

00761
2
219'

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL A TRAVES
DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL
TRABAJO**

T E S I S
Para optar el grado académico de:
MAESTRIA EN DERECHO
que presenta el abogado
LUIS FERNANDO AVILA SALCEDO

MEXICO, D.F.

1990.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	<u>Pág.</u>
DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	ii
INTRODUCCION	iv

CAPITULO I

SEGURIDAD SOCIAL Y SUS ELEMENTOS

1.- Concepto de Seguridad Social.....	1
2.- El Seguro Social como Instrumento de la Seguridad Social.....	8
3.- Previsión Social y Asistencia Social.....	11
4.- La Seguridad Social dentro del Marco Internacional.....	15
5.- Teleología de la Seguridad Social.....	25
6.- Metodología de la Seguridad Social.....	31
7.- La Seguridad Social y su Relación con otras Ciencias....	35

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.- Organización en Egipto, Grecia, Judea, Roma, Cristianismo.....	38
1.1 Egipto.....	38
1.2 Grecia.....	42
1.3 Judea.....	45
1.4 Roma.....	46
1.5 Cristianismo.....	48

2.- Epoca Medieval	51
2.1 Gremios y Guildas.....	51
2.2 Ordenes Mendicantes.....	55
2.3 Seguros Privados.....	56
3.- Nueva Epoca.....	58
3.1 Nuevos Rumbos de la Seguridad Social.....	58
3.2 Plan Beveridge	64
3.3 Intervencionismo de Estado.....	72

CAPITULO III

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

1.- Organización Internacional del Trabajo.....	78
1.1 Antecedentes Legales de la OIT.....	78
1.2 Constitución y naturaleza Jurídica de la OIT.....	88
1.3 Comunidad Internacional y su Organización Jurídica.....	97
1.4 Organismos Especializados.....	102
2.- Estructura de la OIT.....	104
2.1 Conferencia Internacional del Trabajo.....	105
2.2 Consejo de Administración.....	112
2.3 Oficina Internacional del Trabajo.....	116
2.4 Comisiones y Comités.....	118

CAPITULO IV

FORMACION Y APLICACION DE LOS INSTRUMENTOSADOPTADOS POR LA OIT

1.- Acceso al Orden del Día de una Cuestión Laboral considerada Potencialmente como un Instrumento de la OIT.....	123
2.- Procedimientos para Adoptar los Convenios y Recomendaciones de la OIT.....	126
2.1 Convenios y Recomendaciones.....	126
2.2 Carácter Vinculatorio de los Convenios.....	130
2.3 Procedimiento Ordinario.....	132
2.4 Procedimiento Extraordinario.....	135
3.- Circunstancias que la Conferencia debe tener en cuenta para Adoptar un Instrumento.....	137
3.1 Criterios de Ponderación.....	140
3.2 Ratificación de Convenios.....	154
3.3 Entrada en Vigor del Convenio.....	159
3.4 Denuncia.....	160
3.5 Control de la Aplicación de los Convenios.....	163

CAPITULO V

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES NORMAS INTERNACIONALESDE SEGURIDAD SOCIAL

1.- Convenios.....	168
1.1 Convenio Núm. 102 (Normas Mínimas de Seguridad Social).....	169
1.2 Convenio Núm. 118 (Igualdad de Trato de Nacionales y Extranjeros en materia de Seguridad Social).....	173

1.3 Convenio Núm. 128 (Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes).....	175
1.4 Convenio Núm. 130 (Asistencia Médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad).....	179
1.5 Convenio Núm. 157 (Establecimiento de un Sistema Internacional para la Conservación de los Derechos en materia de Seguridad Social).....	180
2.- Recomendaciones.....	183
2.1 Recomendación Núm. 67 (Sobre la Seguridad de los Medios de Vida).....	183
2.2 Recomendación Núm. 68 (Sobre la Seguridad de los Medios de Vida y sobre la asistencia Militar).....	184
2.3 Recomendación Núm. 121 (Prestaciones en caso de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesionales)....	185
2.4 Recomendación Núm. 131 (Sobre Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes).....	186
2.5 Recomendación Núm. 134 (Sobre la Asistencia Médica y las Prestaciones Monetarias de Enfermedad).....	187
CONCLUSIONES.....	189
BIBLIOGRAFIA.....	197

La presente tesis la dedico a mi padre Gilberto Avila M., a mi madre María Elena Salcedo de Avila, a mis hermanos, Germán, -- Nubia Janneth, Gilberto Enrique, Javier Andrés, por su respaldo incondicional, a quienes amo infinitamente.

Al pueblo mexicano.

A mi patria Colombia.

AGRADECIMIENTOS

Las inquietudes académicas nos impulsan constantemente a es-
cudriñar nuevos horizontes y detrás de ellos una fuerza espiri-
tual que nos anima y nos fortalece a pesar de las dificultades.

Con inmenso agradecimiento a mis padres Gilberto Avila M., -
y Marfa Elena Salcedo de Avila, a mis hermanos Germán, Nubia Ja-
nneth, Gilberto Enrique y Javier Andrés, que si bien distantes-
en el espacio, estuvieron más que nunca presentes en cada una
de mis actividades, y de quienes he recibido cariño, bondad y-
el amor por el estudio y el progreso.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma
de México y a su Director José Dávalos Morales, a la División -
de Estudios Superiores y a su Jefe Dr. Raúl Cervantes Ahumada,-
por haberme dado la oportunidad de ser su alumno en los progra-
mas de especialización, maestría y ahora de doctorado, mi grati-
tud de siempre.

A mis maestros de la especialidad de Derecho Social y Maes-
tría, de quienes abrevé el sabor de su sabiduría y el gusto por
la investigación.

Con gratitud al Dr. Hugo Italo Morales, quien tuvo la defe-
rencia de dirigir el presente trabajo de tesis cuyo consejo y-
opiniones fueron fundamentales para su desarrollo.

Al maestro Rafael Tena Suck por sembrar en sus alumnos el -
interés y la afición por la seguridad social.

A mis compañeros de la Generación 88-90 del posgrado de Derecho, con especial agradecimiento a esos grandes amigos, Miguel-Angel Gutiérrez (mi compadre), Magdiel Hernández C., de quienes recibí apoyo, amistad y compartimos el interés por la academia.

A María del Rosario con sentimientos de gratitud y cariño.

A mis compañeros del Seminario de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, incansables estudiosos del Derecho y extraordinarios amigos.

Al Dr. Fernando Hinestrosa, Rector de la Universidad Externado de Colombia, al Dr. Hernando Franco Idárraga y al Dr. Benjamín Herrera, ilustres juristas Colombianos, por su respaldo.

Gracias a todos.

INTRODUCCION

Hipótesis

Producto de las manifestaciones que buscan la protección del hombre contra los posibles riesgos que como consecuencia de las actividades cotidianas van surgiendo, se va creando la necesidad de percibir el fenómeno, de analizarlo y de construir todo un sistema teórico que permita diferenciarlo ontológicamente, así como aquellos instrumentos que contrarresten sus efectos.

Fundamentalmente la seguridad social en el mundo jurídico contemporáneo se proyecta como un derecho que cobija a todos los miembros de una sociedad, cuya actuación si bien diversificada puede comenzar en la manera de cómo prevenir el riesgo hasta combatirlo una vez presentado. Su ejercicio se concretó en principio a aspectos particulares como parte de la política de algunos Estados, así nos lo demuestra la creación de la Ley de Enfermedades de 1883 en Alemania, a partir de la cual sus objetivos fueron paulatinamente ensanchándose, cubriendo otros tópicos que le fueron haciendo más compleja. En consecuencia por sus alcances y finalidades el objeto materia del presente estudio está en constante expansión.

El mundo actual ha venido desmitificando la idea de Estado como ente único y aislado, tendiendo básicamente a su agrupamiento en torno a organismos internacionales de los cuales emana toda una normatividad que a todos vincula y obliga, v. gr. la Comunidad Económica Europea.

El fenómeno del industrialismo, trajo nuevas condiciones para el trabajo y el trabajador, así como para el patrono y el capital, que sustentado en una política de culto al individualismo y en una actitud exclusivamente de vigilancia de los Estados, desencadenó en una situación de total explotación y desamparo de los trabajadores, cuyas voces no se hicieron esperar y cuya actitud de lucha fue más allá de las fronteras de sus propios Estados. Es así como después de la nefasta primera guerra mundial se constituye una institución con alcances internacionales que vela e impulsa por los derechos de los trabajadores, la Organización Internacional del Trabajo.

A partir de la premisa anterior y sin ánimo de novedad pero con el deseo de ser pragmático en el planteamiento de la hipótesis a la par del trabajo se fue desarrollando la seguridad social cuya aplicación y preocupación fue universalizándose, por lo que la conjunción de los diversos Estados fue haciéndose necesaria, promulgando de esta manera su internacionalización, para lo cual se comenzó a crear organismos con fuerza jurídica, cuya acción coercitiva implicara para los Estados Miembros el despliegue de políticas efectivas que asegurarán el establecimiento y la promoción de planes concretos, con los cuales se va ya gradualmente superando las deficiencias, con el fin de optimizar las finalidades perseguidas por la materia objeto de nuestra investigación.

De la misma manera solidificar otros mecanismos que si bien están desprovistos del ingrediente coercitivo, si habilitan para el establecimiento de formas alternativas no menos eficaces

y que cumplen con la función de orientar y asesorar, trátase bien de la Recomendación o algún otro mecanismo ad-hoc.

Estructura

El desarrollo de la presente tesis consta de cinco capítulos a saber:

El primer capítulo está destinado a ubicar aquellos conceptos que constituyen el soporte de la hipótesis y que permiten su manejo. Para ello definimos y diferenciamos seguridad social de previsión social, asistencia social y seguro social, términos que en ocasiones se les toma como sinónimos. De la misma forma establecimos el marco teórico que dan a nuestro tema eje, una cobertura internacional, así como sus alcances, métodos posibles para su conocimiento y sus relaciones con otras ciencias.

El segundo capítulo está dedicado a realizar una sinapsis histórica de las actitudes de aquellos pueblos que en la antigüedad, como el Egipcio, el Griego, el Romano, etc., tuvieron frente a la inseguridad y como cada uno respondió de acuerdo a las inquietudes determinadas por el momento histórico.

El tercer capítulo, tiene como fundamento el análisis jurídico de la Organización Internacional del Trabajo, su repercusión en la comunidad internacional y su proyección frente a la Seguridad Social.

Para tal efecto estudiamos lo atinente a sus antecedentes,-

su naturaleza, su estructura, etc., elementos que nos permiten entender su razón de ser y sus propósitos.

El capítulo cuarto estudia los principales instrumentos jurídicos de los que se vale la OIT, para legitimar su acción y el acatamiento de sus disposiciones por los Estados Miembros, básicamente el análisis de los Convenios y Recomendaciones.

El capítulo quinto contempla aquellos Convenios y Recomendaciones, sobre la base de su prioridad y actualidad, que han contribuido al desarrollo e impulso de la Seguridad Social Internacional.

Marco Teórico

El desarrollo del presente trabajo tiene como sustento ideológico, una postura social del Derecho, consolidada a través del intervencionismo de Estado.

El Estado que rompe con el esquema de mera vigilancia, para convertirse -utilizando la terminología del Derecho Penal- en el sujeto activo de los procesos sociales y que interviene activamente en las actividades de los particulares, frenando sus excesos y buscando un equilibrio entre desiguales.

Este esquema se ensancha, trascendiendo las fronteras de los Estados operando el fenómeno de la internacionalización y es como se constituye una organización, que vincula e impulsa, invitando a la participación abierta que consagre y ejecute los propósitos de ese ente internacional y que los Estados

Miembros pondrán en marcha, con el fin de hacer efectivas las disposiciones contempladas en los Convenios por ellos ratificados y seguir las orientaciones prescritas en las Recomendaciones.

Las opiniones consagradas en este trabajo están respaldadas por la doctrina, destacando a Nicolás Válticos, Marcelo Altme-
yer, al profesor Barroso Figueroa y demás autores debidamente
señalados a lo largo de la investigación.

Método

Para el desarrollo de la presente hipótesis acudimos a la exégesis jurídica, a la sistemática jurídica, al método analítico y a la deducción e inducción en su caso.

C A P I T U L O I

SEGURIDAD SOCIAL Y SUS ELEMENTOS

1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

Ha sido constante en la vida de la humanidad la búsqueda de mecanismos que le permitan luchar contra los fenómenos naturales o artificiales, difíciles de vencer individualmente. Es innato en el hombre el temor a la inseguridad, el miedo a lo desconocido, que actúa como acicate, en el sentido de establecer o proveer los elementos necesarios que contribuyan a contrarrestar esa sensación.

De esta manera se afirma que la seguridad social es tan antigua como el hombre mismo, remontándose al momento mismo de su creación en el que universo y los sistemas de planetas son producto de una conjunción armónica de fuerzas.

Los albores de cada nueva época, van despidiendo y a la vez albergando nuevos conceptos, que imprimen ciertas características y que se orientan con perfiles propios. Desde este punto de vista, encontramos que a partir de los grandes movimientos de la humanidad, de los siglos XVIII y XIX, el comienzo del siglo de las luces, la Revolución Industrial, etc., la seguridad social viene a demostrar la compatibilidad entre libertad y organización, sin que esto quiera decir que viene a ser rectificaciones al liberalismo político o a fijarle límites morales o a

despojarle su carácter de construcción abstracta. La seguridad social en mi sentir es una de las formas más radicales que permiten la convivencia y coordinación de elementos que en otra época fueron antagónicas, me refiero a aquella estructura que - alimentó al individualismo y su absoluto culto al hombre, con - el socialismo y su absoluto culto a la dictadura estatal.

Cuando estamos ante la presencia de la figura social y escuchamos su ontología, nos encontramos con las más variadas y contradictorias definiciones, muchas de las veces marcada por la especial preparación del investigador, bien sea sociólogo, economista o abogado y que sin escapar a ello, tendrá más relevancia aquella que el Derecho dé a la Seguridad Social, desde luego sin desconocer las otras.

De acuerdo a una investigación realizada por el profesor Mario Rufz Massieu, divide en cuatro grandes grupos los conceptos que de seguridad social se han emitido a saber:

- a) Las que señalan a la seguridad social como una necesidad subjetiva del hombre.
- b) Las que consideran que la seguridad social es una ciencia.
- c) Las que ven en la seguridad social una serie de medidas tomadas por el Estado o por grupos privados, tendientes a proteger a la colectividad.
- d) Los que enfocan la seguridad social como un conjunto de -

normas". (1)

En cuanto a la primera postura, se destaca el hecho de que - la seguridad social nace de las realidades sociales y de las ne- cesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad - universal de protección biosocioeconómico.

Quienes consideran a la seguridad social como ciencia, esta- blecen que es una ciencia de aplicación en el proceso de estruc- turación, con todos los principios, leyes y normas, que le dan una categoría relevante a las ciencias sociales, aunque todavía necesita imprescindiblemente del consenso de otras ciencias pa- ra alcanzar su desarrollo pleno.

Para quienes afirman que la seguridad social es un conjunto- de medidas tomadas por el Estado o los particulares, como medio de protección a la colectividad y la forma de dirigir y organi- zar la dirección y convivencia económica de los Estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación del organismo- social, derivado de la insatisfacción de las necesidades básic- cas de sus componentes o de satisfacción en forma lesiva para - la dignidad humana.

Y en cuanto a la postura de considerar a la seguridad so- cial como un conjunto de normas, encontramos su base en el pen- samiento de Sir William Beveridge, concretado en el llamado - plan Beveridge, el que compendia toda una serie de experien-

(1) RUIZ MASSIEAU, Mario.- El Sistema de Seguridad Social o Gru- pos marginados, UAM, Unidad Azcapotzalco, México, 1980. pág.6

cias obtenidas mediante una política de garantía social permanente y solvencia contra la miseria, la desocupación, la enfermedad y la ignorancia de la sociedad a través del Estado y con la contribución de sujetos interesados.

Cabe destacar la definición que de seguridad social realiza Gustavo Arce Cano, citada por el profesor Rafael Tena y otro:

"El instrumento jurídico económico que establece el Estado para abatir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado, o alguno de ellos, como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos de las dependencias de aquel, quedando amparado contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento de él y su familia." (2)

Esta definición suscita las siguientes críticas:

- a) La seguridad social más que instrumento jurídico es un sistema.
- b) La enfoca a los trabajadores únicamente.
- c) Los objetivos no están bien definidos.

(2) TENA SUCK, Rafael y Morales S, Hugo.- Derecho de la seguridad Social. Pac. México, 1986, pág. 14.

Jesús María Rengifo, toma la definición de J. Pérez Leñero:-
"La seguridad Social es la parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas, de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros". (3).

Cuando establece que es la parte de la ciencia política, determina el género, y a su vez el carácter científico y su entronque con otra ciencia más general, la seguridad social dirige su acción más a la sociedad que al individuo. Esta definición acentúa el carácter de ser una obra política, que de Derecho en sentido estricto.

La referencia a instituciones técnicas, de ayuda, previsión, etc., determinan su extensión objetiva, cuya eficacia supone medidas de diversa índole, como fiscales, laborales, económicas, etc.

En cuanto a sus fines se señala la doble causa de la institución, el fin mediato y el último que no es otro que la prosperidad social con su seguridad; y el fin inmediato, secundario y subordinado al anterior, que es el bienestar individual con todo su amplio contenido.

Fines que a su vez se subdividen en otros que vienen dados por el concepto negativo de defensa y el positivo de propulsión

(3) RENGIFO O. Jesús María.- La Seguridad Social en Colombia, - tercera edición.- Edit. Temis, Bogotá Colombia, 1989, pág. 63.

y avance. Los fines de seguridad social no se limitan a la cura advertendi mala futura de la previsión estricta, sino que se extiende a la cura promovendi solutis, objetivo de la política.

La expresión "de todos sus miembros", con esto se señala la causa material, al propio tiempo que la extensión subjetiva de la seguridad social que en principio alcanza a todos los miembros de la sociedad.

Desde este punto de vista la seguridad social, presenta un contenido vastísimo donde obran los actos de la vida del hombre, desde el salario vital, la previsión, la medicina curativa y rehabilitadora, hasta la protección a la familia cuando la muerte llega.

Dentro del marco jurídico el artículo 2 de la Ley del Seguro Social Mexicano define la seguridad social así: "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la sa lud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar in dividual y colectivo".

Este artículo merece las siguientes críticas:

- a) No se refiere a qué tipo de normas se dirige la finalidad esgrimida, ni se determinan los sujetos base del beneficio.
- b) La definición sólo se refiere a fines, pero no determina su naturaleza.

Internacionalmente los conceptos de Seguridad Social también se plasman y es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, elaborado por la UNESCO y aprobada el 10. de Diciembre de 1948 y que en sus artículos 22 y 25 dice:

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

Y el Artículo 25, señala como meta de todos los individuos el derecho que tiene a:

"Un nivel de vida adecuado que les garantice y 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; tienen así mismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de su medio de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencia especial. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."

Avocándonos a la concepción Kelseniana del derecho, podemos definir a la seguridad social como un conjunto de normas e ins-

tituciones orientadas a garantizar y consolidar tanto el bienestar individual como el colectivo, contribuyendo a remediar los grandes males y diferencias de las clases económicas débiles.

2.- EL SEGURO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El artículo 4 de la Ley del Seguro Social, establece:

"El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

De esta manera establecemos los siguientes elementos:

- a) El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social.
- b) El seguro social se establece como un servicio de carácter nacional.
- c) El objeto del seguro social es garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales, para el bienestar individual y colectivo.

El profesor Francisco González Díaz Lombardo, hace la siguiente precisión:

"...debemos entender al seguro social como la institución o instrumento de la seguridad social, mediante la cual se busca garantizar solidariamente organizados los esfuerzos del -

Estado y la población económicamente activa, para garantizar solidariamente organizados los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, para garantizar primero, los riesgos y contingencias sociales y de vida a que están expuestos y aquellos que de ella dependen, con el objeto de obtener para todos el mayor bienestar social-bio-económico-cultural posible, que permita al hombre una vida cada vez más auténticamente humana". (4)

En este orden de ideas el seguro social es la principal forma de previsión social, pero ampliando los objetivos de dicha institución, se considera como la instrumentación básica de la seguridad social, toda vez que trata de amparar y proteger a todos los sectores de nuestra sociedad y no solamente aquellos que presten un servicio personal, subordinado a cambio de un salario.

el anterior planteamiento nos conduce a definir el seguro social como el instrumento básico de la seguridad social, de orden público, por medio del cual queda obligado mediante una cuota o prima que cubren patronos, trabajadores u otros, y el Estado a entregar al asegurado o beneficiario una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos de los riesgos e siniestros que ampara y protege.

(4) GONZALEZ DIAZ, L. Francisco.- El Derecho y la Seguridad Social Integral, UNAM, México, 1973, pág. 132.

Vemos claramente que tanto el concepto de seguridad social como el de seguro social, presentan características particulares, pero manteniendo entre uno y otro estrecha vinculación, - es decir, la existencia del primero, supone la del segundo. La seguridad social es el género, el seguro su instrumento. Desde luego disciplinas como economía, medicina, ergonomía, etc., guardan relación con la seguridad social, gravándola o beneficiándola en su desarrollo, pero la medida depende del seguro social.

El seguro social conforma una verdadera disciplina jurídica, que emana de la convivencia de otorgar ciertas ventajas a los sujetos económicamente activos; su éxito consiste en que, al verse afectadas en la permanencia del ingreso, ven la posibilidad de mantener su recurso.

La seguridad social está relacionada con la satisfacción de necesidades permanentes, el seguro social lo forman las necesidades contingentes, que son condición para satisfacer normalmente las permanentes. Es decir de lo contingente a lo permanente, en gradación del seguro social a la seguridad social = por condición.

El seguro social respecto de la seguridad social, asume la función particular, no general, sino precisando y particularizando como imperativo funcional, de estructura de un organismo especializado. El seguro social es un mecanismo que produce un resultado previsto y deseado, como fenómeno técnico-objetivo, para ello consta de sistemas, prestaciones y organización.

Su aspecto particular permite la concreción en los conocimientos, aplicación de políticas y determinación de resultados.

En este orden de ideas el seguro social integra un conjunto de normas jurídicas, autónomas, que permite se hable de un Derecho del seguro social, con instituciones jurídicas propias, exigibilidad de los sujetos beneficiados por la norma. En otras palabras constituyen sistemas e instituciones propias, que hacen a su vez se establezca un lenguaje técnico especial, que le dan características propias y permitan la configuración de una normatividad jurídica autónoma.

3.- PREVISION SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL.

Cuando se tratan temas de seguridad social y cuando no se tienen claros los conceptos, es común confundir o utilizar como sinónimos, los términos de previsión asistencia social y seguridad social. González Díaz, define previsión social de la siguiente manera:

"La previsión social, en un sentido amplio, se identificó con la seguridad social en el concepto moderno de la palabra, pues si se analiza el artículo 123 se verá que sus fracciones no sólo establecen medidas para prevenir el riesgo, sino la protección integral al trabajador a través del cuidado que se debe a sus dependientes económicos, a la mujer y al niño, a la educación obrera y a la habitación.

Sin embargo, en un sentido estricto, debemos considerar la previsión social, en México, como una disciplina auxiliar

derecho del trabajo que tiene por objeto el estudio y aplicación practica de todas aquellas medidas para prevenir los riesgos (bien sean accidentes o enfermedades profesionales) a que se expone el trabajador y las disposiciones que tienen por objeto cuidar del bienestar y salud del trabajador y sus dependientes económicos". (5)

De la anterior definición, se desprende claramente, que la previsión social contempla como objeto principal de su acción, la protección y defensa del trabajador, en el momento en que queda imposibilitado para prestar su servicio, eliminando sus inseguridades, toda vez que dichas normas están destinadas a dar cumplimiento a la obligación de la empresa y el derecho del trabajador exclusivamente, por conducto de una institución denominada seguro social.

En cuanto a la asistencia social se refiere, en otros países denominada asistencia pública, ha basado su existencia en la idea de caridad, contemplando únicamente los estados de indigencia, que hoy tiende a convertirse más que en un favor en un derecho y es así como la afirmación de esos sentimientos de solidaridad, han hecho que se reconozca como un deber social, la asistencia a indigentes, ancianos, inválidos, etc., esta proyección se traduce en la creación de organismos encargados de canalizar los recursos de asistencia, en la reglamentación de la reclamación de los interesados y en el otorgamiento de los respéc

(5) GONZALEZ DIAZ, L. Francisco.- Op. cit. págs. 132-133.

tivos recursos en contra de las decisiones de tales organismos.

El Estado como interventor en todas las actividades de la sociedad, aparece como sujeto activo de la asistencia social, y así nos lo denota Francisco de Ferrari.

"...vemos al Estado contribuir con grandes sumas de dinero al sostenimiento de estas instituciones privadas de previsión social y procurar abaratar los servicios que dichas instituciones prestaban al pueblo, con el fin de generalizar el mutualismo en los medios obreros.

De esta manera, el poder público buscaba alcanzar dos fines: aliviar el erario público de las pesadas cargas de la asistencia pública e intervenir en ese movimiento espontáneo de las masas, que empezaba a buscar la seguridad en un mundo, cada vez más inestable, en el cual ya asomaban las nuevas formas de soledad y el miedo". (6)

El profesor González Díaz Lombardo, establece la siguiente definición de asistencia social:

"...El derecho de la asistencia y el bienestar social es la rama del derecho social, cuyas normas integran las actividades del Estado y los particulares, destinada a procurar una condición digna, decorosa y humana para personas en sociedades y estados que, sin posibilidad de satisfacer por sí

(6) DE FERRARI, Francisco.- Los principios de la seguridad social, 2a. Edición, ediciones De Palma, Buenos Aires, 1972, pág. 109.

mismas sus más urgentes necesidades y procurarse su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás, jurídica y políticamente, en función de un deber de justicia o en todo caso, de un altruista deber de caridad". (7)

En la asistencia social se concentran aquellas manifestaciones y sentimientos de solidaridad, de todos los sectores sociales, para acudir en ayuda de aquellos sectores, desprotegidos y marginados, bien trátense de menesterosos, e indigentes, que desafortunadamente pululan en nuestros países latinoamericanos, existiendo la tendencia de aumentar sus índices, antes que disminuirlos.

Del análisis realizado de las dos figuras jurídicas, encontramos que, tanto previsión social, como asistencia social, tienen campos definidos, cuyas principales diferencias radican en la forma de operar, por el ámbito de protección, el amparo de sujetos, así como su estructura financiera y económica del sistema en particular.

La previsión social concentra toda su atención y campo de aplicación a los trabajadores; la asistencia social obedece a principios del altruismo y caridad, sin ser jurídicamente exigibles, desde luego teniendo en cuenta la proyección que hoy tiene y ya estudiada. El seguro social opera dentro de los principios del cálculo de probabilidad, la teoría del riesgo y

(7) GONZALEZ DIAZ, Lombardo Francisco.- Op. cit. pág. 29.

una idea restringida de solidaridad y seguridad social lleva implícitas la adopción de nuevas obligaciones y derechos de solidaridad que el Estado formula y vigila celosamente.

Esto implica que si bien conceptualmente, marcamos radios de acción, para identificar las figuras jurídicas, no negamos que dichos conceptos tienden a fusionarse, a interrelacionarse, en la medida que su finalidad es la protección del hombre frente a todos los riesgos tradicionalmente considerados, proporcionándole prestaciones bien sea en especie o en dinero, de acuerdo - al nivel de vida de cada país.

4.- LA SEGURIDAD SOCIAL DENTRO DEL MARCO INTERNACIONAL.

Ha sido preocupación de los Estados procurar la protección a sus asociados contra las contingencias que puedan acaecerles con el devenir de sus actividades diarias, para lo cual han propuesto soluciones, respondiendo a los marcos temporales y especiales, a su potencialidad económica, etc.

La gran incógnita que se nos plantea; ¿Llegará el día en que el hombre pueda encontrar el camino que lo libere del temor, de la angustia de cubrir sus más elementales necesidades? Coincidimos con la doctrina en responder que no, pero la pretensión de los Estados será aquella que permita a los hombres vivir, reduciendo el margen de la zozobra. Cada día se persiguen nuevos - objetivos, el desarrollo de los instrumentos que le permiten un mejor nivel como consecuencia del avance de la ciencia y técni-

ca, crear otras necesidades, y en esa constante le sorprende - la muerte, transmitiendo a sus hijos idénticas preocupaciones y frustraciones.

Cuando la humanidad da comienzo a la época industrial, al advenimiento de un liberalismo económico, que desembocó en las fauces de un capitalismo desenfrenado y convirtió a los hombres en esclavos, creó la necesidad de darle otros rumbos a la actividad del Estado, razón por la cual de un Estado gendarme o policía, paso a ser un Estado intervencionista, regulando las relaciones humanas a impedir la explotación del hombre por el hombre. Los Estados contemporáneos buscan sistemas que armonicen los derechos y deberes de los asociados sin que se menoscabe su libertad. Esta inquietud y los ensayos han sido frecuentes hasta llegar a lograr el máximo de preocupación, esta concepción obedece a aquella máxima "libertad dentro del orden", la que aceptamos y podemos difundir como patrimonio tradicional.

En los procesos históricos más trascendentales, la humanidad ha caminado a saltos, con el fin de encontrar soluciones. El futuro le inquieta en función de las miserias en que vive y le aterriza, pero muchas de las veces como es el caso de los países del tercer mundo dejan pasar los días y acrecentar los problemas. Ante tal panorama Jesús Marfa Rengifo, nos advierte:

"Por eso, en la gestación hemos superado etapas en un señalamiento de hitos de sistemas hasta encontrar el de la seguri

dad social que representa esa aspiración de que hemos hablado unidad e integración del hombre, sin distinciones raciales, religiosas, políticas, sociales, económicas o regionales - que, en una concepción verdaderamente humana, desborde las alambradas territoriales para cubrir a todo hombre por el solo hecho de existir". (8)

Desde antes de la terminación de la segunda guerra mundial, y con posterioridad a esta se han emitido numerosas recomendaciones y declaraciones internacionales sobre la necesidad de garantizar a todos los miembros de la comunidad el derecho a la seguridad social.

Cuando nos referimos a cuál es el marco internacional de la seguridad social, lo que queremos resaltar, es la actividad de los diversos estados que permitan desarrollar la seguridad social, pero no Estados en sentido aislado, sino aquellas acciones conjuntas, que a través de su cooperación le permiten desarrollarse.

La cooperación internacional en el campo de la seguridad social, ha inquietado desde hace mucho tiempo a eruditos y técnicos. Ahora es de un interés internacional, no sólo para las Naciones Unidas. Existen vastos planes de seguridad social como tema principal de muchos países, a lo largo de la historia, actitud que nos resalta el Señor Arthur J. Altmeyer, "To-

(8) RENGIFO O. Jesús María.- Op. cit. págs. 4 y 5.

dos conocen las amplias proporciones presentadas en el congreso de los Estados Unidos por los senadores Wagner y Murray, y el Diputado Dingell. El informe de Beveridge en la Gran Bretaña es comparado con el informe de Marsh y con las proposiciones del Ministerio de Pensiones y Salud Nacional en Canadá". (9)

Así como los países anteriores en Latinoamérica, países como México, Bolivia, Chile, Colombia, se apropian de estos conceptos, dándoles cabida en sus propios programas de desarrollo económico y social.

Este interés nacional ha dado resultados, como el establecimiento de un cuerpo internacional en el Hemisferio Occidental para dirigir las aspiraciones nacionales por la seguridad social. En Santiago de Chile en 1942 se organizó la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que contó con la participación de veintiun países de las Américas, de la Oficina Sanitaria Panamericana y de la Oficina Internacional del Trabajo, la que adoptó catorce resoluciones que sintetizan la experiencia general y el mejor estudio técnico de los problemas de seguridad social. Como marco general, cada nación puede y debe desarrollar su propio sistema de seguridad social de conformidad con sus necesidades particulares y sus tradiciones nacionales. Desde luego no es necesario que una Nación para establecer un sistema de seguridad social, no debe esperar a que otras nacio

(9) ALTMEYER, Arthur J.- "Cooperación Internacional para desarrollar la seguridad social" trabajo y previsión social, Tomo XXII, Núm. 85, febrero, México, 1945, pág. 61.

nes hagan los propio, entonces ¿Por qué es necesario o conveniente que exista un desarrollo internacional de la seguridad social? La respuesta puede ser dada en términos del interés que despierta la seguridad social de un país determinado para los demás países, en la medida que sus efectos trasciendan a la comunidad internacional, ya que no solo contribuye a la seguridad interna de un país, sino a la seguridad internacional a la paz del mundo

Este sentido de cooperación que por causa de la seguridad social despierta en la comunidad internacional, conlleva otro tipo de preocupaciones y otro tipo de actividades, propios de la interrelacionariedad de naciones, tal es el caso del intercambio de información específica, como puede ser el caso de la reglamentación de un área determinada, pensemos en la seguridad e higiene, riesgos de trabajo etc., también se hace patente el intercambio en cuanto a las experiencias prácticas, como ver el grado y la importancia de los riesgos que provocan la miseria y con los modos y medios específicos para proporcionar la protección contra ellos y reducir su predominio.

La cooperación internacional en materia de seguridad social también podrá ser, en cuanto a intercambio de personal técnico con el fin de capacitar a cada nación para que adquiera el mejor provecho de la experiencia y habilidad técnica desarrollada en otros países. De la misma manera la cooperación internacional debe proporcionar la protección de los derechos o beneficios adquiridos por ciudadanos de otras naciones que los ayuda

en caso de inmigración. Estos acuerdos recíprocos pueden realizarse en materia de préstamo a las naciones que inauguran su sistema de seguridad social.

Del marco teórico antes expuesto, su realización ha sido llevada a cabo a través de declaraciones y documentos surgidos con antelación y con posterioridad a la segunda guerra mundial, entre los principales cabe señalar:

- a) La Carta del Atlántico (1941), que es una declaración conjunta del presidente de los Estados Unidos y del primer ministro británico, cuyo contenido nos lo explica la profesora Inés Morales,..."entre los diversos objetivos que persiguen estos países el participar en el conflicto bélico, está el de "obtener la más completa colaboración entre todas las naciones en el campo económico, con el objeto de asegurar para todos mejores condiciones de trabajo, el mejoramiento económico y la seguridad social". (10)
- b) La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la que fue llevada a cabo en Filadelfia en Mayo de 1944, en la que se aprobó una declaración relativa a los fines y objetivos de dicha organización.
- c) En diciembre de 1948, la Asamblea General de Las Naciones Unidas, aprueba la declaración universal de los Derechos Humanos, entre los cuales figuran los derechos que tienen

(10) MORALES, Inés.- Ensayo sobre seguridad social en Colombia, 2a. Edición, Editorial Temis, S.A., Bogotá Colombia, 1986, pág. 85.

las personas a la seguridad social, al trabajo, a la protección contra el desempleo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a adecuados niveles de vida, a la educación, a la maternidad, a la protección de la infancia y a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad.

- d) La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, efectuada en Ginebra en junio de 1952, en la que aprobó el llamado Convenio No. 102, sobre normas mínimas de seguridad social. Este convenio obliga a los Estados que lo ratifiquen a garantizarla por lo menos el 50% de la población asalariada.
- e) El Consejo Europeo desde un principio demostró su interés por los problemas de la seguridad social. Toma como referencia la convención de la OIT, sobre normas mínimas de seguridad social, adaptando un esquema acorde con el desarrollo económico y social de los países europeos, para lo cual se elaboró un Código Europeo de seguridad social, prácticamente idéntico al Convenio No. 102, pero las condiciones de ratificación son más rigurosas.
- f) Los estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebraron en Ottawa la VIII Conferencia en septiembre de 1966, aprobado el llamado "Programa de Ottawa, de seguridad social para las Américas".

La profesora Inés Morales (11) señala como principales reco

(11) Cfr. IBIDEM.- pág. 86-87.

mendaciones contenidas en dicho programa, las siguientes:

- 1.- La seguridad social debe constituirse como instrumento de auténtica política social, que avale un equilibrado desarrollo social y económico, así como una distribución equitativa de la renta. En consecuencia deben integrarse a los planes de desarrollo económico y social, y se destine de acuerdo a las condiciones económicas del país, los recursos financieros.
- 2.- Fortalecer la tendencia de una protección hegemónica a los trabajadores de un país. Armonizar la teoría con la práctica, es decir que la protección de la seguridad social sea eficaz, que sus destinatarios sean objeto de sus beneficios, además de procurarlos, extender a los trabajadores independientes.
- 3.- En regímenes de seguridad social, donde se extienda a la rama de pensiones, donde prestaciones de vejez o de retiro estén a cargo de los empleadores, de acuerdo a disposiciones legales, deben armonizarse e integrarse de tal manera que no se disminuyan los derechos adquiridos, evitando duplicaciones injustificadas social y económicamente.
- 4.- Debe concederse prioridad a la extensión de la seguridad social al ámbito rural, a través de programas, que gradualmente implementadas, vayan buscando su total integración. Sino existe una suficiencia local para finan--

ciar la seguridad social en el campo, debe acudirse a la solidaridad nacional.

5.- Los servicios de asistencia médica deben extenderse especialmente fuera de los centros urbanos y con la mayor amplitud posible, para ello se deberá establecer una adecuada coordinación entre servicios médicos de las instituciones de seguridad social, los de salud pública y otros servicios médico-sociales.

6.- Para mantener un funcionamiento exitoso de la seguridad social, debe existir una administración eficiente, por lo que debe darse prioridad a la organización administrativa.

"Toda reorganización, además de una revisión y ajuste de procedimientos y métodos, deberá comprender la consolidación de una sana política de personal y una conveniente coordinación entre las instituciones interesadas". (12)

Para ello debe garantizarse plenamente en cada país la participación de representantes auténticos de empleadores y trabajadores, en órganos administrativos y/o en campos consultivos de instituciones de seguridad social.

Esta preocupación también fue expuesta en la vigésima sexta-reunión en informe que presentara la conferencia Internacional del Trabajo.

(12) IBIDEM.- pág. 86.

"La esfera en la cual un personal internacional sería especialmente competente reside en proporcionar a los gobiernos o a las administraciones de seguridad social la información sobre las medidas legislativas adoptadas o propuestas en otros países y sobre el trabajo de las administraciones de seguridad social en las diferentes partes del mundo, de acuerdo con los constantes estudios hechos constantemente de los informes que estos mismos gobiernos preparan". (13)

Esta forma de actuación ha permitido el rápido avance de las legislaciones en materia de seguridad social, verbigracia América Latina, que ha asegurado un número suficiente de funcionarios con el conocimiento técnico fundamental necesario de sus administraciones, esto implica necesariamente que periódicamente se efectúen cursos de actualización, post-grado, etc., con la participación activa de las universidades de los diferentes países que permitan el buen éxito, proporcionando los suficientes conocimientos y las herramientas técnicas para los fines expuestos.

Si bien existen otros instrumentos jurídicos, que proyectan constantemente la seguridad social como una expectativa internacional; consideramos a los anteriores en un grado jerárquico mayor, por la pretensión y el ámbito de aplicación tendientes a lo universal, esto no quiere decir que desconozca-

(13) CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- Seguridad Social, Principios y problemas resultantes de la guerra, vigésima-Sexta reunión, Ofna. Internacional del Trabajo, Montreal, 1944, págs. 12 y 13.

mos los tratados multilaterales Regionales, que son también - fuente interesante para un estudio particular, que por razones de los objetivos del presente inciso no hacemos mención.

5.- TELEOLOGIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Existen varios factores, que determinan las finalidades de la seguridad social, atendiendo que no es la coordinación exclusivamente técnica del seguro social, de la asistencia social y demás elementos que permiten su desarrollo, sino que entre todos los servicios creados para una misma finalidad, la Seguridad Social pretende provocar una especie de síntesis o fusión orgánica basada en aquella idea, de que la economía, antes que distribuir sus excedentes, debe atender las necesidades mínimas de vida feliz que corresponde asegurar a todos los miembros de la sociedad.

Es decir, hoy por hoy la seguridad social, no se basa necesariamente en la técnica del seguro mercantil ni en la idea de la responsabilidad colectiva.

De esta manera, basándose en el conjunto de la economía, este ideal se está proyectando en el campo de los hechos con un sentido notoriamente organizador. En consecuencia, la seguridad social, es en realidad un nuevo modo de encarar la distribución de todos los ingresos de una nación, estableciendo que una parte de ellos debe ser necesariamente destinada a mantener y asegurar ciertos niveles de vida.

En el fondo, implica dentro de una economía capitalista, con un Estado interventor, la organización de la economía, con el fin de atender las necesidades de la población.

Esta concepción que trasciende los marcos de una seguridad social coordinativa, de acuerdo a PIERRE LAROQUE, citado por DE FERRARI, contempla:

"Teniendo en cuenta que no es posible disociar la política económica de la plenitud del empleo, de la política de la repartición de los ingresos, precisamente porque los ingresos que hay que repartir dependen, en muy amplia medida del nivel de empleo que se alcance y porque el fracaso de la política de la plenitud del empleo, es lo que hace necesario distribuir subsidios que reemplacen los ingresos perdidos por los obreros sin trabajo" (14)

Surge además, como consecuencia del mecanismo adoptado para la repartición de los ingresos, efectos sobre la misma realización de una política de plenitud de empleo. Imponiendo cotizaciones de mayor o menor cuantía según el ritmo de la actividad económica, se puede comprobar, que al realizar deducciones, directamente proporcionales de acuerdo a los ingresos, se puede contribuir al equilibrio económico propio de una política que tienda a políticas de pleno empleo, y que busquen eliminar las crisis generadoras por razón del desempleo.

(14) LAROQUE, P. citado por DE FERRARI, Francisco.- Op. cit. -- pág. 117.

De la misma manera se pone en evidencia la relación existente entre la política de la sanidad e higiene por una parte y la política de distribución de ingresos por otra. Cuando se conserva la capacidad de trabajo de los individuos, el rendimiento aumenta, así como el volumen de los ingresos, del mismo modo, se reduce la suma de subsidios que reemplazará la pérdida de ingresos de enfermos e inválidos.

Algunos tratadistas afirman que los seguros sociales no son más que paliativos, que deben ser sustituidos por una economía de seguridad. En las sociedades actuales hombres y mujeres se ven privados transitoriamente de sus ingresos en caso de enfermedad, invalidez, etc., Existen además miembros del grupo que consumen y no producen, como los menores y ancianos. Existen otros que sin producir, cumplen con tareas de alta utilidad, como las amas de casa. Todos sin embargo, tienen el mismo derecho a una vida que le permita cubrir sus más elementales necesidades, libre de privaciones y temores.

Este planteamiento, nos conduce a deducir que la seguridad social no se dirige únicamente a agrupar mecanismos de reparación, contruidos sobre la base de dar satisfacción a un explicable sentimiento de solidaridad humana frente a los hombres heridos por la adversidad, por el contrario supone la formulación de un derecho cuyo titular es el hombre, así como también se nos presenta como un medio de acción económico.

El esquema establecido, nos permite comprender la razón por

la cual los tratadistas modernos presentan como fin primordial de la seguridad social, la redistribución de los ingresos de la renta Nacional que tiende a modificar el reparto, a fin de adaptar los recursos de cada individuo y de cada familia a sus necesidades.

Ante esta situación en los países especialmente los del tercer mundo, enfrentan el problema de la marginación que ponen en tela de juicio la efectividad de las políticas de seguridad social.

Marginalidad es un término que nos sirve para "Caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada; pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza, ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible"; se diferencian dos patrones de marginación, el rural y el urbano, como consecuencia se entiende que marginados en un grupo determinado de personas que son parte de la estratificación social que no han tenido acceso al empleo, ni a los beneficios que otorga la seguridad social". (15)

Este grupo está conformado por desempleados, bien porque tienen dificultades para integrarse al grupo de asalariados en

(15) GARCIA FLORES, Margarita.- La seguridad social y la población Marginada en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1989, pág. 49.

razón a que no tienen la capacitación y la instrucción necesaria para tal fin.

Victor E. Tokman (16), realizando un estudio en materia de empleo sobre, Colombia, México y Venezuela, y con base en los comentarios de Richard R. Wilson, sostiene que los grupos de población que más necesita de ayuda no están cubiertos por el sistema de seguridad social, pagando indirectamente por la vía de disminución del empleo o también del ingreso real.

Para poder llevar a cabo una redistribución de rentas con el fin de aliviar la situación de los más necesitados, acudimos a una proposición que no por lo simple deja de ser profunda y es la de reducir gradualmente los ingresos, de quienes los tienen en mayor cantidad, desde luego, acompañado de acciones como son la mesuridad y oportunidad.

De acuerdo a los sistemas de seguridad social, específicamente los Latinoamericanos, se niega que precisamente sea una parte del ingreso nacional lo que se reparte entre las más necesitadas, por intermedio de los órganos encargados destinados para ello, se pone de relieve que estos servicios no afectan por igual a todas las clases sociales, en la medida que existe un financiamiento ya sea directo o indirecto, de empleadores y asalariados. Esta carga debe gravitar sobre toda la nación.

(16) Cfr. MESA LAGO, Carmelo.- Selección de la crisis de la seguridad social y la atención a la salud, Fondo de Cultura-económica, México 1986, págs. 335-336.

Con base en las cotizaciones pagadas por patrones y trabajadores, se hace la crítica de que éstas son apenas una ilusión, toda vez que son los consumidores exclusivamente los que financian el presupuesto de la seguridad social. Lo que se presenta en el fondo es una distribución salarial y no de renta nacional, como consecuencia de trasladar al precio de las mercaderías el importe de la que se exige por concepto de seguridad social.

La seguridad social, en nuestros días absorbe viejos sistemas de previsión como: el ahorro privado, el mutualismo, la asistencia, etc., convirtiéndose en un verdadero servicio social, que como los demás su financiamiento ha comenzado a ser sostenido con el producto del impuesto, aún en el régimen del seguro social el aporte ontológicamente fue siempre un impuesto, ya por su destino, su generalidad y su carácter impositivo. Razón por la cual compartimos el criterio de que el objetivo principal de la seguridad social es la redistribución de la renta.- El impuesto en las sociedades modernas, es el instrumento a través del cual, se puede llevar a cabo una reliquidación del trabajo nacional, como nos dice Francisco de Ferrari, "Es acaso el método más eficaz, el más pacífico, el menos soberbio para llegar a la socialización de la riqueza, porque por su intermedio el Estado puede efectivizar en favor de la comunidad política, su política de vivienda, de la salud pública, del empleo, de la educación". (17)

(17) DE FERRARI, Francisco.- Op. cit. pág. 123.

Presentamos a través de este esquema, a la seguridad social, como una gran fuerza moral, jurídica y política, que permita a los Estados orientar sus destinos hacia la ansiada justicia social.

6.- METODOLOGIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El método resulta ser presupuesto principal de toda ciencia. En la medida que la seguridad social busque la verdad científica, tiene que establecer un camino para llegar a ella.

Podemos concebir al método en su aspecto subjetivo y objetivo. El primero nos la da su etimología: *methodus secundum viam*, es decir procedimiento para alcanzar un fin. De acuerdo al fin, será distinto el método de investigación o enseñanza a seguir. En un concepto objetivo, consiste en la investigación de Leyes generales de todas las reacciones humanas en relación con su medio ambiente. En este orden de ideas concebimos la metodología científica como rama especial de la concepción general del universo.

La seguridad social como ciencia es compleja, compuesta de diversos sectores de la actividad humana, la seguridad social tiene elementos y fundamentos sociológicos, jurídicos, históricos, económicos, etc., que hacen complejo su método.

El investigador de la seguridad social, para explicar su origen y aparición investigará las leyes históricas y sociológicas, para lo cual aplicará los métodos históricos y sociológicos correspondientes.

Cuando se trate de aplicar y organizar la seguridad social, ha de acudir a los métodos económicos y matemáticos, diferentes a los que se utiliza como jurista al aplicar las normas positivas de la seguridad social tiene un método particular, cuya diferencia con el general de cada uno de ellos, la constituiría el objeto y contenido específico.

De todas maneras definida la seguridad social como una unidad, presupuesto de su carácter científico, se señalará un método que, acomodada a esa unidad, sea un método simple.

El profesor José Pérez Leñero, establece que el contenido de la seguridad social nos da su concepto, que con relación al método se puede diferenciar de la siguiente forma: "a) Conocimiento de los hechos y fenómenos provocadores del actual momento como causas de la exigencia y necesidad de la Seguridad social (problema y método principalmente histórico y político social). b) Conocimiento del momento actual como complejo de problemas y necesidades cuya solución se cree encontrar en la seguridad social (problema principalmente político y sociológico), c) Conocimiento de los medios técnicos para cubrir esas exigencias (problema y método principalmente jurídico, sanitario, actuarial, etc., según los medios y el momento de la aplicación). (18)

De la misma manera existirá una técnica del método aplica--

(18) PÉREZ LEÑERO, José.- Fundamentos de la Seguridad social, - ed. Aguilar Madrid, 1956, pág. 53.

ble, con base en su contenido. Cuando el hombre de ciencia -- planea sus investigaciones, como punto de partida puede aplicar tres métodos: el deductivo, el inductivo y en su caso la unión de ambos.

Si emplea el primero, admitirá como axiomáticas determinadas proposiciones fundamentales. De estas se da comienzo a nuevas proposiciones, aplicables a la solución de nuevos casos, o que sirven como jalones en sucesivas investigaciones.

Aplicando lo anterior a la seguridad social, podemos sentar como base axiomática, que la indigencia y la marginalidad, no es consustancial al hombre ni a la naturaleza, o que la indigencia y marginalidad es enemiga de la paz. De estas proposiciones pueden surgir otras más concretas como, la marginalidad se puede evitar a través de políticas fiscales, deducciones que -- sean directamente proporcional a sus ingresos, o se establezcan políticas de pleno empleo, etc.

El método inductivo, partirá de un caso específico, para de este establecer proposiciones generales, pensemos en la atención que los seguros sociales brindan a determinada persona, de ésta determinar su eficacia o no, a través del caso particular.

Y el empleo de ambos métodos que implica, tomar de cada uno sus características, para llegar a soluciones, es decir, si establecemos una proposición concreta, a través de la inducción -- pasaremos al método deductivo para señalar la probabilidad de --

un hecho determinado en circunstancias, dadas.

Siguiendo el pensamiento de Pérez Leñero (19) se establecen como principios fundamentales del método de la seguridad social las siguientes:

- 1.- El método de la seguridad social, debe ser objetivo, - por cuanto ésta debe acomodarse a las condiciones tanto particulares, como objetivas de cada nación o Estado.
- 2.- Lo anterior no excluye la investigación de un mejora- - miento basado en normas de justicia general y abstracta, siempre previa la mejoría del acondicionamiento de la - vida social.
- 3.- Como ciencia la seguridad social no puede reducirse a - los dos anteriores cometidos, por cuanto tiene que integrarse en un todo armónico y sistemático, para la consecución de dicho fin ha de servirse de cuantos medios le ayuden, observación, análisis, síntesis conceptual, in-terpretación.

Los conceptos y las construcciones sistemáticas son la vida de la ciencia, siempre y cuando no se les dé a las mismas una existencia propia e independiente. Los conceptos no son en sí fin de la ciencia, sino medios indispensables para su conoci- - miento científico.

(19) PEREZ LEÑERO, José.- Op. cit., pág. 55.

7.- LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU RELACION CON OTRAS CIENCIAS.

La dinámica de las ciencias la constituye su interdisciplinaria-
riedad, es decir su desarrollo y aplicación requiere de la parti-
cipación de otras ciencias. A través del desarrollo del presen-
te capítulo, hemos visto que la seguridad social tiene estrecha-
relación con otras ciencias, que le sirven como auxiliares, bien
para perfeccionar los instrumentos que le permiten realizar sus
finalidades, bien para perfeccionar sus contenidos, en cuanto -
conceptos. etc.

La seguridad social tiene abierta relación con la economía, -
la estadística la sociología, la política, el derecho constitu-
cional, etc.

a) La Seguridad Social y la Economía.- La economía permite -
que sus principios se apliquen al desenvolvimiento, produc-
ción, mercados, ingresos y gastos, de la misma manera con-
siderar el desarrollo regional, apreciar los efectos esti-
mulantes derivados de la aplicación del instrumento de la
seguridad social, el seguro social.

De otra parte se hace posible que las prestaciones se in-
crementan, así como la extensión territorial y el número -
de población beneficiada.

b) La Seguridad Social y la Estadística.- La Estadística con-
fiere a la seguridad social, un ámbito de operatividad, -
como consecuencia de los principios "estímulo" y "aplica--

ción". "La determinación de los índices de frecuencia y gravedad es la base para estimar cartas." (20)

Determinar el establecimiento y crecimiento económico - permite, conocer las actividades que se llevan a cabo y los índices de frecuencia y gravedad de las contingencias, que permiten estructurar, y planificar los planes y programas que desarrolla la seguridad social.

- c) Seguridad Social y Sociología.- Su vinculación surge como consecuencia de los objetivos de la seguridad social, toda vez que esta nace como función exigida por un Derecho sustentado en la justicia social. