

851-

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Dr. Wenceslao Urdapilleta
Por la Facultad

Isidoro Martínez
Por el Centro de Estudiantes

José S. Mari
Por el Centro de Estudiantes

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Dr. Emilio B. Bottini
Dr. Julio N. Bustamante
Por la Facultad

Rodolfo Rodríguez Etcheto
Por el Centro de Estudiantes

José M. Vaccaro
Por el Centro de Estudiantes

Año XVIII

Septiembre, 1930

Serie II, N° 110

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

de Luis J. Berkman

Seguro social

GENERALIDADES

Todo ser humano puede ser afectado por una serie de riesgos en su persona, como ser: las enfermedades, la invalidez y la muerte. Pero cuando estos riesgos afectan al asalariado, al pequeño empleado o al comerciante o profesional modesto, que deben vivir del producto de su trabajo, manteniendo a sus familias, los perjuicios pueden ser y son generalmente inmensos. La enfermedad agota los ahorros; la invalidez deja inhábil para el trabajo o al menos para ganar un salario suficiente a fin de hacer frente a las necesidades diarias, y la muerte del que mantiene la familia, trae el desastre total, con el hambre y la miseria más espantosa para quienes de pronto se ven privados de toda entrada.

La beneficencia, ya sea pública o privada, no soluciona esta situación: apenas si constituye un pequeño paliativo, deprimente en el fondo. El socorrido recibe la limosna—no en virtud de un derecho—sino como un favor del que da. La moral del individuo sufre, las diferencias sociales se ahondan, y el odio de clase, cual rugido inmenso, adquiere mayor intensidad. El anciano, que después de una vida de arduo trabajo, debe vivir miserablemente de la caridad pública o de los centavos que le dan sus hijos, privándose quizás de lo necesario, es un enemigo declarado — y con razón — de toda la organización social existente. El obrero que trabaja, y ve su porvenir y el de los suyos rodeado de una absoluta inseguridad, siente una zozobra inmensa, que los hechos posiblemente han de justificar.

Si en lugar de ello, el hombre de trabajo, tuviera la seguridad, que el día que no pueda ganarse el sustento, no será abandonado como un rodaje inútil, que el día en que muera,

sus hijos no sufrirán hambre, es indudable que adquirirá más confianza en sí mismo y en la humanidad, dándose cuenta que la solidaridad entre los hombres no es únicamente una palabra hueca y sin sentido.

Evolución histórica.

Desde siglos atrás, el hombre de trabajo ha tratado de precaverse contra el desamparo resultante de la enfermedad y de la muerte.

En la Edad Media, y prácticamente durante parte de la Edad Moderna, la pequeña industria predomina. Los gremios se organizan en corporaciones que rigen y controlan la producción. Los patrones y obreros forman parte de las corporaciones gremiales, y en dichas corporaciones existe ya una organización rudimentaria de ayuda mutua, y de protección del patrón al obrero enfermo. Existen cajas de socorro que auxilian al necesitado, evitándole una situación de absoluto desamparo.

Este régimen cerrado evoluciona poco a poco, y en el siglo XVIII vemos ya frente a frente a la gran industria naciente, empleando miles de obreros, y al antiguo régimen corporativo del pequeño taller de capacidad de producción limitada. Ambos se declaran una guerra a muerte, sobre todo en Francia, de la que el gran maestro Jean Jaurés ha hecho un admirable estudio en su "Historia Socialista de la Revolución Francesa". El gran industrial, el fuerte comerciante, puntales principales de la revolución, triunfan en esta lucha, y llegan en el año 1791, a hacer sancionar la famosa ley Chapellier, que suprime y prohíbe terminantemente toda asociación profesional. La ley Chapellier y el régimen que implanta la Revolución Francesa, no afectan únicamente al régimen corporativo como organización industrial, sino también como organización de ayuda mutua, y en su historia Jean Jaurés nos habla de los clamores inútiles de los obreros zapateros y de los oficiales peluqueros de París, pidiendo que se les permita organizar asociaciones de ayuda mutua...

La evolución industrial sigue adelante, la solidaridad profesional queda suprimida casi en absoluto, y la era de la gran industria y del maquinismo, substituye a la del pequeño taller. La situación del obrero empeora día en día: la desorganización inicial de la industria, hace que bruscamente haya

erisis debidas a la sobreproducción con sus terribles consecuencias: la falta de trabajo durante períodos prolongados, la reducción progresiva de los salarios, y el aumento de las horas de trabajo. El obrero en esta época es nada más que un rodaje, para quien no hay compasión o ayuda en caso de enfermedad o invalidez. Para el enfermo y el anciano no hay más, pues, que una perspectiva de miseria con la muerte como única redención... Los gobiernos no intervienen sino demasiado tarde, mediante la beneficencia pública, que en resumidas cuentas nunca remedia.

