

SEGURIDAD SOCIAL

II
Revista
de la

Asociación
Internacional
de la
Seguridad
Social



Conferencia
Interamericana
de
Seguridad
Social



SECRETARIAS GENERALES DE LA AISS, Y DE LA CISS.
EDITADA EN MÉXICO, D. F.
PASO DE LA REFORMA 476 - 36, PISO

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

SEGURIDAD SOCIAL

AÑO III

ENERO - ABRIL DE 1954

NUM. 9

INDICE

	Págs.
LA XI ASAMBLEA GENERAL Y OTRAS REUNIONES DE LA A.I.S.S. EN PARIS	5
EL SEMINARIO DE SEGURIDAD SOCIAL DE PANAMA	17
LA PRESCRIPCION Y CONSUMO DE MEDICAMENTOS	43
EL PROGRESO DE LA PROTECCION SOCIAL EN LAS REGIONES INSU- FICIENTEMENTE DESARROLLADAS POR MEDIO DE LA AYUDA MUTUALISTA	64
EL PROGRESO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN IRAN	78
EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO EN VENEZUELA	85

NOTICIAS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

ARGENTINA	94
REPUBLICA DOMINICANA	97
FRANCIA	98
ESPAÑA	101

PROGRESO DE LA PROTECCION SOCIAL EN LAS REGIONES INSUFICIENTEMENTE DESARROLLADAS POR MEDIO DE LA AYUDA MUTUALISTA (1)

Por

OTTO SCHMID

(Presidente de la Federación de Cajas de Enfermedad de Sulza)

INTRODUCCION

Huelga resaltar el interés del tema sometido a estudio por la Mesa directiva de la Comisión permanente de la mutualidad de la A.I.S.S., también parece superfluo insistir en la dificultad que supone tratar semejante tema, dada a su amplitud y la escasa documentación de que disponía el ponente.

Es indudable que se necesita audacia para abordar el estudio de un problema tan vasto, pero no podemos dejar de reconocer que, si ha habido audacia, ésta honra a quienes han dado pruebas de ella. La mutualidad descubre ante sí un campo en que puede desarrollar libremente tan generosa misión para aportar, con otros inestimables concursos, un mínimo de seguridad social a centenas de millares de hombres que, se hallan todavía a menudo, totalmente carentes de ella.

Antes de abordar nuestra tarea, quisiéramos agradecer profundamente a la Secretaria General de la A.I.S.S., el haber puesto a nuestra disposición una documentación que aunque necesariamente incompleta, y no siempre relacionado estrechamente con el objeto de nuestro estudio, presenta, sin embargo, un interés de valor primordial. Nuestro reconocimiento se dirige igualmente al Sr. Jack Senet, Presidente de la Comisión, que ha tenido a bien someternos un resumen del desarrollo alcanzado por la mutualidad en los territorios de Francia de ultramar, y asimismo al Sr. Canónigo Heylen, Tesorero de la Alianza Nacional

de Mutualidades Cristianas de Bélgica, que nos facilitó una relación sobre la situación de las mutualidades en el Congo Belga y en Ruanda Urundi. Tampoco olvidamos al Sr. Alex Lombard, Vicepresidente de la Comisión, quien nos ha proporcionado cierto número de documentos que ponen de relieve los diferentes aspectos que puede hacer factible, en el caso de Bélgica, una estrecha colaboración de los dos movimientos cooperativo y mutualista. Más adelante examinaremos las numerosas ventajas que pueden derivarse de esta colaboración en el campo que nos interesa.

La seguridad social en los países insuficientemente desarrollados no es un problema nuevo. Son numerosos los organismos que se han preocupado ya, y que afortunadamente continúan interesándose en este aspecto. Sin embargo, hasta ahora los estudios emprendidos no han podido abarcar todos los países insuficientemente desarrollados. Además debería ponerse en claro cuál es el verdadero significado geográfico de esta expresión, pues aparte de la división geográfica establecida por necesidad, estos estudios no comprendían en la mayoría de los casos, más que determinadas categorías de población, por ejemplo, los trabajadores agrícolas. Por último, al hablar de "seguridad social" sólo se entendía, en general, la seguridad profesional de los interesados y de algunos elementos, por fuerza escasos, de este vasto conglomerado de medidas que encierra la expresión "seguridad social".

