

MUTUALIDADES Y MONTEPIOS LABORALES

(CONTINUACION)

II

LA inexistencia de un sistema de Seguros sociales en los países rioplatenses y la necesidad de llenar, aunque sólo fuera de una forma parcial e imperfecta el vacío que ello representaba, determinó que el instituto jubilatorio, nacido en Europa en consideración a los funcionarios públicos, se extendiera y generalizase en la Argentina a las actividades privadas (1).

Es, por tanto, en la Ley 3.439 de jubilaciones y pensiones para los funcionarios, empleados y agentes civiles (2), dictada el año 1904, donde se encuentra el antecedente inme-

(1) GOÑI MORENO, *Digesto de Jubilaciones y Pensiones*, t. I; RAMÍREZ GRONDA, *Los regímenes argentinos de retiro*, en «Derecho del Trabajo», Buenos Aires, abril de 1943, y *Jubilaciones sociales*, 1944; GONZÁLEZ GALÉ, *Previsión social*, Buenos Aires, 1948; MARIO L. DEVEALI, art. cit.

(2) La Ley 4.349 ha sido objeto de numerosas modificaciones relativas al campo de aplicación, cuantía de los recursos y escalas de jubilaciones. Leyes 4.870, 6.007, 11.919, 11.923 —reglamentadas por Decreto 55.211 de 23 de enero de 1935; 12.345, 12.360, 12.578; Decretos 5.369, de 18 de agosto de 1943; 10.205, de 22 de abril de 1944; Decretos-leyes 33.265; 32.932, 35.762, de 9, 11 y 30 de diciembre de 1944; 15.591, de 14 de julio de 1945, y Leyes 12.887, de 14 de noviembre de 1946, y 13.499, de 30 de septiembre de 1948. Independientemente de dicho régimen, por Ley 13.003, de 1947, promulgada por Decreto 25.341 del mismo año, se estableció el Seguro obligatorio colectivo de vida de empleados públicos para la cobertura de los riesgos de muerte y de incapacidad total y permanente para el trabajo.

diato de las Cajas constituídas, esencialmente, para cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte de diversos sectores de la población agrupados por gremios (3).

En su fase inicial, el expresado régimen de protección a los trabajadores se desarrolla con notoria lentitud y en abierto contraste, por tanto, con el extraordinario impulso que había de adquirir en estos últimos años en que, asimismo, se registran los más fecundos avances de la legislación social de aquel país.

Las primeras etapas quedan señaladas por la implantación de las Cajas Nacionales de jubilaciones y Pensiones para los empleados ferroviarios (Ley 10.650 de 1915); personal permanente de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía (Ley 11.110 de 1921) y de las empresas bancarias (Ley 11.575 de 1929). A ellas siguió la creación de la Caja gremial de los periodistas (Ley 12.581) y, por Ley 12.612, la de la Marina mercante nacional; si bien, la de periodistas, no fué estabilizada hasta fecha más reciente (4).

Durante ese mismo período y por lo que a su ámbito de protección se refiere, muy distinto fué el criterio observado con otras instituciones de previsión concebidas bajo el signo de una manifiesta, aun cuando no absoluta, generalidad. Tal es el caso del régimen de reparación de accidentes del trabajo o

(3) Vid. *Estudio elevado a consideración del Poder Ejecutivo Nacional por la Secretaría de Trabajo y Previsión, 31 de diciembre de 1946*, Buenos Aires, 1947, págs. 98 y 99.

(4) Mediante Decreto-ley 14.535, de 1944. El mismo año, por Decreto 23.682, se modificó el ámbito de la Caja de Jubilaciones Bancarias, cambiándose su primitiva denominación por la de Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro.

enfermedad profesional y el del propio Seguro de maternidad. El primero —regulado por la Ley 9.688 de 1915 y Reglamento de 14 de enero de 1916, modificado y ampliado por las Leyes 12.631 y 12.647 y Decreto 10.135 de 1944— extiende su acción tutelar sobre los obreros y empleados al servicio de patronos o empresas industriales, agrícolas, ganaderas o pesqueras que perciban un salario anual que no exceda de tres mil pesos, y determinó la constitución de una sección especial denominada «Caja de garantía», bajo la dependencia de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones. El segundo fué creado por Ley 11.933 de 1934, modificada por Ley 12.339 de 1936, en consideración a las obreras y empleadas en establecimientos industriales o comerciales y sus dependencias, ya sean rurales, urbanos, públicos (5) o privados, administrándose, asimismo, sus fondos —Caja de Maternidad— por la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones.

Por ello, no sin fundamento, pudo decirse que, en Argentina, al igual que en la mayor parte de los distintos países, la cobertura de los riesgos que afectan a los trabajadores se llevó a cabo «sin atenerse a un plan de conjunto», «sin pensar en la conveniencia de proteger a la masa total de personas necesitadas en esa defensa» y que los Seguros sociales se habían implantado «como ignorándose», «con absoluta independencia unos de otros» (6).

(5) La Ley 12.568, de 10 de octubre de 1938, dispuso que las empleadas y obreras dependientes del Estado gozaran de una licencia de seis semanas, anteriores y posteriores al alumbramiento, con derecho a ser mantenidas en sus puestos de trabajo y a percibir el sueldo o salario íntegro durante la licencia; también reguló los descansos de las madres lactantes para amamantar a sus hijos en el transcurso de la jornada de trabajo.

(6) Vid. el estudio citado, en nota 3, y en el que se sintetiza el procedimiento seguido con esta observación, formulada por CARLOS GONZÁLEZ POSADA en términos tan gráficos como expresivos.

No obstante el estado de dispersión en que estas instituciones se hallaban, es lo cierto que hasta el movimiento revolucionario de 4 de junio de 1943 no se advierte un serio y decidido propósito coordinador, bien pronto reflejado en la esfera normativa, ya que el mismo año, al crearse la Secretaría de Trabajo y Previsión, por Decreto 15.074, de 27 de noviembre, punto de arranque de la nueva Política social argentina (7), pasaron a depender de dicha Secretaría las Cajas antes mencionadas (8).

A este reajuste puramente transitorio había de suceder el que en forma más perfecta y definida se llevó a cabo al constituirse por Decreto-Ley 29.176 de 1944 —(Reglamento 22.292 de 1944)— el Instituto Nacional de Previsión Social y encomendarle, entre otras funciones, las de dirigir y administrar no sólo aquellas Cajas, sino también «los organismos de previsión social existentes en toda la República y los que en el futuro se crearan, disponiendo su incorporación al Instituto (9), de acuerdo a las Leyes que se dicten» (art. 3.º, apartados a) y b).

(7) «La Secretaría de Trabajo y Previsión revisará los textos legales en vigor y propulsará las medidas que juzgue más oportunas para defender al trabajador y mejorar sus condiciones de vida y trabajo, fomentar el acceso a la propiedad privada, acrecer la producción en todas sus manifestaciones, y estimular la colaboración efectiva de todos los sectores sociales con objeto de robustecer los vínculos de solidaridad humana e incrementar el progreso de la economía nacional.» (Párrafo 2.º del art. 5.º del Decreto 15.704, de 1943.)

(8) Por Decreto 10.424, de 1944, se creó el Consejo Nacional de Previsión Social, al que se encomendó estudiar y proyectar la unificación de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones. Dicho Consejo y su Cámara Asesora, conjuntamente con la Dirección General de Previsión Social, elaboró el proyecto de creación del Instituto Nacional de Previsión Social.

