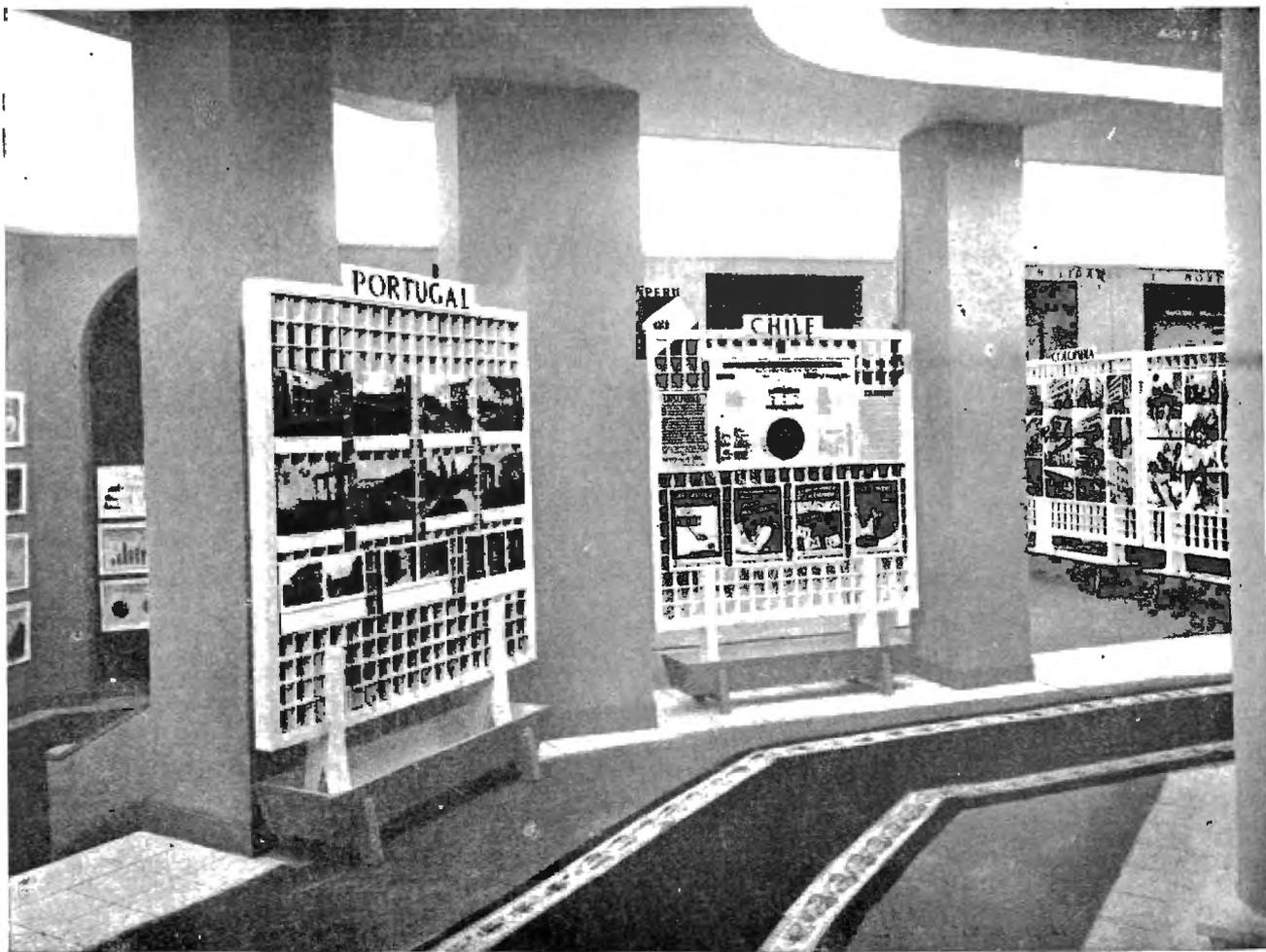
La aportación del Instituto Nacional de Previsión de España ocupaba la mitad de la planta baja, con sus extensas e interesantes instalaciones.

En primer término, y a través de grandes carteles murales, se muestra la labor llevada a cabo en las diferentes Direcciones del Instituto para la gestión de los Seguros Sociales, así como también cifras harto elocuentes que reflejan el volumen de altura conseguido por ellos. Asimismo, existen reproducciones exactas de diferentes fases de las prestaciones médicas otorgadas en las clínicas por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como para la reeducación de inválidos. Se refleja igualmente la labor llevada a cabo en los llamados Seguros voluntarios, así como en los restantes aspectos de la vida administrativa del Instituto.

La parte principal de la Exposición del I. N. P. era la representación de cerca de ochenta maquetas, con lo que se lograba evidenciar la política de instalaciones sanitarias que la Institución lleva a cabo.

Existen diferentes tipos de edificios: unos, las Residencias Sanitarias, capaces para 800, 700 ó 500 camas; los Ambulatorios completos y los Ambulatorios reducidos. En todos ellos figuraba al pie una gran fotografía con el estado actual del edificio en cuestión, bien estuviese en construcción o bien ya en pleno rendimiento.

A continuación figuraba el *stand* de los Montepíos y Mutualidades Laborales, que son organismos creados por Ordenes ministeriales correspondientes a cada uno de ellos y que, funcionando con carácter autónomo, tienen como misión específica la de practicar la

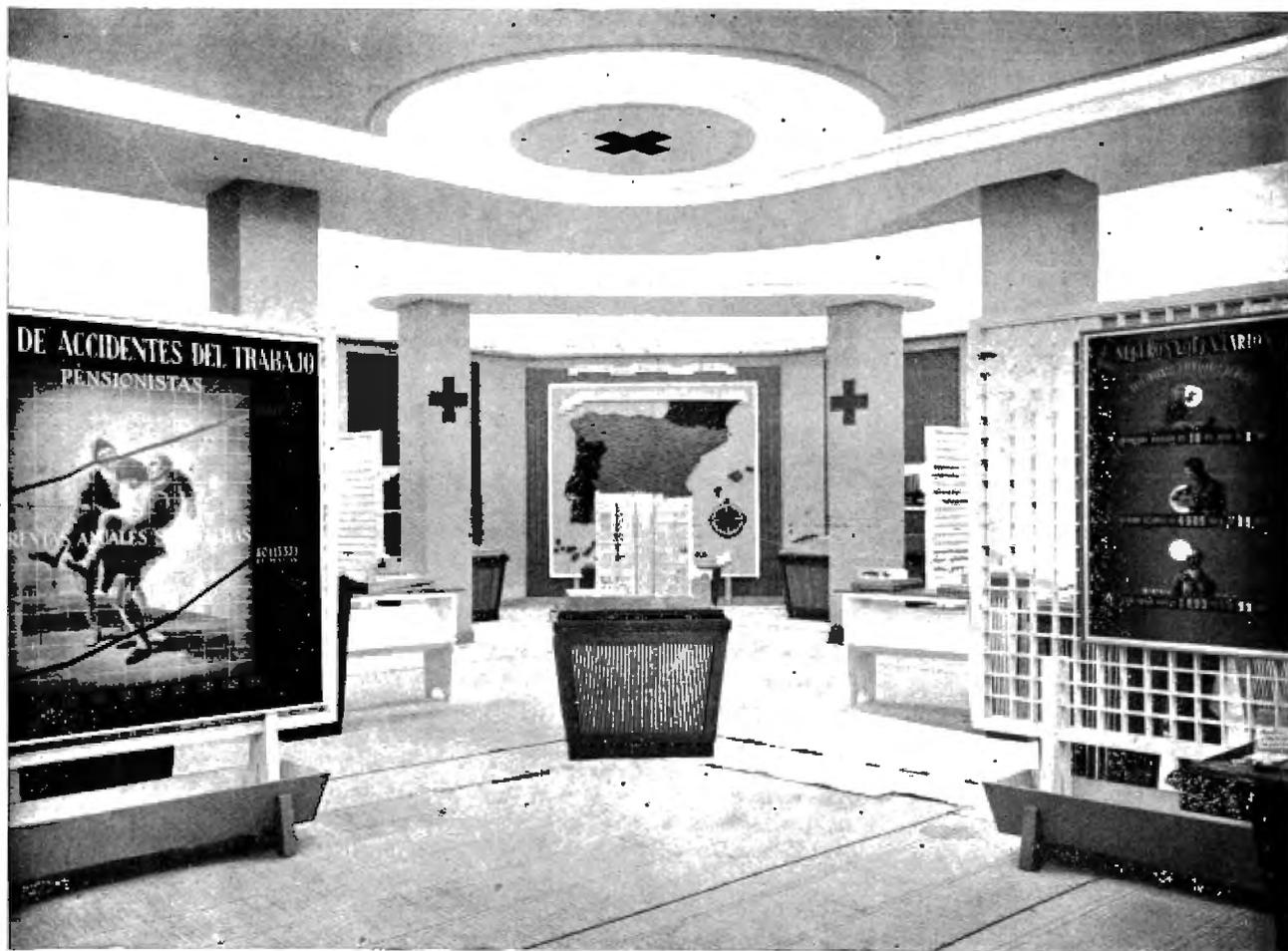


Un aspecto de las instalaciones de Portugal y Chile

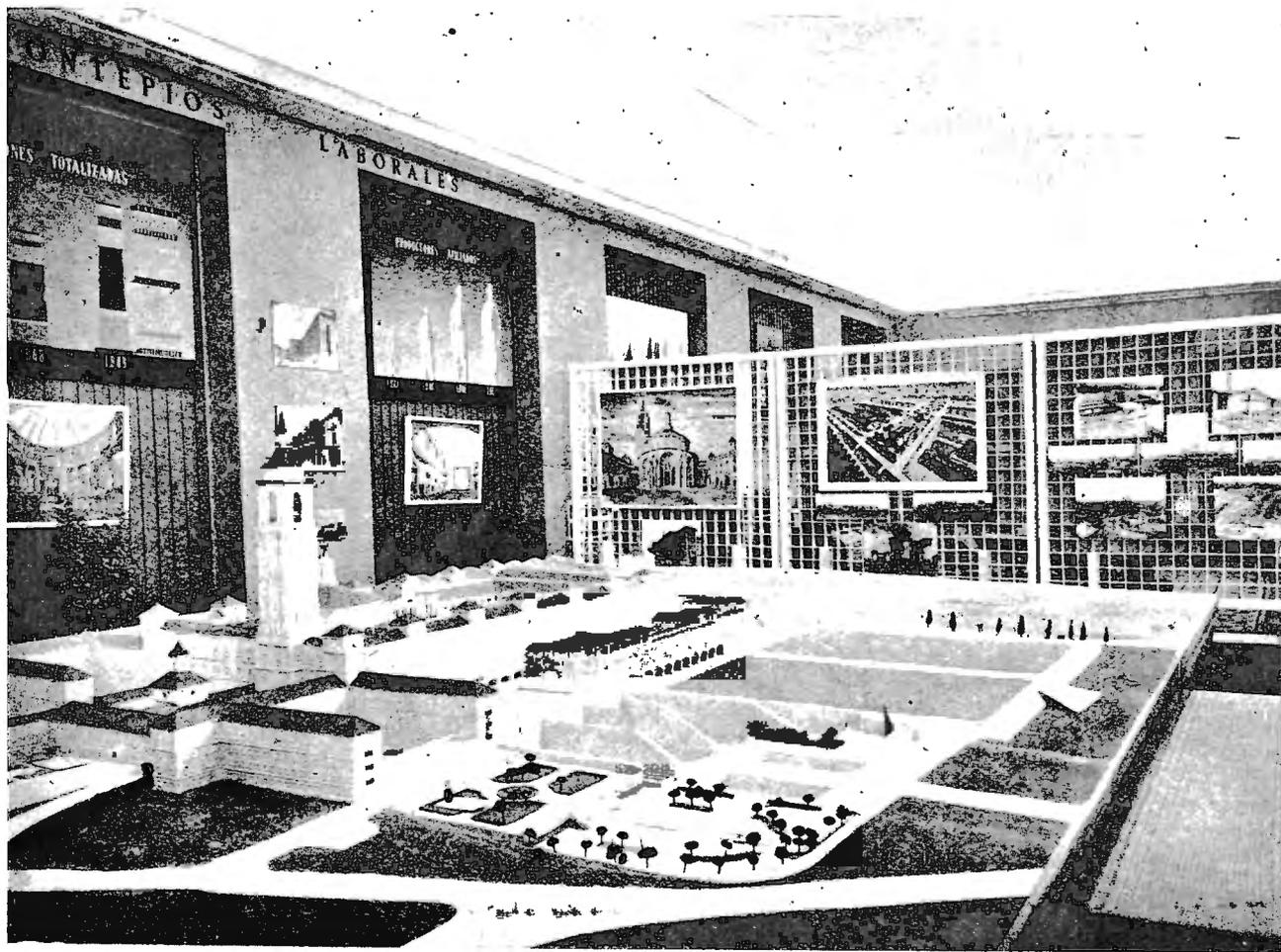


*Instituto Nacional de Previsión.—Un aspecto de su instalación*





Otra vista del *stand* del Instituto Nacional de Previsión



*Stand de Mutualidades y Montepíos Laborales*

previsión social con carácter obligatorio en aquellas partes complementarias de los Seguros Sociales administrados por el I. N. P. Es característica de estos Montepíos su carácter profesional, es decir, que comprende a todos aquellos empresarios y trabajadores pertenecientes a una misma rama de la producción.

