

O. HERRERA BORNIA

Bases de la Seguridad Social

“No hay paz duradera sin justicia social. No hay justicia social sin seguridad social”.



EDITORA DEL CARIBE, C. por ▲
Santo Domingo, R. D.

1964

Donado por Plis. Pedro Abreu Botallón 9.5.84



16743



Este libro ha sido editado bajo el patrocinio del INSTITUTO DE AUXILIOS Y VIVIENDAS para difundir ideas y doctrinas de justicia social.

Tan noble actitud tendrá sin duda el reconocimiento de quienes encuentren en sus páginas el exponente de los esfuerzos que se vienen realizando por el mejoramiento de los que tienen justo derecho a una vida mejor en un mundo democrático y cristiano.

BW

368.4

H565 b

INTRODUCCION

A ninguna persona medianamente observadora puede escapar el hecho de que en el mundo actual se está operando un fenómeno político de gran trascendencia. Este fenómeno lo constituye un crecimiento insólito del Estado. No se contrae ese aumento del poder estatal al mundo totalitario, sino que también se extiende a las democracias.

En el robustecimiento general de los Estados parece estar influyendo poderosamente el actual progreso tecnológico y científico, pues es un hecho reconocido que todos los adelantos científicos y humanos se reflejan de un modo u otro en el todo de la sociedad y muy especialmente en la estructura del gobierno.

Vemos, pues, que el progreso material del mundo está determinando hoy como siempre, una mayor complejidad del gobierno y el Estado, con la peculiaridad de que en los últimos años, bajo el acicate de la guerra, se ha apresurado más que nunca ese doble progreso.

Con todo, es preciso hacer resaltar que, a pesar de que el fenómeno se está operando por igual en los grandes bandos en que las ideologías políticas dividen al mundo, aquél reviste caracteres muy diferentes en el uno y en el otro.

En efecto, en los países en que el totalitarismo y las formas unitarias violentas imperan, el Estado se robustece cada día más en sus instituciones represivas y militares,

con lamentable olvido de aquellas que pueden ayudar a la dignificación del individuo, sacrificado a la preponderancia de una abstracta entidad colectiva.

En esos Estados, los ejércitos, y sobre todo, las temidas policías políticas y secretas, que han llegado a convertir en ciencia las artimañas del despotismo, representan ejemplos bien tristes por cierto, del hecho que nos ocupa.

En las democracias, por el contrario, aquellos progresos están representados por organismos oficiales, instituciones y leyes que tienden cada vez de manera más efectiva a la dignificación, a la seguridad y al bienestar del individuo, porque es inherente a la democracia responder al dictado aristotélico de que no hay pueblos felices sino que son los individuos quienes pueden serlos.

En las sociedades modernas que se acogen al credo democrático, ha ocurrido un fenómeno que ha despertado la unánime atención de los sociólogos: ya el problema individual, el del miembro social que cae abatido por la desgracia, no puede ser considerado como un caso solitario ajeno a la colectividad. Ahora la tragedia del individuo es la tragedia de todos, y de acuerdo con tan humana y moderna tendencia social, se impone más que nunca el ideal de cooperación.

Los más profundos dictados de la democracia tienden a que hasta los más afligidos por la desgracia y el infortunio tengan voz y fuerza en el gobierno. Además, se impone la necesidad de velar por el buen orden social en todos los sentidos.

El alcance de la expresión —seguridad social— no puede aún precisarse en forma genérica, porque sus fines y objetivos así como sus realizaciones, no tienen igual magnitud en los diferentes países. Es el resultado de un largo proceso evolutivo que persigue la creación de un instrumento que facilite la formación de un ambiente de salud y de bienestar para los habitantes de cada país, tanto en el plano nacional como en el internacional.

Diversas fórmulas se han propuesto para definir el

concepto de —seguridad social—. Para los ingleses es la institución que tiende a la “liberación del estado de necesidad”.

La concepción moderna de la seguridad social presenta dos características fundamentales: una en extensión, en el sentido de mejoramiento, de cubrir todos los riesgos y proporcionar prestaciones substanciales, eficaces y suficientes para el mantenimiento del nivel de vida alcanzado durante el periodo de actividad, y otra, de eliminar la indigencia.

Consideradas estas dos características, la seguridad social ya no puede referirse aisladamente a un solo riesgo ni tampoco a sectores aislados de la población, sino que debe comprender en su conjunto a todas las eventualidades, dentro de un concepto unitario, como asimismo a toda la población, porque en la vida de relación, la seguridad y la solidaridad son eslabones sociales que se suponen recíprocamente al influjo de voluntades hacia un fin común, de las que ha nacido la conciencia colectiva.

Con espíritu verdaderamente democrático, con respeto al prójimo, con claridad de pensamiento y con una profunda comprensión de las realidades sociales, Simón Bolívar, quien el 6 de diciembre de 1830 escribió en San Pedro de Alejandrino su última carta, hubo de expresar: “El sistema de gobierno más perfecto es aquél que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”.

La seguridad social es un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica de los recursos y valores humanos, que asegure a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una existencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva.

El derecho a la seguridad es, pues, uno de los derechos

fundamentales del hombre. Se trata de garantizar a la especie humana, a los seres vivientes, cualquiera que sea la raza a que pertenezcan y la ideología o religión que profesen, una seguridad que garantice la perpetuación en el tiempo, dentro de las mejores condiciones de existencia de la raza humana.

La seguridad social, que caracteriza la obra de justicia que realice un país, es también la provisión de recursos y elementos necesarios para obviar los inconvenientes que puedan presentarse. Ella denota la previsora ingerencia estatal con anticipación contra los riesgos y supone una suma de esfuerzos que son precisamente los beneficios que habrán de concederse en cada caso para la provisión correspondiente. Por eso, se necesitan provisiones para hacer frente a previsiones.

La gran importancia que tiene la seguridad social en el mundo, inquieta profundamente la atención de todos los estudiosos de cuestiones sociales y económicas, obligándolos a concluir que se trata de una fórmula del futuro, destinada a señalar nuevos horizontes a la humanidad, permitiendo la supervivencia libre y decorosa del hombre, al margen de guerras, miseria, opresión y acelerando el progreso de los pueblos, que anhelan el advenimiento de una organización mundial más justa donde imperen la seguridad, la esperanza y la felicidad.

Es que desde que el hombre adquirió conciencia de su propio valer y pudo, por virtud de ese maravilloso mecanismo que es el pensamiento, entrever el futuro y oponerse previsora a las calamidades, nació en él, como una característica inmanente de su propio ser, un ilimitado anhelo de seguridad.

Ya el Estado no se contrae a medidas generales para, mediante el fomento y la sabia orientación económica de un país, asegurar en lo posible la holgura de sus gobernados. Ahora reconoce que sus deberes se extienden mucho más y que en toda sociedad existen numerosos casos de frustración individual, de fracaso económico y de imposibilidades aisladas, que los gobiernos pueden evitar y deben subsanar.

Para ahorrarnos palabras diremos de una vez, que todas las naciones han comprendido la trascendencia de la seguridad social.

En la República Dominicana, que es también un ejemplo muy notable por cierto del progreso señalado, el Estado se ha complicado y perfeccionado más en los últimos años que en los anteriores de nuestra historia. Ha asumido funciones que antes no ejercía y se han creado nuevos y complicados organismos para desempeñarlas.

Ese aumento extraordinario no se debe en modo alguno a volubles caprichos de la política, sino que responden a necesidades gubernativas, a la necesidad de nuevos instrumentos para desempeñar funciones y cumplir deberes impuestos por el progreso y la civilización.

En los Estados más perfectos de la actualidad se ha arraigado el concepto de que el gobierno tiene que ver con el bienestar individual y laborar por él en forma mucho más directa, podría decirse personal, que en épocas anteriores.

En la IX Conferencia Internacional Americana, reunida en Bogotá, los representantes de las 21 repúblicas del Continente, suscribieron el 30 de abril de 1948, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, destacándose entre sus objetivos y principios, el propósito fundamental de esforzarse por resolver los problemas sociales que afectan el bienestar de los pueblos, y realizar trabajos cooperativos para impulsar el desarrollo económico, social y cultural de dichas naciones.

En el artículo 5º de esa Carta, los Estados Americanos reafirman doce principios, siendo uno de ellos el siguiente: "La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera".

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 22 determina: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la sa-

tisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Para poner a estas resoluciones un sello definitivo, los ministros de Relaciones Exteriores de las repúblicas americanas que se reunieron en Santiago de Chile en agosto de 1959, adoptaron una Declaración, cuyo artículo 4 establece: “Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana”.

Inspiradas por los principios del Acta de Bogotá, las Repúblicas Americanas y por medio de la Carta de Punta del Este, han proclamado su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos, considerando como un deber impostergable demostrar a los pobres y desamparados que el poder creador del hombre libre constituye la fuerza que mueve su progreso y el de las futuras generaciones.

El reconocimiento que hacen los estados miembros de tales derechos, encuentra vigorosa expresión en la República Dominicana, donde se cumplen los más modernos principios de seguridad social.

La seguridad social constituye, como ha quedado demostrado, uno de los más auténticos productos de la inteligencia humana y sólo se presenta con rasgos definidos y sistematizados en los países más avanzados del mundo, o sean aquellos que aspiran a realizar en forma íntegra y total la justicia social.

Por lo antes expuesto, se llega a la conclusión de que la seguridad social es el estado ideal a que debe aspirar toda persona para desarrollar su actividad sin peligro para su integridad y para la de sus semejantes. Es la prevención de todas las manifestaciones de la vida, la formación en el individuo de la conciencia de la previsión, la orientación del instinto natural de la propia observación, la más

viva expresión de democracia funcional, el medio eficaz que usa el Estado para llevar su ayuda, su protección y su consuelo a los núcleos que forman remanentes de las clases sin suerte, mediante una coordinación progresiva de servicios y una orientación hacia el logro fecundo de las metas enunciadas.

CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

En marzo de 1945, poco antes de celebrarse la conferencia de San Francisco de California, en que se firmó la Carta de las Naciones Unidas, que suscribieron las 21 repúblicas americanas, se reunió en México una Conferencia Internacional Americana sobre los problemas de la Paz y la Guerra, en donde se trazaron los planes para reorganizar y extender el organismo regional americano.

Hasta entonces no existía un estatuto que señalara claramente los fines de la organización. En la IX Conferencia Internacional Americana, reunida en Bogotá, los representantes de las 21 repúblicas del Continente, suscribieron el 30 de abril de 1958, la Carta de la Organización de los Estados Americanos en que se consagró la unión hasta entonces existente, y se constituyó como un organismo regional dentro de las Naciones Unidas.

Los propósitos fundamentales de la OEA son: mantener la paz, primordialmente entre todos los Estados miembros, garantizando al arreglo amigable de cualquier disputa; ejercer una acción conjunta en caso de agresión; esforzarse por resolver los problemas políticos, jurídicos, sociales y económicos que afecten el bienestar de los pueblos, y realizar trabajos cooperativos para impulsar el desarrollo económico, social y cultural de dichas naciones. En el artículo 5º de la Carta, los Estados Americanos reafirman estos doce principios:

a) El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas.

b) El orden internacional está esencialmente constituido



do por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.

c) La buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí.

d) La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

e) Los Estados Americanos condenan la guerra de opresión: la victoria no da derechos.

f) La agresión a un Estado Americano constituye una agresión a todos los demás Estados Americanos.

g) Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados Americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos.

h) La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera.

i) La cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del Continente.

j) Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

k) La unidad espiritual del Continente se basa en el respeto de la personalidad cultural de los países americanos y demanda su estrecha cooperación en las altas finalidades de la cultura humana.

l) La educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.

DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Los acontecimientos de la última guerra mundial estimularon el interés de los pueblos sobre la necesidad de establecer los derechos fundamentales del individuo. Este sentimiento encontró su expresión en la Carta del Atlántico, firmada por Franklin D. Roosevelt y Winston Churchill el 14 de agosto de 1941, y también en la Declaración de las Naciones Unidas, firmada el primero de enero de 1942.

Ambos documentos, junto con los resultados de la vigésimosexta sesión de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Filadelfia en 1944, dieron un alcance más vasto al concepto tradicional de los derechos humanos, que se relacionaban principalmente a los derechos políticos y cuyos antecedentes son la Declaración de los Derechos del Hombre, en los Estados Unidos en 1776, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, al principio de la Revolución Francesa, en 1789.

La idea de que los derechos sociales y económicos tenían que ser incluidos para reflejar las realidades del presente, había comenzado a surgir. Se trataba de dar mayor sentido a los derechos básicos establecidos en varios pronunciamientos históricos. De esta manera surgió la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en París el 10 de diciembre de 1948.

En ella se considera que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables

de todos los miembros de la familia humana y que es esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la opresión.

En realidad, la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es el reconocimiento que hacen los estados miembros de los derechos naturales, fundamentales, civiles y políticos de los ciudadanos.

A continuación ofrecemos el texto íntegro de la misma Declaración:

DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

PREAMBULO

CONSIDERANDO que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

CONSIDERANDO que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

CONSIDERANDO esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

CONSIDERANDO también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

CONSIDERANDO que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres

y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

CONSIDERANDO que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre; y

CONSIDERANDO que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

LA ASAMBLEA GENERAL

PROCLAMA

LA PRESENTE DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

ARTICULO 1.— Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

ARTICULO 2.— 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se

trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

ARTICULO 3.— Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

ARTICULO 4.— Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

ARTICULO 5.— Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

ARTICULO 6.— Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

ARTICULO 7.— Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

ARTICULO 8.— Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

ARTICULO 9.— Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

ARTICULO 10.— Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

ARTICULO 11.— 1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

ARTICULO 12.— Nadie será objeto de ingerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales ingerencias o ataques.

ARTICULO 13.— 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

ARTICULO 14.— 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

ARTICULO 15.— 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

ARTICULO 16.— 1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

ARTICULO 17.— 1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

ARTICULO 18.— Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o

su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

ARTICULO 19.— Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

ARTICULO 20.— 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

ARTICULO 21.— 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

ARTICULO 22.— Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

ARTICULO 23.— 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así

como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

ARTICULO 24.— Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

ARTICULO 25.— 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios ;tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

ARTICULO 26.— 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

ARTICULO 27.— 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad,

a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

ARTICULO 28.— Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

ARTICULO 29.— 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

ARTICULO 30.— Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

DECLARACION DE SANTIAGO DE CHILE

Los Ministros de Relaciones Exteriores de las repúblicas americanas, reunidos en Santiago de Chile (Ágosto 12-18, 1959), adoptaron la siguiente Declaración:

1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independendencia de los Poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionados del estado.

2. Los gobiernos de las repúblicas americanas deben surgir de elecciones libres.

3. La perpetuación en el poder o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.

4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.

6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión

y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos; y

RESUELVE:

Esta Declaración será conocida con el nombre de **DECLARACION DE SANTIAGO DE CHILE.**

CARTA DE PUNTA DEL ESTE

PREAMBULO

Carta de Punta del Este, establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana

Las Repúblicas Americanas proclaman su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política.

Hace casi 200 años se inició en este hemisferio una larga lucha por la libertad, fuente de inspiración para los pueblos del mundo. Alentados por la esperanza que dimana de las revoluciones ocurridas en nuestras jóvenes naciones, muchos hombres bregan ahora por la libertad en tierras de vieja tradición. Ha llegado el momento de imprimir un nuevo sentido a esta vocación revolucionaria. América se encuentra en el umbral de una nueva etapa histórica. Hombres y mujeres de todo el continente procuran conquistar la vida más plena que las técnicas modernas ponen a su alcance. Están resueltos a lograr una existencia más decorosa y cada vez más abundante para ellos y para sus hijos; a tener acceso a la cultura y a disfrutar de igualdad de oportunidades para todos, y a terminar con aquellas condiciones que hacen posible el beneficio de pocos en desmedro de las necesidades y de la dignidad de muchos. Es deber impostergable satisfacer esas justas aspiraciones demostrando a los pobres y desamparados de éste y todos los

continentes que el poder creador del hombre libre constituye la fuerza que mueve su progreso y el de las futuras generaciones.

La certeza del éxito final descansa no solamente en la fe en sus pueblos sino también en la convicción de que el espíritu del hombre libre es invencible patrimonio de la civilización americana.

Inspiradas por los principios de la Operación Panamericana y del Acta de Bogotá, las Repúblicas Americanas han resuelto adoptar aquí un programa de acción para iniciar y llevar adelante la **Alianza para el Progreso**.

“Sociedad es una reunión espontánea y natural de individuos, con el objeto de satisfacer todas las necesidades de su vida física, moral e intelectual, que no podrían satisfacerse aisladamente por ninguno de los seres organizados para esa triple vida”.

Hostos.

EL SERVICIO SOCIAL

En el año 1928, el doctor René Sand formuló en París en ocasión de celebrarse allí el Primer Congreso Internacional de Servicio Social, lo siguiente:

“El servicio social es el conjunto de esfuerzos que tienden a aliviar los sufrimientos que proceden de la miseria; a establecer para el individuo y la familia una asistencia normal, a prevenir los flagelos sociales, a mejorar y a elevar las condiciones de vida”.

En los posteriores congresos internacionales se renunció a toda definición que nombrase los objetivos, finalidades y métodos de trabajo del servicio social, tales como la del doctor Sand.

Ya en el Primer Congreso Panamericano de Servicio Social celebrado en 1945 en Santiago de Chile, la discusión y los trabajos a presentar tuvieron como base la siguiente definición:

“El servicio social es el trabajo que realizan los asistentes sociales dentro de los organismos y de los grupos en que actúan”.

La Comisión de Asuntos Sociales del Consejo Interamericano Económico y Social de las Naciones Unidas publicó en el 1950 un estudio internacional sobre formación del personal para el servicio social a base de definiciones, muchas de las cuales tenían algún parecido con la del doctor Sand, y en cuyo estudio se pudo apreciar lo que hacen y lo que desean hacer los países en el campo asistencial, los métodos de trabajo que emplean, etc.

En realidad, el campo de acción del servicio social es el mismo para la asistencia social. Las personas que traba-

jan en ese servicio realizan las tareas encomendadas por el Estado en el campo de la ayuda social o por la iniciativa privada. Son los ojos, los oídos, los brazos que ejecutan aquellos programas.

El servicio social es un importante colaborador en la política asistencial del Estado, toda vez que con sus actividades educativas y de orientación, contribuye a mejorar y a elevar las condiciones de vida de los integrantes más necesitados de la colectividad, al cumplir con eficiencia esas funciones educativas y orientadoras y ayudar a las personas a adaptarse a su medio económico y social.

María Bears, secretaria general de la Unión Católica Internacional de Servicio Social, ofrece una definición del servicio social que es interesante consignar aquí:

“El servicio social es el conjunto del trabajo social coordinado y metódicamente realizado por agentes competentes”.

Como vemos de todo lo anteriormente expuesto, no existe una definición universalmente aceptada del servicio social. En cambio, en todas las definiciones propuestas, hay ciertas características comunes. Por ejemplo, en todas se contiene más o menos tácitamente el requerimiento de preparación y competencia para realizar sus tareas. Esto implica, naturalmente, a más de inclinación personal, buen corazón y capacidad natural, que se necesitan asimismo estudios sistemáticos de base científica especializada para el buen ejercicio de esta profesión; estudios que hacen que el servicio social pueda aprenderse y enseñarse y que el asistente social ocupe el mismo rango que el médico, el abogado, el ingeniero, etc.