¿Se trata de que la acción mutualista proyectada abarque a todos los países insuficientemente desarrollados? No lo creemos así. ¿Comprenderá también la población de las regiones consideradas en conjunto? Tampoco lo creemos. ¿Se tratará de una acción emprendida aisladamente, es decir, con independencia de los esfuerzos realizados por otros organismos? Ciertamente no. Por el momento, todavía no nos hallamos en la etapa de acción, sino, mucho más modestamente, en el estudio de los medios de acción de que dispone la mutualidad para instaurar una seguridad social mínima en los países insuficientemente desarrollados.

Por todas estas razones, el objeto de este estudio se limita a explicar las situaciones existentes y determinar los límites dentro de los cuales pueda desarrollarse con utilidad una acción mutualista, teniendo en cuenta lo realizado ya y lo que quede por realizar. También creemos que habrá alcanzado su objeto si logramos marcar la pauta que debe seguirse y encaminar la acción de aquellas personas que habrán de encargarse más tarde de emprender la realización de la obra proyectada.

Creemos, por lo demás, que sería vano resumir todo lo realizado hasta el presente en este aspecto, por carecer del tiempo necesario. De todos modos, esto significa sólo jalones, por valiosos que sean, emplazados en

(1) Informe presentado a la Comisión Permanente de la Mutualidad de la A.I.S.S. en su Segunda Reunión celebrada en París, el 1 y 2 de septiembre de 1953.

un campo donde lo más esencial queda por realizar. Asimismo podríamos hacer mención de las instituciones que ya han estudiado este mismo problema, con frecuencia con laudable éxito, pero nos sentimos incapaces de hacerlo en forma completa, por lo que vale más renunciar a ella. De todos modos, creemos que esto compete más bien a la Oficina Internacional del Trabajo, puesto que se ocupa constantemente de la coordinación de los estudios o empresa de los diferentes organismos de la Conferencia Internacional del Trabajo y de las diversas instituciones especializadas de las Naciones Unidas.

Por último, antes de abordar la materia propiamente dicha de nuestro estudio, queremos dejar sentado lo que se debe entender por "países insuficientemente desarrollados". La División de Asistencia Técnica de la O.I.T., así como la Organización de Naciones Unidas, generalmente consideran como "países insuficientemente desarrollados" aquellos que la producción "per cápita" de sus habitantes es menos de un tercio de la de los habitantes de los Estados Unidos de América. Para claridad de este tratado, teniendo en cuenta la naturaleza del tema en estudio y quizás también para simplificar la tarea del ponente, queremos incluir en este concepto todos los países del mundo, con excepción de Europa, la Unión Sud-Africana, los Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón e Israel, aunque estas excepciones no se mencionen de un modo absolutamente limitativo.

I. *La seguridad social y la seguridad profesional*

Los autores difieren en cuanto a la definición de la seguridad social. Para los fines que perseguimos, consideraremos la seguridad social como una liberación de la necesidad, tal como la concesión de las diferentes prestaciones en dinero y en especie de los sistemas del seguro o de asistencia social que garantizan a los trabajadores y a las personas dependientes de éstos contra los principales riesgos que puedan privarles de sus medios de existencia. En cuanto a la enumeración de los riesgos en cuestión, podemos señalar aquellos que figuran en el nuevo Convenio internacional sobre normas mínimas de seguridad social.

No corresponde a este estudio señalar las ventajas de las diferentes medidas de seguridad social que puedan ser objeto de consideración y que son conocidas de todos; ahora bien, parece conveniente guardarse de determinadas tendencias que pudieran llevarnos a creer que la seguridad social constituye un remedio universal para todos los males sociales. La instauración de un régimen de seguridad social en un país determinado no permitirá alcanzar de pleno los objetivos asignados, a menos que los beneficiarios disfruten de un estado de salud normal y dispongan de me-

