



ARTÍCULOS

El Instituto Nacional de Previsión de España

Manuel Ossorio y Florit

Revista de Economía y Estadística, Primera Época, Vol. 4, No. 3 (1942): 3º Trimestre, pp. 385-403.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3177>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.
Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.
Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar
Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Ossorio y Florit, M. (1942). El Instituto Nacional de Previsión de España. *Revista de Economía y Estadística*, Primera Época, Vol. 4, No. 3 (1942): 3º Trimestre, pp. 385-403.

Disponible en: [<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3177>](http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3177)

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION DE ESPAÑA (*)

Para un mejor planteamiento del asunto dividiré su estudio en dos partes; la primera se referirá al contenido del Instituto Nacional de Previsión, es decir a sus operaciones, y la segunda a su estructura formal (1).

*

* *

El Instituto cuenta ya con una larga historia puesto que su ley funcional es del 27 de febrero del año 1908. Al planearle sus iniciadores como organismo de la previsión social en España, se les presentó el mismo grave problema que tradicionalmente se viene planteando en todos los países que han tratado la cuestión, a saber: si el seguro de los trabajadores debía ser libre u obligatorio. En España se adoptó una solución transaccional, consistente en iniciar las operaciones dentro del régimen libre, como medio de ir acostumbrando a las partes interesadas, obreros y patronos, a la previsión de los riesgos que afectan a la capacidad de trabajo, pero con el propósito de evolucionar oportunamen-

(*) Conferencia pronunciada en el Instituto de Estadística de la Escuela de Ciencias Económicas, de la Universidad de Córdoba, el 29 de Abril de 1942.

(1) El autor limita sus referencias a lo que el Instituto era hasta febrero de 1939, fecha en que abandona las funciones directivas y asesoras que en él desempeñaba.

te hacia el sistema de la obligatoriedad. Juzgando con un criterio actual aquel régimen inicial pudiera parecer equivocado, porque el tiempo ha venido a demostrar la razón con que Raoul Jay afirmó "que el seguro obrero será obligatorio o no será". Y aún el error parece acrecentarse si se consideran estas palabras de la Oficina Internacional del Trabajo en su publicación "L'organisation internationale du travail et les assurances sociales" (Ginebra 1936): "No habiendo dado el seguro social libre resultados satisfactorios, se ha impuesto la necesidad de establecer el seguro obligatorio. Las primeras leyes de seguro obligatorio han provocado, en casi todos los países, importantes controversias. Pero hoy está universalmente admitido que el Estado moderno tiene el derecho y el deber, en interés general, de imponer la obligación del seguro. El individuo no puede reivindicar legítimamente un derecho a la imprevisión que puede acabar, en caso de invalidez, de muerte prematura, o de vejez, dejándole o poniendo a los suyos como una carga de la colectividad. Establecido primero en Alemania en 1883, el seguro social obligatorio ha conquistado progresivamente al mundo y actualmente existen legislaciones fundadas sobre el principio de obligación de asegurar en casi todos los países, principalmente en Europa, pero también fuera de Europa. En todos los continentes y en todos los regímenes políticos, económicos y sociales, liberales o autoritarios, capitalistas o colectivistas, se reconoce que el seguro obligatorio constituye un elemento esencial de toda política social razonable".

Mas para enjuiciar la postura del Instituto hay que considerar que en 1908 y en España, pudo ser un acierto la adopción de un método evolutivo, al objeto de no alarmar demasiado a la opinión con innovaciones que ahora resultan elementales e indiscutibles, pero que entonces causaban asombro y resistencia. Así, pues, se instituye una primera

