

Eduardo Phillips Müller

El Seguro Social y la inversión de sus capitales de reserva

PRIMERA PARTE

Introducción

FUNDAMENTO BIOLÓGICO DE LA PREVISIÓN

Antes de entrar en el tema preciso de esta Memoria, trataremos de exponer, breve y sucintamente, y a manera de introducción, algunas ideas generales sobre lo que podríamos llamar el fundamento biológico de la previsión.

Desde luego, y dentro de este propósito, cabe hacer notar que el vocablo *previsión*, en el sentido en que comúnmente lo empleamos, no corresponde con toda propiedad y exactitud, a la idea que con él queremos expresar. Prever, *in stricto sensu*, es ver algo anticipadamente, imaginárselo. Escapa en dicho término, como puede observarse, la idea fundamental del concepto, cual es la de la «reacción» ante el hecho o la cosa prevista.

Mucho más exacto nos parece el vocablo *prevención*: estar preparado para algo que nos pueda inferir daño o perjuicio. Por otra parte, la palabra «previsión», dado que expresa una actividad eminentemente racional, nos induce a pensar que la facultad de prevenir es sólo propia del hombre. Lo que es, indudablemente, erróneo. El instinto de conservación de los seres irracionales no sería cabalmente perfecto si no estuviese dota-

do de cierta aptitud para prevenir los hechos o circunstancias adversos. Aún más. Sobran razones para sostener que esta aptitud está mucho más desarrollada en los irracionales que en la especie humana.

Sin embargo, y a fin de no introducir un elemento de confusión, seguiremos valiéndonos del vocablo consagrado por el uso, pero, con las observaciones que hemos anotado.

La previsión, como hecho de la naturaleza, está finamente ligada a la necesidad alimenticia. Es sabido que esta necesidad es común a todos los seres en que se desarrolla un proceso vital. Sin embargo, no es difícil advertir que no todos pueden satisfacerla con el mismo grado de «seguridad». La Naturaleza, en sus infinitas variedades, junto con presentarnos seres en los cuales la consecución del alimento no sólo es incierta, sino difícil, penosa y hasta cruel, nos presenta otros en que la satisfacción de esta necesidad alcanza el máximo de seguridad y se logra con el mínimo de esfuerzo.

Y en este punto no deja de sorprender el constatar que el grado de seguridad con que los seres pueden satisfacer su necesidad de alimentarse, guarda una extraña y singular relación con el grado de vinculación en que viven respecto de la corteza terrestre.

En las especies vegetales, por ejemplo, la necesidad de la alimentación no constituye propiamente un problema. Arraigadas a la tierra, encuentran en su seno la fuente más pródiga y segura de subsistencia.

No ocurre lo mismo en los seres animados. Desligados materialmente de la corteza terrestre, la necesidad alimenticia se convierte en ellos en una lucha tenaz para satisfacerla. Y no siempre con posibilidades de éxito. . . .

En la evolución misma de la especie humana puede observarse idéntico fenómeno. El hombre primitivo, armado de lanza o arpones, tenía, indudablemente, más seguro su alimento que el hombre civilizado. El enorme desarrollo que ha alcanzado la previsión en la época moderna, no es sino el reflejo de la creciente inseguridad que el hombre mismo se ha ido creando en su afán de desprenderse de la tierra.

En los seres irracionales, la aptitud previsora se presenta como una manifestación del instinto de conservación. Su grado de desarrollo, no obstante, varía infinitamente entre una especie y otra. Puede decirse que la Naturaleza, con sorprendente sabiduría, ha compensado con esta aptitud las condicio-

nes desfavorables en que se encuentran algunos seres en la lucha por subsistir. En animales bien dotados, piénsese, por ejemplo, en las bestias feroces, la facultad previsora no tiene razón alguna de ser. La mejor seguridad de subsistencia la tienen, precisamente, en los medios o cualidades de que han sido dotados: garras, dentadura, rapidez de movimiento, destreza, visibilidad, etc.

En cambio, existen otras especies en que, sea porque carecen de medios eficaces para la lucha por la vida, sea porque las condiciones naturales mismas en que viven son difíciles y precarias, el instinto de conservación, junto con proveer a la satisfacción de las necesidades actuales, provee, además, a las futuras.

Caso típico y admirable es, por ejemplo, el que nos ofrecen ciertas clases de insectos. Los medios de vida de estos seres, como es sabido, están subordinados por lo general, a los cambios estacionales. A no mediar la maravillosa aptitud previsora del instinto, la existencia de estas especies sería imposible.

Sobradamente conocido es el instinto previsora de las abejas. ¡Cómo evitar la tentación de comparar sus hermosas panales con auténticas y perfectas Cajas de Previsión! La previsión que realizan estos pequeños y laboriosos seres, que viven más para el futuro que para el presente, tiene un mérito profundamente educador: junto con ser absolutamente social, no sólo está al servicio de las generaciones actuales sino, también, al de las venideras y, en suma, al de la especie toda. La miel que depositan afanosamente en los alvéolos es la papilla de que se alimentará la larva cuando, huérfana de todo auxilio materno, despierte de su letargo invernal!

Ejemplo casi análogo es el de las hormigas. ¿Quién no ha tenido oportunidad de contemplar, más de una vez, el incesante y presuroso ir y venir de las pequeñísimas hormigas en su afanosa tarea de acarrear hacia sus galerías subterráneas el alimento del invierno? Lo mismo que en las abejas, la previsión de las hormigas se nos ofrece como un digno ejemplo de organización y solidaridad social.

En los demás animales, cuyos medios y posibilidades de vida no son tan precarios ni contingentes como en los insectos, el instinto de conservación raras veces carece de facultad previsora. En el perro, por ejemplo, pese a que su domesticidad le

asegura la subsistencia, es común observar el celo y cuidado con que oculta la presa con que saciará el hambre futura.

Diríase que el instinto, por el hecho de ser una fuerza eterna, obrara y actuara en los animales sobre un plano temporal también eterno, inaccesible a la inteligencia del *homo sapiens*, encarcelada en la estrecha vivencia del presente.

Puede afirmarse, en efecto, que la facultad previsora del hombre es esencialmente racional. Compelido por el instinto de vivir y en manifiesta inferioridad física para enfrentarse con los demás animales, su inteligencia ha debido plantearse, como primer problema, la manera de obtener, en forma más o menos normal y segura, los medios de subsistencia.

Surgieron así, como frutos de su anhelo de seguridad, sus primeros instrumentos de dominación. El arco y la flecha representan la primera manifestación de la inteligencia del hombre puesta al servicio de un esfuerzo que se confunde con la historia misma de la humanidad: la seguridad de los medios de vida.

CAPÍTULO I

LA PREVISION SOCIAL MODERNA

Sumario: 1.º La Previsión voluntaria: la mutualidad y el ahorro.—2.º La Previsión subsidiada por el Estado.— 3.º La Previsión social obligatoria.

La previsión, como fenómeno de la sociedad moderna, es producto de las condiciones de inseguridad que ha creado el mismo progreso en la vida del hombre.

Su evolución ha ido, así, conformándose a diversas etapas hasta alcanzar el grado de desarrollo y de perfección que hoy tiene, verdadera réplica a la incertidumbre de la vida civilizada.

En el presente capítulo haremos una breve y rápida exposición de las tres formas de previsión social moderna: la previsión libre o voluntaria; la previsión subsidiada por el Estado, y, finalmente, la previsión social obligatoria.

1.º La previsión voluntaria.

El desamparo, la miseria y la inseguridad económica a que arrastraron a las clases asalariadas los principios liberales - económicos del siglo pasado, no sólo movieron a éstas a procurar su mejoramiento mediante revoluciones y actos de violencia.

Junto a la actitud de rebeldía se desarrollaron en ellas dos tendencias de carácter pasivo, social una e individualista la otra: la mutualidad y el ahorro.

LA MUTUALIDAD. La mutualidad es una de las formas más antiguas de previsión. La sociabilidad natural del hombre y los riesgos a que siempre ha estado expuesto, remontan

su origen a épocas antiquísimas. En Grecia, según BOEKH, existían asociaciones mutuales llamadas *sunedrias* o *hetairias*. Los miembros de estas asociaciones pagaban una cuota mensual y, con el fondo común así formado, auxiliaban a los asociados en desgracia. En Roma estas sociedades se conocían con el nombre de *colegia tenuiorum* y gozaban de gran prestigio e importancia. Los germanos y escandinavos practicaban la mutualidad mediante asociaciones llamadas *gildhes*. Los miembros de las *gildhes* juraban ayudarse y tratarse como hermanos. Más tarde, durante la Edad Media, las *gildhes*, conocidas con el nombre de *gildas*, conservaron su finalidad mutual primitiva, pero bajo diversas formas. Las gildas sociales o de paz tenían por objeto, lo mismo que las hermandades, o fraternidades, el socor o mutuo entre los asociados. Comunmente contaban con la ayuda de las jurisdicciones eclesiásticas. La más célebre fué la gilda de *Corpus Christi*. Las gildas comerciales o mercantiles estaban formadas por comerciantes y llegaron a tener una gran influencia en el desarrollo del comercio terrestre y marítimo.

Las diversas formas del seguro comercial remontan su origen, precisamente, a la época de estas asociaciones. Más tarde, las gildas se constituyeron en verdaderas sociedades comerciales.

La organización social del trabajo, en gremios y corporaciones, se prestó, por otra parte, para que la mutualidad adoptara un carácter gremial. Los Estatutos de cada una de estas corporaciones contemplaban normas de previsión y obligaciones recíprocas de asistencia y auxilio entre los asociados. Las corporaciones o gremios se financiaban con las cuotas y con los derechos de admisión y de ascensos de aprendices, compañeros y maestros. A la muerte de algún miembro, se socorría a la viuda y a los huérfanos. A falta de herederos, los bienes del fallecido pasaban a incrementar un fondo común de mutualidad gremial.

La abolición de las corporaciones y la proclamación de la libertad de trabajo, como consecuencias remotas de la expansión comercial de los siglos XVI y XVII, terminó con la previsión mutualista de carácter gremial y fué un rudo golpe para la seguridad económica de los artesanos. Este hecho coincidió por otra parte, con la aparición de las primeras máquinas y con el nacimiento de la industria.

Los efectos de la libertad de trabajo, la creciente incerti-

dumbre económica de los obreros libres, la imposibilidad de afrontar los reveses de la vida con el mísero salario (ley de bronce, LASSALLE) no tardaron en reunir nuevamente a las clases débiles en sociedades mutuales o de socorro mútuo. La mutualidad se difundió preferentemente en los países más industrializados. En Inglaterra se llamaron *Friendly Societies* y alcanzaron un desarrollo considerable. En Francia las sociedades mutuales se multiplicaron rápidamente. En 1891 se contaban más de 9.000. El número de asociados pasaba de un millón y medio.

El desarrollo de la mutualidad permitió, más tarde, la previsión subsidiada por el Estado, verdadero antecedente de la previsión social obligatoria. En Francia, por ley de 5 de Abril de 1898, se acordó una subvención de un franco por cada asociado y otro por cada año de asociación.

Las leyes de previsión social y la organización de los obreros en gremios y sindicatos ha contribuído, ciertamente, en los últimos años, al debilitamiento de las mutualidades. Sin embargo, se mantienen aún en muchos países y subsisten como un hermoso ejemplo de solidaridad social. En nuestro país existen actualmente no menos de 800 sociedades mutualistas. La primera fué la de Tipógrafos de Santiago, fundada en el año 1853.

EL AHORRO. El ahorro es la forma de previsión típica del siglo XIX. Los economistas lo definen como *consumo diferido* y lo señalan como *fuerza de capital*.

Desde el punto de vista de la previsión, el ahorro es una especie de *seguro general e indeterminado*. Un seguro contra la miseria, la enfermedad, la vejez, etc. Ahorrar es liberar o substraer de los gastos ordinarios y corrientes cierta suma de dinero para satisfacer o cubrir necesidades o riesgos futuros. La enfermedad y la vejez privan al hombre, por lo general, de su capacidad de trabajo y, consecuentemente, de su único medio de subsistencia: el salario.

La difusión del ahorro, como necesidad de previsión de grandes conglomerados humanos y como reflejo de un problema económico - social, data sólo del siglo pasado.

El incremento de las economías, mantenidas en un principio en los límites del hogar y sin productividad alguna, trajo necesariamente la creación de organismos destinados a «rentabilizar los centavos del pueblo».

Las primeras instituciones de ahorro fueron obras de la

iniciativa particular. En 1808 se fundó en Ruthwell (Inglaterra) la primera Caja de Ahorros. Diez años más tarde, por ordenanza de 19 de Julio de 1818, se autorizaba en Francia bajo la forma de una sociedad anónima, la fundación de la Caja de Ahorros de París. A imitación de ésta, no tardaron en crearse en las demás ciudades y capitales europeas instituciones análogas: Viena, Caja de Ahorros Autónoma, (1819); Caja de Ahorros del Venetto, (1822); Caja de Ahorros de Milán, (1825); Caja de Ahorros de Turín, (1827); Caja de Ahorros de Florencia, (1829); Caja de Ahorros de Bolonia, (1837); Caja de Ahorros de Madrid, (1837); Caja de Ahorros Postales, Inglaterra, (1861).

En nuestro país, por Ley de 22 de Agosto de 1861, la institución del Ahorro se encomendó a la Caja de Crédito Hipotecario.

Actualmente, con la generalización del seguro social obligatorio, las Cajas de Ahorros han dejado de ser, en gran parte, las depositarias de la previsión de las clases asalariadas.

Sin embargo, es innegable que siguen desempeñando esta importantísima misión dentro del vasto conglomerado de la actividad independiente, formado por pequeños propietarios, comerciantes, industriales, etc., individuos que, en razón de su misma independencia, no están afectos a régimen de previsión alguno.

Este hecho ha contribuido, en parte, a que las Cajas de Ahorros, por exigencias de su misma clientela, evolucionen cada vez más hacia las formas bancarias.

Hoy por hoy puede afirmarse, en efecto, que las Cajas de Ahorros son los Bancos de la clase media.

2.º La previsión subsidiada por el Estado

La mutualidad y el ahorro corresponde a la fórmula de la doctrina liberal - individualista: *ayúdate a tí mismo*. La previsión subsidiada por el Estado señala una etapa de transición y corresponde a la fórmula: *ayúdate, y el Estado te ayudará*.

La bonificación del poder público al seguro voluntario de las clases indigentes representa el primer paso del Estado en el problema de la previsión social.

Como primera iniciativa, aunque no del todo perfecta, de previsión subsidiada por el Estado, puede citarse la Sociedad

de Seguro de Rentas, creada en Francia por Napoleón III, en el año 1850.

Mediante el pago de primas reducidas, y bajo la garantía y auxilio del Estado, esta sociedad estableció un sistema de pensiones de retiro (seguro de vejez), cuyo monto no podía exceder de 1.500 francos. Pese a su carácter voluntario, la Sociedad de Seguro de Renta alcanzó gran éxito. En 1867 sus capitales pasaban de 170 millones de francos.

Al Seguro de Renta, siguieron fácilmente las demás formas del seguro social. Por ley de 11 de Julio de 1868 se crearon dos Cajas destinadas a cubrir los riesgos de muerte y de accidente industrial (accidente del trabajo). Poco después, y con arreglo a la ley de 15 de Julio de 1850, sobre Seguro de Renta, se establecieron Cajas de Auxilios pecuniarios en caso de enfermedad, (seguro de subsidios). La previsión subsidiada por el Estado se extendió fácilmente por todo el país, merced a la organización de las mutualidades.

Al cabo de diez años, funcionaban en Francia más de 4.000 sociedades de seguros, con un capital superior a 20 millones de francos. España no tardó en seguir el ejemplo, y estableció el subsidio estatal con el nombre de «libertad subsidiada», que aún subsiste al lado del régimen de retiro obligatorio.

La guerra franco alemana sorprendió a Francia en un momento en que la previsión voluntaria subsidiada por el Estado había alcanzado su desarrollo máximo. A no mediar la guerra, Napoleón III le habría arrebatado a Alemania la paternidad del Seguro Social Obligatorio.

Con todo, la previsión subsidiada por el Estado se ha conservado en casi todas las legislaciones modernas en beneficio de aquellas personas que trabajan por su propia cuenta (seguro de independientes), o en el de aquellas que, no estando obligadas al seguro, se afilien a él voluntariamente, (seguro voluntario).

3.º La previsión social obligatoria.

«Yo quiero conservar y alimentar en mí una entrañable benevolencia hacia todos los hombres, hasta los más humildes; pues todos ellos son mis hermanos.»

GUILLERMO I.

El Seguro Social Obligatorio representa la tercera y última etapa de la previsión moderna. El hecho de que haya sido

Alemania el primer país en instituirlo, se explica por razones de diversa índole. Desde luego, es indudable que no fué extraño a ello el tradicional estatismo alemán y el momento político-social que vivía el Imperio. La situación de las clases asalariadas en Alemania no era menos grave que en Francia o Inglaterra. El auge del industrialismo y la expansión del comercio marítimo y terrestre, como consecuencia directa de los éxitos militares de Prusia, habían creado los mismos problemas sociales que en aquellos países. El descontento de las clases populares se hizo ostensible a los ojos del Gobierno con el resultado de las elecciones de 1877. El partido socialista unificado, dirigido por Kautsky y Bebel, obtuvo trece asientos en el Parlamento y más de medio millón de votos. Los actos de insurrección, los motines callejeros y los atentados mismos contra el Emperador, dieron origen a una violenta represión por parte del Gobierno.

Sin embargo, no se desconoció la necesidad de ir, cuanto antes, a una reforma que ampliara e hiciera más efectivos los derechos que la legislación social existente le reconocía al proletariado.

En su mensaje de 15 de Marzo de 1881, el Emperador observó al Parlamento el interés de la Corona en legislar sobre las relaciones del trabajo *como un medio de apartar todo peligro de intranquilidad interna.*

El Emperador se refirió en esa oportunidad, especialmente, a la reforma de la Ley de accidentes del trabajo de 7 de Junio de 1871, cuyo Art. 2.º gravaba al obrero accidentado con la prueba de la responsabilidad del patrón o empresario, exigencia que, en la práctica, burlaba el justo derecho del obrero a la indemnización.

En el preámbulo del proyecto de reforma, presentado al Parlamento el 8 de Marzo, el Gobierno puntualizó su posición frente al problema social en los siguientes términos:

«El Estado pensará en adelante más de lo que ha pensado hasta ahora en atender a sus miembros desgraciados, lo cual, no solamente, es un deber de humanidad y cristianismo, del cual todas las organizaciones del Gobierno deben estar penetradas sino que es una exigencia de la política para el sostenimiento del Estado. El Gobierno debe proponerse convencer a las clases que sólo viven de su trabajo, y que son las más numerosas y las menos instruidas, de que el Estado es una organización no sólo necesaria, sino también benéfica. A este objeto, es preciso dar a conocer a esta clase por medio de ventajas directas y palpables que el Estado es

una creación inventada no sólo para proteger a las clases superiores, sino para satisfacer también las necesidades e intereses de las clases más pobres.

»No debe detener al Gobierno para entrar en esta senda el escrúpulo de introducir en la legislación un elemento socialista, porque hay que hacerse cargo de que semejante política no es enteramente nueva, sino que es sólo un nuevo desarrollo de la idea moderna de Estado: además de la obligación de encargarse de la defensa del país y de los derechos existentes, tiene la de fomentar por todos los medios de que dispone el bienestar de todos sus miembros y muy especialmente de los débiles y necesitados. En este sentido, contiene un elemento socialista la «Beneficencia Pública», y que el Estado moderno reconoce como un deber suyo, al contrario de lo que sucedía en el Estado de la antigüedad y en el de la Edad Media; y, en realidad, en las disposiciones que pueden tomarse para mejorar la situación de las clases trabajadoras, no se trata más que de dar un nuevo desarrollo a las ideas que sirven de base a la Beneficencia Pública dirigida por el Estado.» (1)

La exposición de principios contenidos en el proyecto de reforma de la Ley de accidentes del trabajo impresionó profundamente al Parlamento y causó gran estupefacción entre los diputados liberales.

El diputado Baremberg, rebatiendo las doctrinas del Gobierno, manifestó que *el Estado poco o nada tenía que hacer en el campo de la Economía política, pero sí, mucho que aprender.* (2)

Después de atacar dura y violentamente el proyecto de reforma por ser contrario, según él, a los sagrados principios liberales del Estado, terminó su discurso parodiando la frase de Goethe en la noche de la batalla de Valmy: «En este Parlamento, dijo, empieza hoy una nueva época en la Historia Universal, y vosotros podéis decir que habéis sido testigos de este suceso.» (3)

A los ataques de Baremberg, el Canciller Bismarck contestó con firmeza:

«El Estado no sólo es responsable de lo que hace sino también de lo que deja de hacer.» Y luego, agregó: «En mi opinión, no puede aplicarse en el Estado, ni mucho menos en un Estado regido paternalmente, la fórmula *laissez faire, laissez passer*, ni tampoco los refranes, «que cada uno mire por sí», «el que no tenga fuerzas, que caiga» y otros; muy al contrario, yo creo que los que rechazan la influencia del Estado para proteger a los débiles, se exponen a que se les considere dispuestos a em-

(1) GUILLERMO ONCKEN.—Historia Universal, tomo XIII, pág.

(2) Obra citada. Pág. 545.

(3) Obra citada. Pág. 545.

plear la fuerza que tienen, sea de la clase que fuere, para explotarla en su favor y oprimir a los demás, y por eso se enfadan cuando ven amenazados su objeto por alguna influencia del Gobierno.» (4)

El proyecto de reforma pasó a comisión. Las modificaciones que se le introdujeron, movieron al Gobierno a retirarlo. Sin embargo, el principio del seguro obligatorio se mantuvo en pie y Bismarck se consagró de lleno a la preparación de dos nuevos proyectos.

El 17 de Noviembre de 1881, al inaugurarse el Parlamento elegido el 27 de Octubre, el Mensaje Imperial leído por el Canciller Bismarck, anunció la presentación de dos proyectos sobre seguro social, uno sobre enfermedad y otro sobre accidentes, (que era una nueva redacción del proyecto retirado). Además, y con el objeto de proporcionarle al Estado los recursos con que éste contribuiría al seguro social, prometió someter a la aprobación del Parlamento un proyecto de ley sobre monopolio de tabaco a favor del Imperio.

El programa de reformas sociales anunciado por el Gobierno renovó con más ardor el debate político iniciado el año antes.