A mediados del siglo pasado, sin embargo, el clamor popular se hace demasiado grande y comienzan a dictarse las primeras leyes obreras, sobre todo de protección a las mujeres y niños. Medio siglo antes ya había dicho Roland en un informe sobre las mujeres, que era conveniente emplearlas, porque "siendo más tímidas se contentaban con menos, y se las podía hacer trabajar mucho a un precio muy bajo". Esto había sido tomado al pie de la letra y la explotación de las mujeres y niños llegó al colmo.

Sin embargo, como todo tiene su límite, los grandes industriales, temerosos de las violentas reacciones populares, y con una política hábil, que consiste en hacerse generosos cuando no hay más remedio, comenzaron a crear en forma separada y dentro de cada empresa, o sino mediante agrupaciones, cajas de socorro y de retiros, hospitales, etc.

Esta generosidad era indudablemente relativa, pues tenía como objeto ligar al obrero cada día más a la empresa industrial de miedo de perder sus derechos a los auxilios y debilitar su espíritu de clase. Está demás decir que ninguna participación efectiva se daba en la administración a los obreros.

Frente a estas organizaciones patronales, comienzan a formarse, al principio endebles, luego cada día más fuertes, organizaciones obreras, cuyo propósito no es únicamente mantener los derechos de clase frente a la opresión capitalista, sino socorrer a sus miembros en casos de necesidad. Sin embargo, la lucha por las reivindicaciones profesionales absorbe gran parte de sus entradas. Las mutualidades, o sea la asociación voluntaria, mediante pequeñas cotizaciones para hacer frente a los riesgos que pueden afectar a la persona del asegurado, adquieren un gran desarrollo. En Inglaterra las mutualidades tienen su origen en las llamadas "Friendly Societies", sociedades amigables, en castellano, de las cuales

la más antigua conocida se había fundado en 1634. En Alemania las "Hilfkassen", o sea cajas de socorro, netamente obreras, se expanden enormemente durante el siglo XIX. Comienzan a dictarse leyes reglamentarias de la mutualidad, en Francia en 1898, país donde las mutualidades habían sido reconocidas por ley del 22 de junio de 1850, en Italia en 1886, en Inglaterra en 1896. En nuestro país no existe legislación alguna especial sobre mutualidades, a pesar de haberse presentado numerosos proyectos entre ellos los del doctor Carlos Iburguren cuando era ministro de Justicia e Instrucción Pública, y los de los diputados nacionales señores Giménez, Cafferata y Bunge.

Las mutualidades si es verdad que fueron y son una gran ayuda para resolver el problema de la previsión en la población laboriosa, no han bastado por sí mismas a ese efecto. En una misma ciudad hay gran cantidad de sociedades de socorros mutuos, cada una de actividad limitada, y cuyos beneficios por lo mismo no son todo lo amplios que sería de desear. Las cuotas de los socios activos no alcanzan, y entonces, saliendo ya del campo restringido del seguro mutuo propiamente dicho, comienzan a admitir casi siempre socios protectores, quienes no utilizan los servicios sociales pero que en cambio, poco a poco se entronizan en el manejo de la sociedad. Por otra parte principian a efectuar festivales que terminan por hacerlas más famosas como centros de reunión danzante que como organismos de previsión. No pueden hacer frente a todos los riesgos, y si lo hacen lo es en forma muy incompleta. Todo ello — como ya he dicho antes —, no significa que no desempeñen un gran papel en materia de previsión social.

Ya en el penúltimo decenio del siglo pasado, lo insuficiente de la previsión voluntaria mediante las sociedades de socorro mutuo, las cajas patronales y las organizaciones gremiales, hizo que los trabajadores de toda Europa comenzaran a reclamar insistentemente una organización más completa y perfecta, en virtud de la cual se instituyera con carácter obligatorio el seguro para todos los asalariados, mediante leyes especiales, que protejeran a los obreros, evitándoles el desamparo, en los casos de muerte del sostén del hogar, de enfermedad, de vejez, de invalidez, de embarazo en las mujeres trabajadoras, y de falta de empleo. Este seguro general, comprendiendo todos o casi todos los riesgos antes enunciados, significaba la paz y tranquilidad en cuanto al porvenir para quienes, modesta y

silenciosamente habían empleado su vida entera en coadyuvar a consolidar la grandeza y potencialidad del país en que habían nacido o residían.

La primera ley de seguro social fué dictada en Alemania en 1883 para los obreros empleados en empresas industriales, extendiéndose en 1885 y 1886 respectivamente a los asalariados del comercio y de la agricultura. Austria y después Hungría instituyen en 1888 y 1891, el seguro obligatorio para los asalariados de la industria, de los transportes y de los establecimientos comerciales.