etapa que se titula de **libertad subsidiada**, porque el Estado contribuye al régimen con los necesarios **subsidios**. Las operaciones que se efectúan son las siguientes, brevemente expuestas: 1.º) Previsión popular, mediante la constitución de rentas vitalicias diferidas o temporales a favor de las clases trabajadoras, con imposiciones únicas o periódicas de los interesados u otras personas o entidades, a capital cedido o a capital reservado. 2.º) Pensiones de retiro para obreros y empleados públicos y privados, a las edades de 55, 60 y 65 años, cuyo sueldo no excediese de tres mil pesetas anuales. 3.º) Convenios de seguro colectivo de pensiones de retiro a favor del personal de instituciones benéficas y mutualidades de obreros y empleados. 4.º) Seguro de dote infantil, mediante la creación de Mutualidades Escolares subvencionadas, cobrándose el capital (salvo una parte, en determinados casos, destinada a constituir una pensión de retiro de una peseta diaria a los 65 años de edad) a la edad de 25 años, rebajable a los 20. Para las operaciones reseñadas en 1.º y 2.º lugar el límite máximo de la pensión, que inicialmente fué de 1.500 pesetas anuales, se elevó con posterioridad a 3.000. En caso de invalidez se podía obtener la conversión de la renta diferida en inmediata, siempre que ésta no resultare inferior a 60 pesetas al año. El Fondo de Bonificaciones estaba constituido por la subvención del Estado, de las Provincias y de los Municipios; por el sobrante de las valoraciones actuariales de las pensiones contratadas, después de constituidas las reservas; y por las donaciones de particulares. Este Fondo era destinado a la constitución de nueva renta, al aumento de la contratada o a anticipo de la fecha de percepción de la renta, teniendo preferencia en el reparto de las bonificaciones aquellos titulares cuyas rentas no alcanzaban a 365 pesetas anuales. Los extranjeros tenían derecho a las bonificaciones, siempre que contasen con 10 años de residencia y que en sus respectivos países se estableciese una reci-

prociudad de derechos; pero es de advertir que con respecto a los países hispano-americanos la reciprocidad se estimaba siempre existente. En medio de tanta palabrería huera como se ha derrochado en torno a las relaciones de España con las que fueron sus colonias de América, es interesante señalar aquel trato privilegiado en favor de los trabajadores hispano-americanos, como **un hecho** efectivo de compenetración espiritual.

*

* *

Cuando se juzgó que el ambiente era ya propicio, se inició la segunda etapa, es decir la del régimen compulsivo mediante el decreto ley del 11 de marzo de 1919, implantando el seguro obligatorio de retiro obrero, que comprendía a todos los asalariados cuya retribución no excediese de 4.000 pesetas anuales, tope que luego fué elevado a 6.000 pesetas.

Como no podía menos de suceder, ya que ello constituye el grave problema de los seguros sociales de vejez en todos los países, cuando se trató de su implantación en España, el Instituto Nacional de Previsión hubo de detenerse a considerar cuál habría de ser la situación de aquellos obreros que por razón de edad no estaban en condiciones de contribuir a la formación de las pensiones colectivas de retiro. La solución consistió en formar dos grupos: el de los asalariados que a la fecha de implantarse el seguro tuviesen menos de 45 años de edad, y el de los que tuviesen más. Los primeros serían los incluidos en el régimen normal, y los segundos tendrían unas normas especiales y transitorias que luego señalaré. En cuanto a los recursos del seguro de retiro obrero, estaban representados por una contribución patronal de 3 pesetas al mes (o de 10 céntimos de peseta por día si el asalariado no había trabajado un mes completo); más una contribución del Estado equivalente a 12 pesetas anuales (1 peseta al mes, o

33 céntimos al día) por cada asalariado comprendido en el régimen. Fué también motivo de estudio si se debía exigir una contribución al trabajador asegurado, y hubo de adoptarse una solución igualmente transitoria. Estimóse, con acierto, que el sistema debía establecer la aportación obrera, pero por razones de táctica se creyó preferible iniciar el seguro sin tal aportación, la que habría de exigirse tan pronto como el Poder Ejecutivo lo estimase conveniente. La edad de retiro se fijó, siguiendo la norma más corriente en las legislaciones europeas, en 65 años y en 55 para aquellos trabajos que el Estado determinase como especialmente insalubres. La pensión inicial jubilatoria, es decir la formada sin tener en cuenta la cuota-parte del obrero, fué señalada para los trabajadores del primer grupo (menores de 45 años) en la cantidad de 365 pesetas anuales, supuesta una continuidad en el trabajo.

