

REVISTA  
DE LA  
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Tomo XIV

Lima, Julio de 1946

Número 1

**“COMENTARIOS SOBRE SEGUROS SOCIALES”**

por JAVIER LEON Y LEON

Primera Parte: Capítulo I.—Noción de seguro. Capítulo II.—Evolución histórica del seguro social. Capítulo III.—Seguro Social.

Segunda Parte: Capítulo único.—Plan Beveridge.

Tercera Parte: Capítulo I.—Seguro Social en el Perú. Capítulo II.—El Plan Beveridge y el Seguro Social en el Perú.

Conclusiones.—Bibliografía.

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

Noción de Seguro

El seguro en términos generales es un contrato aleatorio por el cual una persona individual o jurídica toma para sí, los riesgos a que otra pueda estar expuesta, indemnizándole los daños que le puedan provenir en su patrimonio o en su persona. Esta indemnización puede ser hecha restituyendo o reparando la cosa o en su defecto haciendo entrega de una cantidad de dinero.



Se entiende naturalmente, que el daño que haya ocurrido al asegurado, no debe encontrar su origen en su voluntad, sino que se produzcan por caso fortuito o por causa mayor. Esto es comprensible, pues de otra manera el asegurador quedaría entregado a la buena o mala fé del asegurado.

El Dr. León Montalbán define el contrato de seguro como "una aplicación del espíritu de asociación que tiene el hombre, cuyo objeto principal es la protección de las consecuencias de un siniestro repartiéndolas proporcionalmente entre los miembros que forman parte de una asociación".

A. Manes dice que el seguro es "aquel recurso por medio del cual un gran número de existencias económicas amenazadas por peligros análogas se organizan para atender mutuamente a posibles necesidades tasables y fortuitas de dinero".

Muchos tratadistas han definido el contrato de seguro refiriéndolo a conceptos diferentes, lo que ha dado lugar a diversas teorías, de las cuales me ocuparé someramente.

### **Teoría de la necesidad.**

Según esta teoría los individuos por el temor al gasto futuro que les ocasionaría un hecho incierto, prefieren prevenirse, entregando bien sea por partes o en forma global, una cantidad de dinero, que les ha de servir de garantía para una posible reparación, en caso de que se produjera el hecho temido.

De este modo, el daño que individualmente se habría estimado irreparable, pierde su importancia, repartido entre la totalidad de los asegurados. En pocas palabras, el riesgo que pesa sobre la totalidad es mucho menor que la suma de los riesgos individuales considerados independientemente.

### **Teoría del Juego.**

Asimila el seguro a un juego de azar, diciendo que el contribuyente, al igual que el jugador, arriesga una suma de dinero que puede desaparecer para su patrimonio si no se produce el riesgo previsto. Paul Alglave refuta esta teoría, sosteniendo "que en el juego el jugador persigue una ganancia y por el contrario el asegu-

rado busca el evitar una pérdida". El jugador, pues, arriesga una suma con la esperanza de alcanzar utilidad, no así el asegurado que previene con su contribución el riesgo a que está expuesto; no busca ninguna utilidad, su finalidad es evitar en un momento determinado, la pérdida de la cosa objeto del seguro.

### **Teoría del daño.**

El seguro para ésta, es una institución económica llamada a evitar o reducir las consecuencias perjudiciales que determinados sucesos fortuitos e imprevistos puedan ocasionar, distribuyéndolas entre los peligros conjuntos. En mi opinión, esta teoría es mucho más perfecta; se ajusta a la realidad del seguro: previsión del peligro y distribución de las consecuencias.

### **Teoría de la prestación.**

Según la cual, la esencia del seguro se encuentra en la prestación que el asegurador tiene que abonar al asegurado. No es exacta esta afirmación; la esencia del seguro está en la previsión del daño futuro y no en la prestación que posteriormente a éste se hace, puesto que si el daño no se presenta no se hace efectiva dicha prestación.

### **Teoría Objetiva.**

Entiende al seguro como una asociación de riesgos que tienden a compensarse. Esta teoría no considera el elemento subjetivo constituido por la voluntad del asegurado de evitar un daño previsible.

Podrían enumerarse otras teorías y definiciones sobre el seguro, pero las anotadas bastan para llegar a la comprensión de su sentido: arma defensiva del hombre contra la adversidad, proporciona seguridad a sus futuras empresas, presta energías para el trabajo, impulsa a la creación de nuevas formas de progreso, brindando una garantía para el porvenir.

Este contrato es uno de los más importantes y el que mayores utilidades presta al hombre dentro de los pactos aleatorios.

Es una derivación del principio de solidaridad humana, por el cual los individuos deben prestarse mutuo auxilio y repartirse los peligros que puedan provenir de su vida en sociedad.

Según Michel Chevalier, la verdadera naturaleza del seguro "es la previsión a la alta presión; esta previsión está en los dos contratantes que calculan las probabilidades que existen de poder realizarse el hecho previsto y a este cálculo corresponde el precio del riesgo que toma sobre sí el asegurador".

### Características del Contrato de Seguro.

Es un contrato **aleatorio**, por ser en cierta forma imprecisa e incierta la equivalencia de las mutuas prestaciones. El beneficio o la pérdida de los contratantes están sujetos a la realización de un hecho al cual se han subordinado.

Es **nominado**, en cuanto tiene un nombre específico y está reglamentado de un modo particular.

**Consensual**, puesto que requiere de la voluntad o consenso de las partes para su perfeccionamiento; la existencia del contrato depende del acuerdo entre ellas.

Es también **bilateral**, porque produce obligaciones para ambas partes; sus efectos emanan del concurso de voluntades que se obligan previa y voluntariamente.

**Oneroso**, ya que produce beneficios para ambas partes en virtud de una carga que pesa sobre ellas.

Por último, para algunos autores, es un contrato de **buena fe**, en el sentido de que se debe interpretar con amplitud de criterio; para otros, en cambio, es un contrato de interpretación restrictiva. Así opina el Dr. León Montalbán: según él hay una razón que justifica este carácter del contrato y es, "que el riesgo que corre por cuenta del asegurado, tiene un precio y que este precio se ha fijado teniendo en cuenta las circunstancias que pueden influir sobre el riesgo, esto desde el punto de vista del asegurador, del asegurado también, porque debe individualizar el objeto del seguro y los derechos y obligaciones que se derivan para él emanan de la naturaleza de la cosa asegurada, de la situación que ocupe, o de los riesgos a que se encuentra expuesta".

## Clasificación del Contrato de Seguro.

Finalmente, para completar este cuadro general del concepto del seguro, me ocuparé brevemente de algunas de sus clases.

Por razón del fin, los contratos de seguro pueden ser: mútuos y singulares.

Por razón del lugar: terrestres, marítimos y aéreos.

Por razón del objeto existen tantas clases de seguros como hechos productores de riesgos; incendios, enfermedades, accidentes, muerte, etc. Es preciso, pues, tener en cuenta que pueden ser objeto de seguro tanto las cosas corporales como las incorpóreas, la vida del hombre, sus derechos, etc.

## CAPITULO II

### Evolución Histórica del Seguro Social

El Seguro Social es un producto de la necesidad, es el lenitivo para los males que en su contacto con el mundo asechan al hombre. Hermanados todos por esa seguridad, unen sus alegrías y sus desgracias sabiéndose siempre solidarios en las luchas del vivir, amparados y fortalecidos por una misma esperanza, el bien común.

En los pueblos primitivos las necesidades del hombre son satisfechas en la forma más simple, recoge los frutos o alimentos que le brinda la naturaleza; pero luego el hombre domestica al animal y lo destina a su servicio, constituyéndose así una primitiva forma de trabajo familiar.

Posteriormente surge el periodo agrícola y sedentario en que los hombres toman posesión de un lugar y se instalan en él formando las ciudades, naciendo una forma más compleja de trabajo, derivada principalmente de la amplitud de servicios que se prestan para satisfacer las mútuas necesidades.

Por el espíritu de competencia y de conquista se originan las guerras, de las cuales se deriva la esclavitud o apropiación del hombre por el hombre. La esclavitud concede al propietario del esclavo el derecho a exigirle que trabaje para sí, despreciándose el trabajo que viene a quedar relegado como una actividad inoble.

En la antigua Grecia no se consideró el trabajo como denigrante. En la constitución de Atenas, Solón lo estableció obligatoriamente. En cambio en la Grecia clásica, se le despreció, estimándosele apropiado sólo para los esclavos.

En Roma el proceso es idéntico, en las primeras épocas se admitió el trabajo; pero posteriormente, las conquistas y la influencia de Oriente hicieron que se le menospreciara.

El Cristianismo condenó la esclavitud y predicando la dignidad de la persona humana reivindicó el concepto del trabajo; a pesar de lo cual, sólo desde la Edad Media éste comienza a organizarse constituyéndose las corporaciones o gremios que monopolizaron el trabajo.

Entre otras causas, los abusos cometidos, y el exclusivismo de los agremiados van desacreditando a las corporaciones, apareciendo las formas de trabajo libre o independiente. El descubrimiento de la máquina trastorna el régimen económico y dá lugar al nacimiento del capitalismo con los caracteres de separación del trabajo, concentración del capital, aglomeración de trabajadores, superproducción, crisis y sobre todo, desde el punto de vista social, la aparición de los riesgos. El trabajador se encuentra en situación de desamparo frente al patrón, sin la defensa del gremio o la protección del Estado. Esta desigualdad de fuerzas hace que se unan las clases trabajadoras y utilicen la coalición, la asociación, la huelga, etc., para defendersé y reclamar el auxilio de la autoridad pública.