Tienen ámbito nacional, con Delegaciones en cada una de las provincias respectivas, y sus componentes se denominan socios, con distintas clasificaciones según sean de la parte patronal u obrera.

En este *stand*, aparte de los distintos gráficos demostrativos de la labor alcanzada, figuraba en lugar preeminente una gran maqueta que representaba la Universidad Laboral de Somió (Gijón), que se encuentra en un estado de obras muy avanzado, así como diferentes fotografías en las que se comprobaba tal realidad.

Después se encontraba el *stand* del Instituto Social de la Marina, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo, que encuadra a todos los trabajadores que se dedican con habitualidad a las faenas de la pesca, y que tiene como misión principal la de hacer llegar a los mismos los beneficios de los Seguros Sociales obligatorios, que, por las especiales circunstancias que concurren en esta clase de productores, no pueden ser incluidos como un sector normal de trabajadores en los Seguros Sociales que administra el I. N. P. Es, por consiguiente, y en definitiva, una Entidad colaboradora gestora de primera importancia en los servicios de previsión social españoles.

Presentaba gran cantidad de carteles murales, en los que se destacaba la labor que desarrollan las Cofradías de Pescadores, la Caja Central del Crédito Marítimo y Pesquero, la Caja Nacional de los Seguros Sociales de los Pescadores, etc., así como diversas maquetas de las obras realizadas.

A continuación se encontraba el *stand* del Servicio de Reaseguro de Accidentes del Trabajo, que depende directamente del Ministerio de Trabajo y está encuadrado en la Dirección General de Previsión. Tiene como misión fundamental la de practicar el reaseguro con las Compañías mercantiles y Mutualidades autorizadas para gestionar el Seguro de Accidentes del Trabajo. Conforme a lo establecido en la legislación positiva, dichas Compañías mercantiles vienen obligadas a reasegurar en el mencionado Servicio un porcentaje de las primas de las pólizas por ellas contratadas en concepto de Seguro

de Accidentes del Trabajo, porcentaje que con carácter obligatorio es del 10 por 100 y que puede llegar hasta el 50 por 100 de dichas primas, según convenio particular entre la entidad de que se trate y el mencionado Servicio de Reaseguro.

Se exhibían por este Servicio diferentes aparatos mecánicos, así como carteles plásticos con las industrias que producen mayor siniestralidad, gráficos diversos y estadísticas variadas.

También, junto con varias maquetas de edificios destinados a huérfanos de trabajadores muertos en accidentes del Trabajo, había diferentes objetos elaborados por estos muchachos, algunos verdaderamente notables.

En la segunda planta figuraba en primer lugar el *stand* de Educación y Descanso del Instituto Nacional de Previsión, Obra Sindical que, de igual manera que en otras Empresas, fué creada dentro de nuestra Institución con los fines principales de cultivar y dar a conocer los valores artísticos, culturales y deportivos de todos los funcionarios. En los años que lleva actuando ha dado sobradas muestras de su eficacia, como lo demuestra el hecho de haber conseguido en diversas actividades no sólo los campeonatos provinciales, sino nacionales; habiendo merecido distinción especial en más de una ocasión.

A continuación se encontraba la instalación hecha por la Delegación Nacional de Sindicatos, representada por la Obra Sindical 18 de Julio, que es una Institución que nace con marcado carácter sanitario y que pretende llevar la sanidad en todos sus aspectos a los sectores más humildes de la población, por lo que inmediatamente se incorpora a las tareas del Seguro de Enfermedad, como Servicios Sindicales del mismo, permitiendo con ello ampliar de modo muy considerable sus iniciales posibilidades en materia tan interesante como es la prestación de servicios sanitarios a la clase trabajadora. Goza de cierta autonomía y cuenta con médicos propios, así como los restantes servicios que una moderna organización sanitaria exige.

Seguía el *stand* del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo, integrado en el Instituto Nacional de Previsión, y al que compete, como su nombre indica, el estudio de la medicina del trabajo, así como el de los elementos de Seguridad que el mismo requiere en sus diversos aspectos, proponiendo y asesorando al Mi-



Una vista del *stand* del Instituto Social de la Marina



*Servicio de Reaseguros de Accidentes del Trabajo.—Aspecto parcial de su instalación*

nisterio de Trabajo sobre las medidas que en esta materia deben ser tomadas. Un departamento de este Instituto está destinado a la psicotecnia, realizando exámenes de este tipo a los trabajadores, a fin de determinar cuáles son las profesiones para las que en principio se encuentran más aptos y capacitados. Para cumplir todos estos fines cuenta, además, con el correspondiente cuadro médico y con los medios técnicos que requiere la complejidad de las más modernas instalaciones industriales.

Se presentaban en este *stand* distintos carteles sobre prevención de accidentes del trabajo, estadísticas y maquetas, que ponían de relieve la gran labor que lleva a cabo dicha Institución.

Enfrente se hallaba el *stand* dedicado a la Empresa Segarra, que es un importante centro industrial que radica en Valls de Uxó (Castellón), destinada como actividad principal a la producción de calzado en serie y de artesanía, y que por su especial organización, tanto industrial como social, ha merecido la distinción de "Empresa modelo". Exhibía diferentes maquetas de sus instalaciones, que patentizaban sobradamente su interesante labor.

Por último, figuraba el Instituto Nacional de la Vivienda, que es un organismo de carácter autónomo con personalidad jurídica propia y que tiene como fin principal la consecución progresiva de la construcción de bloques de viviendas protegidas, destinadas a las clases económicamente débiles. Particular aspecto de estas viviendas ofrece las facilidades de acceso y pago que para la propiedad de las mismas se otorgan, llegando incluso a prestarse determinadas cantidades para la construcción privada de casas baratas, cuyas cantidades, en un porcentaje muy elevado, son prestadas sin interés alguno. Colabora también muy eficazmente con la Dirección General de Regiones Devastadas para anticipar cantidades destinadas a la reconstrucción de aquellas zonas que como consecuencia de la guerra de Liberación fueron destruidas o dañadas parcialmente.

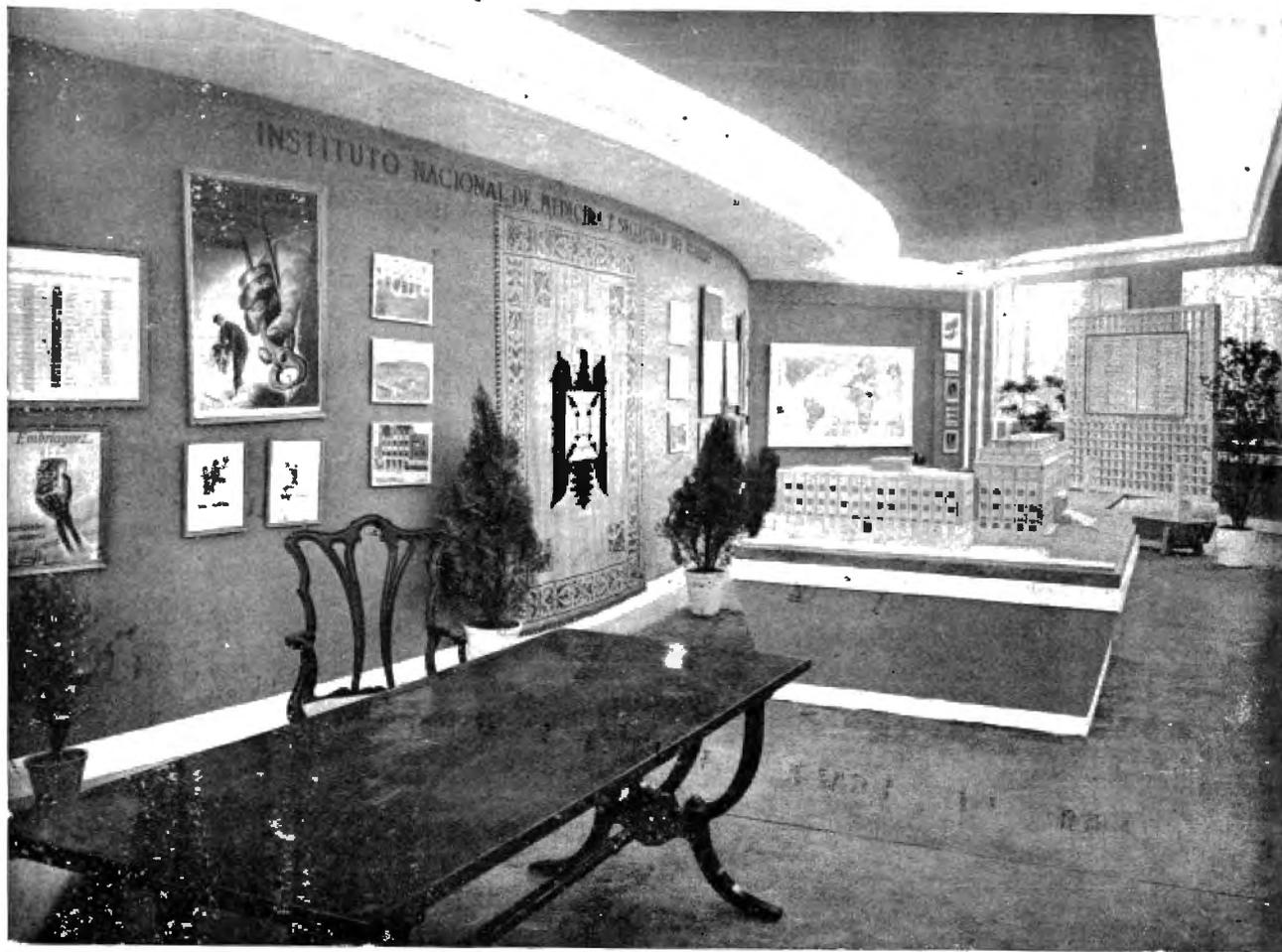
Aportaba gran cantidad de maquetas, exponente de la gran labor que desarrolla en cuanto se refiere a construcción de bloques de viviendas.

En todas las instalaciones de los diferentes servicios y entidades se informaba a los visitantes por funcionarios especializados y se

les hacía entrega de las publicaciones respectivas. Con motivo de esta Exposición se editaron varios libros y folletos dedicados a reflejar los servicios del Instituto Nacional de Previsión, de su plan de instalaciones sanitarias, de la Universidad Laboral de Gijón, de Regiones Devastadas, de los Montepíos Laborales y los Institutos Social de la Marina y de Medicina del Trabajo, entre otros.



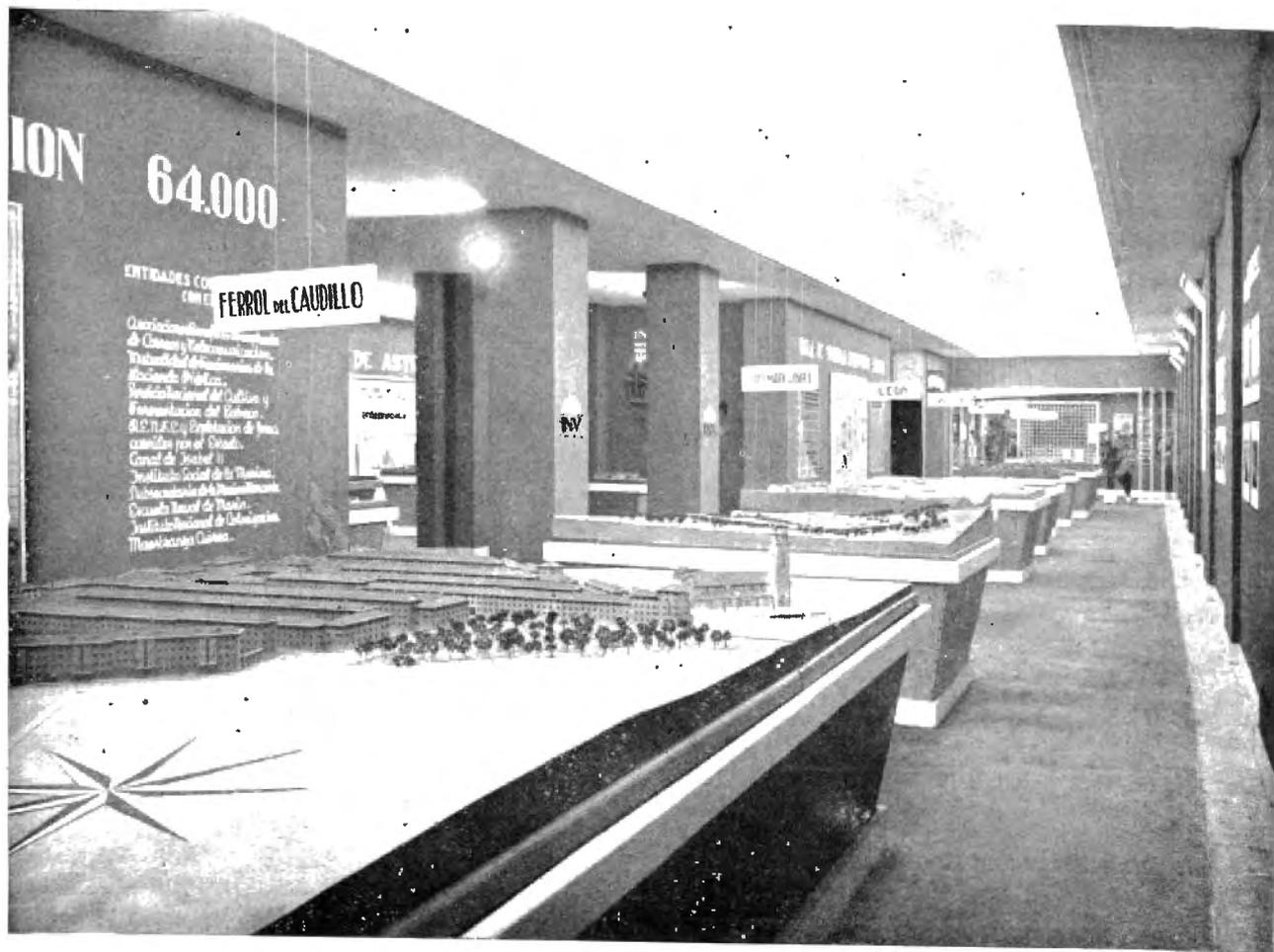
*Delegación Nacional de Sindicatos.—Una vista parcial*