Los diputados Baremberg y Richter manifestaron que los proyectos aludidos *denunciaban una tendencia socialista en la Corona y que la aprobación de ellos acarrearía sobre el Gobierno la responsabilidad de haber lanzado al país en la pendiente nefasta del socialismo.* (5)

A esto contestó Bismarck:

«La tendencia del Gobierno a procurar un trato mejor y sobre todo más digno al obrero inválido para no dar a sus compañeros sanos el espectáculo de un anciano sobre un montón de basuras, no podrá llamarse tendencia socialista.» Y agregó: «Yo aceptaré para ella el nombre de cristianismo práctico, cristianismo no de frases ni de palabrerías, sino de positivas concesiones a los pobres.» (6)

El duelo político entre el liberalismo burgués del Parlamento y el concepto prusiano del Estado se resolvió en favor de éste último. La alta burguesía, enriquecida con los éxitos militares de la corona hasta el momento de la unificación del Imperio en Versalles, no pudo oponer resistencia moral alguna para negarse a contribuir a la obra social del Emperador.

(4) Obra citada. Pág. 546.

(5 y 6) Obra citada, pág. 546.

El proyecto sobre Seguro de Enfermedad, presentado al Parlamento el 29 de Abril de 1882, fué aprobado el 16 de Julio del año siguiente. Un año más tarde, el 6 de Julio de 1884, se promulgó por 166 contra 76 votos la Ley sobre Seguro de Accidentes del Trabajo. Finalmente, el 22 de Junio de 1889, la promulgación del Seguro de Invalidez vino a ultimar la obra de legislación social inspirada por Guillermo I.

Desde ese momento pudo decirse que Baremberg no se había equivocado al recordar la frase de Goethe. Las leyes sobre seguro social de Alemania señalaron, en efecto, el comienzo de una etapa más digna y humana para los asalariados del mundo.

Sólo que Baremberg, como todos los admiradores de las frases hechas, no tuvo visión para medir el exacto y profundo sentido de las palabras del poeta de Francfort.

CAPITULO II

MECANISMO FINANCIERO DEL SEGURO SOCIAL

Recursos económicos del seguro social.— Organización financiera.— Régimen de simple reparto.— Régimen de reparto con fondo de cobertura.— Regímenes de capitalización.— Capitalización individual.— Capitalización colectiva.— Crítica de los regímenes financieros.

Recursos económicos del seguro social.

Es sabido que los recursos económicos del seguro social moderno están constituidos, en la generalidad de los países que lo han adoptado, por los aportes del patrón, del asegurado y del Estado.

El aporte patronal descansa en el principio de que, siendo el trabajo uno de los factores que deprecia la salud y la capacidad del obrero, tal depreciación, cuyo valor es, por cierto, distinto al del trabajo, debe ser, naturalmente, de cargo del patrón. La mejor afirmación de este principio la encontramos en una frase de Engel Dollfus, empresario francés del siglo pasado, tan progresista como Owen en Inglaterra: *el fabricante debe a sus obreros algo más que el salario.* (7)

El aporte del asegurado casi no merece fundarse toda vez que representa el pago de una prima en un sistema especialísimo de seguro, en el cual él es el único beneficiario.

En cuanto a la participación o bonificación a que se obliga el Estado, tiene su fundamento en uno de sus fines más importantes, reconocido por casi todas las Constituciones mo-

(7) CHARLES GIDE.—*Las Instituciones del Progreso Social.* Pág. 54. París-México, 1924.

dernas, cual es el de propender al mejoramiento de las condiciones de vida de las clases asalariadas.

El patrocinio del Seguro Social, como función del Estado, está consignado, en efecto, entre otras, en las Constituciones de Rusia, (Art. 43.) Crea una Comisaría (Ministerio) de Seguros Sociales; Alemania, (Art. 161); Austria, (Art. 10, N.º 11); España, (Art. 46); Chile, (Art. 14):

Organización financiera de los Seguros Sociales

En todo sistema de seguro, sea de la naturaleza que sea, la organización financiera supone la existencia de un equilibrio entre las previsiones de ingresos y de gastos. El mecanismo, adoptado para lograr este equilibrio se llama régimen financiero.

En general, para los organismos de previsión, se reconocen dos grandes formas de regímenes financieros: de reparto y de capitalización. Tanto uno como otro están constituidos por dos variedades. El régimen de reparto puede ser de simple reparto o de reparto con fondo de cobertura. El régimen de capitalización, a su vez, puede ser de capitalización individual o de capitalización colectiva.

Régimen de simple reparto

En el régimen de simple reparto el equilibrio financiero del seguro se logra mediante la compensación de los gastos (prestaciones o beneficios) con los ingresos (cotizaciones), al término de cada ejercicio presupuestario.

Como el volumen total de las prestaciones aumenta progresivamente, tanto porque va siendo mayor el número de los que se acogen a las prestaciones, como por el monto cada vez más alto que determina en ellas el tiempo de afiliación, las cotizaciones deben ir, también, necesariamente, en ascenso progresivo hasta el momento en que el seguro alcance su punto de estabilidad demográfica.

El régimen de simple reparto ofrece la peculiaridad de que el Seguro alcanza ese punto de estabilidad sin gravar a las generaciones nuevas en beneficio de las generaciones provec-tas, toda vez que el monto de las prestaciones va conformándose, año a año, al monto de las cotizaciones o ingresos.

De ahí que se diga que este régimen no establece entre las

generaciones una solidaridad financiera, circunstancia que pugna con los principios del seguro social y que ha terminado por desaprobarlo en casi la generalidad de las Convenciones y Congresos del Seguro Social.

Con todo, vale decir que si el régimen de simple reparto ha sido desestimado en los seguros que cubren riesgos de plazo extensamente diferidos (seguro de vejez o invalidez), se adapta, perfectamente bien, en aquellos que cubren riesgos de carácter más o menos inmediatos (seguro de enfermedad o maternidad) que, junto con no requerir acumulación de reservas, ofrecen, por su misma naturaleza, más facilidad en el cálculo de los promedios de gastos y entradas.

Sin embargo, aún esta aplicación del régimen de simple reparto va siendo cada día más desplazada debido a la tendencia moderna que aspira a la unificación de las diversas formas de los seguros sociales.

En síntesis, podemos decir que el régimen de simple reparto se caracteriza:

- 1.º Ejercicio anual y totalmente financiado.
- 2.º Cotización variable y progresiva, según las prestaciones concedidas.
3. No existe Fondo de Reserva. (Salvo una pequeña reserva de compensación de imprevistos.)

Régimen de reparto con fondo de cobertura.

El régimen de reparto con fondo de cobertura es, en cierto modo, una aproximación del régimen de simple reparto al régimen de capitalización.

Así, distinto al régimen de simple reparto, en que, como hemos visto, las prestaciones van conformándose en cada ejercicio financiero según las cotizaciones o entradas, en el régimen de reparto con fondo de cobertura, como su nombre lo indica, se da lugar, en cada ejercicio financiero, a la formación de reservas constitutivas de pensiones.

Lo mismo que en el régimen de simple reparto, las cotizaciones, ínfimas en sus comienzos, aumentan progresivamente con el mayor volumen de las prestaciones hasta el momento en que el seguro alcanza su punto de estabilidad; sin embargo, el crecimiento o aumento de las cotizaciones, en razón de la misma capitalización, se produce más tardíamente, a la par

que el seguro alcanza su punto de estabilización en un período más breve.

El capital constitutivo del conjunto de las pensiones concedidas, forma el fondo de reservas matemáticas del seguro, que constituye un elemento esencial del sistema y cuya gestión ofrece, como en el régimen de capitalización, una importancia primordial.

Regímenes de capitalización

Las características del régimen de capitalización, tanto individual como colectiva, han sido estudiadas en un informe presentado por los Servicios Técnicos de la Oficina Internacional del Trabajo a la XVI Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en Abril de 1932.

Para mayor claridad, estimamos conveniente transcribir las partes pertinentes de dicho informe:

«Los regímenes de capitalización suponen la acumulación, durante un primer período, de los fondos necesarios para hacer frente al pago de las prestaciones sobre una base constante de cotización. El equilibrio puede calcularse, o en función de cada asegurado considerado particularmente, y se tratará entonces de capitalización individual, o en función de una colectividad y se tratará entonces de una capitalización colectiva.

Capitalización individual.

»En la capitalización individual, las prestaciones se fijan, en general, en función de las imposiciones realizadas por el asegurado, capitalizadas en una cuenta individual con arreglo a la técnica habitual para la constitución de rentas vitalicias diferidas.

»La pensión que recibirá el asegurado por un mismo tipo de cotización será tanto más elevada cuanto mayor sea la duración de la afiliación en el seguro. Los asegurados que hayan entrado tarde en el seguro obtendrán, pues, pensiones necesariamente pequeñas.

»Este sistema practicado en el seguro privado no establece ninguna solidaridad entre las generaciones sucesivas de asegurados. En el seguro obligatorio puede ser utilizado para el seguro de vejez de los asegurados jóvenes, pero no ofrece medio para cubrir de manera suficiente el riesgo de invalidez y de

muerte prematura, ni el de vejez de los asegurados de cierta edad. Sin embargo, cuando se adopta este sistema, se atenúa generalmente su rigor por la garantía de un mínimo de pensión quedando la diferencia entre el mínimo de pensión correspondiente a las primas, a cargo de un fondo alimentado con subvenciones de los poderes públicos, o a cargo de un descuento de las cotizaciones del conjunto de asegurados. Como en el sistema de reparto con fondo de cobertura, existe acumulación de reservas. *Para que el equilibrio financiero se mantenga y las prestaciones prometidas puedan pagarse, es indispensable que los fondos invertidos produzcan un rendimiento suficiente y que las provisiones sobre la realización de los riesgos no se aparten de la realidad.*

Capitalización colectiva.

»En la capitalización colectiva, los recursos correspondientes al conjunto de los asegurados deberán hacer frente a los gastos correspondientes al conjunto de los beneficiarios de prestaciones para las generaciones presentes y futuras, y los asegurados tendrán que pagar una cotización constante, que se fija dividiendo el valor actual global de la cotización unitaria, y se llama prima media general.

»En este sistema, durante el curso de un primer período, el importe total de las cotizaciones es superior al de las prestaciones, que crece gradualmente hasta llegar a su punto de estabilidad por el aumento del número de beneficiarios de prestaciones y, en ciertas legislaciones, por la elevación del importe de las prestaciones. *Durante el primer período hay, pues, acumulación de capitales y el fondo así constituido se llama reserva matemática del seguro.*

»Para la primera generación de asegurados, el valor actual de las cotizaciones es inferior al valor actual de las prestaciones, y para cubrir el déficit matemático se hace necesario exigir a las generaciones futuras una prima más elevada que la que sería necesaria para cubrir el costo de sus prestaciones o pedir a los poderes públicos una participación financiera.

»Si la prima media se fija con la mira puesta en la obtención del valor actual de las cotizaciones de los asegurados que se afilian al seguro cuando tienen la edad mínima de admisión (dieciséis años, por ejemplo) todos los asegurados que entren al seguro a una edad más elevada aportan un déficit que de-

be cubrirse, o bien con un descuento en las cotizaciones de los asegurados jóvenes, o bien con una subvención del Estado.

»Este sistema tiene el mérito de conseguir, por una parte, la estabilidad en las cotizaciones y, por otra, la solidaridad entre las diversas generaciones de asegurados, en beneficio de las primeras generaciones, que, a falta de esta solidaridad, no obtendrían prestaciones suficientes, a menos de una intervención financiera especial de los poderes públicos.

»El régimen de capitalización colectiva, cuyo carácter social es innegable, implica acumulación de capitales, cuya gestión debe ser prudentemente realizada, y supone la acción de una multiplicidad de previsiones demográficas y financieras, que deben estar sometidas a un control constante.»

El Dr. Tixier, técnico de la Oficina Internacional del Trabajo, durante su permanencia en nuestro país, al referirse al proyecto de ley de previsión de empleados particulares, presentado por el Departamento de Previsión del Ministerio de Salubridad, consignó su opinión respecto al régimen de capitalización colectiva en los siguientes términos:

«El régimen financiero que más conviene a un seguro social es el régimen de capitalización colectiva, que permite establecer una solidaridad financiera entre asegurados bien remunerados y los asegurados mal remunerados de una misma generación, como, asimismo, entre los asegurados de generaciones sucesivas.»

Crítica de los regímenes financieros

Hasta no hace mucho, las opiniones de técnicos, actuarios y financistas estaban divididas acerca de las ventajas y desventajas de uno y otro régimen.

Actualmente, tanto los organismos técnicos del Seguro Social de la Oficina Internacional del Trabajo, como los Congresos y Convenciones celebrados sobre seguros sociales, aconsejan y afirman la superioridad del régimen de capitalización.

Respecto al argumento de que el régimen de capitalización expone las reservas o capitales constitutivos de pensiones, y con ello, la existencia misma del Seguro Social, a la depreciación de la moneda, el Prof. Schönbaum, en el informe que precedió al Proyecto de ley de Seguro de Enfermedad, Invalidez y Vejez de Checoslovaquia, opinó que tal argumento estaba en contraposición con la realidad de los hechos.

«Precisamente, dice, en las épocas de depreciación de la moneda hemos sido testigos de una sorprendente afluencia de todas las especies de colocaciones en los establecimientos financieros, de un crecimiento enorme de los seguros y del aumento voluntario de los capitales asegurados en los establecimientos privados de seguros.» (8)

Esta misma opinión la comparte el actuario francés Mr. Ferdinand Dreyfus: «Mientras las inversiones financieras (bonos, obligaciones, etc.) de las instituciones aseguradoras de Alemania, dice, se convertían en papeles sin valor, las inversiones sociales (Sanatorios, Hospitales, Dispensarios, Casas de Socorro) conseguían mantener, casi invariable, la tasa de mortalidad en Alemania, que era de 148 por 10.000 habitantes en 1921, mientras que la de Francia, en la misma fecha, era de 176, y la de Italia de 175.» Luego agrega: «Apenas desaparecidas las reservas de valores por la muerte del marco papel, las instituciones de seguros sociales, sin interrumpir el pago de beneficios o de pensiones a sus 2.100.000 beneficiarios activos recomenzaron la misma labor, sobre las mismas bases de capitalización, con el marco renta, y en término que permitirán reconstituir en diez años las reservas extinguidas.» Y termina: «De esta manera, hemos logrado descubrir, a la luz de la experiencia, las razones fundamentales del mantenimiento en todos los países del régimen de capitalización para todos los seguros a largo plazo.» (9)

Finalmente, olvidan quienes se fundan en la depreciación de la moneda para atacar el régimen de capitalización que los efectos de la desvalorización de la moneda afecta del mismo modo al régimen de reparto, en cuanto las pensiones se pagan en una moneda de valor adquisitivo casi nulo.

En cambio, el régimen de capitalización ofrece la enorme ventaja de poder escapar a las consecuencias de la depreciación monetaria mediante la inversión de los capitales acumulados en bienes de un valor económico real.

En nuestro país, la ley 4054 de Seguro Obligatorio, siguiendo la tendencia unificadora de los seguros sociales, ha colocado los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte, bajo la responsabilidad de un solo organismo: la Caja de Seguro

(8) LUIS JORDANA DE POZAS. — *El Instituto Nacional de Previsión y su obra*. Madrid. 1925, pág. 36.

(9) LUIS JORDANA DE POZAS.—Obra citada, Pág. 37.

Obligatorio. De ahí que, en la organización financiera de este organismo, hayan debido adoptarse diversas formas de regímenes, según la naturaleza de cada riesgo.

Así, el riesgo de vejez está sujeto al régimen de capitalización individual; el de invalidez, al de capitalización colectiva y el de enfermedad al de reparto, en cuanto debe financiarse, totalmente, en cada ejercicio con el 80% de la cuota patronal. Cabe notar, sin embargo, que la cotización, en este caso, es constante y no variable como en los demás regímenes de reparto.

CAPITULO III

GESTION FINANCIERA DE LOS CAPITALES DEL SEGURO SOCIAL

Tanto el régimen de reparto con fondo de cobertura como el régimen de capitalización, sea individual o colectiva, supone, como hemos dicho anteriormente, la acumulación de capitales constitutivos de pensiones.

La mayor o menor seguridad con que una institución de seguro social pueda satisfacer el pago de las pensiones prometidas queda, de este modo, entregada por entero, al acierto con que se administren e inviertan dichos capitales.

Principios sobre la inversión de los capitales de reserva

Los capitales de reserva del Seguro Social presentan dos aspectos marcadamente diversos: el social y el financiero. Esta dualidad de aspecto ha determinado, en lo relativo a la inversión, la enunciación de un doble principio: el de la *finalidad*, que mira al aspecto social de estos capitales, y el de la *productividad*, que mira a su aspecto financiero.

Principio de la finalidad social de la inversión

«Para que una inversión sea socialmente justa importa que su empleo sea tal que no esté en contradicción con la función social del seguro»

OSWALD STEIN

El principio de la finalidad social de la inversión se nutre de la naturaleza misma de estos capitales y puede decirse que

aparece consignado en los orígenes mismos del Seguro Social. En efecto, la primitiva Ley de Seguros Sociales de Alemania, implicaba la idea de que las cotizaciones deducidas a los obreros por el Seguro les fueran restituidas en viviendas y en obras de necesidad social, tales como sanatorios, hospitales, dispensarios, etc. No debe olvidarse, por otra parte, que la introducción del seguro social en Alemania coincidió con una época en que, a consecuencia de la súbita industrialización del país, el problema de la vivienda era de suma gravedad.

La iniciativa de los seguros sociales alemanes ha servido de ejemplo, en este sentido, a casi todos los organismos de seguro social del mundo. En Checoslovaquia, las instituciones del seguro social destinan fuertes sumas a préstamos hipotecarios para la construcción de pequeñas viviendas. Otro tanto se realiza en Francia, Italia y, últimamente, en Chile.

La inversión en construcciones económicas para obreros ofrece un doble interés: por una parte, contribuye a mejorar el standard de vida y la cultura misma de las clases inferiores; por otra, reduce los factores de morbilidad y mortalidad, en lo cual el seguro tiene un interés financiero inmediato.

En las inversiones destinadas a construcciones de viviendas económicas, y mirando a la política que en ellas debe adoptarse, la experiencia ha señalado la superioridad del sistema de construcción indirecta sobre el de la construcción por los propios organismos del seguro.

Desde luego, uno de los inconvenientes que presenta la construcción de viviendas por parte del mismo seguro, es el de la dificultad que ofrece la administración de los inmuebles. A este, debemos agregar otro no menos importante: el carácter aparentemente comercial o lucrativo con que se presenta a los ojos del asegurado - arrendatario.

La edificación indirecta, mediante el apoyo económico, en forma de préstamos hipotecarios, a sociedades y corporaciones públicas o municipales, salva estos inconvenientes.

En Alemania, el Instituto Federal del Seguro realiza esta finalidad social del seguro por intermedio de la *gagfah*, sociedad constructora de habitaciones económicas, declarada de interés público y constituida en forma de sociedad por acciones, con un capital inicial de dos millones de marcos. El Instituto Federal de Seguro concede a esta Sociedad préstamos, en primera hipoteca, hasta un límite máximo del 40% del costo de la construcción, y en segunda hipoteca, garantizada ade-

más por el municipio, sobre los terrenos en que están edificadas las viviendas. Solución idéntica ha dado a esta clase de inversiones el Instituto Central de Seguro Social de Checoslovaquia. En España, hasta fines de 1934, el Instituto Nacional de Previsión había contribuido para este fin con más de diecisiete millones de pesetas.

Otro campo de aplicación a la finalidad social de los capitales del seguro, y que aparece consignado en casi la generalidad de las leyes orgánicas sobre seguro social, lo constituye el auxilio económico, en forma de préstamos, a los municipios o ayuntamientos para obras de mejoramiento local; higienización, edificación escolar, caminos, mercados, etc.

Finalmente, vale citarse una última tendencia inversionista, que participa tanto de la finalidad social como de la financiera, y que se refiere al fomento de la riqueza agrícola.

Afirman quienes sostienen esta tendencia que «*es principalmente a través de la agricultura por donde los capitales que constituyen las reservas del seguro vuelven a entrar en el circuito de la producción, originando nueva riqueza y fomentando, al mismo tiempo, nuevas formas de trabajo.*» (10)

Principio de la productividad financiera de la inversión

Desde el momento en que los fondos o capitales de reserva contraen sobre sí la obligación de servir, al cabo de cierto número de años, las pensiones prometidas por el seguro, se plantea para ellos un *problema netamente financiero*: producir la renta necesaria para satisfacer el pago de dichas pensiones. Las inversiones destinadas a este fin reciben el nombre de inversiones financieras.

Teóricamente, puede afirmarse que las inversiones financieras substraen al seguro social de su campo específico de acción y lo colocan en el dominio del capital particular en busca de rentabilidad.

Sin embargo, la natural dificultad en que se encuentran las instituciones del seguro social, por su propia organización, para participar con la debida eficacia y acierto en las complejas actividades del capital privado, ha inducido a considerar los valo-

(10) ENRIQUE LUÑO.—*Las inversiones de fondos del Seguro Social*. Madrid, 1933, página 15.

res del Estado o de instituciones hipotecarias como la inversión más adecuada, segura y tranquila para los capitales de reserva.

La experiencia, no obstante, ha infligido serios reparos a esta tendencia inversionista en bonos. Desde luego, la pérdida casi total de los capitales de reserva de los organismos de seguro de Alemania, a raíz de la desastrosa depreciación que sufrió el marco después de la guerra europea, ha sido una seria advertencia para las instituciones responsables del seguro social. Es así como hoy en día, y frente a la inestabilidad monetaria en que se debate la economía contemporánea, obligada a la depreciación por la hegemonía económica a que aspira cada país, los seguros sociales, desestimando las inversiones consistentes en obligaciones, se inclinan más y más hacia las inversiones reales.

En un capítulo próximo, al referirnos a la política inversionista de la Caja de Seguro Obligatorio, abordaremos en detalle este interesantísimo problema del seguro social.

Factores condicionantes de las inversiones

El Seguro Social, elevado a la categoría de una verdadera ciencia, ha debido formular, en lo relativo a la inversión o colocación de sus capitales, las condiciones o requisitos que éstas deben cumplir para que logren la plenitud de sus fines.

Estas condiciones, según diversos tratadistas, son:

1. Seguridad de la inversión.
2. Rentabilidad.
3. Disponibilidad.
4. Tipo de interés.
5. Utilidad económico - social de la inversión.