De todo ello surge la "cuestión social" o "conjunto de males que aquejan a la sociedad en relación con el trabajo, cuyas causas se investigan para remediarlas".<sup>1</sup>

La distribución desigual de la riqueza despierta la envidia y el descontento por una parte, la prepotencia y el desprecio por la otra, lo que da lugar a la lucha de clases.

El remedio no consiste en confiar en la iniciativa privada, sino que se necesita de la intervención estatal. Esta intervención se fundamenta en razones de orden jurídico y de orden moral, tales como la protección del débil, la satisfacción de las necesidades in-

---

<sup>1</sup> Francisco Olgiati.—"La Cuestión Social.

herentes a la naturaleza humana, la supresión de los males que aquejan a la sociedad, etc.

La primera manifestación histórica de protección al desamparado, se encuentra en el hombre individualmente y más bien con un sentido de interés político, de filantropía o caridad, que una verdadera asistencia social. Las causas de esta asistencia individualista eran las relaciones de parentesco, los sentimientos religiosos o los intereses políticos.

En Grecia el pobre recibía asistencia social gratuita dispensada filantrópicamente por los ricos, con un marcado sentido político.

En Roma también se practicó la asistencia social en esta forma, interviniendo en ciertos aspectos el Estado.

El Cristianismo sienta los principios de la verdadera asistencia social, la lucha que sostuvo contra la esclavitud, su doctrina basada en los sentimientos de humanidad, caridad y amor al prójimo, crean un ambiente propicio para la ayuda al menesteroso. La patria del amor es el Universo todo, y merced a sus sublimes principios hay respeto y simpatía entre los hombres, entre las Naciones y entre las Civilizaciones y muchas veces lo que no se puede lograr con convenios, tratados y leyes, se realiza por intermedio de este sentimiento que halla su máxima expresión en Cristo. Sus enseñanzas podrán labrar la ventura temporal y eterna de los pueblos, pero hay que aclarar que esto no significa que se deba dejar la asistencia social en manos de la Iglesia o simplemente de la caridad. Como dijo el Pontífice Pío XI "no debe considerarse a la caridad como sustitutivo de los deberes de justicia que injustamente dejan de existir".

Confundida en algunos casos con la asistencia social se hallaba la previsión social, ejercida en forma particular e incipiente por los colegios romanos, cofradías y hermandades y en la Edad Media por el gremio. En la Edad Moderna, el Estado interfiere en el campo de la previsión social, pero sin llegar a conceder un verdadero derecho al individuo, ya que su actividad en este ramo se debe especialmente a la influencia de las ideas católicas.

Pero esta obligación moral que se impone el Estado, resulta insuficiente frente a los numerosos riesgos que, por causa de la aparición de la máquina, tiene que afrontar el trabajador, y por eso,

aunque adquieren gran auge las compañías privadas de seguro que se comienzan a organizar, éstas aún resultan incapaces para cubrir la totalidad de los riesgos mencionados y viene a sentirse como verdadera necesidad, la creación de una forma más amplia y eficaz de amparo colectivo, surgiendo así el seguro social.

El progreso que ha alcanzado el seguro social demuestra su importancia y necesidad en la humanidad.

En Alemania se aplicó el seguro social obligatorio para los trabajadores de la industria y comercio, en el año 1883, extendiéndose en 1886 a los ocupados en empresas agrícolas y forestales. En 1911, entró en vigor el Código de Seguros Generales; en 1914 se extendieron las prestaciones para los casos de maternidad; en 1923 se amplió el seguro de maternidad y enfermedad y en 1933 se reconstruyeron los seguros sociales sobre la base de capacitación colectiva. El seguro de invalidez-vejez se aplica desde 1889 con posteriores ampliaciones y modificaciones; en 1911 se añade el seguro de muerte, reformado en 1933. Por último, desde el año 1938 existe también en Alemania el seguro contra el paro.

Así como en Alemania, el seguro social ha tenido análoga evolución en los diversos países de Europa y América, con ligeras variantes, perfeccionándose cada vez más hasta convertirse en uno de los elementos más importantes de la seguridad social.

Como dice Caldera "el seguro social es el más alto exponente de la seguridad social". Como el factor más importante de la previsión social, tiene por objeto privar a la economía capitalista del más grave vicio que padece, el riesgo.

### CAPITULO III

#### Seguro Social

El desenvolvimiento de las actividades del hombre dentro de su vida en sociedad, dió origen a la formación de normas jurídicas que garantizaran dichas actividades; en esta forma nace el Derecho como una necesidad de la comunidad.

En su constante progreso y de acuerdo con las nuevas necesidades que surgieron, se han ido desmembrando diversas ramas del

Derecho, una de las cuales y talvez de las más importantes, es la rama del Derecho Social.

El Seguro Social es una manifestación del seguro a los riesgos que amenazan a las personas que forman el grupo social, que entrañan la preocupación social; es pues primordialmente un problema social.

A pesar de todas las medidas de seguridad y previsión que tome el Estado, la realización de los acontecimientos riesgosos es inevitable, fundamentalmente porque el peligro existe siempre en potencia y así por ejemplo, la transformación de las materias primas ocasiona las enfermedades profesionales. Como éste, los demás riesgos se han atenuado en virtud de las medidas tomadas, pero no han desaparecido. Ante esta presencia de los riesgos actuales, debe haber quien soporte las consecuencias que se derivan de ellos.

La misión del Estado es procurar el mejoramiento de la situación de todos los que constituyen el grupo social que de él dependen. La política social es ese conjunto de aspiraciones del Estado para el mejoramiento de la clase trabajadora. Ahora bien, una política social del seguro, sería el conjunto de leyes que aliviaran la situación financiera de los asegurados, poniéndolos a cubierto de todo riesgo. Este concepto nació en Alemania en el siglo XIX, pero es de notar la concretización de este seguro a una sola clase social: la del obrero. La preocupación social no debe sintetizarse en las clases trabajadoras asalariadas. Comprendiéndolo así, el seguro extendió su alcance a los que contaban con escasos recursos; y por último en la actualidad, hay una nueva tendencia, surgida en Inglaterra, y que propende a la generalización del seguro social.

La política social es la economía social aplicada, "los principios o cánones de la política social son eminentemente relativos, puesto que están condicionados por las circunstancias históricas, culturales, económicas, geográficas y etnográficas de cada época y cada pueblo".<sup>1</sup> Sin embargo, es evidente que todas las Escuelas, dentro de la Política Social tienden a aproximarse y aunque todas han pretendido influenciarla y dirigirla, hoy el Estado, como el encargado de la justicia social, es quien la encausa, buscando ob-

tener un mínimo de posibilidades materiales y espirituales para los asociados.

El seguro social se ha especializado con relación al obrero en razón de los riesgos que éste corre como trabajador y que a pesar de no ser exclusivos de esta clase, adquieren gran importancia por la enorme masa de población que afectan.

Los riesgos que a todo hombre pueden alcanzar se agravan al producirse en la clase obrera y esto por su condición económica especial, pues el obrero carece de recursos propios, estando al servicio de otro como asalariado. El patrón, en el peor de los casos, es propietario de algo — almacén, fábrica, etc. —, tiene un capital que lo respalda y ayuda. El obrero, en cambio, no cuenta sino con su trabajo; si éste disminuye o desaparece, su condición es precaria, se encontrará inmediatamente sin recursos y en el supuesto de que hubiera ahorrado, ésta fuente de defensa quedará rápidamente agotada.

Por otro lado el seguro no solamente protege al obrero, sino también al industrial, que cuenta con un apoyo para el pago de las indemnizaciones que puedan resultar en el desarrollo de sus actividades industriales.

El seguro social no constituye en realidad sino una pequeña parte de una política de progreso social, un capítulo de la seguridad social, una de las formas de combatir la gama de problemas sociales que origina la vida en común.

Es imprescindible en toda comunidad, enfocar la cuestión de la previsión; su razón se encuentra en el riesgo que acompaña al empleo de las máquinas y al conjunto de individuos que viven únicamente de un salario. La forma de prevenir estas consecuencias es el sistema del seguro social.

La posibilidad de mejorar las condiciones económicas del hombre está a nuestro alcance; el interés común es esencialmente social. Dentro de las condiciones del trabajador, deben entenderse comprendidas no sólo sus relaciones con el patrón, sino sus relaciones como miembro de la sociedad. Es necesario el intervencionismo estatal como medio de protección del individuo y de la sociedad, de otro modo el Estado sería un mero espectador de un problema que lo afecta hondamente y sus normas o reglas no se cum-

plirían exactamente en virtud de la superioridad de fuerzas del capital sobre el trabajo.

Originariamente la previsión se derivó de la caridad, pero ésta no es exigible, deprime al que la recibe, es insuficiente y no puede abarcar a toda la masa necesitada, además puede ocasionar el parasitismo; no ataca las causas mismas de la necesidad, no estimula, no alienta y principalmente no es segura.