*Stand del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo*



*Stand de la empresa ejemplar "Segarra"*



Grupo de maquetas que exhibía el Instituto Nacional de la Vivienda

VII. RESUMEN DE JUICIOS E INFORMACIONES  
SOBRE EL CONGRESO IBEROAMERICANO  
DE SEGURIDAD SOCIAL

## a) EN LA PRENSA.

El Congreso ha sido difundido profusamente por la prensa, tanto en la época de su preparación, durante la celebración, así como posteriormente, enjuiciando sus resultados.

Como prácticamente es imposible verter en estas páginas todo lo publicado al respecto, entresacamos al azar de algunos diarios y revistas aquellos juicios que estimamos son más interesantes.

“... Las corrientes de irradiación cultural que recibe Iberoamérica procedentes de España se manifiestan con halagadora multiplicidad. Filosofía, Literatura, Arte, Ética y Religión, en variable disposición jerárquica para no sobreponer determinado orden de prelación, nos llegan de la Madre Patria con todo el rigor y toda la lozanía de su espíritu.

Sin desmayar en sus manifestaciones de solidaridad, España, y como parte de ella el Instituto de Cultura Hispánica, convocan actualmente un Congreso Iberoamericano de Seguridad Social destinado a “intercambiar experiencias y pareceres de justicia social, de bienestar y de salud del pueblo trabajador”, que, según expresa don Luis Jordana de Pozas, Presidente de la Comisión organizadora del proyectado areópago y notable jurista y sociólogo español, “ha prendido con ímpetu relevante y características propias en todos los países iberoamericanos...”

(*Seguridad Social*, Ciudad Trujillo (República Dominicana), noviembre-diciembre de 1950.)

“... La hora no puede ser más oportuna para realizar tan fecunda y constructiva tarea. Dentro de un mundo en que las fuerzas del caos y de la confusión se han enseñoreado y mantienen en permanente jaque a la cultura más valiosa que ha podido crear el hombre, es más que necesario, es indispensable reagrupar con urgencia y según sus íntimas afinidades las fuerzas, indudablemente superiores, pero, por desdicha, dispersas todavía, que están resueltamente dispuestas a defenderla.

El Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social está llamado a tener una enorme trascendencia. Con él consolidará una política de colaboración no sólo de intereses, sino de ideales: los de la comunidad del mundo iberoamericano, tan lamentablemente descuidada por nosotros en los últimos tiempos, pero que ocupa un lugar de primerísima importancia dentro de la cultura occidental y tiene una voz propia y potente que hacer valer en ella...”

(*El Diario Ilustrado*, 4 de mayo de 1951, Santiago de Chile.)

\* \* \*

“... Instituciones y personalidades de reconocida competencia pertenecientes a 23 países han sido invitadas a participar en el Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

El número y calidad de los participantes, así como de los trabajos y comunicaciones presentados, son garantía cierta de que los frutos que rendirá estarán en digna correspondencia con los esfuerzos desplegados para llevarlo a cabo y con las expectativas que los países representados cifran en él para el adelanto de la previsión social y el fomento de una armónica convivencia y una creciente comprensión recíproca...”

(*El Mercurio*, 26 de abril de 1951, Santiago de Chile.)

\* \* \*

“... Quedó claramente establecido en las conclusiones iberoamericanas de implantar un régimen de Seguridad Social que garantice plenamente a los trabajadores contra los riesgos de toda índole que la complejidad de la vida trae consigo.

No puedo dejar de referirme al prodigioso esfuerzo que España está haciendo en el campo de la Seguridad Social. El Instituto Na-

cional de Previsión, dirigido con acierto por don Luis Jordana de Pozas, adelanta con éxito un extenso programa de obras asistenciales, que dotará al país de 16.000 camas en amplios y modernos hospitales, así como innumerables consultorios externos que cubrirán todas las necesidades de la nación española...”

(*La Nación*, 4 de agosto de 1951, Bogotá, Colombia.)

\* \* \*

“... Los organismos permanentes cuya creación acordó el Congreso Iberoamericano no significa, hay que subrayarlo, propósito de suplantación ni supeditación de otros organismos internacionales ya existentes. Su peculiar carácter, claramente definido, los señala, por el contrario, como órganos de colaboración y de no concurrencia, como instrumentos de enlace y no de disociación. Así lo proclaman, por lo demás, explícitamente el texto mismo de las conclusiones y el parecer unánime de los congresistas que propiciaron o aprobaron tal iniciativa.

Las conclusiones no representan todo el resultado obtenido. Débese agregar, desde luego, en el mismo orden de materias, el valioso contenido informativo, doctrinario y técnico de los muchos trabajos presentados al Congreso. Débese agregar todavía, el pensamiento, rico en ideas de alto interés teórico y práctico, expuesto de viva voz en las sesiones del plenario y de las comisiones. Todo esto no podía ser recogido en la breve síntesis de unas conclusiones. Pero no por eso será menos operante y eficaz en la ulterior faena de la elaboración conceptual y del adelanto institucional.

Quedaría indudablemente incompleto este esquemático resumen de los frutos rendidos por el Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social si no se hiciera mención de otro resultado, con seguridad menos aparente, pero en ningún caso menos estimable.

El trabajo en común, la labor compartida durante algunos días por personas que en distintos puntos del planeta tienen las mismas actividades, cultivan las mismas disciplinas y hablan un mismo idioma, dió oportunidad a la formación de vínculos directos simplemente humanos entre muchos que hasta entonces se desconocían, reafirmandose de esta suerte, por los lazos de la amistad personal las tradicionales del parentesco histórico y de la difusa comunidad cultural.

Lo que no podrá sino redundar en beneficio de los esfuerzos que ordinariamente se realizan en forma dispersa.

La atmósfera de absoluta franqueza al par que de afectuosa cordialidad con que supieron impregnar las actividades del Congreso sus organizadores y dirigentes, permitió este auspicioso logro, el que constituye uno de sus méritos más significativos...”

(Rev. *Previsión Social*, núm. 79, enero-junio 1951. Santiago de Chile.)

\* \* \*

“... Foi grande o numero de congressistas procedentes de todos os países ibero-americanos. Perfeita e degiãa de encomios foi a organização do Congreso. Instalado em magnifico edificio, com todos os servicios auxiliares, tais como correio, telegrafo, liyrraria, jornal diario das sessões, bar, servico centralizado todos os posseos, divertimentos, banquetes e excursões, etc., a direção do Congreso facilitou ao maximo o trabalho dos congresistas. Cada pais tinha um espaço reservado para a exposição de seus maoas, graficos, maquetes, etc., referentes aos diversos beneficios concedidos a traves do Seguro Social. As comissões funcionavam em espaçosas salas e o plenario teve lugar num amplo e luxuoso auditodio. O Brasil esteve representado por una comissão de tecnicos do Ministerio do Trabalho coadjuvada por representantes dos empregados e dos empregadores...” (*A Gazeta*, 18 de julio de 1951. São Paulo, Brasil.)

\* \* \*

“... Finalmente devo ainda esclarecer que especial distinção foi conferida ao Brasil com a sua escolha para sede do II Congresso Iberoamericano de Segurança Social, que devera realizarse em 1953.

A experiencia colhida nas Conferencias deste genero e altamente proveitosas. Ao apenas sob o ponto de vista do estreitamento dos laços de compreensão e de cordialidades como sobretudo, peros ensinamentos que possibilitam aõs países participantes e a certeza que adquirimos estar a nossa legislação social no vanguarda de entre as mais adiantadas do mundo, pelo espirito cristão, pelo senso de justiça e de humanidade que presidem a sus simboração e aplicação...”

(*Jornal do Comercio*, 17 de julio de 1951. Ríó de Janeiro.)

## b) EN LA RADIO.

Como preámbulo a la celebración del Congreso se radiaron en varias ocasiones intervius celebradas con distintas personalidades de la Comisión organizadora.

Durante la celebración del Congreso se radiaron, asimismo, el acto de apertura y los discursos en él pronunciados, así como otros aspectos de los trabajos celebrados en jornadas sucesivas.

Como colofón, el 28 de mayo, pocos días antes de la clausura del Congreso, desfilaron por Radio Nacional de España algunos miembros congresistas que pronunciaron las palabras que a continuación se transcriben:

*D. Carlos Eduardo Cano (Bolivia).*

Hermanos radioescuchas de España:

Es para mí un alto honor aprovechar la gentileza que tiene Radio Nacional de esta capital para conmigo, y deseo anunciarles que, profundamente emocionado, quiero en pocas palabras sintetizar cuál es mi impresión sobre el Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social que se está celebrando en Madrid.

Saben bien en el mundo exterior a mi Patria que en Bolivia estamos en el período inicial de resolver los problemas sociales en general. Bolivia, país eminentemente productor, es una de las naciones que se ha retrasado sensiblemente, por las agitaciones políticas, en resolver sus problemas de índole social, que constituyen en sí el estancamiento en el progreso.

Con gran satisfacción he podido comprobar en España, país desvirtuado sistemáticamente en el mundo exterior por personas interesadas en ello, cómo es cierto, cómo es verdad que acá, en España, se han resuelto los problemas sociales en un porcentaje muy elevado. Para mí, como representante boliviano, ha sido una satisfacción, análoga a la experimentada por los demás representantes de Iberoamérica, que podamos pregonar con absoluta sinceridad todo cuanto es verdad, todo cuanto es grande, cómo la Madre Patria, España, con la que desde hace cuatrocientos años estamos ligados históricamente, está marcando rumbos y dando normas para, con un sentido

de superación, resolver los problemas sociales, que son comunes en todo el mundo, aunque en algunos países se dejan sentir más que en otros.

\* \* \*

*Dr. Armando Oliveira Assis (Brasil).*

Queridos compatriotas: Os dirige la palabra desde Madrid uno de los componentes de la Delegación brasileña en el Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Hemos recibido de este hospitalario pueblo y de sus autoridades la más gentil acogida, para agradecer la cual serían pocas las palabras corrientemente empleadas.

El Brasil ostenta una de las Vicepresidencias de este Congreso y preside a la vez una de las más importantes Comisiones, cual es la de Tratados Internacionales, cuyos cargos ocupan los doctores Armando López Sussekind y Fernando Andrade Ramos, este último jefe de nuestra Delegación.

Nuestro país ha participado en los trabajos de todas las Comisiones, y podemos afirmar que nunca hemos ido a un conclave internacional que haya resultado más provechoso y donde mejor hayamos podido aportar nuestras experiencias y conocimientos.

Lo que hemos visto realiza España en materia de Seguridad Social, así como el sentido de las conclusiones ya adoptadas por el Congreso, hacen preveer un éxito común a todos los pueblos iberoamericanos en las actividades aquí emprendidas.

Al saludar a mis compatriotas espero que nos acompañen en los votos que sinceramente formulamos para que, en el intercambio de ideas entre técnicos, estudiosos y entusiastas de la Seguridad Social, la Humanidad encuentre, en el camino de la paz, las facilidades para llegar a un entendimiento total, que todos deseamos.