Hay toda una gama de materias de alta especialización, tales como legislación social, psicología evolutiva, higiene mental, información médica, trabajo social de casos y de grupos, planificación de actividades asistenciales, a más de diversas especialidades (asistente o trabajadora social sanitaria, educativa, psiquiátrica, industrial, de tribunales para menores, de seguros sociales, de trabajo social rural, etc., etc.)

También nosotros observamos en las definiciones que en todas se alude a un sentido de unión, de colaboración y de coordinación tanto nacional como internacional.

El servicio social busca ese contacto para unificar sus métodos de trabajo y su filosofía. Se guía por la experiencia conjunta de quienes intervienen en sus actividades. Suma la experiencia personal de cada uno de ellos y extrae conclusiones luego de ponderarlas. Hace la evaluación de esta suma de experiencias en función de objetivos, de rendimiento y de adaptación a cada colectividad. Estas labores, tanto las de unión y coordinación como las de discusión y evaluación de conclusiones, requieren como es obvio pensar, competencia y preparación especializada.

El servicio social tiene una alta responsabilidad en la buena marcha de los programas asistenciales. Sus encuestas, visitas domiciliarias, entrevistas y labores orientadoras y educativas, son algo fundamental para la buena aplicación de aquellos programas.

El ser humano tiene una característica esencial: aspira a ser libre; tiende al infinito y es por eso el único ser viviente que procura perfeccionarse en forma indefinida. Sus inclinaciones morales y religiosas dan un sello propio a su espíritu y, naturalmente, donde está el espíritu está la libertad.

La historia íntegra de la humanidad es la gran recopilación de datos y crónicas que nos ilustran acerca de la incesante lucha de los hombres en pos de la libertad, que muchas veces, se confunden con libertinaje, otras, con poderes discrecionales y en algunas ocasiones, sirvió para proclamarla como bandera de combate contra quienes no la interpretan de la misma manera que una clase social determinada.

Se confunde libertad con independencia y se confunde también autoridad con despotismo. De esta confusión surgen muchísimos conflictos. Pocos entienden que se puede ser libre en la dependencia de la autoridad justa. De ahí que existan tantos gobernados rebeldes y rencillosos. Por otro lado, pocos entienden que la autoridad, siendo indispensable para que haya regulación equilibrada de la li-

bertad, no puede jamás llegar al despotismo. Por eso, existen muchos gobernantes que exageran los recursos para mantener un orden justo en la sociedad.

Al hablar de gobernantes y gobernados, hay que pensar necesariamente en todos aquellos que se encuentran en una situación de dirigentes los unos, y dirigidos los otros, entendiéndolos incluso en la primera categoría, a todos aquellos que ejercen una función de mando, de dirección, ya sea en la familia, en los negocios, en la educación, en el Estado. Y en la segunda categoría deben incluirse a todos aquellos que están en situación de aceptar directivas, orientación, consejos, órdenes, etc.

Como resultado de equivocadas interpretaciones sobre la tan ansiada y discutida libertad, han surgido y siguen apareciendo múltiples cuestiones en el mundo entero: las familias se desintegran; el capital se aleja del trabajo y pretende dominar al hombre; el proletariado se irrita y forma bloques que buscan tomar revanchas; los estados se conmueven en su estabilidad; estallan revoluciones y algunos seres humanos, normales y equilibrados en su criterio de valoración de la libertad se detienen asombrados y un poco perplejos ante un mundo aparentemente caótico que amenaza derribarlo todo.

Es indudable que si no se respeta ninguna autoridad, la libertad cederá paso a la anarquía, y muchos hombres están perdiendo respeto a lo que representa legítima autoridad. Los hombres destruyen llevados por impulsos primitivos y mal dominados, pero, al mismo tiempo trabajan a otros grupos humanos en la construcción.

A las guerras les siguen los períodos de febril actividad creadora. Y aún más, durante el desarrollo de las mismas guerras, se constituyen núcleos para corregir los horrores que se van cometiendo. A las grandes huelgas y revoluciones les suceden períodos de organización constructiva.

Parece ser que existe un equilibrio entre las fuerzas destructoras y las creativas. Mientras unos hieren, otros curan las heridas. Mientras unos matan, otros crean vida.

Lo mismo sucede en el reino vegetal y animal: la floresta se va renovando entre la vida y la muerte y la fauna va subsistiendo entre las luchas y la procreación.

Sólo los racionales construyen con vista al futuro; sólo los seres humanos pueden modificar medios para llegar a fines premeditados, porque sólo ellos tienen un espíritu que tiende al infinito.

Por eso fueron creados los servicios sociales que constituyen "el conjunto de esfuerzos tendientes a aliviar los sufrimientos que provienen de la miseria, a colocar a los individuos y a las familias en condiciones normales de existencia, a prevenir los flagelos sociales y a mejorar las condiciones sociales elevando el nivel de la existencia".

Los servicios sociales reparan las destrucciones equivocadas o fatales; corrigen los desequilibrios sociales para evitar nuevos males; previenen problemas que afectan al ser humano en su permanente aspiración de libertad, para construir en fin, una armazón jurídica en las sociedades que aseguren a cada miembro de ellas, las mejores posibilidades para desenvolver plenamente sus aptitudes, gozando regaladamente de todos los derechos que se les reconocen en su condición de hombres civilizados.

Como la gran industria determinó múltiples problemas haciendo desaparecer la vida patriarcal de las familias y la tranquilidad del artesanado, los servicios sociales aparecieron para proteger y asistir a los seres humanos que quedan en inferioridad de condiciones frente a la lucha diaria. Las relaciones entre las clases sociales se modificaron considerablemente, pero se estructuraron una serie de organismos destinados a contrarrestar los factores que inciden sobre la salud, la seguridad o la libertad de los que trabajan y sufren.

Del estudio consciente de los hechos humanos, se extrae la conclusión de que los hombres ascienden por una difícil cuesta nuevas formas de existencia común. Cuesta empinada para subirla, porque la evolución a base de experiencia es muy lenta, pero se va subiendo. Allá lejos, en el horizonte ideal que se aleja a medida que se sube, fulguran y atraen los postulados de justicia social y un dere-

cho universal e inmutable. En el fondo del abismo que dejamos atrás, yace sepultada ya, la dura ley del Tali3n que increible parece, crey3se justa en su 3poca.

El hombre es libre. As3 lo escribi3 Dios en el G3nesis. La libertad es su estrella polar. Aspira a realizarse plenamente. A veces lo consigue por excelente camino; otras, yerra y alarga la llegada, muchas veces la muerte lo sorprende a media jornada y peligran sus deseos.

La sabidur3a de San Pablo es un haz de luz para evitar errores en los caminos de la vida: "La verdadera libertad consiste en poder realizar la verdad en la caridad". Es posible, pues, en virtud de esta facultad que poseemos, realizar el bien a nuestros semejantes, sin necesidad de coacci3n. He aqu3 el fundamento de todos los servicios sociales: por medio de ellos se asiste al hombre, se le ayuda, se le alienta y sostiene en la lucha, para que ascienda dignamente por la cuesta de la libertad, hacia su perfeccionamiento indefinido.

Los servicios sociales representan la actividad m3s noble en los tiempos modernos: ayudar al semejante a vivir dignamente, en libertad. Asistirlo, alentarlo, orientar su derrotero para que logre realizarse plenamente. Ev3tanse as3, graves problemas sociales; dolorosas p3rdidas de energ3as humanas. Afirmase con ellos la vida de los hombres en luz y en paz.

El servicio social como ciencia debe a las palpitaciones obreras un gran impulso. Pero debe un impulso m3s vital y significativo a3n a la mujer que, en su noble aliento de superaci3n y af3n de servir, busc3 nuevos campos donde utilizar sus inagotables fuerzas espirituales. De aqu3, que el servicio social haya sido en sus comienzos una profesi3n exclusivamente femenina, y el que siempre haya conservado esa ra3z maternal que tanto la enaltece y distingue. No sin raz3n, pues, la mayor3a de los tratadistas est3n de acuerdo en afirmar que el servicio social es quiz3s la 3nica profesi3n que el hombre ha conocido y reconocido llevado de la mano por la mujer.

Y aunque en la actualidad no es de ning3n modo privativo de ella su ejercicio, ha de ser preferencial, porque

la mujer cuenta con un mayor desarrollo de las virtudes y aptitudes que hacen capaz a la persona para desempeñarla. Esto, naturalmente, en cuanto se refiere al trabajo social propiamente dicho, es decir, frente al caso o al grupo. Pero el servicio social tiene muchas estratificaciones en sus actividades. También hay planificación, organización, coordinación, análisis estadísticos, administración de oficinas, etc., donde junto a las tareas femeninas, se requieren las masculinas: antropólogos, pedagogos, psicólogos, nutricionistas, psiquiatras, etc. En síntesis: más mujeres que hombres pero no mujeres exclusivamente.

El servicio social coordina sus esfuerzos con los de la medicina, la educación, el trabajo, la agricultura, la justicia, las finanzas, etc.

Todos los organismos que realizan servicios sociales, son exponentes de que se ha ido elaborando una conciencia más clara en los seres humanos, de que se ha ido reconociendo la verdad de ciertos principios fundamentales que antes no se comprendían, y de que se ha hallado la conexión entre causas y efectos en el mundo de las relaciones sociales.

Es necesario saber para prever a fin de proveer. Los educadores, estadistas, jurisconsultos y sociólogos deben aunar esfuerzos para enriquecer con sus investigaciones los servicios sociales y teorías fundadas con máxima sinceridad.

En el ámbito de lo social el conocimiento por las causas permitirá prevenir y evitar desequilibrios lamentables. Prever adelantarse al futuro es facilitar la evolución fundándose en la experiencia.

Debemos colaborar para afirmar la libertad. Para ayudar a vivir en libertad y con dignidad a todos los seres humanos. Como la oscura savia recorre las ramas hasta verse libre en la flor, así los hombres recorren sin darse cuenta, un sendero que los conduce desde la esclavitud a la libertad. Ayudarlos colaborando así en el plan divino, es trabajar en favor de la dignificación del ser humano. Los servicios sociales tienden a ello.

Los servicios sociales han de repartir con equidad y

conciencia cristiana, la dicha, el bienestar y la paz de todos, como norma indispensable a que ha de ajustarse todo programa de bien colectivo.

Los servicios sociales no tienen función exclusiva. Donde quiera que haya un problema que resolver, ahí debe estar el trabajador social, preparado para prestar su concurso. Los servicios sociales son así una fuerza avanzada al servicio del bien social.

Los programas de actividades del servicio social deben estar inspirados en ciertos principios fundamentales que afirman la dignidad de la persona humana y en la altísima función de la familia como piedras angulares de toda restauración social.

En relación a la dignidad de la persona humana, es una profunda convicción que el respeto al hombre, cualesquiera que sean su edad, condición social y moral, raza o nacionalidad, credo religioso, político o filosófico, debe ser la norma suprema que ha de presidir toda preocupación por su bienestar humano integral.

El pleno y armónico desarrollo de la persona humana en todos los órdenes de la vida, exige un cierto nivel mínimo de bienestar material que el servicio social debe promover por una acción positiva y constante que se proponga prevenir los males sociales más bien por una acción limitada a curar esos males, cuando ya se han llegado a desarrollar.

Siendo la familia la célula básica e imprescindible de la organización social y el centro propio y natural para el desarrollo de la persona humana, todos los esfuerzos del servicio social deben orientarse a preservar la familia cuando está en peligro de desintegrarse y reconstruirla o sustituirla hasta donde sea posible, allí donde se ha desintegrado.

Los fines del servicio social no se pueden obtener cumplidamente sin una acción decidida por parte del Estado, que respetando la autonomía de los individuos y de los grupos inferiores, ofrezca a los individuos y a esos grupos la asistencia necesaria para promover el bienestar social.

Tienen los trabajadores sociales la responsabilidad de vigilar sus gobiernos hasta que llenen cumplidamente su función social.

Si bien es cierto que la promoción del bienestar social es la responsabilidad primaria del gobierno de cada país, hay que reconocer no obstante, que los gobiernos de todos los países deben concurrir en un esfuerzo común, a través de organizaciones internacionales, a promover el progreso social y a mejorar los niveles de vida dentro de la más amplia libertad.

*“La verdadera recompensa del bien consiste
en haberlo hecho”.*

Anatole France.

EL TRABAJO SOCIAL

El trabajo social investiga los problemas, analiza los datos y los compara, diagnostica los casos, los trata en todos los aspectos y busca la prevención de ellos, basándose en los conocimientos proporcionados por las ciencias biológicas, económicas y sociales, y empleando procedimientos científicos, entre ellos el suyo propio: el método de caso de trabajo social.

Significa además una serie de actividades de carácter oficial y privado, así como la conjunción de numerosos elementos materiales y factores morales, encaminados a lograr la mejor readaptación del sujeto problemático a su ambiente social —caso de trabajo social—, por medio de la investigación de las causas, para que las sociedades del presente se transformen en comunidades de feliz convivencia humana.

Muy bien lo afirma José Ingenieros en su libro "Las Fuerzas Morales":

"La cooperación de los hombres en el trabajo social exige que cada uno desempeñe con amor sus tareas, simples o complejas; y exige, también, que sea ilimitado el campo de expansión para todas las capacidades. La confianza en la eficacia del propio esfuerzo, es indispensable para cumplir mejor la propia tarea y perfeccionarse en ella incesantemente".

Los conceptos anteriores presentan al trabajo social desde un punto de vista ideal, pero llegar hacia él debe ser la preocupación cotidiana de todo trabajador social.

La realidad es distinta y muchas veces la labor de

nuestras instituciones se halla muy lejos de ese ideal. Sólo el trabajo diario bien desarrollado, sólo el deseo de superación constante, sólo el conocimiento de los adelantos más recientes puede elevarnos hacia ese ideal.

Los trabajadores sociales han de estar en la vanguardia de aquellos que buscan la verdad a través de la libertad y en la búsqueda de la verdad encuentran el camino de la paz.

De todos los seres, es el hombre quien nace más indefenso, más desvalido; no puede sobrevivir si alguien no lo toma bajo su cuidado. Sobre él se vierten innumerables estímulos que no es capaz de diferenciar ni de dominar. Esta condición de invalidez en que nace el ser humano, da a los padres la responsabilidad de la vida o de la muerte del niño y les señala el primer objeto y causa de sus emociones, sean éstas positivas o negativas.

Es importantísimo el papel que desempeñan la familia y el hogar en este proceso de formación y desarrollo del hombre, hoy día en que se habla de una sana previsión.

De aquí que sea necesario que todo trabajo social y toda institución en la cual desarrolle sus actividades, posean una orientación definida y un programa adecuado a las condiciones que priven en el medio social.

Para actuar dentro de las actividades del trabajo social, es necesario poseer una teoría de los valores éticos y sociales basada en la ciencia que orienta hacia sus resultados positivos la labor del trabajador social. Por eso, la filosofía que sirva de inspiración y norma a los trabajadores sociales debe ser una filosofía social, consecuencia de la realidad económico-social que vivimos y del progreso de las ciencias económicas y sociológicas, condiciones siempre por lo que signifique un verdadero bienestar colectivo.

El programa a desarrollar en un momento dado en determinado lugar, y que no sería sino la exposición previa de las partes del propósito general y las condiciones a que deben ajustarse en su desarrollo, debe apegarse en todo a normas derivadas de la filosofía social, y por lo tanto tiene que aceptar la realidad ambiente.

Partiendo de tal cosa, por medio de procedimientos apropiados, debe dirigirse por el camino de los ideales propuestos, teniendo en cuenta la naturaleza cambiante de los fenómenos sociales y la resistencia que a esos cambios oponen los sectores que cuidan celosamente su interés privado en perjuicio del interés social.

Filosofía y programa deben mantener una relación orgánica: no son cosas que puedan considerarse aisladas sin causar serios trastornos a la labor que se pretenda desarrollar. La filosofía por sí sola, como un ideal inactivo, muy por encima de la realidad humana, es algo estéril, algo que nunca puede producir los frutos que esperamos.

El ideal filosófico debe plasmarse a través de un programa y este programa debe seguir en todos los principios filosóficos que le sirven de norma. Es así como el programa viene a ser el medio de realizar los ideales; es el eslabón que se halla entre la filosofía que sustentamos y la realidad del mundo en donde queremos ver desarrollados nuestros ideales.

Dura y difícil es la posición del programa entre los factores de la vida que casi siempre se encuentran en extremos opuestos: por una parte el ideal que pretende la felicidad humana; por la otra, la fría realidad que vivimos, en donde el hombre lucha y sufre en medio de condiciones sociales adversas. De ahí la necesaria eficiencia del programa, que si bien se enfrenta a una realidad difícil, logre el desarrollo de sus actividades sin perder de vista la orientación filosófica que es su mejor guía.

Así, pues, el trabajador social viene a ser el factor humano de máxima importancia en la aplicación de la filosofía social que orienta el desarrollo del programa de las actividades. Por eso, debe ser el trabajador social una persona con vocación para desempeñar las nobles tareas que le son recomendadas, siendo dicha vocación un requisito básico para dedicarse a esa profesión.

Como el maestro debe poseer características de acrisolada moralidad y de honestidad a toda prueba, y debe ser en sí mismo un elevado ejemplo moralizador y saneador dentro de la administración pública, debe contar con un

mínimo de preparación teórica que lo capacite para tratar los problemas que por su naturaleza son sumamente complejos y no pueden depender para su solución del empirismo de trabajadores sociales impreparados.

Por último, el trabajador social debe ser un trabajador profesional, pues la magnitud del trabajo social de nuestros días y la cuidadosa atención que es necesario dedicar a los problemas sociales, requieren que dichas personas consagren a él tiempo y capacidad por completo.

La idea de contar con trabajadores sociales impreparados, sin los conocimientos que les son necesarios para el desempeño de su función, es tan absurda como la de aceptar ingenieros y médicos ignorantes e impreparados. Es imperdonable actuar en trabajo social sin poseer conocimientos acerca de las leyes que rigen el desarrollo del individuo, de la organización de la sociedad y de las relaciones humanas.

La aplicación inteligente de los conocimientos adquiridos en las ramas del saber humano como la biología, la psiquiatría, la psicología, la sociología, la economía y otras, así como el estudio de algunas de sus especialidades concernientes al trabajo social, aseguran el buen éxito de las labores encaminadas a la solución de los problemas sociales.

El trabajo social surge del interés y el cariño que todo ser humano tiene por su prójimo. Cuando la gente se encuentra en dificultades es natural que recurra a los amigos en busca de ayuda. Además, cuando uno se entera de que hay personas que tienen dificultades, la primera reacción es ir en su ayuda. Este espíritu de utilidad se demuestra ya muy temprano en el desarrollo, talvez debido no tanto a sus propias condiciones, como a la presión social a que está expuesto.

Los trabajadores sociales han de estar en la vanguardia de aquellos que buscan la verdad a través de la libertad y en la búsqueda de la verdad encuentran el camino de la paz.

El trabajador social debe asumir una actitud en vista de los problemas estructurales que afligen, ya que el trabajador social vive en contacto más directo con las realida-

des y es por eso que las juzga con más equilibrio, correspondiéndole el deber adicional de organizar las actividades de acción social, de promover medidas legislativas, de dirigir movimientos de renovación de la mentalidad social.