dios de existencia que les garanticen un mínimo vital. En caso contrario, los resultados pudieran ser desalentadores. La realización o la instauración de estas condiciones elementales de las cuales depende toda acción para la introducción o el desarrollo de la seguridad social, suponen en sí la realización preliminar de un vasto programa a cargo de ciertas organizaciones internacionales especializadas como la Organización Mundial de la Salud (O.M.S.), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (F.A.O.), o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (U.N.E.S.C.O.). Puede llegarse a la conclusión de que es prematuro crear servicios de seguridad social en países insalubres o insuficientemente desarrollados, donde la población está mal alimentada, mal vestida y en donde el problema de la vivienda se plantea agudamente.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que no existe un problema general que hay que resolver por medio de normas establecidas, sino toda una gama de problemas particulares cuya solución puede encontrarse inmediatamente o que solamente se logrará mediante una serie de etapas minuciosamente estudiadas, de las cuales, sólo la última permitirá que se logre con seguridad el objetivo propuesto. Por ello consideramos que debemos prestar nuestra atención a otros riesgos que, en general, no están incluidos en la seguridad social: se les califica generalmente de riesgos profesionales y afectan sobre todo a las profesiones independientes, o sea, los artesanos y los agricultores, que representan el elemento predominante de las poblaciones en cuestión. A menudo son los riesgos menos protegidos y esta insuficiencia obedece en amplio grado a los mismos fundamentos de la libre economía.

En efecto, nadie puede negar que las calamidades agrícolas (riesgos atmosféricos, enfermedades de las plantas y de los animales) son capaces de afectar gravemente los medios de existencia de los agricultores. En este caso, la seguridad social y el seguro contra los riesgos profesionales están, de hecho, indisolublemente ligados. Si bien las legislaciones los confunden muy raras veces, el trabajador independiente estima a menudo que tienen idéntica importancia y, a veces, concede mayor importancia a preservar sus bienes que su persona y su familia.

El problema que se plantea es pues el de saber si en determinadas regiones insuficientemente desarrolladas y bajo ciertas condiciones, convendría considerar en primer lugar la protección contra los riesgos profesionales, con el fin de lograr un ambiente económico y moral favorable para la protección ulterior de los riesgos sociales.

II. *La cooperación mutualista.*

Como lo ha puesto muy justificadamente de relieve el Canónigo se-

fior Heylen en su estudio dedicado a la función y porvenir de la cooperación mutualista en el Congo Belga y en Ruanda Urundi, la expresión "cooperación mutualista" es casi una tautología. En efecto, los términos cooperación y mutualidad tomados en su acepción original expresan ideas semejantes.

Los dos términos indican una forma de asociación de personas que actúan sobre base de igualdad y de responsabilidad colectiva con objeto de fomentar el bienestar mutuo. Este bienestar mutuo es de índole económica, pero también de índole moral y social, los dos originan un estado de solidaridad, de sentido social, de libre previsión y de lealtad; hacen que las masas desheredadas participen en su propio resurgimiento; estimulan el sentido de la iniciativa y de la responsabilidad y forman dirigentes, procedentes del pueblo, que comprenden y comparten sus sentimientos.

Este avance moral y social de las masas puede lograrse mediante múltiples objetos de cooperación: por ejemplo, la cooperación entre los productores y entre los consumidores, con miras al ahorro y al crédito, entre artesanos, o la cooperación en las mutualidades. Si bien no es necesario insistir sobre la importancia que tiene esta última forma de cooperación, íntimamente relacionada con el problema del desarrollo de la seguridad social, vale la pena extenderse un poco sobre la historia del movimiento cooperativo que, para mayor provecho de sus miembros, se ha ocupado siempre de resolver ciertos problemas sociales que incumben a la seguridad social.

Sin duda alguna el movimiento cooperativo, merced a la elasticidad y a la variedad de sus modalidades, que tan bien conocen los mutualistas, se ha extendido a todas las actividades económicas de la vida moderna: producción, transformación, venta, compra y organización del crédito, etc. Sin embargo, no podría alegarse que se limitan a estos objetivos. La organización cooperativa no es un mero instrumento de progreso económico desprovisto de carácter social. Por el contrario, puede decirse que muchas organizaciones cooperativas, colocando sus fines económicos en segundo lugar, han tenido como objetivo inicial preservar a sus afiliados contra los riesgos sociales y profesionales que amenazaban su familia, su persona y sus bienes.