\* \* \*

*D. Manuel Figueroa de Rojas (Cuba).*

Con las características enunciadas por el amable locutor de Radio Nacional de España nos acercamos, emocionados, al micrófono al

pensar que nuestra modesta voz ha de ser oída en aquel continente, donde radica la tierra amada de nuestro actual hogar.

Vinimos a España atraídos por la noble convocatoria que se nos hiciera para este Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Lo promovía esa entidad joven que se yergue en el actual régimen de España, lleno de magníficas realizaciones, y que es el Instituto de Cultura Hispánica. Pero, como causante y sustento de las deliberaciones futuras, se levanta la garantía que ofrece el historial magnífico del Instituto Nacional de Previsión de España, en cuya memoria fulguran como astros de primera magnitud los nombres gloriosos de Maluquer, de Marvá, López Núñez y la gloria actual, que a Dios pliegue perdure por muchos años, del ilustre sociólogo veterano don Severino Aznar.

Preside nuestras deliberaciones, con asiduidad y con suficiencia insuperables, el que puede llamarse ejemplar discípulo de tales maestros, don Luis Jordana de Pozas, cuyo nombre ya significada una garantía de la seriedad y del rigor en nuestras deliberaciones.

Han concurrido representantes de todas las naciones iberoamericanas; cada una de ellas con el acervo de su experiencia y con la luminosidad de sus esperanzas. Han venido al viejo solar de sus mayores ávidos de empaparse en la tradición gloriosa que por doquier se observa y, en verdad, que no pueden sentirse defraudados, pues las tareas de nuestro Congreso—puede decirlo sin inmodestia quien ha participado bien modestamente en ellas—, son espléndidas en cuanto a conclusiones y en cuanto a realizaciones a la vez.

Pronto hemos de terminar nuestras deliberaciones. Quisimos que en este exponente magnífico de lo que realizan las distintas naciones iberoamericanas no faltase la representación de aquella pléyade de hombres modestos, laboriosos, ejemplares, que, salidos de España, de aldeas pobres, muchos de ellos sin educación suficiente, sin cultura, porque emigraban ya en los primeros años de su vida, han realizado en los distintos países de América—y concretamente he de referirme a Cuba—una labor verdaderamente ciclópea.

Allá existen Centros representativos de cada una de las regiones españolas. Seis de ellos: el Centro Castellano, el Centro Gallego, el Centro Asturiano, el Centro Canario, el Centro Montañés y el Centro de Dependientes tienen grandes clínicas, que prestan asistencia sanatorial a 1.500.000 pacientes al año, con un capital en sus cien

edificios de dos millones de dólares aproximadamente, constituyendo un exponente en el orden de la mutualidad y de la cooperación único en el mundo.

Con esta modesta representación que nos confiere la de ser Presidente de la Sociedad de Beneficencia de Naturales de Andalucía, organización que en colaboración con los Centros Gallego, Castellano, Bungalés, Catalán, etc., mantiene viva la función social de asistencia a nuestros compatriotas menesterosos, hemos intervenido en el Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Para representar a Cuba en este Congreso habían sido designados el ilustre escritor y novelista don Enrique Labrador Luz, por la Junta Central de Salud y Maternidad, y el señor Díaz Rivera, digno representante de la Caja del Retiro Tabaquero. Por especial designación, honrosa para mí, de este último, asumo su representación para decir que también en Cuba late la misma inquietud que ha dado lugar a las realizaciones en materia de Seguridad Social de los distintos países, y que el actual Presidente de la República, el doctor don Carlos Prío Socarrás, teniendo ya legítimamente lograda la aspiración que le encumbrara a la primera magistratura del país, en un momento de riesgo para aquellos principios eternos y tradicionales que sustentan la reciedumbre del alma hispana, no dudó en ocupar el Ministerio de Trabajo, riñendo una dura batalla para desmontar de los tinglados sindicales a los que los detentaban tras la máscara, más o menos veraz, de defensa del proletariado, pero que respondían a principios comunistas, desmontarlos y limpiar en absoluto la organización sindical de Cuba, que hoy es pura y meramente obrerista.

Por esto nosotros, al dirigir desde aquí nuestro saludo a todos los pueblos iberoamericanos que nos escuchen, queremos consagrar especial recuerdo de cariño y de veneración para Cuba, tierra hermosa, que nos cabe el honor de representar en este acto.

\* \* \*

*D. Marcos Flores Alvarez (Chile).*

Buenas tardes, señores radioyentes: Sean mis primeras palabras para agradecer, con la máxima sinceridad, la oportunidad que se nos ha dado a los hombres de los países iberoamericanos para conocer de cerca, de forma inmediata, la hospitalidad, el cariño y cordialidad con que España nos recibe, nos estima y nos quiere.



El señor Marcos Flores, ante el micrófono de Radio Nacional de España

Hemos asistido, mejor dicho, estamos asistiendo a un Congreso cuyos resultados son altamente promisorios; no sólo en el orden técnico, en el que se llegará a conclusiones del más alto interés, sino que también esta convivencia nos permite estrechar los vínculos de amistad, de admiración y respeto por la Patria común, la España eterna, que nos ha dado tantas cosas y a la cual tenemos que estar eternamente agradecidos.

Al venir a este viejo solar de mis mayores traía en mi corazón a España. Al salir de él, la llevaré más grandes, más eterna, más pura, más ingente, más cálida.

Muchas gracias, y buenas noches, señoras y señores radioyentes.

\* \* \*

*D. M. Ives Auguste (Haití).*

Queridos radioyentes: las relaciones que en el pasado han existido entre España y mi país, que continúan hasta el momento presente, ha sido el motivo de que el Gobierno haitiano quisiera hacerse representar en este Congreso que actualmente se celebra en materia de Seguridad Social.

Aprovecho la oportunidad para recordar que Haití fué en tiempos una colonia española. Ese período de dominación española duró poco, convirtiéndose mi país en una posesión francesa. Por este motivo no puedo expresar mis pensamientos en español, y sí en francés, que es la lengua oficial de mi país.

Desde 1804 Haití luchó por su independencia, y ahora hace todo lo posible para por medios adecuados, por organizaciones sociales, que son el vehículo de la justicia social, colocarse a la vanguardia de las ideas humanitarias.

He venido a participar en las tareas de este Congreso en calidad de observador, y he podido constatar, a través de las diferentes proposiciones hasta ahora presentadas, el deseo unánime de alcanzar positivos resultados en materia de Seguridad Social.

Aprovecho esta ocasión para saludar a todos los países iberoamericanos, y en especial a esta gran nación, que, a pesar de ciertas vicisitudes, ha sabido cumplir su misión, y que esperamos siga cumpliéndola en el futuro como hasta ahora.

Estoy convencido de que de este Congreso Iberoamericano de Se-

guridad Social no saldrán sólo esperanzas, sino realizaciones, y que las conclusiones adoptadas se traducirán en realidades, así como que todos los países iberoamericanos desarrollarán todas las medidas conducentes a una mayor eficacia de la Seguridad Social.

El Gobierno de Haití, que en la hora actual preside el Coronel Paul Eugène Magloire, será el primero en plasmar en su legislación todas las decisiones que, en común, adopte este Congreso, porque mi país está convencido que siguiendo a España en su pensamiento de grandeza, en su pensamiento de justicia social, se podrá llegar a la única verdad que una a los pueblos para su mejor destino.

\* \* \*

*Dr. Ernesto Zapata Bellón (Perú).*

Al dirigirme a mis compatriotas tengo que decirles, en primer término, que al estar en España hemos podido comprobar los miembros de la Delegación peruana que concurren al Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social que las noticias que nos daban por allá—y que circulan por toda América seguramente—de la España de Franco eran completamente falsas.

En efecto, hemos comprobado por todas partes que España está en pleno resurgimiento, que los españoles se han propuesto elevar a su pueblo a la misma altura que tuvo en otra época, que todos realizan un trabajo inmenso, con entusiasmo y veneración en la obra iniciada por el Gobierno.

En el campo de la Seguridad Social especialmente, que es lo que nos ha reunido aquí, hemos podido comprobar que la obra que se realiza es inmensa, y que seguramente ningún otro pueblo del mundo la ha realizado igual en los últimos años. Y más honroso tiene que ser decir que esa obra se ha hecho en muy poco tiempo, venciendo muchas dificultades y venciendo las injusticias cometidas contra España por gentes y pueblos que no es necesario citar.

Al volver a nuestros países de Iberoamérica vamos a llevar muchas enseñanzas y laboraremos para poner en práctica las conclusiones que se adopten en el Congreso, en este Congreso, que, a mi juicio, va a ser uno de los más importantes que se hayan celebrado en materia de Seguridad Social; importante porque lo son las ponencias pre-

sentadas y por el espíritu comprensivo de españoles y de iberoamericanos que están reunidos en el certamen.

Al encontrarme en España me he sentido tan íntimamente unido a los españoles, que por todas partes digo que son nuestros hermanos, que vamos a seguir siendo así en el futuro, que ya nada nos podrá separar y que todos juntos formaremos una comunidad que va a hacer mucho bien al mundo.

\* \* \*

*D. José Miguel Arellano (Venezuela).*

Al encontrarnos en este acogedor lar de la España señorial los representantes de Venezuela en este Congreso Iberoamericano de Seguridad Social hemos tenido como consigna, no solamente aquí en este Congreso, sino también en otras Conferencias internacionales, el intercambio y la hermandad entre los pueblos de unas mismas costumbres, de una misma religión y de una misma obra.

Este Congreso Iberoamericano de Seguridad Social traerá como consecuencia la hermandad de todos los pueblos iberoamericanos con respecto a la Seguridad Social para, de esta forma, ver coronada la justicia social, que tanto se pregona y de la que tanto se ha hablado y escrito en consignas y textos, y que los iberoamericanos queremos que se lleve a la realidad por intermedio de la Seguridad Social. Esta justicia social es la que se está tratando de implantar aquí en este Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Nuestro país, Venezuela, tiene ahora al alcance de las clases laborales una Seguridad Social bastante avanzada. Igualmente lo hemos observado en todos los países de habla hispana, y principalmente en España, donde se contempla el avance de dicha Seguridad Social en las clases trabajadoras.

Este Congreso Iberoamericano no solamente traerá esa hermandad en la Seguridad Social entre todos los pueblos iberoamericanos, sino también la hermandad de religión y cultura.

\* \* \*

*D. Luis Jordana de Pozas (España).*

Hace tres meses, ante este micrófono querido de Radio Nacional, por el que el mundo se achica y el corazón se ensancha, excité a los países americanos de habla española y portuguesa, a Filipinas y a Portugal para que se decidieran a venir, acudiendo al llamamiento del Instituto de Cultura Hispánica y del grupo de instituciones de Previsión española, al Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Los resultados de esta convocatoria han sido los que podéis apreciar a través de este brillante desfile de algunos de los representantes de países asistentes al Congreso, porque la intensidad de la labor de éste es tan grande, que no todos han podido venir.

Veinte naciones unidas en una voluntad decidida de luchar contra las causas de inseguridad que atenazan y amenazan a los trabajadores, representadas por más de un centenar de personalidades eminentes al frente de las cuales hemos tenido a los Ministros de Trabajo y de Salud Pública del Perú y de la República Dominicana y a otra multitud de directores generales, subsecretarios, presidentes y gerentes de entidades de Previsión, médicos y actuarios notables, publicistas bien conocidos. Hombres, en suma, que han dedicado su vida a esta lucha, que está obteniendo tantas victorias en el orden de la Seguridad Social en América, en Filipinas y en la Península, se han reunido aquí y llevan una semana trabajando intensamente: más horas de trabajo que en la mayoría de las organizaciones análogas; una exposición impresionante ante la que están desfilando, además de los congresistas, docenas de millares de españoles sorprendidos ellos mismos de la labor que se ha realizado en su propio país, y asombrados también de las muestras de lo que se viene realizando con ímpetu creciente en las tierras fraternas; visitas a instituciones en marcha, recorrido de cientos de kilómetros de tierras españolas para comprobar que no son proyectos, que no son simplemente buenos propósitos, sino realidades tangibles las que la Seguridad Social ha tenido ya en España.

Por encima de todo esto, uniéndolo, potenciándolo, confirmando la unidad indestructible de los pueblos que salieron de un tronco común y que siguen manteniendo un ideal también idéntico, hay una serie de actos en que se manifiestan el cariño fraternal, la voluntad unánime, la intensa y creciente colaboración y el propósito decidido



Don Luis Jordana de Pozas, hablando para América

de que este mundo nuestro, hijo de cientos de años de esfuerzo y de millones de muertos, caídos en el cumplimiento del deber, no se frustrare ante ideas incompatibles con nuestras creencias, con nuestras tradiciones, con nuestros sentimientos.