Y ahora, a propósito de la cuantía de las pensiones de retiro y de la edad de jubilación, permítanseme unas ligeras disquisiciones. En España, en aquella época el jornal de un bracero venía a ser de cuatro a cinco pesetas; el de otros obreros no especializados, de cinco a diez pesetas y el de algunas categorías de obreros especializados, de diez a veinte pesetas y aún más. Ello puede dar una idea de lo que era el nivel de vida de esos trabajadores. Por eso, a primera vista, puede parecer ridícula una pensión de vejez de una peseta diaria. Sin embargo, pienso que no es así. Las prestaciones económicas del seguro social tienen que ser forzosamente modestas, porque de otro modo gravarían en exceso no ya los intereses del empresario y los gastos de la producción, sino los del propio empleado. Téngase en cuenta que al Estado lo que le importa socialmente es poner al trabajador que ha perdido su capacidad de trabajo, a cubierto de la miseria. Sería absurdo que el Estado se cuidase de asegurar pensiones jubilatorias de lujo cuando no se preocupa de garantizar sala-

rios también de lujo, y sí únicamente salarios mínimos, es decir, salarios que cubran las necesidades vitales más elementales. En tal sentido la peseta diaria de renta significaba la posibilidad de que el anciano pudiese continuar la vida familiar sin representar una carga para los suyos. Para la mejor comprensión del problema me referiré a lo que en Córdoba sucede. Aquí se pagan unas pensiones de vejez de treinta pesos mensuales. Prescindo de examinar los defectos actuales del sistema, derivados de no obedecer a un régimen de seguros técnicamente calculado sino a un procedimiento de pensiones no contributivas que, entre otros inconvenientes, ofrece el de su forzosamente limitado campo de aplicación, pues nunca se podrán otorgar más pensiones que las que permitan los recursos destinados a tal fin, contrariamente a lo que sucede con el seguro en que el campo es ilimitado. Sin embargo, la crítica que yo oigo respecto a la situación presente es la de que treinta pesos al mes constituyen una cantidad mísera para las necesidades vitales del anciano. Discrepo en absoluto. Si se tiene en cuenta que la retribución media de un obrero en Córdoba es de unos 120 pesos mensuales (y aún puede que ese promedio resulte excesivo), parece evidente que ese obrero, a cuyo cargo se encuentran la mujer y dos, tres o más hijos, no ha de poder, sin grave quebranto para su economía, recoger y cuidar a sus expensas al familiar anciano. Pero si el anciano lleva a su casa treinta pesos mensuales, no sólo no representará una carga para sus familiares sino que significará una apreciable ayuda, porque treinta pesos es lo mismo o más de lo que corresponde a cada uno de los cuatro, cinco o seis miembros de la familia del obrero, en un presupuesto de 120 pesos. Y aún cuando se trate de un anciano que no tenga familiares, los 30 pesos le sirven para no perecer, mucho menos si se tiene en cuenta la posibilidad de que el pensionista se ayude a vivir con otros pequeños trabajos.

Claro es que si esa pensión se puede aumentar un poco, tanto mejor será. En España se estudiaba en el año 1938 el modo de aumentar a tres o cuatro pesetas diarias la precitada renta inicial. Pero siempre que se enfoque este problema, ha de tenerse en cuenta que las pensiones crecidas son caras de formar, lo que puede afectar a la economía general, a la capacidad de colaboración del Estado y, donde el trabajador contribuye, a la viabilidad de su aportación.