A menudo, la cooperación se ha desarrollado primero en forma de sociedades mutuas destinadas a prestar ayuda a sus miembros en caso de enfermedad, de accidente, de pérdidas materiales, etc., mientras que la organización cooperativa de la venta al por menor y al por mayor de la producción agrícola y no agrícola y del crédito tomó incremento mucho más tarde. En otros casos, los dirigentes del movimiento cooperador que habían constituido desde un principio agrupaciones de interés económico

se percataron de la necesidad de introducir en su organización, prácticas sociales para elevar el nivel moral de la acción emprendida y restituírla, a veces, su razón de ser.

Sea como fuere, y debido a este hecho, la cooperación se ha hallado a la vanguardia del progreso social en numerosos países, sea ejerciendo sus actividades estrictamente cooperadoras, estrictamente mutualistas, o, muy a menudo, ambas a la vez. Como este informe se destina más que nada a las mutualidades, hemos creído oportuno reproducir en él una definición que de la acción cooperativa ha dado Albert Gilles, Comisario Provincial en el Congo Belga, que le confiere un sentido particularmente puro y del que, en nuestros días, tendemos a separarnos un tanto. "Por acción cooperativa —dice— conviene definir toda intervención organizada en cooperación para valorizar el trabajo del individuo con su ayuda directa y libre, haya o no en esta acción sociedad cooperativa en su estricto sentido". Esta definición explica mejor que cualquiera otra el estrecho parentesco que une la mutualidad a la cooperación y es la más adecuada para recordarnos la indisolubilidad de estas dos formas de colaboración en su utilización con miras a fomentar las instituciones de seguridad social.

A título informativo solamente y para apercibirnos mejor de las formas inesperadas que puede adoptar a veces la acción mutualista en estrecha relación con el movimiento cooperativo, deseamos citar en estas líneas el ejemplo de ciertas organizaciones mutualistas que se han desarrollado en varios Estados de la U.R.S.S., en el marco de las cooperativas agrícolas. En dichos Estados, las sociedades de socorros mutuos establecidos voluntariamente en las granjas cooperativas administran el seguro social, conservando plena independencia bajo el control del Ministro de Previsión social de la República soviética correspondiente.

El financiamiento se efectúa mediante cotizaciones en dinero y en especies, cuyo importe puede representar el dos por ciento de la cosecha anual y que la granja cooperativa abona directamente en la cuenta de la mutualidad. Se trata, en efecto, de un régimen de seguro voluntario que funciona solamente cuando la mayoría de los miembros de la granja cooperativa así lo ha decidido. La variedad de las prestaciones en dinero y en especies que otorgan determinadas mutualidades es muy amplia, y comprenden la enfermedad, la maternidad, el fallecimiento, la vejez, la invalidez y abarcan incluso el subsidio por vivienda a los miembros jubilados y la asistencia a los huérfanos y a las víctimas de la guerra. La mutualidad tiene incluso la facultad de desempeñar la función de Caja de crédito que otorga préstamos a sus miembros para facilitar la compra de animales y de material agrícola. En 1944 existían en Rusia cerca de 60,000 mutualidades.

Podemos fácilmente imaginar el valioso aporte que representa este espíritu de estrecha solidaridad, nacido de diversas necesidades pero relacionado siempre con la seguridad social o profesional, para el fomento de instituciones mutualistas en el sentido moderno de la palabra.

Este ejemplo, que demuestra la interpretación de actividades mutualistas y cooperativas creadas bajo los auspicios de una misma institución, podría multiplicarse sin dificultad alguna. Basta con dirigir nuestras miradas hacia Italia para ver una vez más cómo pueden estar imbricadas, dentro de una misma organización, las actividades mutualistas y cooperativas.

Si hemos creído útil insistir sobre esta situación de hecho ha sido para convencernos mejor de la necesidad de conjugar toda acción mutualista que afecte a los países de insuficiente desarrollo con la de las organizaciones cooperativas que existen ya en ellos desde hace mucho tiempo y que, ocupándose de la seguridad social de los interesados, han extendido su campo de acción a dominios que, en condiciones normales, son de la competencia de la mutualidad. La documentación que el Sr. Lombard ha puesto amablemente a nuestra disposición demuestra, con ejemplos concretos, todo el provecho que se obtiene hoy en día en Bélgica de las actividades mutualistas y cooperativas realizadas en estrecha colaboración.