En el salón donde se vienen celebrando las sesiones de este Congreso, y que tuvo el honor de ser inaugurado por la voz autorizadísima de nuestro Caudillo y de su Ministro de Trabajo, así como también por la de los representantes de los países concurrentes al certamen, hay un fresco debido al pincel del gran pintor Rafael Pellicer, que comprende una alegoría perfectamente adecuada a las tareas del Congreso: Está allí un grupo de trabajadores de todas las ramas, angustiados por los males que se ciernen sobre ellos, amenazados por la miseria y la inestabilidad. Se halla frente a ellos el Destino, el destino inelectable, el destino cruel, marcándoles su ruta y su inevitable fin, que es el de la miseria y el del sufrimiento. Y entre este grupo de trabajadores y esta figura ineluctable y terrible aparece la figura inefable de la Previsión mostrando cómo ella puede torcer el destino y convertir lo que era crueldad, lo que era miseria y desgracia, en seguridad, en tranquilidad y en amor.

Por esta finalidad, porque esto no sea meramente un sueño, sino una efectividad a ambos lados del océano, en todos los pueblos unidos por una Historia y unidos por lo que es mucho más, por una unidad de designio, por un destino en la Historia, estamos luchando en este Congreso y esperamos por ello que marque un avance en esa ruta que inevitablemente ha de conducir a la grandeza, a la libertad, a la prosperidad y a la unidad de la España eterna y de todos los pueblos que de ella y de Portugal salieron.

### c) OTROS JUICIOS.

En número muy elevado se han recibido escritos y comunicaciones por medio de las cuales distintas personalidades asistentes al Congreso o enterados de su realización, hacían saber sus pareceres e ideas que la celebración del Congreso les inspiraba.

Entre ellos, se han entresacado, en mérito a su más pronta recepción, los juicios que a continuación se exponen:

“... Los más francos augurios de éxito para que este certamen resulte de altísimo interés social y sea a la vez un vínculo más que logre nuclear a los países hispanos de América en torno a la Madre Patria, a la que los argentinos veneramos con el más acendrado cariño...”

(Instituto Argentino de Seguridad. Buenos Aires.)

\* \* \*

“... Estamos plenamente convencidos del éxito que habrá de tener el mencionado Congreso, especialmente por hallarse bajo los auspicios de tan distinguida corporación como es el Instituto de Cultura Hispánica...”

(Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Bogotá.)

\* \* \*

“... El afán de justicia social, de bienestar y de salud del pueblo es materia palpitante de interés para los países iberoamericanos. En nuestra Escuela la enseñanza de Seguridad Social tiene especial acentuación debido al desarrollo de la legislación social chilena. Por estas razones nos interesan muy especialmente las deliberaciones de ustedes...”

(Escuela de Servicio Social. Santiago de Chile.)

\* \* \*

“... Llevan el convencimiento de que la reunión del Congreso Iberoamericano de Seguridad Social responde a una necesidad tangible del momento y que, en tales circunstancias, los resultados que de él se obtengan no podrán sino constituir un magnífico aporte para el desarrollo y coordinación de los sistemas de Seguro Social de los pueblos americanos de habla hispana...”

(Don Gonzalo Arroba. Ecuador.)

\* \* \*

“... Debemos manifestarle nuestra adhesión y la colaboración en la medida de nuestras posibilidades para que el Congreso, considerando los altos fines que persigue, pueda cumplir tan loable labor...”

(Instituto de Previsión Social. Paraguay.)

\* \* \*

“... Auguro a este Primer Congreso Iberoamericano el mayor de los éxitos y felicito al Instituto de Cultura Hispánica y demás Instituciones que lo secundaron en la realización de esta magnífica iniciativa para intercambiar conocimientos y experiencias entre los pueblos iberoamericanos en materia tan importante como es la Seguridad Social...”

(Don Mario Héctor Salazar, Ministro de Trabajo y Previsión Social de El Salvador.)

\* \* \*

“... Tan interesante publicación, cuyo contenido se relaciona con las actuaciones del Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social que se reunió en Madrid, la considero de una trascendental importancia y claro exponente de la amplia labor realizada por el mencionado Congreso, y que, por sus dotes y excepcional contenido científico, sin duda alguna constituirá fuente de incalculable provecho para los distintos países iberoamericanos, en su afán de constante superación en la tarea que se han impuesto en materia de Seguridad Social...”

(Don Víctor M. Alvarez, Director de Trabajo. Venezuela, 29 de octubre de 1951.)

## INDICÉ DE PERSONAS

- AGÜERO CORVALÁN, Oscar.  
Tomo I, pág. 43.
- AGUIRRE CÁRDENAS, Juan.  
Tomo I, págs. 45, 250.
- AGUIRRE LOSTÁU, Joaquín.  
Tomo I, págs. 247, 251, 252, 254.
- ALDEANUEVA MARTÍNEZ, Manuel.  
Tomo I, págs. 218, 219, 220, 222, 223.  
Tomo II, págs. 307, 355.
- AGUIRRE SAGARDOY, Francisco.  
Tomo I, pág. 45.
- ALMEIDA, Joao Baptista de.  
Tomo I, pág. 40.
- ALONSO ALONSO, Aurelio.  
Tomo I, pág. 45.
- ALVAREZ, Victor M.  
Tomo I, págs. 64, 69, 216, 238, 241, 312, 461.  
Tomo II, pág. 26.  
Tomo III, pág. 411.
- ALVAREZ ALVAREZ, Alfonso.  
Tomo I, pág. 45.
- ALVAREZ COFIÑO, Angel.  
Tomo I, pág. 45.
- ALVAREZ GUILLÉN, Federico.  
Tomo I, pág. 45.
- ALVAREZ MOLINA, Luis.  
Tomo I, pág. 45, 223.
- ALVAREZ MORALES Y RUIZ, Antonio.  
Tomo I, pág. 45.
- ALVAREZ REMENTERÍA, Eduardo.  
Tomo I, pág. 45.
- ALVAREZ DE SOTOMAYOR Y CASTRO, Germán.  
Tomo I, pág. 45.
- ALVAREZ UDE, José.  
Tomo I, págs. 24, 46, 243.
- AMAYA BARRIOS, Guillermo.  
Tomo I, 61.
- AMBLÉS Y PIPO, Manuel.  
Tomo I, pág. 17, 46, 66.
- AMER AMER, Narciso.  
Tomo III, págs. 8, 309.
- ANDRADE MARÍN, Carlos.  
Tomo I, pág. 45.  
Tomo II, págs. 387, 641.
- ANDRADE RAMOS, Fernando de.  
Tomo I, págs. 40, 69, 209, 212, 213, 216, 217, 220, 221, 222, 223, 363, 432, 434, 461.  
Tomo II, págs. 25, 26.  
Tomo III, pág. 402.
- ANGUERA ESCANDEL, Juan.  
Tomo I, pág. 46.
- APARISI MOCOLI, Antonio.  
Tomo I, pág. 46.
- ARACIL SEMPER, Francisco.  
Tomo I, pág. 222.  
Tomo II, págs. 307, 371.
- ARBOLEYA DE LA FUENTE, Francisco.  
Tomo I, pág. 46.
- ARCE REYEROS, Vito.  
Tomo I, págs. 39, 223, 224, 225, 226, 227, 234, 415, 434, 440.  
Tomo II, págs. 387, 633.
- ARELLANO, José Miguel.  
Tomo I, págs. 64, 220.
- ARELLANO RAMÍREZ, Miguel.  
Tomo I, pág. 61.  
Tomo II, págs. 29, 99.
- ARGOS MADRAZO, Francisco.  
Tomo I, pág. 46.
- ARIAS GARCÍA BRAGA, Luis.  
Tomo I, págs. 46, 237, 238, 239, 241, 242.

- ARIZMENDI Y RUIZ DE VELASCO, Manuel.  
Tomo I, pág. 46.  
Tomo II, págs. 29, 61.
- ARNALDOS JIMENO, Pedro.  
Tomo I, págs. 46, 241, 242, 243, 247, 250.  
Tomo III, págs. 8, 223.
- ARNICHES MOLTRÓ, José María.  
Tomo I, pág. 46.
- AROCHA MORENO, Jesús.  
Tomo I, págs. 64, 238, 251, 253.
- ARTIGAS SANZ, José Antonio.  
Tomo I, pág. 46.
- ARROBA, Gonzalo.  
Tomo I, pág. 45.  
Tomo III, pág. 410.
- AUGUSTE, Ives.  
Tomo I, págs. 60, 216, 239, 242, 389, 461.  
Tomo II, pág. 25.  
Tomo III, pág. 405.
- AVANCINI VELLIDO, Francisco.  
Tomo I, págs. 46, 242, 243.
- AYORGA RIVAS, Enrique.  
Tomo I, pág. 63.
- AZEVEDO SODRÉ, Ruy de.  
Tomo I, pág. 40.  
Tomo III, págs. 8, 259.
- AZNAR EMBID, Severino.  
Tomo I, págs. 24, 46, 85, 233, 339, 381.  
Tomo III, pág. 403.
- AZNAR GERNER, Agustín.  
Tomo I, págs. 46, 225.
- BACARIZA VARELA, Augusto.  
Tomo I, págs. 46, 285, 400.  
Tomo II, págs. 30, 205.
- BALDASANO DE PADURA, Manuel.  
Tomo I, pág. 46.
- BARRIE DARHAN, Carlos.  
Tomo I, pág. 47.
- BARRIENTOS CADAVID, Gabriel.  
Tomo I, pág. 42.
- BARRIGA ERRAZURIZ, Jorge.  
Tomo I, pág. 22.
- BASUELDO BUSTOS, Hermes.  
Tomo I, pág. 22.
- BAYLOS CORROZA, Antonio.  
Tomo I, págs. 46, 223.  
Tomo II, págs. 387, 677.
- BAYLOS CORROZA, Daniel.  
Tomo I, pág. 46.
- BAYLOS CORROZA, Hermenegildo.  
Tomo I, págs. 46, 219, 226, 232, 233, 292, 324, 381.
- BAYÓN CHACÓN, Gaspar.  
Tomo I, pág. 47.  
Tomo II, págs. 30, 223.
- BÉJAR ALAMO, Juan.  
Tomo I, págs. 47, 243, 403.  
Tomo III, pág. 7, 41.
- BENEYTO RONDA, Gaspar.  
Tomo I, pág. 47.
- BENÍTEZ FRANCO, Bartolomé.  
Tomo I, pág. 47.  
Tomo II, págs. 387, 671.
- BERZO, Roberto.  
Tomo I, pág. 63.
- BLAS, Rvd. P. Angel de.  
Tomo I, págs. 241, 242.
- BLASCO ONEGA, Carlos.  
Tomo I, págs. 47, 223.
- BOBENRIETH DE BOWEN, Rosa.  
Tomo I, pág. 43.
- BOLÍVAR, Guillermo.  
Tomo I, pág. 42.  
Tomo II, págs. 30, 199.
- BORONAT SELLÉS, Alfredo.  
Tomo I, págs. 47, 223, 231, 234.
- BORRACHERO CASAS, José.  
Tomo I, págs. 47, 223.
- BOSCH MARÍN, Juan.  
Tomo I, pág. 47.
- BOTERO, Douglas.  
Tomo I, pág. 42.
- BOURKAIB BROUSSAIN, José.  
Tomo I, págs. 17, 47, 238, 239, 247, 249, 250, 251.
- BOWEN HERRERA, Alfredo.  
Tomo I, págs. 43, 68, 210, 211, 213, 216, 245, 247, 250, 251, 252, 254, 255, 260, 262, 263, 380, 460, 461.  
Tomo II, pág. 25.  
Tomo III, pág. 380.
- BROCHE HIJO, Elías.  
Tomo I, pág. 22.
- BRICEÑO ARAUJO, Aníbal.  
Tomo I, pág. 64.
- BRIONES MONSÁLVEZ, Humberto.  
Tomo I, pág. 43.