Ya en el siglo XX comienzan a dictarse en rápida sucesión leyes sobre seguro social obligatorio: Luxemburgo en 1901, Noruega en 1909, Serbia en 1910, Gran Bretaña en 1911, Rusia y Rumania en 1912. La guerra interrumpe luego la legislación sobre seguro social, pero terminada la horrible conflagración, se comienzan a dictar en rápida sucesión leyes de seguro social, mucho más modernas y progresistas que las anteriores, como queriendo resarcir al parecer al pueblo trabajador por todo lo que había sufrido. Checoslovaquia y Portugal en 1919, Polonia en 1920, Austria en 1921, Grecia y Yugoslavia en 1922, la Rusia de los Soviets que el mismo año modifica su sistema de 1918 sobre asistencia social, Bulgaria en 1924, Lituania en 1925, y Francia en 1928, con su ley que recién ha comenzado a aplicarse hace un mes, adoptando el seguro social obligatorio. Fuera de Europa, Japón dicta su ley en 1922 y Chile en 1924. Nuestros vecinos tienen la intención de reformar su ley por no haber resultado todo lo perfecta que era de desear.

Antecedentes argentinos.

En nuestro país, si aun no tenemos seguro social, es de esperar que pronto será una realidad. En 1917 el diputado socialista Bunge, presentó un proyecto de ley de seguro nacional a la consideración de la Cámara, haciendo con tal motivo un erudito estudio sobre el seguro social y posibilidad de aplicación en nuestro país. Es de advertir que Bunge con posterioridad introdujo algunas modificaciones a su proyecto primitivo (1). En el año 1921 y siempre por iniciativa del diputado Augusto Bunge, la comisión de legislación interparlamentaria formada por disputados y senadores, que debía pro-

(1) Recientemente ha presentado en la Cámara de Diputados un nuevo proyecto en el cual modifica las bases anteriores estableciendo seguro de Estado para la invalidez y ancianidad.

yectar la ley de seguro nacional, de acuerdo con ciertas bases que ya se fijaban en dicho proyecto. El despacho de la Comisión no obtuvo sanción y caducó, pero fué reproducido por el diputado López Anaut y tomando este proyecto y uno del diputado Bunge de 1920, como base, en el año 1923, se expidió nuevamente la comisión de legislación del trabajo de la Cámara de Diputados, aconsejando la sanción de un proyecto de ley por el cual se creaba una comisión compuesta de cinco diputados y dos senadores que debía proyectar la ley de seguro nacional, de acuerdo también — como en la sanción anterior —, con ciertas normas fundamentales que se indicaban en el proyecto. Este proyecto fué aprobado por la Cámara de Diputados, pero el Senado lo reformó, suprimiendo el capítulo referente a las bases fundamentales a que debía someterse la comisión redactora y disponiendo que esta se compusiera de tres senadores y tres diputados. Estas modificaciones fueron aceptadas por la Cámara de Diputados y el proyecto quedó sancionado como lo había reformado el Senado, convirtiéndose en la ley N° 11.286. Por esta ley se establece que el proyecto debe presentarse a la consideración del Congreso a más tardar al iniciarse las sesiones del tercer período consecutivo a la sanción de la ley, o sea en 1926, y que en caso de no presentarse el despacho en dicho plazo, el Congreso se abocaría al asunto en la forma que cualquiera de sus cámaras lo resolviera. Dicho proyecto no ha sido sometido a la consideración del Congreso hasta el día de hoy, ni éste se ha abocado al estudio del asunto, pero en honor a la verdad debe decirse que la Comisión de Seguro Nacional no ha dejado de trabajar, habiendo publicado en el año 1927 el censo de mutualidades y dos folletos con antecedentes de legislación general, y que el año pasado realizó una encuesta entre las mutualidades, no habiéndose aún publicado las contestaciones, ni las conclusiones de la comisión al respecto.

A quiénes beneficia.

El criterio de quiénes deben ser los sometidos al régimen del seguro social no es igual en todos los países, aunque en general encuadra siempre dentro de los mismos principios fundamentales. El seguro social es en casi todos los países netamente obrero, aunque en algunos se comprende también dentro de su régimen a muchos quienes, si es verdad tienen entradas limitadas y son económicamente débiles, no son *strictu sensu* asalariados. Se establece el seguro obligatorio para todos los

que ganen menos de un salario determinado. En Francia son asegurados obligatorios, los asalariados, a quienes el senador informante de la comisión en el Senado Francés, C. Chaveau, define como "todos aquellos que se encuentran sometidos a un patrón o empleador, en un estado de subordinación netamente caracterizado". En Francia es asegurado obligatorio el trabajador que gana menos de 15.000 fs., sea soltero o casado, siempre que no tenga niños a su cargo, 18.000 fs. si tiene a su cargo un niño menor de 16 años, y 2.000 fs. más por cada niño de menos de 16 años que tenga a su cargo, sea hijo legítimo, natural, adoptivo o simplemente, que por cualquier concepto deba mantenerlo. De acuerdo con el proyecto de la comisión de legislación del trabajo de 1923, a que antes me referí, y los proyectos de López Anaut y Bunge, son asegurados obligatorios todos los empleados u obreros cuyo sueldo anual no exceda de \$ 6.000.

Al lado del seguro obligatorio, las legislaciones han establecido el seguro facultativo para todos aquellos que sin ser empleados u obreros, como ser por ejemplo los trabajadores independientes, tienen entradas totales que no sobrepasan el límite máximo fijado por la ley. Según los informes de la Oficina Internacional del Trabajo de Ginebra, el seguro facultativo ha dado un resultado muy relativo. Por lo visto, la cultura y el buen sentido no han llegado a hacer entender a muchos las enormes ventajas del seguro social...