El beneficio que se obtiene mediante el seguro es un beneficio a firme, de derecho, garantizado por el pago de las contribuciones, reparte los riesgos y trata de ser en lo posible adecuado a las necesidades de subsistencia.

Los pueblos progresan, los conceptos varían, la persona humana se torna en una parte esencial de un todo, la Humanidad. Si sufre el individuo, sufre la totalidad; desde un punto de vista de interés general hay que proteger pues la parte como medio de protección del todo.

Ese último escalón de defensa de la previsión, nos lo proporciona el Seguro Social: asiste a quien no disfruta de otro medio de vida que su salario, en caso de disminución o desaparición de éste.

El hombre es un valor social, en cuanto hombre; este valor se acrecienta en cuanto trabaja, contribuye con su aporte dentro de la sociedad, aumenta la productividad, es una necesidad social y económica la de su protección; amparar al trabajador es amparar a la célula social.

"El siglo XIX con un entusiasmo casi místico en el progreso indefinido de las ciencias, puso también su esperanza en una solución de organización social que respondiera al criterio científico".<sup>1</sup>

Es así como la estructura técnica y los fines perseguidos por el seguro social obligatorio nos lo sindicamos como el medio ideal para la solución de los problemas sociales.

Hay quienes se inclinan por una unificación simplemente administrativa de los seguros sociales, pero las nuevas tendencias persiguen la unificación general, afirmando que es necesario un sistema de protección integral, que cubra todos los riesgos y abarque a todas las personas.

Asnar dice que "el seguro social integral y familiar está llamado a ser el más rico instrumento de solidaridad social útil, mediante el cual la colectividad compensa al trabajador imposibilitado, los esfuerzos y aportaciones de su vida al acervo común".

Mucho se ha hablado del ahorro y de la mutualidad como medios de defensa del trabajador, pero la realidad ha demostrado que son insuficientes. El salario no alcanza para efectuar los ahorros que serían necesarios para subvenir los gastos imprescindibles, además se confía en la previsión y decisión individual para la solución de un problema que por su naturaleza atañe al Estado en su carácter de director y protector del agregado social.

### **Problemas que comprende la Política Social del seguro.**

¿Qué ramas del seguro debe reglamentar el seguro social?

Definitivamente no puede darse una solución, ya que ella depende de una serie de factores tales como, la condición económica de los países, la preponderancia de una u otra rama de la industria, la idiosincracia de los pobladores, etc. Estas diferentes ramas tienen por objeto satisfacer las necesidades diversas y así tenemos dentro de la incapacidad temporal los seguros de enfermedad, accidente, maternidad y paro; dentro de la incapacidad permanente los de invalidez, vejez; y para los casos de muerte en cuanto ésta ocasione perjuicios financieros los seguros de enterramiento, viudez y orfandad.

En las distintas legislaciones de cada país se han adoptado unas u otras de acuerdo con la utilidad que representarán, tanto desde el punto de vista material como desde el espiritual, para los asegurados y para la nación. De este hecho de diversificación han surgido las diferencias sobre la extensión de los seguros con respecto a las personas que deba comprender; con respecto a los beneficios que se concedan; con respecto a las cuotas; y con respecto a la administración. Examinaré cada una de estas cuestiones.

**Con respecto a las personas:** Tres han sido las direcciones principales seguidas por los seguros con referencia a las personas que deben ser objeto de él:

- a) Limitación del seguro social a los obreros o a los empleados y obreros.
- b) Ampliación del seguro a todo aquel que por cuenta de otro o independientemente se gane la vida mediante el trabajo. Esta forma es bastante más aceptable que la anterior.
- c) Un tercer tipo de seguro social, se hace extensivo a todos los miembros de la comunidad. Esta es la orientación más moderna encabezada por el Plan Beveridge y que está más de acuerdo con la realidad política social. Si el mundo tiende hacia la igualdad total de derechos ¿porqué un beneficio como es el del seguro social, controlado y dirigido por el Estado sólo debe alcanzar a una determinada clase social?

**Con respecto a los beneficios:** Los beneficios pueden ser suministrados a los asegurados bien en especie, o en cuotas de dinero; en cuanto a esta cuestión creo que debiera apreciarse en cada caso, si se tratara por ejemplo de una persona que necesita determinada medicina prescrita por el facultativo, sería muy conveniente la entrega en especie; pero si se trata de alimentos, me inclino por la entrega en dinero. En cualquiera de los casos propuestos, debe reunir determinadas condiciones:

- a) Garantizar en cada caso el mínimo de subsistencia o necesidad individual o familiar, no debe ser ni escaso ni superfluo. Podrá obtenerse esta adecuación estudiando el standard de vida normal y los gastos que representa.
- b) Deberá reparar los daños consecuentes al accidente, en cuyo caso habrá que estudiar la naturaleza del daño para aplicar la reparación debida.
- c) Debe rezarcir completamente el daño.
- d) Por último la reparación que se haga deberá ser proporcionada a las cuotas que se hayan abonado.

**Con respecto a las cuotas:** Para que el seguro social pueda funcionar, es necesario que cuente con medios propios para respon-

der a las prestaciones que deba hacer a los asegurados; estos medios salen de un fondo de seguro social el cual se constituye por medio de las cuotas siguientes:

- a) Contribuciones de los aseguradores; es lógico que el que goza de los beneficios contribuya a las cargas, sino totalmente por lo menos proporcionalmente.
- b) Contribución de los patronos; también es claro que si éstos reciben ayuda del seguro para el pago de las indemnizaciones, deben acrecentar los fondos mediante su contribución. Por lo demás el patrono obtiene la utilidad del trabajo del obrero y debe aportar algo para su protección.
- c) Contribución conjunta.
- d) Participación del Estado. Ya en otras partes me he referido a las obligaciones del Estado para con los asociados.

**Con respecto a la Administración:** Hay dos sistemas de administración de los seguros sociales, la unificada o centralizada y la de organismos autónomos. Me inclino por el primero, pues a la vez que proporciona mayor cohesión, efectividad e igualdad de métodos es mucho más económico.

Un segundo problema es el de si impone el seguro social cargas demasiado pesadas para el patrono.

Esto es uno de los problemas más difíciles de resolver. Hay en juego una serie de factores no solamente de orden económico, sino que afectan más bien el orden interno y personal; así tenemos por ejemplo, el mejoramiento de la salud física o espiritual como base del rendimiento del trabajador. Determinar pues si el seguro es o no carga, es casi imposible, depende de circunstancias tales como, aumento de la producción, demanda de trabajo, calidad de producción, etc. Todas ellas se traducen en futuros beneficios para el patrón. Por lo demás estas cargas están comprendidas dentro de los costos de producción generales, son gastos leves asimilables a un simple aumento de salario.

### Sistemas de seguro social.

En términos generales el seguro puede ser privado y público, según sean los organizadores particulares o personas de derecho público. Surge aquí la controversia sobre la nacionalización o socialización del seguro.

La nacionalización de los seguros que hoy día se conocen como seguros privados no tiene razón de ser; estos constituyen una aplicación del principio de la libertad humana, conceden al hombre el derecho a prevenirse particularmente contra los riesgos, sirven además de medios subsidiarios al seguro social, no es pues conveniente que sean absorbidos por éste.

En cambio la nacionalización de los seguros para el trabajador es necesaria. El Estado cuenta con mayores recursos que los particulares, aunque se trate de compañías, y conoce con mayor exactitud los problemas del trabajador, en una palabra está más capacitado para el control del seguro social.

La socialización del seguro significa la nivelación de los patrimonios. Muchos le han querido dar el mismo sentido que a la nacionalización, pero hay una diferencia fundamental: el seguro nacionalizado queda sometido a la dirección y fiscalización del Estado, el seguro socializado encarga esta misión a la colectividad.

Para resolver sobre la conveniencia de una nacionalización o socialización del seguro hay que atender a los factores de lugar y de tiempo. De lugar en lo que se refiere a la situación social, económica y política de cada país. De tiempo en cuanto se debe considerar la época por la que atravieza determinada comunidad.

De todo ello resultan tres situaciones perfectamente definidas:

1.—El seguro social se deja en manos del obrero el cual simplemente por espíritu de previsión, se asegura contra los riesgos en las diferentes sociedades o compañías que para el efecto existen.

2.—El seguro social entregado también en manos del obrero el cual constituirá las mutualidades.

3.—El seguro social se entrega a la sociedad o a empresas industriales que filantrópicamente atienden a los riesgos del trabajador.

No es factible que el Estado se desinterese de estas obligaciones sociales; él representa la Justicia Social, es el defensor del derecho. La protección de esta clase formada por el trabajador, clase pobre e indefensa, no puede dejarse confiada ni libremente al propio obrero, ni a una sociedad o compañía en la que primen los intereses particulares sobre los sociales.

En virtud de estas tres situaciones mencionadas es que han surgido los sistemas mas importantes de seguro social: Seguro Social Libre, Seguro Social de Libertad Subsidiaria y Seguro Social Obligatorio.

