

1.

El Seguro Social
por
J. M. Rubinow.

2

EL SEGURO SOCIAL
con relación especial a las condiciones en
los Estados Unidos de América.

Por

I. M. RUBINOW

Périto Estadístico Principal de la "Ocean Accident & Guarantee Corporation"; Conferencista sobre el Seguro Social en la Escuela de Filantropía de Nueva York; Antiguo Perito en Estadística del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América.

NUEVA YORK, 1916.

EL SEGURO SOCIAL

por

I. M. Rubinow.

PRÓLOGO.

Este estudio del Seguro Social surgió de un curso de quince conferencias que se dió en la Escuela de Filantropía de Nueva York, en la primavera de 1912; pero el material se ha ampliado considerablemente, se ha escrito de nuevo y se ha puesto enteramente al día. Se cree (aunque quizás erróneamente) que en aquel tiempo dicho curso fue el primer curso universitario en los Estados Unidos que se dedicó enteramente a la materia del Seguro Social, aunque la materia se ha tratado recientemente, de una manera general, en conexión con los cursos relativos a los "Problemas Obreros" o a las "Reformas Sociales". Desde entonces se han anunciado cursos, bajo esta denominación específica, en varias de las más importantes universidades americanas, y el interés académico en estos problemas aumenta rápidamente a medida que crecen los movimientos populares a favor de las indemnizaciones por los accidentes del trabajo, las pensiones para viudas, las pensiones de retiro, el seguro de vida administrado por el Estado, etc.

Afortunadamente, ya es una cosa del pasado el descuido de este ramo importantísimo de la legislación social por parte de los economistas americanos, el cual me llamó poderosamente la atención hace unos diez o doce años, cuando, como estudiante del curso de seminario del Profesor Seligman, me interesé por primera vez en la materia. Muchos profesores universitarios de economía política y de ciencias sociales se están mostrando activísimos en todos los movimientos que acabo de mencionar, y la lista, recientemente publicada, de las disertaciones doctorales que se están preparando en los diversos ramos de la Economía Política y de las Ciencias Sociales, presenta por primera vez muchos títulos dedicados a este campo tan fructífero.

Se espera que esta obra les será útil no tan sólo a los profesores y a los estudiantes de las universidades, como una introducción

conveniente a otros estudios más profundos, sino que también resultará interesante para el público en general, cuyas opiniones y deseos tienen que influir, en el último análisis, sobre toda la legislación futura.

Con respecto a uno de los problemas - el de las indemnizaciones por los accidentes del trabajo - una amplia labor educativa ha sido realizada por el gran número de comisiones de los diversos Estados del país, así como por el número aun mayor de los escritores que han popularizado los resultados de los trabajos de éstas. Pero, excepción hecha de este solo ramo del seguro social, los conocimientos populares respecto a la materia se hallan todavía a un nivel general muy bajo. Muy recientemente, ha surgido cierta demanda, en muchos Estados, de que se crean comisiones gubernamentales que investiguen todo el campo, y, en mi opinión, la demanda es muy justificable. Pero, hasta ahora, aun esta demanda se limita a las personas que se dedican a las ciencias sociales, o a las que saben lo suficiente del seguro social para hacerles desear saber todavía más. A juzgar por la historia del movimiento a favor de las indemnizaciones por los accidentes del trabajo, la creación de las comisiones debe ir precedida de cierta labor preparativa realizada por medio de publicaciones educativas y de propaganda.

Es cierto que, en estos últimos años, han salido a luz varias obras, así como informes de las investigaciones oficiales, respecto a esta materia. Debido al avance rapidísimo de las medidas a favor del seguro social, tanto en Europa como en los Estados Unidos, durante los últimos tres años, no tan sólo han llegado a ser anticuadas la mayoría de las obras, sino que también la mayoría de ellas han adoptado una de las dos formas siguientes: o la de una presentación de datos detallada y laboriosa (como el voluminoso Vigésimo Cuarto Informe del Comisario de Trabajo de los Estados Unidos, que abarca más de 3,000 páginas), o la de argumentos populares que intentan establecer los méritos de la causa, pero que no se cuidan de dar informes substanciales respecto a los métodos que se emplean ya o a los resultados que se han logrado. Me he propuesto seguir un curso medio, exponiendo dentro del espacio de un solo libro, - que no sea demasiado grande para el uso general, -

5

tanto los datos principales relativos al desarrollo de las diversas formas del seguro social hasta la fecha, como las teorías sociales en que éste se funda y los principales problemas que surgen del movimiento. Las muchas preguntas que me han dirigido los investigadores, las personas dedicadas a los estudios sociales, los hombres públicos y los escritores populares, me han convencido de que éste es el tipo de libro que se necesita más en estos momentos.

Además, quizás pueda aventurarme a pretender que mi esfuerzo presenta cierta originalidad en cuanto a la manera de que he tratado la materia. La manera tradicional de presentar esta materia, tanto en los estudios publicados por los particulares como en los informes de las investigaciones oficiales, y esto tanto en las obras americanas como en las europeas, consiste en hacerlo conforme a las divisiones geográficas. Se tratan separadamente las leyes y las instituciones de cada país. Mientras que esto facilita el manejo del material descriptivo y estadístico disponible, le recarga al lector de una gran masa de detalles de poco interés, y no logra resultar en una comparación crítica de las diversas instituciones y de los diversos métodos - la cual, desde el punto de vista del principiante, constituye el objeto más importante.

Los señores Frankel y Dawson, en su obra "El Seguro Obrero en Europa", han hecho ya un esfuerzo loable para apartarse de este método estereotipado que se ha seguido para estudiar los movimientos internacionales. Aunque todavía se dedica la mayor parte de la obra a exposiciones separadas de las condiciones existentes en los países individuales, los capítulos más interesantes son los que tratan de los problemas generales. En este estudio, se trata la materia enteramente por las partes en que se divide, en lugar de tratarla por países, y, debido a que se ha adoptado este método para tratarla, parece que un gran número de preguntas encuentran una respuesta espontánea.

Huelga decir que esta obra es principalmente un resumen, y que no presenta los resultados de una investigación original. El campo es tan enormemente vasto que hay centenares de problemas, la investigación de cada uno de los cuales requeriría una obra tan extensa como ésta.

Sin embargo, no es enteramente una compilación de material de segunda mano, es decir, de material recopilado por otras personas. Además de un interés continuo y profundo que he tomado en la materia durante más de diez años, me cupo la gran fortuna de haber tenido la oportunidad excepcional de dedicar todo mi tiempo durante tres años a la preparación del Informe del Comisario de Trabajo de los Estados Unidos, del cual se ha hecho mención antes, sobre los Sistemas Europeos del Seguro Obrero y de la Indemnización de los Accidentes del Trabajo. De los once capítulos de ese informe (que abarca once países), fueron preparados por mí los tres capítulos sobre Italia, Rusia y España, así como cerca de la mitad del capítulo sobre Francia; mientras que los capítulos sobre Bélgica y los tres países escandinavos fueron preparados bajo mi dirección y fueron revisados por mí. Aunque los tres capítulos restantes, que tratan de los países más importantes, es decir, Austria, Alemania y la Gran Bretaña, fueron preparados por mis colegas y buenos amigos, el Doctor H. J. Harris y el señor L. D. Clark - los problemas y el material de todo el informe fueron discutidos tan ampliamente por los tres colaboradores, que cada uno de ellos puede asegurar que los conoce de primera mano. Por lo consiguiente, me sentí con libertad para aprovechar libremente el material del voluminoso informe, sin que me fuera necesario citar repetidamente la fuente, y sin el temor de que se me acusara de cometer un plagio literario.

Esto también explica la parquedad de las remisiones que se hacen a las fuentes originales que se estudiaron y digirieron cuidadosamente en conexión con la preparación del informe más amplio.

Es posible que el investigador exigente ponga objeciones no tan sólo a esta falta de notas, sino también a la falta de una bibliografía. Había sido mi intención preparar una bibliografía apropiada, pero tuve que renunciar a ella por consideraciones tanto de tiempo como de espacio. La literatura que trata de la materia es enorme, especialmente en los idiomas extranjeros, y, debido a las adiciones rápidas que se están haciendo a la legislación existente en todos los países industriales, las cuales originan una gran cantidad de obras argumentistas, polemísticas y explicativas, sigue aumentando con una rapi-

dez vertiginosa. En estas circunstancias, una bibliografía esmerada y medianamente comprensiva requeriría todo un tomo. Por otra parte, es bastante fácil encontrar pequeñas bibliografías. En consecuencia, pareció preferible renunciar al esfuerzo de preparar una bibliografía, y, en lugar de ésta, se ha agregado a la obra una brevísima nota bibliográfica, en la cual se enumeran brevemente las fuentes más importantes a que hay que recurrir para los estudios más amplios, estando destinada a las personas que deseen seguir dedicándose a la materia. En efecto, creo que al tratar cualquiera materia extensa dentro de los límites de un solo tomo, quizás todo lo que se deba intentar hacer es una bibliografía de las bibliografías.