Otro tanto cabe decir con respecto a la edad de jubilación. Los 65 años representan un tope muy aceptable y muy extendido. Pero permítaseme decir que en la Argentina existe acerca de esto un mal hábito que representa a la vez un precedente dañoso. Las leyes especiales sobre jubilaciones, conceden éstas por regla general, a los 50 años de edad y 30 de servicios. Y aún hay algunas que ni siquiera señalaron tope de edad y son numerosos los casos de jubilados con cuarenta o cuarenta y pocos años de edad. Pero como no es verdad que a esas edades se carezca de capacidad para el trabajo, antes bien se está en la plenitud de inteligencia, de cultura y de experiencia, resulta que el jubilado se dedica a una vida ociosa nociva para la vida familiar y colectiva; o, lo que es más frecuente, busca otro trabajo, sin tener presente que realiza una competencia desleal puesto que puede ofrecerlo a más bajo precio que el trabajador que ha de vivir atendido a su retribución. Por otra parte, el concepto argentino de la edad de retiro puede significar un grave inconveniente para la implantación de un verdadero régimen de seguro social que no podrá sostenerse sino a base de edades de retiro que oscilen entre los 60 y los 65 años de edad. Y entonces habrá que sostener el tremendo absurdo de que los empleados burocráticos (que son los más beneficiados por los regímenes de Cajas de Jubilación) se encuentran agotados para el trabajo a los 45 o 50 años de edad, aún cuando su trabajo no requiera esfuerzo físico ni casi intelectual, cual

ocurre con ciertos oficinistas, y que en cambio los obreros manuales que realizan labores físicamente agotadoras, pueden seguir trabajando durante diez, quince o veinte años más.

Volviendo ahora a la legislación española, he de decir que la precitada **pensión inicial** de los trabajadores del primer grupo habría de convertirse en **pensión normal** cuando el Poder Ejecutivo decretase la cuota obrera obligatoria que sería destinada a uno de estos fines, a elección del beneficiario: aumento de la pensión hasta un máximo de 3.000 pesetas anuales; anticipo de la edad de retiro; o formación de un capital hereditario hasta 5.000 pesetas.

Con referencia a los asegurados del segundo grupo (mayores de 45 años a la fecha de la implantación del régimen) se les abría una cuenta de capitalización individual formada con las aportaciones patronales y del Estado en igual cuantía que para los asalariados del primer grupo, más los aportes voluntarios de los interesados o de terceros, y unas bonificaciones para las cuales se creó un recargo sobre las sucesiones hereditarias.

Aun cuando siempre estuvo en el pensamiento del legislador la creación del seguro de invalidez, éste no se había llegado a instituir; pero dentro del régimen de retiro obrero obligatorio se concedían pensiones provisionales de invalidez a los asalariados que tuviesen un determinado número de imposiciones personales.

*

* *

En 22 de marzo de 1929 se implanta el seguro obligatorio de maternidad. Pocas palabras habré de dedicarle, porque es aquí perfectamente conocido ya que, en esencia, es igual al que años después se adoptó en la Argentina. En el campo de aplicación estaban comprendidas, todas las asalariadas in-

cluidas en el régimen de retiro obrero obligatorio. Las prestaciones eran: la asistencia sanitaria; una indemnización de descanso durante 6 semanas antes y 6 después del parto, equivalente a 15 pesetas por cada cuota trimestral satisfecha en el trienio anterior; y un subsidio de lactancia de 5 pesetas semanales por cada hijo lactado. Los recursos del seguro estaban representados por la aportación del Estado en cantidad de 50 pesetas por cada parto; una cuota patronal de 1 peseta 90 céntimos al trimestre por cada asalariada; y una cuota de la obrera en cantidad de 1 peseta 85 céntimos trimestrales.

Ya se advierte en este seguro la importante innovación de haberse introducido la cuota-parte del trabajador. Ello me permite señalar una curiosa experiencia adquirida en el Instituto Nacional de Previsión. El seguro de retiro obrero obligatorio que interesó colectivamente a las masas y a las organizaciones obreras, no llegó a despertar el interés individual de los trabajadores, quienes rarísima vez se preocupaban de investigar si estaban afiliados al régimen, pese a que para ellos no representaba la afiliación gasto ninguno. Si en alguna ocasión inquirían noticias sobre el particular, era como medio de represalia contra el patrono que los había despedido o contra el cual tenían alguna queja, pues en caso de que hubiese omitido la afiliación al seguro, estaba obligado a hacerlo con efecto retroactivo y a abonar la multa que la inspección le impusiese. En cambio, en el seguro de maternidad, las obreras se preocuparon desde el primer momento en exigir y comprobar la afiliación, no obstante que tal afiliación les suponía un descuento en sus salarios equivalente a la cuota-parte que la ley les atribuía. ¿A qué podía obedecer esa diferencia de actitud respecto a uno y otro régimen? Sencillamente —por lo menos yo no encuentro ninguna otra explicación— a que en España el obrero no tiene el hábito de la previsión y