**Seguro Social Libre:** En el cual el Estado no significa más que el órgano de defensa nacional, y no tiene ninguna intervención en la realización del seguro social. Su única misión se concretiza en determinar mediante una legislación apropiada las normas jurídicas convenientes a la naturaleza de este contrato:

**Seguro Social de Libertad Subsidiaria:** Dentro de este sistema el Estado intervendría indirectamente, con la creación de instituciones, el otorgamiento de privilegios, o aportando una parte de recursos al seguro que libremente establecería el obrero.

Esta forma, que podríamos calificar de transitoria, fué implantada en Bélgica el año 1900 sin obtener mayores resultados; posteriormente lo fué en Italia y España.

**Seguro Social Obligatorio:** Establece que la carga del seguro recaerá sobre los obreros, patronos y el Estado, el cual asumirá la dirección y administración, con la obligación de asegurar o hacer que los obreros se aseguren.

Se plantean en este momento dos interrogantes: ¿Cuál es la naturaleza jurídica del seguro social obligatorio? ¿El seguro social debe ser libre u obligatorio?

Con respecto a la primera cuestión hay que hacer una distinción. Si hablamos de seguro social libre, tendremos que aceptar que es un contrato de seguro típico, con todos los elementos indispensables. Pero si nos referimos al seguro social obligatorio el problema varía; no se trata ya de un contrato, pierde la característica principal de estos, el acuerdo o consenso de voluntades. Es

en virtud de una ley impositiva del Estado que se aplica, tiene la categoría de norma de orden público, podría ser asimilado de este modo a las contribuciones nacionales.

El segundo punto es de gran importancia y ha sido materia de grandes controversias doctrinarias, hasta que en la actualidad, va ganando terreno en el orden jurídico social el seguro social obligatorio.

La persona humana en la mayoría de los casos es imprevisora, espera la realización de los hechos para poner remedio a sus consecuencias. El obrero libremente no se aseguraría; en primer lugar, porque vería el riesgo como un hecho incierto que puede no presentarse, no llegaría a comprender en su verdadera esencia los beneficios futuros del seguro. Hay que considerar también la desconfianza con la cual el hombre no intentará nunca el arriesgado negocio ni infundirá seguridad a su palabra, ni verdad a sus actos. El desconfiado es por lo general un estancado social, de aquellos que no empeoran ni mejoran su situación; en segundo lugar todo obrero estima sus recursos, o sea el salario que obtiene de su trabajo, como insuficiente para su subsistencia y si a ello agregamos que tendría que desprenderse espontáneamente de una parte de él para atender a los gastos de contribución para el seguro, comprenderemos fácilmente la resistencia individual para este régimen de seguridad social.

M. Jay afirma "el seguro social será obligatorio, o no será". El Estado debe procurar la solución más exacta, más adecuada, más necesaria contra los riesgos inherentes al trabajo. La política social debe dirigirse hacia la realidad, debe buscar el sistema que proporcione resultados positivos.

Si tenemos en cuenta la condición humana del trabajador y la función social que realiza con su trabajo, deduciremos la necesidad de la intervención y dirección de los seguros sociales por el Estado.

El trabajador representa un valor dentro del capital social; si despreciamos este valor, despreciaremos consecuentemente el conjunto o sea el capital.

## SEGUNDA PARTE

### CAPITULO UNICO

#### Plan Beveridge

Las necesidades crecientes en el mundo, la presencia de la guerra como factor creador de ellas, las crisis de las industrias y del trabajador en la post-guerra, hacen comprender en Inglaterra la importancia de la formación de un Plan de seguridad social más avanzado que responda a esas necesidades.

Por esta razón el Honorable Arthur Greenwood, Ministro sin cartera, convino con los departamentos gubernamentales en constituir un comité interdepartamental, al cual se encomendaría una doble misión; primero, el estudio de los sistemas nacionales de seguro social y servicios afines, incluyendo las indemnizaciones de los trabajadores, e insistiendo principalmente en las relaciones de los actuales sistemas; segundo, debería el comité a base de sus estudios, formular las sugerencias o recomendaciones que solucionarían los problemas de esta naturaleza.

Se encargó la Presidencia del comité al miembro de la facultad de economía del Instituto Económico de Londres, sir William Beveridge, verdadera autoridad en materia de cuestiones económico-sociales.

Todos los problemas referentes a la seguridad social habían sido hasta el momento estudiados en Inglaterra en forma inconexa; por esto una de las primeras providencias tomadas por el Comité fué la de reunir todos los aspectos del seguro social y servicios afines, en un proyecto unificado, con el fin de proporcionar las soluciones más adecuadas.

Este proyecto no perseguía pues simplemente la creación de un seguro social, sino que constituye un completo plan de seguridad social, dentro del cual el seguro es comprendido como una de las formas esenciales de solución. Siendo el objeto de este trabajo exclusivamente los seguros sociales, a ellos me voy a concretizar dentro de la exposición del Plan Beveridge.

Las primeras observaciones hechas por el comité fueron las siguientes:

- a) Para la mayoría de las formas de necesidad se habían adoptado en Inglaterra medidas preventivas, a pesar de lo cual existían deficiencias; así por ejemplo el sistema para la aplicación del tratamiento médico era incompleto; las prestaciones en efectivo para los casos de maternidad, fallecimiento, indemnizaciones a los trabajadores, también lo eran. Era imprescindible un reajuste y modificación de estos sistemas.
- b) La dirección y control de la seguridad social estaba confiada a diversos órganos administrativos, de donde se derivaba consecuentemente una gran dispersión y diversidad de métodos, a la vez que un costo excesivo.

En razón de estas dos observaciones, enunciaron los tres principios que debían servir de base o de puntos de dirección para las proposiciones venideras:

1— La experiencia como directora de los nuevos sistemas, aprovechamiento de las enseñanzas pasadas para las modificaciones futuras, para emplear los mismos términos del informe, al nuevo sistema no sería de remiendos sociales sino de revolución social.

2— El seguro social comprendería sólo una forma de la política social general, claro está que sería la forma principal.

3— Como cuestión indispensable, la cooperación entre el Estado y los individuos de la colectividad. La seguridad y los beneficios prestados por aquel, a cambio de los servicios y las contribuciones efectuadas por estos.

El Plan Beveridge se fundamenta en un diagnóstico de la NECESIDAD, tomando como punto inicial las condiciones generales de vida. Entiende la Necesidad como "la falta de medios de sana subsistencia para los individuos y sus familiares", dando como causas la interrupción o pérdida del trabajo y las imposibilidades de adecuar los ingresos al número de familiares, tratándose naturalmente de familias extensas.

Con miras a la supresión de la Necesidad es imprescindible el conocimiento de los recursos de la comunidad. La elevación del

nivel de vida con el alza de los precios es inmensa. Conjuntamente tenemos el aumento de los salarios, que si bien han significado la satisfacción de algunas necesidades inmediatas, pero muchas también han subsistido. Por ello se hacen indispensables todas las medidas de previsión y protección que puedan abarcarse dentro del Plan de Seguridad Social.

El Proyecto enumera ocho causas esenciales, como originarias de las necesidades. Ellas son:

**CESANTIA**, o la pérdida de la ocupación o medios de trabajo de una persona, estando ésta capacitada para trabajar y cuyos recursos provienen de esa fuente.

**INCAPACIDAD FISICA**, referida al caso de personas que, teniendo la edad precisa para el trabajo, han perdido sin embargo esta capacidad, ya sea por enfermedad u otros motivos.

**PERDIDA DEL MEDIO DE VIDA**, es el supuesto de la persona que, contando con una forma **determinada** de trabajo para subsistir, la pierde por cualquier circunstancia.

**RETIRO**, se presenta cuando el individuo ha llegado a una edad que excede la activa (mujeres a los 60 y hombres a los 65 años).

**MATRIMONIO**, este nuevo estado civil produce una serie de consecuencias tales como la maternidad, la viudez, la separación conyugal, la posible pérdida de la remuneración del marido, la incapacidad de la mujer para los trabajos caseros, etc.

**MUERTE**, fallecimiento del asegurado o de cualquiera de las personas que se encuentren a su cargo.

**NIÑEZ**, la protección a la niñez importa una de las formas principales de previsión social, la salud de la juventud es la salud de la futura nación. La ayuda a los padres a subvenir las necesidades de sus hijos no pretende desligarlos de su responsabilidad natural; el Estado sólo quiere prestar un apoyo para las cargas que significan el mantenimiento de una gran familia.

Gran Bretaña confronta en la actualidad dos serios problemas, cuyas consecuencias se deducen de los índices de mortalidad y natalidad respectivamente; estos cuadros estadísticos suministran datos preciosos y asoladores:

### MORTALIDAD

Año	Población	Hombres y mujeres de 60 y 65 y más años	%
1901	36.999,946	2.293,996	6,2
1941	.....	.....	12,0
1971	.....	.....	20,8

### NATALIDAD

Año	Población	Menores de 15 años	%
1901	36.999,946	12.024.982	32,5
1941	.....	.....	20,6
1971	.....	.....	16,3

De estos cuadros sintéticos se pueden deducir diversas conclusiones:

- 1— Que las personas que exceden la edad activa de trabajo aumentan en Inglaterra casi en progresión geométrica.
- 2— Que la mayor parte de las prestaciones que efectuara el seguro quedaría absorbida a la larga por esta clase.
- 3— Que la natalidad disminuye en forma notoria, con evidente peligro para la nación.
- 4— Que hay una fuerte desproporción entre la vejez y la niñez.