Y, para terminar, aunque admito que la obra es un breve resumen de las cosas tales como se encuentran en la actualidad, debo decir que no sentí ninguna obligación de abstenerme de exponer mis propias preferencias en vista de las premisas. Es fútil intentar ser absolutamente imparcial al tratar de las materias relacionadas con la política social. No se puede lograr la imparcialidad absoluta sin incurrir en la fuerte penalidad de ser incoloro e insulso. Respecto a muchos problemas relacionados con la materia del seguro social, me confieso culpable de abrigar opiniones muy definidas. No desaprovecharía la oportunidad de hacer esta pequeña labor de propaganda, la que considero no menos importante que el esfuerzo de suministrar informes exactos.

Les estoy profundamente agradecido a los señores Profesores Henry R. Seager y Samuel McCune Lindsay por haberme proporcionado la oportunidad de dar la serie de conferencias en la Escuela de Filantropía de Nueva York, puesto que, de no haber sido por este estímulo, dudo mucho de que hubiera tenido la energía suficiente para arrebatarme a una vida activa en Nueva York el tiempo necesario para la preparación de esta obra.

I. M. Rubinow.

Ciudad de Nueva York,

Agosto de 1913.

PARTE I.
INTRODUCCIÓN.

EL SEGURO SOCIAL

por

I. M. Rubinow.

Capítulo I.

El Concepto del Seguro Social.

El Seguro, dice la Enciclopedia Británica, "es una previsión hecha por un grupo de personas, cada una de las cuales, individualmente, está en peligro de sufrir alguna pérdida, cuya ocurrencia no se puede prever, con el objeto de que cuando alguna de ellas sufra tal pérdida, ésta quede repartida entre todo el grupo".

Por consiguiente, todo seguro es esencialmente una función social. ¿Por qué, entonces, se pone tanto énfasis en el "seguro social", y cuáles son las características necesarias para distinguirlo de las demás formas del seguro? Es bastante significativo el origen histórico del término, el cual se ha derivado en los tiempos relativamente recientes del término "seguro obrero", que es más antiguo. Hace hincapié en el hecho de que el seguro social consiste en la política de la sociedad organizada de proporcionarle esa protección a una parte de la población, de la cual alguna otra parte de ésta pueda necesitar menos, o, en el caso de necesitarla, puede adquirirla voluntariamente por medio del seguro privado. El hecho de que se consideraba originalmente que sólo los asalariados tenían derecho a la protección de esta política, y de que en los tiempos recientes, en varios países europeos, se ha extendido la esfera de esta política para que abarque a otras clases sociales, y de que así el "Arbeiterversicherung" (Seguro Obrero) ha llegado a ser el "Soziale Versicherung" (Seguro Social), es una cuestión de detalle y no de principios. Además, sigue siendo cierto que el "Soziale Versicherung" es primariamente, y aun decididamente, el "Arbeiterversicherung".

La gran mayoría de las naciones de habla inglesa todavía comprenden muy poco el término "seguro social". Por consiguiente, el primer paso que se hace necesario no consiste tanto en una definición técnica del término, como en una descripción, o más bien en una circunscripción

del mismo, y se puede establecer mejor la distinción entre el seguro social y el seguro comercial común indicando primero las características que les son comunes a ambos.

Todo seguro es una substitución de la previsión individual con la previsión cooperativa y social. Esta substitución del esfuerzo individual con el esfuerzo social se conoce técnicamente como la teoría de la distribución de las pérdidas y de la eliminación subsiguiente del riesgo. Aunque la organización de esta función de la distribución es altamente técnica en la práctica, su teoría es excepcionalmente lúcida y sencilla.

Quizás sea mejor ilustrar este principio de la distribución de la pérdida por medio de un ejemplo tomado de la práctica de alguna forma del seguro sobre la propiedad, como el seguro contra incendio. Supongamos que vivimos todos en casas de construcción uniforme, en una localidad uniforme, y que, por lo tanto, todas ellas están igualmente expuestas a las pérdidas ocasionadas por incendio. Por supuesto, ninguno de nosotros cree que su casa sea la siguiente que vaya a desaparecer entre las llamas y el humo. La experiencia ha demostrado que un número determinado de tales casas se perderá por incendio un año tras otro, variando este número de un año para otro, pero llegando, por ejemplo, a un promedio de unas diez casas de entre diez mil en cada año. Asignándole un valor de Dls.10,000 a cada casa, o sea de Dls.100,000,000 a las diez mil casas, conforme a nuestra suposición, la pérdida respecto a todas las casas llegará a un promedio de cerca de Dls.100,000 al año, o sea de Dls.10 por cada casa. Por lo consiguiente, le costará a cada uno de nosotros solamente Dls.10 para quedar asegurado contra la posibilidad de perder por incendio todo el valor de la casa (sin contar los gastos de administración del seguro), y la previsión común preferirá la pérdida segura de Dls.10 a una pérdida posible de Dls.10,000, aunque no haya más de una probabilidad en mil de que se sufra ésta. De hecho, todo aquél que es dueño de alguna propiedad está generalmente dispuesto a pagar mucho más que la parte proporcional exacta de la pérdida común que le corresponde, - porque al conseguir el seguro, paga no tan sólo esa parte, - la que en el lenguaje técnico del seguro se cono-

ce como la prima pura, - sino también lo suficiente para cubrir los gastos de administración del negocio de seguros, así como para dejarle una utilidad equitativa a la empresa de seguros.

Todas las formas existentes del seguro tienen que fundarse necesariamente en este principio elemental. Es una ventaja para el individuo substituir la posibilidad de una pérdida financiera muy grande con una pequeña pérdida de una cantidad de dinero determinada; hay también una ganancia evidente en la exención de toda ansiedad respecto a la posibilidad de la pérdida mayor que se adquiere mediante el precio de la prima. Sin embargo, se ha sostenido algunas veces que aunque existe la ganancia individual, el seguro no significa ninguna ganancia semejante desde el punto de vista social, porque no disminuye la cantidad de la pérdida total; y puesto que, en la práctica real, el costo del seguro asociado es mucho más alto que la pérdida real, que el seguro representa un desperdicio desde el punto de vista social; además, que el seguro, puesto que proporciona la sensación de seguridad tan deseada, realmente disminuye el grado de la vigilancia personal, y que es, en el último análisis, un factor que aumenta el total de las pérdidas ocasionadas por los incendios.

Admitiendo, para los efectos del argumento, estos dos factores, preguntemos: ¿constituye el resultado final de un sistema de seguros una pérdida o una ganancia para la sociedad? La pregunta queda contestada inmediatamente por el simple hecho de que sólo el propietario más descuidado y más impróvido se encuentra dispuesto a no asegurar sus bienes. Pero un examen más profundo de la teoría proporciona una corroboración inmediata de las ventajas del seguro. Si se estima en dólares y centavos, el seguro tiene que costar efectivamente más que el importe total de la pérdida. Pero ¿se puede medir tan fácilmente la felicidad o la miseria humana por medio de la simple suma de dólares y centavos? Desde un punto de vista comercial, la mayor ventaja del seguro consiste en que elimina la sensación de la inseguridad personal y así aumenta el valor de la riqueza individual. Así, el valor de una casa de Dls.10,000 sería mucho menos que Dls.10,000, si, por alguna razón u otra, las compañías de seguros se rehusaran a asegurarla.

Pero desde un amplio punto de vista social, las ventajas de un sistema de distribución de las pérdidas se deben estimar de una manera completamente distinta. Por una parte, la destrucción repentina de los bienes no asegurados tiene que ocasionarles a los dueños grandes sufrimientos y quebrantos. Por la otra parte, el pago de una pequeña prima de seguros puede ocasionar, a lo más, una molestia muy ligera, el efecto de la cual es apenas perceptible en cada caso individual; y esta molestia, aunque se multiplique por diez mil, todavía pesa mucho menos en la balanza de la felicidad humana que diez casos de miseria efectiva. Es en esta consideración que estriba la verdadera distinción entre la base puramente financiera y la base social de la teoría de la distribución de las pérdidas.

Lo que es cierto respecto al seguro contra incendio es igualmente cierto respecto a las otras formas del seguro sobre los bienes que le son tan conocidas al mundo moderno. Y es igualmente evidente que los peligros a que está expuesta la persona también pueden implicar la posibilidad de una pérdida financiera, y que es posible precaverse contra estos peligros por medio de sistemas de seguros de un carácter apropiado, de los cuales el seguro sobre la vida es el ejemplo más popular. La miseria que pudiera resultar de la muerte o de la incapacidad de la persona que sostiene a la familia se puede impedir mediante el pago de la prima correspondiente, y, al menos en los Estados Unidos, la gran mayoría de las familias de la clase media paga esta prima de muy buena voluntad.