En doce países el régimen del Seguro Social se aplica también a los trabajadores del campo, parias, casi siempre excluidos de las leyes obreras. Sino, veamos entre nosotros la ley sobre accidentes del trabajo, que excluye a los trabajadores del campo. El servicio doméstico, se encuentra prácticamente excluido en todas partes del régimen del seguro.

Seguro de enfermedad.

El primer beneficio que acuerda el seguro social es el seguro-enfermedad. El asegurado enfermo, recibe un subsidio proporcional a su salario. Dicho subsidio recién se entrega después de pasado un cierto número de días de haberse declarado la enfermedad, tres a seis días, a efectos de evitar el subsidio en las indisposiciones leves y pasajeras.

No es entregado el subsidio sin límite de tiempo, sino durante un plazo máximo determinado, pasado el cual, el enfermo es considerado crónico, y es sometido al régimen de las pen-

siones de invalidez. Este plazo es generalmente de seis meses. Recibe no todo su salario, sino solamente parte del mismo, a efectos de no hacer exactamente igual la situación del que trabaja y del que no trabaja, haciendo que el asegurado únicamente no trabaje cuando realmente no pueda. En Francia es equivalente exactamente al 50 o/o del sueldo real del obrero. Bunge en su proyecto divide a los asegurados en categorías, de acuerdo con un sueldo mínimo y máximo dentro de cada categoría, tratando igual a los de la misma categoría en lo que se refiere a los beneficios a recibirse. También exige una cantidad mínima de contribuciones para poder gozar de los beneficios del seguro, variable de acuerdo con el beneficio de que se trate.

Además del subsidio en dinero, el seguro social acuerda la asistencia médica, las medicinas que necesite el asegurado, y generalmente también servicio odontológico.

Es indudable que la asistencia médica es fundamental. No basta con ayudar económicamente al enfermo con subsidios, sino se le ayuda a restablecerse devolviéndosele como hombre útil a la sociedad. Sin la asistencia médica es muy probable que muchos enfermos no recurran al médico sino en último caso, con grave perjuicio para sí mismos, para su familia y para la sociedad. A diferencia del subsidio, el servicio médico se acuerda a los asegurados desde que se declara la enfermedad sin tiempo de espera, y en lugar de ser personal para el asegurado, se extienden también sus beneficios algunas veces a su familia. El período máximo de duración de la asistencia médica varía según los países de las 16 a las 52 semanas, con la única excepción de Gran Bretaña donde no existe límite de tiempo. Los médicos que atienden a los enfermos en el Seguro Social, son seleccionados en distinta forma según los países. En algunos, son médicos designados por las autoridades dirigentes del Seguro Social, en otros el enfermo puede elegir libremente su médico, con tal que este acepte cobrar sus honorarios de acuerdo con tarifas preestablecidas. Por fin, en algunos países, se acuerda la libertad de elección al enfermo, pero dentro de una lista de médicos, ya sea designados por las autoridades, o que se han inscripto manifestando que no cobrarán más que lo que fije la tarifa establecida por el seguro.

En cuanto al servivio farmacéutico, los médicos tienen libertad para recetar las medicinas que consideren necesarias para el enfermo, puesto que cualquier limitación en este sentido

sería evidentemente inhumana. Sin embargo, en general se les recomienda traten de no utilizar específicos o productos demasiado caros y en algunos países se les indica a los médicos, que siempre que fuere posible, receten únicamente a los enfermos, los remedios que figuran en la lista farmacéutica oficial, compuesta, es claro, de las medicinas más baratas.

En Austria, Hungría, Polonia y Checoslovaquia, todas las farmacias están obligadas por la ley a despachar por cuenta del seguro y al precio indicado en las tarifas oficiales, los productos farmacéuticos que se les solicite. En otros países existen farmacias propias de las cajas de seguro, y por último, — al igual que el sistema de lista para los médicos —, hay sistemas legislativos, como por ejemplo el vigente en Gran Bretaña, que establecen que el asegurado puede servirse, en cualquier farmacia que se haya adherido a las tarifas fijadas por el seguro.

La asistencia hospitalaria por prescripción de los médicos del seguro, se encuentra aceptada en casi todas las legislaciones, pero se establece simultáneamente, que atento que el enfermo internado en un hospital tiene casa y comida, no se le abona el subsidio, acordándose en algunas legislaciones parte del mismo a la familia.

Seguro de ancianidad.

El seguro de vejez acuerda una pensión al asegurado que ha alcanzado los sesenta y cinco años, edad que puede aumentar o disminuir en casos especiales. Así, por ejemplo, en Alemania, donde la edad fijada para el retiro es de sesenta y cinco años, se acuerda sin embargo a los mineros con 25 años de servicio de los cuales quince como mínimo en las minas a los cincuenta años de edad. En Yugoslavia, y Portugal la edad para el retiro es de setenta años, en Suecia de sesenta y siete, mientras que en Francia es inferior a la norma general, siendo nada más que de sesenta años.