La ayuda a la vejez ha sido contemplada siempre por el seguro social, pero si se considera su aumento progresivo relacionándolo con la disminución de la natalidad, se verá como dice el Plan, que no se puede ser muy generoso con esta clase, pues ello podría traer como consecuencia el posible fracaso del seguro social.

Es esta la razón principal para el favorecimiento de la natalidad, con las asignaciones para niños, a la vez que se contribuye con los padres de familias numerosas a ayudarlos efectivamente, se garantiza con el aumento de la población la existencia de futuras contribuciones, a mayor abundamiento hay que decir que ese au-

mento de población constituye un elemento de progreso para cualquier comunidad.

**ENFERMEDAD O INCAPACIDAD FISICA**, con ocasión del trabajo o, por causa de accidente producido en el mismo; el individuo se incapacita físicamente para el trabajo, y si no se combate esta incapacidad la industria pierde fuerzas; es necesaria la aplicación de tratamientos médicos y de rehabilitación para los trabajadores.

Vistas estas causas esenciales que originan diversas necesidades, propone a continuación el Plan los medios de supresión de ellas, constituyendo el verdadero proyecto de Seguridad Social. Estos medios son:

1— **El Seguro Social General Obligatorio**, como elemento primordial. El seguro, dice el informe, no debe estar limitado ni en razón de clase, ni en razón de salario, su beneficio debe alcanzar a todos los miembros de la colectividad. Su objeto es "ir contra la interrupción y la anulación de la capacidad para ganar un salario, comprendiendo además los gastos por nacimientos, matrimonios y defunciones".

Para la obtención de estos fines se hace imprescindible una modificación de los seguros sociales en tres sentidos:

- a) Extendiéndolo a todas las personas que actualmente están excluidas de él.
- b) Cubriendo una mayor cantidad de riesgos.
- c) Aumentando las tasas de beneficio que se conceden a los asegurados.

2— **Ayuda Nacional**, constituida por las prestaciones monetarias efectuadas por el Estado a cargo del Tesoro Nacional.

3 —**El Seguro Voluntario**, dejando libertad plena a los asegurados obligatorios, para que adquieran otros seguros particulares, que les hayan de proporcionar medios subsidiarios para la satisfacción de sus necesidades, menos inmediatas.

Estos serían los métodos directos de supresión, los que se complementarían con "asignaciones para niños", "servicios de salud", "rehabilitación", "mantenimiento del empleo", etc.

Para la aplicación práctica del seguro social, la población se dividiría en seis clases, cuatro comprendidas dentro de la edad activa de trabajo y dos fuera de ella:

- I. Los empleados, o sea, aquellas personas que viven de su trabajo de acuerdo con un contrato de servicios.
- II. Otras personas lucrativamente ocupadas. empleadores, trabajadores independientes, etc.
- III. Amas de casa.
- IV. Personas que no están lucrativamente ocupadas.
- V. Aquellos que están debajo de la edad activa.
- VI. Los que exceden la edad activa.

Todos deberán contribuir dentro de su clase y en proporción a la seguridad que requieran: las contribuciones irán a un fondo de seguro social, del cual se extraerán las cantidades necesarias para pagar los diferentes beneficios. La contribución la efectuarán los asegurados en su calidad de beneficiarios; los patronos en cuanto son favorecidos con la ayuda que se les presta para el pago de las indemnizaciones y en cuanto la protección de sus empleados significa la protección de sus empresas, así como el mejoramiento del standard de trabajo, de la producción, etc.; por último el Estado en su calidad de protector de la sociedad.

Es un hecho que quien recibe un beneficio, prefiere tener un derecho a él por una contribución pagada, que deberlo a la caridad, que puede ser insuficiente y no es segura.

Se le ha dado denominación de seguro social, porque este término lo distingue de otro tipo de seguro, el seguro voluntario, en el cual las primas están adecuadas con relación a los riesgos; en cambio en el seguro social todos contribuyen por igual, por lo demás, mientras uno es obligatorio, el otro es facultativo.

Siendo el fin del seguro social el proporcionar los recursos mínimos necesarios para subsistir, deberá hacerse un estudio técnico de las necesidades y adecuar los beneficios a esas condiciones resultantes.

El plan de seguridad social comentado establece como método principal el seguro social obligatorio, el cual deberá comprender ciertos principios fundamentales; ellos son:

**Tasa fija de beneficio de subsistencia.**—Cualquiera que fuera la causa que provocara la pérdida de los recursos al asegurado, se le concederá una tasa fija que sea conveniente para subsistir; esta tasa debe establecerse concediendo un margen, pues hay que considerar los deterioros o pérdidas, la efectividad en las compras, etc.

**Tasa fija de contribución.**—Sin tener en cuenta la condición económica del contribuyente, sea éste empleado o empleador, la tasa de contribución será igual para iguales seguridades. Naturalmente que el rico en su condición de contribuyente nacional, aporta mayor cantidad que el pobre, pero es una forma indirecta, a través del Estado. En el seguro mismo, todos contribuyen por igual.

**Unificación de la responsabilidad administrativa.**—Esto viene a significar que, a pesar de todos los beneficios que se conceden al asegurado, la contribución de éste es única, mediante un documento único de pago, tomándose en caso de necesidad medidas para efectuar los cobros en los talleres, hogares, etc.

**Suficiencia de los beneficios.**—Como se supone que el seguro va a constituir el único medio de vida con que contará el asegurado en el momento en que se produzca el riesgo, hay que tratar de conseguir su suficiencia en cuanto a la cantidad y en cuanto al tiempo que se preste.

**Amplitud del asegurado.**—El seguro social debe ser extendido tanto en referencia a las personas como a los riesgos; su radio de acción actualmente está circunscrito a un sector determinado de personas y de riesgos; hay que procurar que los abarque a todos. No debe dejarse lugar a la necesidad de otros medios para cubrir la subsistencia normal, los métodos subsidiarios que antes he mencionado, ayuda nacional, seguro voluntario, etc., son solamente los casos anormales o extraordinarios.

**Clasificación.**—Por último, el seguro social deberá considerar los modos de vida de las distintas clases sociales en relación con el trabajo.

Estimo que con esto puedo dar por terminada la exposición del plan Beveridge en lo que se refiere a Seguro Social. Sin embargo, voy a referirme brevemente a las principales razones por las cuales fué desestimado en el Parlamento inglés, no obstante lo acertado de sus disposiciones.

1) Se le objetó diciendo que el incremento del seguro hacía necesaria la elevación de los costos de producción con la consiguiente alza de los precios de venta. La industria inglesa se encontraría así en inferioridad de condiciones en la competencia comercial mundial.

A ello cabe responder que los planes de seguridad social cuando persiguen fines tan importantes, son o deben ser admitidos e implantados por todas las comunidades, "en la naturaleza de las leyes sociales se halla su caracter internacional". Además, al repartirse la carga del seguro entre todos los miembros de la colectividad, es muy ligera la proporción en que han de elevarse los costos de producción, en ningún caso serían de tal magnitud que pusieran en peligro la economía inglesa. Es preciso, por otra parte, hacer constar el hecho de que en la elaboración del plan han intervenido técnicos notables, lo cual excluye la posibilidad de que se haya omitido considerar la repercusión económica del proyecto.

2) Se dijo también que significaba para el gobierno un aumento excesivo del presupuesto. El costo del seguro con la extensión propuesta en el plan era muy oneroso.

Hay que hacer notar que las cifras aportadas por el informe, demuestran que no se excede en mucho al presupuesto anterior, y si se tiene en cuenta los beneficios que se derivarían para toda la colectividad, se comprenderá la obligación del Estado de llevarlo a efecto. Por otro lado, las rentas del Estado son obtenidas de los mismos asociados, directa o indirectamente, de modo que serían ellos mismos los que en último caso soportarían el peso del seguro; si éste beneficia a todos no hay inconveniente para que todos contribuyan a ese futuro beneficio.

3) Las Compañías particulares protestaron también, alegando que la implantación obligatoria de un seguro social general, ocasionaría la muerte de las instituciones privadas, desde que muy pocos serían los que se asegurarían doblemente.

El argumento no deja de tener importancia, pero cabe responder que en la relación entre el individuo y el asegurador privado priman los intereses de orden particular, en cambio entre las relaciones entre los individuos y el Estado prevalece el interés social.

4) Que la instauración del seguro social general obligatorio, traería consigo para la recaudación de las contribuciones, la creación de una burocracia considerable, y que sería muy difícil, dentro del campo de la práctica, el cobro de las tasas contributivas.

La cobranza de la contribución del seguro no es más difícil que la de un impuesto corriente y así como estos son recaudados con relativa facilidad, del mismo modo lo serían aquellas. Además existen algunos modos directos de hacer efectiva la contribución, tales como la deducción del salario o del sueldo en el caso de obreros y empleados.

5) Por último, podría afirmarse que al imponer el seguro social obligatorio, sería necesario el empozamiento de grandes masas de capital improductivo que pudiera responder por las prestaciones futuras.