no se preocupa ni le importa el beneficio que ha de obtener a largo plazo. Pero las prestaciones del régimen de maternidad se perciben de momento, es decir, siempre que la mujer queda encinta, y ello hace que toda obrera desee estar en condiciones, ante tal eventualidad, de disfrutar de las ventajas del seguro. Consecuencia de esta enseñanza: que en la implantación del seguro social se debe procurar que vayan combinados riesgos que exijan prestaciones futuras o eventuales (como por ejemplo vejez e invalidez), con otros que requieran prestaciones inmediatas (cual sucede con los de enfermedad y maternidad).

* * *

En 9 de diciembre de 1927 se instituye el seguro de amortización de préstamos. Tampoco habremos de extendernos mucho en explicar esta operación porque es conocida y practicada en la Argentina, si bien no con carácter oficial sino por las compañías aseguradoras privadas. Es lo que éstas llaman, si no me equivoco, seguro a capital decreciente porque garantiza al prestamista la devolución del préstamo en caso de fallecimiento o invalidez del prestatario. Como es natural, conforme avanzan los plazos del préstamo sin que el riesgo se convierta en realidad, el capital asegurado va disminuyendo.

El Instituto Nacional de Previsión invertía parte de sus reservas en conceder préstamos de finalidad social (casas baratas, adquisición por el arrendatario de la finca llevada en arrendamiento, parcelación de latifundios, establecimiento de regadíos, etc.). En todas esas operaciones, el prestatario tenía que concertar con el propio Instituto el seguro de amortización, que también podía ser utilizado en los préstamos de finalidad social en que otra entidad oficial

actuase como prestamista. El seguro podía ser concertado a prima única o a primas anuales variables.

Dentro del Instituto Nacional y en virtud de un acuerdo de 10 de setiembre de 1929, funcionaba la "Mutualidad de la Previsión" que era una entidad aseguradora de ciertos riesgos de su personal directivo, técnico, administrativo y subalterno. A este régimen de mutualidad se podían acoger otras entidades que tuviesen análogas necesidades de previsión. La Mutualidad concedía prestaciones de vejez, invalidez, viudez y orfandad. A falta de esta clase de herederos, el mutualista tenía plena libertad para la designación de beneficiarios. Los recursos eran obtenidos exclusivamente con las cuotas de los empleadores y de los empleados.

Claro es que la cuantía de las prestaciones era relativamente elevada. No se vea en esto una contradicción con lo que ocurría respecto a la pobreza de las pensiones del retiro obrero ni con las razones que he aducido para justificar que no sean ni puedan ser elevadas las prestaciones del seguro social. En éste se tienen en cuenta las aportaciones del Estado, en tanto que en la Mutualidad los fondos se forman sólo con las cuotas del empleador y del empleado y es lógico que éstos tengan la facultad de determinar libremente las cantidades que quieren destinar a tal fin.

El 25 de Mayo de 1931 se crea la Caja Nacional contra el paro forzoso, destinada a atender en parte a las necesidades de los obreros que se encuentren en tal situación de modo in-

voluntario. El régimen establecido no fué propiamente el de un seguro técnicamente calculado, pues son conocidas las dificultades que para ello existen, derivadas de modo principal de las incertidumbres y oscilaciones del riesgo mencionado. Por eso, si no estoy equivocado, en todas partes donde se ha afrontado este problema, cualquiera que haya sido la denominación dada al sistema, no se ha establecido un régimen de seguros sino un procedimiento de concesión de subsidios más o menos empírico.

En España, a las entidades primarias que abonasen por su cuenta subsidios de paro involuntario entre sus componentes, la Caja Nacional les concedía una bonificación variable, que se fijó en el 50%, pero que podía ir del 30 al 100%, según las disponibilidades. Además, la Caja satisfacía las cuotas de los seguros sociales de los trabajadores en paro. El subsidio tenía una duración máxima de sesenta días en doce meses y no podía exceder del 60% del jornal. Los recursos se obtendrían mediante créditos consignados en los presupuestos del Estado; donativos de corporaciones públicas, empresas y particulares; 5% de las cantidades recaudadas mensualmente por las entidades primarias y rentas de los fondos administrados.