Las instituciones que en otros tiempos fueron de beneficencia o de caridad, únicos medios entonces de imprimir ayuda al necesitado, tienden a evolucionar hacia conceptos más modernos, comprendidos dentro de la denominación general de trabajo. Esta nueva orientación, que ya ha tomado arraigo en los países más civilizados, tiene como base un conjunto de principios científicos y una estrecha relación con un amplio grupo de ciencias, particularmente de ciencias sociales.

La ayuda social del pasado, que se limitaba a alimentar al hambriento, a alojar al desamparado y curar al enfermo, sin tener en cuenta para nada los aspectos psicológicos, económicos y sociales de los problemas, se explica en función del tiempo, ya que en aquellas épocas las ciencias sociales se encontraban en pañales, o no habían nacido aún.

Pero la sociedad humana y los conocimientos del hombre han progresado, principalmente desde el punto de vista de la técnica. En nuestros días se ha llegado a la conclusión de que la persona que sufre un problema social es una víctima de la propia sociedad, y que, por tanto, ésta debe proporcionar ayuda y esforzarse por lograr su completa reincorporación a la comunidad. En este aspecto radica fundamentalmente la importancia del trabajo social.

“Bienaventurado el que piensa en el pobre”.

Salmo 41.

LA ASISTENCIA SOCIAL

Siempre ha sido del conocimiento de todos que en lo más íntimo del hombre existe algo que lo mueve en favor de sus semejantes. Algo que hace que su conciencia perciba el llamado de la ajena necesidad y que transforme ese clamor en mandato de acción social para la propia persona. Estos móviles de cuya naturaleza, intensidad y estabilidad dependen la amplitud y proyecciones de la obra de bien que se realice, determinan asimismo la mayor o menor sensibilidad personal ante las múltiples razones justificativas de la ayuda social.

En el plano intelectual donde se amalgaman las ideas que se tienen del mundo externo con las que cada quien sustenta acerca de su finalidad propia y de su sentido vital, encontramos situados estos móviles. Pero en ese plano de intereses en pugna sería muy difícil para el hombre albergar sentimientos que pudieran significarse por un contenido totalmente desprovisto de utilitarismo. Por esta razón, los móviles a que aludimos no pueden escapar de la gravitación de aquellos intereses, siendo necesario admitir en tal virtud, que se precisa de cierto grado de interés propio para actuar en favor ajeno.

Empero, no se trata aquí de aquél interés que antepone la vanidad, la ambición o el egoísmo a una auténtica finalidad altruista. Se trata de la presencia dinamizadora de un sentimiento propio que anhela disolverse en un sentimiento colectivo; la natural inclinación del "yo" a integrar el "nosotros", base fundamental de la sociedad y de la vida toda.

Su sentido utilitario estribaría, pues, en llegar a ser la más pura realización de la persona misma; en su recóndito entusiasmo de ver afianzados e incrementados aquellos valores materiales y espirituales que le respaldan y que trascienden su propia capacidad; su punto de unión, de estrecho contacto con esas realidades superindividuales que le impulsan a actuar.

La asistencia social, valorados del modo que anteceden los móviles que la vivifican, es un reclamo impostergable de nuestra conciencia.

Señalan los tratadistas sobre la materia que cuando reconocemos que tanto nosotros como nuestros semejantes somos hijos de Dios y que por ello estamos obligados a obedecer su mandato de ayudarnos mutuamente para que sea la vida ese armonioso concierto de amor, de comprensión y de perdón que él quiere que sea, hollamos los predios donde brotan los móviles religiosos que predisponen a la asistencia social. Llamamos caridad al cumplimiento de ese mandato divino y hacemos el bien a nuestros semejantes por amor a Dios.

Cuando pensamos en los otros y en nosotros mismos valorizando a toda la humanidad como el resultado de una suma de coeficientes éticos y estéticos: inteligencia, bondad, simpatía, elevación de espíritu, belleza, gracia, armonía, voluntad, y aún los aspectos de expresión negativa de aquéllos coeficientes: haraganería, suciedad, vileza, odio, indecisión, envidia; cuando nos sentimos capaces de identificarnos con la necesidad y el dolor ajenos, de compadecerlo, de compartirlo hasta el grado de que lo sintamos palpitar en nuestras sienes y en nuestra sangre como pulso desolado y amargo de nosotros mismos, arribamos a la esfera en donde se originan los móviles filantrópicos.

Allá, amor al hombre por amor a Dios, y aquí, amor al género humano por el hombre mismo. Amor en fin, que no nos es dable ni siquiera saber morir si no somos capaces de amar y de despertar amor hacia nosotros.

Cuando un hombre considera que el ideal supremo de su vida y de su obra ha de ser el mejoramiento constante, la diaria superación de la colectividad en que desarrolla

sus actividades hasta obtener para cada uno de sus integrantes una posición adecuada y digna; cuando la ayuda social que ese hombre ofrece y sirve se encamina hacia una meta donde el altruismo y el sentido patriótico son valores los más principales, penetramos en la esfera en donde nacen los móviles políticos.

Se ha esbozado aquí muy superficialmente, la génesis de los móviles de la asistencia social y hasta se les ha asignado una individualidad que haría difícil a priori admitir la concurrencia de dos o más de ellos en la misma persona. Únicamente el deseo de invitar la atención hacia las esferas superindividuales donde ellos se originan, hacia su esencia misma, nos ha hecho proceder en esta forma.

Se ha afirmado que "la asistencia social es la ciencia de los principios que deben regir las relaciones sociales para asegurar a los seres humanos las mejores posibilidades de desarrollo integral y armónico, y propender al perfeccionamiento de la sociedad". Así, pues, la asistencia social significa: todo esfuerzo que se emprende con miras de humanizar las relaciones sociales en las sociedades modernas y a objeto de aplicar a los individuos los descubrimientos realizados en el campo del servicio social a fin de que cada persona pueda beneficiarse con las conquistas del progreso. En otras palabras, desarrollar y dignificar la persona humana por medio del uso racional y coordinado de los servicios sociales, las instituciones sociales y la legislación social.

De la definición expuesta surge que el estudio de la asistencia social implica: el de la asistencia social como ciencia pura y el de la asistencia social como acción.

La asistencia social como ciencia pura se propone investigar conforme a método, ciertos hechos inseparables de la realidad social (vayan como ejemplo los fenómenos de la miseria, de los menores abandonados y de las enfermedades sociales); puesta en tal tarea, procura desentrañar sus causas determinantes.

En cuanto hacer reflexivo, obra o política encaminadas al mejoramiento individual y colectivo —propósito que busca realizar mediante la erradicación de las causas mis-

mas de los males sociales—, la asistencia social debe ser considerada como uno de los objetivos de la investigación sociológica y más estrictamente, como contenido de la sociología aplicada.

En realidad, estas sencillas e incompletas definiciones, jamás podrían bastar. Los móviles señalados, ni actúan nunca de manera aislada, ni existen totalmente diferenciados en la humana personalidad, en cuyos diversos estratos mora toda una muchedumbre de complejos sentimientos. Pero como base para su consideración, como orientadores e impulsores de la asistencia social, es útil mantenerlos en cierto grado de separación.

En la vida de los seres humanos, formada en su gran mayoría por miles de hechos y circunstancias intrascendentes, existen momentos imperecederos para el recuerdo que alumbran con su intensidad y belleza toda la existencia. Ellos son los que imantan la voluntad, sosteniéndola firme en la existencia, para conseguir la realización de nobles ideales. Esos momentos imperecederos que alumbran y sostienen la vida, son los impregnados de buenos sentimientos que nos impulsan a realizar hechos y obras generosas. Son el reflejo divino en el hombre. Por eso perduran por sobre lo mudable y efímero.

Los sentimientos generosos integran esa fuerza creadora que mueve a la humanidad a elevarse por sobre las miserias humanas, en una aspiración permanente que obliga al hombre a superarse y sentir solidaridad con el dolor de sus semejantes, ayudándolos en esa ansia infinita de superación.

Por eso, las obras y organizaciones creadas a base de sentimientos generosos y con el fin de ayudar al hombre a superarse, no mueren nunca. Testimonios abundantes de ese aserto, nos ofrece la historia con la multiplicación de las obras influídas por los generosos sentimientos de San Vicente de Paúl, de San Juan Bautista de La Salle, San Francisco de Asís, San Juan Bosco y otros predestinados que iluminaron con sus sentimientos a tantas vidas equivocadas, las que rectificaron su curso, con la gracia divina.

La asistencia social es el resultado de esos sentimientos generosos y su importancia se acrecienta día a día en el mundo. Pero debe elevarse su jerarquía, interpretándola con amplia e ilustrada concepción de sus fines.

Las sociedades tienen ya conciencia de que deben consolidar su organización sobre principios de solidaridad en el bien, para progresar mejorando a los individuos. El concepto de solidaridad como deber es fundamental para que sea posible aquello. Y es precisamente, ese concepto, el que inspira a toda esta compleja materia que llamamos asistencia social. Es necesario comprender su esencia y darle la jerarquía que le corresponde, porque es la organización de la solidaridad.

Solidaridad inspirada en ideales de justicia, dado que sólo la justicia nos da el criterio preciso para elegir medios de acción que satisfagan al hombre en sus ambiciones legítimas, no dejando por eso de ser justos.

Como sobre el dolor y la miseria nada se construye, el ideal forjado en los siglos de la historia, se nutre con el noble afán de ensanchar el cauce fecundo de la solidaridad social.

Bajo este enfoque, procede rectamente, el que procura que haya menos injusticias sociales, y más igualdad entre los individuos que integran la sociedad de esa época. Procederá con justicia el que actúa ayudando a otros cuando están en necesidad; el que soluciona situaciones angustiosas que colocan a los seres humanos en inferioridad de condiciones para desarrollar plenamente su personalidad.

Todos los servicios sociales que en el mundo se crean, están inspirados y organizados en virtud de principios generales que forman la ciencia asistencia social. Principio cuyo ideal es la previsión o corrección de defectos funcionales o estructuras que la sociedad presenta en su organización y actividades múltiples.

Veamos ahora en breve recorrido las diversas formas de la asistencia social. Surge de inmediato a nuestra mente la más antigua, conocida, sencilla y espontánea de esas formas: la beneficencia. Promovida y mantenida desde

siempre en todas las colectividades aún en aquellas de más evolucionada estructura social, conserva hoy y conservará mañana vigencia indesplazable.

Si es el esfuerzo y atención del que realiza la asistencia social (Estado o instituciones de la iniciativa privada) no se limita a la persona necesitada en sí, sino que tiende a buscar las causas de su falta de capacidad para valerse a sí misma; pondera las posibilidades que tiene esa persona de recuperar o de adquirir si se le ayuda aquella capacidad y enfoca también la diversidad de sus necesidades, entonces se habla de asistencia social propiamente dicha.

Como fácilmente podemos colegir de la definición que antecede, las características de esta forma de la ayuda social son las siguientes: es dinámica, curativa, temporal, educativa e ilimitada, es decir, todo lo contrario de la beneficencia.

Es dinámica, porque no existe ningún elemento pasivo en el binomio donante-beneficiado. Hay entre los componentes de este binomio una interrelación viva, movida, que obliga al necesitado a mantener una actitud despierta, diligente para su propio interés, ya que se le ayuda para que se ayude, haciéndole responsable de la eficacia de la prestación que se le sirve. Es el "Ayúdate que yo te ayudaré".

Es curativa, porque devuelve u otorga a la persona su capacidad de autovalerse, enfocando y resolviendo en lo posible las causas que dificultan su promoción.

Es temporal, porque la ayuda se presta solamente hasta que el necesitado consiga su propósito, esto es, hasta que pueda valerse a sí mismo. De ahí en adelante, es la propia persona necesitada quien tiene la obligación y responsabilidad de mantener ese objetivo alcanzado.

La asistencia social es algo así como la madre de los polluelos cuya misión termina cuando aquéllos ya han emplumado y se aprestan a volar en busca de su propio sustento. Quizás sea poco elegante el símil, pero es muy ajustado en este caso.

Es educativa, porque la persona necesitada aprende a mantener el objetivo alcanzado con la ayuda ajena, so pena

de verlo derrumbarse si no lo hace; porque despierta el incentivo y el estímulo de hacerse útil y de mantenerse en esta postura por su propia decisión, y porque vigoriza el aliento cívico de la persona al sentirse apto y necesario dentro de su familia y de la colectividad.

Es ilimitada, porque son inmensos los núcleos sociales que pueden beneficiarse de sus prestaciones; porque puede ser impartida con muy escasas restricciones, ya que siempre devuelve en función económica, cultural, de salubridad, de trabajo, de paz y de progreso, la totalidad o una gran parte de lo que se invierte en tiempo y en dinero en el accionamiento de sus programas.

Al igual que la beneficencia, la asistencia social corresponde al Estado y a las instituciones de iniciativa privada. El Estado tiene a su cargo la parte más grande y costosa, pero también la iniciativa privada tiene responsabilidad y deberes para con la colectividad.

La asistencia social selecciona y prevé los casos que necesitan ayuda, se prepara para ayudarlos y hace de esta actividad una actitud permanente.

Sus campos de aplicación se contraen exclusivamente a aquéllas personas que se encuentran frente a necesidades que todo ser humano tiene que satisfacer para no sufrir daños en su integridad psicosomática. Necesidades absolutas, generales, primarias, que son las que hacen que la persona que no pueda satisfacerlas sea incluida en el rubro de persona necesitada.

Tanto la beneficencia cuanto la asistencia social, pueden actuar de modo sucesivo en una misma persona; es decir, que una ayuda de beneficencia puede preceder y con frecuencia precede a una de asistencia social. Pero nunca de manera indefinida.

El carácter necesariamente limitativo de la asistencia social, no tiene para la iniciativa personal trascendencia ostensible y vemos que ella hace por caridad innumerables aportaciones en este campo. "Haz bien sin mirar a quien", consigna evangélica tan hondamente clavada en nuestros corazones cristianos, ha logrado siempre que por amor a Dios se desestimen estas limitaciones.

Nada más natural, ni más noble, hermoso y alentador que este renunciamiento al humano egoísmo en holocausto a la Gracia y Misericordia infinita de Dios, suprema fuente de bondad, de amor y de justicia, que recibe con alegría este tributo nuestro como el más único himno de gratitud a sus mercedes que podemos elevar.

Estado e iniciativa privada armoniosamente coordinados en sus propósitos e identificados en la meta frente a las actividades de beneficencia, aun cuando sean aparentemente distintos sus móviles de acción; y responsabilidad cada vez mayor de la iniciativa privada en este campo asistencial.

Si la atención de los que realizan una ayuda social se dirige tanto a la persona necesitada como a las causas de su falta de capacidad para valerse a sí misma, a sus posibilidades de recuperar esa capacidad y a la diversidad de sus necesidades; y si se ayuda de acuerdo con estos factores, se hace entonces asistencia social propiamente dicha.

Asistir es apoyar en este caso. Ayudar a alguien a que realice algo que no puede lograr actuando únicamente con sus propios recursos. Esta definición hace resaltar un hecho fundamental característico de esta forma de la asistencia social: su carácter dinámico. No hay aquí elemento pasivo ya que es preciso ayudarse para que se le ayude. Es el "ayúdate, que yo te ayudaré", que consagra también nuestra hermosa doctrina cristiana.

Se requiere una actitud diligente, de esfuerzo, de constancia y de deseo de autosuperación en la persona asistida para que el asistente, sea éste el Estado o la iniciativa privada, propicie y facilite la ayuda. Asimismo ha de entenderse que el asistido pretende alcanzar una meta específica, bien definida, y que debe luego mantener por su propio esfuerzo esa conquista. Aquí la ayuda social durará únicamente el tiempo que la persona consume en alcanzar esa meta y adiestrarse en lo imprescindible para su conservación. Este carácter temporal así como la función educativa que entraña la asistencia social propiamente dicha, unidos

a sus propósitos curativos y aún profilácticos, permiten diferenciarla fácilmente de la forma de ayuda social anteriormente considerada.

Estas diversas formas de la asistencia social, muy especialmente las dos primeras, pueden mezclarse inclusive en el tratamiento de un mismo caso; en no pocas ocasiones una prestación de beneficencia precede a una de asistencia social propiamente dicha por razones atendibles. Sin embargo, por lo regular operan separadamente y con núcleos humanos de distintas características, no confundándose nunca sus métodos de trabajos.

Dada la importancia de esta ciencia, que significa posibilidades ciertas para el funcionamiento de la sociedad ideal que tanto ansiamos, conviene armonizar criterios de valoración y lograr uniformidad de terminología. Es decir, ponerse de acuerdo para colaborar en la realización de sus nobles objetivos, de la mejor forma.

A ello tiende la asistencia social bien entendida como ciencia de principios. Ciencia de los principios que deben regir las relaciones sociales para asegurar a los seres humanos las mejores posibilidades de desarrollo integral y armónico, y propender al perfeccionamiento de la sociedad.

Es ciencia, porque es un conjunto de verdades ciertas, generales, ligadas entre sí por sus causas y sus principios.

Es ciencia de los principios que deben regir las relaciones sociales, porque sólo fundándose en principios determinados de solidaridad, ayuda mutua, bienestar general, etc., las relaciones de los individuos humanos entre sí y de estos con el Estado, revisten caracteres particulares, especialísimos, y es posible así planear sistemas de asistencia recíproca.

Asegura las mejores posibilidades de desarrollo integral y armónico a los seres humanos, porque el conjunto de medidas protectoras, preventivas y rehabilitadoras, permite brindar condiciones de vida que faciliten el desarrollo de aptitudes, el cultivo de la personalidad, el crecimiento normal del cuerpo.

Propende al perfeccionamiento de la sociedad, porque al evitar problemas sociales, y al proteger a cada ser humano, del modo más completo, asegura el perfeccionamiento de la organización social en el futuro.

En los últimos años, hemos podido constatar cómo se han perfeccionado métodos y sistemas, recogiendo las enseñanzas prodigadas desde la cátedra y el libro, y se ha comprobado asimismo, cuánta falta hace la formación de individuos con exacta noción de los problemas nuestros y de cuáles podrían ser las mejores soluciones para esos problemas.

Por lo mismo que los gobiernos tienden a ser cada día más sociales y democráticos, no pueden permanecer indiferentes y ajenos ante la oportunidad de contribuir a la asistencia de las clases más desvalidas de la sociedad.

No puede haber paz, ni estabilidad socio-económica, ni cultura, ni progreso en un país con la asistencia social que en todos sus aspectos no figure con rango preeminente entre las actividades del gobierno.

Asistencia social profusamente servida: económica, educativa, laboral, agrícola, sanitaria, jurídica, religiosa, moral. El libre ejercicio de los derechos humanos no puede apoyarse exclusivamente en la simple intuición, ni puede el Estado patrocinar la proyección desorbitada y anárquica de los instintos primarios en los integrantes de la colectividad.

Asistencia social en todas sus formas y aspectos a quienes necesiten de ella, para el logro de una buena estructuración cívica y madurez de su personalidad que les capacita para vivir dignamente y en armoniosa relación con los demás.

LOS AGENTES DE LA ASISTENCIA SOCIAL

Los agentes de la asistencia social o sean los organismos e instituciones encargadas de servirla, han sido divididos en oficiales, privados y organismos internacionales. Pese a que se reconoce la deficiencia de esta división en algunos aspectos, es la que se mantiene en vigencia.

LOS AGENTES OFICIALES

Son todas aquellas instituciones que el Estado crea y organiza específicamente para estos fines. Sabemos que en la gran mayoría de los países la ayuda social que presta el Estado está señalada en su respectiva Carta Constitucional. Nos referimos naturalmente a aquellos países de organización y orientación democrática.

