

LA SEGURIDAD SOCIAL
y el
Destino de las Masas Trabajadoras
en la
ERA DE TRUJILLO

por

Armando Cordero

*Encargado de la Sección de Publicidad de la
Caja Dominicana de Seguros Sociales*



*Ciudad Trujillo,
República Dominicana*

1949

Notable
jurisconsulto
Sr. José María Agbar,
cordialmente.

Dr. Miguel Corchero

Señalada Juzgado, 988
19/9/49

BO

F0952

Liminar

Entre las muchas realizaciones que dan título de gran estadista al Excelentísimo Presidente Trujillo, se destaca su política de previsión social y, señaladamente la implantación en la República del régimen de Seguros Sociales.

Proteger a los económicamente débiles de los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, es realizar labor de honda raigambre humana; y, ofrecer los beneficios que tal protección implica, sin estridencias ni vocinglerías demagógicas, ya que no es la resultante de luchas clasistas ni de ningún otro ajeno estímulo, sino espontánea manifestación de una voluntad permanentemente inclinada a calorizar todo lo que constituya adelanto social, económico, moral o político para sus conciudadanos, es prueba fehaciente de la constante y fructífera preocupación del Benefactor de la Patria, por el mejoramiento de las clases laboriosas del país.

Divulgar y ponderar las excelencias de esa política de amplia y generosa protección a los más necesitados, es tarea que dignifica a quien la realiza. Bien hace, por tanto, el culto periodista y escritor don Armando Cordero, al dar a la publicidad el presente folleto, contentivo de un enjundioso trabajo acerca de la implantación y desarrollo de la Seguridad Social en la República, obra exclusiva de la acción creadora del protector por antonomasia del obrero dominicano.

R. ENEAS SAVIÑON.



18
5290 F

LA INTEGRACION del concepto de Seguridad Social se suscita en nuestro país con los gérmenes del movimiento en que se afirma la Nueva Patria Dominicana, y se nutre en la entraña misma de la filosofía de los valores, a través de la cual se confirió al Estado en la segunda mitad del siglo XIX en el Congreso de Eisenach, ciudad de la Alemania Central, la misión superba en cuya virtud se le proclamó *"gran instituto de cultura, educador de la humanidad, atribuyéndosele el encargo de elevar los niveles de vida de las clases más necesitadas"*.

El Derecho Social, causa y efecto de una política directamente orientada a la extinción de la miseria y el desamparo en los diversos estratos de la cantera humana, mal podía tener aplicación como rama de la ciencia jurídica en un país en que las discordias civiles impedían el desarrollo de las tres ramas básicas de la economía; esto es, la agricultura, la industria y el comercio.

Precisa recordar la Declaración de Principios hecha el 14 de marzo de 1930 por el actual conductor de los destinos nacionales en su calidad de candidato a la Primera Magistratura del Estado, de la cual tomo el párrafo siguiente:

"El obrero dominicano tendrá la más cordial y eficaz protección del Gobierno, que iniciará en las Cámaras una legislación del Trabajo y se ocupará preferentemente de regular las compensaciones debidas por accidentes y muerte en el trabajo, así como las pensiones por enfermedad y retiro, sin crear, en manera alguna, conflictos desconocidos hasta ahora, para dicha nuestra, entre el Capital y el Trabajo, entidades cuya cordialidad y entendimiento es, a mi juicio, una de las más firmes columnas del Orden en la Sociedad."

Luego, al asumir las delicadas funciones que le eran encomendadas por disposición popular, el 16 de agosto del mencionado año, ya en el pórtico de la Nueva Era, expresa el joven mandatario:

"Para que la economía nacional se desenvuelva con la amplitud que demandan nuestras crecientes necesidades, es preciso no descuidar el factor básico de la actividad económica representada por la energía humana... Hay, pues, que incrementar las fuentes del trabajo a fin de que encuentren oportunidades para ejercitarse los miles de trabajadores cuya suerte preocupa hondamente al Gobierno, y, además, que velar por la protección de esos trabajadores, dictando leyes apropiadas y siguiendo las normas establecidas por las organizaciones internacionales, pero sin llegar a crear entre nosotros conflictos que no existen y que están muy lejos de la idiosincracia nacional".