- BUENO, Zay.  
Tomo I, págs. 40, 223, 227, 233, 234, 434.
- BUXÓ, Joaquín.  
Tomo I, pág. 445.
- BURGOS BOEZO, Luis.  
Tomo I, págs. 47, 223, 238, 247, 249, 250.
- CABALLERO FELÍU, Miguel.  
Tomo I, pág. 47.
- CABALLERO MARCHANTE, José.  
Tomo I, pág. 48.
- CABALLERO PASCUAL, Ricardo.  
Tomo I, págs. 48, 238, 241, 242, 243.
- CALDERA, Rafael.  
Tomo I, pág. 64.
- CALZADO, Francisco de Asís.  
Tomo I, pág. 48.
- CÁMARA CAILAHU, Juan.  
Tomo I, págs. 48, 223, 229, 233, 236.
- CAMÓN GIRONZA, Ramón.  
Tomo I, págs. 48, 223.
- CANO, Carlos Eduardo.  
Tomo I, págs. 39, 223, 224, 234, 402.  
Tomo II, pág. 29, 153.  
Tomo III, pág. 401.
- CAPELO MARTÍNEZ, Manuel.  
Tomo I, pág. 48.
- CARBAJAL, Tobías.  
Tomo I, pág. 48.
- CÁRCELES FERNÁNDEZ, Emilio.  
Tomo I, pág. 48.  
Tomo II, págs. 29, 31.
- CÁRDENAS LLAVANERA, Joaquín.  
Tomo I, pág. 48.
- CARRASCO BELINCHÓN, Juan.  
Tomo I, págs. 48, 223.
- CARRASCO PARADA, Delfín.  
Tomo I, págs. 43, 243, 411.
- CASARES, Julio.  
Tomo I, págs. 363, 364.  
Tomo III, págs. 327, 339.
- CASAS OCHOA, José María.  
Tomo I, pág. 48.
- CASATI ARTICAMBA, Carlos.  
Tomo I, pág. 61.
- CASTRO, Miguel Ignacio.  
Tomo I, pág. 42.
- CASTRO Y CALZADO, José María.  
Tomo I, págs. 48, 223.
- CASTRO RIAL, Buenaventura.  
Tomo I, pág. 48.
- CASTRO VILLACAÑAS, Antonio.  
Tomo I, pág. 48.
- CATALÁ RUIZ, Marcelo.  
Tomo I, págs. 17, 49, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 247, 355.  
Tomo II, págs. 307, 309.
- CAVALCANTI DO CARVALHO, M.  
Tomo I, pág. 40.
- CIMARRA ORTEGA, Nicolás.  
Tomo I, pág. 49.
- COCO DE LA PIÑERA, Fernando.  
Tomo I, págs. 49, 78, 445.
- CONTRERAS CHAVES, Juan.  
Tomo I, págs. 63, 68, 212, 216, 223, 224, 461.  
Tomo II, pág. 25.
- CÓRDOVA GUERRÓN, Eduardo de.  
Tomo I, págs. 45, 68, 210, 212, 213, 216, 245, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 254.  
Tomo II, pág. 25.
- CORNEJO, Alberto.  
Tomo I, pág. 39.
- CORRAL SÁEZ, José Luis de.  
Tomo I, pág. 24.
- CORREA VEGLISÓN, Antonio.  
Tomo I, pág. 49.
- CORTÉS ARTEAGA, Arturo.  
Tomo I, pág. 39.
- CORTÉS ARTEAGA, Edmundo.  
Tomo I, págs. 18, 39, 66, 68, 210, 212, 214, 402.  
Tomo II, págs. 26, 29, 119.
- COSTA GUIMARAES, Carlos da.  
Tomo I, págs. 40, 239, 240, 241, 242.
- COSTA RAFAELLI, Egle.  
Tomo I, pág. 40.
- CRIADO DEL REY, Sebastián.  
Tomo I, págs. 49, 223, 224, 227, 236.  
Tomo III, pág. 383.
- CRUZ MALDONADO, Teo.  
Tomo I, pág. 40.
- CUENCA, Juan Antonio de.  
Tomo I, pág. 49.
- CUESTA OLAY, Cipriano.  
Tomo I, pág. 49.

- CHIAPPARA CRESPO, Daniel.  
Tomo I, pág. 63.
- DANTÍN GALLEG0, Juan.  
Tomo I, pág. 49.
- DELGADO IJALBA, José.  
Tomo I, págs. 49, 243.
- DESENTIS Y ORTEGA, Adolfo.  
Tomo I, pág. 60.
- DÍAZ FANJUL, Ramón.  
Tomo I, pág. 49, 223, 224, 225,  
226, 227, 228, 229, 230, 233,  
237.
- DÍAZ LÓPEZ, Felipe.  
Tomo I, pág. 49.
- DÍAZ MARTÍN, Julio Antonio.  
Tomo I, pág. 49.
- DÍAZ DE RADA PAGODA, Andrés.  
Tomo I, págs. 49, 223.
- DÍAZ RIVERA, Tulio.  
Tomo I, págs. 43, 210, 216, 451.  
Tomo II, pág. 25.  
Tomo III, pág. 404.
- DÍAZ DEL SOLAR, Manuel.  
Tomo I, págs. 50, 223.
- DÍEZ DE RIVERA, Pascual.  
Tomo I, págs. 18, 59, 370.
- DURÁN MASÍS, Luis.  
Tomo I, págs. 42, 216, 223, 461.  
Tomo II, pág. 25.
- ELIZAGA OJEDA, Ignacio.  
Tomo I, pág. 50.
- EPELDEGUI FERNÁNDEZ, Tomás.  
Tomo I, pág. 50.
- ESCOBAR SERRANO, Héctor.  
Tomo I, pág. 22.
- ESCOSURA DURÁN, Joaquín.  
Tomo I, pág. 50.  
Tomo II, págs. 29, 31.
- ESPAILLAT DE LA MOTTA, Rafael.  
Tomo I, págs. 63, 66, 67, 68, 75,  
78, 82, 209, 210, 211, 212, 216,  
223, 224, 228, 230, 445, 461.  
Tomo II, pág. 25.
- ESPONERA, María del Pilar.  
Tomo I, pág. 50.
- ESTRADA DE LA ROSA, Antonio.  
Tomo I, págs. 69, 210, 212, 216,  
218, 219, 220, 221, 239, 461.  
Tomo II, pág. 25.
- ESTRUGO ESTRUGO, José A.  
Tomo I, pág. 50.
- EZQUERRA BRIZUELA, Mercedes.  
Tomo I, págs. 43, 241, 242, 243,  
403, 404.  
Tomo II, págs. 29, 169.
- FACIO ULLOA, Antonio A.  
Tomo I, pág. 22.
- FAGOAGA GUTIÉRREZ-SOLANA, Miguel.  
Tomo I, págs. 50, 245, 246, 247,  
248, 250, 251, 252, 253, 254,  
255, 259.  
Tomo III, págs. 327, 365.
- FARIA DE CARNEIRO PACHECO, Anto-  
nio.  
Tomo I, pág. 22.
- FERNÁNDEZ ANGULO, Cipriano.  
Tomo I, pág. 50.
- FERNÁNDEZ DE SOTO, Mario.  
Tomo I, págs. 42, 240.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Víctor.  
Tomo I, pág. 50.
- FERNÁNDEZ HERBÓN, Juan.  
Tomo I, pág. 50.
- FERREIRA CESARINO JUNIOR, Antonio.  
Tomo I, pág. 40.
- FERREIRA DE MELLO, Rubéns.  
Tomo I, pág. 21.
- FERREIRO RODRÍGUEZ LAGO, Ramón.  
Tomo I, pág. 50.
- FIGUEIRA DE MELO, Francisco.  
Tomo I, págs. 41, 69, 237, 238,  
240, 400.
- FIGUEROA FERNÁNDEZ, Julio.  
Tomo I, págs. 43, 239, 241, 242,  
243, 395.  
Tomo III, págs. 7, 75.
- FIGUEROA DE ROJAS, Manuel.  
Tomo I, págs. 43, 69, 223, 379.  
Tomo II, págs. 388, 889.  
Tomo III, pág. 402.
- FLORES ALVAREZ, Marcos.  
Tomo I, págs. 43, 245, 246, 247,  
248, 249, 250, 251, 252, 253,  
254, 255, 256, 257, 258, 259,  
323, 381.  
Tomo II, págs. 30, 241.  
Tomo III, págs. 327, 347, 404.
- FONSÉCAR, Gelson.  
Tomo I, págs. 40, 242.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel.  
Tomo I, págs. 17, 50.
- FREDDY DE ALVAREZ, Olga.  
Tomo I, págs. 43, 241, 242.

- FRESCURA Y GANDÍA, Luis P .  
Tomo I, pág. 61.  
Tomo II, págs. 30, 243.
- FUENTES CASCAJARES, Mariano.  
Tomo I, pág. 50.
- GAETE BERRIOS, Alfredo.  
Tomo I, pág. 44.  
Tomo II, págs. 30, 275.
- GALÁN DEL MONTE, Vicente.  
Tomo I, pág. 50.
- GALCERÁN VALDÉS, Isaac.  
Tomo I, pág. 51.
- GÁLVEZ CARMONA, Gonzalo.  
Tomo I, pág. 51.
- GAMINDE CORTEJARENA, Víctor.  
Tomo I, pág. 51.
- GAMINDE GUIMÓN, Víctor.  
Tomo I, pág. 51.
- GARAY GARAY, Eduardo.  
Tomo I, pág. 51.
- GARCÍA HERRERO, Guzmán.  
Tomo I, pág. 51.
- GARCÍA TORNEL Y GARROS, Lorenzo.  
Tomo I, pág. 51.
- GARCÍA VANDEWALLE, José.  
Tomo I, pág. 51.
- GARICANO GOÑI, Tomás.  
Tomo I, pág. 51.
- GARNACHO HERRERO, Germán.  
Tomo I, págs. 51, 223.
- GARRIDO COMAS, Juan José.  
Tomo I, págs. 51, 241, 242.  
Tomo III, págs. 8, 265.
- GASCA RUIZ, Alejandro.  
Tomo I, págs. 51, 223, 224, 225,  
228, 230, 232, 235, 236, 237.
- GAVILANES, Gerardo.  
Tomo I, pág. 51.
- GELLA ITURRIAGA, José.  
Tomo I, pág. 51.
- GIBBS, Tomás.  
Tomo I, págs. 64, 69, 238.
- GIMÉNEZ NÚÑEZ, Antonio.  
Tomo I, pág. 61.
- GIRÓN DE VELASCO, José Antonio.  
Tomo I, págs. 21, 77, 87.  
Tomo III, pág. 382.
- GIRONZA SOLANAS, María Mercedes.  
Tomo I, pág. 51.
- GOMES TALARICO, José.  
Tomo I, pág. 40.
- GÓMEZ ACEBEDO, Ricardo.  
Tomo I, pág. 52.
- GÓMEZ NÚÑEZ, Oscar.  
Tomo I, pág. 61.
- GÓMEZ, Ramón.  
Tomo I, págs. 37, 246.  
Tomo III, págs. 327, 355.
- GÓMEZ RUIZ, Adolfo.  
Tomo I, pág. 52.
- GÓMEZ SABUGO, José.  
Tomo I, págs. 52, 223, 233.
- GONÇALVES GAGULHA, Carlos.  
Tomo I, pág. 62.
- GONÇALVES PEREIRA, Armando.  
Tomo I, págs. 62, 216, 217, 218,  
219, 221, 461.  
Tomo II, pág. 26.
- GONZÁLEZ BUENO, Carlos José.  
Tomo I, pág. 52.
- GONZÁLEZ BUENO, Gabriel.  
Tomo I, pág. 52.
- GONZÁLEZ CABALLERO, José.  
Tomo I, págs. 52, 239.
- GONZÁLEZ DE ESTRADA, Josefa.  
Tomo I, págs. 237, 238, 241, 242,  
243.
- GONZÁLEZ GALÉ, José.  
Tomo I, pág. 37.
- GONZÁLEZ FAUSTO, José Manuel.  
Tomo I, págs. 18, 52.
- GONZÁLEZ PINEDO, José.  
Tomo I, pág. 52.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, José María.  
Tomo I, págs. 52, 238, 241, 242,  
243, 402.  
Tomo III, págs. 8, 249.
- GONZÁLEZ ROTHWOSS, Mariano.  
Tomo I, págs. 17, 254, 256.
- GONZÁLEZ SANDONIS, Paulino.  
Tomo I, págs. 52, 238, 241, 242,  
243.
- GRAEFF, Clymene.  
Tomo I, pág. 41.
- GUBETISCH, José M.  
Tomo I, pág. 22.
- GÜEDES MUÑÍS, Antonio.  
Tomo I, pág. 41.
- GUILLÉN RABOSO, Miguel.  
Tomo I, págs. 52, 238, 239, 240,  
241, 242, 243, 244, 245, 394.  
Tomo III, págs. 8, 171.