En nuestra Constitución, varios acápites señalan los deberes del Estado en tal sentido, en cabal reconocimiento de ese aspecto vital de los derechos humanos. El Estado se encarga asimismo de vigilar las actividades de los organismos asistenciales por él creados, a fin de garantizar la eficacia y buena aplicación de la ayuda social que dispone en favor de los necesitados.

A más de esta vigilancia, el Estado evalúa periódicamente la marcha de los programas asistenciales en función de promoción, de objetivos, de personal, de recursos económicos, de rendimiento y de métodos de trabajo, lo que le permite recomendar oportunamente las enmiendas comple-

tivas o sustitutivas de lugar a dichos programas, como también crear programas nuevos, legislaciones y servicios con relación a esa ayuda social.

Actualmente no se discute que es el Estado, dados sus grandes recursos y capacidades, el que ha de soportar la mayor carga y responsabilidad en la ejecución y accionamiento de un gran número de los programas asistenciales en beneficio de la colectividad.

Pero tampoco se discute que la iniciativa privada, que es la expresión más auténtica de la educación cívica de la ciudadanía, ha de tener también de manera proporcional, claro está, sus cargos y responsabilidades.

Jamás se ha pedido ni se pedirá a la iniciativa privada que se haga cargo de programas que sólo al Estado corresponde poner en práctica, bien sea por su naturaleza o por su amplitud; no se le piden grandes erogaciones económicas que impliquen sacrificios, ni tampoco compromisos que limiten o imposibiliten su acción individual, personal, en el campo de la asistencia social. Se le pide únicamente y cuando las circunstancias lo justifican, una acción complementiva en los campos de la beneficencia y de la asistencia social, de acuerdo con sus posibilidades.

También ha sido objeto de dilatadas discusiones entre los especialistas, el hecho de si el Estado debe centralizar todas sus actividades de asistencia social creando para tales fines un organismo específico, una Secretaría de Estado por ejemplo; o si, por el contrario, debe repartir las funciones asistenciales que sirve entre algunos de los Departamentos del Estado e instituciones creadas fundamentalmente para otros fines(Secretaría de Estado de Educación, de Trabajo, de Justicia, de lo Interior y Policía, de Agricultura, etc.).

Se ha llegado a la conclusión de que no existe una solución perfecta ante esa alternativa. Por ello, lo recomendable es conciliar ambas corrientes, ya que la asistencia social, ni corresponde específicamente a ninguno de los citados departamentos, ni está en manos de ninguno de ellos. Creando una Secretaría de Estado para estos fines, se logra centralizar en un organismo aquellos servicios asistencia-

les que por su naturaleza no pueden ser asignados a Departamentos creados para otros fines, y se deja a cargo de esos Departamentos aquellas prestaciones que pueden ser asimiladas por ellos sin ninguna colisión con sus funciones básicas.

Un ejemplo nos aclarará fácilmente los conceptos anteriores. Nuestra Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social centraliza numerosos aspectos de la asistencia social que sirve el Estado, aspectos que no pueden ser asignados a otros departamentos: repartos de leche, hogares de ancianos y de menores huérfanos y desamparados, hospitales, establecimientos de dietética y nutrición infantil, dispensarios, maternidades, etc., etc. Pero ella no puede servir otras prestaciones, también de genuina asistencia social: (determinación de salarios mínimos, repartos de tierra a campesinos y colonización agrícola, fomentos de cooperativas de crédito, de consumo y de ventas, programas de orientación vocacional, de asistencia jurídica, etc. Esas deben ser y de hecho son funciones de algunos de los Departamentos del Estado que antes hemos citado.

AGENTES PRIVADOS

A la iniciativa privada se le han reconocido dos características fundamentales que son:

a) Obrar con libertad de elección en el campo de la asistencia social.

b) Obrar en ese campo sin obligaciones legales.

La iniciativa privada puede elegir sus programas de ayuda, el campo de aplicación de los mismos y limitar el número de sus beneficiarios. Puede operar aisladamente o coordinar sus esfuerzos con los del Estado. Su carencia de obligaciones legales, determina que sea ordinariamente impulsada por razones de ética social o profesional. Su mayor o menor desarrollo depende en primer lugar de la educación cívica de los núcleos humanos integrantes de la colectividad. Luego, de sus posibilidades económicas y de su voluntad de servir.

Cuando hablamos de la iniciativa privada en el campo de la asistencia social, hablamos de organizaciones, no de individuos. Es imprescindible que sea servida por instituciones que se organicen para estos fines. Claro está que para esa organización muchas veces se requiere la suma de iniciativas personales; nadie lo discute.

Al invocar a la iniciativa privada, al invitar a actuar en tal o cual sentido o a que coordine sus esfuerzos con los del Estado en sus actividades de asistencia social, estamos dando por sentado que ya esa iniciativa privada está organizada en función de propósitos, de métodos de trabajo y de voluntad de servir.

No es el caso de que cada uno de sus integrantes o alguno de ellos realicen obras personales impulsados por móviles caritativos o filantrópicos. Desde el punto de vista en que estamos enfocando estas cuestiones, esa labor, por lo limitada, resultaría prácticamente intrascendente.

En la gran mayoría de los países de América Latina, la iniciativa privada concebida en esta forma está muy poco desarrollada. En Europa, en cambio, y en los Estados Unidos de Norteamérica, un buen número de agrupaciones y sindicatos obreros y otras agrupaciones, accionan por cuenta propia programas asistenciales, descargando en parte al Estado de compromisos de esta índole (instituciones para ayudar a sus miembros en casos de nacimiento, enfermedad y muerte; preocupación por su instrucción, por el buen aprovechamiento de sus vacaciones y tiempo libre, etc.).

Estas conquistas de la democracia, implican un alto grado de educación cívica y de espíritu de comunidad en la ciudadanía.

ORGANISMOS INTERNACIONALES DE ASISTENCIA SOCIAL

Todos conocemos asimismo estas instituciones de asistencia social, vinculadas en sus comienzos casi de modo exclusivo con la iniciativa privada. Estas organizaciones internacionales han cumplido en todo el mundo grandes y no-

bles tareas. Han llamado la atención de los países sobre los problemas comunes. Han propiciado e incrementado ideas y experiencias sobre actividades de asistencia social y han hecho ayudas internacionales en casos de guerras, calamidades públicas, etc.

Los agentes oficiales se han vinculado estrechamente con ellas a partir de la Segunda Guerra Mundial. Las Naciones Unidas y la Unión Panamericana han creado numerosos organismos: OMS, UNICEF, OIT, UNESCO, etc., etc., para patrocinar la unión de los agentes oficiales y de iniciativa privada en todos los países miembros en la lucha contra problemas comunes y para prestar ayuda en casos de necesidad.

Además, organizaciones como la Cruz Roja Internacional, el Rotarismo, etc., han prestado y prestan valiosísimos servicios asistenciales en mayor o menor escala en muchos países.

AUTOAYUDA Y AYUDA MUTUA

Si revisamos aunque sea someramente las tres formas de asistencia social que hemos visto, observamos inmediatamente que tienen un común denominador: ponen a la persona necesitada frente al Estado, o a instituciones de la iniciativa privada o a personas particulares que la ayuden. Pero ocurre a veces que esas personas necesitadas encuentran que uniéndose a otros que estén en sus mismas condiciones, pueden llegar, no solo a ayudarse a sí mismos, sino ayudar a los demás. Entonces tenemos dos nuevas formas de la asistencia social: la autoayuda y la ayuda mutua.

Pero hay una circunstancia que es indispensable para ello y que limita notablemente el campo de estas formas de ayuda: se necesita la inteligencia de todos o de casi todos los integrantes del grupo para reconocer sus necesidades y buscarles solución, y para saber valorar el esfuerzo y circunstancia que de todos se requiere para llevar a cabo la árdua tarea que se han propuesto. Dicho en otros tér-

minos, estos necesitados han de tener una preparación intelectual superior a la de los que son ordinariamente atendidos por las otras formas de la ayuda social.

Por esta razón, ni la autoayuda ni la ayuda mutua tendrán jamás la amplitud y auge que tienen la beneficencia, la asistencia social y la previsión social. Y por esta misma razón, tanto la autoayuda como la ayuda mutua necesitan frecuentemente el concurso de ellas.

La autoayuda se inicia frente a una necesidad que ya se ha pronunciado y que ocasiona sufrimientos a uno o a varios individuos y, por ende, a sus familiares.

Tomemos por ejemplo un grupo de obreros sin trabajo que un buen día se ponen de acuerdo y como Dios les ayude instalan un taller donde pueden trabajar cada cual en lo suyo. Bien: estos señores están autoayudándose, ya que el trabajo de cada quien se hace no para satisfacer las necesidades del grupo sino sus propias necesidades.

Claro que a la persona le interesa no desligarse del grupo; pero es un interés en beneficio propio, no movido en este caso por un interés de comunidad, más elevado y altruista.

En la ayuda mutua hay algo distinto. Se parece a la previsión social, pero en pequeño. Prevé problemas que tienen probabilidades de atacar a las personas en distintos momentos y oportunidades. Entonces la persona o el grupo ayuda a los otros grupos para que mañana, si tienen necesidad, les ayuden a ellos. "Hoy por ustedes y mañana por nosotros".

Aquí es fácilmente palpable la voluntad de servir a otros grupos: existe el sentimiento de comunidad que no encontramos en la autoayuda. Nuestros campesinos, por ejemplo, se reúnen para ayudar a otros a talar montes, a sembrar, a recoger cosechas, a levantar ranchos secaderos, viviendas, etc. Es hábito muy arraigado en la mayoría de las regiones del país. También existen entre nosotros numerosas instituciones de socorro mutuo.

Tanto la autoayuda como la ayuda mutua, son formas de asistencia muy laudables y educativas.

Las razones de la asistencia social así como sus causas, las encontramos en los clamores que nos llegan desde el ambiente. No reaccionaríamos a esos clamores si nuestra conciencia no se hiciera eco de ellos y los transformara en mandatos para nosotros mismos, en virtud de un complicado mecanismo psicológico altamente dignificante y altruista.

En nuestro recóndito, aun en el de aquellos en donde campean la amargura y el escepticismo, existen fuerzas poderosas que nos mueven en favor de los demás. De la estabilidad y pujanza de esas cargas de energía constructiva llamadas —móviles—, depende la constancia de la obra de bien que se realiza y depende asimismo la sensibilidad personal ante aquellas razones y causas de la asistencia social.

¿En qué lugar de nuestro mundo interior encontramos situados estos móviles? En el plano intelectual donde conviven las ideas que del mundo externo nos hayamos formado, con las ideas personales que tenemos de nuestra propia finalidad y filosofía de la vida.

A poco que reflexionemos sobre lo dicho, nos damos cuenta de que dicho plano es un plano de intereses. Luego, ningún sentimiento absolutamente desinteresado podría alentar en él. Es por ello que se dice que el hombre necesita cierto grado de interés propio para mover su iniciativa en interés ajeno. Pero no se trata aquí de aquel interés desnudamente utilitario que crean la ambición o el egoísmo. Es un interés de otra naturaleza: es la proyección de la persona misma, que afirma y sedimenta aquellos valores que son el respaldo espiritual de su propia existencia.

Todos sabemos que nuestra propia validez establece nuestra personalidad con realidades de mayor trascendencia que nosotros mismos. Reconocemos la existencia de esas realidades superindividuales, y tenemos interés en mantener la unión que con ellas hayamos logrado. Por eso actuamos; para que no se disuelva esa unión e inclusive para convencernos de que la hemos establecido.

Esas realidades superindividuales que nos impulsan a actuar en bien de los demás, podrían esquematizarse en la forma siguiente:

a) Cuando reconocemos que tanto nosotros como nuestros semejantes somos obra de Dios y que el Creador nos ordenó que nos amásemos y ayudásemos mutuamente para que sea el mundo ese armonioso concierto que El quiere que sea, estamos en el terreno donde alientan los —móviles religiosos— de la asistencia social.

b) Cuando valorizamos a toda la Humanidad como una suma de valores éticos y estéticos y nos sentimos capaces de identificarnos con el ajeno dolor y sufrimiento, pisamos los predios donde moran los —móviles filantrópicos— de la asistencia social.

c) Cuando un hombre o un grupo de hombres considera que la meta suprema de su vida y de su obra es la concepción de una colectividad valiosa y bien estructurada en que cada uno de sus integrantes tenga una posición digna y adecuada, estamos en la esfera donde se originan los —móviles políticos— de la asistencia social.

Religión, filantropía y política son aquellas realidades superindividuales de que antes habláramos y donde se originan los móviles de la asistencia social. Sin hacer gran esfuerzo se comprende que es mucho lo que habría que decir de cada una de estas cosas, sobre las cuales se han escrito muchísimos volúmenes en todos los idiomas.

MOVILES RELIGIOSOS

Nuestra religión Cristiana nos enseña que, frente a nuestros semejantes, no debemos adoptar más que una sola actitud: la caridad. Caridad, todos lo sabemos, es uno de los nombres que se da al amor; precisamente al más bello de los nombres, porque es el que se da al amor divino. Dios es caridad. Y si El nos ordena que nos amemos unos a los otros, por amor a El tenemos que cumplir este mandato.

La caridad es pues, la más auténtica expresión de los móviles religiosos de la asistencia social. No hacemos obra de caridad sino que por caridad hacemos obras de beneficencia o de asistencia social.

La caridad es un móvil, no un fin. Es la más noble

de todas las virtudes y la mejor prueba que damos a Dios de nuestro amor. La consigna evangélica que reza "Haz bien sin mirar a quien", traduce exactamente que en el mandato de Dios no se señala a nadie especialmente para que reciba el bien que hacemos. Es decir, que la caridad es tan sublime que ni siquiera se preocupa por delimitarnos un campo de acción. Tan solo se nos dice: "Haced el bien".

Muchísimas personas han hecho de la caridad sinónimo de beneficencia. Esto es un error porque si por caridad hacemos el bien sin mirar a quien, es posible que a muchas de las personas a quienes lo hacemos no necesiten prestaciones de beneficencia sino de asistencia social. De modo que no pueden ser sinónimos. Lo que ocurre es que la mayoría del bien que realizamos por caridad, lo hacemos a personas indigentes, desamparadas, a inválidos irreparables, a niños huérfanos, etc.

Vamos a poner un ejemplo para aclarar bien estos conceptos. Si nosotros por caridad facilitamos a una costurera viuda y cargada de hijos la oportunidad de adquirir a plazos una máquina de coser (le regalamos la cuota necesaria para "el enganche") que ella pagará con el producto de su trabajo (le facilitamos el material para costura), no le estamos haciendo una ayuda de beneficencia sino de asistencia social. Sin embargo, la caridad nos impulsó a hacerlo.

Si también por caridad llevamos esos hijos de la costurera a que se les vacune contra la tuberculosis con BCG, tampoco estamos realizando beneficencia sino previsión social, porque esos niños, ni están ahora tuberculosos ni es obligatorio que lo estén después. Podrían estarlo algún día; y justamente, para librarlos de ese peligro los hacemos vacunar ahora.

Si mientras le conseguimos la máquina y trabajo a la mamá le damos para que ella y sus hijos coman, estamos realizando una ayuda de beneficencia como anticipo a una de asistencia social. Podemos hacer por caridad muchísimas cosas que no son de beneficencia en favor de muchísimas personas.

MOVILES FILANTROPICOS

La filantropía es el amor al género humano. Se ha discutido muchísimo si esto es una tendencia natural en el individuo, habiéndose esgrimido poderosos argumentos en pro y en contra de esta tesis.

Los argumentos en contra, se basan en que en las sociedades primitivas la actitud más frecuente del hombre es la de lucha: contra la naturaleza, contra las fieras, contra otras tribus o grupos sociales, etc.

Su comprensión y su amor se dirige exclusivamente hacia los suyos (familiares, compañeros, etc.) Ante los otros suelen ser indiferentes cuando no francamente hostiles: no se conmueven ante su muerte o sus sufrimientos. Si acaso le prestan algún servicio, lo hacen para garantizar su propio bienestar. Si dejan de combatirlos, es cuando comprenden que una lucha de todos contra todos es más perjudicial que beneficiosa para ellos.

Los argumentos en favor sostienen que el solo hecho de que la persona sea capaz de identificarse con el ajeno dolor, es lo suficiente para probar que su amor al género humano está consustanciado con su propia personalidad. Aún en esas mismas sociedades primitivas de que hablaríamos, la compasión existe; pero está ahogada por otros intereses.

El análisis de la compasión como vivencia, nos llevaría hasta apartarnos de los fundamentos del tema. Aceptémosla como la base fundamental de los sentimientos filantrópicos, conjuntamente con el sentido de humanidad, como la suma de coeficientes éticos y estéticos de todos los integrantes del género humano, el juicio sobre los mismos y lo que para ellos representa la ayuda social.

Se ha dicho que la filantropía es un pariente adulto de la caridad y que sería la dinamizadora de la asistencia social propiamente dicha y de la previsión social, mientras que la caridad lo sería de la beneficencia. Ya hemos visto que esto último no es cierto en todos los casos. Asimismo, hay muchas obras de beneficencia que son hechas por filantropía.

Pese a que los móviles filantrópicos son extraordinariamente eficaces en toda ayuda de carácter constructivo y curativo, la filantropía tiene también sus puntos débiles. Ya sabemos que no representa el amor al hombre en particular, sino el amor al género humano.

Cuando se trata de casos incurables frente a los que donde sólo caben alivio, paciencia, comprensión y amor, la caridad tiene que asistirle frecuentemente. Ambas, la filantropía y la caridad conviven en muchas personas en un plano de absoluta armonía, lo que prueba una vez más que únicamente el interés de enfocarlos bien es lo que hace que se consideren separadamente esos móviles de la asistencia social.

MOVILES POLITICOS

Señalan los tratadistas que toda actividad política supone un ordenamiento social: bien sea para proteger, para conservar o para desarrollar lo que se ha logrado en el plano de las realizaciones constructivas en un país o en una colectividad, o para transformarlo, modernizarlo o sustituirlo por otro orden más eficaz, más científico y más beneficioso para todos.

Algunos apuntan que la política nada tiene que ver con la asistencia social y que ésta obedece únicamente a los móviles religiosos y filantrópicos que ya conocemos. Pero los impulsos que mueven a la persona hacia la asistencia social, no actúan únicamente durante algunas horas al día, o sea cuando esa persona obra como político, como ciudadano o como cristiano. Una persona puede perfectamente ser al mismo tiempo ciudadano, padre de familia, político y cristiano.

El poder de la previsión es el poder de la deducción.

Deducir y prever son sinónimos.

LA PREVISION SOCIAL

A la luz de recuerdos muy remotos puede afirmarse que la previsión social es tan antigua como la civilización.

Cicerón, en conceptos de profunda sabiduría había afirmado que "La previsión social consiste en saber considerar todos los acontecimientos antes de que se realicen, y resguardarse de antemano de sus consecuencias".

La implantación de las primeras medidas de previsión social tuvo un principio y un desarrollo totalmente distinto a la realización práctica de los modernos planes de seguridad social. Actualmente nadie se opone a la adopción de estos planes, sino que, por el contrario, los pueblos los desean, los gobiernos los imponen sin dificultades, y en los países de régimen liberal democrático los partidos los articulan en sus programas como pieza fundamental.