Para el inicio de los esfuerzos enderezados a remediar las necesidades de nuestras clases laborales y económicamente débiles era imperioso, de consiguiente, resolver los problemas agrícolas, comerciales e industriales que gravitaban sobre la Nación. Era menester consolidar las tres ramas básicas de la economía. El Presidente Trujillo escudriña con mirada de águila el panorama circunstante y siente de un solo golpe el peso que ha de gravitar sobre sus hombros.

La lucha resulta titánica, porque el desorden imperante es de proporciones desmesuradas; no tiene medidas por el caos imperante en todas y en cada una de las ramas de la Administración.

Decapitada la hidra de la discordia, el Héroe de la Paz da a la Patria agricultura científica, y, como consecuencia de ésta, economía agrícola adecuada a nuestros recursos naturales.

La evolución progresiva que experimenta la agricultura vigoriza el comercio y abre las rutas del capitalismo industrial. Garantizado así el desenvolvimiento de la economía nacional en sus tres aspectos fundamentales, el Constructor de la Patria Nueva inicia una política social de vastas proyecciones, convirtiéndose en el organizador del caos dominicano.

Las modalidades inherentes a esa política: indemnizaciones por accidentes del trabajo, regulación de salarios, construcción de barrios de mejoramiento social, institución del bien de familia, fundación de reformatorios, construcción de asilos para ancianos inválidos y para niños sin amparo familiar; y demás formas del plan cuya ejecución se ha confiado a organismos administrativos especialmente instituidos, se fundamentan en los principios del derecho y la justicia. Los mensajes dirigidos por el ilustre Jefe del Estado Dominicano a las Cámaras Legislativas con el fin de poner en marcha tales instituciones, constituyen verdaderas cátedras de religiosidad gubernativa y de fe en los fueros inalienables de la solidaridad humana.

La Ley No. 1896, de fecha 30 de diciembre de 1948, por medio de la cual fueron derogados la Ley No. 1376 y su Reglamento, al refundir en un solo texto la legislación del Seguro Social, se inspira en el hondo sentido humanitario de las Conferencias Internacionales del Trabajo, asambleas en las cuales tomaron relieve los siguientes postulados:

"1ro.—Los trabajadores asalariados obtienen los recursos indispensables para su subsistencia y para la de su familia, del ejercicio de una actividad profesional al servicio de un patrono, y toda cesación o interrupción del trabajo, sea por accidentes del trabajo, por enfermedad, vejez, invalidez o muerte prematura, o por paro involuntario, destruye la base económica de la existencia de esa familia y provoca la miseria y las privaciones para el trabajador y para los suyos".

"2do.—Un régimen de trabajo realmente humano y basado en la justicia social, exige la organización de una protección eficaz de los trabajadores contra los riesgos profesionales y sociales";

"3ro.—El Seguro Social Obligatorio (cincuenta años de experiencia lo demuestran), es el medio a la vez más racional y más eficaz de procurar a los trabajadores la seguridad a que tienen derecho";

4to.—Por consiguiente, la legislación social de cada Estado debe comprender uno o varios sistemas de Seguros Obliga-

torios que cubran los riesgos de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional, de enfermedad, de vejez, de invalidez y de muerte prematura y de paro involuntario”;

“5to.—Todo sistema de Seguros Sociales debe proponerse como finalidad: a) Prevenir en la medida de lo posible, la pérdida de la capacidad de trabajo; b) Hacer cesar o atenuar la incapacidad de trabajo, para que el trabajador pueda volver a su actividad profesional; y c) Compensar, al menos parcialmente, y mediante concesiones en metálico, el perjuicio pecuniario resultante de la interrupción o cesación de la actividad profesional”.