Podríamos agregar una sexta condición: la pluralidad de las inversiones.

Es evidente que una misma inversión rara vez llegará a reunir en sí todas las condiciones exigidas. En los centros bursátiles se observa, por lo general, que las inversiones en empresas de probada solidez financiera ofrecen una rentabilidad relativamente escasa. Lo inverso ocurre con aquellas que prometen grandes dividendos: comúnmente, o no tienen base alguna o son completamente inciertas.

De ahí que, *«lo que debe hacerse, es dividir los capitales que se van colocar en varias partes desiguales, procurando que cada*

una de ellas se ajuste con preferencia a una de las diversas condiciones, aunque sea a costa de las restantes». (11)

Es por esto que, en lo tocante a esta materia, se deben tener presente los dos principios básicos a que nos hemos referido anteriormente: el de la finalidad y el de la productividad de las inversiones. Si la inversión es de aquellas que miran a un fin social, el criterio de la rentabilidad debe, necesariamente, ocupar un lugar secundario. Por el contrario, si es de aquellas cuyo objetivo es el de producir renta, es evidente que será tal condición la que debe prevalecer sobre las demás.

1.º Seguridad de la inversión.

La condición de que la inversión sea *segura*, esto es, que no esté expuesta a factores o circunstancias que puedan lesionar su integridad, nace y es consecuencia lógica de la responsabilidad misma que pesa sobre los capitales de reserva de *asegurar*, en un plazo diferido, el servicio de las pensiones establecidas por el Seguro. Su importancia es, pues, de primer orden y su cumplimiento debe observarse, rigurosamente, tanto en las inversiones sociales como, con mayor razón, en las financieras, toda vez que de la mayor o menor seguridad de las inversiones dependerá la mayor o menor seguridad del Seguro para cumplir los fines con que fué creado.

La forma en que se realiza el cumplimiento de esta condición o requisito varía, por cierto, según la naturaleza de la inversión. Así, las inversiones consistentes en préstamos a municipios o a instituciones públicas o sociales (cooperativas) se garantizan hipotecariamente. En cuanto a las inversiones o colocaciones en empresas comerciales o industriales (por ejemplo ferrocarriles), las diversas legislaciones contienen disposiciones expresas tendientes a dar la mayor seguridad a esta especie de inversiones. Sobre las inversiones en bonos o títulos del Estado, sabemos que estos valores están respaldados con la garantía del poder público. Sin embargo, en este caso, por el hecho mismo de proceder la garantía de la entidad política máxima, a cuyo destino está ligado el de la institución, la solidez de ella queda entregada, exclusivamente, a las alternativas de su vida tanto nacional como internacional.

(11) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.—*El Seguro Obligatorio de Enfermedad* Pág. 581. Ginebra.

Por último, y dentro de las medidas tendientes a darles a las inversiones el máximo de seguridad, en casi la generalidad de las legislaciones se consigna la disposición de que toda inversión debe ir precedida del V.º B.º de algún órgano del Gobierno, (generalmente, ministerios afines a la institución).

Rentabilidad de la inversión

La condición de que las inversiones reditúen cierto interés, tiene su origen, fundamentalmente, en el carácter aleatorio del contrato de seguro y rige, en consecuencia, tanto para el seguro mercantil como para el seguro social. Desde el momento en que el asegurador se obliga a indemnizar, mediante una retribución convenida, (prima o cotización) los daños o perjuicios que pueda sufrir el asegurado, es natural que su atención se dirija, preferentemente, a buscar la mejor rentabilidad para la masa o capital que forma el conjunto de las primas, toda vez que el riesgo asegurado, y en consecuencia la obligación de la indemnización, puede producirse en el primer momento del seguro.

La rentabilidad viene a ser, así, una condición tan importante como la de la seguridad de la inversión ya que, tanto una como otra, tienden a asegurar el compromiso contraído y el fin mismo del seguro.

En el Seguro Social la condición de la rentabilidad o rendimiento de la inversión se identifica con el principio de la productividad a que nos hemos referido en el párrafo anterior y que, según vimos, rige en primer término para las inversiones de carácter financiero. Desde el punto de vista teórico, puede afirmarse que cada pensión representa la rentabilidad de cierta porción de los capitales de reserva.

Al tratar de las inversiones de carácter financiero hemos visto que éstas, en su mayor parte, consisten en bonos del Estado o cédulas hipotecarias, cuyo rendimiento o interés, como sabemos, es fijo. Las fluctuaciones a que están sujetos los valores nominativos de estas inversiones, han sugerido a la generalidad de las instituciones de seguro y, en especial a aquellas que contemplan inversiones de carácter comercial o industrial, a crear un fondo de reserva especial para compensar las fluctuaciones de las diversas carteras—reserva de saneamiento de valores,—merced a cuyo procedimiento se logra la

uniformidad y la estabilidad del rendimiento del capital invertido.

«Conocida la finalidad esencial e inmediata de los capitales de reserva—financiar el servicio de las pensiones—hay quienes suelen preguntar, dice Enrique Luño, no siempre bien intencionadamente, cuál es la finalidad mediata de los capitales de las cajas de previsión, constantemente acrecentados por el rendimiento de las inversiones.»

«Esta pregunta, agrega el mismo comentarista, tiene en todos los sistemas una respuesta común: la finalidad mediata de los fondos o capitales de reserva es mejorar las pensiones de los asegurados, perfeccionar el seguro social y ampliar su esfera de acción.» (12)

Como exponente magnífico de este aserto puede citarse el caso de Italia, que, sin imponer nuevas cargas ni al patrón, ni al asegurado, ni al erario público y, con sólo una acertada y cuidadosa inversión de las reservas, ha logrado, por la ley de 13 de Diciembre de 1928, mejorar en un 75% el valor de las pensiones mínimas y en una suma no inferior al 23% las de regular monto, perfeccionar y ampliar el seguro voluntario y extender los beneficios del seguro a los miembros de la familia del asegurado.

Disponibilidad o liquidabilidad de la inversión

La disponibilidad, como condición de la inversión, tiene una importancia secundaria toda vez que ella tiende a resguardar una circunstancia que difícilmente puede presentarse a una institución de seguro, cual es la de no poder disponer, en un momento dado, de las sumas necesarias para los egresos corrientes y ordinarios. Sin embargo, en los seguros que cubren riesgos de carácter inmediato (enfermedad) es evidente que tal condición cobra especial importancia. Es por esto que en esta especie de seguro se recomiendan las inversiones a corto plazo y de fácil liquidabilidad.

Como tipo de inversión de este carácter se consideran los bonos o títulos del Estado o hipotecarios. Pero no debe olvidarse que la liquidabilidad de estas inversiones, si se considera el interés financiero, es sólo, aparente, pues, llevados a la liquidación en un volumen considerable, sufren fuertes bajas.

(12) ENRIQUE LUÑO.—*Las inversiones de fondos del Seguro Social*. Madrid, 1933. Pág. 11.

Tipo de interés

Esta condición se refiere a las inversiones consistentes en préstamos. Según veremos en un capítulo próximo, la casi generalidad de las disposiciones legales relativas a las colocaciones de las disponibilidades, contemplan el préstamo como una de las inversiones más adecuadas y beneficiosas para los fines del seguro social. Desde luego, ofrece la particularidad que sirve tanto a los fines financieros como sociales del seguro, pues, junto con redituar un interés, que estará siempre regulado por el destino o naturaleza de la inversión, fomenta la actividad y la productividad económica del país, y con ello, la prosperidad y el bienestar de la colectividad toda.

Al hablar del principio de la finalidad social de las inversiones nos hemos referido ya a cómo se cumple esta misión mediante la concesión de préstamos a municipios e instituciones públicas y sociales para obras de gran aliento y que requieren grandes capitales: caminos, obras de regadío, servicios públicos, (alcantarillados, agua potable etc,) saneamiento de terrenos, etc. La política inversionista en préstamos debe orientarse, naturalmente, según los problemas que ofrezca la realidad de cada país. Así, por ejemplo, en Checoslovaquia, el Instituto Central de Seguro, ha contribuido con más de mil millones de coronas a mejorar y ampliar la red caminera, cuyo estado, a consecuencias de la guerra, exigía costosas reparaciones. El interés del préstamo se sirve con el producto de impuestos sobre automóviles y con una parte de los derechos aduaneros sobre la importación de aceites, neumáticos, repuestos, etc.

En España, hasta antes de la Revolución, las inversiones en préstamos se pusieron al servicio de una política descentralizadora. Los préstamos se concedían a los municipios o ayuntamientos según los aportes de las Cajas regionales. Merced a esta política, el seguro social español ha logrado desvirtuar uno de los cargos más generalizados que pesa sobre los organismos de previsión social, esto es, el de succionar y empobrecer las economías regionales en beneficio del centralismo.

Finalmente, al tratar esta materia, no podemos dejar de referirnos a la influencia reguladora que puede ejercer la inversión prestamista sobre el valor o mercado de los capitales, influencia determinada por la tasa de interés relativamente más baja que exigen las inversiones del seguro social y que

contribuye, directamente, al abaratamiento del crédito financiero e, indirectamente y como consecuencia de lo anterior, a la intensificación de la economía nacional.

Utilidad económico-social de la inversión

Sobre esta condición nos hemos referido ampliamente al tratar sobre el principio de la finalidad social de la inversión. Sabemos cual es la idea que la inspira y el procedimiento que la experiencia ha señalado para su mejor realización. Sin embargo, cabe llamar la atención sobre el hecho de que la tendencia a invertir las disponibilidades del seguro social en obras de bienestar y de mejoramiento para las clases económicamente débiles se ha fortalecido sólo en los últimos años y como una reacción contra el errado criterio de quienes creen que los capitales del Seguro deben ser un mercado para los valores del Estado o de instituciones hipotecarias. La tendencia autonomista que se advierte dentro de las organizaciones del seguro social es una afirmación del celo con que se mira la ingerencia del Estado en la administración financiera de los organismos de previsión.

Pluralidad de las inversiones

La condición de que los fondos de reserva se inviertan en diversas carteras tiende a satisfacer una norma elemental del mecanismo del seguro, sea mercantil o social, y que mira a la seguridad colectiva de las inversiones. En efecto, la pluralidad de las colocaciones está en razón inversa al índice de fluctuación a que está expuesta toda especie de inversión. En otras palabras, a mayor diversidad de colocaciones corresponde una fluctuación menor. La bancarrota en que cayó el seguro en Alemania a raíz de la desvalorización del marco se debió, precisamente, en gran parte, a la infracción de esta norma elemental. Casi el 90% de las inversiones estaba representado sólo por bonos y obligaciones.

Autonomía de los organismos del seguro social en la inversión de los capitales de reserva

«Sólo se puede hablar de instituciones de seguros sociales en el caso de que su administración sea autónoma.»

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Al hablar de la autonomía de las instituciones del Seguro Social queremos referirnos al problema de la intervención del Estado en esta clase de organismos y cuya importancia cobra cada día mayor interés.

Desde luego, nadie quien conozca los orígenes del seguro social puede sostener la idea de una autonomía absoluta. El seguro social se ha generado como solución a un problema de la sociedad moderna. La autonomía, en consecuencia, es relativa y debe entenderse sólo dentro de los límites de los fines con que fué creado. Afirmado este principio, el seguro social encuentra en él su mejor defensa, ya frente al Estado, ya frente a los intereses que lo atacan o tratan de desvirtuarlo.

Casi todas las legislaciones contienen disposiciones que consignan, expresamente, este principio.

Así, en Yugoslavia, la Ley de 14 de Mayo de 1922, sobre Seguros Sociales, dispone: «Art. 124. La Institución Central de Seguros Obreros es una institución pública organizada conforme al principio de la administración autónoma.»

La Ley de 3 de Agosto de 1927, que creó los Seguros Sociales en Hungría, establece a su vez: «Art. 98. La Institución Nacional de Seguros Obreros ejerce su administración autónoma por sus órganos de administración centrales o locales.»

En España este principio está consignado en forma aún más categórica. La Ley orgánica del Instituto Nacional de Previsión, de 27 de Febrero de 1908, dispone al efecto: «Art. 2.º El Instituto Nacional de Previsión tendrá personalidad, administración y fondos propios distintos del Estado, que no asume otras responsabilidades que las inherentes al concurso e intervención que en esta Ley se determina.»

El Dr. Freund, técnico alemán en materia de seguros sociales, en un interesante artículo en que resume en tres puntos básicos «El problema de la reorganización de los Seguros obreros en Alemania», consigna su tercer punto en la siguiente

conclusión: «Las instituciones de Seguros Sociales son autoridades públicas, absolutamente autónomas.» (13)

Como experiencia práctica de los resultados obtenidos de una excesiva intervención del Estado en los organismos del seguro social puede citarse el caso de Austria.

Después de haberse abolido en 1934 la gestión autónoma de que gozaban de acuerdo con las leyes orgánicas y de haberse designado Comisarios del Gobierno con amplias facultades en la Administración de Seguro, el Ministro Federal de la Administración Social, señor Znidaric ha podido declarar, recientemente, tras duro fracaso, la necesidad de restablecer la más completa autonomía en la gestión de las instituciones del Seguro Social.

Las razones que aconsejan la autonomía de estos organismos son de diversa índole, y ninguna carece de importancia.

Desde luego, como razón de carácter general, y no por esto menos valiosa, es la que aduce el Dr. Grinda, informante del proyecto de Seguro Social francés. Dice: «Una organización estatal llevaría a las instituciones del Seguro a un automatismo puramente mecánico, cuando, en realidad, lo que ellas necesitan para su desarrollo, es la espontaneidad y la emulación de sus energías. Hacer de los organismos del Seguro organismos estatales y aplicarles sus métodos administrativos es quitarles toda especie de interés e introducir en ellos un germen de muerte.»

Pero, la razón primordial y fundamentalmente inconcusa en que se apoya el principio de la autonomía proviene de la enorme y delicada responsabilidad que pesa sobre estos organismos como depositarios de la seguridad económica de millares de individuos.

Sabemos que el Seguro Social, como todo sistema de Seguro, exige un dominio absoluto de los múltiples y diversos factores sobre los cuales actúa. Estos factores, constituidos por cifras estadísticas, cálculos actuariales, índices demográficos, etc., constituyen la «realidad técnica del Seguro Social», realidad eminentemente propia y de cuya consideración y conocimiento depende no sólo la eficacia del Seguro sino su existencia misma.

Desgraciadamente, el Estado no siempre ha reconocido la

(13) LUIS JORDANA de POZAS.— *El Instituto Nacional de Previsión y su obra*. Madrid 1925. Pág. 39.

intangibilidad que necesariamente exigen estos organismos, tanto en su aspecto administrativo como financiero, y el resultado de su intervención, como en el caso de Austria a que nos hemos referido, ha sido, invariablemente, un rotundo y lamentable fracaso.

M. George Cahen, refiriéndose a este importantísimo problema, dice: «La intervención del Estado no debe ir más allá del debido control en la aplicación de la Ley, de asegurar el respeto a la obligación y de tomar las precauciones de seguridad estrictamente indispensables.» Esta supervigilancia o inspección puede realizarla el Estado por intermedio de sus propios personeros que, junto con los de los patronos y los de los obreros, constituyen el órgano directivo y responsable del seguro social.

En nuestro país el problema de la ingerencia del Estado en el campo del seguro social se suscitó a raíz de la promulgación de la ley 5950, que creó la Caja de la Habitación Popular y en una de cuyas disposiciones se establece la *obligación* de la Caja de Seguro Obligatorio de contribuir a su financiamiento con \$ 30.000.000.00 anuales, en calidad de préstamo, hasta completar la suma de \$ 510.000.000.

Las polémicas y los debates que precedieron a la promulgación de la citada ley dejaron de manifiesto el poco o ningún conocimiento que se tiene en nuestro país de los problemas del seguro social y la inminente necesidad de reconocer, constitucionalmente si es posible, la autonomía de las cajas de previsión en su gestión financiera.

La oposición del ex - Administrador General de la Caja de Seguro, Sr. Labarca, circunscribió el conflicto al problema de la facultad del Parlamento para legislar sobre esta materia.

En este punto, nuestra opinión es terminante: El Parlamento, como Poder del Estado, sólo puede legislar sobre la inversión de los capitales de las cajas de previsión en un sentido general, esto es, señalar las normas esenciales a que ella convenientemente debe ajustarse. Pero, de ninguna manera, puede disponer u ordenar una inversión particularmente determinada, fijar su monto y aún las condiciones de la inversión, función que, a todas luces, es privativa de los Consejos de estos organismos y en los cuales radica la responsabilidad inmediata de ellos.

La extralimitación del Parlamento en el caso que citamos aparece tanto más grave y contradictoria si se considera que ha prestado su aprobación a los acuerdos y convenios de la

Oficina Internacional del Trabajo en los cuales se ha estipulado expresamente la autonomía de estos organismos.

Como dato ilustrativo, puede citarse que el único país en el cual el poder legislativo interviene en la gestión financiera del Seguro Social es Bulgaria, y esto, sólo para los efectos de aprobar los presupuestos anuales de las Cajas.

En todos los demás, salvo, naturalmente, aquellos en que existen cajas estatales, cuyos fondos son administrados directamente por el Estado, (Dinamarca, seguro de invalidez; Gran Bretaña, seguro de vejez) la administración financiera está entregada a los propios organismos o bien a órganos superiores de Previsión. (España, Instituto Nacional de Previsión; Checoslovaquia, Instituto Central de Seguros Sociales; Italia, Caja Nacional de Seguros Sociales, etc.)

CAPITULO IV

LOS CAPITALES DE RESERVA Y SU INVERSION EN LA LEGISLACION SOCIAL EXTRANJERA

Alemania.—(Código de Seguros Sociales de 1924).

Art. 364. La Caja constituye un fondo de reserva por valor mínimo equivalente al importe medio anual de gastos en los tres últimos años y lo mantiene a ese límite. A este fin la Caja dedica, por lo menos, la vigésima parte del importe anual de las cotizaciones de la Caja.

Art. 365. Los títulos de la Caja que no hayan sido adquiridos como inversión de los fondos del seguro momentáneamente disponibles, deben ser confiados a la Unión de Municipios, a no ser que la Oficina de Seguros lo disponga de otro modo.

Austria.—(Ley de 29 de Enero de 1929. Seguro de Enfermedad para obreros).

Art. 28. El exceso de ingresos sobre los gastos sirve para la constitución y aumento del fondo de reserva.

El fondo de reserva se constituirá con el excedente del activo total sobre el pasivo total del fondo de seguro de enfermedad.

Deberá ser igual, por lo menos, al importe del gasto medio de los tres últimos años, y completarse, en caso de necesidad, hasta el límite de este importe.

Art. 36. (Ley sobre organización de las cajas de enfermedad.) Los fondos de las instituciones del Seguro, disponibles para su inversión, deberán colocarse de modo que produzcan renta.

Sin perjuicio de las disposiciones legales concernientes al

fondo federal de alojamiento y colonización, podrán invertirse:

1.º En títulos admitidos para la colocación de bienes de pupilos, cotizados en la Bolsa, y en préstamos sobre tales títulos; estos préstamos no podrán concederse más que por un año, y sólo podrán ascender a la mitad del valor de cotización en bolsa de los títulos en el día del préstamo o de su valor nominal, si fuesen inferiores, y cuando se trate de valores con premios por sorteo, hasta los tres cuartos del importe mínimo establecido en el programa de sorteos, deducidos los derechos.

2.º En préstamos a la confederación y a los países federados, a las instituciones de derecho público que puedan percibir impuestos, así como en préstamo sobre *warrants* hasta la mitad del valor de las mercaderías depositadas.

3.º En bienes inmuebles productivos situados en Austria.

4.º En préstamos hipotecarios admitidos para la colocación de bienes de pupilos, sobre inmuebles situados en Austria constantemente productivos y que, con todas sus dependencias, estén asegurados por todo su valor y por toda la duración del préstamo, contra los daños debidos a las fuerzas naturales, y si se tratase de inmuebles destinados principalmente a fines industriales, contra los daños producidos por fuerzas naturales y las suspensiones de explotación que resulte de ello.

5.º En depósitos en las Cajas de Ahorros austriacas.

Con el objeto de tener siempre metálico disponible podrán efectuarse igualmente depósitos en cuenta corriente en la Caja postal de Ahorros o en Bancos de reconocidas solvencia.

Las decisiones concernientes a la inversión duradera de los fondos deberán tomarse por mayoría de dos tercios de los votos.

Art. 37. El Ministro Federal de Administración Social, podrá, en ciertos casos, permitir inversiones distintas de las previstas por las disposiciones del Art. 36, pero, el total de estas inversiones, no podrá exceder de la mitad de los fondos invertidos para la institución del Seguro.

Bulgaria.—Ley de 6 de Marzo de 1924 sobre seguros sociales. (Enfermedad, invalidez, vejez y muerte)

Art. 42. Las sumas disponibles del Fondo (Fondo de Seguros Públicos) podrán ser utilizadas, por la dirección del mismo, teniendo *en cuenta el objeto de la ley*, y de acuerdo con el Consejo Supremo del Trabajo y Seguros Públicos.

Checoslovaquia.—(Ley de 8 de Noviembre de 1928 sobre seguro de enfermedad, invalidez y vejez).

Art. 178. La institución del Seguro de enfermedad crea y aumenta, con los excedentes de los ingresos del seguro de enfermedad sobre los gastos, un fondo de reserva que debe equivaler al menos al promedio de los gastos corrientes de los tres últimos años, y que, en caso de necesidad, debe ser completado hasta que alcance esa suma.

Art. 179. Si de ese estado anual de cuentas de la institución resulta que los ingresos no bastan para cubrir los gastos, y si el fondo de reserva queda por debajo de la cantidad prevista en el Art. 178, y no hay esperanza de que la Administración de la Institución del seguro mejore la situación en un porvenir próximo, se decidirá aumentar las cotizaciones del seguro o reducir las prestaciones hasta el límite previsto en el Art. 95.

Si la institución de seguros, aunque invitada a ello, no toma las medidas necesarias, la institución central de Seguros Sociales modificará de oficio, y con carácter obligatorio, los estatutos de dicha institución.

Art. 180. Los fondos de las instituciones de seguros no pueden ser empleados más que para los *finés prescritos* o admitidos por la presente ley.