(9) Ello no obstante, es de advertir que por Decreto-ley 24.499, de 6 de octubre de 1945 —que con carácter orgánico regula el mutualismo argentino—

El Instituto, desde su fundación, a la vez que de unificar, progresivamente, los servicios de los distintos sistemas, mantenidos, sin embargo, en Secciones separadas (10), se ocupó de extender a nuevos sectores de población los beneficios otorgados por los antiguos regímenes, y es así como los miembros de los directorios, consejos y juntas administrativas de los Bancos oficiales y reparticiones autárquicas fueron afiliados (Decreto-Ley 32.932 de 1944) al de jubilaciones y pensiones de funcionarios civiles; los empleados de las empresas privadas de servicios públicos de jurisdicción provincial fueron incorporados (Decreto 14.733 de 1946), como era lógico, al regulado por la Ley 11.110 de 1921 y al del personal de la Marina Mercante Nacional, los funcionarios y trabajadores de Aeronáutica civil y actividades afines. Asimismo, durante este período, y

se creó en la Secretaría de Trabajo y Previsión, bajo la dependencia de la Dirección General de Previsión Social, la Dirección de Mutualidades, a la que se encomendaba la inspección y superintendencia de esta clase de entidades, manteniéndose, asimismo, idéntica dependencia en el Decreto 1.594, de 17 de enero de 1946, que modificó la organización de dicha Secretaría. El Decreto-Ley de Mutualidades fué ratificado con fuerza de ley, al igual que los demás decretos-leyes dictados por la Secretaría de Trabajo y Previsión durante el período comprendido entre el 4 de junio de 1943 y el 3 de junio de 1946 por la Ley número 12.921, de 21 de diciembre de 1946.

(10) El art. 30 del texto fundacional se refiere a la unificación de los distintos servicios «a medida que las circunstancias lo permitan», mediante la organización de las cinco divisiones siguientes: a), de previsión social según los gremios; b), de previsión social, según los riesgos; c), de inversiones; d), de medicina preventiva, curativa y readaptadora, y e), de cultura social. Como Secciones de la primera quedaban comprendidas las Cajas de Jubilaciones y Pensiones (art. 31), que se declaraban refundidas, administrativamente, en el Instituto Nacional de Previsión Social (art. 42), si bien «conservando su individualidad financiera, conforme lo dispone el mismo Decreto y hasta la oportunidad del art. 65», cuyo texto se transcribe más adelante, y que fijó un plazo de dos años para que el Instituto proyectase un «régimen general y uniforme de retiros e indemnizaciones que comprenda a las Cajas existentes».

aparte de la reforma antes citada, por Decreto 30.545 de 1945, se amplió el de accidentes al ser incluidos en su ámbito protector los alumnos de las Escuelas técnicas industriales de artes y oficios.

Mas, en la línea de dicha preocupación, a estas y otras innovaciones (11), superaron en importancia los regímenes de previsión social que para «personal del comercio» y el «personal de la industria» fueron, respectivamente, intaurados por Decreto 31.665 de 1949 (modificado por Decreto 11.516 de 1945) y Decreto-Ley 13.937 de 1946, reglamentado por Decreto 4.962 del mismo año, con los que aumentó, en cerca de millón y medio, el número de afiliaciones registrado con anterioridad a la publicación de dichas disposiciones.

Aun cuando el cuadro de las medidas adoptadas vino también a completarse con el Decreto-Ley 30.656 de 1944 que en su art. 1.º encomendó al Instituto Nacional de Previsión Social la aplicación de los «servicios de medicina preventiva y curativa en defensa de la salud de las colectividades sometidas a su control y protección, bajo las directivas generales dictadas por la Dirección Nacional de Salud Pública», no cabe omitir que después de elevado (Decreto 14.807 de 1946) este último Organismo a Secretaría de Salud Pública con rango ministerial, se deslindaron, por Decreto 16.200 de 4 de junio de 1946, las funciones de la Secretaría y del Instituto, al cual, en este respecto, tan sólo quedó atribuída la de recaudar los fondos ordenados en el citado Decreto-Ley 30.656 del año

(11) Por Ley 12.903, de 12 de diciembre de 1946, se estableció un sistema de bonificaciones del haber mensual de los beneficiarios de leyes nacionales de previsión social, que serían satisfechas con cargo a los fondos correspondientes a las respectivas Secciones o Cajas del Instituto Nacional de Previsión Social.

1944 (12), extremo a tener en cuenta en la determinación del recto sentido y alcance del apartado e) de los arts. 29 del Decreto 31.665 de 1944 (personal de comercio) y 45 del Decreto-Ley 13.997 de 1946 (personal de la industria), en que se reconoce a los afiliados el derecho a percibir las prestaciones de medicina preventiva y curativa, toda vez que las mismas, en lo sucesivo, habían de ser dispensadas por la Secretaría de Salud Pública y no por el Instituto Nacional de Previsión Social, encargado únicamente de dicha función recaudatoria.

En perfecto paralelismo con los rasgos más salientes del movimiento legislativo se encontraban aquellos otros que caracterizaban la doctrina dominante en el pensamiento de los especialistas en la materia, vigorosamente vinculado a un propósito unificador y a la tesis de que se otorgara la máxima amplitud al campo de aplicación de los seguros sociales.

Así se explica que en ocasiones hasta los ensayos y monografías fueran seguidos de propuestas o anteproyectos articulados con gran minuciosidad (13), en los que, como tributo exigido por esa corriente unitaria, cada día más intensa, se reservaba un porvenir nada halagüeño a las antiguas Cajas de Jubilaciones y Pensiones convertidas, como antes se dijo, en Secciones del Instituto Nacional de Previsión Social desde que en

(12) En virtud de Resolución dictada el 10 de julio de 1946 por la Secretaría de Salud Pública, a propuesta del Instituto Nacional de Previsión Social, se constituyó una Comisión Mixta integrada por representantes de ambos organismos, encargada de reglamentar y organizar la aplicación de las disposiciones contenidas en los Decretos-leyes 30.656, de 1944, y 16.200, de 1946, sobre Medicina preventiva.

(13) Entre los mismos destaca el que don JOSÉ FELIÚ redactó hace ya varios años y que bajo el título *Proyecto de creación de una Caja de Amparo y Previsión Social* publicó la Crónica mensual de la Secretaría de Trabajo y Previsión (mayo de 1945, págs. 5 a 24). El «Proyecto Felíu», que contó con una fuerte corriente de opinión y ejerció en algunos puntos una in-

virtud del art. 42 del Decreto-Ley fundacional, administrativamente (14), se refundieron en el expresado Organismo.

Un paso más —en el que se destaca la influencia ejercida por los modernos Planes y los principios contenidos en las Recomendaciones de las Conferencias Interamericanas de Seguridad Social y de la celebrada en Filadelfia por la Organización Internacional del Trabajo en 10 de mayo de 1944— y, como conclusión lógica de las anteriores premisas se llega al sistema de orientaciones y directrices que, ajustadas al espíritu