Hoy, cuando la democracia tiene forma de gobierno, se han revisado muchos de sus antiguos principios, que en otros tiempos alcanzaron la categoría de dogmas.

En la época contemporánea, el desenvolvimiento histórico de la previsión social ofrece el estudio de cuatro períodos: primitivo, edad media, moderna y contemporánea.

La previsión social ha llegado a adquirir tal importancia, que puede afirmarse que constituye la base principal de la política social de los pueblos civilizados y progresistas, y se realiza coordinando científicamente los elementos técnicos, en un conjunto armónico que funciona con fines convergentes al designio de una política de mejoramiento.

La asistencia social, como procedimiento de seguridad colectiva por excelencia, se cristaliza al imperativo de la

evolución industrial del capitalismo y de la técnica que exigió estar en condiciones de atender las consecuencias de su desarrollo dinámico y expansivo, porque ya se ha comprobado que la época en que se dieron los fundamentos racionales para la protección de los necesitados, se distinguió por un sentido humanitario práctico sin ser profundo.

Los elementos que permiten conocer la posición actual del Estado y que hacen presumir un ajuste de sus fundamentos, lo presentan vinculados al desarrollo económico de los pueblos con la seguridad social. Los elementos que constituyen el cuadro funcional del Estado moderno, le exigen una posición adecuada en relación con la seguridad, de donde surge la forma en que debe tratar y procurar el desarrollo de las instituciones de previsión social que persiguen darle al Estado cerebro, vigor físico y moral, floreciente economía y protección eficaz a su capital humano.

Puede afirmarse que a partir del siglo XX comenzó en todos los países progresistas un verdadero estado de evolución social tendiente a socializar los elementos de actividad y producción de las masas con miras a la solidaridad común; desde entonces el problema de la vida y de la economía ha tomado nuevos aspectos que han demandado leyes adecuadas, reguladoras de las actividades funcionales para el desarrollo de la conveniencia organizada, resultado de conciencias fuertemente unidas por la confianza y estimación recíprocas en la labor de las masas productoras.

La previsión social actual del Estado moderno es decisiva para regular su situación en beneficio de su contenido vital. Los elementos sobresalientes que presenta actualmente la corriente histórica, como límites a la primitiva expansión estatal que no gustaba admitir instancias superiores; los ajustes necesarios entre los Estados; la necesidad de levantar el nivel vital de cada nación sin excluir a las demás; la regulación de los problemas derivados del movimiento cuantitativo de las masas, así como los resultados del desequilibrio de la economía capitalista, han motivado una nueva y graduada intervención del Estado.

Las previsiones estatales en lo social revelan el permanente e intenso progreso de las actividades asistenciales. En esas actividades los trabajos de la previsión y de la inteligencia se ponen en contacto para comunicar recíprocamente los resultados de las conveniencias sociales y apreciar lealmente los aportes que deben sumarse para el resguardo de las masas que labran el bienestar de la comunidad, en engrandecimiento de las instituciones libres, el creciente prestigio de una nación en el mundo de la ciencia económica y social y el mejoramiento de las condiciones generales en que se desarrolla la vida en el medio de una nación.

De este esfuerzo corriente hablan claramente las decisiones gubernamentales, las que con cierta periodicidad pueden valorarse en el orden internacional como frutos de los hombres que se esfuerzan por mantener y asegurar la seguridad de la sociedad, sin la cual no podrían trabajar, sin temor, las personas de todos los medios sociales, surgidas de los más variados sectores de la sociedad, ni resguardar sus posibles necesidades futuras sin el apoyo estatal en las inquietudes, como consecuencia de la evolución técnica y científica que singularizan en el presente al progreso siempre ascendente de las naciones americanas.

La previsión social es hoy, en todos los países adelantados, una cuestión de carácter fundamental, un verdadero problema de gobierno, que exige meditado estudio y preferente atención.

Todos le otorgan la alta importancia que por lógica merece, aunque muchas veces no se logra alcanzar soluciones rápidas y efectivas que demandan su evolución y el movimiento político social.

Los procesos de nuestra vida se desarrollan en un fluir constante de ideas, aspiraciones e ideales, y llevan consigo una preocupación específica inherente a los individuos constituidos en sociedad, que es la de alcanzar el máximo progreso o la mayor multiplicación de los elementos de perfección que hagan más humanos y benignos los actos recíprocos.

Las previsiones estatales en lo social demuestran que la cooperación está al servicio del bienestar social y ésta a su vez al servicio de los pueblos en cuanto cumple una función en beneficio de la colectividad, socializando la actividad de las masas y dominando necesidades y exigencias múltiples dentro del orden económico y al amparo de leyes adecuadas, reguladoras de las inquietudes funcionales que se agitan en las entrañas de la convivencia humana.

En razón directa del avance del progreso, se incorporan sucesivamente organismos que al lado del Estado ejercen funciones previsoras como cuerpos auxiliares para resistir a los males y para que los individuos puedan resolver los problemas que puedan afectar la salud física y moral de la comunidad. Se constituyen barreras orgánicas apoyadas por los gobiernos, entendiéndose así prevenir afecciones de orden social para que los hombres puedan producir sin contrastes su propio bienestar y el camino de la prosperidad que influye y propende al engrandecimiento de las naciones.

La acción de las organizaciones, la comprensión de las instituciones patronales y la constante preocupación de los gobiernos, han originado legislaciones sociales que contemplan con amplitud las previsiones reclamadas por la seguridad y justicia sociales en el presente siglo.

Los anales de las 21 repúblicas americanas que marchan a la vanguardia del progreso por el terreno de las realizaciones, ofrecen pruebas inconclusas que exoneran legítimas aspiraciones humanas; singularizan organizaciones públicas y privadas que ejercen funciones regulares de la sociedad y que como conglomerados orgánicos, al margen de preocupaciones políticas, constituyen las privadas verdaderos auxiliares del Estado para restañar necesidades de orden colectivo dentro de la justicia y la equidad.

Esta tercera forma de la ayuda social es completamente distinta a las dos anteriores en varios aspectos. Mientras la asistencia social y la beneficencia ayudan a la persona en estado de necesidad inmediata, la previsión social se dirige no a la persona en particular sino a los núcleos

sociales de la cual forma parte, sin tener en cuenta las necesidades actuales de los integrantes, sino sus posibles necesidades futuras.

No se dirige, pues, ni a la persona necesitada ni al problema de hoy. Es colectiva, profiláctica e ilimitada. Puede en alguna ocasión y de modo temporal adoptar la forma de asistencia social o de beneficencia, pero siempre conserva sus características propias.

Prevé males que todavía no se han manifestado, o traza programas para que no vuelvan a incidir problemas ya resueltos.

Cual que sean las medidas adoptadas por la previsión social (medidas contra accidentes del trabajo, contra epidemias, contra accidentes de tránsito, para la conservación de los recursos naturales, etc., etc.), siempre actúa en plan de preservación futura, para preparar y defender a los núcleos humanos contra posibles situaciones de conflicto; contra todo aquello que mañana, dentro de un año, o de diez, o de cincuenta, pueda afectarles amenazando su seguridad y supervivencia.

Por su orientación hacia lo porvenir y hacia lo colectivo, la previsión social es necesariamente la más amplia de las formas de la ayuda social. Dentro de ella se encuentran la gran mayoría de los programas y proyectos oficiales que garantizan la estabilidad socio-económica, la salud y el progreso de los pueblos.

Tanto la asistencia social cuanto la beneficencia, encaminan su acción directamente hacia la persona o grupo de personas en inminente necesidad de ayuda. Trabajan con el individuo mismo y frente a sus problemas de hoy.

La previsión social se dirige en cambio más que al individuo, a todo el núcleo social a que pertenece, sin actuar frente a problemas de hoy sino frente a posibles problemas de mañana. Prepara una asistencia colectiva para los grupos sociales que aún no están en inmediata necesidad de ella, pero que sí pueden estarlo algún día en un momento o circunstancia determinados.

Su amplitud es inmensa. En su campo se sitúan una enorme cantidad de proyectos y de realizaciones de muy

diversa índole: (reglamentación y legislación para evitar problemas de tránsito, de epidemias, de accidentes de trabajo, de escasez de viviendas; medidas para garantizar y mantener los recursos naturales del país, etc., etc.)

La previsión social tiene que marchar sin dejar atrás a las otras dos formas anteriormente señaladas. Ni el Estado ni la iniciativa privada podrían planificar ni actuar exclusivamente para el futuro, perdiendo de vista el elemento humano y sus necesidades actuales. La asistencia social y la beneficencia que antes hemos visto, tienen que ser accionadas conjuntamente con ella, tal y como se hace entre nosotros.

“Yo creo que el mejor modo de hacer bien a los pobres no consiste en hacer cómoda su pobreza, sino en ponerles en camino de que dejen de ser pobres; no en darles limosna, sino en hacer que puedan vivir sin recibirla”.

Franklin.

B E N E F I C E N C I A

Siempre ha sido, es y será la forma más simple y espontánea de la ayuda social, porque la reacción humana más natural ante la persona necesitada es ayudarle a satisfacer esas necesidades. Es, pues, la forma más directa, rápida y la que conlleva menos trámites.

Es una acción que todos hemos realizado por nuestra cuenta muchísimas veces por caridad o filantropía, y que seguiremos realizando mientras podamos con mayor o menor amplitud y frecuencia. Nos satisface, nos estimula y nos enaltece. Dar algo de lo que se nos da a nosotros, es laudable renunciamiento a nuestro egoísmo.

Siempre habrá personas que no tengan cura física o espiritualmente y que por ello reclaman compasión, misericordia y urgente ayuda. Por esta razón, dentro de la asistencia social nunca podrá dejar de existir la beneficencia. Esta verdad, universalmente consagrada desde hace muchos años, debemos tenerla bien presente, porque invita nuestra atención a la contemplación realista de un hecho de inexorable vigencia en la evolución social de la humanidad.

Siempre habrá inválidos irreparables, ancianos desvalidos, niños abandonados, retrasados mentales o alienados, personas desplazadas por terremotos, inundaciones, etc., etc., que necesitan de la beneficencia en mayor o menor grado.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

PRONTUARIO DEL BUEN VISITADOR SOCIAL

Tres cosas fundamentales:

- a) DISCRECION
- b) IMPARCIALIDAD
- c) PACIENCIA

Tres cosas que ayudan:

- a) SIMPATIA
- b) INTERES POR LOS PROBLEMAS AJENOS
- c) DESEO DE SUPERACION EN EL TRABAJO

Tres cosas que dignifican:

- a) RESPONSABILIDAD
- b) VERACIDAD EN LAS INFORMACIONES
- c) ORDEN EN EL TRABAJO

Tres cosas que consagran:

- a) DULZURA
- b) FE EN LA EFICACIA DE LOS SERVICIOS
SOCIALES
- c) CARENCIA DE EGOISMO

Veamos con detenimiento estas cosas.

1) Usted que realiza la noble función de visitador social, TIENE QUE SER DISCRETO. No tiene usted dere-

cho a delatar ni a comentar problemas o conflictos que alguien le haya expuesto confiando en usted. Cada quien tiene una personalidad que hay que respetar; y nadie debe enterarse de lo que a usted se le dice en plan de confidencia. Recuerde que si alguien le habla de sus angustias y mortificaciones, no lo hace por placer, sino porque necesita consejo u otro género de ayuda que considera puede obtenerla de usted. **¡NO SE OLVIDE DE ESTO!**

2) Usted tiene que ser también **IMPARCIAL**. No confunda la imparcialidad con **LA INDIFERENCIA**. Ser imparcial en este caso, significa impedir que la lástima o el afecto entorpezcan el buen enfoque que debe hacer usted de cada problema para poder recomendar la solución más eficaz para el mismo. **NO SE APASIONE JAMAS, PORQUE PUEDE ENGAÑARSE MUY FACILMENTE!** El corazón blando y el servicio social verdaderamente útil y bien hecho, no pueden comer juntos en el mismo plato. Ayudar a quien más lo necesite aún cuando sea el que menos lllore para pedir la ayuda: he aquí la consigna que usted tiene que seguir.

3) Creemos innecesario recordarle que usted debe ser **PACIENTE**. Nunca realizará usted un buen servicio si anda apresurado en la recolección de los datos. Acostúmbrase a escuchar **INTERESADAMENTE** toda confesión que se le haga, aun cuando le parezca larga y tediosa. Luego, usted hace una síntesis de lo que le han dicho. **¡ESTA ES SU OBLIGACION, NO UNA COMPLACENCIA DE SU PARTE!** Si usted da muestras de impaciencia en cualquier visita domiciliaria o investigación que se le confie, inmediatamente su o sus interlocutores **LE PERDERAN LA CONFIANZA Y NO CREERAN EN LA AYUDA QUE USTED PUEDA OFRECERLE. ¡Recuérdelo!**

4) Usted tiene que haber oído decir por ahí que la simpatía abre todas las puertas. **¡SEA SIMPATICO!** Y si usted no puede, **¡APARENTE SERLO MIENTRAS ESTE EN EL SERVICIO!** No dé nunca la sensación de amargura, sino de franco y cordial optimismo. No mezcle sus propios problemas con los que usted va a ventilar. Mientras usted esté trabajando, los problemas de los otros son más impor-

tantes. Sea simpático con naturalidad; suave y discretamente. Ser simpático, **NO ES TOMAR LAS COSAS A JUEGO**, sino, invitar a la confianza. **NO ES OFRECER MAS DE LO QUE PUEDE DAR**, sino hacer grato lo que pueda ofrecerse o darse. No son los necesitados los que tienen que ser simpáticos con usted. Es **USTED** quien tiene que serlo con ellos. Nada duele y humilla más que una ayuda ofrecida con mal tono. No lo olvide, visitador social!

5) Si a usted no le interesan los problemas ajenos, usted nunca será un buen visitador social. La base de los servicios sociales está construida sobre este interés: esto es un Evangelio. Ponga siempre todo su empeño en seguir cuidadosamente el desarrollo de todo problema o situación de conflicto que se le consulte, y trate en todos los casos de investigar su origen y raíces. Sólo así conseguirá cosechar frutos de la tarea que se le encomiende. No sea egoísta! Recuerde que también los otros necesitan de usted! **¡INTERESESE TAMBIEN POR ELLOS!**

6) Si usted se conforma con que cualquier otro visitador social realice mejor que usted su tarea teniendo su misma capacidad e instrumentos de trabajo, usted fracasará necesariamente. **SIN DESEOS DE SUPERACION EN EL TRABAJO, NO VALE LA PENA QUE USTED LO REALICE**. No sólo se perjudica usted, sino que rompe la armonía y disminuye la eficiencia del servicio. La labor que se ha dado para llevar a cabo, es labor de luchas, decepciones, sacrificios y fatigas. Para realizarla digna y eficazmente, hay que vencer estos obstáculos. Si logra vencerlos, **SE HA SUPERADO**. Si usted todavía no lo ha logrado, ¿qué espera para intentarlo?

7) Su valer como persona está dado por el grado de responsabilidad que usted haya logrado adquirir en la vida. A nadie reconocido como irresponsable se le confía nada importante, y los servicios sociales, **LO SON, Y MUCHO**. Hágase responsable de todas sus opiniones, de la veracidad de todos sus informes y de las consecuencias que puedan tener todas sus recomendaciones en el servicio. No se aferre a un solo criterio u opinión suya o ajena, ni la crea indesplazable o inmodificable dentro de su plan de

trabajo. Puede haber —y frecuentemente lo hay— otro criterio u opinión sobre el asunto, más práctico o más ajustado científicamente que el que usted propugna, que sea por ende más beneficioso para el Departamento y para usted mismo. Y sea lo suficientemente **RESPONSABLE** para reconocer y aceptar sus errores cuando los cometa

8) **LA VERACIDAD DE SUS INFORMACIONES** es absolutamente imprescindible para la buena marcha de los servicios sociales. No altere los datos que haya podido obtener. **DIGA LA VERDAD EN TODOS LOS CASOS, Y NADA MAS.** Ni esconda nada, ni invente nada. Recuerde que usted **NO ES CRONISTA SOCIAL**, sino **VISITADOR SOCIAL**. Usted tiene que ayudar a que el departamento rinda un servicio cada vez mejor, y el departamento procede de acuerdo a lo expresado por usted en sus informaciones. No olvide esta responsabilidad que le ha correspondido.

9) El nombre de quien inventó el **ORDEN**, no interesa. Lo importante es que inventó la condición más necesaria a todo visitador social. Orden en todo: en el interrogatorio, en la anotación de los datos, y en la cronología de los mismos; en la presentación de los casos, y en sus comentarios sobre los mismos; en la clasificación de los expedientes que le entreguen para realizar investigaciones, y en la redacción de los informes. Se ha dicho que el orden tiene tres ventajas: economiza el tiempo, alivia la memoria y conserva las cosas. Para el visitador social, tiene otras tres además de éstas: le da personalidad, le facilita el buen enfoque de los casos, y le proporciona la satisfacción de saberse eficiente.

10) ¿Y qué me dice usted de **LA DULZURA**? ¿Cree usted que “por la mala” se pueden obtener los datos que se necesitan? ¡Cuán equivocado está si piensa ésto! **NADIE ESTA OBLIGADO A INFORMAR A USTED DE SUS INTIMIDADES**, ni a nadie ha de gustarle que se le trate con dureza. Dígalo por su propia experiencia. Ser dulce, afectuoso y comprensivo, es ser un buen visitador social. Us-

ted debe ser enérgico cuando tenga que serlo. PERO DULCEMENTE ENERGICO. No piense que ésto es una paradoja. Es la verdad.

11) Si usted TIENE FE EN LA EFICACIA DE LOS SERVICIOS SOCIALES, ya la labor que usted va a realizar tiene un 75% de probabilidades de éxito. Sería absurdo a todas luces que usted no creyera en lo que predica! Convézcase de las múltiples bondades de esta enaltecida actividad humana, y trate de ganarle simpatizadores. ¡Nada es más hermoso que ayudar! Pero, ayude con fe en lo que está haciendo, no rutinaria y desinteresadamente. Usted puede lograr que el departamento resuelva muchísimos problemas, SI TIENE FE EN QUE PUEDEN SER RESUELTOS. ¡Recuérdelo!

12) Casi todos tenemos la tendencia de querer personalizar nuestra labor en cualquier actividad que desarrollamos, deponiendo así el interés colectivo en aras de nuestro propio interés. Esta actitud es absolutamente irreconciliable con un buen Servicio Social! ¡NO SEA EGOISTA! Ni con sus conocimientos, ni con su experiencia, ni con nada que se relacione con el servicio. Recuerde que la única recompensa que usted puede esperar, el único galardón a que usted puede aspirar, es a la satisfacción del deber cabalmente cumplido. En los servicios sociales, las medallas y las condecoraciones son las lágrimas que ayuda usted a enjugar, los hogares deshechos que ayuda usted a rehacer, y las esperanzas que logra devolver.

LOS SEGUROS SOCIALES

La vida de sociedad implica relaciones. El hombre primitivo, cuando por primera vez desistió de seguir ambulando solo por los bosques y se unió con otros para constituir un primer conglomerado, lo hizo buscando una protección de que en otra forma no gozaba; pero no pudo esperar que esa protección le fuese otorgada a título gratuito. La convivencia crea deberes y uno de ellos es el de no convertirse en una carga para los demás. Por el mismo acto en que acepta las ventajas de la asociación, el individuo asume así sea tácitamente, el compromiso de no descargar sobre sus semejantes ninguna de las responsabilidades propias que deba ser capaz, en el orden normal de las cosas, de prever y remediar por anticipado. Todo cuanto de su parte implique imprevisión, despreocupación u holganza, es un mal que la sociedad se ve precisada a desarraigar en bien del conjunto.