En consecuencia, las ventajas sociales de la distribución de las pérdidas son igualmente aplicables a todas las formas del seguro, tanto al seguro comercial como al social; y habiendo conocido la base común en que se fundan éste y aquél, nos encontramos mejor preparados para estudiar las diferencias esenciales que existen entre ellos, para definir, al menos de una manera general, la esfera debida del seguro social, y para justificar el estudio de éste, no por cierto como un ramo del negocio de seguros, sino como una parte esencial de la política social. Para las clases propietarias el pago de una pequeña prima de seguros significa, a lo peor, solamente una ligera molestia, o quizás ni siquiera

ra se note. Es posible que se les haya ocurrido a muchos de mis lectores, especialmente a aquéllos que tengan algún conocimiento personal de la vida del enorme ejército que forman los asalariados y las personas que se encuentran en condiciones económicas parecidas, - que para éstos el pago de una prima de seguros, no importa cuán pequeña sea, no implica una ligera molestia, sino un problema financiero muy serio. Es evidente que existe una diferencia completa entre el caso en que se asegura la propiedad, en el cual una determinada pérdida muy insignificante garantiza la posesión de una propiedad muy importante, y el caso del seguro sobre la continuidad de la capacidad para ganar un salario, la cual puede ser el único caudal del individuo. Se admitirá desde luego que, en la mayoría de los casos, nuestro standard de salarios no le deja al asalariado un excedente continuo. En efecto, las investigaciones de los ingresos y gastos de los asalariados de todos los países han comprobado, de la manera más indiscutible, que un excedente anual es un fenómeno muy excepcional en la vida de la clase obrera; a lo mejor, los ingresos son solamente suficientes para cubrir los gastos corrientes. En tales condiciones, todo gasto constituye un asunto de grave importancia económica para la familia del asalariado, puesto que sólo se puede lograr la satisfacción de una nueva necesidad mediante el sacrificio de alguna otra, la cual puede ser igualmente importante y apremiante.

Por consiguiente, tratándose de la psicología del asalariado, el seguro de cualquiera especie no es nunca una cuestión de optar entre un peligro y una ligera molestia, es decir, no es un caso en el cual los argumentos a favor del seguro son tan aplastantes que se pueda confiar en que basten de por sí para producir los resultados necesarios. Es más bien una cuestión de optar entre una privación posible en el futuro y una fuerte pérdida segura en el presente, originada por el pago de la prima. Mientras que esto presenta una dificultad seria por una parte, otra dificultad, que es todavía más seria, consiste en la gran variedad de los riesgos económicos a que están expuestos los asalariados modernos, por lo cual se multiplica el número de las primas de seguro que tendrían que pagar para obtener el pleno beneficio de las ven

14

tajas de la distribución de las pérdidas. Se asienta frecuentemente como una verdad incontestable que la medida de la seguridad con que cuenta la vida humana constituye la medida del progreso de la civilización. Esto quizás sea cierto en determinado sentido físico. Las epidemias son menos frecuentes. Las fieras han sido exterminadas, y los salteadores ya no infestan nuestros caminos reales. Pero, desde el punto de vista económico, en cuanto se refiere a nuestra población obrera, no ha habido un aumento semejante de la seguridad de poder obtener los medios necesarios para la subsistencia.

La sociedad moderna está basada en un sistema de trabajo libre. Bajo este sistema, la capacidad para el trabajo que tiene el asalariado constituye su único medio de subsistencia, y, aun así, sólo en el caso de que aquélla encuentre un mercado inmediato. Es cierto que muchos asalariados poseen algunos bienes, pero tienen muy poco o ningún capital, tomando éste en el sentido de los bienes que producen rentas. La cantidad que se haya ahorrado en la forma de bienes, si es fácilmente convertible en unidades de un valor universal - es decir, en dinero (lo cual es más bien una excepción que la regla general), puede influir favorablemente sobre el período de espera que medie entre la suspensión de los ingresos y la miseria efectiva; pero, en la gran mayoría de los casos, la suspensión de los ingresos del asalariado pronto conduce a una grave miseria económica.

Esto nos lleva a la cuestión - ¿cuáles son las causas comunes de la suspensión de los ingresos de la familia de un asalariado? Una discusión completa de estas causas de la miseria en una comunidad de asalariados quizás nos lleve más allá de los límites debidos de la materia de este estudio. Sin embargo, en este punto se hace completamente necesaria una breve exposición de la situación, para que se pueda presentar lógicamente el argumento a favor del seguro social. Se han hecho muchas clasificaciones de las causas de la miseria; en el fondo, todas estas clasificaciones están de acuerdo, aunque a menudo difieren en su forma, así como quizás respecto a los puntos en que hacen hincapié. La miseria, en su definición más estrecha, significando la falta de las cosas más indispensables para la vida, puede ser debida ya sea a la re-

nuencia o a la incapacidad para efectuar un trabajo remunerativo. Por ahora, podemos hacer caso omiso del problema de la renuencia para efectuar algún trabajo, es decir, del problema que presentan el holgazán y el vagabundo. Si éste es primariamente un problema psicológico, o ético o sociológico, o si se debe combatir recurriendo a las influencias educativas, o a las reformas sociales que puedan modificar el carácter por medio de las influencias exteriores, es una cuestión que se puede contestar de muchas maneras distintas. Pero, en todo caso, se necesitaría un estado de ánimo excepcionalmente optimista para creer que este fenómeno psicológico es la causa esencial de la miseria y de la indigencia económica.

En la gran mayoría de los casos, la causa de la falta de ingresos consiste en la incapacidad para efectuar algún trabajo remunerativo. A su vez, este factor se puede sujetar a un análisis. Es generalmente el resultado de una de las tres condiciones siguientes:

1. La falta de un asalariado en la familia.
2. La incapacidad física para el trabajo, ya sea debida a enfermedad, a alguna lesión producida por un accidente, a la invalidez crónica, o a la decadencia física que sobreviene en la vejez; o,
3. Por último, la imposibilidad de encontrar trabajo a causa de la falta de ajuste entre la demanda y la oferta en el mercado del trabajo.

La enfermedad, los accidentes, la invalidez, la vejez, ya sea normal o prematura, la muerte prematura y, por último, la falta de trabajo, éstos son los riesgos económicos que tienen que arrostrar todos y cada uno de los obreros. Sus consecuencias económicas son mucho más graves para éstos que para las clases medias que obtienen sus ingresos de la propiedad, de los negocios y del ejercicio de las profesiones, y en cuyo caso la continuidad de los ingresos no depende tan estrechamente de la continuidad del esfuerzo.

En el caso del obrero, los diversos riesgos son no tan sólo más numerosos y más graves, sino que son también más frecuentes. Por consiguiente, queda evidente que las primas que es necesario pagar para pre-

16

caverse contra tales pérdidas posibles, conforme a la teoría ya conocida de la distribución de las pérdidas, tienen que ser mucho más altas, mientras que la fuente de la que se tiene que tomar el dinero para pagar estas primas es mucho más limitada. En consecuencia, ateniéndose a la base estricta de los principios actuarios (o sea del negocio de seguros), la prima que es necesaria para precaverse contra todas estas emergencias es tan alta que la clase obrera, como conjunto, o no puede o no quiere pagarla. Se llega a un punto en el cual la certidumbre respecto al costo económico del seguro prepondera sobre el temor del peligro de una pérdida posible, y no se efectúa el seguro.

Pero puede surgir la pregunta: ¿por qué ha de ser necesariamente el seguro? Suponer que el seguro es el único método apropiado para hacer frente a estas emergencias posibles, cuando se está discutiendo el problema con respecto a los Estados Unidos, sería aceptar como sentado todo lo que está bajo discusión. Se arguye frecuentemente que, puesto que todas estas emergencias son completamente comunes y frecuentes, cada familia individual debe dar los pasos necesarios para prevenirse para ellas por medio del ahorro.

Ninguna persona que se dedica al estudio de la economía política negaría el valor, tanto educativo como para la formación del carácter, que tiene el ahorro, el cual significa la eliminación del despilfarro y el respeto al valor debido de la propiedad, que significa, en el último análisis, el respeto a los resultados del esfuerzo humano. Pero, en el caso de la clase asalariada, la aseveración de que el ahorro individual puede resolver el problema de la miseria, presupone necesariamente la existencia de un excedente en el presupuesto de la familia del asalariado común. Hubo una época en que se podía hacer llanamente esa aseveración, en vista de la falta de un material científico preciso que la pudiera contradecir. Afortunadamente, ya ha pasado esa época. Una serie de investigaciones hábiles y laboriosas de los standards de vida, tanto efectivos como normales, ha demostrado conclusivamente que, aun en los Estados Unidos, una proporción muy grande de los asalariados tienen ingresos que son insuficientes para mantener un standard normal, y que es indudable que no cuentan con ningún ex

cedente. En tales condiciones, el ahorro, practicado con el objeto de prevenirse para todas las emergencias futuras, tiene que significar necesariamente una reducción muy considerable de un standard ya subnormal. En cuanto a que hay un despilfarro importante en los desembolsos del asalariado, ya sea debido a la ignorancia o a la prodigalidad, lo que es evidentemente necesario hacer es dirigir la corriente de los desembolsos hacia cauces más provechosos. Como ha dicho sucintamente el señor J. A. Hobson, contestando a la aseveración de que los asalariados podrían ahorrar si gastaran menos en la bebida o en otras cosas inútiles o perjudiciales, "si se hicieran tales mejoras en los desembolsos, hay otros elementos en un standard progresivo de la comodidad que tienen un derecho preferente, los cuales absorberían fácilmente los ahorros" (1). Pero subsiste el hecho de que el ahorro excesivo puede hacer un daño positivo, reduciendo el standard de la vida no tan sólo a un nivel más bajo que el standard social deseable, sino aun a un nivel más bajo que el standard fisiológico. En tales condiciones, el ahorro puede llegar a ser un vicio positivo.