Existe una triple solución para esta observación:

- a) Las inversiones. El Estado capacitado para invertir en operaciones comerciales o industriales de reconocida solvencia los fondos del seguro, en valores fácilmente convertibles, lograría un incremento de la industria a la vez que la circulación del capital.
- b) La creación de un Banco Nacional de Seguro Social, el cual tendría una fisonomía parecida a la del Banco de Reserva, de tal manera que en última instancia sería el Estado el directamente responsable. Para que el seguro fracasara se requeriría la bancarrota del Estado mismo.

- c) El reaseguro, sistema por el cual las Compañías de seguro aseguran a su vez la totalidad o parte de sus obligaciones en otras Compañías, repartiéndose así los riesgos que pudieran producirse; este mismo método aplicado al seguro social, el reaseguro, bien sea en compañías nacionales o extranjeras de gran prestigio como el Lloyd de Londres, etc.

Es indiscutible que lo más perfecto que se ha producido hasta la fecha en materia de seguridad social, está representado por el Plan Beveridge. A pesar de haber sido rechazado en el año 1942 por el Parlamento Inglés, como dije anteriormente, no obstante ello, en el mes de Junio próximo pasado se ha vuelto a presentar el proyecto a las cámaras para su estudio y si así lo resolvieran para su aplicación inmediata.

## TERCERA PARTE

### CAPITULO I

#### Seguro Social en el Perú

La primera manifestación práctica del seguro social obligatorio en el mundo aparece en el año 1883, en Alemania. Desde esa época han ido progresando, evolucionando y perfeccionando tanto en su aplicación, en su técnica, cuanto en su funcionamiento.

En el Perú recién en el año 1911, se puede fijar el primer antecedente del seguro social. La ley N° 1378 estableció que los empresarios obligados a indemnizar a sus obreros y empleados podrían sustituir esta indemnización por un seguro individual o colectivo hecho a su costo. Este seguro tenía un carácter substitutivo-facultativo, prescribía además que la suma que debiera recibir el obrero, no sería menor que la que le correspondería como indemnización.

Posteriormente, en el año 1918, aparece la ley N° 2851, que permite también que la mujer trabajadora que se encuentre en estado de gravidez, reciba en lugar de los sesenta días de descanso

con sueldo proporcional, como se acostumbraba, un seguro individual o colectivo de las obreras y empleadas.

Por Resolución Suprema de fecha 21 de Octubre de 1922, se creó la Caja de Jubilación y Cesantía para los trabajadores de las Empresas Eléctricas. Viene este organismo a constituir el primero de los de Previsión Social en nuestro medio.

La ley del Empleado N° 4916 del año 1942, estatuye que los empleadores tienen la obligación de tomar un seguro de vida para los empleados que les hubieran servido durante cuatro años en forma continua, y de pagarles las primas mientras continúen a su cargo. Ya éste es un seguro social obligatorio de vida.

La Carta Fundamental del Estado, en el Capítulo I, Art. 48, dice: "La ley establecerá un régimen de previsión de las consecuencias económicas de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte; y fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorros y de seguros, y las cooperativas"

Se puede apreciar por los antecedentes vistos, que se iba creando en el Perú ambiente propicio para una legislación social del seguro. Todas estas leyes marcaban nuevos pasos hacia la ley de seguro social, que se sentía ya como una necesidad.

Finalmente el año 1936, el Poder Ejecutivo autorizado por la ley N° 8314 "para poner en vigencia el proyecto de Seguro Social Obligatorio, con facultad del Ejecutivo de introducir las innovaciones necesarias, promulga la ley N° 8433 denominada LEY DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO, que cubrió ese vacío de nuestra legislación, dió nueva vida, nuevo impulso al progreso social. Representaba la previsión contra los riesgos a que estaba expuesto el trabajador, y a su reparación en caso de producirse.

Con posterioridad se han ido dictando algunas modificatorias de determinadas disposiciones de la ley N° 8433, que iré anotando al hacer el comentario de la misma.

### **Ley N° 8433. Seguro Social Obligatorio.**

Esta ley establece el sistema a seguirse en el Perú sobre seguro social. Abarca diez capítulos que indican las formas de aplicación, la naturaleza del riesgo que cubre, el método de administración y dirección, etc.

El Capítulo I se refiere al campo de aplicación del seguro social y a su extensión en cuanto a los riesgos. Determina esta ley cinco riesgos principales que corre el obrero en sus actividades: Enfermedad, Maternidad, Invalidez, Vejez, Muerte. En el capítulo VI, denominado de los Riesgos Cubiertos y Prestaciones, reglamenta específicamente cada uno de estos riesgos y los beneficios que aporta el seguro para su reparación.

“El riesgo es un hecho incierto, previsible, que no depende de la voluntad y cuya presencia ocasiona un daño o un perjuicio en las personas o en las cosas”.

El primer riesgo a que está expuesto el obrero, no solo como trabajador sino principalmente en su condición de persona humana es el de la Enfermedad. No creo sea necesaria una explicación muy extensa a este respecto. La enfermedad en todo caso, es uno de los azotes de la humanidad. Es por eso que la política social trata de combatir por todos los medios a su alcance este mal inevitable.

Nuestra ley de seguro social ha establecido las prestaciones que, en los casos de enfermedad, deben beneficiar a los asegurados, y son:

- a) Asistencia médica general y especial.
- b) Asistencia hospitalaria.
- c) Servicio de farmacia.
- d) Subsidio en efectivo.

La prestación de estos beneficios sólo se suspenderá en caso de que el asegurado se niegue a cumplir las prescripciones médicas. Se extienden estas prestaciones a los asegurados facultativos, cuando cumplan con ciertos requisitos fijados para el pago de las primas.

El segundo riesgo que, según nuestra ley, puede afectar al trabajador es el de la **Maternidad**; ya la ley N° 2851, había estatuido la indemnización para las mujeres trabajadoras que estuvieren en estado de gravidez, o en defecto de la indemnización un seguro; pero con la ley N° 8433, este seguro se convierte en obligatorio, gozando las aseguradas de los mismos beneficios considerados para los casos de enfermedad, recibiendo además un subsidio duran-

te los treintiseis días anteriores y posteriores al parto, y un beneficio de lactancia, en dinero o en leche, durante los ocho meses siguientes.

La suspensión se efectuará por negarse a seguir las prescripciones médicas o por concurrir la asegurada a consultorios de maternidad o lactancia.

Contempla la ley a continuación el seguro de **Invalidez**: por el cual se conceden prestaciones para los que sufran de una enfermedad que reduzca su capacidad de trabajo por lo menos en sus dos terceras partes, con la condición de que no proceda de enfermedad profesional o accidente. También quedan excluidos de los beneficios en caso de que la invalidez dependa de un hecho voluntario del asegurado, o de la ejecución de un delito.

La pensión de invalidez se da en forma provisional los cinco primeros años, y luego, previo examen médico, se convierte en definitiva, o se suspende.

Luego trata la ley sobre el seguro de **Vejez**. Se presta para aquellos que hayan cumplido 60 años de edad y que tengan abonadas 1.040 imposiciones semanales. La pensión será igual al 40% de su salario o renta obtenidos durante los cinco últimos años de trabajo. En caso de que no se hayan alcanzado las cotizaciones indicadas, la pensión deberá disminuirse proporcionalmente al periodo de imposiciones.

En quinto lugar cubre esta ley el riesgo de **Muerte**, entregando al deudo si lo hubiere o a la Caja Nacional de Seguro Social, una suma que cubra los gastos funerarios, y otra equivalente al 50% de su renta anual. Este derecho prescribe a los tres años de fallecido el asegurado.

Hasta aquí se ha tratado de la extensión del seguro social obligatorio según la ley N° 8433, en cuanto a los riesgos. Veremos a continuación su extensión en cuanto a las personas.

El seguro social de acuerdo con esta ley es obligatorio, pero este principio de obligatoriedad no es absoluto, tiene sus limitaciones. Comprende en principio:

1— A todos los menores de 60 años que trabajan a órdenes de otro y cuyo salario sea menor de 3.000 soles oro anuales.

También están comprendidos los trabajadores a domicilio y los del servicio doméstico. La ley N° 8509 de 23 de Febrero de 1937, modificó en el sentido de que los trabajadores domésticos particulares, quedan exceptuados de la obligatoriedad del seguro social, pudiendo inscribirse en él facultativamente; y que los trabajadores domésticos de establecimientos comerciales, industriales, etc., serán considerados como obreros y por tanto si quedarán comprendidos obligatoriamente dentro del seguro.

2— Los aprendices, aún en el caso de que su trabajo no sea remunerado.

3— Los trabajadores independientes cuyo sueldo no pase de 3.000 soles oro anuales.

A su vez excluye la ley de seguro social:

1— A los comprendidos en la ley N° 4916, para los cuales se seguirá un régimen especial.

2— Los empleados del Estado, Municipios, Sociedades Públicas de Beneficencia y Compañías Ficalizadas.

3— Los obreros afiliados a una Caja Especial de Jubilaciones y Pensiones anterior a esta ley. Esta exoneración es transitoria.

4— Los familiares del trabajador que vivan con él y no reciban salario.

5— Los menores de 14 años y los que trabajan para los padres sin recibir salario.

6— Los accidentados del trabajo, que reciban o hayan recibido pensión.

7— Los obreros cuyo número de jornales anuales de trabajo fuese inferior a 90.