fluencia decisiva en el «Proyecto Riguera» (vid. nota 16), comprendía un amplio sistema de prestaciones (asistencia médica, hospitalaria, farmacéutica y subsidios en metálico en caso de enfermedad y maternidad; pensiones por invalidez y muerte, jubilación completa por límite de edad —sesenta años y treinta y cinco de trabajo— hasta un máximo de 400 pesos moneda nacional mensuales; subsidio familiar por cada hijo menor de catorce años y siempre que los ingresos mensuales no excedieren de la cantidad indicada), y en él se determinaba que todas las Cajas de Jubilaciones, excepto las del Estado, se refundieran en un solo organismo y bajo un mismo régimen, con devolución de las cuotas o aportaciones que los miembros de las mismas hubieren efectuado, en la proporción que permitieran los recursos existentes, ya que la Caja en proyecto no requería acumulación alguna de fondos por el caudaloso, constante y acelerado ingreso que produciría el impuesto que para tales fines se aplicaría a todas las transacciones civiles o comerciales, ventas, permutas y, en general, a toda operación que implicase cambio de propiedad o posesión de toda clase de bienes inmuebles, muebles o semovientes, sin excepción alguna, y cuya tasa inicial se fijaba en el 1 por 100 sobre el precio o valor de la transacción, estableciéndose además una aportación del Gobierno nacional por la suma de 50.000.000 de pesos, moneda nacional, como única contribución que habría de servir para la aplicación inmediata de la ley. En el mismo número de la Crónica, íntegramente dedicado a temas de previsión social, vid. el estudio que lleva por título *Unificación de las Cajas de Jubilaciones Nacionales y Provinciales*, del que es autor el entonces Presidente del Instituto Nacional de Previsión Social, doctor don RAMÓN J. CÁRCANO, en el que figura un proyecto de disposición al expresado objeto, inspirado en el principio de que los fondos recaudados en las diversas Cajas sean destinados por el Gobierno exclusivamente a la financiación integral del régimen jubilatorio, de igual modo que los fondos provenientes de la Seguridad social se apliquen a la consolidación de esa misma Seguridad social.

(14) Vid. nota 10.

profundamente humano, justo y cristiano de su genial inspirador, se enuncian en las Bases incluidas en el Plan Quinquenal, «la gran palanca —como dice Warren (15)—. de superación argentina».

Entre dichas Bases —esquema de un verdadero programa de Seguridad social— y después de las relativas al campo de aplicación referido a la totalidad de la población; cuantía de las pensiones, riesgos cubiertos; seguros de enfermedad, paro forzoso y accidentes de trabajo; recursos económicos, y seguro de responsabilidad civil frente a terceros, figuraban dos en torno a las cuales se suscitaron cuestiones interesantísimas e íntimamente ligadas, dicho sea de paso, al objeto de nuestro estudio. En ellas se abordaba el tema de los regímenes jubilatorios en los siguientes términos:

VII. Las actuales Cajas de Jubilaciones creadas por Ley no podrán hacer nuevas afiliaciones, quedando como régimen a extinguir.

Se exceptúan de esta norma las Cajas de Jubilaciones de empleados públicos, civiles o militares, tanto del orden nacional como del provincial o municipal.

VIII. Las personas que se encuentran afiliadas a una Caja de Jubilación ya existente podrán optar entre seguir afiliadas a la misma o ser dadas de baja para su inclusión en el régimen general de nueva creación.

Dada la trayectoria seguida en su evolución y desarrollo por parte del Seguro social argentino, no hay duda de que los redactores del proyecto de Ley de Bases habían marchado demasiado lejos en su afán unificador, al señalar, casi

(15) CARLOS A. WARREN, *Emancipación económica americana*, tomo I, Buenos Aires, 1948.

de modo definitivo y como único camino a seguir, el de la paulatina desaparición de las Cajas existentes (16).

Decisión de tanta importancia bien merecía ser ponderada en la magnitud de sus inmediatas consecuencias y posibles repercusiones. Que lo fué, con el máximo interés y detenimiento, lo revela el que con posterioridad a la publicación del Plan de Gobierno, el General Perón, con certero sentido político y social, formulara, en rueda de periodistas, algunas aclaraciones a las Bases VII y VIII, manifestando que la implantación del Plan propuesto sobre el Seguro social se llevaría a la práctica sin perjuicio del mantenimiento y subsistencia de las actuales Cajas de jubilaciones, que continuarían recibiendo nuevas afiliaciones (17).

En tan autorizada y concreta orientación y en la establecida en las restantes Bases —campo de aplicación extendido a la totalidad de la población y cálculo de la cuantía de las

(16) En el art. 3.º del Anteproyecto de Ley sobre Seguro Social Integral, conocido con el nombre de «Proyecto Riguera», se recogía el principio de opción de la Base VIII, determinándose, además, de conformidad con la VII, que a partir de seis meses de la promulgación de la Ley se suspendería la inscripción de nuevos afiliados. Comprendía a todos los habitantes del país, sin limitación de edad ni sexo, cuyas remuneraciones o rentas no excedieran de doce mil pesos anuales (o si superaban de dichos ingresos, para adquirir un derecho eventual a los beneficios cuando por cambio de fortuna los precisaren) y no estuvieren afiliados a otro régimen de previsión nacional, provincial o municipal. Además de las aportaciones de los afiliados y de los patronos, fijaba una contribución general análoga a la prevista en el «Plan Feliú» (vid. nota 13). El texto del mismo puede consultarse en la «Revista Española de Seguridad Social», 1947, núm. 1-2; vid. también *El Seguro Social moderno. Caracteres y tendencias*, del doctor MÁXIMO DANIEL MONZÓ, en «Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social», Buenos Aires, diciembre 1946, pág. 54, y el comentario del mismo autor al Proyecto, en «Jurisprudencia argentina», 1946 - III, Sección doctrinal, pág. 74.

(17) V. contestación al Cuestionario del Consejo de Asesores del Plan Quinquenal de Gobierno, en el «Boletín del Instituto Nacional de Previsión Social», diciembre 1946, págs. 8 y 9.

pensiones en función de cobertura de las necesidades de una familia-tipo de clase modesta, con aumentos sobre la pensión-tipo a fin de llevar el sistema de salario-móvil a la pensión móvil— encontró el Instituto Nacional de Previsión Social fundamento más que sobrado para poner de relieve —al emitir el informe que le fué solicitado por el Consejo de Asesores del Plan Quinquenal del Gobierno— que la solución tan sólo podría lograrse, si se llegaba a una fórmula del Seguro social argentino en la que se contemplasen los anhelos de la población, dentro de sus posibilidades económicas.

A tal objeto, el Instituto comenzó por contraponer los términos «jubilación» (tipo argentino) y «seguro social» (tipo europeo) para deducir que se trata de dos conceptos antagónicos, por implicar aquél el retiro a edades jóvenes, la munificencia de las prestaciones y la cobertura de un reducido número de riesgos sociales; mientras que el Seguro social de tipo europeo supone «el retiro a edades avanzadas, la exigüidad en el monto de las prestaciones y la cobertura de todos los riesgos sociales».

No sin reconocer que a primera vista los dos conceptos parecen irreductibles e inconciliables, sin más alternativa que la de optar entre uno y otro, el Instituto en su dictamen presentó la posibilidad de armonizar «las características y principios esenciales de la jubilación argentina y del Seguro social que propicia el Plan Quinquenal», mediante la vía trazada en el artículo 65 del Decreto-Ley de creación del Instituto, en el que se dispuso lo siguiente:

Dentro del plazo de dos años, a contar de la vigencia de este Decreto-Ley, el Instituto Nacional de Previsión Social estudiará y proyectará, en su caso, las bases económicas y legales de un régimen general y uniforme de retiros e indemn-

nizaciones que comprende a las Cajas existentes, mediante los ajustes financieros y legales que corresponda, debiendo cumplir su cometido sin disminuir las prestaciones vitales mínimas que acuerdan las leyes vigentes y tratando, en lo posible, de aumentar las insuficientes.

Deberá, además, estudiar y proyectar la extensión de iguales beneficios a los gremios y actividades actualmente desprotegidos, la creación de los organismos correspondientes y la forma de su ingreso al Instituto Nacional de Previsión Social.

El Instituto Nacional de Previsión elevará a la consideración del Poder Ejecutivo todos los antecedentes y el resultado de los estudios que realice y los anteproyectos que formule de acuerdo a las bases precedentemente establecidas.