En consecuencia, este es el problema social en que se funda la necesidad del seguro por parte de los millones de los asalariados. Su situación económica es precaria; son muchos los peligros económicos que los amenazan; y en cada caso el grado del riesgo es muy alto. La previsión individual es insuficiente; la previsión social, por medio de la distribución de las pérdidas es necesaria, pero es costosa, frecuentemente demasiado costosa.

Si nos hemos hecho cargo de la substancia de estos principios, nos hallamos preparados para establecer la línea de demarcación entre el seguro comercial y el social, y comprendemos tanto el objeto como las funciones principales del seguro social. Las dos formas del seguro son instituciones sociales. Pero existe también una enorme diferencia entre las dos, que se explica fácilmente por la diferencia entre la situación económica, y, por consiguiente, también entre la actitud psicológica hacia el seguro de los dos grupos sociales interesados en él.

(1) The Sociological Review, Tomo I, 1908, página 296.

Existe la clase relativamente pequeña que forman los grandes y los pequeños propietarios, quienes no tan sólo pueden apreciar todas las ventajas económicas del seguro, sino que también pueden pagar el costo necesario. El costo completo del seguro, el cual comprende la parte correspondiente de la pérdida distribuída (o sea lo que se llama la prima pura), los gastos de administración y los que se requieren para buscar nuevos clientes, así como la utilidad del asegurador (o sea lo que se llama el recargo) - el costo de todos estos elementos constituye una prima, la cual no significa una carga excesiva. No se sigue de esto que la sociedad no tenga ningún interés en reglamentar esta forma del seguro, pero la importancia de esta reglamentación no es decisiva y no nos interesa aquí.

Pero existe la clase mucho más numerosa que forman los asalariados, así como las personas que se encuentran en una situación económica semejante, cuya necesidad del seguro es mucho mayor, porque los riesgos son muchos y graves, quienes, sin embargo, no pueden cubrir el costo real del seguro realizado sobre una base comercial. Proveerlos del seguro necesario, o de alguna forma de protección equivalente, ha venido a ser de la incumbencia del Estado progresista moderno, y esto constituye propiamente el campo del seguro social. La sociedad o el Estado puede prestar su ayuda de muchas maneras distintas, o quizás, en términos más precisos, hasta diversos grados, y todos ellos se pueden considerar como esfuerzos para reducir la cantidad de la prima o el costo del seguro, y para extender la aplicación de éste. Así, el Estado puede comenzar por proveer sencillamente una organización de seguros digna de confianza, totalmente ajena a la persecución del lucro. Esto de por sí reduce la prima, puesto que las utilidades son uno de los elementos necesarios de la prima del seguro comercial. Puede dar el paso siguiente asumiendo ya sea una parte o la totalidad de los gastos de administración de las instituciones de seguros, y así puede reducir todavía más el costo, puesto que dichos gastos constituyen un factor muy importante en el "recargo" o aumento de la prima. Puede dar todavía otro paso dándole subsidios directos al seguro, asumiendo de esta manera una parte del costo real; o puede hacer que una parte de dicho costo recaiga en otros ele-

mentos de la sociedad, como en la clase que forman los patronos; o puede ir todavía más lejos asumiendo o transfiriendo todo el costo de la prima, otorgando virtualmente, de esta manera, un seguro sin que medie el pago de ninguna prima por parte del asegurado, como sucede en el caso del seguro contra accidentes en la mayoría de los países, y también en el de las pensiones de vejez en algunos. Y, finalmente, puede vencer la renuencia de la clase obrera para pagar aun una pequeña prima ayudada con los subsidios, haciendo que el seguro sea obligatorio. El Estado moderno puede hacer todo esto, y lo hace efectivamente, para impulsar el seguro social, con el objeto de proporcionarles protección a aquéllos que la necesitan, pero no están en condiciones de adquirirla en el mercado libre.

Por supuesto, cada uno de los pasos que se han enumerado es un paso que se aparta de los verdaderos principios científicos del seguro comercial, el cual se basa en la distribución de la pérdida entre todos los que están expuestos a la posibilidad de sufrirla. Y, naturalmente, desde el punto de vista de la ciencia actuarial, todos estos pasos están sujetos a una crítica severa. Pero casi se podría definir el seguro social como una forma del seguro que no puede observar las leyes exigentes de la ciencia del seguro. Por otra parte, se le puede tachar, y así se le ha tachado, de ser un sistema completamente paternal, y hay que admitir desde luego esta acusación. Hay que admitirla, porque el seguro social, cuando se halla debidamente desarrollado, no es otra cosa sino un esfuerzo bien definido por parte del Estado organizado para acudir en ayuda del asalariado y proporcionarle algo que, como individuo, está absolutamente incapaz de conseguir por sí mismo. Todo aquél que conozca de alguna manera la actitud del pensamiento económico y social que ha prevalecido en los Estados Unidos en todos los tiempos, excepto en los muy recientes, hacia una intervención tan activa por parte del Estado a favor de la clase asalariada, comprenderá fácilmente la diversidad tan vasta de las objeciones y de las críticas que esta intervención tiene que originar. Después de haber hecho un estudio detallado de los diversos ramos del seguro social, el lector estará mucho mejor preparado para contestar a

estas críticas o para admitirlas, así como para formar sus propias conclusiones respecto a las ventajas y desventajas del seguro social, y, en consecuencia, por ahora debe huir de la tentación de debatir sobre ellas.

En esta breve exposición de los fines generales del movimiento a favor de lo que se conoce como el "seguro social", se hizo preferentemente hincapié en las necesidades de la clase obrera. Es indudable que la clase obrera es la que ha sentido más los nuevos peligros económicos del sistema social que se basa en la compra del trabajo, la inseguridad de los medios de subsistencia y la presión del costo de la vida sobre los ingresos. Pero la miseria no se limita exclusivamente a esta clase. La parte inferior de la clase media ha sentido las mismas condiciones muy agudamente, tanto porque hay una afluencia constante de esta clase a la clase asalariada, como porque sus propios medios de subsistencia son a menudo inseguros. Así es que el grupo muy grande que forman los empleados asalariados, el cual sigue aumentando rápidamente, y aun los grupos que forman los pequeños artesanos independientes, los pequeños propietarios y una proporción muy grande de los agricultores, y hasta los pequeños patronos, distan mucho de estar exentos de los peligros de la suspensión de sus ingresos y de la miseria subsiguiente - o hasta de la indigencia completa. Por lo mismo, el seguro social ha ido abarcando gradualmente a muchos de estos grupos económicos. Y, en este sentido, el término "seguro social" es mucho más amplio que el término "seguro obrero", el cual es mucho más modesto y menos comprensivo.

Por otra parte, en algunos respectos, el seguro obrero es aun más amplio que el seguro social. Es porque hay muchas formas del seguro obrero que no son el resultado de la actividad del Estado, ni tampoco de una política social definida, sino son comerciales o privadas, y aun que es indudable que estas formas son más primitivas y menos eficaces, su estudio es muy importante, tanto para los objetos de la comparación, como para que se pueda comprender el desarrollo de la política social respecto al seguro. Por consiguiente, en los siguientes capítulos se tratará la materia en toda su amplitud, de manera que queden incluidas

las definiciones más comprensivas tanto del seguro social como del seguro obrero. Esto será especialmente necesario al tratar de las condiciones en los Estados Unidos, en donde existen muchos comienzos significativos del seguro obrero, aunque, hasta ahora, el seguro social, como un resultado de una política social definida, apenas se conoce allí.

Copias.

El Seguro Social
por
J. M. Rubinow.
(Continúa).

EL SEGURO SOCIAL
con relación especial a las condiciones en
los Estados Unidos de América

por

I. M. Rubinow.

(Continúa.)

EL SEGURO SOCIAL

por

I. M. Rubinow.

Capítulo II.

El Desarrollo del Seguro Social en Europa.