Ni aún en la soledad vive del todo aislado el hombre que, aparentemente, no tiene compañeros. En primer lugar, la soledad implica retroceso, y avanzar es una ley inmutable de la vida.

La vida en sociedad acrecienta el valor del hombre, lo convierte en engranaje útil de un mecanismo complicado y vasto, le crea vínculos de familia y relación, lo supedita a un sistema que lo sirve y a la vez que es servido por él y le otorga ciertas ventajas a cambio de algunas concesiones.

Entre los varios recursos que la sociedad ha echado manos para proteger a sus miembros, los seguros sociales son unos de los más importantes.

En cuanto a sus caracteres funcionales, los seguros sociales equivalen a dar por cierto y ocurrido el riesgo, sólo que en vez de sobrepasar con mucho las posibilidades económicas del afectado, todos los miembros de la comunidad o todos los suscriptores de los seguros sociales se avienen a perjudicarse en una proporción mínima con respecto a ese total. Los importes acumulados forman un pozo común del cual se extrae lo requerido para la reparación del daño a quien toque en suerte sufrirlo. En cualquier caso, la sociedad se precave también, pues raro es el daño que no se proyecte más allá de la esfera netamente individual, envolviendo en el alcance de sus repercusiones, directas o indirectas, a la sociedad entera.

Las modernas ideas de justicia, de derecho positivo y de orden social, han hecho de los seguros un postulado conducente al supremo ideal de la justicia. Las sociedades actuales están obligadas a atender a todo cuanto les permita mantenerse firmes en el grado alcanzado de civilización y de progreso, de incremento industrial y de situación comercial, en forma de tener cubierta la estabilidad presente y expedito el camino hasta los sucesivos avances del futuro.

Cuantas más trabas se eliminan, tanto más continuado y decisivo será el adelanto. El afán e interés que sus propios miembros pongan en ampararse contra riesgos mediante seguros apropiados, es uno de los medios por los cuales se logra esa finalidad, quizás el más importante de todos.

Los seguros, mirados bajo todos esos aspectos, cumplen una función altamente social, no sólo por las ventajas que para la sociedad, considerada como ente en sí, se derivan de esa institución, sino también por el lógico interés que la comunidad debe tener de que sus miembros disfruten de sus beneficios.

Los seguros sociales son las más elevadas formas de previsión. En el aspecto citado de las ventajas individuales que reporta, los privilegios que confiere a los asegurados son incalculables y están siempre en una proporción estimable frente a la pequeñez de la cuota que, en forma de prima, se paga como compensación por el derecho de estar defendido por su amparo.

Ninguna consideración de conveniencia personal puede invalidar las evidentes razones que abonan su utilización. Pero se da con frecuencia el caso de quienes, llevados de un torcido conformismo, de un espíritu egoísta de resignación frente a los posibles embates del destino o de una excesiva y despreocupada confianza en sí mismos, se muestran remisos y reacios a ver de buen grado toda la conveniencia que entraña su adopción.

De ahí que los gobiernos, en los pueblos modernos altamente organizados, hayan tenido que convertirles en materia de legislación, preocupándose al máximo de su difusión generalizada.

“Solo es digno de haber hecho el bien, o de haber contribuido a un bien, aquel que se ha despojado de sí mismo hasta el punto de no tener conciencia de su personalidad sino en la exacta proporción en que ella funcione como representante de un beneficio deseado o realizado”.

HOSTOS.

ORIGEN, NATURALEZA Y PROBLEMA DE LA VIVIENDA

En líneas generales, el origen, desarrollo y consecuencias del problema de la vivienda, revisten síntomas similares en los países americanos; sin embargo, sus características, en los casos concretos, se adaptan a modalidades propias en cada uno de ellos.

El siglo diecinueve trajo dos factores que transformaron profundamente la sociedad: la máquina y la industrialización de la producción que aquella hizo posible. Máquinas e industrias destruyeron la estructura esencial de establecimientos rurales y urbanos.

La revolución industrial cambió en los pueblos americanos los ideales de una economía eminentemente agrícola de más de tres centurias. Sufrieron estos pueblos una transformación en sus procesos de desarrollo y de producción y no han obtenido el máximo de valores positivos de esta transformación. .

Es natural, pues, que en ellos se haya producido un desorden aparente, como consecuencia inevitable de un mundo que cambia y de un nuevo alineamiento de fuerzas que se traduce en efectos negativos.

Hasta antes de esta transformación, sus viviendas fueron simples y primitivas, adecuadas a la necesidad y a las posibilidades limitadas de los tiempos, de acuerdo con las normas de vida y con las variaciones climáticas y geográficas de las distintas regiones de América.

Con el advenimiento de la era industrial sufrieron el

impacto de las exigencias de las necesidades de una época de nuevas demandas sociales, lo que dió lugar a la creación del problema actual de la vivienda.

El maquinismo arrastró enormes concentraciones humanas a los centros poblados, debido al gran auge de la nueva industria y a cierta improductividad agraria. La ciudad dejó de ser la traducción de un estado social sólido e integrado, para venir a romper su unidad, desarticularse y crecer desmesuradamente sin plan pre-concebido.

Este fenómeno de la concentración de las poblaciones de las zonas urbanas se presenta en los últimos años en las ciudades latinoamericanas con un ritmo acelerado y con una intensidad desconocida hasta el presente.

Se reconoce, de una manera general, que la necesidad de viviendas adecuadas constituye uno de los desequilibrios económicos y sociales de mayor importancia, el cual se ha visto agravado principalmente por la inmigración, el éxodo de la población de las zonas rurales hacia las urbanas, el alto índice del crecimiento demográfico, el bajo nivel de ingresos, la falta o el encarecimiento de materiales y equipos de construcción, las catástrofes naturales y el desplazamiento de los capitales hacia tipos de inversiones y de construcciones que producen mayores rentas.

La vivienda responde a una necesidad fundamental y milenaria del ser humano, cuya importancia y contenido se ha ido ampliando y acrecentando con la civilización y el progreso; tiene múltiples proyecciones en la vida económica, social y moral de los pueblos.

El problema de la vivienda constituye en todos los países del mundo, una preocupación básica de los gobiernos. Se caracteriza por dos orientaciones fundamentales: primero, déficit creciente del número de habitaciones disponibles en relación con las necesidades de población, y en segundo lugar, condiciones deficientes de un gran porcentaje de las viviendas existentes.

El crecimiento constante de la población de todo el mundo agrava aún más el problema, porque no se ha construído al ritmo necesario y en proporción al aumento de la

población. En los últimos años la población mundial se ha triplicado y las construcciones han aumentado notablemente, pero en muchas partes se constata una disminución del volumen de edificación, debido a múltiples factores, entre los cuales cabe señalar la carencia e insuficiencia de los materiales de construcción, alza de precios y aumento constante de los salarios.

A todo esto hay que agregar, naturalmente, el éxodo enorme y espantáneo de las poblaciones de los campos y su concentración en las ciudades.

La humanidad presencia la paradoja de ser más rica en ciencia, en poder, en inventos y elementos nuevos, como nunca en la historia, y sin embargo, hay millones de seres que sufren la insuficiencia de la vivienda, generalmente insalubre y superpoblada, vieja, ruinoso e incómoda, bulliciosa, privada de los elementos más esenciales, faltas de aire, de luz y de sol, a veces sin agua, carentes de aseo y en el desorden de la improvisación.

Cada familia tiene derecho a un hogar sólido, sano, equipado con lo necesario. Y la agrupación de todas las células en casas, barrios y ciudades, deben favorecer y expresar la vida eficaz, a legre y armoniosa de la sociedad. La vivienda, que es una de las más esenciales necesidades humanas, es el signo más claro del grado y de la calidad de la civilización.

El problema de la vivienda afecta, directa o indirectamente, a gentes de toda clase de posibilidades económicas, principalmente a las clases trabajadoras, y se relaciona directamente con el planeamiento, la salud pública, la solvencia urbana, la seguridad social y el bienestar nacional.

La población urbana crece con mayor celeridad que la población rural y el crecimiento de las ciudades es tan rápido que, a juzgar por los indicios disponibles, se prevé que se duplicará antes de los próximos quince años, siempre que las causas de concentración demográfica continúen operando con igual intensidad y eficacia.

Como consecuencia del movimiento migratorio hacia las ciudades a expensas del campo, y del crecimiento demo-

gráfico que ha producido un aumento anormal de habitantes sin que haya existido un aumento proporcional del número de viviendas, se ha registrado en todas las ciudades un hecho que ya se ha generalizado y que solo difiere en aspectos accidentales: la aparición del tugurio.

El tugurio es la habitación que, por sus condiciones, constituye una amenaza contra la moral, la seguridad y la salud de la familia que la ocupa y de la colectividad donde se ubica. Sus consecuencias directas deben encararlas las familias de los más bajos niveles de ingresos.

La explicación del tugurio no obedece a una simple causa, sino a un complejo de causas más o menos numerosas. Se explica como fenómeno de estructura social y de aglomeración habitacional en condiciones de insalubridad en áreas céntricas o en barrios clandestinos de los alrededores de las ciudades. Aun más, se trata de un desajuste social que, además de estar ligado a causas económicas, es de naturaleza educacional.

Las manifestaciones más alarmantes del problema no son las más graves. Si es evidente que la necesidad de viviendas es de carácter cuantitativo, que no hay suficiente número de habitaciones y que las que existen adolecen de muchas deficiencias para llenar los requisitos que necesita el alojamiento del hombre, también es evidente que la falta de viviendas o el mal estado de éstas, influyen en forma directa en la salud y la moral de la población.

Es inútil insistir acerca de las trabas y de los atentados a la estabilidad del hogar que causa la dificultad de encontrar un alojamiento adecuado.

Debido a las peculiaridades especiales de las economías nacionales, en algunos países el problema es más grave y exige soluciones más urgentes que en otros.

Si el problema de la habitación depende del desarrollo económico de una nación, es natural que en todos los países latinoamericanos, de desarrollo económico escaso, se presente la grave cuestión de la escasez y de la mala situación de la vivienda. La inversa también es verdadera: es natu-

ral que, por razón de la escasez y de las malas condiciones de la vivienda y de sus influencias sanitarias y sociales se produzca el ausentismo y la reducción del rendimiento de los trabajadores, dando lugar a una menor producción económica y a una escasez de productos que afectan especialmente a los sectores de la población que más los necesitan.

El problema es amplio, pues no sólo se refiere a las malas condiciones del alojamiento, de las familias de ingresos reducidos sino que ha adquirido también diferentes sentidos: la escasez de viviendas, su deterioro por el tiempo, la inseguridad en la propiedad inmobiliaria legítima, la falta de planes definidos en la organización de comunicaciones y muchos otros desórdenes. El suministro decente y adecuado para toda población presenta, además, problemas sociales, económicos, tecnológicos y administrativos de todo orden, que requieren cuidadoso estudio e investigación.

Largos años de experimentación y de sólidos programas de vivienda han producido experiencias muy valiosas. Sin embargo, si se analiza el grado de efectividad o ineffectividad de los métodos usados hasta hoy, se llega a la inevitable conclusión de que ya ha arribado el momento propicio de evaluar de nuevo el problema, con miras nuevas, y de llegar a un punto de partida que represente un meditado análisis de todos los recursos disponibles.

Son muy diversos los factores que contribuyen a constituir el problema de la vivienda, pero, fundamentalmente, pueden resumirse en dos elementos principales: insuficiente número de viviendas adecuadas en relación con el número de familias, y desproporcionada relación entre los ingresos familiares y el costo de las viviendas.

Una reconsideración de estos elementos conduce, lógicamente, a determinar las causas básicas del problema y de guiar a los expertos a abordarlas.

Repercusiones sociales.

Interesa primariamente estudiar de manera global la repercusión que los cambios producidos en el orden econó-

mico han tenido sobre la realidad social, a fin de comprender con mayor amplitud el problema de la vivienda.

El hombre, su actitud y los productos de su actividad, sus necesidades y entre ellas el alojamiento, la cultura y la base humana en que ésta se apoya, representan el objeto unitario de las distintas ciencias sociales. Cabe preguntarse, al analizar todos y cada uno de los factores de la vida económica, ¿de qué manera los hechos han influido o van a influir sobre los diferentes grupos sociales que constituyen en su conjunto la población latinoamericana y cómo se reflejan ellos en su manera de pensar, de obrar y de habitar?

La técnica de la investigación social ha llegado a un grado notable de perfección, capaz de lograr una descripción cualitativa y cuantitativa de los hechos y a la vez establecer las principales correlaciones entre las diferentes series de fenómenos sometidos a su estudio.

Pero para que la técnica pueda alcanzar su eficiencia es preciso contar con los medios necesarios y adecuados. Las estadísticas oficiales y otras fuentes particulares han de proporcionar datos básicos y, dentro de las esquemas generales que puedan construirse a partir de éstas, sería necesario realizar encuestas especiales destinadas a iluminar particulares aspectos del fenómeno o del problema que se quiera conocer. Todo esto requiere, no solamente recursos materiales adecuados, sino también equipos técnicos especializados y cierto estado de la conciencia colectiva convenientemente favorable para la consideración científica de un problema o de un fenómeno que le atañe.

Sin embargo, se está lejos de la situación ideal. En la América Latina los inconvenientes con que se tropieza en el campo de la investigación de determinado problema, son notorios. Los datos y series estadísticas no poseen caracteres de continuidad, homogeneidad y comparabilidad, sin los cuales se estiliza todo trabajo de investigación, análisis e interpretación de un hecho social de la naturaleza del problema de la vivienda.

En resumen, los métodos y prácticas de investigación social no han alcanzado la importancia que merecen en una época en que la planificación parece estar a la orden del día.

Queda claro entonces que, en las presentes condiciones, existen límites infranqueables para la realización cumplida de la tarea que supone la investigación de las condiciones de alojamiento de la población latinoamericana. Una perfección minuciosa y rigurosa es inalcanzable por ahora y, frente a la necesidad de orientarse de algún modo, resulta forzoso valerse de los medios fragmentarios e inseguros de que se dispone.

Para un examen exhaustivo de las repercusiones sociales y económicas del problema de la vivienda debería contarse, en primer lugar, con un cuadro exacto de la estructura social, de los niveles económicos y grupos de ocupaciones de la población, de la distribución de sus ingresos, de la calidad de sus alojamientos, etc.

Las repercusiones sociales de la evolución económica se han traducido en una alteración profunda de la composición cuantitativa y cualitativa de los grupos sociales, han modificado sus relaciones recíprocas, han transformado sus maneras de vivir, modificaciones todas ellas que han conducido a repercusiones ulteriores sobre el conjunto del sistema económico, político y social.

Manifestaciones y causas.

El primer paso para el análisis del problema de la vivienda es la determinación de la magnitud de las necesidades. Un cálculo de ella tiene que establecer las relaciones entre factores tales como: el número de viviendas existentes que deben ser demolidas por razones de insalubridad, las que deben ser reparadas a consecuencia de su deterioro, el número de habitaciones adicionales necesarias para aliviar el hacinamiento humano, y para alojar las nuevas familias que se forman cada año, las clases de albergues en cuanto a su tamaño, tipo, costo, localización, etc., y las características de las familias que las ocuparán.

La determinación del número de viviendas que se necesitan se reconoce hoy día no sólo como la base de los programas, sino que se considera que exige técnicas especiales de investigación.

En su mayoría, los países latinoamericanos no han efectuado investigaciones censales sistemáticas ni progresivas sobre la vivienda. Los esfuerzos realizados en otras épocas quedaron desvirtuados por la falta de continuidad y por otra parte, no todos dieron la misma importancia a los diversos aspectos de las encuestas.

La información respecto del problema de la vivienda es, pues, deficiente como muchos de los factores que componen el nivel de vida de la población de la América Latina. Las cifras sólo tienen un valor relativo. Así se ve que calcular la escasez de viviendas en un país determinado es un trabajo difícil, aun si las estadísticas estuviesen en perfecto orden.

Calidad de la vivienda.

Tiene escasa significación la cifra del total de unidades de viviendas existentes a menos que ésta pueda relacionarse con la calidad de las mismas. Sólo así será posible establecer el número de viviendas disponibles en buena condición y determinar la cantidad de habitaciones que se encuentran en categorías más bajas que las indicadas por las normas esenciales de habitabilidad y que necesitan urgente reemplazo o reparación.

En los distintos censos efectuados, no se ha dado suficiente consideración a la evolución cualitativa de la habitación, no obstante su importancia fundamental para la apreciación del déficit y para el programa de trabajo de las instituciones de vivienda. En las boletas de estos censos aparecen varios datos, tales como número de personas por cuarto, tipo de servicios sanitarios, etc., que facilitan la estimación cualitativa de los alojamientos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se dejó a juicio del evaluador censal la determinación del estado de las habitaciones, calificación subjetiva que conduce a resultados muy discutibles.

La determinación de calidad implica la aceptación de ciertos conceptos básicos. Primeramente, deben establecerse normas comunes sobre salubridad y seguridad. Las normas esenciales, generalmente aceptadas, exigen como mínimo que la vivienda posea condiciones y servicios adecuados tales como agua, inodoro, ducha o baño, electricidad, aireación, asoleamiento, luz natural apropiada, cocina para uso exclusivo de la familia, cuartos para dormir y vivir en número suficiente para el tamaño y la composición familiar, y que las condiciones estructurales de la construcción sean seguras y el edificio ofrezca suficiente protección contra los elementos.

Además del criterio científico en materia de salubridad que dirigiría estas normas, intervendrían en su formulación la conciencia social, la cultura y la estructura económica de los pueblos. De esta única manera, las normas científicas ideales se ajustarían a las condiciones sociales y económicas prevalecientes en el tiempo y en el lugar. Por consiguiente, estas normas deben contar con base de flexibilidad para adaptarse a la diversidad de situaciones y a la realidad dominante.

La evaluación del estado y condición de las viviendas, como base para un estudio de las necesidades, ha recibido escasa atención en la generalidad de los países latinoamericanos. Así, no existe todavía acuerdo o concepto definido en lo que se refiere a la adopción de normas mínimas de aceptabilidad o rechazo de las condiciones habitacionales. En cuanto a antecedentes sobre localidades determinadas, las entidades de salubridad o sanidad pública han realizado a menudo estudios que pueden proporcionar datos pertinentes para investigaciones sobre la condición de la vivienda en esos lugares. .

Como en los censos no fueron utilizadas normas generales de evaluación, para los efectos de la investigación del déficit latinoamericano, ha sido preciso tener en cuenta la evaluación local y muchas veces subjetiva de las necesidades según los diversos criterios de los países.

Resumen.

Las manifestaciones más características del problema de la habitación en la América Latina, de acuerdo con las consideraciones hechas anteriormente, pueden resumirse en: la escasez de viviendas higiénicas y confortables, y la discrepancia existente entre el bajo poder adquisitivo de los ingresos familiares y el alto costo de producción de las viviendas.

Estas manifestaciones características obedecen cada una a causa bien definidas: a la escasez de viviendas corresponden los incrementos y movimientos demográficos y la baja producción de alojamiento adecuados; a la discrepancia entre ingresos y costos, atañe el alto costo de financiar y construir viviendas apropiadas y el bajo nivel de vida de los pueblos latinoamericanos.