En el trinomio integrado por la creación de los regímenes de previsión (invalidez, vejez y muerte) para los sectores de población que permanecían desprotegidos (rurales, domésticos, profesiones liberales y trabajadores independientes); la implantación de prestaciones correspondientes a riesgos no cubiertos; y la unificación «legal» de todos los regímenes jubilatorios, de sus recursos y prestaciones, situaba al Instituto la fórmula apetecida, siempre que la reforma se realizase por etapas y en forma gradual. A su juicio, no era posible «sustituir radicalmente y en un sólo momento un plan por otro, porque no debe olvidarse que el régimen jubilatorio argentino tiene una existencia de casi medio siglo y que está firmemente arraigado en la población y en la conciencia nacional», aparte de que, como ya se expresó en los Considerandos del Proyecto de Ley de Bases, «un tipo de pensión sumamente bajo no debe prevalecer dentro del Seguro social del porvenir. En el mundo han sucedido demasiadas cosas para que se pueda

mantener la idea de que las pensiones son suficientes con que sirvan para poner al individuo a cubierto de la miseria, sino que se ha de tender a que sean lo bastante para proporcionar los modestos medios de decorosa subsistencia a que toda persona tiene derecho».

La fórmula propuesta en el informe al igual que las indicaciones relativas a su aplicación, encontraron el más decidido apoyo en el «Estudio elevado a consideración del Poder Ejecutivo Nacional por la Secretaría de Trabajo y Previsión» el 31 de diciembre de 1946, y de acuerdo con ellas, en él se sistematizaron las bases «de conformidad a las cuales deberá realizarse la labor futura en materia de Seguros sociales», ajustada, en síntesis (18), al siguiente orden :

PRIMERA ETAPA.—A) Implantación por Ley de sistemas jubilatorios para los sectores de la población trabajadora que se encuentran actualmente desprotegidos. Cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte (1.º, trabajadores rurales; 2.º, profesiones liberales; 3.º, servicio doméstico; y 4.º, trabajadores independientes).

B) Régimen de previsión para los empleados y obreros dependientes de los gobiernos de provincias y comunas provinciales (1.º, sistemas jubilatorios; 2.º, reciprocidad).

SEGUNDA ETAPA.—Unificación integral de todos los sistemas jubilatorios nacionales dirigidos por el Instituto Nacional de Previsión Social.

A) *Bases generales*.—Reajuste de recursos y prestaciones; campo de aplicación extensivo a toda la población trabajadora afiliada a las actuales Secciones del Instituto y las que se crearen de acuerdo con el apartado A) del capítulo anterior; criterio igualitario en el sistema de jubilaciones y pensiones cualquiera que sea el riesgo que la determine. Uni-

(18) *Estudio*, págs. 105 a 113.

ficación administrativa: a), unificación legal; b), unificación en lo técnico —una sola dirección actuarial respetando la variedad de los riesgos; y c), unificación en lo social, evitando la separación de la masa asegurable.

B) *Riesgos cubiertos*: 1.º, invalidez (profesional o no profesional); 2.º, vejez; 3.º, muerte.

C) *Recursos*.—Triple aporte de los empleadores, de los afiliados y del Estado. (Se prevé la sustitución de la actual forma de aportación del Estado por un impuesto general de previsión —anexo al impuesto a los créditos — sobre la base de una escala progresiva de porcentajes con arreglo a la cuantía de los ingresos.)

TERCERA ETAPA (de posible realización simultánea con las dos anteriores).—Implantación de un sistema de previsión, *inicialmente anexo al jubilatorio y luego refundido en el mismo*, de Seguro social por riesgos, destinado a realizar la cobertura de los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, enfermedad, desocupación y daños ocasionados por terceros.

CUARTA ETAPA.—De unificación total de los sistemas jubilatorios con los Seguros sociales por riesgos, reflejada en las siguientes medidas: 1.º, unificación legal sobre la base de un solo texto de Ley (Código argentino de Seguridad social); 2.º, unificación de las contribuciones (un solo aporte para todos los riesgos); y 3.º, ulterior sustitución del actual régimen de aportaciones por un recurso único (impuesto general de Previsión social).

Labor complementaria.—Los «fondos jubilatorios» y del «Seguro social deberán ser invertidos: 1.º, en la adquisición de títulos especiales, a crearse, de Previsión social; 2.º, en la construcción de viviendas individuales o colectivas mediante un plan coordinado con la Administración Nacional de la Vivienda, tal como lo dispone el Proyecto de Ley contenido en el Plan de Gobierno; 3.º, en el otorgamiento de préstamos a los afiliados del Instituto Nacional de Previsión Social, con o sin garantía real.

Argentina, por tanto, muy lejos de abandonar la denominada «tesis profesional del Seguro laboral», vino a tener muy presente tanto la posibilidad de extenderla para establecer un sistema nacional de protección a todos los trabajadores frente a los riesgos de vejez, invalidez y muerte, como de conjugar y refundir, más tarde, con el régimen de jubilaciones y pensiones, la cobertura de los restantes riesgos en una etapa antecedente de aquella en que haya de efectuarse la unificación proyectada (19).

Más el tema que estudiamos no requiere seguir paso a paso el movimiento legislativo ni tampoco nos obliga a componer un cuadro completo de las disposiciones dictadas en la materia y en el que sería necesario separar las que obedecen a un propósito de perfeccionamiento de lo ya establecido (20) y las que por su jerarquía, rango o contenido tienen máximo valor y trascendencia dentro del ordenamiento jurídico. La sola exposición y comentario del Decreto 32.138 de 20 de octubre de 1948, por el que se proclamaron los derechos de la ancianidad (21) que

(19) V. el artículo que publicamos en el núm. 2 de estos CUADERNOS sobre *La unificación administrativa de los Seguros Sociales*.

(20) Entre otras, además de las citadas, las Leyes, 13.196, de 1948, que incorporó a la Caja Nacional de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro al personal de Agencias extranjeras establecidas en la Argentina; 13.338 y 13.498, del mismo año, que modificaron, respectivamente, el régimen de jubilaciones de los ferroviarios y del personal de la Marina mercante, Aeronáutica y afines; 13.517, de 1949, en la que se determinan los beneficiarios de la indemnización en caso de fallecimiento de un obrero por accidente de trabajo.

(21) Como tales se consagran los derechos de asistencia, vivienda, alimentación, vestido, cuidado de la salud física, cuidado de la salud moral, al esparcimiento, al trabajo («cuando el estado y condiciones lo permitan, la ocupación por medio de la laborterapia productiva, ha de ser facilitada. Se evitará así la disminución de la personalidad»), a la tranquilidad y al respeto. El derecho a la asistencia se enuncia en los siguientes términos: «Todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha pro-

juntamente con los del trabajador (22), de la familia, de la educación y de la cultura integran el Capítulo III de la Primera Parte de la nueva Constitución de 11 de marzo de 1949; el estudio de las funciones asignadas al Ministerio de Trabajo y Previsión en el art. 26 de la Ley 13.529 de 1949, que fijó la competencia de los Departamentos ministeriales (23); el análisis de la Ley 13.478 en la que se instituyó un régimen de pensiones a la vejez (24) nos desviaría demasiado de la línea que nos hemos impuesto.

tección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados, o que se crearen a este fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos para demandar a los familiares rentistas y solventes los aportes correspondientes».