Es muy común, especialmente entre los escritores populares que tratan de la materia, atribuirle a la brillante mentalidad de Bismarck, el Canciller de Hierro del Imperio Alemán, el origen de toda la magnífica estructura del seguro social; y, citando los hechos sin analizarlos, se pueden aducir algunos argumentos en apoyo de esta opinión. Pero aun un estudio superficial de los primeros esfuerzos que se hicieron a favor del seguro obrero y del seguro social en Alemania y en Francia, así como en otros países, comprueba los pocos conocimientos de la historia que esta opinión revela. No hay duda de que el concepto moderno del seguro social - como un sistema que implica la obligación, los subsidios del Estado, así como la vigilancia y el control estrictos por parte de éste - ha alcanzado su más alto desarrollo en la Alemania moderna, de manera que cualquier sistema que reuna, en un grado relativamente alto, todos estos tres elementos, se puede describir como el sistema alemán. Pero aun antes de que se presentaran los proyectos de ley alemanes de 1881 y de que se aprobaran las leyes de 1883 y 1884, fueron aprobadas muchas leyes, no tan sólo en muchos Estados alemanes, sino también en muchos otros Estados europeos, las cuales reunían todos o algunos de los tres principios fundamentales del presente sistema alemán. Nunca ha habido un solo cerebro humano suficientemente grande para crear por sí mismo una institución social de una importancia tan transcendental. Desde ya hace mucho tiempo, la ciencia moderna de la historia ha dejado de buscar la explicación del desarrollo de cualquiera institución social en los secretos de las actividades del cerebro de cualquier solo individuo. Se puede admitir que Bismarck fue el que contribuyó a la historia del Seguro Social con el primer ejemplo de la aplicación en una gran escala nacional del Seguro Obligatorio administrado por el Estado. Pero no fue él

quien "inventó" el principio del seguro obrero, ni el del seguro administrado por el Estado, ni el del seguro obligatorio. En la década que precedió a la introducción del sistema del seguro obligatorio, existía en Alemania una multitud de organizaciones, en parte muy antiguas, y en parte nuevas; algunas obligatorias, otras voluntarias; algunas locales, otras nacionales; algunas mutuas, y otras basadas sobre otros planes; algunas de ellas tenían conexión con determinadas empresas, como determinadas minas, vías férreas, etc., algunas tenían conexión con las trade-unions; y muchas de ellas tenían conexión con los gremios. En otras palabras, ya existían todos los elementos con los cuales, mediante el poder unificador de un gran Estado, se podía construir fácilmente el sistema del seguro obligatorio administrado por el Estado.

Se necesitaría una investigación científica muy laboriosa para determinar el origen de la idea del seguro obrero o social, puesto que sus principios se remontan hasta la antigüedad venerable del siglo XII. Es evidente que aquí apenas puede tocarse esta fase histórica de la materia, aunque es tan importante desde un punto de vista académico.

Pero se puede indicar que estos orígenes se encuentran casi simultáneamente con el origen de la clase asalariada, o aun antes de éste, en la unión de los artesanos medievales; que se encuentran en los esfuerzos para proporcionarse auxilios mutuos, los cuales, después de todo, son únicamente una expresión ética del gran principio del seguro que consiste en la distribución de las pérdidas. De estos primeros esfuerzos surgió el gran número de sociedades bien organizadas de auxilios mutuos para los casos de enfermedad, que Bismarck encontró ya listas para incluir las en su plan de seguros administrados por el Estado, puesto que los trabajadores sintieron el peligro de las enfermedades mucho antes de que el desarrollo técnico de la industria hiciera que los accidentes industriales constituyeran un peligro serio.

En las industrias que eran inherentemente peligrosas, como la minería y la navegación, el impartir auxilios en los casos de accidentes pronto llegó a ser una de las funciones de estas sociedades de auxilios mutuos, y se aprobaron, tanto en Alemania como en otros países, muchas leyes que tendían a transferir una parte de esta carga al patrono o a la

industria. Además, en las industrias en las cuales el carácter agotador del trabajo hacía que la vejez prematura (o la invalidez) constituyera una característica común de las mismas, se establecían frecuentemente auxilios mutuos para la vejez - como, por ejemplo, en muchas de las hermandades o cajas de auxilios de los mineros. Y, por otra parte, por el año 1870, varios de los Estados alemanes le dieron mayor desarrollo a su sistema de socorros para los pobres, creando así sistemas primitivos del seguro obligatorio contra la enfermedad.

En resumen, la clase obrera manifestaba de muchas maneras su comprensión de la necesidad de los auxilios debidamente organizados, así como que estaba dispuesta a contribuir a éstos, mientras que el Estado daba los primeros pasos hacia su participación en dichos auxilios. En gran parte, también prevalecían las mismas condiciones en otros países industriales de Europa.

Para conocer las razones por las cuales Alemania fue la primera en iniciar el seguro social como un amplio programa nacional, hay que estudiar toda la historia de Alemania durante el siglo XIX. Como lo ha indicado John Graham Brooks en su profundo estudio del sistema alemán, pueden darse por lo menos tres razones distintas para explicar el rápido desarrollo que ocurrió en Alemania, las cuales estuvieron estrechamente relacionadas. La primera consistió en que, durante la segunda mitad del siglo XIX, Alemania fue el país del continente europeo que tuvo el mayor desarrollo industrial; la segunda consistió en el concepto alemán del Estado, tal como lo desarrollaron los filósofos alemanes como Fichte, quien escribió hace un siglo, y los economistas alemanes como Wagner y Schaeffle, quienes nunca cayeron bajo la influencia de la política de laissez-faire (dejar hacer, dejar pasar) de los economistas ingleses de la escuela clásica; y la última, pero no por eso la menos importante, consistió en el desarrollo rápido del movimiento obrero bajo las banderas socialistas de diversos matices. Ya desde 1867, el Doctor Schaeffle, el socialista de Estado, elaboró un proyecto del seguro social. Lassalle abogaba abiertamente a favor de que el Estado acudiera en ayuda de la clase obrera. El gran Karl Marx no tenía ninguna paciencia con la actitud negativa hacia el Estado de los socialistas y anarquistas franceses.

La historia directa del seguro social, tal como se entiende ahora, comienza por el año de 1878, cuando se dieron los pasos preliminares para preparar el terreno para la presentación de los proyectos de ley en el Reichstag. Quedó decidido resolver, en primer lugar, los dos problemas que presentaban las enfermedades y los accidentes, y de estos dos problemas, se consideró que el de los accidentes era el más apremiante, puesto que las instituciones voluntarias privadas se encargaban ya, en gran parte, de suministrar auxilios para los casos de enfermedad. En enero de 1881, se presentó el primer proyecto de ley relativo a los accidentes, pero no se aprobó.

El famoso mensaje que el Emperador le dirigió al Reichstag, al volver a reunirse éste el 17 de noviembre de 1881, anunció que se presentarían proyectos de ley relativos a los accidentes y al seguro contra la enfermedad, pero que también se considerarían más adelante otros problemas, como la vejez y la invalidez. Fue debido a consideraciones de importancia secundaria que el proyecto de ley relativo al seguro contra la enfermedad fuera aprobado primero, en 1883, y que no se aprobara el proyecto de ley relativo a los accidentes sino hasta al año siguiente. Ha bía entrado a la existencia la era del verdadero seguro social administrado por el Estado.

Una cronología de las leyes relativas al seguro social de toda Europa demostraría cuán rápidamente se extendió el principio, ya fuera en algunas de sus partes o en su totalidad, a los demás países. Pero lo que no podría revelar una simple cronología es la oposición que se suscitó en otros países contra el pensamiento alemán. En el primer congreso internacional convocado para considerar el problema de los accidentes industriales, el cual se celebró en París en 1889, es decir, cinco o seis años después de que se estableció el sistema alemán, predominaba en el ambiente la oposición a la idea alemana. No obstante, este congreso, que pronto adquirió una organización permanente y que, desde entonces, se ha estado reuniendo cada dos o tres años, al fin llegó a ser uno de los factores que prestaron el mayor apoyo no tan sólo al seguro contra los accidentes, sino también a todas las demás formas del seguro social; y un estudio de las actas voluminosas de los nueve o diez congresos que

se han celebrado presenta una vista casi cinematográfica del cambio gradual de la mente colectiva de Europa respecto a la materia, hasta que ahora, prácticamente desde el Congreso de Roma de 1908, existe un consenso de opinión casi unánime, no tan sólo a favor del desarrollo más amplio de todas estas formas, sino también a favor de que éste se efectúe conforme al tipo alemán del seguro obligatorio bajo el control del Estado.

Se han hecho muchos esfuerzos distintos para hacer una clasificación lógica de los diversos ramos del seguro social. Una de las más recientes, y quizás la más comprensiva, es la que ha hecho el Profesor Alfredo Manes (1), la cual se basa más bien en el carácter económico de la emergencia a que se refiere la previsión, que en la causa física o fisiológica de la incapacidad.

El seguro social - y éste, en el sentido más amplio de la palabra, incluye aun el seguro voluntario - tiene que servir de previsión para las siguientes emergencias:

1. Cuando surge la incapacidad temporal para el trabajo, y, en consecuencia, también la incapacidad para ganar un salario, ya sea que ésta sea producida por causas relacionadas con el individuo (causas subjetivas) o por causas materiales, a saber:

- (a) Por enfermedad (seguro contra la enfermedad).
- (b) Por accidente (seguro contra los accidentes).
- (c) Por el parto y sus consecuencias (seguro para la maternidad).
- (d) Por la poca demanda de trabajadores, originada por la de presión comercial (seguro contra el paro).

2. Cuando surge la incapacidad permanente para trabajar y ganar un salario, cuyas causas pueden consistir -

- (a) En las secuelas de las enfermedades o de los accidentes (seguro contra la invalidez).
- (b) En la edad avanzada (seguro de vejez).

Esta incapacidad permanente para ganar un salario puede ser ya sea parcial o total.

(1) "Los Límites entre el Seguro Privado y el Seguro Social", The Market World and Chronicle, mayo 25 de 1912. (Traducido de Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft.)