De estas causas, tanto las que se refieren al crecimiento demográfico como al bajo nivel de vida de la población, están fuera del campo de acción de los expertos en vivienda.

En su sentido más amplio, la superación de los problemas que plantean dichas causas se relaciona con la política económica y social; es decir, la política económica para incrementar el ingreso nacional en su conjunto y la política social para mejorar la repartición del ingreso nacional y hacer que se distribuya de una manera más equitativa.

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN LA REPUBLICA DOMINICANA

El problema de la vivienda en la República Dominicana era un problema agudo y dilatado. Viviendas insalubres, pésimamente construídas, demasiado estrechas y mal distribuídas, eran algo grave y de urgente y eficaz atención, ya que proporcionaban la incidencia y mantenimiento de factores sociales negativos y peligrosos, obstaculizantes del buen equilibrio de la colectividad.

Hacinamiento, promiscuidad, relajamiento de los frenos morales de los moradores y otras tantas situaciones adversas de este tipo, eran bajísimo nivel de salubridad de un gran sector de la población.

Así, pues, tener una casa propia en que vivir, que reúna las necesarias condiciones de seguridad, de confort y de higiene para permitir una vida digna y hacer agradable la habitación, es la más importante de las preocupaciones del hombre de hoy.

El pleno disfrute de la paz y comodidad que brinda un techo propio y el estímulo que produce en toda persona el haber resuelto ya para siempre y en forma más satisfactoria uno de sus problemas más vitales y urgentes, es algo difícil de expresar con palabras. Y cuando tal conquista es realizada por individuos pertenecientes a la clase pobre es, por fuerza, mucho más significativa.

Tal es la meta de la campaña en pro de la vivienda que se viene realizando: facilitar al mayor número de familias

dominicanas el más indispensable elemento material de estabilidad y calor: la casa, el hogar propio donde a cubierto de zozobras y sobresaltos encuentre cada núcleo familiar seguridad para hoy y resguardo para el futuro, enlazando así, con continuidad de ideales y sentimientos, la vida de una a otra generación y haciendo permanente obra de bienestar nacional.

Un vasto programa de construcciones de barrios de mejoramiento social en todas las ciudades del país, han suplantado las casuchas en que moraban los habitantes de los barrios pobres.

Caminando por estos barrios se advierte una tónica de optimismo y alegría entre los moradores. Es realmente grato advertir además, el sentimiento de comunidad desarrollado en los pobladores de estas nuevas y elegantes barriadas, llenas de jardines y adornadas de exquisito buen gusto, sentimiento que se proyecta en sus relaciones mútuas, en sus ideas altruistas de superación personal y colectiva, y en el ambiente de orden y de sosegada paz que allí reina.

Por sus ubicaciones en adecuados sitios, por los trazados de sus avenidas y calles, por las disposiciones de sus casas y demás construcciones, por la cuidadosa selección de sus familias que las habitan, en cuanto se refiere a su moralidad y buenas costumbres, que contribuyen a crearles un ambiente de tranquilidad y convivencia, y por la actividades creciente que van teniendo, los barrios de mejoramiento social son sin duda, lugares de distracción, de atracción y de admiración para propios y extraños.

Se diría que se ha accionado con estos programas de mejoramiento de la vivienda, la cuerda más sensible de la humanidad felicidad.

Puede afirmarse que los barrios de mejoramiento social representan entre nosotros la realización de uno de los sueños del antiguo Aristóteles, y son, al propio tiempo, uno de los adelantos más importantes de la obra social dominicana.

Al concebirse la construcción de estos barrios en distintas localidades del país, no sólo se ha asimilado el pensa-

miento del viejo y glorioso heleno, sino que se ha completado y perfeccionado, haciendo de cada conjunto de viviendas un instrumento de mejoramiento social. No solamente constituyen la respuesta a la necesidad de vivienda cómoda y saludable, sino que tienden también al perfeccionamiento social, cultural y moral de las familias dominicanas.

FUNCION SOCIAL DEL INSTITUTO DE AUXILIOS VIVENDAS

Mediante la Ley número 5574 promulgada el 13 de julio de 1961, fue creado el Instituto de Auxilios y Viviendas que tiene por fines realizar obras y servicios de mejoramiento social, con carácter no especulativo.

En virtud de esa misma ley está investido de personalidad jurídica, con facultad para demandar y ser demandado en su propio nombre y derecho, y tiene por objeto:

a) Prestar toda clase de auxilios a las personas y familias de modestos recursos económicos, conforme a los sistemas modernos de cooperación social;

b) Facilitar el financiamiento para la construcción de viviendas higiénicas y económicas en todo el territorio nacional, así como la construcción de las mismas con el propósito de que éstas puedan ser adquiridas por personas de modestos recursos económicos;

c) Realizar cualquier otra actividad que sea compatible con los propósitos de mejoramiento social y fines de alto interés que se persiguen con la creación del Instituto.

El Instituto puede hacer, por disposición de la referida Ley, las operaciones siguientes:

a) Conceder préstamos a personas físicas o morales con o sin hipotecas;

b) Construir o hacer construir, por medio de contratos, viviendas higiénicas y económicas y vender las mismas a plazos cómodos;

c) Tomar dinero a préstamo en los bancos autorizados a operar en el territorio nacional;

d) Cobrar comisiones y descuentos módicos por determinados servicios que el Instituto preste a su clientela;

e) Garantizar a instituciones bancarias, compañías de inversiones, de seguros, etc., operaciones de préstamos destinados a la construcción de viviendas o de casas de habitaciones;

f) Participar como accionista en sociedades cooperativas que tengan por finalidad la construcción de viviendas, en cualquier parte del territorio nacional;

g) Adquirir mediante las operaciones legales correspondientes los derechos que en relación con cualquier inmueble sujeto a venta condicional, pudiere tener el vendedor o propietario del mismo; y

h) Realizar cualquier operación compatible con su naturaleza y objeto y todas las operaciones complementarias o accesorias necesarias para el mejor desempeño de sus fines.

CAMPO DE APLICACION

Por medio de la Ley número 5035, del 21 de noviembre de 1958, ha sido instituido como obligatorio el seguro de vida, cesantía e invalidez para todos los funcionarios y empleados públicos que disfruten de sueldos mensuales de hasta RD\$400.00. Estos seguros, por disposición de la misma Ley, están a cargo del Instituto de Auxilios y Viviendas.

Los funcionarios y empleados asegurados pagan como única cuota o prima mensual, el dos por ciento (2%) de su sueldo, que le es deducido por la Tesorería Nacional.

Coresponde al asegurado o familiares por el seguro:

a) De vida, un valor igual al de un año del último sueldo del funcionario o empleado asegurado;

b) De cesantía, una cantidad igual al 50% del total de las primas pagadas por el funcionario o empleado al momento en que ocurra la cesantía; y

c) Por invalidez, una cantidad igual a un año del último sueldo percibido, distribuido en forma que se le atribuya cada mes un treinta por ciento (30%) del último sueldo devengado.

Los funcionarios y empleados que devenguen sueldos mayores de RD\$400.00 mensuales pueden asegurarse facultativamente; pero para el seguro de vida y de invalidez hasta un límite de RD\$400.00, debiendo pagar como prima el 2% mensual sobre RD\$400.00.

Los funcionarios y empleados públicos tienen derecho al cobro del seguro de vida e invalidez en cualquier momento; pero solamente tendrán derecho al cobro del seguro por cesantía cuando ésta se produzca seis meses después de estar desempeñando el empleo o función pública, siempre que la cesantía no tenga su causa en un motivo deshonoroso.

En caso de muerte, cesantía o invalidez de un funcionario o empleado público asegurado, el Administrador General del Instituto de Auxilios y Viviendas dispondrá lo necesario para pagar inmediatamente al beneficiario: o un valor igual al de un año de sueldo del funcionario o empleado; o el 50% del monto total de las primas pagadas a esa fecha por el asegurado, o el monto total del sueldo de un año en la forma prevista en esta Ley, según que se trate de muerte, cesantía o invalidez. Estos pagos se harán sin deducción de ninguna especie.

El pago de la prima mensual asegurará al funcionario o empleado por un periodo de 30 días renovables automáticamente por igual lapso.

Cuando un funcionario o empleado público sea trasladado de una función a otra con mayor o menor sueldo, al producirse la cesantía se sumarán las primas pagadas en todos los empleos de que ha disfrutado ininterrumpidamente y al producirse la muerte o la invalidez, las prestaciones se computarán de acuerdo con el sueldo que devengue en ese momento.

Si un funcionario o empleado público ha recibido el monto del seguro por causa de cesantía, no tendrá derecho a ninguna otra indemnización por muerte ni invalidez. Inversamente, si un empleado o funcionario público ha recibido el monto del seguro por invalidez, no tendrá derecho a indemnización ni por muerte ni por cesantía.

Todo funcionario o empleado público asegurado estará en la obligación de llenar un formulario con su firma, en el cual figurará el nombre y dirección del o de los beneficiarios del seguro.

En caso de que en el curso de un mes un funcionario o empleado asegurado renuncie o sea sustituido en su cargo, el pago de la prima mensual se dividirá proporcionalmente entre el sueldo del sustituto y del sustituido.

El seguro establecido en esta ley favorece a los empleados y funcionarios públicos mientras se encuentren en posesión de su cargo o en disfrute de licencia o vacaciones.

Las solicitudes de pago del seguro deberán ser dirigidas por los beneficiarios al Administrador General del Instituto de Auxilios y Viviendas por la vía del Tesorero Nacional, quien certificará si el peticionario era funcionario o empleado público; el monto del sueldo que devengaba y si en el momento de ocurrir la muerte, la cesantía o la invalidez, se encontraba dentro de los términos de la presente ley.

Cuando un funcionario o empleado público sea trasladado a otra posición que disfrute de un sueldo mayor de RD\$400.00 mensuales, tendrá el derecho o de continuar con su seguro facultativo en la forma prevista, o de obtener la devolución de un 50% de las primas pagadas hasta esa fecha.

La Ley No. 5061 del 20 de diciembre de 1958, modificó el Artículo 18 de la Ley No. 5035, para hacer extensiva e incluir en su aplicación a los funcionarios y empleados de las instituciones autónomas del Estado, con exclusión de las que tengan establecidos planes de retiro, pensiones y pago en caso de muerte y de los Ayuntamientos.

La experiencia recogida en los años de funcionamiento de los seguros a cargo del Instituto de Auxilios y Viviendas, generan un movimiento hacia una aplicación con un concepto social más amplio, tanto en la extensión como en la calidad de sus beneficios.

OTROS AUXILIOS

El Instituto de Auxilios y Viviendas concederá préstamos pre-natales hasta el equivalente a un mes de sueldo, para ser pagados en 6 a 12 meses con un interés de 1% mensual.

También préstamos para disfrute de vacaciones dentro del país, equivalente al 50% del último sueldo devengado, con un interés de 1% mensual, pagadero en 6 meses.

Y por privación de libertad, cuando no haya tenido por causa perjuicios contra el Estado u organismo donde prestaba servicio el asegurado. La prestación sería de un pago mensual equivalente al 50% del último sueldo devengado, haciéndose extensivo hasta un mes después que cese la privación de libertad, pero con un límite equivalente a seis meses de sueldo.

En caso de fallecimiento del recluso, le será pagado a sus beneficiarios la totalidad del balance pendiente.



LEYES

**Ley No. 5574, que crea el Instituto de Auxilios y Viviendas
(G. O. No. 8587, 20 de julio de 1961)**

EL CONGRESO NACIONAL

En Nombre de la República

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

NUMERO 5574.

Art. 1.—(Modificado por la Ley No. 217, 20 de abril de 1964). Se crea una entidad autónoma denominada Instituto de Auxilios y Viviendas, que tendrá por fines realizar obras y servicios de mejoramiento social, con carácter no especulativo.

Art. 2.— El Instituto queda investido de personalidad jurídica, con facultad para demandar y ser demandado en su propio nombre y derecho. Tendrá su domicilio en Santo Domingo, Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana, pero podrá establecer sucursales en cualquier sitio del país en que se considere conveniente crear dichos establecimientos.

Art. 3.— El patrimonio que tendrá el Instituto al momento de su creación será propio y consiste en el valor nominal de las quinientas (500) acciones de cien pesos oro (RD\$100.00) cada una que constituían, en su totalidad, el capital social autorizado de la "Compañía de Seguros, Au-

xilios y Viviendas, C. por A.”; a fin de que, con el patrimonio real que las mencionadas acciones representen, el Estado establezca este Instituto.

Párrafo.— Independientemente del conjunto de los bienes que se indican en este artículo, el Instituto podrá recibir bienes y recursos por parte del Estado; así como de cualquier particular, previa autorización del Poder Ejecutivo.

Art. 4.— El Instituto tendrá por objeto:

a) Prestar toda clase de auxilios a las personas y familias de modestos recursos económicos, conforme a los sistemas modernos de cooperación social;

b) Facilitar el financiamiento para la construcción de viviendas higiénicas y económicas en todo el territorio nacional, así como la construcción de las mismas con el propósito de que éstas puedan ser adquiridas por personas de modestos recursos económicos;

c) Realizar cualquier otra actividad que sea compatible con los propósitos de mejoramiento social y fines de alto interés que se persiguen con la creación del Instituto.

Art. 5.— El Instituto podrá hacer las operaciones siguientes:

a) Conceder préstamos a personas físicas o morales con o sin hipotecas;

b) Construir, o hacer construir, por medio de contratos, viviendas higiénicas y económicas y vender las mismas a plazos cómodos;

c) Tomar dinero a préstamo en los bancos autorizados a operar en el territorio nacional;

d) Cobrar comisiones y descuentos módicos por determinados servicios que el Instituto preste a su clientela;

e) Garantizar a instituciones bancarias, compañías de inversiones, de seguros, etc.; operaciones de préstamos destinados a la construcción de viviendas o de casas de habitaciones;

f) Participar como accionista en sociedades cooperativas que tengan por finalidad la construcción de viviendas, en cualquier parte del territorio nacional;

g) Adquirir mediante las operaciones legales correspondientes los derechos que en relación con cualquier inmueble sujeto a venta condicional, pudiere tener el vendedor o propietario del mismo; y

h) Realizar cualquier operación compatible con su naturaleza y objeto y todas las operaciones complementarias o accesorias necesarias para el mejor desempeño de sus fines.

Art. 8.— Todos los derechos y obligaciones surgidos con motivo de la actividad de la Compañía de Seguros, Auxilios y Viviendas, C. por A., estarán en lo sucesivo a cargo del Instituto el cual adoptará todas las medidas que fueren pertinentes para continuar, mantener y adaptar estos servicios a la finalidad de carácter no especulativo previsto en las disposiciones del Art. 1.

Art. 9.— El Instituto llevará su contabilidad propia, la cual será verificada por la Contraloría y Auditoría General de la República, y en sus operaciones estará exento del pago de todos los impuestos, tasas y contribuciones que recaigan sobre las mismas.

Art. 10.— El Poder Ejecutivo dictará los reglamentos de carácter general que se considere conveniente sobre el particular.

(PROMULGADA el 13 de julio de 1961)

Ley No. 5035 que instituye el Seguro de vida, cesantía e invalidez para los funcionarios y empleados públicos con sueldo mensual de hasta RD\$400.00.

(G. O. No. 8308, 29 de noviembre de 1958)

EL CONGRESO NACIONAL

En Nombre de la República

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

NUMERO 5035.

Art. 1.— Se instituye como obligatorio el seguro de vida, cesantía e invalidez para todos los funcionarios y empleados públicos que disfruten de sueldos mensuales de hasta RD\$400.00.

Art. 2.— El Seguro de vida, cesantía e invalidez establecido en el artículo anterior, estará a cargo del Instituto de Auxilios y Viviendas, salvo lo que pueda preverse en esta Ley.

Art. 3.— Los funcionarios y empleados públicos asegurados pagarán, como única cuota o prima mensual, el dos por ciento (2%) de su sueldo, que le será deducido por la Tesorería Nacional.

Art. 4.— Corresponderá al asegurado o familiares por el seguro:

- a) De Vida, un valor igual al de un año del último sueldo del funcionario o empleado asegurado;
- b) De Cesantía, una cantidad igual al 50% del total de las primas pagadas por el funcionario o empleado al momento en que ocurra la cesantía; y

- c) Por invalidez, una cantidad igual a un año del último sueldo percibido, distribuido en forma que se le atribuya cada mes un treinta por ciento (30%) del último sueldo devengado.

Art. 5.— Los funcionarios y empleados que devenguen sueldos mayores de RD\$400.00 mensuales pueden asegurarse facultativamente; pero para el seguro de vida y de invalidez hasta un límite de RD\$4,800.00, debiendo pagar como prima el 2% mensual sobre RD\$400.00.

Art. 6.— Los funcionarios y empleados públicos tendrán derecho al cobro del seguro de vida e invalidez en cualquier momento; pero solamente tendrán derecho al cobro del seguro de cesantía cuando esta se produzca seis meses después de estar desempeñando el empleo o función pública y seis meses después de la promulgación de esta ley, siempre que la cesantía no tenga su causa en un motivo deshonroso.

Art. 7.— Las primas deducidas por la Tesorería Nacional serán depositadas en una cuenta especial denominada "Cuenta Seguro de Empleados Públicos".

Art. 8.— En caso de muerte, cesantía o invalidez de un funcionario o empleado público asegurado, el Administrador del Instituto de Auxilios y Viviendas dispondrá lo necesario para pagar inmediatamente al beneficiario: o un valor igual al de un año de sueldo del funcionario o empleado; o el 50% del monto total de las primas pagadas a esa fecha por el asegurado, o el monto total del sueldo de un año en la forma prevista en esta ley, según que se trate de muerte, cesantía o invalidez. Estos pagos se harán sin deducción de ninguna especie.

Art. 9.— El pago de la prima mensual asegurará al funcionario o empleado por un período de 30 días renovables automáticamente por igual lapso.

Art. 10.— Cuando un funcionario o empleado público sea trasladado de una función a otra con mayor o menor sueldo, al producirse la cesantía se sumarán las primas pagadas en todos los empleos de que ha disfrutado ininterrum-

pidamente y al producirse la muerte o la invalidez, las prestaciones se computarán de acuerdo con el sueldo que devengue en ese momento.

Art. 11.— Si un funcionario o empleado público ha recibido el monto del seguro por causa de cesantía, no tendrá derecho a ninguna otra indemnización por muerte ni invalidez. Inversamente, si un empleado o funcionario público ha recibido el monto del seguro por invalidez no tendrá derecho a indemnización ni por muerte ni cesantía.

Art. 12.— Todo funcionario o empleado público asegurado estará en la obligación de llenar un formulario con su firma, en el cual figurará el nombre y dirección del o de los beneficiarios del seguro.

Art. 13.— En caso de que en el curso de un mes un funcionario o empleado asegurado renuncie o sea sustituido en su cargo, el pago de la prima mensual se dividirá proporcionalmente entre el sueldo del sustituto y el del sustituido.

Art. 14.— El seguro establecido en esta ley favorece a los empleados y funcionarios públicos mientras se encuentren en posesión de su cargo o en disfrute de licencia o vacaciones.

Art. 15.— El seguro instituido en esta ley es inembargable.

Art. 16.— Las solicitudes de pago del seguro deberán ser dirigidas por los beneficiarios al Administrador General del Instituto de Auxilios y Viviendas por la vía del Tesorero Nacional, quien certificará si el peticionario era funcionario o empleado público; el monto del sueldo que devengaba y si en el momento de ocurrir la muerte, la cesantía o la invalidez, se encontraba dentro de los términos de la presente ley.