(22) Ya en el Decreto 4.865, de 25 de febrero de 1947, la «Declaración de los derechos del Trabajador», formulada al cumplirse el primer aniversario de la elección presidencial, se decía que «toda iniciativa que se origine en la Administración del país y que de alguna manera pueda influir en los derechos de los trabajadores se inspirará y ajustará a los principios contenidos en la Declaración, «los que servirán también como normas para la interpretación y reglamentación de las Leyes vigentes en materia de trabajo y en todo cuanto afecte a la situación económica y social de los trabajadores». El punto VII, «Derecho a la seguridad social», 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 ineptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resultan de infortunios provenientes de riesgos eventuales».

(23) La atribuida en materia de previsión social al Ministerio de Trabajo y Previsión en los apartados 8.º, 9.º y 12 del art. 26, comprende: «8.º Régimen de seguros sociales, previsión social y préstamos hipotecarios para adquisición y edificación de inmuebles y préstamos personales por las Cajas de previsión con sujeción al plan financiero que adopte el Poder Ejecutivo». «9.º Fomentar el ahorro, el mutualismo y el cooperativismo». «12. Promover la defensa y goce de los derechos del trabajador, la familia, ancianidad, mujeres, menores, desvalidos e incapacitados, de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos I, II y III del art. 37 de la Constitución Nacional».

(24) En 6 de junio último se reglamentó dicho sistema de pensiones. V. el

Con sujeción a ella, de momento tan sólo nos interesa poner de relieve que Argentina no ha virado «en redondo» hasta el extremo de abandonar totalmente la «orientación profesional del Seguro social». El sistema de «jubilaciones» coexiste con el de «Seguros sociales», dualidad que según expresa el profesor Mario L. Deveali, parece afirmarse en estos últimos tiempos sobre la base de que «cuando el sistema jubilatorio, por definición muy generoso, no puede ser extendido a todos los sectores de la población o no puede abarcar todas las contingencias de la vida humana» sea completado «mediante un sistema de Seguros sociales, menos generoso, pero más general en cuanto a los riesgos cubiertos y las categorías amparadas».

Ello equivale, en definitiva, a considerar este sistema como «supletorio» del primero, concepción a la que no se ajusta nuestro mutualismo laboral —en el que sus prestaciones son compatibles y en algunos casos vienen a completar las que otorgan los Seguros y Subsidios sociales obligatorios—, pero que no impide señalar puntos de coincidencia entre ambos países, conseguidos desde posiciones casi opuestas.

Argentina, en su Plan Quinquenal de Gobierno, se propuso un amplio régimen nacional de previsión o más exactamente, de Seguridad social; sin embargo, llegada la hora de ponerlo en práctica, expresa su firme decisión de no renunciar a cuanto logró con sus jubilaciones y pensiones asentadas en un plano profesional.

España, después de intensificar hasta el máximo sus Seguros y Subsidios sociales obligatorios y en vísperas de recorrer las últimas etapas de la ruta hacia un Seguro total o integral,

texto de la citada disposición reglamentaria en el número de julio-agosto, páginas 48-50 del «Boletín de Información» que publica la Sección Internacional de nuestro Ministerio de Trabajo.

es cuando crea e instaura sus Mutualidades y Montepíos Laborales.

El común respeto a la denominada «tesis profesional» sitúa a las dos naciones en la posición más avanzada del doble frente —doctrina, realidad— en que es preciso considerar este orden de problemas (25).

En su estudio, el profesor Deveali (26) lejos de limitarse a indicar que, en principio, nada se opone a la coexistencia de aquellos sistemas, fundamenta su simultaneidad con sólidos argumentos extraídos de la distinción teórica de ambas instituciones y no sin hacer presente lo absurdo que sería tomar posición en favor de una y en contra de otra. «Los Seguros

(25) También la Federación de Industrias Belgas ha formulado —según noticia publicada en «L'Echo de la Bourse», de Bruselas, correspondiente al 27 de diciembre del pasado año — un proyecto encaminado a reformar el régimen de Seguridad social establecido en 1914. Frente a la solución de tipo estatal, los patronos se han inclinado a la descentralización profesional por las siguientes razones: 1.ª, la fórmula estatal ha contribuido a deshumanizar el espíritu de solidaridad en que deben basarse los Seguros sociales; 2.ª, la descentralización profesional sitúa a la seguridad social en su propio marco de trabajo, creando así un excelente medio de colaboración entre patronos y trabajadores; 3.ª, no puede negarse que existe un espíritu profesional y de comunidad en los diferentes grupos de la economía nacional; 4.ª, desde el punto de vista de la organización, la descentralización es un método más racional que permitirá administrar, en forma industrial y no administrativa, la recursos de la Seguridad social, los que, en su mayor parte, no son otra cosa que el salario mutualizado. Para que el método preconizado sea factible se estima deben respetarse los cuatro principios fundamentales siguientes: 1.º, la gestión de los organismos ha de ser realmente paritaria; 2.º, debe existir una igualdad en las ventajas concedidas en todos los sectores profesionales; 3.º, las organizaciones profesionales carecerán de poderes jurisdiccionales; y 4.º, los organismos profesionales gozarán, en principio, de libertad para administrar, bien por sí mismos, los fondos recogidos con destino a las diferentes ramas de la Seguridad Social, bien autorizando con tal fin a instituciones privadas o públicas autorizadas. («Boletín de Información del Servicio Social Internacional», núm. 10, Madrid, enero 1950.)

(26) In loc. cit.

sociales —dice—, como es sabido, se fundan sobre la necesidad. En cambio, en el caso de las jubilaciones, los beneficiarios perfeccionan su derecho con prescindencia de un estado de necesidad, efectiva o presunta».

En tan pocas palabras se nos ofrece algo mucho más importante que un estimabilísimo criterio diferencial. A ellas asoman, por así decirlo, temas fundamentales de Previsión y Seguros Sociales en los que convendría detenerse para, desde un punto de vista puramente doctrinal, poner de manifiesto ciertos rasgos característicos de las Mutualidades y Montepíos laborales que permitan estudiar desde bases más sólidas las soluciones que en la práctica se han adoptado para la constitución y normal funcionamiento de dichas instituciones.

III

Previsión... «Conocimiento, por inducción, de lo porvenir»... «Contemplación de los sucesos futuros en orden a la regulación de los actos presentes»... «Virtud de la persona, susceptible, por tanto, de ser enseñada y aprendida»...

Consideraciones todas muy atinadas, pero insuficientes para con ellas; por único bagaje, irrumpir en el campo de lo económico social. La brusquedad que esto supone influye, además, de modo decisivo, en el curso de la investigación, a la que imprime un ritmo demasiado rápido, como si en realidad lo único interesante fuera llegar pronto a determinadas conclusiones.

Aun cuando no abrigamos el propósito de abocetar una teoría de la Previsión, sí creemos conveniente que, una vez más, sea recordada aquella inquietud de López Núñez, autoridad indiscutible en este orden de materias, cuando resistiéndose a admitir que la Previsión se redujera a una «combinación de fórmulas algebraicas con que el egoísmo humano se abroquela contra los golpes inesperados del infortunio» se hacía la pregunta de si existe o no una «filosofía» o una «ideología», al menos, de la Previsión, y señalaba el análisis psicológico como el camino más adecuado para establecer los principios o fundamentos de la misma (1).

(1) *Ideario de Previsión Social*, reimpresso por el Instituto Nacional de Previsión. Madrid, 1943, págs. 7 y 8.

De haberse seguido esta orientación es muy probable que a estas horas contásemos con un riguroso sistema científico propio allí donde hoy tan sólo nos es dado registrar el tránsito repentino desde la previsión como «conocimiento» a la previsión como «virtud» (2) y de ésta a sus «dos grados» —ahorro y seguro—, para más tarde, no sin que entren en juego nuevos elementos (3) alcanzar el plano de los «seguros sociales» o el más amplio y dilatado de la Seguridad social (4).