3. Cuando ocurre la destrucción total de la personalidad - es decir, cuando llega la muerte, hasta donde ésta origine una pérdida económica:

- (a) Como resultado de los gastos del sepelio (seguro funerario).
- (b) Para la viuda (seguro para viudas).
- (c) Para los hijos supervivientes (seguro para huérfanos).

Aunque esta clasificación es tan comprensiva, ilustra perfectamente la dificultad que implican todas las clasificaciones. No tan sólo se omiten formas importantes de las pérdidas económicas asegurables (como, por ejemplo, la pérdida que sufren, en el caso de muerte, las personas dependientes que no sean ni la viuda ni los hijos, es decir, los padres o los hermanos), sino que también se encuentran separados aquí los ramos del seguro que están estrechamente relacionados en la vida real. Debido a muchas razones históricas, la base en que se ha fundado la organización del seguro ha consistido más bien en la causa que en la condición, aunque, en la práctica, no se ha desarrollado esta base de una manera muy consecuente. Así, la subdivisión esencial del seguro social se ha hecho principalmente en los siguientes ramos: El seguro contra -

- 1. Los accidentes industriales.
 - 2. La enfermedad.
 - 3. La vejez (
 - 4. La invalidez (
 - 5. El seguro para las viudas y los huérfanos.
 - 6. El seguro contra el paro.
- y :-- que se combinan en un solo seguro.

En esta clasificación más breve, no se mencionan varias de las formas más nuevas del seguro, puesto que generalmente (aunque no siempre) se encuentran combinadas con uno de los ramos ya establecidos. Así, los accidentes que no sean industriales, que el obrero puede sufrir en el mismo grado que las demás clases de la sociedad, le corresponden generalmente a la organización del seguro contra la enfermedad, aunque existe actualmente por lo menos un ejemplo de una previsión especial para esta emergencia, a saber, en la ley suiza de 1911. Las enfermedades profesionales, las cuales tienen una relación igualmente estrecha con los problemas de los accidentes y de las enfermedades, quedan comprendidas

entre las enfermedades en la mayoría de los países, pero en algunos, entre los accidentes, aunque, en la actualidad, hay una tendencia muy marcada a ponerlas en una relación más estrecha con el seguro contra los accidentes. La invalidez y la muerte, cuando son originadas por los accidentes industriales, se atienden de una manera distinta que cuando resultan de las enfermedades comunes. Para los objetos de la mayor comodidad administrativa, el seguro para la maternidad es tratado generalmente como una parte del problema de las enfermedades, aunque un país - a saber, Italia - presenta una excepción interesante. En todos los sistemas del seguro social, el seguro funerario siempre queda incluido ya sea en el seguro contra los accidentes o en el seguro contra la enfermedad, según las causas que produjeran la muerte.

Las razones de estas combinaciones y variaciones se discutirán en los capítulos respectivos. Pero el análisis anterior dará, desde el principio, la idea general necesaria del carácter comprensivo del movimiento a favor del seguro social.

Los resultados más importantes se lograron en la esfera de la previsión contra los accidentes. Los principios del seguro contra los accidentes industriales son algo distintos de los de los otros ramos del seguro social. Salvo muy pocas excepciones de escasa importancia, todos los países convienen en que todo el costo de las indemnizaciones por los accidentes industriales debe recaer en el patrono. Por consiguiente, la responsabilidad económica respecto a las pérdidas originadas por los accidentes industriales se transfiere de los asalariados a los patronos, y esta transferencia - conocida como el principio de indemnización - es la característica esencial del seguro contra los accidentes. En consecuencia, en cuanto se refiere a los obreros, el método que se adopte para la organización de este seguro queda reducido a un punto de importancia secundaria. Es un problema que le atañe principalmente al patrono. El seguro obligatorio contra los accidentes implica la obligación por parte del patrono, y no por parte del obrero. Por lo tanto, en un gran número de países, se adoptaron las llamadas leyes de indemnización por los accidentes, en lugar de leyes del seguro contra accidentes. Pero, siguiendo el ejemplo alemán, y adoptando una de las dos formas, la mayo-

ría de los países industriales han aprobado, en el curso de los últimos treinta años, leyes relativas a la indemnización de los asalariados que sufran accidentes en el curso de su ocupación, hasta que, a principios de 1910, los Estados Unidos seguían siendo el único país de importancia industrial que carecía de una legislación semejante. El siguiente es el orden en que los diversos países han aprobado estas leyes:

Primera Década (1880 a 1890): Alemania, 1884; Austria, 1887.

Segunda Década (1891 a 1900): Hungría, 1891; Noruega, 1894; Finlandia, 1895; la Gran Bretaña, 1897; Dinamarca, 1898; Italia, 1898; Francia, 1898; España, 1900; Nueva Zelandia, 1900; Australia Meridional, 1900.

Tercera Década (1901 a 1910): los Países Bajos, 1901; Grecia, 1901; Suecia, 1901; Australia Occidental, 1902; Luxemburgo, 1902; Colombia Británica, 1902; Rusia, 1903; Bélgica, 1903; Cabo de Buena Esperanza, 1905; Queensland, 1905; Nuevo León (México), 1906; Transvaal, 1907; Alberta, 1908; Bulgaria, 1908; Terranova, 1908; los Estados Unidos (solamente para los empleados federales), 1908; Quebec, 1909; Servia, 1910; Nueva Escocia, 1910; Manitoba, 1910.

Cuarta Década (1911 a -): Suiza, 1911; Perú, 1911; Rumania, 1912; alrededor de veinticinco Estados de la Unión Americana, 1911 a 1913.

En muchos de estos países, quizás aun en todos ellos, la experiencia alemana tuvo una influencia especialmente fuerte, puesto que Alemania era el único país que ya tenía un sistema que funcionaba perfectamente cuando se comenzaron a aprobar las primeras leyes de este carácter. Y en los años posteriores, mientras que un país tras otro iba aprobando leyes semejantes, Alemania no tan sólo seguía siendo el país que tenía la mayor experiencia por haber sido la iniciadora del movimiento, sino que también, debido a la dedicación que es la característica de los alemanes, pronto fue la que estuvo mejor equipada con el material estadístico que era necesario para una discusión científica del problema. El efecto del ejemplo alemán se nota también en el orden en que los demás países lo fueron siguiendo.

Sin embargo, si se hace el resumen solamente de esa manera, puede crearse una impresión completamente errónea, como si no hubiera sido otra

cosa que la influencia alemana la que creó el movimiento mundial. Una investigación cuidadosa de la historia de estas leyes les hace más justicia a los demás países. En Francia, por ejemplo, hubo una agitación continua respecto a la materia desde 1880, y ya en 1888 una ley de indemnizaciones por los accidentes del trabajo fue aprobada por una de las cámaras del Congreso, pero se necesitaron otros diez años antes de que la ley fuera puesta en vigor. De igual manera, en Italia, en donde la ley fue aprobada en el mismo año que en Francia, la precedieron veinte años de una agitación casi continua, habiéndose presentado los primeros proyectos de ley en la Cámara de Diputados en 1879. En Suecia, en donde la ley no se aprobó sino hasta en 1901, un proyecto de ley de indemnizaciones por los accidentes del trabajo fue presentado ya en 1884. En Noruega, en donde el seguro obligatorio contra los accidentes se puso en vigor en 1894, se le impuso al patrono, en 1881, la obligación de suministrar determinados auxilios en los casos de los accidentes. En Bélgica, un país altamente industrializado, la cual, debido a un ambiente político decididamente reaccionario, fue muy tardía en unirse al movimiento internacional (1905), se presentaron proyectos de ley ya en 1890. Aun en la Rusia Imperial, el problema se discutió ya en 1881, y un proyecto de ley oficial fue presentado a las autoridades superiores en 1893.

Y encontramos la misma historia en toda la Europa industrial. Por que era inevitable que surgiera, en todos y cada uno de los países, el problema de las indemnizaciones por los accidentes del trabajo simultáneamente con la introducción de la industria altamente capitalizada. En todos y cada uno de los países hubo un largo período de espera, el cual fue un período de lucha obstinada entre los diversos elementos afectados de diversas maneras por la propuesta de que la carga de los accidentes industriales fuera transferida del asalariado al patrono. Y, en todos los países, el creciente movimiento obrero, ayudado frecuentemente por los movimientos a favor de las reformas radicales, pronto quedó envuelto en la controversia. En cada país la industria presentaba razones especiales de carácter nacional que hacían que la propuesta fuera no tan sólo injusta, sino también imposible. Se introduce un elemento com

pletamente humorístico al estudio de su historia, si se observa que en todos los países se adujeron los mismos argumentos tanto a favor como en contra de la propuesta.