Si esta ley no dispone otra cosa, los fondos sólo pueden invertirse en:

a) Valores checoslovacos admitidos para la inversión de bienes de huérfanos o en préstamos sobre estos valores.

b) Empréstitos productivos del Estado, de las provincias, regiones, distritos y ayuntamientos o en empréstitos garantizados por ellos.

c) Préstamos hipotecarios checoslovacos admitidos para la inversión de bienes pupilos.

d) Institutos bancarios checoslovacos cuyas obligaciones o, por lo menos, los depósitos efectuados por las instituciones de seguros sociales, estén garantizados por el Estado, provincias, distritos o ayuntamientos.

El Gobierno podrá rebajar este límite o fijar de otro modo la proporción entre los valores del Estado y los restantes.

Las sumas disponibles para los gastos corrientes pueden colocarse en establecimientos de créditos locales de toda confianza. En caso de que el Instituto de cédulas checoslovacas, y para el mantenimiento de la divisa, asuma la gestión de fon-

dos públicos con interés, a igualdad de rendimiento, se dará la preferencia a esta forma de colocación.

La Institución Central de Seguros Sociales prepara, para la colocación de fondos, normas directivas que habrán de ser aprobadas por el Ministro de Previsión Social, de acuerdo con el de Hacienda, y previa consulta con el Instituto de cédulas checoslovacas. *Estas directivas sentarán el principio de establecer todos los años un plan económico.*

e) Empréstitos productivos de establecimientos de derecho público autorizados para crear impuestos.

Por lo menos un 20% de los fondos libres, es decir, disponibles para una colocación durable, de la institución de seguros, deben invertirse en valores del Estado checoslovaco, y un 10% en otros valores que determinará el Ministro de Previsión Social, de acuerdo con el de Hacienda.

Art. 181. La institución del seguro de enfermedad puede, previo consentimiento de la Institución Central de Seguros Sociales, adquirir inmuebles si éstos no están gravados en más de la mitad del precio de adquisición y sirven para la instalación de oficinas de la institución o para fines sanitarios. Este consentimiento no es necesario, si se trata, en un procedimiento por embargo o quiebra, de adquirir inmuebles para prevenir un daño del que esté amenazada la institución de Seguro.

Art. 182. La institución Central de Seguros Sociales puede colocar un tercio, como máximun, de sus fondos disponibles en inmuebles productivos situados en Checoslovaquia, si no están gravados en más de un tercio de su valor o en préstamos hipotecarios.

En caso de colocación durable de los fondos libres *hay que procurar hacerlo en cada una de las provincias o regiones y en valores de cada una de ellas, con arreglo a la proporción entre las cotizaciones de seguros percibidas en el último ejercicio por las instituciones del seguro de enfermedad de la provincia o región y el total de los ingresos de las cotizaciones del seguro en el transcurso del mismo ejercicio.*

Art. 183. Esta colocación de fondos de la Institución Central de Seguros Sociales queda sometida a la aprobación del Ministro de Previsión Social.

Art. 185. Los fondos de la Institución Central de Seguros Sociales deben colocarse de modo que la renta media corresponda a los intereses tomados como base de cálculo en la pre-

sente ley, y que la productividad y el rendimiento económico sean elevados.

Con este fin, una parte de los fondos de la Institución Central de Seguros Sociales no podrá destinarse a los fines previstos en los Arts. 182 y 184 salvo que las rentas del resto de los fondos de la Institución garanticen, como renta media del total de los fondos, el tipo de interés adoptado como base de cálculo en la presente ley. Las decisiones que sobre ésto adopte la Institución Central de Seguros Sociales, habrán de ser aprobadas por el Ministro de Previsión Social y por el de Hacienda.

España.—(Estatutos del Instituto Nacional de Previsión, creado por ley de 27 de Febrero de 1908).

Art. 14. Funciona al frente del Instituto Nacional de Previsión un Consejo de Patronato que tiene las facultades de dirección y representación general del Instituto, y especialmente las siguientes:

N.º 19. Elegir dos comisiones permanentes del Consejo: una que trate de las inversiones y fondos de Previsión, y otra de tarifas y reservas técnicas. De estas Comisiones formarán parte: un representante del Ministerio del Trabajo, otro del de Hacienda, Consejeros de representación directa de las Cajas colaboradoras, a su elección, y también, Consejeros honorarios de las restantes Cajas. La ponencia financiera a que se refiere el Art. 40 está comprendida en la Comisión permanente de inversiones.

En la comisión de fondos de Previsión, habrá, cuando menos, dos vocales patronos y otros dos obreros, designados también por el Consejo de Patronato de entre sus miembros. (14)

Art. 39. Los fondos del Instituto Nacional de Previsión, exceptuando los que deben hallarse en Caja para las atenciones corrientes, se invertirán en la adquisición de inmuebles, en préstamos hipotecarios y en efectos públicos y valores mercantiles cotizados en Bolsa y de reconocida garantía.

Art. 40. La forma de inversión se acordará concretamente por el Consejo de Patronato, previo informe de una ponencia financiera renovada cada cinco años y constituida por Consejeros numerarios y honorarios, a la que podrán ser asociados

(14) Este último inciso se agregó en virtud del Decreto de 4 de Diciembre de 1931.

con carácter accidental o por el plazo de la ponencia, personalidades autorizadas en dichas materias, y de la que será Secretario el Jefe de Contabilidad.

Reglamento General del Retiro Obrero Obligatorio

Art. 57. Una parte prudencial de las reservas técnicas y de los fondos de capitalización deberá ser colocada en los fines siguientes: *a)* en préstamos para la construcción de Escuelas y casas higiénicas y baratas; *b)* en la construcción directa de escuelas y casa higiénicas y baratas para arrendarlas o venderlas; *c)* en préstamos para la construcción de dispensarios, sanatorios antituberculosos, leproserías, hospitales o clínicas, manicomios, instituciones de educación de anormales y de reeducación profesional de inválidos, para saneamiento de poblaciones y terrenos y, en general, para toda obra que contribuya a extirpar enfermedades contagiosas, a mejorar la sanidad nacional y a disminuir la morbilidad y mortalidad en España; *d)* en préstamos hipotecarios a las asociaciones agrícolas y pecuarias y a los individuos con garantías especiales, a los sindicatos agrícolas; y *e)* en obras sociales de utilidad general.

Francia.—(Ley de 5 de Abril de 1928, sobre seguros sociales, modificada por las leyes de 5 de Agosto de 1929, de 30 de Abril de 1930, ley de presupuesto de 31 de Marzo de 1931 y ley de 28 de Julio de 1931).

Art. 30. Las Cajas de Seguros depositarán en la de Depósitos y Consignaciones o en el Banco de Francia, las cantidades que excedan de los fondos que estén autorizadas a tener en Caja. La de Depósitos invertirá dichas cantidades en la forma prevista en el Art. 31 siguiente y custodiará la cartera de las mencionadas Cajas.

Art. 31. Las disponibilidades de las Cajas de Seguros se emplearán, teniendo en cuenta la naturaleza y la importancia de los riesgos asegurados por las Cajas:

1.º En valores del Estado o que disfruten de la garantía del Estado; en valores extranjeros, en las condiciones que fije un decreto dictado a propuesta de los Ministros de Hacienda, Trabajo y Negocios Extranjeros; en obligaciones territoriales o municipales del Crédit Foncier; en adquisiciones de inmuebles y en obligaciones de las grandes compañías de ferrocarriles de interés general.

2.º Hasta la mitad, como máximun, a propuesta de las Cajas y con la única reserva de las aprobaciones que indican los párrafos siguientes:

a) En préstamos a los Departamentos, Municipios, Sindicatos Municipales, Colonias, Países del Protectorado, Cámaras de Comercio, Cámaras de Agricultura, Cámaras de Oficio o a cualesquiera otros establecimientos públicos o bien en valores que gocen de la garantía de estos establecimientos;

b) En préstamos a las Oficinas, Sociedades y Fundaciones de casas baratas y Sociedades de Crédito inmobiliario, en las condiciones previstas por la ley de 5 de Diciembre de 1922, sobre casas baratas y pequeñas propiedades, y a las Sociedades e Instituciones de que trata la Ley de 5 de Agosto de 1920, sobre Crédito Mutuo y Cooperación Agrícola, así como a las instituciones de previsión e higiene sociales declaradas de utilidad pública.

c) En suscripciones de bonos y obligaciones de la Caja Nacional de Crédito Agrícola, así como en suscripciones de acciones, obligaciones y participaciones de las Sociedades de que trata la Ley de 5 de Septiembre de 1922 sobre casas baratas y pequeña propiedad y la de 5 de Agosto de 1920 sobre Crédito mutuo y Cooperación Agrícola. Las acciones y participaciones así adquiridas deberán ser enteramente liberadas, y su importe no habrá de exceder de las dos terceras partes del capital de las susodichas sociedades, susceptibles de obtener una subvención del Estado o un préstamo a tipo reducido, del Estado o de la Caja Nacional de Crédito Agrícola, en las condiciones previstas por la ley de 5 de Diciembre de 1922, o por la de 5 de Agosto de 1920.

d) En adquisiciones de terrenos o de inmuebles, a reserva de la aceptación de la Caja General de Garantía.

e) En adquisiciones de terrenos para repoblación forestal o de bosques ya existentes, previo informe favorable del Consejo Superior de Seguros Sociales.

f) Por último, en cualesquiera valores recibidos en garantía por el Banco de Francia, así como en primera hipoteca sobre la propiedad en Francia hasta un importe global de 50% del valor del inmueble, a reserva de aceptación por la Caja General de Garantía.

Por lo que se refiere a las colocaciones previstas en los apartados a), b), c), d), e), y f), el tipo de interés autorizado no podrá ser inferior a un tipo mínimo, que fijará al principio

de cada año un decreto dictado a propuesta de los Ministros de Hacienda y Trabajo.

Gran Bretaña.—(Ley de 7 de Agosto de 1924 que codifica las disposiciones legislativas sobre Seguro de Enfermedad, modificada por las leyes de 7 de Agosto de 1925 y de 2 de Julio de 1928).

Art. 69. A los fines de aplicación de la presente ley, se creará una Caja llamada *Reserve Suspense Fund*.

Por medio de reglamentos se podrá establecer de un modo general todo lo concerniente a la Administración del *Reserve Fund*, y, especialmente, etc. . .

Art. 70. El Ministro comprobará, periódicamente, las cantidades asignadas en la Caja Pública del Seguro de enfermedad al Credito de las diferentes Sociedades y de la Caja de los asegurados depositantes, así como al de la Caja de Seguros de la Marina, del Ejército y de la Aviación y al *Reserve Suspense Fund*, como disponible para su colocación. Estas cantidades (en la medida en que no tenga que ser, conforme a la presente Ley, entregadas a las sociedades para su colocación o para hacer frente a las obligaciones de las mismas o colocadas a su nombre) serán llevadas a una cuenta separada llamada «Cuenta de Inversiones» y confiadas a los Comisarios de la Deuda Nacional para que ellos las coloquen, conforme a los Reglamentos dictados por la Tesorería, en valores autorizados en aquel momento por el Parlamento para las colocaciones de las Cajas de Ahorros. Sin embargo, estos Comisarios, al realizar las colocaciones, darán preferencia a las acciones y obligaciones emitidas, conforme a las disposiciones de las leyes relativas a los empréstitos en beneficio de la Caja de Empréstitos Locales, cuando los préstamos sean destinados a hacer anticipos, conforme a las leyes de 1890 a 1923 sobre casas para obreros.

Sin embargo, ninguna de las disposiciones del presente artículo impedirán al Ministro confiar a los Comisarios de la Deuda Nacional para una colocación temporal, mientras se procede a la determinación de la cuantía de las cantidades que deben ser colocadas como antes se ha dicho, todas las cantidades de la Caja Nacional de Seguros de Enfermedad que no sean necesarias para hacer frente a sus obligaciones.

Holanda.—(Ley de 5 de Junio de 1913, sobre seguro de enfermedad, modificada por ley de 24 de Junio de 1929.)

Art. 72. El Consejo de Trabajo deberá constituir una reserva.

Esta reserva se empleará exclusivamente en hacer frente a los gastos que de momento no puedan atenderse con los ingresos de las Cajas de Enfermedad. El 5% del importe total de las primas percibidas durante el año natural anterior ingresarán, cada dos años, en la cuenta de Reserva, hasta que ésta sea igual a la mitad del promedio por año de los gastos hechos durante las tres últimas anualidades, por razón de prestaciones y gastos administrativos; previa aprobación del Consejo de Seguro podrá emplearse un porcentaje anual mayor al Fondo de Reserva y éste podrá ser también elevado.

Art. 73. Los haberes disponibles en las Cajas de Enfermedad deberán ser invertidos, previa aprobación del Consejo de Seguros.

Hungría.— (Ley de 3 de Agosto de 1927, sobre Seguro de Enfermedad y accidente).

Art. 141. La Institución Nacional de Seguros Obreros está obligada a constituir un Fondo de Reserva para cubrir los gastos del seguro de enfermedad que resulten de circunstancias extraordinarias.

Deberá dedicarse al Fondo de Reserva, por lo menos, un 50% del excedente anual de la Institución, hasta que llegue al promedio anual de los gastos de asistencia que haya tenido durante los últimos cinco años.

El Ministro del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con el de Comercio y por medio de una disposición, reglamentará la administración y colocación productiva de los Fondos de Reserva.

Luxemburgo.— (Código de Seguros Sociales de 17 de Diciembre de 1925.)

Art. 64. Las Cajas deben constituir con bienes o valores del país un Fondo de Reserva igual, por lo menos, al importe de la media anual de los gastos de los tres últimos y mantenerle en este tipo.

A dicho fin, emplearán, como mínimo, la vigésima parte del importe de las cotizaciones anuales.

El máximo del Fondo de Reserva será fijado por el Comité Central.

El capital disponible de las Cajas deberá estar afecto, con preferencia, a las obras e instituciones luxemburguesas que tengan por objeto elevar el bienestar de los asegurados.

Noruega.—(Ley de 6 de Agosto de 1915, sobre seguro de enfermedad, modificada y complementada por las leyes de 15 de Junio de 1917, 23 de Julio de 1918, 10 de Diciembre de 1920, 16 de Febrero de 1923, 17 de Julio de 1925, 1.º de Julio de 1926 y de 22 de Junio de 1928).

Art. 36. Cuando las cuentas de una Caja de Enfermedad de Distrito acusen, en un año, un excedente de ingresos, éste se aplicará a un Fondo de Reserva instituido en favor de la Caja.

Art. 37. El fondo de Reserva de una Caja de Enfermedad de Distrito, debe invertirse, en cuanto sea posible, en el Municipio, y conforme a disposiciones precisas establecidas por los Estatutos.

Quando el Fondo de Reserva de una Caja de Enfermedad de Distrito, represente, durante un período de tres años un total, al menos, igual al producto medio semestral de las primas en los mismos tres años, o si a la presentación de las cuentas anuales se comprueba que el Fondo de Reserva se eleva, al menos, al total de ingresos por primas del año transcurrido, el Comité Director de la Caja de Distrito puede afectar el excedente, con el consentimiento de la Oficina Nacional de Seguros, a fines del dominio de la asistencia de enfermedad, como construcción o mantenimiento de Hospitales, Casas de Maternidad, Sanatorios para Tuberculosos, etc.

Perú.—(Ley 8433 de Seguro Obligatorio de Enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte de 12 de Agosto de 1936).

Art. 19. Las reservas técnicas que forme la Caja Nacional de Seguro Social para los riesgos de invalidez, vejez y muerte, así como sus reservas libres se invertirán en las condiciones más eficientes de garantía y rentabilidad, prefiriéndose aquellas que reporten ventajas para los servicios de la institución y que contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la higiene social y a la prevención de las enfermedades.

(Ley 8509, de 23 de Febrero de 1937, que modifica la Ley Orgánica del Seguro Social establecido por la Ley 8433.)

Art. 14. En las condiciones de garantía y rentabilidad determinadas por el Art. 19 de la Ley 8433, las reservas técni-

cas y las reservas libres de la Caja Nacional de Seguro Social se invertirán:

a) En la construcción e instalación de consultorios, maternidades, dispensarios, sanatorios para tuberculosos, centros de readaptación, hospitales, clínicas y, en general, en toda obra que contribuya a mejorar las condiciones de asistencia de los asegurados y la sanidad del país.

b) En la construcción de casas para obreros.

c) En la prevención de las enfermedades sociales.

d) En obras de asistencia, previsión y mejoramiento social.

e) En la adquisición de tierras para establecer colonias agrícolas de trabajadores.

f) En la construcción o adquisición de locales para las oficinas de la Caja Nacional del Seguro Social;

g) En bienes inmuebles de renta.

h) En cédulas hipotecarias.

i) En depósitos a plazo fijo en Bancos del país.

Polonia.—(Ley de 19 de Mayo de 1929 sobre Seguro Obligatorio de Enfermedad).

Art. 89. La Caja constituirá un Fondo de Reserva equivalente al gasto anual, calculado por el promedio de los tres últimos años, y procurará que se mantenga siempre en dicha cuantía. La Caja destinará a este fin de sus ingresos generales, al menos el 10% del total de cuotas, la suma íntegra de las multas y el excedente que resulte después de cubrir las prestaciones estatutarias y sus gastos correspondientes.

Portugal.—(Decreto N.º 5636, de 10 de Mayo de 1919. Seguro Obligatorio de Enfermedad basado en instituciones de Mutualidad).

Art. 42. El Fondo de la mutualidad será dividido en disponible y permanente (de reserva).

El Fondo permanente estará constituido:

a) Por la parte de rendimiento del mismo Fondo permanente fijada en los estatutos:

b) Por la parte del saldo anual del Fondo disponible que los estatutos fijen, la cual nunca podrá ser inferior al 80% de dicho saldo.

c) Por los saldos de cuentas y valores que hayan prescrito a favor de la Asociación;

d) Por los donativos e ingresos extraordinarios que, por prescripción estatutaria, no deban pertenecer al Fondo disponible;

e) Por la parte de rendimiento líquido de la Caja Económica y otra dependencia de la mutualidad fijada en los Estatutos.

El Fondo permanente de las mutualidades que no posean Cajas Económicas será invertido en títulos del Estado y obligaciones de los cuerpos Administrativos, después de la respectiva autorización del Gobierno por mediación del Instituto de Seguros Sociales Obligatorios y de Previsión General.

Rumania.— (Ley de 25 y de 7 de Febrero de 1912, sobre la organización de los oficios, del Crédito y de los Seguros Obreros).

Art. 201. La Oficina Central estará encargada de administrar todos los fondos de la Caja de Seguro de Enfermedad y los de la Caja de Seguro de Invalidez y de Vejez que invertirá en empréstitos y títulos del Estado Rumano o en otros valores y títulos garantizados por el Estado.

Una cuarta parte podrá ser invertida en Establecimientos y construcciones útiles a los asegurados.

Yugoeslavia.— (Ley sobre Seguros obreros de 14 de Mayo de 1922).

Art. 26. La Institución Central de Seguros Obreros deberá constituir un Fondo especial de Reserva, que será invertido únicamente en valores mobiliarios para cubrir los gastos del Seguro de Enfermedad en circunstancias extraordinarias.

Hasta tanto que el Fondo de Reserva alcance el importe anual de los gastos realizados por prestaciones de enfermedad en el promedio de los cinco años últimos, el 25%, al menos de los ingresos de la Institución para el Seguro de Enfermedad, deberán quedar afectos a la constitución del Fondo de Reserva.

Art. 126. Corresponde a la Asamblea General: (formada por representantes obreros y patronales).

N.º 4. Resolver sobre la creación de hospitales, sanatorios y farmacias de instituciones, así como sobre todas las cuestiones relacionadas con la previsión para la salud de los asegurados, cuando para ello sea necesaria la inmovilización de un capital importante; igualmente acordará la compra y venta de propiedades inmuebles y la aceptación de obligaciones que representen mayores cargas para la Institución.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

Las inversiones de los capitales de reserva de las cajas de previsión en nuestra legislación

Sumario: Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.—Caja de Retiro y Montepío de las Fuerzas de Defensa Nacional.—Caja de Previsión de los Carabineros de Chile.—Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República.—Caja de Retiro y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado.—Caja de Previsión de los Empleados Particulares.—Proyecto de Ley sobre Caja de Previsión de Empleados Particulares.—Entidades o Instituciones que aseguren accidentes del trabajo.—Caja de Seguro Obligatorio.

Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (Creada por Decreto - Ley N.º 454, de 14 de Julio de 1925, modificado por Decreto - Ley N.º 767, de 17 de Diciembre de 1925 y por el Decreto con fuerza de Ley N.º 1340 bis, publicado el 6 de Agosto de 1930 como texto definitivo).

Art. 5.º Son atribuciones del Consejo:

4.º Acordar la inversión de fondos de la Caja en títulos de la deuda del Estado o de las Municipalidades, en cédulas de la Caja de Crédito Hipotecario o garantizadas por el Instituto de Crédito Industrial o de instituciones regidas por la ley de 22 de Agosto de 1855, en acciones de las mismas instituciones hipotecarias, en acciones del Banco Central de Chile y de la Caja Reaseguradora de Chile.

5.º Acordar la adquisición de propiedades destinadas a la instalación de sus oficinas o a producir renta.

Art. 46. La Caja podrá hacer préstamos en dinero a los imponentes al tipo de interés que señale el Consejo y en conformidad a los acuerdos que éste adopte; la cantidad máxima que podrá constituirse en préstamo será equivalente al noventa por ciento de las imposiciones a cuya devolución tenga derecho el solicitante, tomando en cuenta aquella parte de éstas que no esté afecta a ninguna responsabilidad y sólo hasta el valor de tres meses de sueldo o pensión.

Inversiones al 31 de Diciembre de 1936

Valores mobiliarios (bonos y acciones).....	\$ 143.663.770.99
Bienes raíces.....	10.883.417.50
Préstamos hipotecarios.....	192.912.857.18
Préstamos personales.....	63.773.104.85
Otras inversiones.....	7.243.064.34
	<hr/>
	\$ 418.436.214.86

Caja de Retiro y Montepío de las Fuerzas de Defensa Nacional (Creada por Ley 3029, de 9 de Septiembre de 1915).

Decreto N.º 1430, de 23 de Agosto de 1937, sobre atribuciones y funcionamiento del Consejo de la Caja de Retiro y Montepío de las Fuerzas de Defensa Nacional.

Art. 6.º Son atribuciones del Consejo:

j) Determinar la colocación e inversión que debe darse a los fondos de la Institución.

Inversiones al 31 de Diciembre de 1936

Valores mobiliarios (bonos y acciones).....	\$ 9.074.998.00
Bienes raíces.....	33.415.259.01
Préstamos hipotecarios.....	56.285.520.43
Préstamos personales.....	2.383.512.48
Otras inversiones.....	858.103.72
	<hr/>
	\$ 102.073.393.64

Caja de Previsión de los Carabineros de Chile (Creada por Decreto Ley 496, de 25 de Agosto de 1925).