De conformidad con tales proposiciones, la Nación dominicana adoptó un sistema de Seguro Social Obligatorio, Facultativo y de Familia que cubre los riesgos de enfermedad, de maternidad, de vejez, de invalidez y de muerte.

Se encuentran ya en franco desenvolvimiento los Seguros de Enfermedad, de Maternidad y de Muerte. El primero de éstos se orienta hacia tres fines fundamentales: asistencia y curación, reparación del daño económico que la pérdida de la salud ocasiona y medidas que tienden a prevenir las enfermedades. Por tanto, tiene una dirección terapéutica, otra subsidial y la otra preventiva.

Mediante el Seguro de Enfermedad se otorga a los asegurados: a) asistencia médica general, especial y quirúrgica, cuando, hallándose en trabajo hubieran pagado cualquier número de cotizaciones; b) asistencia hospitalaria y asistencia de farmacia, cuando, hallándose igualmente en trabajo hubieran pagado no menos de seis cotizaciones en los nueve meses anteriores a la enfermedad; y c) subsidio en dinero igual a la mitad del salario, cuando la enfermedad produzca incapacidad para el trabajo.

Nuestra legislación establece que este subsidio sea pagado por semana o fracción de semana, después del 6to. día de incapacidad para el trabajo, y se reducirá a la mitad cuando el asegurado se encuentre hospitalizado. Del mismo modo especifica que cuando el asegurado provoque intencionalmente la enferme-

dad, no cumpla las prescripciones médicas que se le impartan, abandone el tratamiento o se dedique a cualquier labor asalariada, no se le pagará el subsidio. Además, no podrá exigir a su patrono el cumplimiento de las disposiciones legales sobre Contratos de Trabajo.

La asistencia médica general es administrada en policlínicas y consultorios establecidos por la Caja Dominicana de Seguros Sociales en ciudades y poblaciones importantes; pero en casos de asegurados cuyas condiciones de salud no les permitan trasladarse a los centros médicos del Seguro Social, se utilizan los servicios de clínicas médicas móviles.

Cuando un asegurado necesita atención especializada, se le traslada a uno de los hospitales que tiene la Institución a su servicio en los sectores ya mencionados, y en todo caso se provee de las medicinas necesarias sin costo alguno para éste.

Los beneficios que han venido obteniendo las masas trabajadoras, de las prestaciones médicas del Seguro Social, se han desarrollado paralelamente a los que se les concede mediante las prestaciones odontológicas. De este modo, sin en el primer caso aumentan con el transcurso de los días los exámenes de laboratorio, radiografías, intervenciones quirúrgicas, hospitalizaciones, tratamientos y consultas, en el segundo toman incremento las extracciones, obturaciones, profilaxis y curaciones.

En caso de muerte del asegurado activo, se otorga un capital de defunción equivalente al 33% del último salario anual del extinto a su cónyuge e hijos menores de diecisiete años, y a falta de éstos, a los ascendientes mayores de sesenta años inválidos que estuvieren a su cargo. Corresponde el Seguro de Enfermedad proveer una asignación graduada al salario promedio, no menor de treinta pesos ni mayor de ochenta, para los gastos de funerales.

A mediados del año 1948 entraron en vigor las prestaciones del Seguro de Maternidad, segunda fase del Seguro Social dominicano. Durante el embarazo, el parto y el sobreparto, las aseguradas que han pagado no menos de treinta cotizaciones en los diez meses anteriores a la fecha señalada para el parto, dis-

frutan de los siguientes beneficios: a) asistencia médica, hospitalaria y de farmacia; b) subsidio en dinero igual a la mitad del salario o sueldo promedio, durante las seis semanas anteriores y las seis semanas posteriores al parto; c) subsidio de lactancia durante los ocho meses siguientes al parto, sea en dinero a razón del diez por ciento del salario promedio, o en especie, mediante el suministro de leche o productos lácteos; y d) asistencia médica del recién nacido también durante ocho meses.