(2) El tiempo vital, el tiempo psicológico, en su sucesión, es tan irreversible como el tiempo cosmológico. La conciencia de la sucesión —anterioridad, presencialidad, posterioridad— es la que nos permite la alteración y la inversión, mental, del tiempo psicológico. Merced a ella nos es dado, en el presente, anticipar el porvenir en forma de conjetura, de contemplación, de conocimiento; precognición; «previsión». Esta pura actividad mental, como dice el profesor ZARAGÜETA, nos confiere un «relativo señorío» sobre el tiempo, toda vez que en él, según advierte Aguilar, ya no vemos tan sólo el tiempo que fluye, el tiempo que se va para siempre, el que quisiéramos «detener y eternizar en múltiples momentos», «el tiempo del espectador», donde el futuro no es más que el resultado del pasado y del presente; la conclusión del proceso comenzado (GARCÍA MORENTE). La previsión nos lleva a imaginar o a pensar en un tiempo que comienza por el futuro en el cual el presente sea un futuro que viene a ser o, como expresa HEIDEGGER, un «futuro sido»; un tiempo en donde lo que va a ser está antes de lo que es; entonces, la «previsión» hace que nos adelantemos, nos mueve a venir antes («prevenir») y a disponer con anticipación lo necesario para guardarnos («precaver») y defendernos cuando el futuro (riesgo, peligro) llegue a ser presente (daño, necesidad). En el «prevenir», en el «precaver», mejor que en el «prever», su inmediato antecedente, pueden apreciarse las rasgos de la virtud como hábitos de bien obrar o proceder conforme al orden establecido. (MANUEL GARCÍA MORENTE y JUAN ZARAGÜETA BENGORCHEA, *Elementos de Filosofía*, 2.ª ed., Madrid, 1947, págs. 344, 345, 346 y 417; FRANCISCO AGUILAR PAZ, Director de la Escuela Social de Madrid, *La doctrina del Movimiento Nacionalsindicalista en función del tiempo*, discurso publicado en la Memoria de dicha Escuela, correspondiente al curso 1941-1942, págs. 9 a 18. Madrid, 1943.)

(3) A ellos nos hemos referido en *El concepto del Seguro Social*, publicado en el número 4 del suplemento de «Política Social» de la Revista del Instituto de Estudios Políticos.

(4) Sobre la extensión y acepciones de este concepto, v. CARLOS GONZÁLEZ POSADA, *Seguridad Social y Seguros Sociales*, publicado en el número

Como se ve, una gran parte de la construcción se encuentra en el aire; desprovista de piezas intermedias o de enlace; falta de entramado. Sabemos que el concepto de «seguro» presupone el de «previsión» y, sin embargo, el concepto de «seguro social» no suele formularse tomando como punto de partida el de «Previsión social», acaso por las dificultades que presenta todo intento de concretar, con exactitud, el sentido que infunde a la palabra «previsión» el término «social» (5).

Por otra parte, una tarea de tal índole dentro del plan propuesto por López Núñez exigiría entrar en el examen de la estructura ontológica de la vida; porque, vivir es hacer, realizar, ocuparse, y el ocuparse —hacer algo— sigue inmediatamente al preocuparse. En este sentido la vida es previsión (6).

ro 6 del Suplemento citado en la nota anterior; J. A. ALTMAYER, *Cooperación internacional para desarrollar la Seguridad Social*, en el Boletín núm. 3 del Comité Interamericano de Seguridad Social, Montreal, 1943; JOSÉ GASCÓN Y MARÍN, *Los planes de Seguridad Social. De la Beneficencia al Seguro*, Madrid, 1944; VÍCTOR FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *En torno al concepto de Seguridad Social*, en «Revista de Trabajo», Madrid, marzo de 1945; FEDERICO LÓPEZ VALENCIA, *Jalones de una reforma social*, Madrid, 1946, pág. 107; LUIS JORDANA DE POZAS, *Ideas fundamentales sobre la Seguridad Social*, Madrid, 1948; ENRIQUE LUÑO PEÑA, *Previsión Social y Seguridad Social*, en «Revista Española de Seguridad Social», Madrid, 1949, núm. 7-8.

(5) El profesor CARLOS OLLERO en su *Introducción al Derecho Político*, Barcelona, 1948, al iniciar, en el capítulo III el tema de la Sociedad como objeto científico y la Sociología como teoría de la Sociedad, recuerda, muy oportunamente, la forma magistral en que describe ZUBIRI la «confusión de la ciencia» como una de las características de la situación intelectual de nuestro tiempo. Las ciencias existentes carecen de perfil marcado que circunscriba su ámbito respectivo y es que «mientras exista confusión acerca de cuál sea el objeto de una ciencia, no reinará claridad alguna en el panorama científico actual», y muy especialmente en punto «al mundo social», a la realidad social, a la Sociedad misma como objeto de la Sociología. Anticipemos —añade—, que suele abordarse menos el estudio de la última como unidad que el complejo de problemas, muchas veces heterogéneo, de eso que llamamos lo social».

(6) Anticiparse, querer ser, poder ser, haber de ser. La vida contiene

Continua preocupación del futuro que todavía no es, para ser ocupación en el presente que existe; penetración constante en la esfera de lo posible, en la más grave de todas las categorías (7), ya que la vida, esencialmente, se manifiesta como «no indiferencia», como interés, o, mejor, doble interés: de existir —vivir— y de «consistir» —vivir de cierta manera—.

Pero ese afán o interés de «existir» y de «consistir», lleva dentro el temor de no ser, de dejar de ser; el temor de la nada. «Por eso la vida es, por un lado, ansiedad de ser, y por otro lado, temor de la nada. Esa es la angustia» (8).

«La angustia —explicaba García Morente— contiene en su unidad emocional, sentimental, esas dos notas ontológicas características: la afirmación de la ansiedad de ser y la radical temerosidad ante la nada. La nada sobrecoge al hombre, y entonces la angustia de poder no ser es la que lo atenaza, y sobre ella se levanta la preocupación, la acción para ser, para seguir siendo, para existir».

Ahora bien, cuando el «temor de la nada» recae sobre la misma «ocupación» o «trabajo», base del «existir» y «consistir», la angustia adquiere máxima intensidad, y en la acción subsiguiente para «seguir siendo» nunca con mayor razón podría decirse que «la vida camina en busca de la vida» al «anti-

en su raíz el tiempo. Idea esta, la más distante del sér parmenídico, del sér sin tiempo, de la existencia como participación en una esencia en el tiempo «presente», en el «momento» concebido éste como el «no-sér» bajo la determinación del tiempo, como el «ahora» que yace entre el «era» y el «será» como un constante desaparecer al que cuadra perfectamente la palabra latina *momentum* (síncopa de *movimentum*).

(7) «Lo posible corresponde en todo a lo futuro. Lo posible es lo futuro para la libertad, y lo futuro lo posible para el tiempo». «Sólo el educado por la posibilidad está educado con arreglo a su infinitud. La posibilidad es, por tanto, la más grave de todas las categorías». SOREN KIERKEGAARD, *El concepto de la angustia*, caps. III y V.

(8) GARCÍA MORENTE, ob. cit., págs. 345 y sigs.

cipar su ser de modo deficiente para continuar siendo de modo eficiente».

Se está entonces muy próximo a las más hondas raíces de cuantas pueda descubrir el examen de dicha estructura, y por ello, precisamente, es por lo que, ante esa acción para seguir siendo, en manera alguna era posible observar una actitud de indiferencia.