En la mayoría de los países, a las leyes primitivas pronto siguieron leyes posteriores que reformaban aquéllas. En estas reformas puede seguirse la evolución del pensamiento europeo. Había muy poca experiencia práctica por la cual se podía guiar cuando se aprobaron las primeras leyes, y se hicieron necesarios muchos cambios en los detalles administrativos. Por otra parte, la mayoría de los países, no excluyéndose ni siquiera a Alemania, se aventuraron a dar este paso en el campo de la legislación social con muchísimo temor, viéndolo como un experimento peligroso, e intentaron limitarlo a determinadas partes de la población industrial. Por consiguiente, fueron necesarias leyes posteriores para extender la aplicación de la ley primitiva a un campo cada vez más extenso. Así, la población industrial (la fabril) fue la primera en recibir los beneficios de esta ley, debido a que su necesidad era más apremiante; los trabajadores agrícolas, así como los empleados de comercio y de otra especie, quedaron comprendidos en ella más tarde. Pero nunca se dió un paso para atrás en ningún país (excepto en Suiza). Y aun allí, al fin se tuvo que deshacer el yerro cometido.

En la esfera del seguro contra la enfermedad, la historia de las victorias logradas es quizás algo más modesta. No es que el problema de las enfermedades sea menos agudo que el de los accidentes industriales. Pero quizás el mismo hecho de ser tan general el riesgo de la enfermedad ha creado un gran número de instituciones de auxilios mutuos entre los asalariados, y, por lo tanto, ha hecho que la intervención del Estado sea menos necesaria. Hasta ahora, el ejemplo alemán de un sistema de seguro contra la enfermedad, obligatorio y general, ha sido seguido por muy pocos países. Los primeros que siguieron el ejemplo fueron Austria, en 1888, y Hungría, en 1891. En los demás países toda la fuerza del movimiento a favor de la legislación social se concentró en el problema de los accidentes. No se descuidó por completo el problema de las enfermedades, pero hubo una objeción más fuerte a cualquier sistema obligatorio, puesto que, en este caso, la obligación habría incluido a

los obreros. En esta esfera de los auxilios para los casos de enfermedad, se le concedió, y aun se le está concediendo, un período de prueba mucho más largo a la esperanza respecto a la posibilidad del seguro voluntario. Por supuesto, aquí tampoco quedó completamente inerte el Estado progresista moderno. De una actitud de un abandono completo de las sociedades obreras de auxilios mutuos para los casos de enfermedad, y aun antagónica a ellas, la mayoría de los Estados fueron asumiendo gradualmente la actitud de impulsarlas y controlarlas, y después dieron el siguiente paso hacia los subsidios de dinero suministrados a estas organizaciones voluntarias por el tesoro del Estado, que les suministran actualmente Francia, Dinamarca, Suecia, Bélgica, Suiza y otros países. Pero es muy significativo el hecho que otros veinte años de ensayos con la reglamentación, el fomento y los subsidios les han convencido hasta a los enemigos más obstinados del seguro obligatorio de que sin éste no se puede resolver el problema de las enfermedades en la familia del obrero. En 1909, Noruega introdujo un sistema de seguro obligatorio contra la enfermedad, como lo hizo también la pequeña Servia en 1910; y el gran Sistema de Seguros Nacional inglés de 1911 de Lloyd George representa la última victoria importante del principio del seguro obligatorio. En Italia se ha estado considerando la introducción de un proyecto similar desde hace mucho tiempo, y su éxito final queda asegurado por el hecho de que, en 1911, Italia - que fue la primera de todas las naciones europeas en hacerlo - introdujo un sistema centralizado nacional de seguro obligatorio de las asalariadas para la maternidad. Aun en Rusia, un proyecto gubernamental de un sistema completo de seguros contra la enfermedad fue aprobado por la Duma el año pasado y ya se ha puesto en vigor. En otras palabras, habiendo arreglado más o menos satisfactoriamente el problema de los accidentes, en la actualidad Europa está dedicando sus energías y su atención al problema congénere del seguro contra la enfermedad.

Puede decirse que el problema igualmente importante de la previsión para la vejez se encuentra actualmente en un estado semejante. Cuando los primeros proyectos del seguro social fueron aprobados por el Reichstag alemán por el año 1883, se anunció que la cuestión de la previsión para

la vejez constituía una parte esencial de la nueva política social. Pero aun en Alemania pasaron otros cinco años antes de que fuera aprobada la ley de pensiones para la vejez. Los aspectos técnicos del seguro para la vejez son tan complejos que se necesitó algún tiempo para reunir los datos necesarios. Además, cada uno de los tres sistemas les imponía nuevas cargas a los patronos, y, como era de esperarse, éstos se opusieron violentamente a dicho seguro, pudiéndose decir que fue necesario irlos domando poco a poco.

Aquí, quizás aun más que en la esfera del seguro contra la enfermedad, hubo una fuerte oposición al sistema obligatorio. Se argüía que la vejez no era una emergencia como lo son los accidentes y las enfermedades, sino que era una etapa perfectamente natural de la vida humana; y que había el tiempo suficiente para que cada individuo hiciera la previsión necesaria para esa etapa. Se gastaba mucha elocuencia en describir los resultados gloriosos de la práctica del ahorro, y se reposaba mucha confianza en las instituciones de ahorros y en otros métodos similares para impulsar el ahorro.

Y, no obstante, ¿cuál fue el curso inexorable de los sucesos? Las influencias educativas resultaron insuficientes. Entonces se recurrió a la ayuda material. Ya a partir del año 1850, Francia y Bélgica hicieron ensayos con instituciones nacionales para el seguro voluntario de vejez, y, en tanto que la ayuda se limitó a proveer un lugar seguro y a asumir los gastos de administración, la empresa fue un fracaso completo. Después se ensayaron los subsidios más directos y más cuantiosos. En 1895, Francia comenzó a conceder estos subsidios. Cuando Italia organizó, en 1898, su Institución Nacional del Seguro Voluntario de Vejez, los subsidios cuantiosos constituyeron, desde el principio, una parte del sistema, y en ese país se abogó a favor de tales subsidios durante los veinte años anteriores a la adopción definitiva de la ley. En Bélgica, después de cuarenta años del seguro sin subsidios, se concedieron éstos en pequeña escala a partir del año 1891, y más tarde la política de los subsidios fue ampliada por la ley especial de 1900. España, la que se había quedado atrás de los países más progresistas, ha iniciado, en estos últimos años (1908), su nuevo Seguro Nacional de Vejez con un plan similar

de subsidios.

Pero fueron vanas todas estas esperanzas respecto al seguro voluntario, aunque se le ayudara con subsidios, y, recientemente, el mundo progresista ha llegado a reconocer de plano la insuficiencia de dicho sistema. Ésta no fue ninguna conclusión teórica. En efecto, casi todos y cada uno de los países tenían ante sí las pruebas de las ventajas del método obligatorio. En las industrias en las cuales el peligro era grande, en las cuales el trabajo duro hacía que la vejez prematura fuera una cosa común, y, por último, en las cuales la larga permanencia de los obreros al servicio de los patronos conducía a relaciones más estrechas entre la industria y el trabajo, se había desarrollado desde hacía mucho tiempo el seguro obligatorio de vejez. Así, en la navegación, en la minería y en los ferrocarriles, tres ramas de la industria que poseen todas las características antes mencionadas, habían existido, en muchos países, cajas bien organizadas de pensiones de retiro para la vejez mucho antes de que se estableciera algún sistema universal de seguro para la vejez. En casi todos ellos ya se había aplicado el principio de las contribuciones suplementarias por parte de los patronos, y en algunos de ellos, también el de los subsidios por parte del Estado, que son los dos principios esenciales del seguro social moderno para la vejez, y así se había dado una lección práctica respecto a las ventajas de un sistema semejante.

Sin embargo, simultáneamente con este movimiento a favor del seguro de vejez ayudado con subsidios, se desarrolló un movimiento de un carácter algo distinto, el cual tuvo su manifestación más importante en la ley británica de pensiones a la vejez, aprobada en 1908. La verdad es que el movimiento a favor del seguro de vejez vino de varias direcciones distintas. Una de las fuerzas activas consistió en la necesidad de hacer frente al problema de la vejez en la industria moderna - la que originó las cajas particulares de pensiones de retiro para la vejez, así como el seguro de vejez, al cual los patronos tenían la obligación de contribuir. Pero otra tremenda fuerza activa consistió en el deseo de mejorar las condiciones de los socorros que se les suministraban a los pobres en dichos países, en los cuales se reconocía que los ancianos tenían

37

derecho a recibir tales socorros. Dinamarca fue la que inició este desarrollo de las pensiones nacionales de retiro para la vejez mediante sus leyes de 1891, "las cuales previenen lo necesario para el sostenimiento en la vejez de la gente pobre de buena conducta, aparte de los socorros reglamentarios establecidos para los pobres", y hubo muchas buenas razones por las cuales la Gran Bretaña eligió este camino más bien que el del seguro obligatorio para la vejez, cuando, al fin, aprobó una ley en 1908. Es muy natural que se encuentre la misma preferencia para las pensiones directas a la vejez en las colonias australianas, las cuales, en cuanto se refiere a los hechos, se adelantaron efectivamente a la Gran Bretaña por unos ocho años. Pero puede encontrarse una combinación muy curiosa de ambas formas de previsión para la vejez en Francia, en donde, en 1905, es decir, tres años antes que en Inglaterra, se aprobó una ley de pensiones a la vejez para los pobres de buena conducta, la cual, no obstante, fue seguida, cinco años después, de un sistema de seguro obligatorio para la vejez, el que existe simultáneamente con el más antiguo.