Hace la ley a continuación, una distinción entre asegurados dependientes e independientes. Esta calificación fué modificada por la ley N° 8509, que la reemplaza con la de asegurados obligatorios y facultativos, respectivamente.

Permite también que sean admitidos facultativamente los asegurados obligatorios que dejen de serlo así como los menores de

40 años que vivan de su trabajo, dentro de los beneficios del seguro social, especificando siempre el tope de 3.000 soles oro, como salario máximo.

Los asegurados obligatorios podrán contratar con la Caja Nacional de Seguro Social, un seguro familiar que conceda a su cónyuge o hijos menores, los beneficios de asistencia médica y servicio de farmacia.

Por Decreto Supremo del año 1945, quedó suprimido el tope de 3.000 soles oro como salario máximo para que los obreros fueran admitidos dentro del seguro, haciéndose extensivo este derecho a todos.

También un Decreto Supremo posterior a la ley N° 8433, establece que aún los mayores de 60 años pueden ser aceptados por el seguro.

El Capítulo II, de la ley, en comentario, se refiere a los recursos, esto es a los medios con que cuenta el seguro social para su financiación.

Siguiendo el sistema tripartito de contribución, deberán pagar las cuotas primordialmente: los patronos  $4\frac{1}{2}\%$ , los asegurados  $2\frac{1}{2}\%$  y el Estado  $1\%$ , en proporción al salario. Los fondos son acrecentados con el producto de las multas impuestas por infracciones de la ley, con los intereses de los capitales y reservas, con los legados, donaciones y herencias, y por último con impuestos adicionales al tabaco, al alcohol.

Se indican a continuación una serie de normas referentes al pago de las cuotas, forma y extensión de las mismas.

El Capítulo III, señala la manera como deberá invertir la Caja Nacional de Seguro Social los fondos que constituyen las reservas técnicas y las libres de la institución, debiéndose procurar la mayor garantía en las inversiones a la vez que la mayor rentabilidad.

Cada cinco años se hará una revisión actuarial, y las distribuciones de los fondos se deberán adecuar a estas revisiones.

El capítulo IV, reglamenta sobre las concesiones especiales para los asegurados y las pautas que se siguen para el efecto.

El capítulo V, trata de la Inscripción de los asegurados, que en el caso de los trabajadores dependientes deberá hacer el patrón

a los seis días del ingreso del obrero al trabajo; y en el caso de los independientes, el propio interesado.

Las excepciones al seguro obligatorio serán calificadas por la Caja Nacional de Seguro Social.

Al capítulo VI me remití anteriormente al hablar de los diferentes riesgos cubiertos por nuestra legislación social.

El capítulo VII, establece la organización general, creándose con personería jurídica, la Caja Nacional de Seguro Social para el control y dirección de los seguros. La dirección de esta Caja estará a su vez confiada a un Consejo Directivo formado por: el Ministro de Salud Pública, el Director de Previsión Social, el Director General de Salubridad, dos representantes de los asegurados, dos de los patronos, un médico designado por la Facultad de Medicina y un Gerente General.

El capítulo Octavo dispone acerca de las sanciones aplicables en caso de desobediencia por parte de los patronos y obreros y de las multas que sufrirán respectivamente.

El Capítulo IX determina que los reclamos de los obreros o patronos serán resueltos por la Gerencia de la Caja Nacional de Seguro Social, como primera instancia y el recurso de revisión subirá al Consejo Directivo como última.

Por Decreto Supremo de 14 de Noviembre de 1936, se ordenó que la Caja de Seguro Social formulara un nuevo ajuste matemático actuarial que permitiera disminuir el porcentaje de las cuotas de los patronos y trabajadores. Así, posteriormente, fué reducido al 3½% para los patronos, 1½% para los asegurados y 1% para el Estado.

El Decreto Supremo de 25 de Agosto de 1943, comprendió dentro de los beneficios del Seguro Social Obligatorio a los trabajadores a destajo.

Esta es, en síntesis, la legislación en el Perú. La Ley N° 8433 y sus modificatorias y ampliatorias, determinan un plan avanzado de Seguro Social. Sin embargo, no llegan a organizar un sistema que cubra totalmente los riesgos colectivos. Sus principios son restrictivos en relación con las personas y los riesgos, sus fundamentos no responden a las doctrinas modernas sobre seguridad social, que tienden, como hemos visto anteriormente, a ampliar estos beneficios a toda la comunidad.

## CAPITULO II

### El Plan Beveridge y el Seguro Social en el Perú

He expuesto, hasta el momento, dos sistemas de Seguro Social: el elaborado por la Comisión Inter-Departamental de Seguro Social y Servicios Afines en Inglaterra, el año 1942, que es el más moderno y perfecto plan de Previsión Social, y el que rige en el Perú, constituido por la Ley N<sup>o</sup> 8433 y sus modificatorias.

Si bien nuestra ley sobre seguros sociales, cuando fué promulgada, constituía una norma conforme con el espíritu y las necesidades de la época, no lo es ahora. Los riesgos han crecido en extensión y en calidad y no es sólo el trabajador el que se encuentra frente a ellos, sino toda la comunidad.

#### Generalización del Seguro Social.

El objeto primordial de todo Estado "no radica en la gloria del gobernante, sino en la felicidad común de los gobernados, la seguridad social significa una parte de esa felicidad común". El seguro social circunscrito a una clase determinada, la de los trabajadores, no responde al principio de igualdad social en los derechos. Si bien es cierto que el trabajador necesita de una ayuda tal vez más urgente y que en cierta forma tiene un mejor derecho a ella por la naturaleza de la función que ejerce dentro de la sociedad, también lo es que todos los demás miembros de la comunidad constituyen una especie de gran familia, de la cual el Estado es el protector y director. Y así como un padre distribuye su auxilio entre los hijos sin distinciones, así también el Estado debe prestar su auxilio a todos los que se encuentran bajo su protección.

Todo hombre dentro de la colectividad, realiza una función social determinada, que lo hace merecedor a una recompensa social. No quiero decir con esto que quien nada aporta a la sociedad tenga un derecho específico a ser recompensado; pero sí hay que considerar que por ser persona humana, tiene un derecho natural a la ayuda de los demás. Por otro lado, la existencia de un limitado número de personas nulas en el esfuerzo social, no significa razón suficiente para la supresión de un beneficio general.

Es de interés para el Estado mismo el mejoramiento de las condiciones generales de vida, la elevación del standard de trabajo, tanto para el asalariado como para cualquier otro miembro del agregado social. En otra parte de este trabajo he dicho que los riesgos individuales al dispersarse disminuyen; mayormente disminuirán si los distribuimos entre la totalidad de la sociedad.

El seguro debe hacerse extensivo a todas las personas y todos deberán contribuir para su organización y funcionamiento, en igual forma para iguales beneficios. Rico, pobre, patrono, trabajador o no trabajador, todos serán iguales dentro del seguro social.

No es pues una caridad lo que el Estado preste como beneficio a los asegurados; será una prestación de derecho en virtud a una contribución pagada.

Este principio de la generalización del seguro que formula el Plan Beveridge, está en contraposición con la ley peruana vigente, restringida y específica que carece de esa visión de conjunto, seguridad para todos los asociados sin distinción de salario, de situación económica o de clase social.

### **Obligatoriedad del seguro social.**

Como consecuencia inmediata de la generalización del seguro se plantea el problema de su obligatoriedad.

La ley N° 8433, acorde con casi todas las legislaciones determinó que el seguro social fuera obligatorio. Así el art. 2° dice textualmente "El seguro social es obligatorio", pero luego, dentro del mismo artículo, hace una clasificación en la que puntualiza para quienes es obligatorio y quienes quedan excluidos de él. Se trata pues de una obligatoriedad relativa, no genérica sino específica.

Sosteniendo la tesis que el seguro debe ser general, y que el seguro social debe ser también obligatorio, lógicamente se deduce que esta obligatoriedad no puede ser relativa como lo establece nuestra ley, sino general.

Parece ser que el fundamento de la exclusión que hace la ley N° 8433, se encuentra en el deseo del legislador de evitar el doble beneficio, de un lado el de las pensiones de jubilación, cesantía, etc., y por el otro del seguro. Es un hecho que las pensiones mencionadas descansan en un principio de seguro obligatorio; pero hay

que considerar que las relaciones entre patronos y obreros están supeditadas al interés principalmente económico de las partes. En cambio, las relaciones del Estado con los asociados dependen del interés público y tienden hacia el bien común.

¿Porqué no unir todos esos medios de previsión o seguridad, particulares y públicos, en un solo todo orgánico, en el seguro social, con carácter de obligatoriedad? Así se combatiría el riesgo en forma efectiva, unificada y general.

Ningún organismo tiene en sus manos el Imperio y la Coerción si no es Estado, él es el único que puede imponer con efectividad una ley de seguro social general y obligatorio.

El seguro facultativo no consigue su objetivo social. Ya me he referido a la imprevisión, a la desconfianza, al temor de parte del obrero y a la resistencia patronal a prestar ayuda voluntaria que le significa mayores gastos a la empresa.

En el hombre no está muy arraigado aún el espíritu de previsión, vive generalmente para el presente; parte del salario en lugar de ahorrarlo para casos de necesidad, lo despilfarra descuidadamente, de modo que muchas veces ese dinero que el Estado oblige a pagar al asegurado como contribución, se habrá arrancado al vicio y a la degradación.