Art. 56. Los fondos disponibles de la Caja sólo se invertirán:

- a) En títulos de la Deuda Pública o Municipal garantizada por el Estado.
- b) En cédulas hipotecarias de primera clase; y
- c) En la adquisición de bienes raíces.

Inversiones al 31 de Diciembre de 1936

Valores mobiliarios (bonos y acciones).....	\$ 16.240.215.25
Bienes raíces.....	14.135.531.53
Préstamos hipotecarios.....	15.736.854.78
Préstamos personales.....	3.253.356.36
Otras inversiones.....	1.093.607.93
	\$ 50.459.565.87

Caja de Retiro y de Previsión Social de los Empleados Municipales de la República (Creada por Decreto Ley N.º 576, de 29 de Septiembre de 1925).

Art. 14. Los fondos se invertirán:

- 1.º En títulos de la Deuda Pública;
- 2.º En cédulas de la Caja de Crédito Hipotecario o de otras instituciones regidas por la ley del año 1855.
- 3.º En bonos de empréstitos municipales garantidos por el Estado;
- 4.º En adquisición de bienes raíces y préstamos hipotecarios sobre inmuebles del exclusivo dominio del imponente;
- 5.º En adquisición de sitios, predios u otros bienes raíces para dividirlos en lotes, edificarlos y transferirlos al mismo personal.

Inversiones al 31 de Diciembre de 1936

Valores mobiliarios (bonos y acciones).....	\$ 8.053.057.40
Bienes raíces.....
Préstamos hipotecarios.....	7.271.570.58
Préstamos personales.....	437.564.24
Otras inversiones.....	446.926.60
	\$ 16.209.118.82

Caja de Retiro y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado
(Creada por Ley N.º 3379, de 10 de Mayo de 1918).

Art. 11. Los fondos de la Caja se invertirán en títulos de la deuda pública o en bonos de la Caja de Crédito Hipotecario, *sin perjuicio de lo establecido en el Art. 14.* (15)

Decreto N.º 1416, de 19 de Julio de 1935. (Reglamento Orgánico de la Caja de Retiros y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado.)

Art. 9.º Los ingresos del fondo general de retiros en cada ejercicio financiero se distribuirán y aplicarán anualmente, previas las deducciones establecidas en la Ley y en el presente Reglamento, en la forma que sigue:

Los intereses líquidos se invertirán en títulos de la Deuda Pública, en letras de la Caja de Crédito Hipotecario o bonos garantidos por el Estado y en la adquisición y edificación de propiedades raíces, para los imponentes que lo soliciten previamente.

El monto total de cada una de estas inversiones será fijado por el Consejo de Administración.

No obstante, las inversiones en adquisición y edificación de propiedades no podrán exceder del setenta por ciento del total de los ingresos líquidos anuales.

Art. 10. Cada tres meses, o antes si la Administración de la Caja así lo acordare, se hará la colocación de fondos en títu-

(15) El Art. 14 en referencia está derogado por el Decreto Ley N.º 758, de 16 de Diciembre de 1925, cuyo texto es el siguiente:

•Art. 1.º Los fondos de retiro de los imponentes de la Caja de Retiro y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, no podrán ser entregados sino cuando los imponentes dejen de pertenecer al personal de la empresa de los expresados Ferrocarriles, o cuando lo inviertan por intermedio de la Caja, en la adquisición de bienes, casas - habitaciones o sitios para edificar.

•Art. 2.º Para garantir la cancelación total del precio de compra de un bien raíz adquirido por la Caja para un imponente y el reintegro de los fondos de retiro, en los casos a que haya lugar, deberá quedar gravada la propiedad con pequeña hipoteca a favor de la institución, salvo la excepción a que se refiere el Art. 3.º

•Art. 3.º La Caja de Retiro y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, a fin de facilitar a sus imponentes la adquisición de bienes raíces y sitios para edificar, podrá contratar, con garantía de las propiedades que adquiriera para sus imponentes, empréstitos hipotecarios en la Caja de Crédito Hipotecario e instituciones análogas.

•Art. 4.º Las obligaciones contraídas por la Caja de Retiro, de acuerdo con el Art. anterior, quedarán garantidas con primera hipoteca a favor de la Caja de Crédito Hipotecario o instituciones respectivas; y, en tal caso, la cancelación total del precio y reintegro de los fondos de retiro cuando hubiere lugar, se garantizarán por el imponente comprador con segunda hipoteca de la misma propiedad a favor de la Caja de Retiro y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado.

•Art. 5.º La Caja de Retiro y de Previsión podrá acogerse a los beneficios del Decreto Ley 308, de 9 de Marzo de 1925, sobre Habitaciones baratas a fin de edificar casas

los o letras a que se refiere el segundo inciso del artículo precedente.

Para este efecto, la Administración de la Caja podrá adquirir los valores directamente en plaza.

Art. 11. Los valores mobiliarios adquiridos por la Caja quedarán en custodia en la propia Caja, en un Banco de primera clase o en la Caja de Crédito Hipotecario.

Art. 12. Los fondos de la Caja que estén disponibles, mientras se procede a su inversión o colocación, se mantendrán depositados en los Bancos que al efecto designe la Dirección de la Caja.

Inversiones al 30 de Junio de 1936.

Valores mobiliarios (bonos y acciones).....	\$ 28.419.584.72
Bienes raíces.....	17.488.636.76
Préstamos hipotecarios.....	42.375.374.66
Préstamos personales.....	15.152.660.12
Otras inversiones.....	585.212.96
	\$ 104.021.869.22

a sus imponentes quedando facultada para garantir los préstamos que con tal objeto contrate con el Consejo Superior de Bienestar Social y la Caja de Crédito Hipotecario con primera hipoteca de los bienes raíces adquiridos y edificados, conforme con lo establecido en dicho Decreto Ley.

»Art. 6.º Los fondos de retiro que se inviertan por la Caja conjuntamente con los fondos obtenidos de préstamos de acuerdo con la Ley de Habitaciones Baratas, en adquisición de bienes raíces y edificaciones de casas baratas, quedarán garantidos con segunda hipoteca de la misma.

»Esta tendrá por objeto que el imponente comprador garantice a la Caja la cancelación total del precio y el reintegro de los fondos de retiro en los casos a que haya lugar.

»Art. 7.º En estas operaciones la Caja de Retiro y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado cobrará a sus imponentes, de acuerdo con las leyes N.º 3379, de 10 de Mayo de 1918, y N.º 3864, de 14 de Junio de 1922, los dividendos correspondientes por intereses y amortizaciones; y la Caja pagará directamente al Consejo de Bienestar Social y a la Caja de Crédito Hipotecario, los intereses y amortizaciones de los préstamos contratados de acuerdo con el presente Decreto Ley y el N.º 308, de 9 de Marzo último.

»Art. 8.º Los planos, presupuestos, especificaciones de las construcciones y las tasaciones de terrenos que se adquieran para la edificación de casas baratas para imponentes ferroviarios, serán aprobados por el Consejo de la Caja de Retiro y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, conforme al Reglamento que rige en el Consejo de Bienestar Social para esta clase de edificaciones.

»Art. 9.º Se deroga el Art. 14 de la Ley N.º 3379, de 10 de Mayo de 1918, y a Ley N.º 3864, de Junio de 1922, en cuanto fueren contrarios al presente Decreto Ley y cualquiera otra disposición legal que se encuentre en este mismo caso.

»Art. 10. Rija desde su publicación en el Diario Oficial. Tómese razón, comuníquese, publíquese e insértese en el Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno.— Luis Barros Borgoño. —A. García Castelblanco.»

Caja de Previsión de Empleados Particulares (Creada por Decreto Ley N.º 857 de 11 de Noviembre de 1925).

Art. 43. Los haberes acumulados en el fondo de retiro se invertirán:

- 1.º En bonos del Estado o garantizados por el Estado y empréstitos municipales privilegiados;
- 2.º En letras de la Caja de Crédito Hipotecario o de Bancos Hipotecarios regidos por la ley de 1855.
- 3.º En préstamos hipotecarios a corto plazo.
- 4.º Hasta un 40%, en préstamos hipotecarios que se acojan a lo dispuesto en el Art. 32. (16) (17)

Inversiones al 31 de Diciembre de 1936.

Valores mobiliarios (bonos y acciones).....	\$ 53.700.679.87
Bienes raíces.....	20.849.677.58
Préstamos hipotecarios.....	138.391.110.68
Préstamos personales.....	13.532.450.83
Otras inversiones.....	466.195.53
	\$ 226.940.114.47

Caja de Previsión de Empleados Particulares (Proyecto de Ley presentado por el Departamento de Previsión Social del Ministerio de Salubridad).

Art. 11. Las inversiones de los fondos de la Caja se harán en forma de garantizar seguridad, rentabilidad, y, sobre todo, de dar cumplimiento al fin de previsión social que con la Caja se persigue.

El Consejo de la Caja, previo informe del Departamento de Previsión Social, podrá acordar las normas de las inversiones que mejor satisfagan el fin social de la Institución.

Podrán consultarse colocaciones:

- 1.º En la adquisición o construcción, a solicitud del inte-

(16) El artículo 4.º de la Ley 5418, de 19 de Febrero de 1934, modificó el presente artículo en los siguientes términos:

Art. 4.º Agrégase al artículo 43 del Decreto N.º 857, de 11 de Noviembre de 1925, los siguientes incisos:

- 5.º En depósito a plazo en la Caja Nacional de Ahorros;
- 6.º En propiedades de renta; y
- 7.º En acciones o valores de empresas nacionales de servicio público.

Para acordar las inversiones a que se refieren los números 6.º y 7.º del presente artículo se requerirá, por lo menos, la conformidad de los dos tercios de los miembros del Consejo.

(17) Por ley N.º 4661, de 26 de Septiembre de 1929, se autorizó a la Caja de Previsión de Empleados Particulares para invertir sus capitales en bonos del Instituto de Crédito Industrial.

resado, de habitaciones para los imponentes y sus familias o predios rurales.

2.° En el establecimiento de instituciones que permitan la mejor atención de los beneficios que se acuerden a los imponentes y sus familias, como ser: hospitales, clínicas, sanatorios u hoteles de reposo, etc.

3.° Préstamos, a corto plazo, e hipotecarios a largo plazo a los imponentes.

4.° En depósitos a plazos y en propiedades de renta urbana y rurales; en adquisición de sitios, predios u otros bienes raíces en pública subasta o particularmente de sus propietarios para dividirlos en lotes, edificarlos o transferirlos a los imponentes; y

5.° En bonos del Estado o garantizados por el Estado, empréstitos municipales privilegiados y letras de la Caja de Crédito Hipotecario, hasta concurrencia de un 40% de los fondos que puedan ser colocados.

Entidades o instituciones que aseguren accidentes del trabajo

(Título III de la Ley 4055, de 8 de Septiembre de 1924, sobre accidentes del trabajo, fijada por Decreto Supremo N.° 379, de 18 de Marzo de 1925, vigente en conformidad al N.° 5.° del Art. 574 del Código del Trabajo. Decreto N.° 598 de 9 de Agosto de 1934. (Reglamento de Seguro y Previsión por accidentes del Trabajo.)

Art. 28. En la Caja Nacional de Ahorros habrá una Sección Accidentes del Trabajo, que tendrá por objeto:

1.° Recibir y administrar los capitales representativos de rentas y pensiones que deben depositarse por los patrones o los propietarios en su caso, en conformidad a lo dispuesto en el número primero del Art. 22.

2.° Formar y administrar el Fondo de Garantía que se establece por el Art. 30 de esta Ley; y

3.° Recibir y administrar las donaciones y legados u otras asignaciones que se instituyan a favor de la Sección Accidentes del Trabajo.

Art. 15. Las instituciones que aseguren accidentes del trabajo estarán obligadas a constituir, además de las reservas de riesgos en curso, un fondo de reserva equivalente al monto total de los capitales representativos de las rentas y pensiones ya concedidas o en tramitación.

Art. 16. No están obligadas a constituir este fondo las instituciones que no hagan el servicio de las rentas y pensiones

y depositen en la Caja Nacional de Ahorros los capitales representativos o rindan las garantías suficientes.

Art. 17. El fondo de reserva quedará en poder de la institución y será administrado por ella, pero no podrá ser invertido sino de la siguiente manera:

a) En dinero o valores indicados en el Art. 10, (depósitos a la vista, en títulos de la Deuda Pública o en letras de la Caja de Crédito Hipotecario o del Banco Hipotecario de Chile).

b) Hasta un 50% en propiedades raíces y primeras hipotecas y

c) Hasta una décima parte en acciones totales pagadas, de sociedades industriales.

Sección Accidentes del Trabajo de la Caja Nacional de Ahorros. Inversiones al 31 de Diciembre de 1937

Valores mobiliarios (bonos y acciones).....	\$ 3.430.917.78
Bienes raíces.....	9.597.201.98
Otras inversiones.....	1.360.808.48
	\$ 14.388.928.24

Caja de Seguro Obligatorio de Enfermedad, Invalidez, Vejez y Muerte. (Creada por Ley N.º 4054, de 8 de Septiembre de 1924.)

Art. 6.º Para organizar y dirigir el funcionamiento del Seguro de Enfermedad e Invalidez, se crea un organismo compuesto de una Caja Central y de Cajas locales establecidas en las cabeceras de Departamentos, pudiendo fundarse también en las demás ciudades o pueblos y en los establecimientos mineros e industriales que la respectiva Caja Local determine, de acuerdo con la Caja Central.

Decreto N.º 205, de 8 de Abril de 1925. (Reglamento de la Ley N.º 4054).

Art. 54. Los fondos de seguro y de reserva se invertirán conforme a las resoluciones de la Junta Central en la misma forma que los que pertenecen a las Cajas de Ahorros, de acuerdo con las leyes de 22 de Agosto de 1861 y de 22 de Agosto de 1910.

Independientemente de las referidas inversiones podrá la Junta Central acordar préstamos debidamente garantizados con hipotecas a las instituciones o particulares que construyan

habitaciones baratas o que tengan fines de asistencia o previsión social.

Las sumas del fondo de seguro que no tengan una inversión inmediata, quedarán depositadas en la Caja Nacional de Ahorros y Caja de Ahorros de Santiago en las mismas condiciones en que esas Cajas reciben depósitos del público.

Art. 113. Siempre que la Junta Central declare en favor de algún asegurado el derecho al goce de una pensión de invalidez, determinará, al mismo tiempo, el monto del capital que, conforme a los cálculos de la Sección respectiva, deba reservarse para el pago de la pensión acordada.

Con los capitales reservados para el pago de pensiones se formará un fondo especial que deberá invertirse en la forma y condiciones que determine la Junta Central y que no podrá destinarse a satisfacer otros cargos o gastos distintos de las pensiones.

TITULO VIII

DEL FONDO DE RESERVA

Art. 114. Además del fondo especial para el pago de pensiones de que se trata en el artículo anterior, se formará un fondo de reserva con las cantidades destinadas a este efecto por el presente Reglamento y con una cuota igual al 10%, a lo menos, de los intereses que produzcan las inversiones de los capitales percibidos por las Cajas de Ahorros, conforme a la Ley de Seguro Obligatorio.

Inversiones al 30 de Junio de 1937.

Valores mobiliarios (bonos y acciones).....	\$ 200.843.157.10
Bienes raíces.....	125.946.404.63
Préstamos para construcción de hospitales.....	26.137.400.00
Arsenal de medicamentos.....	7.805.236.17
Almacenes de Vestuario y Aprovechamiento.....	19.638.412.19
Inversiones de fomento industrial.....	11.128.972.23
Gerencia agrícola - comercial.....	8.474.533.96
Aporte del Estado por recibir.....	6.217.975.62
Préstamos a imponentes.....	4.425.253.04
Otras cuentas del activo.....	23.244.269.16

\$ 433.861.613.10

Al 31 de Diciembre de 1936, la composición de las inversiones de los principales organismos de previsión era la siguiente:

Valores mobiliarios (bonos y acciones).....	\$ 525.000.000.00
Bienes raíces de propiedad directa.....	222.000.000.00
Préstamos hipotecarios a imponentes.....	475.000.000.00
Préstamos personales a imponentes.....	110.000.000.00
Otras inversiones.....	83.000.000.00
	<hr/>
	\$ 1.415.000.000.00

CAPITULO II

LA CAJA DE SEGURO OBLIGATORIO Y LA INVERSIÓN DE SUS CAPITALES DE RESERVA

Sumario: Disposiciones legales sobre la autonomía del Consejo en la inversión de los capitales de la institución. — El plan inversionista del año 1933. — La inversión en bonos y la desvalorización de la moneda.

Disposiciones legales sobre autonomía del Consejo

La Ley orgánica de la Caja de Seguro Obligatorio no contiene disposición alguna sobre los capitales de Reserva ni sobre su inversión. Las disposiciones legales sobre esta materia están contenidas en el Reglamento de la Ley y en diversos decretos dictados posteriormente.

El Art. 54 del Reglamento, según hemos visto en el capítulo anterior, dispone que los fondos del seguro deben invertirse de acuerdo con las leyes de 22 de Agosto de 1861 y de 22 de Agosto de 1910 sobre Cajas de Ahorro.

La Ley de 22 de Agosto de 1861, que creó la primera Caja de Ahorros de Santiago, dispuso en su Art. 5.º «Los Fondos se invertirán en billetes (bonos) de la Deuda Nacional o en letras de la Caja de Crédito Hipotecario y se depositarán en la Tesorería General.

Podrán también invertirse en préstamos o descuentos garantizados en el depósito de letras de la Caja de Crédito Hipotecaria; computadas al 75%, o bien con la firma de un codeudor solidario y la hipoteca de un bien raíz, cuyo valor libre, según tasación o avalúo de la contribución territorial, sea el doble de la cantidad solicitada.»

La ley 2356, de 22 de Agosto de 1910, organizó, bajo la

denominación de Caja Nacional de Ahorros, a todas las instituciones de Ahorros establecidas en conformidad a la ley del año 1861 y entregó su administración superior al Consejo de la Caja de Crédito Hipotecario.

En virtud de esta Ley, el Consejo de dicha Institución quedó ampliamente facultado para acordar las inversiones de los fondos de las Cajas de Ahorros.

Dispuso, en efecto:

«Art. 2.º Son atribuciones especiales del Consejo:

3.º Fijar el tipo de interés que haya de abonarse por los depósitos a la vista o condicionales; *la inversión que a estos fondos debe darse* y las operaciones que cada Caja puede ejecutar.»

Esta disposición, en virtud de la cual se le dió autonomía al Consejo de la Caja de Crédito Hipotecario en la inversión de los fondos de las Cajas de Ahorros, la confirmó, posteriormente, el Reglamento de la Ley Orgánica, de 22 de Diciembre de 1910.

En efecto, el Art. 5.º de dicho Reglamento, dispuso:

«Art. 5.º Para la realización de sus fines abonará (la Institución) sobre los depósitos el interés que corresponda a las diversas condiciones y términos señalados para su reembolso e invertirá sus valores en la forma que lo determine el Consejo de Administración conforme a lo establecido en el Art. 2.º, N.º 3.º de la ley orgánica.»

Por su parte, el Art. 7.º del mismo Reglamento, relativo a las atribuciones del Consejo, estableció:

«Art. 7.º Son atribuciones especiales del Consejo:

5.º Fijar el tipo de interés que haya de abonarse por los depósitos a la vista en cuenta corriente o condicional y *acordar la inversión que haya de darse a estos fondos.*»

Las disposiciones citadas, según se desprende del texto de ellas, facultaron ampliamente al Consejo de la Caja de Crédito Hipotecario para que acordara la inversión de los capitales de la Caja Nacional de Ahorros.

Con posterioridad al Reglamento de la Ley 4054, el Decreto N.º 2096, de 31 de Diciembre de 1927, dispuso que las funciones que la Ley 4054 y su Reglamento habían entregado a la Junta Central, serían desempeñadas, conjuntamente con las relativas a las que la ley de Empleados Particulares había entregado a la Junta de Previsión, por un Consejo de Previsión.

El Consejo de Previsión tuvo a su cargo la dirección su-

perior de la Caja de Seguro Obligatorio, hasta Julio de 1932 fecha en que, por decreto N.º 203, se le dió a la Institución un Consejo propio.

Posteriormente, el Decreto Ley 499, de 26 de Agosto de 1932, al fijar las atribuciones del Consejo de la Caja de Seguro Obligatorio, dispuso:

«Art. 1.º Fíjense las siguientes atribuciones al Consejo de la Caja de Seguro Obligatorio:

a) Reglamentar la administración del fondo de retiro contra enfermedad, invalidez, vejez y la prestación de los servicios que la ley establece a favor de los asegurados.

En virtud de esta disposición, que es casi en todo análoga a la del Art. 2.º, N.º 3.º de la ley 2356, sobre atribuciones del Consejo de la Caja de Crédito Hipotecario para invertir los fondos de la Caja Nacional de Ahorros, el Consejo de la Caja de Seguro Obligatorio tiene amplia facultad para determinar la inversión de los capitales de este organismo.

El plan inversionista del año 1933.

La inversión de los fondos de reserva de la Caja de Seguro Obligatorio comenzó a desarrollarse de acuerdo con un plan o política inversionista sólo a partir de 1933.

Con anterioridad a esta fecha, las inversiones estuvieron inspiradas en una idea tan simple como equívoca: la de que el problema de las inversiones no tenía más alcance ni significación que el de obtener las rentas necesarias para el servicio de las pensiones establecidas por la ley. La inversión en bonos públicos e hipotecarios surgió así como la solución más sencilla y adecuada a los capitales de la Caja. A fines de 1932, en plena crisis económica, casi el 90% de los capitales de la Caja de Seguro, ascendentes a esa fecha a \$ 278.489.651.29, estaba invertido, sin función económico-social alguna, en papeles públicos, hipotecarios y de la Beneficencia.

Tal situación, no sólo estaba en pugna con la experiencia de los seguros sociales extranjeros y con los principios unánimemente aceptados sobre la gestión financiera de las reservas de previsión, sino que con las exigencias mismas de nuestra propia realidad económico-social.

A principios de 1933, bajo la administración del señor Santiago Labarca, la directiva de la Caja se propuso salvar este error y orientar las inversiones de acuerdo con un plan

perfectamente definido. Tres eran los objetivos de este plan o programa inversionista:

1.º Invertir los capitales de la Caja en bienes no afectos a depreciaciones monetarias.