Aunque se han descubierto, por lo menos teóricamente, las medidas apropiadas para resolver los problemas económicos de los accidentes, de las enfermedades y de la vejez, y se han aplicado ya en gran parte, la situación sigue siendo muy compleja en un ramo del seguro social, el cual, como lo admiten los teóricos más doctos en la materia del seguro social, constituye el punto fundamental por el cual debe juzgarse toda la estructura del seguro social - y este ramo es el seguro contra el paro. Durante muchos años la solución del problema del seguro contra el paro se resistía a los mayores esfuerzos, y muchos consideraban que era imposible resolverlo. No tan sólo lo vasto del problema, sino también la dificultad de diferenciar entre el paro voluntario y el involuntario, el gran peligro de la simulación, y, por último, la relación muy estrecha de la cuestión del paro con toda la materia de la lucha entre el patrono y el obrero, así como los grandes problemas originados por la intervención del Estado en esta lucha - todo esto hacía que fuera muy dudosa la posibilidad de que se estableciera el seguro por el Estado contra el paro. Fracasaron muchos ensayos. Otros, aunque tuvieron éxito, fue

ron completamente insignificantes en cuanto a la extensión que alcanzó su aplicación. Pero en 1900, la ciudad belga de Gante comenzó, en una escala muy pequeña, el experimento de proporcionarles subsidios a las uniones obreras para este fin. El experimento fue observado con mucha atención, y muy pronto se admitió que era una manera muy eficaz de resolver el problema, si es que se ha de llegar a resolverlo. Por consiguiente, pronto se ensayó el experimento en otros países; fue ensayado en Italia, en 1905, por la gran fundación de Milán para el fomento del bienestar social. En Alemania, algunas ciudades desarrollaron este plan en 1907, y muchas más lo han hecho desde 1909. En Francia, Noruega y Dinamarca, se encuentra la situación interesantísima, la cual parece casi increíble desde el punto de vista común de los americanos, de que el Gobierno Central les dé subsidios a las uniones obreras o a otras organizaciones de los asalariados para que desempeñen su función de proporcionarles auxilios a los sin trabajo; sin embargo, se está efectuando una agitación en Italia a favor de una medida semejante. Y, por último, la Gran Bretaña, hacia el fin de 1911, aprobó su sistema del seguro obligatorio contra el paro, el primer sistema nacional que existe en esta esfera, el cual abarca a cerca de dos millones y medio de obreros. Puede decirse, al fin, que se ha dado una respuesta teórica a la pregunta "¿Es posible el seguro contra el paro?" - y que la respuesta ha sido afirmativa.

Con los seguros contra los accidentes, contra las enfermedades, para la vejez y contra el paro, termina prácticamente la lista de las formas existentes del seguro social. Pero en el porvenir, otro ramo, del cual se habla muy poco hasta ahora, tiene que alcanzar una gran importancia. Es el seguro para las viudas y los huérfanos, es decir, el seguro común sobre la vida.

Puede parecer raro que, aunque esta forma del seguro, la que suministra un auxilio pecuniario en el caso de muerte originada por causas comunes, es la forma más popular del seguro privado, es la a que dedica la menor atención cualquier sistema existente del seguro social, a pesar del hecho de que, por razones obvias, existe la mayor necesidad de ella entre la clase asalariada. La razón de esta excepción aparentemente

inexplicable se encuentra, no en la falta de la necesidad, sino en la falta de los medios necesarios. El seguro común sobre la vida es necesariamente costoso. Es más barato para los grupos más jóvenes, en cuyo caso el riesgo de muerte es pequeño, pero la necesidad del seguro no es muy grande. Conforme a los principios actuariales, al aumentar la edad, el costo del seguro aumenta a la par de la necesidad. Hasta donde se hayan hecho esfuerzos para proveer al asalariado de un seguro sobre la vida, sólo han logrado comprobar el costo terriblemente alto, y hay motivos fundados para dudar de que si las ventajas de todo nuestro sistema del llamado seguro industrial sobre la vida justifican su costo.

Pero se hace completamente evidente que la estructura del seguro social no quedará completa hasta que el sistema comprenda por lo menos a las viudas y los huérfanos. Porque aquí vuelve a aparecer el principio fundamental en el cual se basa el seguro social - es decir, la incapacidad de la clase asalariada para cubrir el costo del seguro basado en los principios comerciales comunes.

Ya se han dado los primeros pasos en la dirección debida en unos cuantos casos aislados. Lo que se ha dicho respecto al seguro de vejez e invalidez se aplica también al seguro para las viudas y los huérfanos. En muchos países, los grupos más compactos y mejor retribuidos de los asalariados ocupados en la navegación, la minería y los ferrocarriles ya se encuentran provistos de esta forma del seguro. Ya encontramos semejantes sistemas de pensiones en la industria minera de Austria, Bélgica, Francia y la Gran Bretaña; en la industria ferrocarrilera de Bélgica, Francia, Alemania, Rusia y España; en la industria de la navegación de Francia, Alemania y otros países.

Aparte de los casos de estos grupos determinados de los asalariados, varios Estados han hecho un esfuerzo para satisfacer la necesidad proveyendo el seguro voluntario de poco costo. Se han hecho semejantes esfuerzos, ya sea en conexión con el Departamento de Ahorros del Ramo de Correos o con las instituciones de seguros para la vejez, en Inglaterra, en Francia, en Italia, y hasta en Rusia. Pero huelga decir que han resultado invariablemente en un fracaso. Francia fue la iniciadora de la resolución de este problema, al establecer un pequeño auxilio para el ca

so de muerte, suministrado únicamente durante seis meses, como parte de su nuevo sistema del seguro de vejez. Pero Alemania volvió a ser la primera en proveer un sistema comprensivo de pensiones para las viudas y los huérfanos que comprende a toda su población asalariada, mediante la nueva ley del seguro de 1911, que reformó toda su legislación existente relativa al seguro social. Así se ha abierto un nuevo camino para que los demás países civilizados sigan por él. Por último, los Estados Unidos, en los últimos dos o tres años, mediante el desarrollo algo repentino del movimiento a favor de las pensiones a la maternidad, han indicado, por lo menos, la posibilidad de una solución distinta del mismo problema.

En resumen, éste ha sido el desarrollo rápido del conjunto complejo de la legislación relativa al seguro social en Europa. Desde el principio de nuestro estudio, se ha dicho lo suficiente para indicar que el movimiento a favor del seguro social no es un movimiento ni local ni pasajero. Desde las costas heladas de Noruega hasta el clima benigno de Italia, y desde el más lejano Oriente hasta España, toda Europa, ya sea germánica, sajona, latina o eslava, sigue por el mismo camino. Algunos países han hecho mayores progresos que otros, pero ningunos se han quedado fuera de la procesión, a no ser que sean algunos de los principados más insignificantes de la península de los Balkanes. El movimiento a favor del seguro social es uno de los movimientos mundiales más importantes de nuestra época. Por lo tanto, desde un punto de vista histórico, este breve relato es, de por sí, un argumento suficiente a favor de su extensión a nuestro país. Sin embargo, ningún país se ha unido a la procesión debido al prurito irrazonable de la imitación. Y antes de que el pueblo americano esté preparado para seguir a las demás naciones, tendrá que saber mucho más de lo que sabe ahora respecto a los resultados positivos a favor del bienestar social que el seguro social ha logrado. Pero sólo es posible llegar a apreciar inteligentemente estos resultados después de haber hecho un estudio más o menos completo de las diversas leyes, sistemas e instituciones que están incluídas bajo el título comprensivo del seguro social, porque sólo entonces pueden juzgarse los resultados logrados tomando debidamente en consideración las muchas limitaciones importantes de los sistemas existentes.

Entretanto, convendrá que el lector recuerde:

1. Que la indemnización de los accidentes del trabajo, o el seguro contra los mismos, se ha establecido prácticamente en toda Europa y en muchas colonias británicas.

2. Que el seguro obligatorio contra la enfermedad se ha introducido en cerca de la mitad de los grandes países de Europa, a saber, en Alemania, Austria, Hungría, Noruega, la Gran Bretaña, Servia y Rusia; y que el seguro voluntario contra la enfermedad, ayudado con subsidios, se ha introducido en Francia, Bélgica, Dinamarca, Suecia y Suiza.

3. Que el seguro obligatorio de vejez existe en Alemania, Luxemburgo y Francia; que las pensiones para la vejez existen en Dinamarca, Islandia, la Gran Bretaña, Francia, Australia y Nueva Zelanda; y que los sistemas voluntarios del seguro de vejez, con subsidios del Estado, existen en Italia, Bélgica, Servia y España.

4. Que el seguro contra el paro, por medio de los subsidios concedidos a las organizaciones voluntarias de los obreros, se está extendiendo rápidamente en las grandes ciudades europeas, que existe en virtud de una ley nacional en Noruega y en Dinamarca, y que el primer sistema del seguro obligatorio contra el paro se ha establecido en la Gran Bretaña; y

5. Que se han dado los primeros pasos en Alemania para establecer un sistema nacional de pensiones para las viudas y los huérfanos.