Cuando las aseguradas sólo han pagado quince cotizaciones en el lapso indicado, disfrutan de los beneficios consignados en los ordinales a) y d).

Las cónyuges de los asegurados obligatorios que hayan pagado no menos de treinta cotizaciones en los diez meses anteriores a la fecha señalada para el parto, recibirán asistencia médica, hospitalaria y de farmacia.

Es oportuno significar que el descuido total de la maternidad fué uno de los crímenes de lesa patria cometidos por los gobiernos que precedieron al que rige con intuición maravillosa el gran patriota que guía nuestros destinos.

A su tiempo entrarán en vigor los Seguros de Invalidez y de Vejez, mediante los cuales se concederá pensiones vitalicias en circunstancias especiales justificadas por la pérdida de la capacidad productiva del trabajador.

El Seguro de Familia, mediante el cual la atención obstétrica de la cónyuge del asegurado obligatorio y la pediátrica de los recién nacidos forman parte de las prestaciones generales del seguro de enfermedad, entrará en vigor después del período de experimentación acordado al Seguro. Los asegurados obligatorios que a medias con el patrono cubran el monto de una cotización adicional que será fijada por el Poder Ejecutivo, así como los asegurados facultativos que por su propia cuenta paguen dicha cotización, dan opción a sus cónyuges e hijos menores de diecisiete años a la asistencia médica y farmacéutica que pudieran necesitar.

Es evidente, pues, que en su calidad de instrumento legislativo llamado a robustecer la economía del obrero nacional

con atención preferente otorgada al estado de salud que determina su capacidad de trabajo, la legislación en cuya virtud se creó el Seguro Social en nuestro país, exalta las ejecutorias del Presidente Trujillo como sembrador de venturas y como protector de las clases trabajadoras, hasta ayer abandonadas entre nosotros a un destino de dolores alternativos que, hoy podemos recordar sin temores a la luz de los incalculables beneficios que derrama sobre su pueblo el Benefactor de la Patria, en cuya política legislar es buscarle a la vida, para que se fundamente en ellas, las más puras vivencias de la dignidad humana.

II

LOS CRITERIOS que han dado carácter a los campos de aplicación de los Seguros Sociales reúnen las naciones iberoamericanas en cuatro grupos. Nuestro país integra con Colombia, Panamá y Paraguay, de acuerdo con las opiniones de los expertos, el tercer grupo, en razón de que éstas naciones coinciden en adoptar el criterio laboral para unos trabajadores y el de económicamente débiles para otros. La legislación dominicana enmarca a todos los obreros sin límites de remuneración, empleados particulares con sueldos que no excedan de treinta pesos semanales, trabajadores a domicilio, trabajadores móviles u ocasionales, servicio doméstico, aprendices y los que sólo reciban retribución en especie.

La expansión del Seguro Social se inicia en Iberoamérica en 1919, mediante el Seguro de Vejez, Invalidez-Supervivencia instituido en Uruguay. Estos pueblos habían confrontado como problema básico en el siglo XIX, en que comenzaron a ser aplicadas de manera efectiva las prerrogativas establecidas por el Derecho Social, librarse del coloniaje que se les impuso en nombre de la civilización al irrumpir la epopeya del Descubrimiento.

Actualmente, con excepción de Uruguay, Argentina, Bolivia, Cuba y Haití, países en los cuales existen regímenes jubi-

latorios profesionales, así como de Honduras, que carece de régimen de Seguros Sociales, y Nicaragua, que sólo tiene régimen de accidentes del trabajo, las demás naciones de América han procedido a implantar el Seguro Social Obligatorio como único medio eficaz de combatir los problemas de la indigencia.

Volviendo la mirada hacia el pasado para descubrir los hitos iniciales del plan de solidaridad organizada que preocupa al Estado moderno, se advierte que tanto en los tiempos antiguos como en los siglos de la Edad Media, comprendidos, estos últimos, entre los siglos V y XVI de la Era Cristiana, hubo en las naciones de Oriente y de Occidente entidades que suscitaron movimientos de compenetración social muy bien significados como principios básicos de la política ejercida en interés de prever los riesgos y las necesidades del sér humano y muy especialmente de las masas trabajadoras.