- GUTIÉRREZ OLMO, Julián.  
Tomo I, pág. 52.  
Tomo II, págs. 387, 575.
- HARO SALVADOR, José María.  
Tomo I, págs. 52, 240, 241, 242, 243, 395.  
Tomo III, págs. 7, 61.
- HERGUETA GARCÍA DE GUADIANA, Rafael.  
Tomo I, pág. 52.
- HERRÁIZ MÁRQUEZ, Miguel.  
Tomo I, pág. 52.
- HERRERA BONIA, Orestes.  
Tomo I, pág. 63.
- HERRERA MATA, Alvaro.  
Tomo I, pág. 42.
- HERTZOG, Enrique.  
Tomo I, pág. 21.
- IBÁÑEZ MARTÍN, José.  
Tomo I, págs. 21, 78.
- ILLA NEQUI, Jorge.  
Tomo I, pág. 53.
- IPIÑA Y GONDRA, Francisco.  
Tomo I, págs. 53, 243, 403.
- JEAGER, Gilbert.  
Tomo I, págs. 39, 238, 239, 242, 243, 244.
- JORGE DELANO, Luis R.  
Tomo I, pág. 44.
- JORDANA DE POZAS, Angel.  
Tomo I, pág. 53.
- JORDANA DE POZAS, Luis.  
Tomo I, págs. 17, 18, 53, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 209, 210, 212, 213, 215, 216, 217, 220, 221, 229, 235, 242, 262, 269, 273, 274, 285, 286, 292, 312, 316, 323, 330, 355, 363, 369, 379, 381, 388, 395, 396, 407, 408, 411, 415, 430, 432, 434, 439, 443, 445, 461.  
Tomo II, págs. 25, 26.  
Tomo III, págs. 7, 53, 383, 386, 397, 399, 403, 408.
- JULIÁ GAYÁ, Juan.  
Tomo I, pág. 53.
- JUNQUERA BUTLER, Emilio.  
Tomo I, págs. 53, 223.
- KERBENHARD GATEFAIT, Mireya.  
Tomo I, pág. 44, 243.
- KOURI MEUNIER, Eduardo.  
Tomo I, págs. 45, 218, 219, 221, 222, 243, 244, 452.  
Tomo II, págs. 30, 237, 307, 379.  
Tomo III, págs. 8, 295.
- LACALLE, Carlos.  
Tomo I, pág. 63.
- LAFONT LOPIDANA, Miguel.  
Tomo I, págs. 53, 223, 229, 230, 231, 232, 234.
- LAFUENTE CHAOS, Alfonso.  
Tomo I, pág. 53.  
Tomo III, pág. 380.
- LAGUNA REÑINA, Mariano.  
Tomo I, pág. 53.
- LAMAS LÓPEZ, Francisco.  
Tomo I, págs. 53, 230, 233, 237.
- LANFRANCHI LANFRANCHI, César.  
Tomo I, págs. 37, 44, 247, 248, 250, 251, 254, 256, 260.  
Tomo II, págs. 307, 363.  
Tomo III, págs. 7, 71.
- LANNEFRANCHI SANTANDER, Consuelo.  
Tomo I, págs. 44, 222, 242, 243, 244, 245.
- LEAL RAMOS, León.  
Tomo I, págs. 53, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 395, 401.  
Tomo III, págs. 8, 273.
- LEAO, Antonio.  
Tomo I, pág. 62.
- LEIRA COBEÑA, Eduardo.  
Tomo I, págs. 53, 221.
- LEÓN VALENCIA, Guillermo.  
Tomo I, pág. 22.
- LETANG ALVAREZ, Emilio J.  
Tomo I, págs. 53, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 237, 415, 440.  
Tomo II, págs. 388, 719.
- LETÉLIER DEL SOLAR, Fabiola.  
Tomo I, págs. 44, 251.
- LINDE MARTÍN, Enrique.  
Tomo I, pág. 53.
- LISPECTOR, Elisa.  
Tomo I, págs. 41, 210, 212.
- LOBO MONTERO, Constantino.  
Tomo I, págs. 18, 53.

- LOPES SUSSEKIND, Arnaldo.  
 Tomo I, págs. 41, 209, 210, 217,  
 218, 219, 220, 221, 286.  
 Tomo III, pág. 402.
- LÓPEZ TEJEIRO, Leopoldo.  
 Tomo I, págs. 53, 235, 236, 237.
- LORENTE DE PATRÓN, Sebastián.  
 Tomo I, pág. 61.
- LORENTE PEÑA, Carlos.  
 Tomo I, pág. 54.
- LOZANO RODRÍGUEZ, Juan.  
 Tomo I, pág. 54.
- LUCAS DE RADAELLI, Amalia.  
 Tomo I, págs. 37, 240.  
 Tomo II, págs. 29, 183.  
 Tomo III, págs. 7, 97.
- LLEDÓ MARTÍN, José.  
 Tomo I, págs. 54, 237, 238, 239,  
 240, 241, 243, 404, 407.
- LLEÓ SILVESTRE, Antonio.  
 Tomo I, págs. 54, 241, 242, 243,  
 274, 392, 405, 407.  
 Tomo II, pág. 10.  
 Tomo III, págs. 7, III, 133.
- LLOBET LLAVART, Juan.  
 Tomo I, pág. 54.
- MACKINLAY, Horacio S. F.  
 Tomo I, págs. 37, 245, 246, 247,  
 248, 251, 252, 254, 258, 259,  
 407.  
 Tomo III, págs. 327, 369.
- MALDONADO, Francisco da Cruz.  
 Tomo I, pág. 41.
- MALLETS, Alfredo.  
 Tomo I, pág. 44.
- MALLO ROCHA, Alfredo.  
 Tomo I, pág. 39.
- MANTILLA DE LOS RÍOS, Carmen.  
 Tomo II, págs. 388, 689.
- MAÑOSA MARTÍNEZ, Manuel.  
 Tomo I, pág. 269.
- MARALO, Amahy.  
 Tomo I, pág. 41.
- MARCIDE ODRIÓZOLA, Martín José.  
 Tomo I, pág. 54.
- MARAVALL CASESNOVES, Héctor.  
 Tomo I, págs. 237, 238, 240,  
 241, 242.  
 Tomo II, pág. 10.  
 Tomo III, págs. 8, 189.
- MARCOS CALLEJA, Leopoldo.  
 Tomo I, pág. 54.
- MARFORI, Terenzio.  
 Tomo I, pág. 60.
- MARQUÉS, Miguel.  
 Tomo I, págs. 64, 69, 210, 238,  
 239.
- MARTÍ BUFILL, Carlos.  
 Tomo I, págs. 18, 54, 66, 68, 210,  
 212, 213, 214, 215, 217, 263,  
 274, 411, 430.  
 Tomo II, pág. 26.
- MARTÍN ALONSO, Pablo.  
 Tomo I, pág. 77.
- MARTÍN ARTAJO, Alberto.  
 Tomo I, págs. 21, 78.  
 Tomo III, pág. 382.
- MARTÍN PEREDA, Julio.  
 Tomo I, pág. 54.  
 Tomo II, págs. 387, 575.
- MARTÍN RETORTILLO GONZÁLEZ, Ci-  
 rilo.  
 Tomo I, pág. 54.
- MARTÍNEZ ACEBAL, Rodolfo.  
 Tomo I, págs. 54, 223, 233, 234,  
 238.  
 Tomo II, págs. 388, 699.
- MARTÍNEZ GALIANA, Manuel.  
 Tomo I, pág. 54.
- MARTÍNEZ MORELLA, Rafael.  
 Tomo I, pág. 54.
- MARTÍNEZ OROZCO, Francisco.  
 Tomo I, pág. 54.
- MASA CAMPOS, Antonio.  
 Tomo I, pág. 54.
- MASIP ESCAMILLA, Tomás.  
 Tomo I, pág. 55.
- MAUHIN GONÇALVES, Francisco.  
 Tomo I, págs. 62, 223.
- MELERO REVILLA, Severino.  
 Tomo I, pág. 55.
- MELLADO CARBONELL, Antonio.  
 Tomo I, pág. 55.
- MELO, Olimpio de.  
 Tomo I, pág. 41.
- MENDIETA NÚÑEZ, Lucio.  
 Tomo I, pág. 61.
- MERINO CHICHARRO, Martín.  
 Tomo I, pág. 55.
- MERINO GÁLVEZ, José.  
 Tomo I, pág. 55.
- MESTRE FERNÁNDEZ, Demetrio.  
 Tomo I, pág. 55.

- MIJARES, Augusto.  
Tomo I, pág. 22.
- MOLÍNS, Andrés.  
Tomo I, pág. 63.
- MON PASCUAL, Juan.  
Tomo II, págs. 30, 189.
- MONÉN JANE, José.  
Tomo I, pág. 55.
- MONTDOR, Ana Matilde.  
Tomo I, pág. 37.  
Tomo III, págs. 7, 8, 101, 305.
- MONTERO MONTERO, Julián.  
Tomo I, pág. 55.
- MONTERO NERIA, José.  
Tomo I, pág. 55.
- MORÁN, Manuel V.  
Tomo I, pág. 22.
- MORÁN GONZÁLEZ, Francis.  
Tomo I, págs. 237, 239.
- MORENO MENÉNDEZ, Fernando.  
Tomo I, pág. 55.  
Tomo II, págs. 29, 71.
- MORENO SERNA, Hermenegildo.  
Tomo I, pág. 55.
- MOUCHET, Carlos.  
Tomo I, pág. 38.  
Tomo II, págs. 30, 297.
- MOYANO METTLER, Alfredo.  
Tomo I, págs. 38, 218, 222, 247,  
250, 254.
- MUÑIZ ORELLANA, José.  
Tomo I, pág. 55.
- MUÑOZ GRANDES, Agustín.  
Tomo I, pág. 77.
- MUÑOZ MONASTERIO, Consuelo.  
Tomo I, págs. 55, 241.
- MUÑOZ SOBRINO, Andrés.  
Tomo I, pág. 38.
- NOGALES PUERTAS, Benito.  
Tomo I, págs. 56, 223, 226, 228,  
229, 230, 231, 233.  
Tomo II, págs. 381, 607.
- NUÑO BEATO, Eugenio.  
Tomo I, pág. 56.
- OJEDA GUZMÁN, Manuel.  
Tomo I, pág. 44.
- OLIVEIRA ASSÍS, Armando.  
Tomo I, págs. 41, 245, 246, 247,  
250, 251, 252, 254, 256, 257,  
258, 259, 432, 447.  
Tomo III, pág. 402.
- OLLERO Y SIERRA, Antonio.  
Tomo I, pág. 56.
- OROPESA, Néstor I.  
Tomo I, págs. 39, 212, 213, 216,  
223, 225, 229, 230, 231, 232,  
235, 236, 237, 402, 461.  
Tomo II, pág. 25.
- OVEJERO BUSTAMANTE, Andrés.  
Tomo I, pág. 56.
- PALOS YRANZO, Luis.  
Tomo I, pág. 56.
- PARMIGIANI, Angelo.  
Tomo I, págs. 41, 237, 238, 240,  
242, 243, 244.
- PASCUAL ALOMAR, José Antonio.  
Tomo I, págs. 56, 238, 242.  
Tomo III, págs. 8, 285.
- PATTERSON Y SOFIANO, Enrique.  
Tomo I, pág. 22.
- PAZ ESPEJO, Fernando.  
Tomo I, pág. 56.
- PEDEMONTE, Gotardo G.  
Tomo I, pág. 38.
- PEDROSA LATAS, Antonio.  
Tomo I, págs. 18, 56.
- PELÁEZ NIETO, Manuel.  
Tomo I, pág. 56.
- PERDICES, Consuelo.  
Tomo I, págs. 237, 238, 241, 242.
- PÉREZ DE ARMIÑÁN, Alfredo.  
Tomo I, págs. 56, 219, 220, 415.
- PÉREZ BOTIJA, Eugenio.  
Tomo I, págs. 18, 245, 246, 247,  
248, 249, 250, 251, 252, 254,  
256, 257, 259, 261, 407, 411.  
Tomo III, págs. 327, 329.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Blas.  
Tomo I, págs. 21, 78.
- PERMUY CASTAÑÓN, José.  
Tomo I, págs. 56, 223, 228.
- PEZANO BULLE, Francisco.  
Tomo I, págs. 216, 461.
- PHILLIPS, Eduardo,  
Tomo I, págs. 44, 223, 226, 234,  
413.
- PINILLA TURIÑO, Carlos.  
Tomo I, págs. 78, 212, 445, 446,  
460, 462.
- PINTO DA MOURA, Gaspar Quartín.  
Tomo I, pág. 41.
- POLICICCHIO, Roque V.  
Tomo I, pág. 38.