III. Estado de la mutualidad en los países insuficientemente desarrollados.

Existe una categoría de países insuficientemente desarrollados con respecto a los cuales poseemos bastantes informes sobre las actividades mutualistas que se llevan a cabo. Nos referimos a los países que están unidos por un lazo político a una u otra nación de Europa occidental, y particularmente a aquellos que, en su vida social, han reservado una amplia función a las instituciones voluntarias.

Se trata de las posesiones de ultramar, de los territorios bajo protectorado y otros países de Africa, Asia, Oceanía o de América del norte y del sur. La labor colonizadora que se ha desplegado en ellos y que continúa desarrollándose ha reservado a menudo un lugar importante al desarrollo de la seguridad social mediante la ayuda mutualista. Las notables realizaciones que se han iniciado en dichos países se deben, en la mayoría de los casos, a la iniciativa de las agrupaciones mutualistas de las metrópolis, a la acción de las iglesias más que a la de los gobiernos, por lo menos en sus orígenes. Pero sería injusto no mencionar el generoso apoyo que prestaron los grupos cooperativos que habían sido creados con bastante anterioridad, que pusieron a la disposición el personal for-

mado sobre el terreno, penetrado de los sentimientos de solidaridad humana que son tan necesarios para la cooperación como para la mutualidad. En lo que respecta, sobre todo, a las posesiones y protectorados franceses y belgas, hemos podido disponer de una documentación asaz instructiva. En cuanto a las colonias británicas en Africa, así como en cuanto a determinados Estados miembros del Commonwealth, debemos ser prudentes en nuestras precisiones sobre la función que puede incumbir a la mutualidad, con miras al desarrollo de la seguridad social.

Argelia cuenta con cerca de 215 sociedades mutuas en los tres departamentos de Argel, Orán y Constantina, algunas de las cuales (las más antiguas) tienen 75 años de existencia. Los efectivos globales de estas sociedades se calculan en, aproximadamente, 220.000 asegurados.

En *Túnez*, la Federación de obras de mutualidad de la Regencia agrupa aproximadamente 250 sociedades mutuas, con un efectivo global de 80.000 afiliados. Puede señalarse, entre los objetivos de esta Federación, la construcción de viviendas baratas y la obra de cooperación agrícola.

En *Marruecos* existen numerosas sociedades mutualistas, algunas de las cuales cuentan con 10.000 miembros, en particular las de las oficinas, bancos y diferentes empresas industriales, estando especialmente desarrolladas entre los empleados del gobierno y servicios públicos cherifianos donde hay 5 sociedades confederadas que abarcan 28.000 miembros.

En la *Martinica*, *Reunión*, *Guadalupe* y *Guayana*, si bien las sociedades mutualistas solamente persiguen objetivos limitados, cuentan con numerosos afiliados. Por ejemplo: en la Martinica cuya población es de 260.000 habitantes de los cuales 65.000 son trabajadores, hay 60.000 afiliados a la sociedad de Beneficios Mutuos; en Guadalupe que cuenta también con una población de 278.000 habitantes, 52.000 de los cuales son empleados, existen 50.000 miembros y en Reunión, cuya población es de 242.000 habitantes de los cuales 60.000 son trabajadores, hay 30.000 miembros.

En los demás territorios franceses, como las *Indias francesas*, *Indochina*, *Nueva Caledonia*, *Oceanía* y *Madagascar*, existen sociedades mutuas en número bastante reducido y de las cuales se carece de informes concretos. Sin embargo, cabe mencionar que el criterio mutualista es muy general y corresponde sea a la tendencia natural de las poblaciones, como en Oceanía, sea a una necesidad de frecuentar personas de la misma raza, como en Indochina.

En el *Congo Belga*, la acción mutualista progresa lentamente, pero con seguridad. "Existen motivos fundados —afirma el canónigo señor

Heylen, que ha estudiado sobre el terreno el movimiento mutualista— que nos permiten esperar un rápido desarrollo de la mutualidad”, y añade: “los negros son mutualistas por naturaleza”. A falta de datos más precisos, ésta es una alentadora afirmación.