En el proceso histórico de las tendencias enderezadas hacia ese fin consta que en el siglo XV correspondió a España la primacía; en el siglo XVII a Holanda y Francia, y en el siglo XVIII a Inglaterra; pero la verdadera política social se inicia en Alemania cuando el Emperador Guillermo I, impelido por las inquietudes del Partido Socialista, dirige al Reichstag su célebre mensaje de fecha 17 de noviembre de 1881, sustentando la idea según la cual se advierte que, *"la curación de los males sociales no había de buscarse exclusivamente por el camino de la represión de las actividades socialdemócratas, sino simultáneamente por el estímulo positivo en bien de los trabajadores"*.

Vencidas por Bismarck, el Canciller de Hierro, las resistencias que el Parlamento opuso al Emperador, se instituyeron en Alemania a partir del año 1883, los Seguros de Enfermedad, de Accidentes del Trabajo para la Industria, la Agricultura, las Explotaciones Forestales, la Navegación y la Construcción, así como los Seguros de Vejez y de Invalidez.

El ejemplo de la Revolución Francesa, jornada reivindicadora que proclama la igualdad del hombre ante la ley sin preocuparse por los problemas de la inseguridad social desde el punto de vista económico, influye sin duda alguna en la mayoría

de los países europeos, sumiéndolos en un estado de indiferencia que explica las rebeliones de las masas trabajadoras sumidas en el más completo desamparo en contraste con el boato de las clases privilegiadas.

No tardan esos países, sin embargo, en advertir que el bienestar político no puede desarrollarse a plenitud sin la solución previa de los problemas de subsistencia de la masa proletaria. Cuando se convencen de esto se proyecta el concepto de solidaridad organizada y surge el Derecho Social.

Como deberes jurídicos establecidos por el Estado en provecho de las masas trabajadoras, los Seguros Sociales se superpusieron al "deber moral de la caridad", al "deber social de la beneficencia" y a las limitaciones de la Asistencia Social. La Asistencia Social es, en cierto modo, un rudimento de la Seguridad Social, por lo poco evolucionado que debe considerarse todo sistema de protección colectiva que se sostenga a expensas del erario público; pero ambos aspectos de la solidaridad social tienen su radio de acción y adquieren su *validez objetiva* en las funciones del Estado concebido como Instituto Supremo de Salud Pública.

Cuando Simón Bolívar, el Libertador por antonomasia, expresó en su memorable discurso de Angostura que "*el sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce mayor felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad*", enderezaba su pensamiento hacia la concepción del *Estado-providencia* que debía reemplazar la concepción del *Estado-gendarme*, desconocedor, al través del liberalismo económico, de la libertad individual, y por lo mismo, de los derechos universales del sél humano en lo atinente a la seguridad económica.

Con el advenimiento de la función tutelar encomendada al *Estado-providencia*, comenzaron a ser combatidos los problemas inherentes a la familia necesitada.

En agosto de 1941, el Presidente Roosevelt y el Primer Ministro Winston Churchill, en su declaración conjunta de la Carta del Atlántico; en 1942, la Declaración de Santiago de Chile,

y en 1944, las Recomendaciones de la Conferencia de Filadelfia, acontecimientos de superlativa importancia para el desenvolvimiento de la función tutelar de que se trata, justipreciación en relación adecuada a las necesidades colectivas el contenido de la frase, fijando definitivamente las bases del plan social proteccionista que ocupa la atención de todas las naciones conscientes de los nuevos derroteros que ha tomado la cultura humana desde la hora en que se la vinculó al destino de la axiología.