### **Extensión del Seguro en cuanto a los Riesgos.**

La ley del Seguro Social en el Perú, comprende cinco clases de riesgos: la enfermedad, la maternidad, la invalidez, la vejez y la muerte. El Plan Beveridge es más extenso en esta materia, pues abarca además los riesgos de pérdida del medio de vida, incapacidad física y matrimonio.

Se entiende por pérdida del medio de vida el hecho por el cual una persona, que obtiene los recursos para subsistir por intermedio de una forma determinada de trabajo, la pierde por cualquier circunstancia. Si se tratara de un número limitado de personas colocadas en esta situación, el remedio sería la rehabilitación o preparación del individuo para una nueva forma de trabajo, creando el Seguro para este objeto una institución que se encargara de esta función y protegiendo el Estado, en lo posible, el mantenimiento del trabajo. Pero si fuera una masa considerable la que es-

tuviera en esta condición, el problema se torna más complejo y se hacen necesarios otros medios para resolverlo; tal es el caso del paro forzoso o cesantía, denominado en el Derecho Francés el "chomage", el cual crea un serio conflicto para el trabajador, que teniendo fuerzas y condiciones para el trabajo del que dependen su sustento y el de sus familiares, no lo encuentra o es separado de él; esta situación se acrecienta considerablemente en las épocas de crisis en que se cierran fábricas y empresas.

Las consecuencias sociales de la desocupación son dolorosas. Trae consigo la desmoralización, crea un ambiente de oposición y fomenta la pereza. Francisco Walker Linares enumera como causas principales de la desocupación en masa: la superproducción, el subconsumo, el maquinismo exagerado, el nacionalismo excesivo, los trastornos monetarios y el exceso de crédito. Todos estos son factores tanto de orden nacional como internacional.

En Alemania se trató de evitar esta situación restringiendo el derecho de las mujeres a ciertos trabajos, pero la solución no es justa ni suficiente.

El Estado debe tomar las medidas necesarias para que el individuo quede protegido durante estas épocas de crisis; esto se conseguiría mediante el Seguro, concediendo subsidios a los desocupados. Es claro que una comunidad no puede vivir perennemente en esta forma, por lo que la sociedad debe, subsidiariamente con el Seguro, procurar que quienes estén aptos para trabajar, adquieran una ocupación, bien sea fomentando las industrias privadas o iniciando obras públicas.

Para evitar la desocupación de los que no trabajan por propia voluntad, se podría desarrollar un sistema de enseñanza y preparación, inculcándoles a la vez el deseo y amor al trabajo. En todo caso, podría suspenderse el pago de los beneficios a los que se negaran a trabajar después de un límite de tiempo pre-establecido.

El segundo riesgo no contemplado por nuestras leyes es el de la incapacidad física. Por ésta se comprende a las personas que, estando dentro de la edad activa, han perdido la capacidad para el trabajo, por enfermedad o accidente.

Muchos autores han definido el accidente y en todas sus definiciones se encuentra un elemento común: el estar constituido por una incidencia del trabajo. El objeto del seguro, sería preveer es-

tas consecuencias desastrosas provenientes del desarrollo de las actividades del obrero.

Podría objetarse diciendo que con este régimen se fomenta el accidente voluntario. Pero esta crítica en realidad no va contra la esencia misma del seguro, sino contra su aplicación defectuosa.

El Plan Beveridge, pues, al considerar entre los riesgos protegidos por el seguro, la incapacidad física, amplia acertadamente su campo de acción social.

La Ley 8433 adolece, en consecuencia, de un vacío efectivo. Sin embargo, la Ley 1378, en cierta forma, ha corregido esta omisión. Pues establece en su art. 1º "el empresario es responsable por los accidentes que ocurran a sus obreros y empleados en el hecho del trabajo o con ocasión directa de él". Por lo cual, el trabajador no se encuentra del todo desamparado frente a este riesgo, tiene derecho a una indemnización. Asimismo tiene derecho a un seguro facultativo, pues según el Título V, art. 67 de la citada Ley, el empresario puede sustituir la indemnización por un seguro individual o colectivo.

Sin embargo, es evidente que las disposiciones citadas no llegan a cubrir satisfactoriamente las consecuencias del riesgo por incapacidad física, tal como lo haría un seguro social obligatorio.

Por último, hay que tratar del riesgo relativo al matrimonio. Nuestra legislación ha considerado dentro del seguro social el riesgo de la maternidad. Pero hay que convenir en que el estado matrimonial no sólo dá origen a ese riesgo, sino a otros muchos, tales como la protección del niño, la viudez, la separación conyugal, la pérdida de la remuneración del marido, la incapacidad de la mujer para los trabajos caseros, etc., los cuales podrían estar cubiertos con prestaciones efectuadas por el Seguro, mediante el pago de contribuciones, como lo ha establecido el Plan Beveridge.

Las condiciones que imperan en nuestro medio son diferentes y aún podría decirse, más beneficiosas que las de Inglaterra para la aplicación de un plan de más vastos alcances, como el Plan Beveridge.

El censo efectuado el año 1943 arroja una población total de 7.395.687 habitantes, que en relación con la inglesa, significa una menor dificultad para la imposición del seguro general obligatorio. El índice de natalidad demuestra que la población aumenta anual-

mente en 124.000 habitantes, con lo cual la protección a la niñez no tiene ese carácter de necesidad urgente como en Gran Bretaña. En tercer lugar, el promedio de vejez es más reducido, resultando menos onerosas para el seguro las prestaciones de esta naturaleza.

La financiación del Seguro, correría a cargo de un Fondo de Seguro Social establecido con una doble fuente de ingresos: la contribución y el aporte del Estado. La contribución para los riesgos industriales más peligrosos, podría ser de tarifa más elevada.

Para la dirección y administración del Seguro Social sería indispensable la centralización de las funciones en un organismo estatal, representado por un Ministerio de Seguridad Social.

Con las soluciones propuestas se marcharía más efectivamente hacia el progreso social, que atiende a las aspiraciones de la Humanidad y afianza en forma decisiva la paz social, responde a una necesidad nacional y tiene un objetivo determinado que puede formar parte de un gran programa de política social.

## CONCLUSIONES

Deduzco de esta tesis una conclusión general y varias conclusiones parciales:

La conclusión general es que nuestra Ley de Seguro Social no responde en forma completa a las necesidades sociales y es necesario su modificación y ampliación.

Las conclusiones parciales son:

1) Que el Seguro Social deberá reglamentar aquellas ramas que sean de utilidad tanto desde el punto de vista material, cuanto espiritual, para los individuos y la Nación.

2) Que el Seguro Social debe ser generalizado con respecto a las personas y riesgos.

3) Que el Seguro Social debe ser obligatorio en todos los casos.

4) Que los beneficios prestados por el Seguro Social deben ser iguales para todos en virtud de contribuciones iguales, o sea, la fórmula: a igual contribución igual beneficio.

5) La tasa de beneficio debe ser elevada en razón de las necesidades mínimas de subsistencia, aún cuando ello ocasionara una alza de la contribución.

6) Por último, el Seguro Social no debe constituir más que una de las formas de Previsión Social, uno de los medios con que el Estado contribuya a mitigar los innumerables males que aquejan a la humanidad.

### BIBLIOGRAFIA

- Daniel Antokoletz.**—“Tratado de Legislación del Trabajo y Previsión Social Tomo II, Buenos Aires, 1941.
- Guillermo Cabanellas.**—“El Derecho del Trabajo y sus Contratos”, Buenos Aires, 1945.
- Gonzalo Millán Arrate.**—“Bosquejo sobre la seguridad social” Chile, 1945.
- A. Manes.**—“Seguros Sociales” Buenos Aires, 1933.
- Francisco Walker Linares.**—“Nociones Elementales de Derecho del Trabajo” Santiago, 1941.
- Rafael Caldera Rodríguez.**—“Derecho del Trabajo” Caracas, 1939.
- Alejandro Unsain.**—“Legislación del Trabajo” Tomo III Accidentes y Seguros, Buenos Aires, 1928.
- J. Jesús Castorena.**—“Tratado de Derecho Obrero”, Méjico D. F., 1942.
- Héctor Escribar Mendiola.**—“Tratado de Derecho del Trabajo”, Santiago, 1944.
- Sir William Beveridge.**—“Seguridad Social y Servicios Afines”, Buenos Aires, 1943.
- Andrés León Montalbán.**—“Derecho Comercial”, Lima, 1943.
- Alfredo Revilla.**—“Jubilaciones y Seguros Sociales” Potosí, 1941.
- Comisión de Reforma de las Leyes Sociales.**—“La Legislación Social”, Santiago, 1929.
- Carlos Rodríguez Pastor.**—“Derecho de Trabajo” (Copias Universitarias), Lima, 1943.
- Jorge Vega G.**—“Derecho Civil-Contratos” (Copias Universitarias) Lima, 1944.
- Enciclopedia Jurídica Española, Tomo 28, Barcelona, Francisco Seisq, editor—1910.
- Ley de Seguro Social N° 8433, Perú, 1936.
- Ley N° 1378 sobre Accidentes de Trabajo, Perú, 1911.