2.º Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los asegurados mediante inversiones de carácter social.

3.º Cooperar al incremento y al desarrollo de la economía nacional.

Trataremos cada uno de los puntos de esta política inversionista y de las razones en que ella se fundaba.

La inversión en bonos y la desvalorización de la moneda

El primer punto tenía por objeto reducir en lo posible las inversiones en bonos. Es sabido que el bono es un título de crédito de rédito fijo. Elementalmente, puede definírsele como un billete que produce interés. La naturaleza de la garantía del bono varía según sea la entidad o institución que lo emita. Así, el bono del Estado está garantizado, en nuestro país, por la Caja de Amortización; el bono hipotecario, por los predios hipotecados a las instituciones hipotecarias, etc. Pero, cualquiera que sea la definición del bono o la naturaleza de su garantía, lo importante es que, en el hecho, *el bono representa siempre un valor monetario*. De ahí que, la seguridad real y efectiva de la inversión en bonos no radica, prácticamente, tanto en su garantía como en la estabilidad de la moneda nacional. La desvalorización de la moneda lleva consigo la desvalorización del bono, en cuanto éste no representa otra cosa que un valor moneda.

Estudiada la historia monetaria de nuestro país, sobre todo la del último decenio, el objetivo de la Caja de Seguro Obligatorio no podía ser más justificado ni más acertado.

En Julio de 1931, presionado por la crisis mundial, el Gobierno se había visto en la dura necesidad de abandonar el padrón de oro. Suspendida la convertibilidad del billete, el valor de nuestra moneda quedó entregado por entero a las medidas de emergencia que indicara el momento de honda crisis que vivía el país.

La inflación, o lo que, en consecuencia, es lo mismo, la depreciación monetaria, no tardó en imponerse como una necesidad. Por Ley de 7 de Enero de 1932 se autorizó al Banco Central para hacer una emisión de 200 millones de pesos.

Posteriormente, el 18 de Abril, esta suma se aumentó en 80 millones más. Estas emisiones estaban destinadas a financiar un plan de obras públicas para proporcionar trabajo a los cesantes.

La Revolución de Junio de ese mismo año autorizó al Banco nuevas emisiones para ayudar a las Instituciones de Fomento. El monto de estos créditos llegó a 67 millones. Más tarde, por Decreto de 5 de Septiembre, se autorizó una emisión de 170 millones de pesos cubierta por vales del tesoro. Sólo cuatro días después, el 9 de Septiembre, se facultó al Presidente de la República para contratar un nuevo crédito hasta de 150 millones, de los cuales, 100 fueron suscritos por el Banco Central.

«En el curso del año 1932, el Banco Central había hecho emisiones por 425 millones de pesos, en cifras redondas. El volumen total del circulante se había incrementado a más de 800 millones de pesos. La paridad de oro del peso había bajado a 1.18 peniques oro.» (18)

La desvalorización de la moneda importaba para la Caja de Seguro Obligatorio la desvalorización de sus fondos de reserva, invertidos casi en su totalidad en valores monetarios.

A fines de 1932 nuestro peso había perdido cinco puntos de su valor a la par. Las reservas, en esa época ascendentes a 279 millones de pesos, habían perdido, en consecuencia, otro tanto de su valor adquisitivo. A esta depreciación del bono como valor monetario, había que agregar la depreciación bursátil del bono mismo. A esa fecha, tanto los bonos del Estado como los de la Caja de Crédito Hipotecario, habían sufrido bajas de más de un 45% de su valor nominal. Una liquidación teórica de los bonos habría reducido las reservas de la Caja de Seguro Obligatorio a menos de la mitad.

Por otra parte, el alza de los salarios provocada por la inflación monetaria, le creaba a la Caja de Seguro un problema muchísimo más grave cual era el que resultaba de la aplicación del Art. 15, de la Ley 4054, en virtud de cuya disposición (letra e) *el cálculo de las pensiones de invalidez debe hacerse según el promedio de los últimos salarios percibidos por el asegurado.*

No es difícil advertir el profundo contrasentido en que se incurría al invertir los capitales de reserva en *valores depreciables y de rédito fijo*, en circunstancia que la Caja estaba

(17) GERMÁN MAX. *Diez años de historia monetaria de Chile.* Pág. 12.

sujeta a servir el pago de pensiones *cuyo monto debía seguir la la misma progresión ascendente de los salarios.*

De ahí que el primer punto de la política inversionista iniciada el año 1933, consignara la inminente necesidad de invertir los fondos de reserva de la Caja en valores reales, (inmuebles, predios agrícolas, acciones industriales, etc.) esto es, en bienes de un valor económico efectivo, los cuales, como es sabido, en un proceso de inflación, lo mismo que los salarios, acrecen en un sentido inverso al de la desvalorización de la moneda.

El señor Mario Antonioletti, en un interesante artículo publicado en la Revista *Acción Social* de Junio de 1934, formula sobre este problema la siguiente observación:

«Supongamos, dice, que el año 1875 hubiesen llegado a Chile dos ingleses, cada uno con un capital de un millón de peniques; supongamos ahora que el primero hubiese invertido su capital en bonos en moneda chilena (pesos de 45 d) y el otro en fundos agrícolas. ¿Cuál sería la situación al llegar el año 1930 antes de que se efectuara la última desvalorización de la moneda?»

El que hubiese invertido el millón de peniques en bonos en moneda chilena tendría en la actualidad un capital real de sólo 122.600 peniques, (peso de 6 d) y el que lo hubiera invertido en tierras agrícolas tendría en la actualidad un capital correspondiente a \$ 2.367.400 peniques.» (Véase gráficos 1 y 2)

Es de hacer notar, sin embargo, que en el ejemplo citado, el articulista sólo pone de relieve la revalorización que se produce como consecuencia de la desvalorización de la moneda.

En estricto sentido, no fluctuado la necesidad que se tenga de tal o cual bien, el valor económico se mantiene inalterable. No existe, pues, propiamente, una «revalorización» de los bienes sino un «reajuste» de los valores de cambio de monedas de distinto valor adquisitivo. Merced a este reajuste, la inversión en bienes inmuebles escapa a los efectos de la desmonetización. La propiedad raíz sube de valor («reajusta su valor») casi en la misma proporción en que el dinero lo pierde como medio de cambio.

Junto con esta revalorización aparente, la propiedad raíz es, sin embargo, susceptible de una revalorización real y efectiva. Tal revalorización se produce como consecuencia de la mayor necesidad que el mismo progreso trae sobre esta clase de bienes. El valor de la propiedad urbana está en relación di-

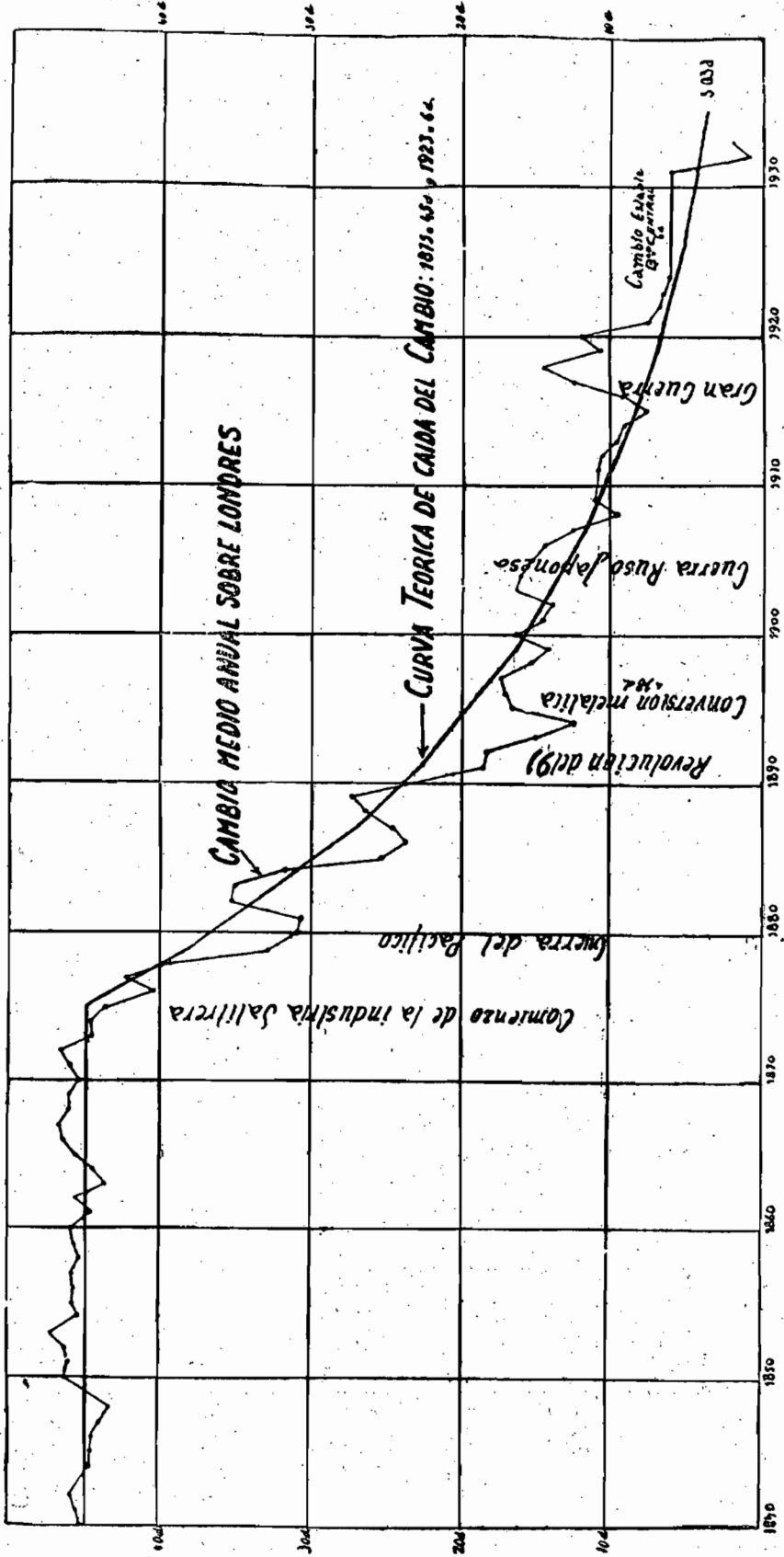
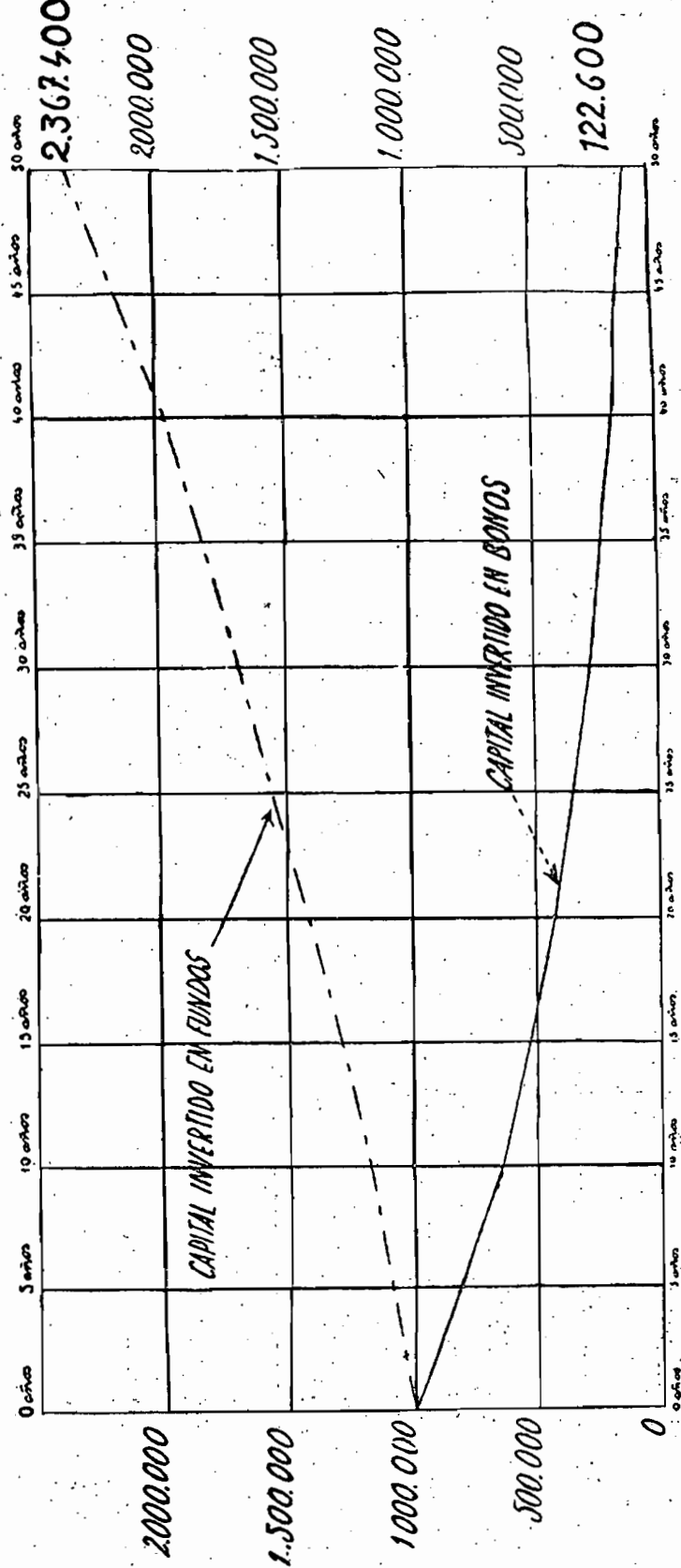


GRAFICO DEL CAMBIO SOBRE LONDRES DESDE 1840 HASTA 1933

VARIACION EXPERIMENTADA EN 50 AÑOS DE UN CAPITAL DE 1.000.000 DE PENIQUES SEGUN HAYA SIDO EN BONOS O EN FUNDOS. —



(2) Este gráfico demuestra de una manera elocuente la conveniencia de las inversiones en tierras agrícolas sobre las inversiones en bonos. Si el año 1870 hubiera ya existido la Caja de Seguro Obligatorio, por cada millón de peniques que hubiera invertido en aquel entonces en bonos chilenos, tendría ahora un capital real de sólo 1.000.000. En cambio, cada millón que hubiera invertido en tierras agrícolas, tendría ahora un capital de 2.367.400 peniques.

recta con el incremento de la población. Este sobre - valor de los inmuebles, debido sólo a una mayor necesidad social, es lo que Henry George llamó la «plus valía de la tierra» y cuyo desarrollo es tanto más rápido en aquellos países que, como el nuestro, se encuentran en las primeras etapas del desenvolvimiento económico. La inversión en bienes raíces ofrece, pues, esa doble garantía: además de eludir los efectos de la desvalorización monetaria es fuente de una renta cada vez más alta y segura.

«Comparado el avalúo de la propiedad inmueble de 1930 con el de 1934 se observa un sobre valor ascendente a dos mil seiscientos millones de pesos.» (19)

Según el balance practicado al 30 de Junio de 1936 las inversiones en bienes inmuebles, incluso aquellos en que están instalados los servicios de la Institución, alcanza a \$ 94.783.105.67, valor que representa, aproximadamente, el 25% del Fondo de Reserva total, ascendente a esa fecha, según el balance citado, a \$ 364.946.654.76.

Las inversiones, según la naturaleza de los inmuebles, se descomponen en:

I N V E R S I O N E S	VALOR DE COSTO
Predios agrícolas.....	\$ 28.236.589.00
Predios urbanos.....	7.046.109.51
Propiedades de renta.....	25.907.857.94
Propiedades del servicio administrativo.....	10.716.077.38
Propiedades del servicio médico.....	4.042.878.35
Postas del servicio médico rural.....	730.276.42
Construcciones.....	18.103.317.07
Total.....	\$ 94.783.105.67

Comparado el monto de las inversiones en bienes raíces con el de los valores monetarios (bonos y títulos) es fácil observar que, pese a la política seguida por la Caja de Seguro, estos representan todavía casi el 50% del fondo de reserva. En efecto, en el balance general practicado al 20 de Noviembre de 1936, la cartera de bonos de la Caja de Seguro era la siguiente:

CLASE DE BONOS	VALOR NOMINAL	VALOR DE COSTO
Deuda interna 7 - 1%.....	\$ 64.573.000.00	60.003.588.16
Deuda interna 6½ - 7%.....	30.380.000.00	30.380.000.00
Beneficencia 7 - 1%.....	33.731.000.00	32.013.093.19
Caja Hipotecaria.....	18.802.000.00	17.530.981.80
Colonización.....	14.600.000.00	14.600.000.00
FF. CC. del Estado.....	12.000.000.00	12.000.000.00
Municip. de Stgo. Pavimentación..	2.760.000.00	2.594.400.00
Austral de Electricidad.....	390.000.00	390.000.00
Municipalidad de Osorno.....	290.000.00	272.600.00
Total.....	177.526.000.00	169.784.663.15

El valor de estos bonos al precio de plaza, calculado a la fecha del balance, era de \$ 134.936.168.50, suma que, en relación al valor de costo, arroja una diferencia para la Caja de Seguro de \$ 34.848.994.65.

En este punto debemos hacer notar que, una de las grandes dificultades con que ha tropezado la Caja de Seguro para reducir el volumen de sus inversiones en bonos, ha sido la política del propio Gobierno que, desentendiéndose del principio de la autonomía financiera en que deben descansar estos organismos, ha obligado a la Caja de Seguro a suscribir fuertes capitales en bonos con el objeto de financiar obras o instituciones que no tienen relación directa alguna con los fines del seguro social. Así, a los bonos de la deuda interna, que constituyen más del 50% de la cartera de valores mobiliarios, han debido agregarse en este último tiempo los préstamos ordenados por diversas leyes destinadas al fomento de la economía nacional.

Entre estas debe citarse la Ley 5604, de 16 de Febrero de 1935, que creó la Caja de Colonización Agrícola y que dispuso que la cuota del Estado a las Cajas de Previsión se cancelaría en bonos de la Caja de Colonización. Tal disposición importa para la Caja de Seguro Obligatorio un incremento anual de cerca de 15.000.000.00 de pesos en su cartera de bonos.

Posteriormente, la Ley 5687 de 17 de Septiembre del mismo año, que elevó el capital de la Caja de Crédito Industrial, dispuso que tal aumento se financiaría sobre la base de un prés-

tamo de setenta millones de pesos suscritos por las Caja de Previsión.

A estas inversiones extrañas al Seguro, y de las cuales hemos citado sólo las más importantes, debemos agregar aquellas que, pese a que están destinadas a resolver problemas afines al Seguro, importan, de todos modos, una inversión monetaria.

Como inversión de esta naturaleza pueden citarse los préstamos a la Beneficencia, autorizada por Ley N.º 5564, de Enero de 1935, para contratar un empréstito hasta de cincuenta y tres millones novecientos mil pesos para construcciones hospitalarias y de los cuales la Caja de Seguro ha suscrito más de treinta millones de pesos.

Por último, y como lamentable desenlace a la práctica adoptada por el Gobierno frente a los capitales de las Cajas de Previsión, debemos citar la Ley N.º 5950, que creó la Caja de la Habitación Popular y en virtud de la cual se dispuso que la Caja de Seguro Obligatorio contribuiría al financiamiento de dicho organismo con una cuota anual de \$ 30.000.000.00 hasta completar un total de \$ 510.000.000.00.

Esta ley, como es sabido, fué promulgada a pesar de la firme oposición de la Administración General de la Caja de Seguro y contraviniendo un informe del Departamento de Previsión del Ministerio de Salubridad en el que, a través de un detenido y concienzudo análisis de la situación financiera de la Caja de Seguro, se hacía ver la *imposibilidad notoria* en que se encontraba este organismo para entregar, en dinero efectivo, los \$ 30.000.000.00 anuales que consultaba el proyecto de ley de la Habitación Popular.

La realidad de los hechos, sin embargo, no tardó en imponerse y en justificar la fundada oposición de la Caja de Seguro y del Departamento de Previsión. Imposibilitada materialmente la Caja de Seguro para cumplir los compromisos que le imponía la Ley 5950, el Gobierno se vió forzado a tomar la única medida posible: crearle nuevos recursos económicos.

En efecto, por Decreto N.º 308, de 12 de Julio de 1937, se acordó el alza de la cotización patronal y del Estado en 1% y 1½%, respectivamente, sobre los salarios de los asegurados. En virtud de este Decreto se dispuso que las dos terceras partes de los nuevos ingresos estarían destinadas a servir los compromisos que la Ley 5950 le había creado a la Caja

de Seguro Obligatorio en el financiamiento de la Caja de la Habitación Popular.

Sin embargo, subsiste y gravita sobre las Cajas de Previsión en general el problema de la poca o ninguna autonomía que tienen estos organismos frente a los compromisos que les impone el Gobierno, y sin cuya solución, no podrán realizar plena y eficazmente la misión con que han sido creados.

CAPITULO III

EL SEGURO SOCIAL Y LOS PROBLEMAS SOCIALES

«El fin del Seguro Social ya no es el socorro del individuo, sino el desarrollo y conservación de su capacidad productora.»

OSWALD STEIN

Sumario: Nuestros problemas sociales.— Los problemas sociales a través de la Estadística.— La Caja de Seguro y su aporte al problema de la Vivienda.— Los Almacenes de Vestuario y Aprovisionamiento.— La Central de Leche.

Nuestros problemas sociales

El segundo punto que se contempló en el programa de inversiones del año 1933 fué el de la necesidad de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los asegurados.

El valor y la trascendencia de esta iniciativa de la Caja de Seguro sólo puede apreciarse en toda su magnitud y alcance si se consideran los múltiples problemas que pesan, como factores negativos, en la vida y salud de nuestra clase asalariada.

Una institución de seguros, sea de la naturaleza que sea, cuyos elementos o sujetos del seguro estén constantemente expuestos a sufrir los riesgos que ella asegura, está, natural y fatalmente, en la pendiente del fracaso. En este punto, no debemos olvidar que el seguro tuvo su origen en simples apuestas y que el *éxito* del asegurador no estribaba en otra cosa que en la *falla* del riesgo apostado. El seguro tiene, pues, un interés directo e inmediato, en que no acaezca el hecho que asegura.

