

BOLETIN

DEL



Biblioteca

CONSEJO NACIONAL DE HIGIENE

Año II

Montevideo, Mayo de 1907

Núm. 7

Informe del doctor Carlos Nery

(Conclusión)

POR QUÉ SISTEMA Y EN QUÉ LÍMITES LAS FORMAS DEL SEGURO Y DE LA PREVISIÓN PUEDEN Y DEBEN REEMPLAZAR Y COMPLETAR LAS FUNCIONES DE LA BENEFICENCIA Y DE LA ASISTENCIA PÚBLICA CON EL CONCURSO DE LAS INSTITUCIONES QUE DESEMPEÑAN ACTUALMENTE AQUELLAS FUNCIONES.

El presidente del Congreso Central de Asistencia Pública en Inglaterra, Mr. Geoffrey Drage, relator general de esta importante y difícil cuestión, se pregunta cuál es la línea de demarcación entre la esfera de la Asistencia Pública y de la beneficencia privada. En Inglaterra es el Estado quien toma la responsabilidad de la Asistencia Pública y deja todo cuanto queda fuera de esta esfera á la caridad privada. La asistencia á los pobres es considerada una obligación á la que atienden las autoridades locales por medio de fondos que recaudan de impuestos especiales. La clase que tiene derecho á la Asistencia Pública es sólo aquella completamente desprovista de todo recurso actual, sin tener en cuenta las necesidades anteriores ó futuras. Los pobres de cualquier otra categoría están fuera de la esfera de la Ley de pobres (poor law).

La Asistencia, según la aplica la Ley de pobres, debe distribuirse de un modo igual entre aquellos que la merecen y los que no la merecen, y su objeto es sólo satisfacer á las necesidades inmediatas y urgentes, pero en modo alguno busca remedio al mal que las ha causado. El tratamiento de los niños indigentes se decide por otras consideraciones.

La prevención de la indigencia y el socorro de los pobres meritorios son del dominio de la caridad privada. Existe, pues, un límite bien determinado entre la esfera de la Asistencia Pública y la que

corresponde á la caridad privada. Es decir, que se acuerda la Asistencia Pública por razón de indigencia completa y en el interés de la sociedad; la caridad privada se distribuye por consideraciones particulares del individuo. La caridad privada no solamente tiene su esfera de acción propia en Inglaterra, sino que tiene su organización especial, gracias á la cual los necesitados saben dónde acudir en busca de auxilio, y las personas caritativas pueden utilizar una vía segura para su beneficencia. Tengo á la vista varios folletos que debo á la atención del eminente secretario de la «Charity Organization Society», Mr. Loch, en los cuales el objeto y sistemas de la sociedad están claramente definidos. Dirigir de un modo eficaz y hacia un fin bien determinado el esfuerzo considerable de la beneficencia en Inglaterra y particularmente de Londres, tal es el objeto general de la sociedad.

La «Sociedad de la Organización de la Caridad» busca la cooperación de las instituciones de caridad existentes, recoge todas las informaciones sobre los nuevos proyectos de caridad y facilita á las personas caritativas todos los pedidos que la Sociedad recibe y las condiciones meritorias de cada una de ellas. La Sociedad aspira además á la cooperación sistemática con los administradores de la Ley de Pobres, de modo que, establecida la cooperación, puede decirse que todos los pobres meritorios ó no meritorios obtienen un socorro suficiente.

Fuera de los dos sistemas de asistencia pública y asistencia privada existe en Inglaterra, según Mr. Geoffrey Drage, un vasto sistema de iniciativa personal de previsión y de ahorro, realizado por medio de esfuerzos colectivos. Tales son los «trades-unions», formados por los obreros, con el objeto de la protección mutua y para reglamentar sus relaciones con los patrones. Estos sindicatos ó sociedades resuelven el problema del seguro contra los accidentes del trabajo, enfermedad, vejez y desocupación forzosa (*chômage*). Luego existen las Sociedades Cooperativas, como en otros países, por las cuales los obreros eliminando á los patrones buscan obtener además del salario una parte de los beneficios. Las Sociedades de Previsión llamadas también Fraternales (*friendly*) son organizaciones de seguro por las cuales los obreros buscan asegurarse un auxilio para el caso de enfermedad, de accidente, de vejez ó desocupación forzosa, ó hacer provisión para sus familias en caso de muerte. Las sociedades de edificación (*building societies*) y la organización de las cajas de ahorro ofrecen á los obreros facilidades para acumular ó hacer fructificar sus economías. Finalmente, existe también un cierto número de sociedades de beneficencia formadas por los patrones en beneficio de sus empleados.