Debo declarar que pese a las inevitables deficiencias técnicas en que había de desenvolverse la Caja Nacional, su actuación fué estimable y eficaz y me parece que estaba llamada a adquirir un gran desenvolvimiento en el futuro.

Con lo dicho llego al momento de explicar uno de los puntos más fundamentales en el proceso del desenvolvimiento del régimen de previsión en España. Me refiero a la ley de accidentes de trabajo que, sin exagerar, puedo decir que marca una nueva etapa en la vida del Instituto. Fué España el octavo país que en el mundo promulgó una legislación específica sobre reparación de accidentes de trabajo. Mas, la primi-

tiva ley, del año 1900, enfocó el problema como era típico en aquella época, a saber: pago de la indemnización en forma de capital y libertad de asegurar. Las deficiencias de tal sistema son notorias, en primer término porque la experiencia ha demostrado que los trabajadores manuales —que son los más expuestos al siniestro laboral—, carecen de aptitud para dar al capital recibido una prudente y remuneradora inversión, con lo cual resulta que lo malgastan rápidamente y quedan al poco tiempo en situación de absoluta miseria, teniendo que pesar sobre sus familiares, ó sobre la beneficencia pública. En la República Argentina se sigue todavía este equivocado sistema que ya ha desaparecido en casi todo el mundo. Y subsiste con un agravante: que ni siquiera se aplica el método puro del pago en capital, lo que con todos sus defectos puede en algunos raros casos resultar útil, sino que el capital se ingresa en una sección de la Caja de Jubilaciones y ésta lo invierte en títulos de la Deuda Pública, entregando al accidentado el capital más sus intereses en 120 mensualidades. De ello resulta que la cantidad mensual que el obrero percibe es insuficiente para atender a sus necesidades vitales y mucho más para emprender un negocio por su cuenta; y al cabo de diez años el accidentado se encuentra inevitablemente en la miseria, porque subsiste su incapacidad y cesa en el percibo de la indemnización. En mi afición a esta clase de problemas y en mi deseo de poner mi modesto esfuerzo al servicio de la Nación Argentina, quisiera tener algún día los elementos de trabajo necesarios para llevar a cabo una investigación directa acerca de los resultados que en este país ha dado la aplicación del sistema de reparación motivador de mi comentario.

La otra deficiencia del primitivo régimen español —y también del vigente en la Argentina— era, como ya he dicho, la libertad de asegurar. No me puedo extender en el comentario de este tema porque bastaría por sí sólo para llenar el espacio de una conferencia. Básteme decir que el problema

de si el seguro de accidentes de trabajo debe ser voluntario o compulsivo, se encuentra íntimamente ligado con esta otra cuestión: si mediante el seguro se trata de cubrir el riesgo que corre el patrono de tener que abonar una indemnización en caso de accidente, o de garantizar al accidentado el cobro de la indemnización poniéndole a cubierto de las contingencias económicas (posibilidad de insolvencia) de la empresa en que el siniestro se hubiese producido. De la respuesta que se dé a este dilema dependerá la solución del primeramente enunciado. No necesito decir que soy ardiente partidario de la tesis favorable al seguro obligatorio por entender que el seguro se ha de establecer en beneficio primordial del presunto accidentado, mucho más si se tiene en cuenta que ese interés es coincidente con el del empleador.

Así se entendió también en España, y una ley de la República, dictada el año 1932, modificó el régimen de reparación de los accidentes de trabajo instituyendo el pago en renta de las indemnizaciones y la obligatoriedad del seguro.