Las inversiones destinadas a mejorar las condiciones de vida de los asegurados, tienden, en el Seguro Social, justamente, a ese propósito. A mayor higiene, a mejor alimentación, a mejor *standard* de vida, corresponde, necesariamente, una reducción de los índices de morbilidad y mortalidad de los asegurados.

Los órganos del Seguro Social extranjeros, inspirados en este criterio previsor, destinan fuertes sumas a evitar, directa o indirectamente, los riesgos asegurados. En capítulos anteriores, nos hemos referido ya a las hermosas realizaciones logradas en este sentido por los organismos del seguro social en Europa. Los resultados de esta política de prevención de los riesgos, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de los afiliados al seguro, pueden apreciarse fácilmente a través de las estadísticas demográficas de los países que han implantado el seguro social.

En este sentido Inglaterra nos ofrece, una excelente demostración. En el informe presentado por el Ministro de Higiene Pública a la Asociación Nacional de Comités de Seguros el año recientemente pasado el representante del Gobierno dió a conocer los siguientes resultados.

«En el curso de los 25 años últimos, dice el informe en la parte pertinente, la tasa general de morbilidad ha bajado de 13,2 a 9,4‰ y el de la mortalidad infantil de 106 a 64‰ en el curso del año transcurrido, para no ser ya actualmente más que del 57‰.

No obstante, es demasiado evidente que estamos aún lejos desde el punto de vista del estado sanitario, de un ideal que satisfaga un Ministerio de Higiene. Sin remontarnos más que a uno o dos años, se han perdido alrededor de 29 millones de semanas de trabajo en el curso de 12 meses por causa de enfermedad. No podemos declararnos satisfechos de algunas condiciones sanitarias y fisiológicas de muchos de nuestros administrados. Importantes tareas nos esperan y nos solicitan, y mucho nos resta aún por hacer. *No debe perder de vista el país que la curación de la enfermedad no es, en suma, más que una solución negativa si se no conjuga con una política de higiene positiva.»* (20)

La falta de iniciativa que se observó en la Caja de Seguro Obligatorio respecto a este importantísimo rol del Seguro So-

cial, resulta tanto más culpable o incomprensible si se considera que pocos países exhiben una estadística demográfica tan pavorosa como el nuestro. A la mortalidad infantil de Inglaterra de 57‰, Chile opone la de 251‰. En 1934 alcanzó a 264‰, cifra sólo comparable a la que arrojan los países de más escasa cultura o de climas mortíferos. Dentro de los países hispano-americanos la mortalidad infantil chilena es sólo superada por la de Bolivia, que alcanza a 289‰.

La estadística revela entre nosotros problemas cuya solución no se puede diferir por más tiempo. Nadie ignora que las condiciones en que vive el 90% del asalariado de nuestro país apenas si corresponden a la de un pueblo civilizado. La exigüedad de sus salarios, su propia falta de cultura, lo mantienen al margen de lo que entendemos por civilización. Sus problemas son tan simples y primarios que puede decirse que corresponden a las necesidades más elementales de subsistencia: habitar, alimentarse y vestirse.

La vivienda popular, salvo honrosísimas excepciones, es, por lo general, un vivero de tuberculosis. En los centros más poblados, el conventillo o el cuarto obscuro, húmedo y malsano, se mantiene como el tipo clásico de vivienda obrera. Una o dos piezas bastan a veces para cobijar familias de cinco o seis personas. No tenemos datos precisos acerca del censo de la vivienda popular. Pero, en una encuesta realizada el año pasado por el Consultorio de la Caja de Seguro de Valparaíso en los barrios obreros, se obtuvo un índice de «hacinamiento» de 3,68 personas por pieza de dormitorio. En esta misma encuesta se llegó al resultado de que cada cama era ocupada por 1,7 personas.

La vivienda del obrero rural y sus condiciones generales de vida son tan precarias y miserables como la del trabajador urbano. La choza de paja y barro del inquilino le da a nuestros campos una expresión de pobreza verdaderamente desoladora. No hace mucho un distinguido periodista y hombre de estudio — don Emilio Tagle Rodríguez — escribía en *El Mercurio*: «La gran vergüenza de nuestros campos la constituyen las casas de los inquilinos, y lo que es peor aún, los alojamientos de los afuerinos o forasteros.» La Caja de Seguro Obligatorio, mediante la adquisición de fundos, ha pretendido llevar a nuestros campos una forma de vida más digna y humana para el asalariado rural. La explotación de predios agrícolas no sólo encierra un fin económico para la institución.

Más importante que éste es el medio que ella ofrece para dignificar y mejorar la situación del campesino

Volvamos, ahora, nuestros ojos al problema de la alimentación popular. Aquí, a la falta de medios económicos del asalariado para alimentarse en forma de que su capacidad de trabajo no se vea disminuída, se une su propia falta de cultura. Nuestro pueblo ignora en absoluto el valor nutritivo de los alimentos. En la alimentación infantil, esta ignorancia tiene resultados verdaderamente trágicos. Los índices de morbilidad y mortalidad general se reducirían enormemente si nuestro asalariado, junto con poder alimentarse mejor, tuviera la cultura suficiente para no ver en la necesidad de alimentación el simple acto de comer.

El estado de desalimentación en que vive gran parte de la masa popular puede observarse y constatarse, fácilmente, en los servicios mismos de asistencia social. A menudo se afirma que en nuestro país faltan hospitales. *En realidad, tenemos más de los que deberíamos tener.* Lo que ocurre es que se llenan de indigentes, de enfermos de hambre que llegan a ellos en busca de comida y abrigo. Los médicos internistas saben cuánto cuesta desembarazarse de esta clase de enfermos que sólo padecen de inanición y que no se resignan a volver a la miseria.

Algo semejante ocurre en los propios Consultorios de la Caja de Seguro Obligatorio. Un alto porcentaje de los asegurados que se presentan en demanda de atención médica lo hacen sólo con el pretexto de obtener tónicos y jarabes nutritivos.

He aquí la observación que hace a este respecto el Jefe de los Servicios Médicos de la Caja de Seguro en Aconcagua, Dr. José Vizcarra. Dice: «En tiempos como los actuales, en que no podemos negar la insuficiencia de alimentación a causa de la escasez de los salarios y a la carestía de las subsistencias, es cuando se produce, en mayor escala, la inanición lenta, enfermedad social que trae consigo, como secuelas, la tuberculosis, las enfermedades mentales, tóxicas (alcoholismo) y otros trastornos, pero, que antes de complicarse en estos resultados, nos da un gran porcentaje de obreros desdichados que buscan en el tónico un alivio de carácter alimenticio. Maltanes, emulsiones de bacalao y aún leche condensada y milko, hemos entregado a estos pacientes, *no por convicción médica, pero sí por razones de humanidad.*» (21)

El problema de la alimentación popular es, pues, no sólo un problema social. Es un problema nacional, un problema al que está ligado el destino y prosperidad del país. Un pueblo que se alimenta a medias, que vive «engañando el estómago» no puede aspirar a grandeza ni a misión alguna. No debemos olvidar que los alimentos son formas anticipadas de lo que será nuestra sangre, nuestros tejidos, nuestros músculos, nuestro propio espíritu y personalidad. En cierto sentido, ellos determinan la contextura y los caracteres morales de cada raza o conglomerado humano. El carácter apático de nuestro pueblo, su atonía e indiferencia ante todo, su incapacidad para vibrar de júbilo o de indignación ante lo sublime o lo injusto, no es, quizás, sino un reflejo de su alimentación insuficiente, de su pobreza fisiológica. Es sabido que toda emoción fuerte o acceso de cólera se traduce en desgaste de energía física y moral. El asalariado chileno no se ríe ni se indigna por una especie de economía natural.....

Frente al problema de la mala vivienda y de la alimentación deficiente, el problema del vestirse llega, naturalmente, a no tener importancia para nuestro hombre de pueblo. Su indumentaria generalmente sucia y raída, lo ha caracterizado en una sola palabra: «roto». Según Joaquín Edwards Bello, el escritor que ha calado más hondo en las costumbres y hábitos populares, el «roto» tiene una especie de culto al harapón, al andrajo. Puede serlo. Pero es un culto a que lo arrastra su propia miseria. El «roto» se provee en las agencias y en las tiendas de compra - ventas no porque prefiera lo viejo y desdeñe lo nuevo. La razón hay que buscarla en la miseria de su salario y en el alto costo del vestuario en nuestro país. La *ropita usá*, la prenda rematada en la agencia, el trapo de segunda mano es la única vestimenta que está a su alcance. Y este fué, justamente, uno de los argumentos que opuso la Caja de Seguro Obligatorio a quienes pretendieron ver en los Almacenes de Vestuario y Aprovisionamiento establecidos por la Institución una competencia desleal al comercio. Muy lejos de eso. En realidad, mediante los Almacenes de Vestuario y Aprovisionamiento, la Caja de Seguro ha venido a ampliar el mercado del comercio minorista, incorporando a él, merced al crédito y a una política de colaboración con los patrones, a un vasto sector social que satisfacía sus necesidades de alimentación y vestuario sólo a medias.

Los problemas sociales a través de la estadística

El estado deficitario en que se mantiene gran parte del asalariado chileno en la satisfacción de sus necesidades se refleja, visible y ostensiblemente, en los índices que arroja nuestra estadística demográfica. Ellos son, justamente el «yo acuso» más fuerte y severo a los hombres que han tenido la responsabilidad de nuestra patria. La estadística denuncia problemas y fenómenos que nos desmerecen como nación culta y civilizada.

La mortalidad general revela entre nosotros un despilfarrero humano que sólo puede calificarse de patricida. En 1936 arrojó la fantástica cifra de 25,2‰. En 1933 fué de 26,5‰. Pero más sorprendente aún son los resultados que se obtienen en el cálculo de nuestro término medio de vida. Calculado sobre la mortalidad general por edades, tenemos que nuestro promedio de vida es sólo de 25 años. Ahora, si prescindimos de la mortalidad de los menores de cuatro años, alcanzamos una longevidad (j) de 38 años. La sección Estadística de la Caja de Seguro ha calculado el término medio de vida general de los asegurados en 29,6 años.

En otros términos, el chileno muere en el preciso momento en que, viviendo en mejores condiciones, estaría en la plenitud de su capacidad de producción. La sola tuberculosis, según cálculos estadísticos, nos cuesta anualmente más de 18.000 vidas, cifra que representa 2,49‰ y un fallecido por tuberculosis cada 20 minutos. Según la Sociedad Chilena de Fisiología la mortalidad anual por tuberculosis sería superior a veinte mil. La misma cifra le asignan los doctores René García e Isauro Torres en un estudio publicado en la Revista de «Asistencia Social».

Debe tenerse presente que los datos anotados corresponden a la demografía general del país. Si dispusiéramos de una estadística sólo relativa a la demografía de la clase asalariada es indudable que obtendríamos resultados aún más pavorosos. Nadie ignora que la tuberculosis, como la generalidad de las enfermedades, hace presa de la miseria y del hambre.

En Valparaíso, el Consultorio de la Caja de Seguro Obligatorio, bajo la dirección del Dr. Vizcarra, ha hecho ensayos parciales muy interesantes en este sentido. Así, en una encuesta entre 36, 380 asegurados, de 15 a 65 años de edad, se

obtuvo un índice total de morbilidad de 45,6%, lo que equivale a afirmar que aproximadamente el 50% de los asegurados en la Ley 4054 es un factor negativo tanto en su financiamiento como para la economía nacional. De este porcentaje, el 5.10%, aproximadamente, corresponde a morbilidad por tuberculosis. El año 1935 murieron 3.012 asegurados por tuberculosis. En el primer semestre de 1937 la mortalidad por tuberculosis entre los asegurados representa el 28,6% de la mortalidad general.

Recientemente, en una encuesta realizada por el Servicio Médico de la Caja de Seguro entre 692 obreros asegurados de la Fábrica Nacional de Sacos de Santiago, se obtuvo el siguiente resultado:

Enfermos: 73,5%

Sanos: 26,5%.

Del porcentaje de enfermos, el 25,1% reveló manifestaciones de tuberculosis.

La Caja de Seguro Obligatorio no habría podido seguir desentendiéndose de la tragedia social que reflejan las cifras que hemos citado sin haberse hecho acreedora, no sólo a su propio fracaso, sino a los juicios más severos de quienes miran, con justo temor, el proceso de decadencia física y moral en que lentamente se va hundiendo la base de nuestra sociedad.

Los capitales de las cajas de previsión no tienen como único fin el producir las rentas que han de satisfacer el pago de las pensiones. Más importante que éste, por su amplitud y por su hondo contenido humano, es el que les señalan las necesidades vitales que es necesario satisfacer en los afiliados al seguro, orientación que, sin lugar a dudas, en ningún país se justifica con tanta fuerza y solidez como en el nuestro.

No con el simple propósito de citar autores extranjeros, a lo que somos tan dados en Chile por una especie de complejo de inferioridad, que siempre nos lleva a buscar soluciones extranjeras a problemas nacionales, sino que con el único propósito de hacer ver cómo la Caja de Seguro Obligatorio se ha adelantado en muchas iniciativas a los organismos similares de otros países, estimamos de interés reproducir la opinión de uno de los técnicos de la Oficina Internacional del Trabajo, Oswald Stein, en esta materia:

«Hay que investigar las causas de las afecciones, pero no en los individuos, sino como el resultado de las condiciones sociales que ejercen su imperio sobre los hombres. Por esto, el Seguro se preocupa de las condi-

ciones de la existencia, de la vivienda, de la alimentación y del indumento de los grupos sociales que debe proteger. ¿Para qué hospitalizar a un enfermo que, aun que sane pronto, deberá trabajar más allá de sus fuerzas para pagar las deudas contraídas por su familia durante la hospitalización? ¿Para qué cuidar a un reumático si ha de volver a su alojamiento malsano?

Para mantener y restablecer la capacidad de trabajo, el Seguro ha de tener en cuenta la familia del asegurado y la mejora de las condiciones higiénicas de todo lo que rodea a la familia.

El Seguro ha pasado de la simple indemnización de la capacidad perdida a la reparación, recuperación y a la conservación de la capacidad de trabajo.» (22)

Las inversiones de carácter social que se contemplaron en el programa general de inversiones del año 1933 se inspiraron, justamente, en este principio.

Era necesario resguardar y poner a cubierto la capacidad de trabajo de los asegurados mediante la extirpación de los múltiples factores que atentaban contra ella: la vivienda insalubre y antihigiénica; la alimentación deficiente y la propia falta de cultura de las masas asalariadas.

Analizaremos cada una de las iniciativas emprendidas por la Caja de Seguro en la consecución de estos fines.

La Caja de Seguro y su aporte al problema de la Vivienda.

La necesidad y conveniencia social de construir habitaciones baratas e higiénicas para las clases de escasos recursos ha sido, sin duda, uno de los problemas que ha opuesto más dificultades para su solución.

Puede decirse que sólo ahora, y a través de una larga y complicada gestión legislativa, se ha logrado poner este problema en el terreno de las soluciones prácticas.

La Caja de Seguro Obligatorio, al margen de toda medida oficial y movida sólo por su propia iniciativa, consideró dentro del programa de inversiones sociales del año 1933, la construcción de viviendas higiénicas y cuyo canon estuviera al alcance del salario del obrero.

Dos objetivos la alentaban en este propósito:

1.º Mejorar las condiciones de salubridad de la vivien-

da del asegurado, en lo cual, como institución aseguradora, tenía un interés directo e inmediato.

2.º Fomentar en el obrero, mediante una vivienda cómoda, higiénica y confortable, sentimientos más elevados de bienestar y de educación social.

Atendiendo a estos fines, la directiva de la Caja de Seguro, de acuerdo con sus servicios técnicos de arquitectura, estimó que el tipo de edificación colectiva era el que los satisfacía en mejor grado.

Sin embargo, la decisión de la Caja no tardó en encontrar dura resistencia tanto en los propios asegurados como en quienes, recordando los sucesos de Viena del año 1934, estimaron que el colectivo, a la vez que contribuía a fortalecer los vínculos de clase del proletariado, se prestaba como un excelente instrumento en caso de revolución social.

En los gremios y sindicatos se reflejó la idiosincracia individualista de nuestra clase popular: se atacó el «colectivo» por considerarlo un «conventillo vertical».

La Caja adoptó una solución ecléctica: consideró tanto la construcción de viviendas individuales como de colectivos.

En el hecho, por lo menos en Santiago, la realidad se ha encargado de demostrar que la construcción de poblaciones obreras, tipo individual, ofrece las siguientes desventajas.

1.º La necesidad de una mayor superficie de terreno sólo hace posible la construcción de viviendas económicas en barrios suburbanos.

2.º El costo de urbanización de estos terrenos (alcantarillado, agua, luz, pavimentación, etc) eleva considerablemente el valor de la obra y, en consecuencia, la renta del capital invertido.

3.º La gran distancia que debe cubrir el obrero para trasladarse al trabajo, por lo general situado en la misma ciudad, grava su economía con el gasto de movilización.

En Octubre de 1935 el Consejo de la Caja de Seguro aprobó un plan de edificación de 4.280 casas para obreros con una inversión calculada en \$ 76.388.900. El plan se desarrollaría en cuatro años y abarcaría los centros más poblados del país. Se calcularon 450 casas para la zona norte; 3.430 para la zona central; 300 para la zona Sur y 100 para la zona austral.

Al presente, la Caja de Seguro ha construído poblaciones obreras en Santiago, Antofagasta, Valdivia, Lota y Tomé.

El valor de estas inversiones asciende aproximadamente a 23 millones de pesos.

Otra modalidad de la política adoptada por la Caja de Seguro en la solución del problema de la vivienda ha sido la concesión de préstamos a empresas industriales para construir casas a sus obreros. Para este mismo objeto se han acordado préstamos a diversas Municipalidades del país. El plan de inversiones para el año 1937-1938 ha consultado trece millones de pesos para préstamos de esta naturaleza.

La promulgación de la ley N.º 5950, que creó la Caja de la Habitación Popular, a cuyo financiamiento debía contribuir la Caja de Seguro con treinta millones de pesos anuales, y el Decreto N.º 308, que aumentó la cotización del Estado y Patronal sobre los salarios de los asegurados, a fin de financiar el aporte de la Caja de Seguro a la de la Habitación Popular, ha venido a vincular el interés de la Caja de Seguro en la solución de este problema a la iniciativa oficial.

La forma o procedimiento a que se ceñiría la acción conjunta de estos dos organismos está contenida en el acta N.º 172, de 23 de Noviembre 1937, del Consejo de la Caja de Seguro Obligatorio, en la que se establece:

1.º En virtud de lo dispuesto en el Decreto N.º 308 de 21 de Mayo del presente año, expedido por el Ministerio de Salubridad, la Caja de Seguro Obligatorio debe entregar a la Caja de la Habitación Popular de las sumas que a ella ingresen por el aumento del 1% de la cuota patronal a que se refiere dicho Decreto Supremo.

2.º El producto de ese 1%, se destinará por la Caja de la Habitación Popular, íntegramente, a la adquisición de terrenos para habitaciones baratas y construcción de las mismas en las ciudades que determine la Caja de Seguro Obligatorio.

3.º Estas propiedades quedarán inscritas a nombre de la Caja de Seguro, pero su construcción y aprovechamiento será de cuenta de la Caja de la Habitación Popular. Serán también de su cargo los gastos de conservación de las propiedades, y no sólo de los de ocurrencia común, sino los que sean necesarios para mantener en su integridad las propiedades. Sólo serán de cuenta de la Caja de Seguro, las contribuciones fiscales y municipales y las primas de seguro contra incendio.

4.º La Caja de Seguro Obligatorio se reserva la facultad de inspeccionar periódicamente las construcciones tanto durante su edificación, como posteriormente.

5.º La Caja de la Habitación Popular, pagará a la Caja de Seguro un interés del 5% anual sobre los capitales que ésta le entregue en cumplimiento de este convenio. Dicho interés deberá pagarse por semestre vencido.

6.º Se procederá, cada cinco años, a realizar un reavalúo de todas las propiedades y las sumas que se fijen en estas ocasiones, se estimarán como monto de las cantidades entregadas a la Caja de la Habitación, para los efectos del pago del interés a que se alude precedentemente.

7.º Por acuerdo de ambas Cajas, podrá venderse o enajenarse la totalidad o parte de las construcciones que se levanten.

8.º Este acuerdo será de duración indefinida y sustituye a la obligación que el N.º 2 del Art. 3.º de la Ley 5950, impuso a la Caja de Seguro Obligatorio, para con la Caja de la Habitación Popular.

9.º El presente convenio será sometido a la aprobación legislativa en el actual período extraordinario.

Los almacenes de Vestuario y Aprovisionamiento

La participación de intermediarios en las relaciones de la producción y del consumo de artículos de primera necesidad es, sin lugar a dudas, uno de los factores que más contribuye al alza de costo de la vida. La reacción de los consumidores frente a la gravosa influencia de los intermediarios se ha manifestado en el considerable desarrollo alcanzado por las cooperativas de consumo. A la producción en masa, ha seguido, necesariamente, la idea del abastecimiento en masa. El comerciante, como exponente de un régimen económico en crisis, tiende a desaparecer. En nuestro país, la difusión de las cooperativas de consumo sólo se ha circunscrito a los grupos sociales - económicos de la clase media.

Los Almacenes de Vestuario y Aprovisionamiento de la Caja de Seguro Obligatorio, sin ser, propiamente, cooperativas, se crearon con el mismo objeto que éstas: ofrecer a las clases asalariadas artículos de vestuario y subsistencia a precios más económicos.

Actualmente los Almacenes de Vestuario de la Caja de Seguro Obligatorio giran con un capital aproximado de veinte millones de pesos. Existen 48 almacenes y 11 economatos sindicales distribuidos a lo largo del país. El éxito de estos establecimientos en cuanto al objetivo de la iniciativa ha sido evi-

dente. Las masas proletarias concurren a ellos conscientes de la finalidad con que fueron creados.

Durante el año 1935 - 36 las ventas de los Almacenes de Vestuario y Aproveccionamiento ascendieron a \$ 999.839.00 y dejaron una utilidad bruta de \$ 144.308.45.

Con todo, es necesario reconocer que esta hermosa iniciativa de la Caja de Seguro está muy lejos de encontrarse en un estado de organización eficiente, circunstancia que ha repercutido seriamente en los resultados financieros de estos establecimientos.

Los problemas más graves, y sin cuya solución se expone la existencia misma de ellos, pueden sintetizarse en los siguientes:

1.º Autonomía de los Almacenes de Vestuario y Aproveccionamiento.

2.º Reorganización de acuerdo con un plan estrictamente comercial.