El monto de economías de las clases laboriosas en Inglaterra ha sido calculado, según Mr. Drage, en 350:000,000 de libras esterlinas, de las cuales la mayor parte es administrada por los mismos obre-

ros. Las sociedades de previsión, es decir, los sindicatos de las sociedades de cooperación, poseen y administran por sí mismas más de 100,000,000 de libras esterlinas. Los obreros ingleses se encuentran, por consiguiente, en cuanto á la administración de estas sumas considerables, en la posición de capitalistas, y aprenden tanto los derechos como los deberes de los capitalistas. Estas instituciones son, al propio tiempo, el medio de instruir las á clases laboriosas en la administración de los asuntos públicos y del gobierno representativo, de cuyas clases saldrán los miembros de las municipalidades y los administradores de la Ley de Pobres.

Hay que notar, además, que para algunas profesiones ya se ha adoptado en Inglaterra el principio del riesgo profesional, es decir, que la industria debe soportar la responsabilidad de los accidentes que provienen de la ocupación, y asimismo se trata de adoptar el mismo principio para las enfermedades que provienen de un oficio ú ocupación determinada.

Mr. Drage afirma que sería un error grave adoptar para todos los países un sistema cualquiera de seguro obligatorio sobre el modelo alemán, máxime cuando este sistema no ha alcanzado hasta hoy el éxito que se esperaba, pues es sabido que dos millones de obreros han quedado fuera de sus operaciones en Alemania, y que, según el doctor Reund, este sistema no ha impedido que los obreros continúen solicitando el auxilio de la Asistencia Pública.

El monto del seguro en caso de enfermedad parece que no es suficiente, particularmente cuando el enfermo es casado y con familia, y la organización no ejerce, llegado el caso, una acción rápida y segura, único modo de ser eficaz. En suma, según Mr. Drage, el seguro obligatorio no afectaría en nada el sistema de la Asistencia Pública, y menos aún conseguiría abolirla.

En resumen, el competente relator general es de opinión que el sistema inglés de Asistencia Pública con una administración sin sueldo como principio, asocia todas las clases de la sociedad en el deber público de socorrer á los indigentes, y presenta las siguientes proposiciones:

1.—Es necesario deslindar claramente la esfera de acción de la Asistencia Pública y la de la Caridad privada.

2.—Es necesario organizar la Caridad privada y efectuar una cooperación sistemática entre los administradores de los bienes de los pobres (de la Ley de Pobres ingleses) y los administradores de la caridad privada.

3.—Es deseable que los administradores de los bienes de pobres sean personas sin retribución pecuniaria y escogidas entre todas las clases de la sociedad.

4.—Es deseable que se obtenga la cooperación y se mantenga la

independencia de todas las asociaciones, sea de obreros, de patrones empleados, etc., cuyo objeto es el seguro de los obreros contra los accidentes del trabajo.

5.—Debe emprenderse el estudio y—en lo que fuese posible—la codificación de todas las leyes en vigencia, para establecer hasta qué punto las dificultades por resolverse pueden remediarse gracias á una mejor aplicación de las leyes actuales.

Es claro que estas proposiciones se aplican especialmente á Inglaterra y á otros países de organización social análoga.

Pero Mr. Drage se muestra decidido defensor del sistema del seguro obligatorio con garantías y subvención del Estado en aquellos países donde el Estado reconoce la asistencia de pobres como un deber primordial y cuenta con un servicio de oficinistas prácticos y bien retribuidos y donde el Estado autoriza ó percibe rentas de loterías públicas que absorben las economías de las clases laboriosas; en fin, en aquellos países donde las clases trabajadoras no sean previsoras contra los accidentes del trabajo, etc. Bien entendido que el sistema de seguro obligatorio, no perjudicará en modo alguno el mejor desenvolvimiento posible del principio del socorro mutuo, cuya mayor oportunidad se presenta para su aplicación en la protección de la madre, de la maternidad. Para los países que se encuentran en estas condiciones, considera Mr. Drage que es deber especial del Estado el ocuparse de los incapacitados para el trabajo.

En lo referente para la protección física y moral de la infancia desvalida, Mr. Drage la coloca en una categoría distinta de la protección á pobres de otra edad.

Las siguientes son las conclusiones generales á que llega el relator M. Drage:

1.º Que no se puede formular proposiciones generales sobre esta cuestión sin tener en cuenta las diferencias entre los estados, su organización social, leyes, etc.

2.º Que depende de las distintas nacionalidades con sus instituciones, legislaciones, administraciones y recursos propios el indicar los límites que existen entre la asistencia pública, la caridad privada y la previsión, pero que estos límites deben definirse claramente.

3.º Que es deber de los administradores de la asistencia pública y la caridad privada el inculcar á los pobres los principios de previsión, de ayuda propia, el socorro mutuo y sobre todo el respeto por sí mismo especialmente en el tratamiento de los niños.

4.º Que el sistema del seguro obligatorio con la subvención del Estado es el corolario necesario de la asistencia pública en todo Estado donde existe el servicio militar obligatorio y especialmente en los Estados que autorizan las loterías públicas en beneficio propio, lo cual

constituye un obstáculo serio á la previsión en el espíritu de los pobres.

Discutidas las conclusiones de Mr. Drage y de Mr. Riviera, Osimo Garibotti, Mariotti y Luzatti, el Congreso finalmente ha adoptado bajo la inspiración de Mr. Casimir Pierrer el siguiente voto que formula:

1.º Que los Poderes públicos y la iniciativa privada combinando sus esfuerzos busquen soluciones tales como el seguro, el mejoramiento de las habitaciones obreras, la formación social de la mujer, la preservación moral y física del niño, que permitan no sólo socorrer la miseria sino también prevenirla.

2.º Que la ley de los diversos países autorice á las instituciones públicas de caridad á emplear una parte de sus rentas bajo la forma de seguro y previsión.

ASISTENCIA Á LOS EXTRANJEROS

El relator general de esta primera cuestión del Congreso, profesor I. C. Bazzati, tomando en cuenta los informes presentados y las discusiones de los precedentes Congresos, expone:

1.º El estado actual de la legislación positiva que rige en los diferentes Estados en cuanto al derecho que el extranjero indigente tiene á socorro ó asistencia.

2.º Los principios admitidos sobre esta cuestión en numerosas convenciones internacionales.

3.º Cuáles son los principios que es dable ver adoptados para asegurar la asistencia á los extranjeros.

Los extranjeros indigentes son admitidos sin dificultad alguna en el territorio de varios Estados. En otros países las autoridades impiden siempre ó en casos determinados la entrada de extranjeros mendigos, bohemios ó desprovistos de recursos. Entre estos últimos se cuentan Francia, Italia, Estados Unidos de Norte América, Alemania, Dinamarca, Gran Bretaña y Rumania.

Según leyes y costumbres que rigen en la mayor parte de los países extranjeros que pesan sobre la Asistencia Pública, pueden ser expulsados del territorio. Los reglamentos que se aplican son distintos en cuanto á las condiciones que se requieren y respecto á la parte que debe abonar los gastos de viaje, etc., pero el derecho á expulsión se reconoce generalmente en casi todos los Estados: Bélgica, Alemania, Grecia, Montenegro, España, Suecia, Noruega, Austria-Hungría,

Dinamarca, Francia, Países-Bajos, Suiza é Italia. La diversidad entre las leyes é instituciones de beneficencia de los distintos países es tan grande, que es imposible comparar y clasificar los Estados bajo el punto de vista de las instituciones bajo las cuales pueden ampararse los extranjeros. De un modo general puede afirmarse que dan tratamiento igual de extranjeros y nacionales en Alemania, Bélgica, Gran Bretaña, Rusia, Suecia, Noruega, Hungría, Japón, y en la América del Sud, Uruguay, Argentina, Brasil, etc. Esta igualdad no existe en Francia, Italia, Dinamarca, Suiza y Luxemburgo, salvo para los súbditos de Estados que han hecho convenios especiales con los países indicados. Entre estos últimos los hay que reconocen la base de la reciprocidad, el derecho de asistencia á los extranjeros alienados y sin recursos, á niños abandonados y personas imposibilitadas de trabajar por causa de edad ó invalidez, etc. Este derecho se reconoce á cada una de estas categorías de indigentes ó bien á todas ellas. Pero casi todos los convenios en vigor imponen solamente la obligación de socorrer temporariamente á los extranjeros que pesan sobre la Asistencia Pública, y establecen el derecho para cada uno de los Estados contratantes de reempatriar estos individuos tan pronto como el reempatrio es posible. Por su parte el Estado de origen del indigente se obliga á recibir el reempatriado.

La fórmula generalmente adoptada es el «tratamiento igual de extranjeros y nacionales», ó también la «asimilación de los extranjeros á los nacionales».

En cuanto á los gastos, dos son los sistemas que rigen; el más comunmente aceptado se formula como el artículo siguiente: «El reembolso de los gastos que resultan de estos socorros y asistencia, así como el reempatrio hasta fronteras y de la inhumación de restos no podrá ser reclamado ante ninguna oficina pública del Estado de origen».

Por el contrario, según el otro sistema cada uno de los Estados contratantes se obliga á reembolsar los gastos de reempatrio, como asimismo todos los gastos originados en los asilos del otro Estado.

Las conclusiones á que llega el relator general profesor Buzzati se condensan en algunos principios que propone para que sean adoptados por el Congreso y que son textualmente los siguientes:

1.º Los Estados deben prohibir la emigración á los menores y alienados, sin el consentimiento de los que ejercen autoridad paterna ó tutelar y á personas incapacitadas de trabajar por causa de edad avanzada ó enfermedad, á menos que su subsistencia no esté asegurada en el país de destino según prueba que deberán presentar.

2.º Los Estados pueden prohibir la entrada del territorio á todo individuo extranjero vagabundo ó mendigo y á los extranjeros meno-

res, alienados ó incapacitados para el trabajo por causa de edad avanzada ó enfermedad.

3.º Si los individuos á que se refiere el artículo 2.º llegan á un puerto extranjero y el Estado de inmigración rehusa recibirlos, éste se obligará á subvenir á su asistencia hasta el día del embarque de regreso. El buque que los haya transportado estará obligado á conducirlos de nuevo, gratuitamente, hasta el primitivo puerto de embarque.

4.º El extranjero apto para el trabajo pero cuyo estado de indigencia se demuestre por medio de una declaración de las autoridades diplomáticas ó consulares del Estado á que pertenece, gozará durante el espacio de un mes de un tratamiento igual al que tiene derecho un indigente nacional en las mismas condiciones. A expiración de ese plazo, el Estado en cuyo territorio se encuentre el extranjero indigente podrá hacerlo reempatriar.

Los Estados estarán obligados á recibir sus nacionales reempatriados.

Si el Estado que ha ordenado el reempatrio del extranjero y el Estado de origen de éste se encuentran separados por territorios de un tercer Estado ó de varios, éstos se obligarán á permitir el paso en su territorio del extranjero reempatriado.

5.º El Estado que ha ordenado el reempatrio del extranjero indigente, soportará los gastos del viaje hasta la frontera del Estado de origen del indigente.

6.º Los Estados se obligan á otorgar al extranjero indigente inhabilitado para el trabajo por causa de edad avanzada ó de enfermedad, la misma asistencia á que tienen derecho los nacionales que se encuentren en las mismas condiciones.

7.º Los Estados se comunicarán la enumeración de los establecimientos particulares de beneficencia en su territorio, abiertos á la asistencia de los extranjeros, incluyendo indicaciones sobre la sede de ellos y sus reglamentos.

El señor Marlo, director de la Asistencia Pública en el Ministerio del Interior en Roma, somete al Congreso las proposiciones siguientes:

1.ª Que convenciones nacionales garantan á las personas que trabajan en una industria, profesión ú oficio en país extranjero, condiciones iguales á las que gozan los propios nativos en lo referente á asistencia temporaria ó continua de las obras de beneficencia. Cada Estado, completando de algún modo la acción de estas obras, debería otorgar un socorro gratuito y continuo á los extranjeros necesita dos, que hayan residido en su territorio durante tres años por lo menos, y un socorro temporario y el reempatrio gratuito á aquellos cuya residencia haya sido de menos tiempo.

2.^a Que la formación y la acción de sociedades de extranjeros en favor de sus connacionales necesitados sean favorecidas por todos los países, sobre todo reconociéndoles personería jurídica, y que á falta de tales sociedades ó con objeto de completar su obra, las comisiones nacionales de asistencia extiendan su protección á los extranjeros. Convenios dispuestos entre análogas comisiones de distintos países permitirán determinar la acción de reciprocidad y liquidar los gastos según un criterio tan uniforme como es posible para los diversos países.

3.^a Que los reglamentos sean establecidos en una conferencia internacional de representantes de los gobiernos y obras pías; los primeros para reglamentar las relaciones entre los Estados, y los segundos las relaciones internacionales de las instituciones de beneficencia.

Mr. Mirmam presenta á su vez y defiende las siguientes conclusiones:

1.^a El Estado que prohíbe la entrada á su territorio de extranjeros por razón de encontrarse, á su juicio, en la imposibilidad de subvenir á sus necesidades por medio del trabajo, asume por esta misma razón el deber social de asimilar los extranjeros que admite en su suelo á los propios nacionales bajo el punto de vista de la asistencia legal.

2.^a Un Estado que no seleccione los extranjeros en la frontera, que les abre sus puertas libremente y no les impone antes de entrar á su territorio ninguna condición especial relativa á su estado físico ó situación pecuniaria, no asume hacia ellos en principio y en lo concerniente á asistencia legal, ninguna otra responsabilidad más que la de socorrerlos en caso de extrema urgencia.

Como cada familia está obligada, si dispone de recursos suficientes, á reembolsar á su propio país los adelantos hechos para la asistencia de sus miembros, asimismo cada país debe reembolsar al país en el cual sus nacionales han recibido asistencia legal.

Sin embargo, la nación de la cual un súbdito está en situación de ser asistido en un país vecino, es libre de preferir á este sistema de reembolso, el reempatrio de dicho súbdito.

Es de desear en el interés de alta humanidad que las distintas naciones instituyan respectivamente legislaciones sociales equivalentes, á fin de establecer tratados internacionales.

Es también de desear que el extranjero después de una residencia en el Estado que lo ha asilado, sea completamente equiparado á los nacionales de ese Estado sin reembolso por parte del país de origen.

Conclusiones.—Después de discutir las proposiciones presentadas y en la imposibilidad de conciliar las opiniones, el Congreso resolvió diferir la cuestión de asistencia á extranjeros á una conferencia internacional que deberá ser convocada por un Estado.

Nota al doctor Carlos Nery

Montevideo, abril 11 de 1907.

Señor doctor don Carlos Nery, Cónsul General del Uruguay en Inglaterra.

Cuando el Poder Ejecutivo de la República fué invitado para hacerse representar en el Congreso de Asistencia Pública y Privada que se reunió en Milán en junio del año próximo pasado, solicitó informes de este Consejo sobre la conveniencia de que el país tuviese su delegado en ese torneo científico.

Excusado sería decir que la corporación abundó en razones para animar al Gobierno á que designara un representante para esa reunión donde iban á debatirse tan importantísimas cuestiones de higiene pública y privada y de las que podrían obtenerse provechosas enseñanzas.

En ese concepto fijó los temas que más podían interesar á esta Corporación y sobre los cuales debía versar el informe que transmitiría el delegado.

Recordando que usted había sido comisionado para concurrir al Congreso de Bruselas por indicación de este Consejo, le pareció que la persona más indicada para asistir como delegado al Congreso de Milán, lo era el señor Cónsul, y en ese sentido se permitió recomendar al Gobierno le confiara tan importante comisión.

El informe presentado por usted al Ministerio de Relaciones Exteriores y que está en poder de este Consejo, confirma la opinión que respecto á sus condiciones de labor é inteligencia tenía la Corporación, la cual se complace en manifestar que ha interpretado usted sus deseos de la manera más amplia, enviando un brillante trabajo que ha causado la más favorable impresión en el seno del Consejo.

Como acto de estricta justicia resolvió su publicación en el BOLETÍN DEL CONSEJO, y por unanimidad de votos se acordó también pasarle la presente nota de felicitación y agradecimiento por el importante concurso que prestó usted en esta ocasión.