En cuanto a la Africa negra en general, con inclusión del *Africa Ecuatorial y Occidental francesa*, parece que se deba prestar la mayor atención a la siguiente observación, procedente de Francia, y que confirma el Sr. de Wilde, profesor del Instituto Agronómico del Estado en Gan, en un estudio sobre el movimiento cooperativo en el Congo Belga: “La mutualidad no tiene razón de ser en las poblaciones negras no evolucionadas, en donde sus objetivos están ya ampliamente asegurados, por la familia, colectividad natural, y en donde la idea mutualista está acaso más desarrollada que en las poblaciones europeas, pero bajo aspectos diferentes, sin embargo. En los países de población negra, la colectividad familiar o de tribu domina al individuo y rige todas sus actividades. La familia negra se halla constituida en forma patriarcal, teniendo el cabeza de familia o el patriarca derechos absolutos sobre todos los descendientes de su familia. Los miembros de la familia viven unos para otros y aportan cada uno su trabajo a la colectividad familiar: la caza, la pesca, el cultivo, la vigilancia de los rebaños, la recolección de los frutos, etc. . . . Los enfermos y los ancianos están a cargo de la familia; la viuda o la esposa abandonada regresan al hogar de su familia, que la toma de nuevo a su cargo”.

Sin embargo, la estructura de la sociedad indígena evoluciona rápidamente debido a los cambios que se experimentan, tales como el desarrollo de las vías de comunicación, y a los grupos industriales y comerciales en las ciudades. Los miembros de la familia se independizan y cada individuo se libera poco a poco de los lazos que le ligaban. La unión efectiva tiende a limitarse a los parientes más directos y la vida indígena tiende cada vez más a adoptar las costumbres europeas. Puede ya vislumbrarse la época en que estos dos modos de vida tendrán poca diferencia uno de otro. La mutualidad en los países de población negra estará llamada evidentemente a conocer un gran desarrollo. Hasta ese momento, puede hacer frente útilmente a necesidades que, de todos modos, no han podido nunca verse satisfechas en el seno de la tribu y de la familia. Tiene, asimismo, una función que desempeñar eminentemente útil, atendiendo a la satisfacción de las necesidades que experimenta cada vez más el individuo a medida que se va emancipando de su organización primitiva.

Además, acostumbrado a las ventajas de la solidaridad que se manifiestan en la organización patriarcal, el individuo, dentro de lo posible, debe hallar estas mismas ventajas en la organización mutualista

que, sin período de transición, podría acogerle.

Finalmente, en lo que afecta al estado de desarrollo de las instituciones mutualistas en *Asia*, en los países del *Medio y Extremo Oriente*, solamente poseemos datos muy generales, recogidos en las publicaciones estrictamente cooperativas. Estas afirman que las organizaciones cooperativas y mutualistas ocupan un lugar en el campo de la seguridad social y profesional que, en determinados países, dista mucho de ser insignificante. Tal es el caso de Israel, en donde la mutualidad libre tiene un progreso considerable que equivale, guardando todas las proporciones del caso, al que se registra en determinados países de Europa.

Por otra parte, es preciso mencionar, en lo tocante principalmente a los países del Cercano y Medio Oriente, dos factores cuya función ha sido preponderante en los comienzos de las instituciones de seguridad social que en ellos existen. Es, en primer lugar, el islamismo, que confiere unidad a este mosaico de pueblos y de organizaciones sociales, donde se ha desarrollado y la institución del “Wakouf”. El Sr. Ferit H. Saymen, profesor de la Universidad de Estambul, en un estudio publicado recientemente por la Asociación Internacional de la Seguridad Social, aporta datos del mayor interés sobre el origen y funcionamiento de esta institución.

El segundo factor es el régimen otomano que, durante un período bastante considerable, tuvo a la mayor parte de estos países bajo su soberanía. Ahora bien, durante el Imperio otomano se desarrollaron las corporaciones de oficios con su sistema de cajas de ayuda mutua.

China no parece contar con organizaciones mutualistas o cooperativas de seguridad social. En cambio, existen algunas cooperativas especializadas en el seguro contra riesgos profesionales.

En la *India* existen ciertas cooperativas sanitarias y de lucha contra el paludismo, que funcionan desde hace más de 40 años, principalmente en el Estado de Bengala. También cuenta con determinadas cooperativas constituidas con miras a asegurar a sus afiliados contra los riesgos profesionales. Los poderes públicos fomentan en lo posible, el desarrollo de esas organizaciones voluntarias, que considera que llegarán a ser representativas, en el futuro, de la infraestructura del sistema de seguridad social y profesional adaptado a las condiciones locales. No es exagerado afirmar, pues, la existencia en la India de ciertas instituciones mutualistas organizadas, aunque esta organización se halle en su estado primario.