- PORRES, José.  
Tomo I, pág. 56.
- POSSE Y VILLEGA, José.  
Tomo I, pág. 57.
- QUEIPO DE LLANO, Alfredo.  
Tomo I, pág. 57.
- QUINTERO MURO, Gustavo.  
Tomo I, págs. 64, 239, 242.
- QUIROZ OPAZE, Luis.  
Tomo I, pág. 44.
- RADAELLI, Sigfrido.  
Tomo I, pág. 38.  
Tomo II, págs. 30, 297, 307,  
383, 386.  
Tomo III, págs. 8, 301.
- RADESCA, Eduardo.  
Tomo I, pág. 41.
- RAMÍREZ MENÉNDEZ, Antonio.  
Tomo I, pág. 57.
- RAPALLO RIVERA, Pedro A.  
Tomo I, págs. 18, 57, 254.
- RAVELLO MONTESINOS, Salvador.  
Tomo I, págs. 238, 239, 241.  
Tomo II, págs. 388, 693.
- REBAGLIATTI, Edgardo.  
Tomo I, págs. 61, 66, 67, 68, 78,  
84, 210, 211, 216, 217, 410, 461.  
Tomo II, págs. 25, 26.
- REDONDO GÓMEZ, José Luis.  
Tomo I, págs. 42, 251.
- REYES PÉREZ ALDAVE, Francisco.  
Tomo I, págs. 57, 223.
- REYES POSADA, Ignacio.  
Tomo I, págs. 42, 216, 219, 220,  
449, 461.  
Tomo II, pág. 25.
- REYNA LÓPEZ, Antonio.  
Tomo I, 57, 238.
- RIVERO, Manuel.  
Tomo I, pág. 61.
- ROBERT CALAZ, Pablo.  
Tomo II, págs. 29, 85.
- ROCA ORTIZ, Rafael Octavio.  
Tomo I, págs. 63, 223, 233.  
Tomo II, págs. 388, 705.
- RODAS SÁNCHEZ, Antonio.  
Tomo I, pág. 44.
- RODRÍGUEZ ANICETO, Nicolás.  
Tomo I, pág. 57.
- RODRÍGUEZ CEPEDA, Arcadio.  
Tomo I, pág. 57.
- RODRÍGUEZ DEL RIVERO, Alejandro.  
Tomo I, pág. 57.
- RODRÍGUEZ SPITERI, Carlos.  
Tomo I, pág. 57.
- ROMANICZKY, Pedro.  
Tomo I, pág. 61.
- ROQUE MOLES, Ricardo.  
Tomo I, pág. 38.  
Tomo III, págs. 327, 355.
- ROS JIMENO, José.  
Tomo I, pág. 57.
- ROS DE USINOS, Luis.  
Tomo I, pág. 57.
- ROYER, Robert.  
Tomo I, págs. 39, 238, 239, 242,  
244.
- RUBIO MARTÍNEZ CORERA, Rafael.  
Tomo I, pág. 57.
- RUBIO SAEZ, Crescencio.  
Tomo I, pág. 57.  
Tomo III, págs. 8, 199.
- RUIZ GARCÍA, Carlos.  
Tomo I, pág. 57.
- RUMAZO GONZÁLEZ, José.  
Tomo I, pág. 22.
- RUMÉU DE ARMAS, Antonio.  
Tomo I, págs. 18, 58.
- RUMÉU HARDISSON, Juan Augusto.  
Tomo I, pág. 58.
- SA E MELO, Manuel.  
Tomo I, pág. 62.
- SAHW LORING, Eduardo.  
Tomo I, págs. 58, 254, 255, 257.
- SAINTE-ROMÉ, Arnil.  
Tomo I, pág. 22.
- SALINAS MATEOS, Tomás.  
Tomo I, págs. 58, 237, 238, 240,  
241, 242, 243, 400.  
Tomo III, págs. 8, 215.
- SALVADOR RUIZ, Enrique.  
Tomo I, pág. 43.
- SÁNCHEZ BELLA, Alfredo.  
Tomo I, págs. 17, 18, 78, 212,  
217, 454, 461.  
Tomo II, pág. 26.  
Tomo III, pág. 379.
- SÁNCHEZ BORDONA Y RODRÍGUEZ, Jo-  
sé María.  
Tomo I, pág. 58.  
Tomo II, págs. 387, 575.
- SÁNCHEZ DURÁN, José.  
Tomo I, págs. 41, 245.

- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Adrián.  
Tomo I, págs. 58, 223, 229, 234.
- SÁNCHEZ JUÁREZ, Delfín.  
Tomo I, pág. 61.
- SÁNCHEZ MARÍN PANIAGUA, Julián.  
Tomo I, pág. 58.
- SÁNCHEZ VENTURA, José María.  
Tomo I, pág. 58.  
Tomo III, pág. 383.
- SANFULGENCIO NIETO, Salvador.  
Tomo I, págs. 241, 404.  
Tomo III, págs. 7, 105.
- SANGRO Y ROS DE OLANO, Pedro.  
Tomo I, págs. 58, 78.
- SANTAMARÍA CRIADO, Francisco.  
Tomo I, págs. 58, 238, 239.
- SANTOS ZAMACONA, Francisco.  
Tomo I, pág. 58.
- SANZ BACHILLER, Mercedes.  
Tomo I, págs. 18, 58, 238.
- SANZ ORRICO, Fermín.  
Tomo I, págs. 58, 78.
- SARAVIA, Oscar.  
Tomo I, pág. 41.
- SEGUEIRA BRAGA, J.  
Tomo I, pág. 62.
- SERRA MOLINA, Francisco.  
Tomo II, págs. 387, 655.
- SERRA PERPIÑÁ, Juan.  
Tomo I, págs. 39, 223, 224, 239,  
241, 243, 244, 323, 402.
- SIERRA BERDECIA, Fernando.  
Tomo I, pág. 62.
- SIERRA MOLINA, Francisco.  
Tomo I, págs. 58, 233, 235.
- SILVA, Oscar R.  
Tomo I, pág. 21.
- SILVA SILVA, María Cristina.  
Tomo I, págs. 44, 241, 242, 243.
- SOLER BORDETAS, Javier.  
Tomo I, págs. 239, 241, 242, 244,  
403.  
Tomo III, págs. 7, 9.
- SOLOAGA, Ricardo.  
Tomo I, pág. 59.
- SUÁREZ FERNÁNDEZ, Fermín A.  
Tomo I, pág. 38.
- SUÁREZ ALVAREZ DE LA PEDROSA, Fe-  
derico.  
Tomo I, pág. 59.
- TABLADO SANTAMARÍA, Jesús.  
Tomo I, pág. 59.
- TENA IBARRA, Juan Ignacio.  
Tomo I, pág. 59.
- TENA IBARRA, Manuel.  
Tomo I, pág. 59.
- TISEMBAUM, Mariano.  
Tomo I, pág. 38.
- TORMO CERVINO, Antonio.  
Tomo I, pág. 59.
- TUDDO, Angelo de.  
Tomo I, págs. 60, 254, 255, 256,  
258, 273.
- TURRIENTES DE MIGUEL, Ramón.  
Tomo I, pág. 59.
- UCELAY REPOLLÉS, Mariano.  
Tomo I, págs. 59, 223, 224, 227,  
247, 249, 250, 251, 252, 254,  
256.
- UGARTE OCAMPO, Luis Angel.  
Tomo I, págs. 62, 223, 228, 229,  
230, 237, 388.  
Tomo II, págs. 387, 389.
- UNSAÍN, Alejandro M.  
Tomo I, págs. 38, 242.  
Tomo III, págs. 8, 167.
- URETA, Eloy G.  
Tomo I, pág. 22.
- URTUBI MAILAGAN, José María.  
Tomo I, pág. 59.
- VALDÉS, Abelardo.  
Tomo I, págs. 39, 69, 210, 211,  
212, 213, 238, 240, 241, 242,  
243, 244, 245, 269, 316, 324,  
325, 327, 402.  
Tomo II, págs. 29, 153.
- VALDIVIELSO, José, P.  
Tomo I, pág. 39.
- VALLADARES RODRÍGUEZ, Juan.  
Tomo I, pág. 22, 216, 461.  
Tomo II, pág. 25.
- VALLE MARTÍN ALONSO, Guillermo.  
Tomo I, pág. 59.
- VAQUERO CHENNE, José.  
Tomo I, pág. 60.
- VARGAS GOITI, Luis.  
Tomo I, pág. 269.
- VEGA BOLAÑOS, Andrés.  
Tomo I, pág. 22.
- VEGA SAMPER, Joaquín de la.  
Tomo I, págs. 18, 59.
- VERGARA BRAVO, Carlos.  
Tomo I, pág. 44.

- VIANA FILHO, Ulyses.  
Tomo I, págs. 41, 223, 224, 233,  
234.
- VIGÓN ORTIZ, Miguel.  
Tomo I, pág. 60.
- VILA ALIAGA, Bernardino.  
Tomo I, pág. 44.
- VILA PORCAT, Julio.  
Tomo I, pág. 38.  
Tomo III, págs. 8, 319.
- VILLALOBOS, Héctor Guillermo.  
Tomo I, pág. 64.
- VILLAR PALASI, José Luis.  
Tomo I, pág. 59.
- VILLAR Y ROMERO, José María.  
Tomo I, pág. 59.
- VIVES INFANTE, Julia.  
Tomo I, págs. 44, 241, 242, 243.
- ZACARÍAS ARZA, Enrique.  
Tomo I, pág. 61.
- ZAPATA BARRA, Alberto.  
Tomo I, pág. 44, 212.
- ZAPATA BELLÓN, Ernesto.  
Tomo I, págs. 62, 212, 323, 408.  
Tomo III, pág. 406.
- ZAVALA Y LAFORA, Juan.  
Tomo I, pág. 60.

INDICE

	<i>Páginas</i>
Comisión IV.— <i>Cuestiones diversas</i> ... .. .	7
“Variación de las bases técnicas y su influencia en la financiación de la Seguridad Social”, por Javier Soler Bordeta ... .. .	9
“Estimación por muestreo del cálculo de reservas en el seguro de rentas por Accidentes del Trabajo”, por Juan Béjar ... .. .	43
“La enseñanza de la Previsión y la Seguridad Social”, por Luis Jordana de Pozas ... .. .	53
“La Seguridad Social y la Escuela”, por José María Haro Salvador ... .. .	61
“La enseñanza de la Seguridad Social en las Universidades”, por César Lafranchi Lafranchi ... .. .	71
“Importancia del empleo de sistemas educativos en la prevención de accidentes”, por Julio Figueroa Fernández ... .. .	75
“Creación de un organismo que centralice la información respecto de los problemas de conducta de los niños escolares y su tratamiento en Iberoamérica”, por Amalia Lucas de Radaelli ... .. .	97
“Unificación de los planes de estudios de visitadoras sociales”, por Ana María Montdor ... .. .	101
“Recomendación de la Junta Central de los Colegios de Graduados Sociales de España”, por J. Salvador Sanfulgencio Nieto. ... .. .	105
“Conexión de tres políticas.—I. Seguridad Social y educación primaria”, por Antonio Lleó Silvestre ... .. .	111
“Conexión de tres políticas.—II. Seguridad Social y fomento de los montes”, por Antonio Lleó Silvestre ... .. .	133
“Disposiciones sobre Previsión Social consignadas en las Leyes de Indias”, por Alejandro M. Unsain ... .. .	167
“Fundamentos filosóficos de la Seguridad Social”, por Miguel Guillén Raboso ... .. .	171
“Sentido y relaciones entre la Previsión y Seguridad Social como orden jurídico”, por Héctor Maravall Casesnoves ... .. .	189
“Filosofía de la Seguridad Social en los documentos pontificios”, por Crescencio Rubio Saez ... .. .	199
“La unificación de los campos de aplicación de los Seguros Sociales”, por Tomás Salinas Mateos ... .. .	215

	<i>Páginas</i>
“Hacia la universalidad del campo de aplicación de los Seguros Sociales en los países iberoamericanos y Filipinas y principales aspectos del problema en España”, por Pedro Arnaldos Jimeno ... .. .	223
“Necesidad de la no enumeración de enfermedades profesionales indemnizables”, por José María González Rodríguez ... .. .	249
“Serviço de Prevenção de acidentes no trabalho.—Comissão de Prevenção de Acidentes (Cepa)”, por Ruy de Azevedo Sodré.	259
“Trascendencia de la prevención de accidentes en los planes de Seguridad Social”, por Juan José Garrido Comas ... .. .	265
“El ahorro y las Cajas de Ahorro benéficas, factor de la Seguridad Social”, por León Leal Ramos ... .. .	273
“La afiliación y cotización a los Seguros Sociales en la agricultura”, por José Antonio de Pascual Alomar ... .. .	285
“Observaciones prácticas acerca del Seguro campesino y del servicio doméstico”, por Eduardo Kouri Meunier ... .. .	295
“Seguridad Social de los escritores y artistas. Dominio público pagado de las obras literarias y artísticas”, por Sigfrido A. Radelli ... .. .	301
“Obligación legal de organizar servicios de Asistencia Social en toda organización fabril, industrial y comercial”, por Ana Matilde Montdor ... .. .	305
“Base contributiva de los Seguros Sociales”, por Narciso Amer Amer ... .. .	309
“Selección del asalariado y asignación familiar”, por Julio V. J. Vila Porcal ... .. .	319
Comisión especial.— <i>Procedimiento para establecer una terminología de Seguridad Social común a los países iberoamericanos</i> ... .. .	327
“Procedimiento para celebrar una terminología de Seguridad Social común a los países iberoamericanos”, por Eugenio Pérez Botija ... .. .	331
“Hacia una terminología en materia de Seguridad Social”, por Julio Casares ... .. .	339
“Concepto de la Seguridad Social”, por Marcos Flores ... .. .	347
“Bases para una terminología de Seguridad Social”, por Ramón Gómez y Ricardo R. Moles ... .. .	355
“Necesidad de constituir una Comisión Permanente de terminología”, por Miguel Fagoaga Gutiérrez-Solana ... .. .	365
“Informe solicitado por la Comisión Especial de Terminología”, por Horacio Mackinlay ... .. .	369
V.—Visitas y excursiones de interés ... .. .	377
VI.—Exposiciones iberoamericanas de Seguridad Social ... .. .	387
VII.—Resumen de juicios e informaciones sobre el Congreso Iberoamericano de Seguridad Social ... .. .	395
Índice por personas ... .. .	413