La Seguridad Social es un resumen de valores éticos en cuanto propende a dignificar y ennoblecer la vida del hombre; es un resumen de valores religiosos en cuanto se vincula al cristianismo social que tiene por fuente los Evangelios, la Epístola de San Pablo, la Filosofía de Santo Tomás de Aquino y las Encíclicas *Quadragesimo Anno* y *Rerum Novarum*, llamadas Cartas Magnas del Trabajo Cristiano; es un resumen de valores estéticos en cuanto tiende a embellecer la existencia de las clases más necesitadas, rodeándolas de salud, de higiene y de comodidad; y es un resumen de valores lógicos en cuanto responde a un imperativo de racionalismo vital inherente a nuestra categoría ontogénica.

Nuestra locución penetra, pues, en el campo de la estimativa, con profundo sentido ético y humano.

De ahí, precisamente, la razón por la cual notables sociólogos y economistas significan que, muy por encima de las ideas sustentadas por Marx, Engels y Lassale, juzgando los problemas sociales como meros problemas económicos, el pensamiento filosófico moderno los estima de acuerdo con un nuevo juicio. La política social como filosofía de aplicación considera menester una cooperación más amplia entre el Estado, la clase patronal y las masas proletarias e incorpora la obra de la educación, la difusión religiosa y hasta las distracciones y los deportes al acervo de sus finalidades esenciales. Sus propósitos de obtener un nuevo mundo para los que sufren y una nueva esperanza para los que luchan, relacionan tal modalidad de la política con la filosofía de la cultura como rama o subesfera de la ontología y con el Derecho Social como rama del Derecho Público.

Por eso, al acogerse a las aportaciones de la política social en sus propósitos de superación biológica, el *Estado-providencia* se proporciona energías vitales para combatir con buen éxito las teorías disolventes que están resquebrajando las estratificaciones de la realidad cultural en Oriente y Occidente.

Sin duda alguna, las reacciones del hombre ante los problemas que plantean los bienes primarios o de necesidad, ofrecen campo propicio para la aparición de los gérmenes de la doctrina comunista en su doble aspecto de filosofía materialista y de sistema político, y como tal, enfermedad de moda en algunos organismos sociales que no trataron de inmunizarse a tiempo contra los males de la peste roja.

En el caso específico del pueblo dominicano, la Seguridad Social, por obra y gracia a la voluntad creadora del hombre que rige nuestros destinos, contribuye con tanta decisión a resolver los problemas de la necesidad como a preservarnos de las acometidas del Comunismo, terrible flagelo frente al cual el Presidente Trujillo ha luchado con el mismo amor patrio con que recogió la insignia de la cruz de armiño hecha un andrajo en el despeñadero de la ignominia, para llevarla al más elevado Pico del sistema orográfico de las Antillas, el Pico de su ilustre apellido, donde flota señeramente iluminada por los cálidos rayos del sol tropical y acariciada por todos los vientos de la libertad y del honor.

Bibliografía



Trujillo, Rafael Leonidas, *El Pensamiento de un Estadista*, 8 tomos, Santiago, R. D. 1948.

Gaete Beerios, Alfredo, *Derecho del Trabajo*, Santiago de Chile, 1943.

Araya, José L., *Asistencia Social al Menor*, Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina, 1945.

Birnie, Arthur, *Historia Económica de Europa*, Panuco-Méjico, 1944.

Revista Española de Seguridad Social, Madrid, ediciones correspondientes a enero y julio-agosto de 1948, respectivamente:

Alvarez, Valentín Andrés, *Inseguridad Económica y Seguridad Social*;

Martí Bufill, Carlos, *La Unificación del Campo de Aplicación de los Seguros Sociales*.

Ley sobre Seguros Sociales y su Reglamento, Ciudad Trujillo, D. S. D., 1949.

PUBLICACIONES DEL AUTOR ACERCA DE LA POLITICA
DEL PRESIDENTE TRUJILLO:

Voces de Lealtad (Discursos, 1947).

La dominicanidad en proyección vertical hacia el pináculo
de la grandeza humana (Conferencias, 1947).