A esto se resumen nuestros conocimientos sobre el estado de desarrollo del movimiento mutualista en las regiones que, en el presente es-

tudio, tratamos. Evidentemente es muy poco; pero, si nos hemos detenido brevemente sobre ciertos puntos que, normalmente, hubieran tenido que retener más ampliamente nuestra atención y si, por otra parte, por ignorancia y por necesidad, hemos omitido señalar determinadas regiones en donde existen de hecho organizaciones mutualistas más o menos desarrolladas, es cierto, sin embargo, que todo lo que ya se ha hecho representa muy poco en comparación con todo lo que queda aún por hacer. Lo esencial es saberlo plenamente y considerar de modo realista las posibilidades que se ofrecen a la acción mutualista.

IV. Misión de la mutualidad en los países insuficientemente desarrollados.

En los países en donde la acción social está a cargo del gobierno, éste se opone, en esta materia, a la libre iniciativa de los interesados y no deja prácticamente ninguna posibilidad a la acción mutualista, a pesar de que los regímenes actuales hayan sido instituidos muy a menudo a base de las antiguas organizaciones voluntarias.

En nuestra clasificación, la segunda categoría de las naciones consideradas se refiere principalmente a las colonias de África y los demás territorios unidos por un lazo político a una nación europea, si bien la naturaleza de dicho lazo político puede variar en extremo de un caso a otro. En estos territorios, y más particularmente en los centros urbanos y en las regiones poco desarrolladas, la acción mutualista que se despliega en la mayoría de los casos desde hace ya tiempo, debe, a nuestro entender, proseguirse bajo el impulso de las organizaciones voluntarias de las metrópolis; en las regiones notoriamente poco desarrolladas de esos mismos países, la mutualidad deberá intervenir por intermedio de las organizaciones cooperativas instauradas precedentemente y que en la actualidad ejercen sus actividades sociales con carácter casi exclusivo, con miras a preparar el terreno para una acción, que ulteriormente, será más directamente económica. La mutualidad, en donde se lo permitan las legislaciones y en los lugares donde aún no ha logrado establecerse, podrá intervenir eficazmente tanto más cuanto que hallará un ambiente social favorable, preparado por las organizaciones cooperativas locales. Estas últimas, liberadas a su vez de una misión que no les es directamente propia, podrán dedicarse por completo a sus actividades económicas, tan perfectamente marcadas del mismo espíritu de solidaridad activa y de responsabilidad personal, común a los dos grandes movimientos.

Nos quedan todavía por mencionar las posibilidades de acción reservadas a la ayuda mutualista en la tercera categoría de países establecida que agrupa, las regiones insuficientemente desarrolladas de Asia, el

Medio y el Extremo Oriente.

Aunque ya se ha dicho muchas veces, creemos útil recordar que la seguridad social no es una panacea universal. Los objetivos que se propone están subordinados a la existencia previa de cierto número de condiciones que deben garantizarse a las personas a quienes se destina la seguridad social y que suponen un mínimo de bienestar. Ahora bien, sin duda alguna, estas condiciones existen en casi todas las regiones estudiadas y toman cada día mayor incremento merced a la intervención de los propios gobiernos interesados o de instituciones especializadas de las Naciones Unidas y, muy a menudo, de ambos a la vez.

El movimiento cooperativo tiene ya en su activo en estos lugares múltiples realizaciones comprendidas exactamente en la línea de sus tradiciones y que tienden a organizar la vida económica y social de la población en formas no forzosamente modernas, pero que siempre son provechosas porque se ajustan a las aspiraciones de los interesados y están adaptadas a sus costumbres. La cooperación se sitúa entre el progreso y la tradición. No es aventurado afirmar que ha logrado méritos excepcionales en la obra precursora que prosigue en determinadas regiones de Asia, a veces desde hace más de cincuenta años. Frecuentemente, para realizar su tarea, la cooperación ha abordado por sí sola su misión bajo los más diversos aspectos, desde el seguro del ganado a las organizaciones sanitarias de lucha contra el paludismo, comprendiendo toda la gama de medidas de seguridad profesional y social necesarias a las actividades económicas en un grado que causa nuestra admiración.