Entre nosotros el proyecto Bunge fija sesenta años y el proyecto reproducido por López Anaut, sesenta y cinco.

Para tener derecho al retiro de vejez se exige del asegurado haber contribuido durante un tiempo mínimo al fondo general, tiempo que varía en los diversos países.

En Alemania, se exige 120 meses de contribución; en Italia, 480 primas mensuales; en Rumania, 1.200 primas semanales; en el proyecto Bunge, se exigen 1.500 cotizaciones semanales

para el retiro a los 60 años, y 100 menos por cada año más de edad.

Seguro de invalidez.

Para tener derecho a la pensión de invalidez se requiere en todos los países, un tiempo menor que el necesario para gozar de la pensión de ancianidad. En Alemania, 120 meses de cuota; en Austria, 60 meses de prima; en Italia, 120 primas bimensuales; en el proyecto Bunge solamente 100 cotizaciones semanales.

El concepto de la invalidez se refiere en general no a la imposibilidad absoluta para trabajar, sino a una disminución de la capacidad productiva del individuo, que haga que su salario actual sea insuficiente para mantenerlo, en relación a lo que ganaba antes de la invalidez.

Así en Alemania existe invalidez, cuando el individuo ha experimentado una reducción del 50 o|o en su capacidad para el trabajo; en Austria es considerado inválido, aquel que no puede seguir cumpliendo con sus obligaciones y cuyas ganancias no alcanzan a la mitad de lo que ganan en la misma localidad las personas sanas de cuerpo y mente que hayan estado en situación análoga a la del asegurado; en Dinamarca, Italia, Holanda, Yugoslavia y Rumania, la capacidad de ganancia debe estar reducida en dos tercios en relación a los trabajadores sanos de la misma categoría.

El proyecto de Bunge, acoge también este sistema.

Las mismas pensiones se fijan en general para los inválidos y ancianos. Las pensiones varían de acuerdo a las contribuciones del asegurado, no bajando de un mínimo determinado por cada ley. En Alemania, el mínimo es de 480 marcos anuales; en Gran Bretaña la asignación semanal para inválidos es 7 ch., 6 pen. y de 10 ch. para ancianos; en Italia, es de 65 liras mensuales; en el proyecto Bunge, es de 30 pesos mensuales.

Seguro de viudez y orfandad.

En el régimen del Seguro Social, la viuda o viudo necesitados, no quedan desamparados por el fallecimiento del sostén de la familia. En Alemania la pensión se acuerda a la viuda, por simple deceso de su esposo, y al viudo si se encuentra incapacitado para el trabajo y en estado de necesidad. Al

huérfano se le otorga pensión, al deceso del padre, o al de la madre asegurada, estando el padre incapacitado y el huérfano en la necesidad. Alcanzando el huérfano la edad de diez y ocho años, sin distinción de sexo, cesa el derecho a la pensión. En Bélgica se asigna una renta a la viuda y a los hijos legítimos, o que estaban a cargo del asegurado, pero únicamente hasta los diez y seis años. En Bulgaria la pensión es acordada a la viuda, al viudo incapacitado, a los hijos y a los parientes. En España no existe el seguro obligatorio a beneficio de la viuda y huérfanos, pero el asegurado, puede afectar primas personales voluntarias, a efectos de constituirse un capital, que no podrá nunca exceder de cinco mil pesetas, con destino a sus deudos en caso de muerte. Por la nueva ley francesa el derecho de pensión a la viuda y huérfanos, es exclusivamente a favor de los franceses, no beneficiando a los extranjeros. El derecho a pensión únicamente corresponde a las viudas que hayan quedado con varios hijos, pero no a las que no han tenido descendencia, o únicamente uno o dos hijos. En esto se ve el interés existente en Francia en fomentar en toda forma la natalidad, aunque quizás desnaturalizando su ley de seguro social y una muestra más del tan mentado "chauvinismo". Los niños huérfanos de padre y madre tiene derecho a pensión hasta los 13 años, y en caso de haber entrado de aprendices en algún taller o fábrica, hasta los 16. En Gran Bretaña, se asigna una pensión a los hijos menores de catorce años, la que se prolonga hasta los 16 si el niño sigue en la escuela. Como se ve, en Inglaterra se fomenta la instrucción popular por los mismos medios que en Francia se intenta fomentar la natalidad... También tiene derecho a pensión la viuda. En Italia se otorgan asignaciones a favor del cónyuge sobreviviente, debiendo, si el beneficiario es el marido, estar además incapacitado, y a los huérfanos menores de quince años. En Holanda solamente tienen derecho a pensión, la viuda inválida de sesenta años, y los huérfanos legítimos o considerados tales, menores de 14 años, al igual que cualquier niño que estuviere a cargo del asegurado. En la Rusia soviética, en caso de muerte del jefe de la familia, tienen derecho a una renta: los hijos menores, los hermanos y hermanas menores de diez y seis años, los padres y los cónyuges inválidos o que tengan consigo hijos menores de ocho años. Por el proyecto Bunge reformado, la pensión de viudez y orfandad se determina y es pagadera en las condiciones siguientes: 1º A la viuda inválida, sin pensión como tal, o mayor de 45 años, o