3.º Selección del personal atendiendo a su capacidad y experiencia en el ramo de comercio.

Logradas estas aspiraciones, es indudable que ellas permitirán en lo futuro ampliar su beneficioso radio de acción a otros ramos del comercio de subsistencia como el de la fabricación de pan, expendio de carne, etc.

Por último, no podemos dejar de hacer notar la conveniencia y la necesidad de vincular y relacionar la función de estos establecimientos con las demás actividades que desarrolla la Caja de Seguro en la agricultura y en algunas industrias.

La propia obra de educación alimenticia, eminentemente necesaria en nuestra clase popular, encuentra en ellos el mejor y más adecuado medio de propaganda y difusión.

Central de Leche.

Obra de alcance social análogo al de los Almacenes de Vestuario y Aproveccionamiento es la planta Pasteurizadora de Leche Santiago, montada por la Caja de Seguro Obligatorio con una inversión de cerca de \$ 17.000.000.00.

El antecedente inmediato de esta iniciativa lo constituyó la Ley N.º 4869, de 31 de Julio de 1930, en virtud de la cual se dispuso, teniendo en vista las adulteraciones de que era objeto la leche, la pasteurización obligatoria de este producto en las ciudades de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar.

La falta de interés del capital privado por una inversión

de esta naturaleza, dió margen para que se señalara a la Caja de Seguro como la Institución más indicada, tanto por sus fines como por su capacidad financiera, para llevar a cabo la instalación de una planta pasteurizadora que hiciera posible la vigencia y el cumplimiento de la Ley de pasteurización obligatoria.

Para este efecto, y de acuerdo con los datos suministrados por la Sociedad Nacional de Agricultura, se le calculó a la planta una capacidad de elaboración de 150.000 litros diarios.

Desgraciadamente, en la práctica, el esfuerzo hecho por la Caja de Seguro para mejorar la calidad de la leche, ha tropezado con dificultades de todo orden, incluso de parte del propio consumidor que, por ignorancia, o por una economía mal entendida, favorece el expendio clandestino de leche no pasteurizada.

La infracción a la Ley 4869 ha repercutido, naturalmente, en los resultados financieros de la Central de Leche de Santiago, pues, al calcularse su capacidad de elaboración, no se consideró, por cierto, ni el expendio clandestino de leche no pasteurizada ni la producción de otras plantas más o menos pasteurizadoras.

Actualmente, según datos que obran en nuestro poder, el consumo de 150.000.00 litros de leche diarios calculados para la ciudad de Santiago (23) se descompone, aproximadamente, en las siguientes cifras:

Leche pasteurizada.....	40.000.00	Central Santiago
» »	40.000.00	Otras plantas
Leche no pasteurizada...	10.000.00	Establos
» » »	60.000.00	Exp. clandestino.
Total:	150.000.00	Litros.

En otros términos, tenemos que el 40% de la leche que se consume en nuestra ciudad no es pasteurizada. Pero, hay algo más grave. Esa leche no sólo no es pasteurizada sino totalmente inapta para el consumo. Los productores que infringen la Ley lo hacen sólo por dos razones: bien por la mala calidad del producto, en cuyo caso es rechazado por las

(23) 2|10 de litro por habit., estimando la población de Santiago en 700.000. En EE. UU. el consumo por habitante es de 3|4 de litro.

plantas de pasteurización, bien con el propósito de mejorar su precio agregándole agua.

No vamos a olvidar aquí uno de los cargos más generalizados que se le hace a la Central de Leche Santiago, cual es el de haber contribuído al alza de precio de este producto. Nada más infundado e inexacto. Este establecimiento, pese a las fuertes razones que ha tenido para aumentar el costo de pasteurización, estimado en veinte centavos por litro, sobre la base de una elaboración superior a cien mil litros diarios, ha mantenido y conservado este costo, con grave perjuicio para su financiamiento, en circunstancia que elabora sólo cuarenta mil litros diarios.

El alza que ha experimentado últimamente la leche, no es, en realidad, sino una consecuencia del mejoramiento del precio de los productos agrícolas, circunstancia que ha inducido a muchos productores a abandonar la explotación de sus fundos lecheros para dedicarlos a la sola producción agrícola, y que ha determinado, fatalmente, una crisis de producción y una consecuente alza del valor del producto.

CAPITULO IV

EL SEGURO SOCIAL Y SU FUNCION EN LA ECONOMIA NACIONAL

«Toda política económica de amplia visión debe ser al mismo tiempo, una política social de la que el Seguro Social es el más firme y poderoso instrumento.»

OSWALD STEIN

El Seguro Social ejerce una influencia constante y directa sobre los diversos aspectos de la Economía. Influye sobre el mercado del trabajo y sobre la producción en cuanto substraer y devuelve a la economía la capacidad humana de trabajo; influye sobre el consumo en cuanto, como todo sistema de previsión, difiere la satisfacción de necesidades actuales; influye sobre los precios en cuanto importa un gravamen sobre la producción; influye, finalmente, sobre el mercado financiero, mediante la colocación de sus disponibilidades o capitales de reserva.

Merced a esta acción, el Seguro Social puede desempeñar una valiosa y benéfica función reguladora sobre los fenómenos económicos.

La importancia de esta función, su amplitud e intensidad, está subordinada, naturalmente, a la capacidad y estructura económica de cada país. En países supercapitalizados, de gran densidad de población y financieramente fuertes, es indudable que su papel, como factor regulador, es insignificante y apenas perceptible.

En cambio, en países neocapitalistas como el nuestro, tan

pobres de población como de capitales, la función del Seguro Social no sólo puede ser reguladora. Merced a su capacidad financiera puede llegar a convertirse, fácilmente, en un poderoso instrumento de política económica.

La acción desarrollada por la Caja de Seguro Obligatorio, a través de su política inversionista del año 1933, se nos ofrece en este sentido, como la mejor prueba de lo que afirmamos. Una acción conjunta, y orientada hacia los mismos fines, de todos los organismos de previsión del país, habría realizado y puede llegar a realizar, indudablemente, una política económica de mayor trascendencia y de más vasto alcance.

El tercer objetivo que se propuso la directiva de la Caja de Seguro Obligatorio en su programa de inversiones del año 1933 fué, precisamente, de orden estrictamente económico: contribuir al fomento y al desarrollo de la economía nacional.

La crisis de 1931 - 1932 le sirvió a la Caja de Seguro de pretexto inmediato para dar el primer paso hacia una iniciativa cuyas proyecciones eran verdaderamente insospechadas: la nacionalización de la industria.

A fines de 1932 habían más de 128.000 cesantes. Considerando a los familiares, puede afirmarse que, a esa época, había en el país más de 300.000 personas que carecían de medios de subsistencias.

Los ingresos de la Caja de Seguro Obligatorio, ascendentes en 1929 a cerca de noventa y seis millones de pesos, la desocupación obrera los redujo en 1932 a una cifra poco superior a sesenta millones de pesos. Aparte de su interés social, la Caja de Seguro tenía, pues, un interés financiero de primer orden en la solución de la crisis. El *desempezo* de sus capitales, con el máximo de aprovechamiento económico-social, se impuso así a la Caja de Seguro Obligatorio, como la medida más inteligente y acertada para las horas de crisis que vivía el país. Había llegado el momento en que los capitales del Seguro, rebasando el límite de sus funciones específicas, debían colocarse al servicio de una función superior. Era necesario devolverle a la economía nacional, aniquilada por la depresión, las energías acumuladas en los años de prosperidad.

Iniciativas inspiradas en este criterio, además de aquellas a que nos hemos referido en capítulos anteriores, fueron la instalación de algunas industrias como la Sociedad «Carena», destinada a la fabricación de carburo y a la producción de energía eléctrica; la Sociedad Nacional de Sacos; la propia

Central Pasteurizadora de Leche en Santiago; la adquisición del Laboratorio Chile, destinado al abastecimiento de productos farmacéuticos de la Institución, la participación en diversas sociedades comerciales (Sociedad Lechera de Graneros, Compañía de Petróleos de Chile, Copec, etc.) y su cooperación al establecimiento de sociedades industriales pesqueras en el norte y sur del país.

Sin embargo, como hemos dicho anteriormente, los fines perseguidos por la directiva de la Caja de Seguro Obligatorio obedecían, en realidad, a una visión mucho más amplia.

En su programa presentado al Consejo de la Institución, el ex - Administrador de la Caja de Seguro, señor Labarca, manifestó su opinión en los siguientes términos:

«La mayor obra de previsión que puede hacer una institución de esta naturaleza es entonar la economía de la sociedad en que actúa, creando nuevas fuentes de riqueza y eliminando hasta donde sea posible, los capitales extranjeros que se apoderan de la riqueza nacional sin producir verdaderos beneficios a la colectividad.» A continuación agregó: «Este es un aspecto que no ha podido ser tomado en cuenta por los tratadistas europeos porque esas naciones no son campo de penetración económica como el nuestro.»

Las ideas sustentadas por el entonces Administrador de la Caja de Seguro vinieron a darle, así, a los capitales acumulados por los organismos de previsión un sentido nacionalista que, además de ser absolutamente nuevo en el campo del seguro social, era de proyecciones vastísimas.

Para apreciar en toda su magnitud el alcance y las razones en que se fundaba el objetivo perseguido por la Dirección de la Caja de Seguro es necesario considerar que el capital extranjero invertido en Chile, incluso deuda externa, alcanza la fuerte suma de \$ 9.800.000.000 (\$ de 6 d). El interés de este capital, incluso el servicio de la deuda, grava nuestra balanza de pago e influye en nuestra economía como un constante factor de empobrecimiento nacional, en más de \$ 1.050.000.000 (\$ de 6 d).

Prescindiendo de los empréstitos, contratados en su mayor parte para la construcción de obras públicas o para saldar déficits presupuestarios, el grueso de los capitales extranjeros está invertido en nuestro país en la explotación de la industria, especialmente de la minera.

En cuanto a la industria fabril, se calcula que está en un 50%, en manos de capital desnacionalizado. La propia peque-

ña industria, de más fácil acceso al capitalista chileno, se encuentra en un 25% explotada por capitales extraños.

El abandono de la explotación industrial al capitalismo extranjero ha obedecido en nuestro país a diversos factores. Desde luego, es indudable que ha influido en ello nuestra propia pobreza de capitales. La riqueza auténticamente chilena está, en gran parte, inmovilizada en la propiedad agrícola. Los pocos capitalistas chilenos, sea por el hecho mismo de derivar su fortuna de la explotación de la tierra, sea por falta de iniciativa o de espíritu de empresa, prefieren invertir sus capitales en bonos hipotecarios o del Estado antes de exponerse a otras inversiones. Por otra parte, debemos reconocer que los mismos gobiernos no han prestado al desarrollo de la industria toda la atención que merece. Sólo en los últimos años, y como consecuencia de las crisis, se ha observado una política de protección a la industria nacional. Los Gobiernos pasados, reflejos del poder político de una clase íntimamente ligada a la riqueza de la tierra, sólo atendieron en realidad, el fomento y desarrollo de la agricultura. Por último, y como factor no menos decisivo que los anteriores, debemos señalar el de nuestra errada orientación educacional. Nacidos a la independencia política a impulsos del enciclopedismo, hemos heredado, como lamentable gravamen, y hecho nuestra, una noción de la educación que está en absoluto divorcio con nuestra realidad. La inversión del sabio adagio romano *primum vivere, deinde philosophari* nos ha privado de nuestras principales riquezas. Durante más de un siglo, nuestros establecimientos educacionales han estado plasmando un material humano que, lejos de adaptarse a nuestra realidad y de servir al desarrollo económico del país, ha llegado a convertirse, bajo la forma de una pesada máquina burocrática, en una carga inútil y agobiadora para la industria y para el comercio.

A este error han debido, en gran parte, casi todos los países hispanoamericanos el no ser dueños de sus propias riquezas y, por natural consecuencia, ni de sus propios destinos, cuya orientación ha debido subordinarse, necesariamente, a los intereses del capitalismo extranjero.

Los organismos de previsión, dado su enorme poder de capitalización, tienen, pues, en los países de Hispanoamérica, una misión emancipadora, nacional y social a la vez, que nadie que sea capaz de contemplar nuestra realidad en función del futuro, podría atreverse a negar. Depositarios de

grandes masas de dinero — capital eminentemente social y auténticamente nacional — son ellos, sin lugar a dudas, el único y más poderoso instrumento que pueda utilizar una política orientada hacia nuestra independencia económica. Necesitamos ampliar e intensificar nuestra producción industrial pero, sobre bases financieras principalmente nacionales, en cuyo sólo caso la prosperidad económica de un país se identifica con su progreso y bienestar internos.

No dudamos que la cooperación de los organismos de previsión a una política de estas proyecciones reavivaría, con mucho mayor violencia, los ataques y críticas de que ha sido objeto la Caja de Seguro de Obligatorio en este último tiempo.

Frente a tales ataques, y para tranquilidad de quienes sólo creen en las soluciones importadas, debemos repetir las sensatas y atinadas palabras del ex - Ministro de Finanzas de Checoslovaquia, Dr. Englis: «Si se quiere, ha dicho, que el Seguro Social no se vuelva una carga para la producción y el consumo, se debe utilizar sus bienes en forma que contribuyan a aumentar la productividad de la economía nacional.» (24)

Si esta política es señalada y aconsejada en países de sólida capacidad financiera y, hasta cierto punto, económicamente autónomos, sólo una falta absoluta de visión o de patriotismo puede negarle lugar en nuestro país, cuyo porvenir, perdida ya la supremacía del salitre, no es ni puede ser otro que la producción industrial.

(24) La inversión de los fondos del Seguro Social.—Dr. Klumpart. Praga.

BIBLIOGRAFIA

- ADLER, Max: *Democracia política y democracia social*. Santiago, 1932.
- AGUIRRE CERDA, Pedro: *El problema agrario*. París, 1929.
- ALDUNATE PHILLIPS, Arturo: *El problema de las utilidades y la crisis económica actual*. Santiago, Edit. Nascimento. 1934.
- NUÑEZ LÓPEZ, Alvaro: *Previsión y Seguros Sociales*. Madrid, 1929.
- ANTONIOLETTI, Mario: *La Moneda, el Crédito y los Bancos*. Santiago. Edit. Nascimento. 1939.
- ARMANET, Daniel: *La inflación monetaria en Estados Unidos*. Santiago, Imprenta Rapid. 1933.
- ARMANET, Daniel: *Política financiera*. Santiago, Edit. Nascimento. 1936.
- AZNAR, Severino: *El seguro de maternidad*. Madrid, 1932.
- BEER, Max: *Historia General del Socialismo y de las luchas sociales*. Santiago, Edit. Ercilla. 1935.
- BONA LINARES, Félix: *El seguro de vida obrero*. Madrid, 1915.
- BUSTOS A., Julio: *La seguridad social*. Santiago, 1936.
- BUSTOS A., Julio: *Comentarios sobre Política social*. Santiago, 1937.
- CABERO, Alberto: *Chile y los chilenos*. Santiago, Edit. Nascimento. 1926.
- CASSEL, Gustavo: *La crisis del sistema monetario mundial*. Santiago, 1933. (Traducción de don Daniel Armanet).
- CASSEL, Gustavo: *El ritmo de los negocios*. Santiago, 1937. Edit. Nascimento. (Traducción de don Daniel Armanet.)
- DEL PEDREGAL, Guillermo, en colaboración con don Miguel Castro y don Bernardino Vila: *Un aporte al estudio de los seguros sociales*. Santiago, 1936.
- FETTER, Frank Whitson: *La inflación monetaria en Chile*. Santiago, 1936. (Traducción de don Guillermo Gandarillas). Prensas de la Universidad de Chile.
- GARCÍA BURGUES, Guillermo: *Desocupación y miseria*. Santiago, 1937
- GARCÍA KOHLY, Mario: *El problema constitucional en las democracias modernas*. Madrid, 1931.
- GARCÍA TELLO, José: *Estructurando la medicina del futuro*. Santiago, 1933.

- GIDE, Charles: *Las instituciones del progreso social*. París - México, 1913.
- GIDE, Charles: *Curso de Economía Política*.
- GROSSI, Víctor: *¿Qué organización debe darse en Chile a la salubridad Pública?* Valparaíso, 1925.
- Instituto Nacional de Previsión de España, (Publicaciones del): *El seguro de vejez de los pequeños patronos y trabajadores independientes*. Madrid, 1929.
- Instituto Nacional de Previsión de España, (Publicaciones del): *Un medio para disponer de tierras de plantaciones forestales*. Madrid, 1930.
- Instituto Nacional de Previsión de España, (Publicaciones del): *Inversiones sociales*. Madrid, 1932.
- Instituto Nacional de Previsión de España, (Publicaciones del): *Resumen de legislación extranjera sobre Seguro de Enfermedad*. Madrid, 1932.
- Instituto Nacional de Previsión de España, (Publicaciones del): *Compilación de disposiciones legislativas extranjeras sobre Seguro de Enfermedad*. 2 tomos. Madrid, 1933.
- Instituto Nacional de Previsión de España, (Publicaciones del): *El seguro de invalidez, vejez y muerte*. Madrid, 1933.
- JIMÉNEZ, Inocencio: *Las inversiones de los fondos de Previsión*. Madrid, 1934.
- JIMÉNEZ, Inocencio: *La obra de los homenajes a la vejez*. Madrid, 1931
- JORDANA DE POZAS, Luis: *El Instituto Nacional de Previsión y su obra*. (Conferencias) Madrid, 1925.
- KELLER, Carlos: *La eterna crisis chilena*. Santiago, Edit Nascimento. 1931.
- KLEINWACHTER, F. v.: *Economía Política*. Barcelona, 1925.
- KLUMPART, Dr.: *Inversión de fondos de instituciones de Seguro Social*.
- LUÑO, Enrique: *Las inversiones de fondos del seguro social*. Madrid, 1933.
- LABARCA, Santiago: *Política inversionista de la Caja de Seguro Obligatorio*.
- MARTNER, Daniel: *Historia Económica de Chile*
- MARTNER, Daniel: *Economía Política* (2.ª Ed.) Prensas de la Universidad de Chile.
- MACHIAVELLO VARAS, Santiago: *Política Económica Nacional*. Santiago, 1931. Talleres Gráficos Balcells y Co.
- MAETERLINCK, Mauricio: *La vida de las abejas*. Santiago, Edit. Letras.
- MAETERLINCK, Mauricio: *La vida de los termes*. Santiago, Edit. Firmeza.
- MALUQUER, José: *El sector del seguro en nuestra Política Económica* Madrid, 1918.
- MANN, Wilhelm: *Chile luchando por nuevas formas de vida*. Santiago, Edit. Ercilla. 1935. (2 tomos).
- MAX, Germán: *Diez años de historia monetaria en Chile*. (Anexo al Boletín N.º 94 del Banco Central de Chile.) Santiago, 1935.
- MUÑOZ, Isidoro: *Los seguros sociales*. Santiago, 1929.

- ONCKEN, Guillermo: *Historia Universal*, tomo XIII.
- PAJARÓN, Jerónimo: *La mejora del obrero campesino*. Madrid, 1932.
- PICÓN SALAS, Mariano: *Intuición de Chile*. Santiago, Edit. Ercilla, 1935.
- POBLETE TRONCOSO, Moisés: *Problemas sociales y económicos de América Latina*. Santiago. Prensas de la Universidad de Chile. 1936.
- POBLETE TRONCOSO, Moisés: *La legislación social en la América Latina*. Madrid, 1928.
- POBLETE TRONCOSO, Moisés: *Bibliografía social de los países hispanoamericanos*. Santiago, 1936.
- QUEZADA ACHARÁN, Armando: *La cuestión social en Chile*. Valparaíso. 1932.
- SANTELICES, Augusto: *Esquema de una situación económico-social de Iberoamérica*. Santiago, 1930.
- SIEGFRED, André: *América Latina*, Santiago, Edit. Ercilla, 1934.
- SILVA, Jorge Gustavo: *Nuestra evolución política social (1900-1930)*. Santiago, Edit. Nascimento. 1931.
- SIMÓN, Raúl: *Determinación de la entrada nacional* (National Income) de Chile. Santiago, Edit. Nascimento. 1935.
- STEIN, Oswald: *Funciones y organización del seguro social*. Madrid, 1933.
- VIZCARRA, José: *Medicina de la previsión*. Valparaíso, 1933.
- VIZCARRA, José: *Balance de la tuberculosis en Chile*. Valparaíso, 1935.
- WALKER LINARES, Francisco: *Derecho del trabajo*. (3.ª Ed.) Santiago, Edit. Nascimento, 1936.
- WAGEMANN, Ernst: *Ritmo y estructura de la economía mundial*. Madrid. Edit. Labor.
- YGUALT RAMÍREZ, Osvaldo: *El niño obrero en el Seguro social*. Santiago, 1935.
- ZANARTU, Enrique: *Tratado de economía política*. Santiago, Edit. Ercilla, 1936.
- REVISTAS: «Revista Internacional del Trabajo», Ginebra. «Previsión Social (del Departamento de Previsión Social del Ministerio de Salubridad. Santiago). «Acción Social», (de la Caja de Seguro Obligatorio). «Revista de Asistencia Social», (de la Beneficencia Pública). «Medicina Social», Valparaíso. Publicaciones de la Dirección General de Estadística, Estudios, Santiago. «Informaciones Sociales», Lima, Perú.
- MEMORIAS: «Departamento de Previsión Social». «Caja de Seguro Obligatorio». «Caja de Previsión de Empleados Particulares». «Caja de Ahorros de Empleados Públicos». «Caja de Retiro y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado». «Caja Nacional de Ahorros». «Banco Central».
- INFORMES: Sobre el Seguro de Enfermedad e invalidez de Chile, presentado por los técnicos austriacos, Dres. Karl Murnelter y Hans Voglsang. Santiago, 1927.
- Del Departamento de Previsión Social del Ministerio de Salubridad sobre actividades de la Caja de Seguro Obligatorio durante el período comprendido entre el 30 de Junio de 1935 y el 30 de Junio de 1936.
- Sobre Seguros Sociales, presentado a la Primera Conferencia del

Trabajo de los Estados de América Miembros de la Oficina Internacional del Trabajo celebrada en Santiago de Chile, Diciembre de 1935 y Enero de 1936.

ACTAS: De la primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América, Miembros de la Oficina Internacional del Trabajo, celebrada en Santiago de Chile en 1935 - 1936.

De la primera Conferencia del Ahorro, celebrada en Santiago de Chile, en Diciembre de 1915. Imprenta Barcelona.