Lo esencial para nosotros, los mutualistas, es saber que el elevado espíritu que anima a nuestras instituciones se manifiesta ya en las organizaciones cooperativas de Asia. No hay que extrañarse de ello, sino por el contrario, meditar el sentido profundo de esta cita del Dr. Fauquet, verdadero apóstol del movimiento cooperador, que hemos creído útil reproducir a continuación: "La finalidad primordial de la institución cooperativa es elevar la situación económica de sus miembros, pero, gracias a los medios que emplea, la cooperación logra un objetivo más alto: su finalidad es entonces hacer de los individuos hombres responsables y solidarios para que cada uno de ellos alcance plenitud en su vida personal y que, todos juntos, logren esta misma plenitud en su vida social".

Existe el espíritu, existen los hombres capaces y sus afiliados aumentan cada día. La acción mutualista puede intervenir, contando con el buen espíritu del personal directivo ya existente, poniendo de relieve sus elevadas cualidades sociales en el sector que más directamente les interesa y del que, por necesidad, se ocupan hoy en día.

Como se ha dicho con anterioridad, la seguridad profesional es para-

lela a la seguridad social, de la que, en fin de cuentas, es un elemento componente. Si la mutualidad no puede asumir estas funciones por sí misma, no podrá desarrollar una labor útil más que en las regiones donde ha logrado incrementarse, y esto demuestra una vez más y con evidencia la ineludible necesidad de conjugar estrechamente en los países de Asia que nos interesan la acción de los mutualistas y la de los cooperativos. Por lo menos, éste es nuestro punto de vista. La mutualidad no puede de hecho, contar con más apoyo que el de las legislaciones favorables a su desarrollo.

No se trata, naturalmente, de edificar instituciones comparables a las que todos conocemos. Toda acción prematura estaría condenada de antemano y, lo que es peor, comprometería el porvenir. Citemos, como un ejemplo que podría ser seguido en Asia, el de las primeras mutualidades africanas que limitaban los beneficios otorgados a sus afiliados a una indemnización de maternidad, de muerte y de hospitalización, junto con otras prestaciones no menos interesantes, que no citaremos porque competen a las organizaciones cooperativas (ahorro para adquirir determinados utensilios de trabajo, etc...). En estos países, sería vano considerar la aplicación pura y sencilla de sistemas de seguridad social semejantes a los de Europa. Estos sistemas están adaptados a nuestras costumbres, a nuestras economías nacionales (que, a menudo, son tan diferentes), que no corresponden bajo ningún aspecto con el medio ambiente de los países insuficientemente desarrollados. Como en el caso de nuestros países al principio, la seguridad social no puede ser considerada por el momento más que bajo la forma de la libre previsión que da origen y más tarde desarrolla el espíritu de solidaridad fuera de la familia o de la tribu.

Todo este sistema de seguridad social, al iniciarse su aplicación, debe disponer del apoyo de un cuerpo médico suficiente, de establecimientos hospitalarios u organizaciones sanitarias apropiados a las necesidades. Pero esto no se ha conseguido ni con mucho en las regiones insuficientemente desarrolladas objeto de este informe y, por ello, es conveniente, al principio, tener modestas ambiciones y dejar al tiempo y a las generaciones sucesivas el perfeccionar la labor esbozada respetando las costumbres y las tradiciones locales.

Hémos aquí al término de un estudio muy incompleto, por supuesto, y que, sobre todo, no tiene la pretensión de haber agotado el tema. Como lo hemos expresado al principio, nuestra ambición se limitaba modestamente a establecer algunos criterios generales capaces de ampliar nuestras miras en un terreno que, tenemos la seguridad, abre el camino a horizontes no nuevos para la mutualidad pero que deben sin embargo per-

mitirle extender sus beneficios a centenas de millares de individuos.

Como conclusión, podríamos recordar estas palabras del Presidente Harry Truman, extraídas de uno de sus discursos al Congreso:

“Si se desea liberar a la humanidad de la plaga de la guerra, es tan necesario liberar al individuo de las preocupaciones que causan la miseria y la enfermedad como instaurar una organización internacional con bases sanas”.