al viudo inválido sin pensión como tal. 2º Si el causante dejare hijas menores de 18 años o varones menores de 16, cuya subsistencia estuvo a su cargo, la viuda tendrá derecho a pensión aunque fuere válida o menor de 45 años. 3º Si el causante hubiera tenido a su cargo hijos menores de la edad que da derecho a pensión, o dejare menos de tres hijos en estas condiciones, reemplazan a los hijos en su derecho, los ascendientes mayores de 65 años o inválidos sin pensión u otros allegados cuya subsistencia hubiere estado a su cargo. 4º La viuda o el viudo inválido con pensión como tal, tiene derecho a la pensión de viudez o por los hijos menores a su cargo, si el monto de ésta fuera mayor. Por el proyecto Bunge el derecho a pensión se extingue para la viuda si contrae nuevo matrimonio, y para los hijos al llegar al límite de edad, o por el hecho de emanciparse o de ganar en trabajo regular el salario medio local.

El monto de la pensión se fija siempre en un porcentaje del retiro a que tenía derecho el causa-habiente por invalidez o muerte. En Alemania la renta de viudo o viuda asciende al 60 % de la pensión de retiro a la que habría tenido derecho el asegurado en el momento de su muerte. En Austria es del 50 % de la pensión de invalidez. En Bélgica oscila entre un minimum de 120 fs. a un maximum de 360, según el importe de las primas abonadas por cuenta del asegurado, siendo la pensión para los huérfanos de 120 fs. si lo es de padre o madre y de 240 fs si es huérfano de padre y madre a la vez. En Italia la asignación es de 50 liras durante 6 meses. En Holanda la pensión de la viuda es de 1/5 más que la suma de base de la pensión de invalidez de la cual gozaba o hubiera podido gozar el asegurado en el momento de morir, y la pensión a los huérfanos es equivalente en su total a la anterior, debiendo repartirse entre todos los hijos. En el proyecto Bunge es del 60 % para la viuda válida o menor de 45 años, con hijos varones menores de 16 años o mujeres de 18, aumentándose dicho 30 % en 15 % para un hijo, 25 % por dos y 35 % por tres o más a su cargo.

Seguro de maternidad.

El seguro de maternidad, con la protección consiguiente de las madres y de los niños es una de las conquistas más interesantes y de acción realmente benéfica dentro del Seguro Social. Las madres que trabajan hasta el momento

casi del parto, no pueden tener sino hijos endebles, que serán seguramente una carga para la sociedad, haciendo bajar el nivel medio de la raza. La falta de atención dispensada al niño en su primer tiempo de vida, aumenta pavorosamente los índices de defunción de las criaturas. Por ello, en la mayor parte de los países el trabajo de las mujeres en la industria y el comercio no se permite durante un cierto período de tiempo antes y después del parto, acordándose a la mujer una subvención. Entre nosotros la ley N° 11.317 dispone que queda prohibido en los establecimientos industriales o comerciales y sus dependencias, sean urbanas o rurales, públicos o particulares, excepto aquellos en que sólo trabajen miembros de la familia del patrón, ocupar a mujeres durante el período de seis semanas posteriores al parto. Las mismas deberán abandonar el trabajo previa presentación de un certificado médico en el que conste que el parto se producirá probablemente en un plazo de seis semanas. No podrá despedirse a ninguna mujer con motivo de embarazo y deberá conservarse el puesto a la que permanezca ausente de su trabajo en virtud de las disposiciones anteriores. En caso que una mujer permanezca ausente de su trabajo durante un tiempo mayor, a consecuencia de enfermedad que, según certificado médico, deba su origen al embarazo o al parto y la incapacite para reanudarlo no se podrá declararla cesante por ese motivo. Toda madre lactante podrá disponer de un intervalo de 15 minutos cada tres horas para amamantar a su hijo, salvo el caso en que un certificado médico establezca un intervalo menor. En los establecimientos que ocupen el número mínimo de mujeres que determine la reglamentación, deberán habilitarse salas maternas adecuadas para los niños menores de dos años, donde éstos quedarán en custodia durante el tiempo de ocupación de las madres.

Como se ve, la legislación argentina hace que la mujer obrera antes y después de dar a luz deje de trabajar pero no le acuerda ni servicio médico ni subsidio de ninguna clase. Al contrario, los países en los cuales existe el Seguro Social, acuerdan asistencia médica y obstétrica y un subsidio. Se exige en general para gozar de estos beneficios un pequeño tiempo de afiliación a las cajas sociales, que varía entre tres y diez meses, según los países. La asistencia obstétrica se presta mediante los servicios de una partera y de un médico en caso necesario, acordándose además a la enferma todos los medicamentos que necesite y servicios terapéuticos especiales.