Más tampoco cabía estimar agotado el cometido con la simple función de orientar y proteger las diversas manifestaciones «voluntarias» (9) de aquella acción o reacción, no siempre idóneas, por insuficientes, para conseguir la finalidad deseada; y así se explica que a través de la evolución y desarrollo de todos conocido (10) cuajaran y se generalizasen las formas de previsión «obligatoria».

Es, por consiguiente, en la actitud de «no-indiferencia» ante la angustia del trabajador donde podría también situarse el matiz netamente psicológico de la Previsión, que además

(9) En el preámbulo del Proyecto de 1.º de noviembre de 1906, sobre creación del Instituto Nacional de Previsión (*Gaceta*, 3 noviembre) mucho más extenso que el del Proyecto de 24 de enero de 1908 (*Gaceta* 25 enero), se hacía expresa referencia a los felices resultados conseguidos con las Cajas de Ahorro en punto al primer grado de la previsión y a los innumerables ejemplos que todas las naciones ofrecían con respecto a la previsión de segundo grado, sea en el régimen de seguro libre, sea en el del seguro obligatorio de las pensiones de retiro de las clases trabajadoras; previsión de segundo grado que no sólo debe practicarse, sino enseñarse, convertirse en útil magisterio, organizar su propaganda entre la generación trabajadora actual y educar en ella a las siguientes, por cuyo motivo se daba al Organismo en proyecto el título de Instituto y no el de Caja de previsión, denominación que circunscribiría la amplitud del concepto a su finalidad puramente práctica, no cifrando su empeño el Estado en crear un Instituto de monopolio, sino un Instituto modelo, regulador para la distribución del fondo de bonificaciones integrado con la subvención periódica del Estado.

(10) V. *Los Seguros Sociales obligatorios en España*, de CARLOS GONZÁLEZ POSADA. Madrid, 1946, cap. III.

de reflejar su esencia y definir su propio objeto —proporcionar al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio— determina que a la misma se otorgue —en cuanto garantiza esa seguridad— el rango de función social del Estado (11).

Dada la imposibilidad de suprimir el riesgo, de impedir que éste se produzca, de evitar que la necesidad prevista llegue a convertirse en actual, trátase de disipar el temor que al trabajador le produce la visión o contemplación anticipada de las situaciones de infortunio que en lo futuro puedan afectarle, mediante esa *praestatio securitatis* que le infunde la certeza y le hace estar seguro (12) de que no ha de faltarle protección.

De esta manera, el sentido psicológico de la Previsión so-

(11) En el núm. 1.º del art. 2.º del Decreto de 23 de diciembre de 1944, fijando las Bases del Seguro total, se dice: «La previsión, en cuanto garantiza al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio, constituye una función social del Estado, cuyo cumplimiento exige, dentro de un sistema de Seguro total, una completa hermandad de todos los españoles. A tal efecto, la ordenación del expresado sistema deberá orientarse, en lo jurídico, sobre la base de un régimen de obligatoriedad, y en lo financiero, sobre una conjunta consideración de riesgos».

(12) En el campo del Seguro privado no faltan autores que mantienen la tesis de que la prestación del asegurador no consiste, primordialmente, en la prevista para el caso de que la eventualidad se produzca, sino en el *secutum facere*, en la garantía dada al asegurado que le permite, durante toda la vida del contrato, «estar seguro —(*securus*, de «se», contracción de «sine», sin, y «cura», cuidado)—, de que si la posible necesidad se convierte en actual, dicha prestación le será puntualmente satisfecha. (Vid.: FICK, *Der juristische Charakter des Lebensversicherungsvertrages*, Zurich, 1884; págs. 18 y sigs.; HEYNE, *Zur Lehre von der rechtlichen Natur des Lebensversicherungsvertrages*, Dresde, 1909; HUPKA, *Der Begriff des Versicherungsvertrages*, «Z. f. H. R.», LXVI, 1910; KOEHNE, *Beiträge zur Lehre von dem Lebensversicherungsvertrage*, «Busch Archiv für Theorie und Praxis», vol. XLVI; LEIBL, *Das Wesen der Versicherung*, «Z. f. V. W.», vol. 3.º; SATAUDINGER, *Die Rechtslehre vom Lebensversicherungsvertrage*, págs. 54 y sigs.; BRUCK, *L'assurance sur la tête d'un tiers*, en «Revue générale des assurances terrestres», 1934.)

cial —*securum facere*— mantiene una íntima correspondencia con el estado psicológico de «angustia» que se pretende, si no borrar por completo, sí, al menos, atenuar o disminuir, y es en un sistema de seguros donde lógicamente encuentra, a la vez que su peculiar instrumento, su mejor forma de expresión.

Incluso la obligatoriedad de los Seguros sociales cabría explicarla, y aun fundamentarla dentro del esquema expuesto, si se tiene en cuenta que la falta de adecuada cobertura de los riesgos que gravitan sobre los medios de «existencia» del trabajador, colocarían a éste, como consecuencia del acaecimiento del suceso previsto, en un estado o situación de necesidad que por sí solo constituye o representa un verdadero riesgo para la comunidad —auténtico riesgo social—, ya que la «necessitas», por su misma inflexibilidad, sitúa al hombre fuera de la órbita vinculante de determinadas normas del ordenamiento jurídico positivo. (*Quod non est licitum, necessitas facit licitum. Necessitas non habet legem; como decía Graciano (13), sibi facit legem.*)

Si la «no indiferencia» ante situaciones de angustia impone, en definitiva, a la Previsión social un marcado matiz psicológico, la magnitud de los núcleos o sectores de población afectados por tales riesgos, conjuntamente con la trascendencia que el infortunio reviste en sus efectos, son razones más que suficientes para imponer con carácter obligatorio las adecuadas formas de convivencia que garanticen el ineludible equilibrio entre las necesidades y su cobertura, dentro de dichas comunidades de riesgos o de peligros. Así lo exigen principios de justicia. Así lo requiere la propia seguridad de la

(13) *Decretum*, c. I, *quaestio* 1, can 39.

comunidad. Doble vertiente del Seguro social. Seguridad para el trabajador. Seguridad para la sociedad.

Este último aspecto es, sin duda, el que se acentúa, en ciertos casos, por un disculpable prejuicio de novedad, no tanto en los modernos Planes como en teorizaciones, más o menos afortunadas, acerca de los mismos, pero sin que ello autorice a mantener que la idea de «seguro» esté en crisis dentro de la seguridad social y menos cuando media la circunstancia de que, según hizo notar Gascón y Marín, con profunda visión del problema, «la denominada seguridad social es la interpretación del día de los seguros sociales» (14), sin que, por otra parte, tal interpretación sea la única admisible, porque «España —como dice tan insigne maestro— ha tenido y tiene una política de seguridad social amplísima, una política de seguridad social que distingue lo netamente profesional de lo que tiene carácter eminentemente social, y que, consecuente con ella, diferencia lo que son programas de seguros sociales y lo que tiene carácter de obras de asistencia social (15).

Así también se ponía de manifiesto en el preámbulo del

(14) Ob. cit., pág. 80.

(15) Ob. cit., pág. 135. «España —dice GASCÓN Y MARÍN—, no por simple actuación política, sino por responder a los principios de justicia social que ya proclamaron aquellos teólogos y juristas que sentaron elementos básicos de la ciencia del Derecho y que se adelantaron en siglos a lo que son principios defendidos en el extranjero y que quieren presentarse como nuevos, respondiendo a esa idea de justicia social ha hecho una obra de protección de los económicamente débiles; continúa su obra y puede colocarse, sin temor alguno y sin situación de inferioridad, al lado de estos grandes programas sociales que, acaso por exceso de intensidad en noble aspiración, pudieran comprometer, según cuales fueran las circunstancias de carácter económico que se dieran en el porvenir del mundo, el éxito de los mismos.»