Art. 17.— Cuando un funcionario o empleado público sea trasladado a otra posición que disfrute de un sueldo mayor de RD\$400.00 mensuales, tendrá el derecho de continuar con su seguro facultativo en la forma prevista en el artículo 5 de esta ley, o de obtener la devolución de un 50% de las primas pagadas hasta esa fecha.

Art. 18 (Modificado por la Ley No. 5061, del 20 de di-

ciembre de 1958).— La presente ley se extiende e incluye en su aplicación a los funcionarios y empleados de las instituciones autónomas del Estado, con exclusión de las que tengan establecidos planes de retiro, pensiones y pago en caso de muerte; de los Ayuntamientos. En los casos previstos en este artículo, los funcionarios pagadores y los Tesoreros Municipales correspondientes, tendrán las atribuciones que al Tesorero Nacional confieren las disposiciones de esta ley.

Art. 19.— En caso de controversia la decisión administrativa final queda atribuída al Administrador General del Instituto de Auxilios y Viviendas, sin perjuicio del recurso contencioso administrativo, conforme a la ley de la materia.

Art. 20.— El Poder Ejecutivo dictará los reglamentos necesarios para la mejor aplicación de la presente ley.

Art. 21.— Con la previa autorización del Poder Ejecutivo el Administrador General del Instituto de Auxilios y Viviendas podrá destinar los ingresos provenientes de este seguro en la construcción o compra de casas destinadas a la ejecución de un plan de viviendas en favor de los empleados públicos, quienes podrán adquirirlas a largos plazos con pagos proporcionales a sus sueldos o entradas.

Art. 22.— Para los fines indicados en el artículo anterior, se establecería un sistema de sorteos entre los empleados públicos preferiblemente con más de cinco (5) años de labor ininterrumpida y a quienes se les asignarían las casas en la localidad donde ejerzan sus funciones.

Art. 23.— Con la previa autorización del Poder Ejecutivo el Administrador General del Instituto de Auxilios y Viviendas podrá, con cargo a los ingresos provenientes de este seguro, otorgar préstamos para ayuda prenatal, los cuales serían solicitados por el interesado por mediación del jefe de la oficina corespondiente anexando copia del otorgamiento de la licencia para el descanso forzoso que establece la Ley No. 4099, de fecha 15 de abril de 1955.

Art. 24.— La presente ley deroga y sustituye la Ley No. 4776 de fecha 4 de octubre de 1957.

(PROMULGADA el 21 de noviembre de 1958)

Ley No. 5596, que extiende hasta 20 años el plazo acordado en los contratos de ventas condicionales de casas en los Barrios de Mejoramiento Social del Estado.

(G. O. N° 8595, 19 de agosto, 1961)

EL CONGRESO NACIONAL

En Nombre de la República

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

NUMERO 5596.

Art. 1.—Se extiende hasta 20 años el plazo de 15 años o más, acordado en los contratos de ventas condicionales de las casas que integran los Barrios de Mejoramiento Social, del Estado, para el pago del precio de venta convenido con sujeción a las regulaciones contenidas en los contratos correspondientes.

Art. 2.—Sólo podrán beneficiarse de las estipulaciones contenidas en el artículo anterior, las personas que ocupen actualmente las casas que les fueron asignadas dentro de dichos barrios, o aquellas que en un término de 6 meses a partir de la publicación de la presente ley, salvo el caso de fuerza mayor debidamente comprobado, ocupen personalmente dichas casas.

Art. 3.—Las construcciones destinadas a Barrios de Mejoramiento Social y a Barrios Obreros, las viviendas que se levanten en los solares baldíos de las poblaciones y en las Granjas Agrícolas o de Labranza, destinadas a la habitación de los trabajadores, que sean propiedad del Estado, así como la administración de los ya construídos estarán,



en lo adelante, a cargo del Instituto de Auxilios y Viviendas, el cual podrá, con sujeción a sus Reglamentos y de acuerdo con sus planes de Asistencia Social, dictar todas las regulaciones necesarias para la asignación, adquisición o traspaso y demás operaciones relacionadas con las mismas antes de su adquisición definitiva en propiedad por el beneficiario.

Art. 4.—Asimismo quedan transferidas al Instituto de Auxilios y Viviendas, los derechos del Estado derivados de los contratos relativos a las ventas condicionales de las casas construídas en dichos Barrios, los cuales quedan prorrogados en cuanto a su vencimiento de acuerdo a lo indicado en el artículo 1o. de la presente ley.

Art. 5.—La presente ley modifica, en cuanto sea necesario, las disposiciones de la Ley No. 3105, del 9 de octubre de 1951, sobre Barrios de Mejoramiento Social.

(Promulgada el 11 de agosto de 1961).

***La previsión social no es un beneficio estatal
para determinados sectores, sino un derecho que
corresponde a todos.***

**PLAN DE RETIRO, PENSIONES, SUBSIDIOS Y PAGO
EN CASO DE MUERTE PARA LOS FUNCIONARIOS Y
EMPLEADOS DEL INSTITUTO DE AUXILIOS Y
VIVIENDAS.**

Art. 1ro.— Se instituye un Plan de Retiro, Pensiones, Subsidios y Pago en caso de Muerte, a favor de los funcionarios y empleados del Instituto de Auxilios y Viviendas, conforme a las disposiciones que se determinan a continuación:

Art. 2do.— El Plan contará con un fondo para el pago de todas sus prestaciones, el cual se nutrirá:

a) Con la suma que aportan todos y cada uno de los funcionarios y empleados del Instituto de Auxilios y Viviendas, como consecuencia de la bonificación anual por concepto de derechos de traspasos de viviendas al 31 de diciembre de cada año, a partir del año 1963;

c) Con un aporte mensual del Instituto de Auxilios y Viviendas de un 2% de los sueldos de todos los funcionarios y empleados;

d) Con un 2% mensual del sueldo devengado por cada uno de los funcionarios y empleados del Instituto de Auxilios y Viviendas;

e) Con los intereses de las inversiones realizadas por los fondos del Plan, y

f) Con el importe de las multas impuestas a los empleados.

Art. 3ro.— El Plan de Pensiones, Retiro, Subsidios y Pago en caso de Muerte que se instituye, es obligatorio para todos los funcionarios y empleados del Instituto de Auxilios y Viviendas.

Art. 4to.— Los fondos del Plan estarán bajo control y administración de una JUNTA DE ADMINISTRADORES, compuesta por el Presidente del Consejo Directivo, quien

la presidirá y dos funcionarios o empleados del Instituto de Auxilios y Viviendas, los cuales serán elegidos en una terna de tres, que someterá el personal por votación. La Junta será el organismo administrativo interno, y tendrá facultades para efectuar depósitos, y recomendar al Consejo Directivo las siguientes operaciones:

a) Hacer inversiones hasta el 33 y $\frac{1}{3}\%$ de los haberes del Plan;

b) Otorgar a los funcionarios y empleados préstamos de menor cuantía, sin garantía real, a un plazo no mayor de un año, y al tipo de interés del 1% mensual, por sumas que no excedan al equivalente de los aportes acumulados por el empleado en el Plan, más un mes de su sueldo. En ningún caso un préstamo podrá exceder la suma de RD\$-500.000;

c) Comprar y vender valores sólidos productivos de intereses, dando preferencia a valores emitidos o garantizados por el Estado Dominicano o cualquier Institución autónoma de reconocida solvencia;

d) Otorgar préstamos con garantía hipotecaria en primer rango, a los funcionarios y empleados del Instituto, para mejorar su propia vivienda, para lo cual deberá anexarse los planos y presupuestos debidamente aprobados por el Departamento de Ingeniería del Instituto;

PARRAFO: Cuando se trate de mejorar una vivienda adquirida por el funcionario o empleado en el Plan de Viviendas del Instituto, la operación del préstamo deberá estar garantizada por la Administración del IAV;

e) Los préstamos indicados en el apartado d) y su párrafo, no deberán exceder la suma de RD\$2,000.00, ni el 60% del valor del inmueble en garantía; los pagos se harán en plazos que no excederán los 10 años, a un interés de un 3% anual y con cuotas mensuales que amorticen capital e intereses, y

f) Los préstamos indicados en la letra d) se concederán dando preferencia a los funcionarios y empleados que más años de servicios tuvieren en la Institución.

Art. 5to.— En ningún caso el Contralor del Instituto de Auxilios y Viviendas podrá formar parte de la JUNTA.

Art. 6to.— La JUNTA deberá someter a la consideración del Consejo Directivo del Instituto de Auxilios y Viviendas, dentro de los quince días siguientes a la terminación de cada mes, un informe de la situación económica del Plan al día último del mes recién transcurrido; dicho informe debe tener constancia de que ha sido revisado por el Contralor del Instituto, quien hará sus observaciones y queda autorizado para tales fines.

Art. 7mo.— La JUNTA deberá hacer sus recomendaciones al Consejo Directivo para que dicho Consejo ejecute sus decisiones y ordene al Administrador General del Instituto y al Contralor, en su calidad de fiscalizador del Plan, a firmar cheques, suscribir contratos de préstamos hipotecarios, autorizar radiaciones hipotecarias, extender recibos, órdenes de compra o venta de documentos necesarios para el normal funcionamiento del Plan, así como cobrar amigable o judicialmente los préstamos y ejecutar los gravámenes otorgados para seguridad de los mismos.

Art. 8vo.— La JUNTA deberá dar apertura y mantener al día los libros de contabilidad que procedan de sus operaciones.

RETIRO Y PAGO DE PENSIONES

Art. 9no.— El retiro y pago de pensiones a los funcionarios y empleados del Instituto de Auxilios y Viviendas, se sujetará a las siguientes disposiciones:

a) Cualquier funcionario o empleado, al cumplir la edad de 60 años, si es del sexo masculino, o 55 años, si es del sexo femenino, podrá solicitar su retiro al Consejo Directivo y recibir una pensión vitalicia. Sin embargo, a petición expresa del Consejo Directivo, podrá el interesado continuar prestando sus servicios por un tiempo adicional que no exceda de lo reglamentado por la letra b) de este Artículo;

b) Todo funcionario o empleado del Instituto de Auxilios y Viviendas, al cumplir la edad de 65 años, si es del sexo masculino o 60 años, si es del sexo femenino, quedará automáticamente y de pleno derecho, retirado del servicio y recibirá una pensión o subsidio, de acuerdo a los años de servicios prestados;

c) La pensión concedida a un funcionario o empleado que se retire a los 60 años de edad, si es del sexo masculino, o a los 55 años, si es del sexo femenino, o antes de haber cumplido cualesquiera de esas edades, si el retiro es debido a incapacidad total y permanente para toda clase de trabajo útil a la Institución, será fijado de la manera siguiente:

1ro. 60% del promedio de su sueldo anual, durante los tres años inmediatos a la fecha del retiro, para los primeros 10 años de servicios, y

2do. Un 4% adicional por cada año de servicios posteriores a los primeros diez años. Este porcentaje adicional se computará hasta los 20 años de servicios, que será el máximo del tiempo computado para el otorgamiento de una pensión.

En este cálculo deberán computarse los servicios prestados al Instituto cuando sus operaciones estaban a cargo de la Caja Dominicana de Seguros Sociales, de la Secretaría de Estado de Salud y Previsión Social y a la extinta Compañía de Seguros, Auxilios y Viviendas, C. por A., (SAVICA).

d) Los funcionarios y empleados que llegaren a la edad de la jubilación sin tener el mínimo de años requeridos para poder ser pensionados, tendrán derecho a un subsidio equivalente al 30% del sueldo promedio anual de los tres años inmediatos a la fecha del retiro, multiplicado por el número de años de servicios prestados. En este cálculo no se tomará en cuenta las fracciones de meses que puedan existir a la fecha del retiro;

e) Cualquier funcionario o empleado que se incapacite de manera completa y permanente, para toda clase de trabajo útil en la Institución, con un tiempo menor de diez

años de servicios, recibirá en adición a la devolución total de sus aportes, un subsidio equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicios prestados;

f) Los pagos de las pensiones previstas en este Plan, serán efectuados en la misma fecha en que se paga el sueldo al personal activo del Instituto, y en la misma moneda de curso legal del país (peso dominicano), y

g) Como consecuencia del aporte inicial realizado por el Instituto en provecho del Plan, conforme se determina en el párrafo b) de lartículo 2, quedan a cargo del Plan, a partir del 1º de enero del 1964, las pensiones en vigencia, en provecho de los empleados y funcionarios del Instituto.

MUERTE DE LOS PENSIONADOS

Art. 10mo.— En caso de que un funcionario o empleado falleciere en el disfrute de una pensión, la JUNTA deberá recomendar al Consejo Directivo, el pago de la pensión mensual, por un período de seis meses, a las personas siguientes:

a) A los beneficiarios designados por el funcionario o empleado en el formulario que para tal fin instituye el Plan, y

b) En caso de que el funcionario o empleado pensionado falleciere sin haber designado beneficiarios, el beneficio que se instituye en el presente artículo se extenderá en provecho de las personas que por determinación de la JUNTA se compruebe que dependían económicamente del fallecido.

PAGO EN CASO DE MUERTE DE UN FUNCIONARIO O EMPLEADO ACTIVO

Art. 11vo.— Todo funcionario o empleado activo del Instituto, estará en la obligación de llenar un formulario que instituye el Plan, para determinar la o las personas beneficiarias, a fin de que las mismas obtengan los beneficios previstos por este Plan en provecho de las personas o em-

pleados fallecidos en servicio activo. Dichos beneficios, en estos casos, no excederán de la cantidad que resulte de la regla siguiente:

Si la muerte ocurre durante el	Se pagará una suma igual a los sueldos de:
1er. año de servicio. . . .	2 meses de sueldo
2do. " " "	4 " " "
3er. " " "	6 " " "
4to. " " "	8 " " "
5to. " " "	10 " " "
6to. " " "	12 " " "
7mo. " " "	14 " " "
8vo. " " "	16 " " "
9no. " " "	18 " " "
10mo. " " "	20 " " "
11mo. " " "	22 " " "
12mo. " " "	24 " " "

PARRAFO 1ro.— La suma a pagar en estos casos computada a base del sueldo mensual de que disfrutaba el fallecido, sin que en ningún caso exceda del sueldo de RD\$-400.00.

PARRAFO 2do.— La suma pagadera a baes de la tabla que antecede, será abonada a juicio del Consejo Directivo, ya sea en un solo monto o en los plazos a que dicho Consejo considere conveniente; pero en caso de que en el momento de su muerte el funcionario o empleado fuere deudor al Plan, por concepto de préstamo de cualquier naturaleza, hipotecaria o sin garantía real, serán deducidos con prioridad.

SUBSIDIOS

Art. 12vo.— Se instituye el beneficio de un subsidio de RD\$100.00, con cargo al fondo del Plan, en provecho de los funcionarios y empleados en esrvicio activo en los casos siguientes:

- a) Por la muerte de uno de los cónyuges;
- b) Por la muerte de un hijo menor de 18 años de edad, o de más años si económicamente dependiere del funcionario o empleado, y
- c) Por la muerte del padre o la madre, si económicamente dependiere del funcionario o empleado.

DEVOLUCION DE APORTES

Art. 13vo.— Cuando un funcionario o empleado se retire del servicio del Instituto, ya sea voluntariamente o por destitución, antes de haber adquirido los derechos al beneficio de la pensión se le reembolsará la totalidad de los aportes por él hechos al presente Plan, sin intereses. Sin embargo, dichas sumas quedan afectadas en primer término para cubrir hasta donde fuere posible cualquier obligación del funcionario o empleado a favor del Plan en el momento de retirarse.

FONDO DE EVENTUALIDAD

Art. 14.— Todo funcionario o empleado que solicitare un préstamo de menor cuantía, sin garantía real, está en la obligación de pagar una prima inicial equivalente al 1% del total del préstamo otorgado, con cuyo monto se instituye un fondo de eventualidad, con contabilidad separada, para cubrir las pérdidas soportadas por el fondo después de congelar los aportes hechos por los funcionarios y empleados de conformidad con la parte final del artículo 13.

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 15.— En ningún caso el total de los aportes de cualquier participante en el Plan, podrá exceder del límite fijado por este reglamento, en consecuencia, se procederá a la devolución del exceso que resulte.

Art. 16.— Si la conducta de cualquier pensionado llegare a ser perjudicial a los intereses del Instituto, el Consejo Directivo puede suspender, reducir o revocar la pensión establecida a su favor.

Art. 17.— Los depósitos hechos por los empleados al Plan serán considerados como parte de un fondo general bajo la administración de la JUNTA DE ADMINISTRACION nombrada para este fin, y como tal, no estarán sujetos a pignoración y otras disposiciones por parte de los empleados, y en consecuencia, no estarán sujetos a embargo u otra acción legal que prive a los funcionarios y empleados de su interés en dicho Plan.

Art. 18.— Este Plan no genera en modo alguno lazos contractuales entre el Instituto de Auxilios y Viviendas y sus Funcionarios y Empleados, y en consecuencia, el Instituto se reserva el derecho de modificar o a poner fin a dicho Plan, previa justificación de los motivos.

Art. 19.— El presente Plan de Retiro, Subsidios y Pago en caso de Muerte para los funcionarios y empleados del Instituto de Auxilios y Viviendas, entrará en vigor el día 1ro. de Enero del año 1964.

(Aprobado por Resolución N° 15, del Consejo Directivo del Instituto de Auxilios y Viviendas, del 14 de abril de 1964).

“Buscar el remedio de los males que afligen al cuerpo social fuera de la familia y de la propiedad, es matar al enfermo para curarle”.

José de la Luz y Caballero.

CONCEPTOS FINALES

Al balancear las realizaciones logradas por el Instituto de Auxilios y Viviendas en favor de los empleados públicos, necesariamente ha de llegarse a conclusiones alentadoras, no solamente por la calidad de las obras a las que se les ha dado cima, sino también por las saludables derivaciones que ellas han tenido dentro de los brillantes ciclos de superación de la vida del Estado.

Así, esos servicios, al propio tiempo que han dado solución adecuada a muchos problemas de tipo económico, han fomentado en el pueblo dominicano una nueva conciencia de servicio, un sentido generoso y elevado de la cooperación social y lo que es mejor, han servido para promover la acción solidaria del país hacia una cooperación efectiva con la obra del Estado.

Sobre la base de estas realizaciones fundamentales, tales servicios contemplan una etapa prometedora de logros de valor incalculable y engrandecen cada día más la obra social emprendida, dándole culminaciones de perfiles propios y creando al propio tiempo un clima propicio al ejercicio de la solidaridad, a la prestación de servicios, a la comunidad de propósitos progresistas y, sobre todo, a la práctica de los principios de altruismo.

Servicios de protección a los empleados públicos así realizados y así llevados a la práctica, constituyen una expresión genuina de democracia y sirven a la vez para identificar los fines de justicia social que comunican grandeza y gloria al pueblo dominicano.

Es una labor social encaminada a la solución de los problemas que afectan fundamentalmente a una clase importante del país como son los empleados públicos, la que tiene como característica sobresaliente la de ajustarse a la naturaleza económica del medio, a través de la serie de realizaciones que van estructurando una obra que, conforme se realiza sirve por otra parte, para fortalecer el sentido de la conciencia social, aunando todos los factores y dándole categoría y utilidad a todo cuanto impulsa el bienestar colectivo.