Ello lo establecen las legislaciones de Alemania, Austria, Bulgaria, Chile, Estonia, Lituania, Letonia, Polonia, Rumania, Rusia, Yugoslavia, Suiza y Checoslovaquia. En Noruega, la parturienta toma por sí misma las disposiciones del caso, siéndole reembolsados sus gastos por la caja. En Gran Bretaña, las cajas pueden optar o por entregar una suma para los gastos de parto, o acordar los servicios necesarios en especie.

Durante el período de reposo, anterior y posterior al parto, la mujer recibe un subsidio que varía entre el 50 % y el 100 % del salario diario que percibía. El período de reposo anterior y posterior al parto es en total de 16 semanas en Rusia, de cuatro meses en Yugoslavia y de 12 semanas en Alemania, Austria, Bulgaria, Japón, Lituania, Noruega, Polonia, Suiza y Checoslovaquia. Además del subsidio de parto, existe el de lactancia, que tiende a hacer que la madre alimente bien a su criatura. Dicho subsidio se acuerda después del parto durante 12 semanas en Alemania, Austria, Hungría y Checoslovaquia; durante trece semanas en Lituania; durante ocho meses en Chile y Letonia y durante nueve meses en Rusia. La prima de lactancia varía entre un octavo y la mitad del salario diario.

En la mayor parte de las legislaciones, no únicamente las mujeres aseguradas benefician del seguro de maternidad y del de lactancia, sino también las mujeres de los asegurados, estén o no aseguradas a su vez. Este régimen existe entre otros países en Alemania, Austria, Hungría, Gran Bretaña, Lituania, Noruega, Polonia, Rumania, Yugoslavia y Checoslovaquia. En el proyecto Bunge el seguro de maternidad forma parte de las prestaciones ordinarias del seguro de enfermedad y comprende: a) Asistencia médica; b) Dotación de cincuenta pesos moneda nacional; c) Subsidio de lactancia, igual al de la incapacidad durante doce meses.

Seguro de desocupación.

El seguro de desocupación ha tenido su origen en los sindicatos obreros, sobre todo en los de Gran Bretaña. Los sindicatos obreros disponían de parte de sus fondos para ayudar a los trabajadores sin ocupación. Actualmente el seguro de desocupación se encuentra implantado en diversos países, en algunos como parte integrante de la organización

general sobre Seguro Social; en otros de acuerdo con una legislación especial.

El primer país que organizó en forma el seguro de desocupación fué Gran Bretaña en su ley de Seguro Social de 1911, donde se introdujo el seguro obligatorio contra la desocupación en diversas industrias, especialmente las de construcciones, las mecánicas y la de construcción de barcos. Poco a poco se ha ido aumentando el campo de aplicación de este seguro, el que comprende desde la ley de 1920 a casi todos los trabajadores del campo, los de servicio doméstico y las personas con empleos estables como funcionarios, etc. Actualmente en Gran Bretaña el número de asegurados es de más de 12.000.000 de personas. El seguro de desocupación existe además de en Gran Bretaña, en Alemania, en Austria, en Irlanda, en Italia, en Polonia y en Rusia.

En casi todos los países donde se encuentra implantado el seguro de desocupación, cuando se produjeron las grandes crisis de falta de trabajo, sobre todo después de la guerra, el cálculo financiero falló, y los gobiernos debieron acudir en auxilio de las cajas. Es indudablemente el seguro más difícil de organizar a causa precisamente de las grandes olas de paralización del trabajo que cada tanto invaden el mundo.

Son protegidos por este seguro los obreros que se encuentran desocupados involuntariamente, es decir que realmente no puedan obtener trabajo, y no hay subsidio cuando se trata pura y exclusivamente de casos de haraganería o falta de voluntad para el trabajo. Las leyes exigen que se trate de una persona hábil para el trabajo y con deseos de trabajar, pero que no puede conseguir un trabajo aceptable. No reciben subvención los obreros que dejen de trabajar en los casos de huelga o lock-out pero, en cambio, el obrero no pierde su derecho al subsidio por el hecho de negarse a trabajar en un establecimiento afectado por una huelga o un lock-out.

Se fija un límite mínimo y un límite máximo de edad para poder beneficiar de este seguro, generalmente comprendido entre los 15 o 18 y los 65 años.

Se establece un tiempo durante el cual se tendrá derecho al subsidio, pasado el cual se pierde. En Alemania es de 26 semanas en cada período de 12 meses. En Gran Bretaña e Irlanda es de 26 semanas al año, mientras que en Polonia es únicamente de 13 semanas.