Ahora bien, la ley española pecó de tímida, como luego explicaré. La cuestión relativa al seguro compulsivo va íntimamente ligada a la de qué entidades pueden actuar como aseguradoras. El seguro de accidentes de trabajo ofrece, en relación a otros seguros, la particularidad de que los contratantes —patrono y empresa aseguradora— pactan sobre el interés del obrero —presunto beneficiario— que no es parte en el contrato. Es cierto que tal cosa ocurre en otros seguros de vida, ya que la condición de asegurado y la de beneficiario puede, y aún suele recaer en personas distintas. Pero en el seguro de vida los vínculos afectivos que ligan a uno y a otro, hacen que su interés se confunda y que por ello la compañía aseguradora tenga el mismo empeño en complacer al beneficiario que al asegurado. Sobre que el beneficiario de un seguro puede ser un futuro asegurado. En cambio en el seguro de accidentes la relación entre el asegurado y el beneficiario, que

generalmente ni se conocen, no dimana de una relación afectiva sino de un precepto legal, y la satisfacción del accidentado no pesa para nada en la actuación de una empresa aseguradora, mercantilmente enfocada, porque su clientela está siempre entre los empleadores y nunca entre los empleados. La consecuencia objetivamente apreciada, y aún admitiendo la posibilidad de honrosas excepciones, es que el patrono lo único que busca en el seguro es la garantía de que en caso de producirse el siniestro, no será molestado ni tendrá que abonar un solo centavo; y a la compañía aseguradora lo que le interesa es dar al asegurado esa garantía importándole poco la situación del accidentado. De ahí los constantes pleitos, las transacciones no menos frecuentes, la deficiente asistencia sanitaria, etc., etc. Y conste que no me estoy refiriendo a la Argentina, sino que señalo un mal universal y derivado de la naturaleza misma de las cosas.

Frente a esos hechos que nadie discute y al objeto de reducir el daño, las legislaciones de algunos países han buscado remedio, por estos caminos: monopolio estatal de este seguro (que, sin salir de América, es la solución adoptada por Uruguay); o competencia de una entidad aseguradora oficial con las compañías mercantiles de seguros (que es, también dentro de América, el caso de Chile).

En España, la ley de 1932, que no tuvo el valor de ir al monopolio, adoptó el otro sistema y creó, dentro del Instituto Nacional de Previsión, la Caja Nacional de Seguro de Accidentes de Trabajo que llenaba la doble finalidad de asegurar ese riesgo en competencia con las compañías y mutualidades particulares, y de recibir los capitales o primas únicas necesarios para constituir y pagar las rentas a los accidentados o a sus derecho-habientes. Es de advertir que esos capitales no se calculaban por el sistema de capitalización de la renta, cosa que hubiese hecho costosísimo al seguro, sino calculando que el capital y sus intereses se consumirían con el pago de la ren-

ta, procedimiento que, en definitiva, es el mismo que el de renta vitalicia realizado por las compañías como operación mercantil de seguro.

La Caja Nacional tramitaba todos los expedientes del siniestro, tanto de sus asegurados como de los de las compañías, calificando las incapacidades producidas, sin perjuicio del derecho de las partes a hacer valer su criterio ante los tribunales; fijaba las tarifas mínimas del seguro para evitar que la competencia entre las compañías aseguradoras se tradujese en perjuicio del accidentado; perseguía en la medida de lo posible las transacciones contrarias a la ley; y administraba el fondo especial de garantía destinado a cubrir la posible insolvencia de la parte obligada al pago de la indemnización. Basta este enunciado para comprender la alta función social desempeñada, que se acrecienta más con su labor complementaria de prevención de accidentes, reeducación profesional, readaptación funcional y creación de una magnífica clínica del trabajo donde se prestaba a los accidentados una asistencia especializada tendiente a la conservación de la capacidad de trabajo, que dió óptimos resultados.

Dentro del ordenamiento del Instituto Nacional de Previsión, la Caja de Accidentes gozaba de un régimen autonómico, puesto que tenía personalidad jurídica, bienes y Consejo de Administración propios.

Del éxito con que se desenvolvió solo necesito decir, omitiendo otros datos, que desde el primer momento su cartera de operaciones fué enormemente superior a las de las compañías de seguros. No tiene nada de extraño porque lo mismo ha sucedido en todas partes donde se ha hecho la prueba. Si se quiere una demostración del aserto puede encontrarse en Chile donde el organismo oficial asegurador tiene más del 80% del seguro de accidentes.

Con lo dicho quedan expuestas las operaciones de seguro

efectuadas hasta el año 1939 por el Instituto Nacional de Previsión. Queda ahora por tratar, según el plan trazado, de la estructura del mismo, lo que haré brevemente porque lo que interesa en esta clase de problemas no es el continente sino el contenido de las instituciones.

El Instituto era una institución oficial dependiente unas veces del Ministerio de la Gobernación, otras del de Trabajo y aún creo recordar que en la última etapa de mi actuación, del de Hacienda. Funcionaba en régimen de autonomía, que es, si no indispensable, muy conveniente en esta clase de organismos, según ha advertido y recomienda la Oficina Internacional del Trabajo. Estaba regido por un Consejo de Patronato en el que había representaciones del Estado, de las Cajas colaboradoras, de los patronos y de los obreros. El Presidente de la Institución y del Consejo era designado directamente por el Poder Ejecutivo. El Consejo designaba de entre sus miembros un consejero delegado que era el jefe de todos los servicios y el órgano de relación entre éstos y el Consejo. El Presidente, el Consejero delegado y un número reducido de vocales de las varias representaciones constituían la Junta de Gobierno. La dirección técnica estaba encomendada a una Junta administrativa formada por el Consejero delegado y tres subdirectores del alto personal. La gestión del seguro en las diversas regiones españolas estaba encomendada a las Cajas colaboradoras con actuación autónoma dentro de cada región, salvo para el seguro de accidentes en que actuaban como meras delegaciones de la Caja Nacional. En mis últimos tiempos se habían suprimido las Cajas colaboradoras y se habían transformado en Delegaciones. Tengo entendido que el sistema de Delegaciones es el que prevalece en la actualidad.

El Instituto tenía un régimen de inversiones dividido en dos grupos: financieras (inmuebles, préstamos hipotecarios, valores públicos) y sociales (casas baratas, escuelas, obras pú-

blicas, sanitarias, fomento agrícola). Para que se advierta cuál era el volumen de las operaciones del Instituto y cuál la gran obra realizada, puedo decir que, con independencia de las inversiones de tipo financiero, las de tipo social alcanzaban en 1938 a cerca de 300 millones de pesetas distribuidas de la siguiente forma:

Obras sanitarias	55.081.351	pesetas
Obras públicas	46.909.385	''
Casas baratas	67.570.542	''
Fines culturales	73.129.843	''
Protección agrícola	29.330.277	''
Otros fines sociales	29.318.704	''

Cierro con estas cifras mi explicación acerca de lo que era el Instituto Nacional de Previsión. Fué un organismo eficiente que gozó de enorme crédito por la honestidad y el tecnicismo de su actuación. Claro es que no estaba exento de defectos, como no lo está ninguna obra humana. Cabe señalar entre los principales que no realizaba, porque la legislación no los había implantado, los seguros sociales encaminados a cubrir los riesgos de enfermedad, invalidez y supervivencia. Estas omisiones eran debidas al defecto de tipo universal de que los seguros sociales no se han implantado todos de una vez y con criterio sistemático, sino de modo sucesivo según riesgos, al objeto de vencer suavemente la resistencia de las clases patronales. Pero en la intención del Instituto siempre estuvo obtener de los Poderes públicos la subsanación del defecto y para ello tenía estudiado y redactado un proyecto de ley de creación de los seguros que faltaban y de unificación de todos ellos. En cuanto a la estructura formal, tal vez pudiera tacharse al Instituto de ser un organismo un tanto complejo. Mas ello era inevitable en primer término por el sistema de Cajas colaboradoras, y en segundo lugar por la causa ya dicha de la implantación sucesiva de sus servicios.

Con todo, yo quisiera que la República Argentina, tan generosa y tan progresista, marchara decididamente por el camino del seguro social. El gobierno de Córdoba me ha honrado confiándome el estudio de estos problemas para la provincia. En su servicio pongo todo mi entusiasmo y toda mi adhesión y si gracias a ello yo lograra dar un paso a favor de la implantación del régimen de previsión social, creería haber prestado un buen servicio y consideraría que mi vida de trabajo no había sido enteramente perdida.

MANUEL OSSORIO Y FLORIT