Decreto de 23 de diciembre de 1944, en el que se fijaron las bases de un sistema de Seguro total, al indicarse que el contenido del mismo experimentaría una completa desnaturalización, tanto si su alcance se redujera al aspecto puramente formal o adjetivo de la simple unificación administrativa de los Seguros sociales «como si de un modo absoluto quedase identificado con las orientaciones a que responden los planes y proyectos de Seguridad social propuestos en otros países», toda vez que aun siendo múltiples los puntos de coincidencia que los mismos presentan con un determinado sector de nuestra política de previsión social, ésta ofrece el rasgo peculiar y privativo de no contraerse exclusivamente a la cobertura obligatoria de una serie de riesgos, sino que su acción se amplía y extiende también al ámbito del mutualismo, de la cooperación, del ahorro benéficosocial y de la protección a las familias numerosas.

Y es que como dijo nuestro Ministro de Trabajo, José Antonio Girón de Velasco, en su discurso ante el Pleno de las Cortes Españolas de 22 de noviembre de 1944, al exponer las orientaciones sociales del Gobierno, «...la Previsión actual se construye sobre la base de un criterio y de una concepción defensiva. Es solamente un amparo contra los riesgos posibles que amenazan el porvenir del trabajador, contra la enfermedad, contra el accidente, etc. Pero, en un estadio superior, la Previsión debe contar con otra rama de instituciones ofensivas, que también, a todo lo largo de las vidas obreras, constituya, no ya garantía contra la baja de un nivel normal, sino elementos aprovechables para su mejoramiento, Instituciones utilizables para ascender, con su ayuda y el propio esfuerzo, en la escala social y en la esfera económica. Al lado

de la previsión que garantiza contra el descenso hay que crear la previsión que facilita las elevaciones» (16).

La idea de previsión social es, por tanto, mucho más rica en contenido y en realidades que la de Seguridad social; y resulta obligado «en la teoría y en la práctica» reconocer, con el profesor Luño Peña, «la primacía doctrinal, la valoración cultural y la estimación espiritual de la Previsión sobre la Seguridad». La Seguridad social se proclama como medio de garantizar la Seguridad política y económica de cada Estado; es el grito de angustia después de una guerra apocalíptica, es el clamor anhelante que busca un eco salvador en un ambiente de crisis económica y en circunstancias o estado de necesidad, cuyo enunciado evoca el presentimiento espantoso de una incertidumbre y de una inseguridad que excede y sobrepasa los términos normales de la prudencia individual informadora de los hábitos morales de la Previsión social (17).

Prudencia individual y hábitos morales a los que en régimen de Orden y de Paz, y aun dentro de un completo sistema perfectamente articulado de «previsión ofensiva», nunca sería posible brindar grandes oportunidades sin superar y rebasar ante el cometido específico que la «previsión defensiva» tenía asignado, y ello porque, como señala el profesor Deveali (18), en los sistemas de seguros sociales, ya tomen en consideración sólo las necesidades más graves o aun las más modestas, las de todos los habitantes o sólo las de los trabajadores o de ciertas clases de trabajadores, otorguen beneficios generosos o reducidos, uniformes o diferenciales, tengan ca-

(16) V. discurso, publicado con el título *Orientaciones sociales del Gobierno*. Madrid, 1945, pág. 26.

(17) In loc. cit., ep. 7.

(18) V. art. cit.

rácter contributivo o no, el interesado puede reclamar el beneficio sólo en el caso de encontrarse en un estado de necesidad comprobada o presunta, que la prestación se propone remediar total o parcialmente.

Estas observaciones, que, sin duda, cuadran mejor a nuestro régimen de seguros sociales (19) que a las modernas directrices de la seguridad social (20), de nuevo nos llevan a la consideración de la estructura óptica con que iniciamos el presente capítulo y manifestada en la «no indiferencia» y en el doble interés de *existir-vivir* y *consistir-vivir* de cierta manera.

La angustia no se desvanece ni puede desaparecer totalmente con la seguridad de un amparo que evita o impide el descenso a un «estado de necesidad». El temor a no poder continuar o permanecer en un cierto modo de vida o, si se prefiere, la nada referida al «consistir», es, asimismo, angustiosa. Pero la fórmula de seguro social —con su sentido de uniformidad y de generalidad, cuando no de universalidad—, difícilmente podrá suprimir dicho temor de una manera racional y adecuada. Aquí es precisamente donde se impone lo vario, lo singular. *Si, en abstracto, se considera el trabajo como fuente de medios de existencia, en la profesión, en concreto, se advertirá la causa determinante que singulariza la forma o*

(19) Especialmente al Seguro de Vejez e Invalidez y a determinadas pensiones causadas por el productor fallecido por accidente de trabajo.

(20) Como destaca ECKLER, al estudiar los modernos Planes de Seguridad Social, una de las características de los mismos es la universalidad de prestaciones y cuotas, eliminando las limitaciones primitivas que alcanzaban en los diversos seguros sociales, bien a quienes tenían ingresos superiores a una cifra determinada, bien a personas ocupadas en ciertos trabajos. (*Los Planes de Seguridad Social y el puro*. Suplemento núm. 3 de «Previsión Social». Madrid, 1944.)

manera del «consistir». Por ello las comunidades de los riegos que afectan al «consistir», en principio, parece lógico establecerlas en función de las respectivas ramas de la actividad o de la producción en que se desarrolle el ejercicio profesional.

En esta segunda modalidad de previsión defensiva, juntamente con la previsión que facilita la elevación y permite ascender en la escala social y en la esfera económica, es en la que cobra vida y realidad la concepción católica de la justicia social en orden a tan importantísimas cuestiones. «No se puede decir que se haya satisfecho a la justicia social —leemos en la Encíclica *Divini Redemptoris*—, si los obreros no tienen asegurado su propio sustento y el de sus familias con un salario proporcionado a este fin, si no se les facilita la ocasión de adquirir alguna modesta fortuna, previniendo así la plaga del pauperismo universal; si no se toman precauciones en su favor, con seguros públicos y privados para el tiempo de vejez, de la enfermedad o del paro»; en una palabra, y como ya se decía en la *Quadragesimo Anno*: «La economía social estará sólidamente constituida y alcanzará sus fines sólo cuando a todos y a cada uno se provea de todos los bienes que la riqueza y subsidios naturales, la técnica y la constitución social de la economía pueden producir. Esos bienes deben ser suficientemente abundantes para satisfacer las necesidades y honestas comodidades y elevar a los hombres a aquella condición de vida más feliz, que, administrada prudentemente, no sólo no impide la virtud, sino que la favorece en gran manera».

Lo que sucede es, como se advierte en la primera de las Encíclicas citadas, que «... cada vez más frecuentemente en el salariado, la justicia no puede ser practicada por los par-

ticulares sino a condición de que todos convengan en practicarla conjuntamente...».

Es, por tanto, completamente natural, y nada tiene de extraño, que en una más perfecta ordenación de nuestras instituciones de Previsión la cobertura de los riesgos que afectan al «consistir» sea impuesta con carácter obligatorio.

Mas no creemos sea necesario recalcar y todavía menos hacer un estudio exhaustivo de las magníficas perspectivas que ofrece el enlace de la misión asignada a los Montepíos y Mutualidades laborales con los elementos que una consideración de la estructura ontológica de la vida puede revelarnos.

MARIANO UCELAY REPOLLÉS

(Continuará.)

CRONICAS