En Gran Bretaña el subsidio semanal para hombres mayores de 18 años es de 18 chelines, 6 peniques, y para las

mujeres mayores de 16 años de 15 chelines. Para los hombres de 16 a 18 es de 7 chelines y medio, y para las mujeres de 16 a 18, de 6 chelines. En Polonia es de 1,50 zloty a 2,50 zloty diarios, de acuerdo con el número de personas a cargo del asegurado. En Rusia no existe diferencia entre hombres y mujeres, pero sí hay una división de categorías. Los de la primera categoría reciben un subsidio mensual de 7,0 a 10 rublos techernovetz, y los de la segunda categoría un subsidio equivalente a dos tercios del que reciben los de la primera categoría. Es interesante la división en categorías: De la primera categoría forman parte: a) Los trabajadores intelectuales altamente calificados; b) Los obreros calificados; c) Los marinos y militares desmovilizados, sin distinción de grado. De la segunda categoría forman parte: a) Los empleados de oficina asociados desde por lo menos tres años, si se encuentran sindicados, y desde cinco si no lo están; b) Los obreros no calificados estando asociados desde hace un año si se encuentran sindicados y desde tres si no lo están; c) Los desocupados menores de 18 años.

Organización financiera y administrativa.

Terminada esta ligera revista de todos los distintos seguros, veamos aunque más no sea sumariamente cuál es la organización financiera del Seguro Social, la que podría ser objeto de una conferencia especial.

A este respecto existen seis sistemas legislativos, a saber: 1º El seguro a cargo de los asegurados solamente: Rumania; 2º El seguro a cargo de los patrones solamente: Rusia; 3º El seguro a cargo de los asegurados y de los poderes públicos: varios cantones de Suiza; 4º El seguro a cargo de patrones y asegurados: Austria y Yugoslavia; 5º El seguro a cargo de los asegurados, de los patrones y de los poderes públicos: es el sistema general, rigiendo en Alemania, en Francia, en Gran Bretaña, en Irlanda, en Polonia y en Noruega, siendo el propuesto entre nosotros por el proyecto Bunge; 6º Participación de los asegurados y de un grupo que no es formado exclusivamente por los patrones: es el sistema de Portugal, donde hay una cantidad de personas a quienes se exige contribución para el Seguro Social, aunque en el mismo no tienen participación directa alguna, como ser rentistas, funcionarios, propietarios, etc.

Las contribuciones del Estado se hacen generalmente

mediante sumas globales y fijas y no mediante un porcentaje sobre el total de la contribución.

Como el sistema financiero y administrativo implantado en cada Estado si lo fuéramos a estudiar en detalle nos llevaría mucho tiempo, vamos a estudiar únicamente el que propone para nuestro país el diputado Bunge en su proyecto.

Bunge divide a los asegurados en nueve categorías de acuerdo con el salario diario que ganan, estableciendo en proporción con el mismo una contribución semanal total, de la cual alrededor de la tercera parte a cargo del obrero y el resto a cargo del patrón. Por ejemplo: para un salario de tres pesos diarios, fija \$ 2.30 de contribución semanal, de los cuales debe pagar el asegurado setenta y cinco centavos y el asegurador un peso con cincuenta y cinco. Dicha contribución total la reparte luego entre las distintas cajas que corresponden a los distintos seguros. Así, por ejemplo, en la primera categoría, que es aquella a la que recién nos referimos, corresponde al seguro de pensiones un peso con treinta y cinco centavos, ochenta centavos al de enfermedad y quince centavos al de maternidad. Las cotizaciones correspondientes al seguro de enfermedad pertenece a la caja local donde está registrado el asegurado, las cotizaciones del seguro de maternidad afluyen al fondo de maternidad para su redistribución adecuada, y las cotizaciones del seguro de pensiones constituyen su respectivo fondo, previa la deducción autorizada para los gastos de administración. El pago total de la cotización incumbe al empleador, quien debe efectuar el descuento de su porcentaje al asegurado al pagarle el salario. A efecto de la administración de los fondos se crean cajas locales que formarán y administrarán su fondo de asistencia médica y un consejo nacional de administración, que tiene a su cargo el seguro de maternidad y las pensiones. Además de las contribuciones de patrones y trabajadores, el Estado contribuye con sumas fijas que se establecen en la ley. El Consejo nacional se encuentra formado por ocho o doce consejeros electivos, elegidos la mitad por los obreros y la mitad por los patrones, tres consejeros asesores, designados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado y previa consulta al Consejo Nacional y un presidente, designado por el Presidente de la República de entre una terna propuesta por mayoría absoluta de los vocales electivos.

El sistema financiero y administrativo establecido por la mayoría de los países es similar al proyectado por Bunge,

con cotizaciones fijas y proporcionales al salario, a abonarse por patronos y obreros y subvenciones del Estado.

Y bien, señores, para terminar; hemos pasado una ligera revista al Seguro Social, sobre el cual se podría hablar durante noches y noches sin agotar el tema. así todos los países lo tienen implantado, si no con todos los riesgos asegurados, al menos con buena parte de ellos. Esperemos que el Seguro Social sea pronto una realidad en nuestro país y que la obra de hombres que, como Bunge, han luchado desde la tribuna y del Congreso, por su implantación, no se pierda, habiéndose, en esta forma, contribuído, de manera eficiente, al progreso del país, al mejorarse las condiciones de su población obrera, gigantesco almacén sobre el cual descansa toda la organización general.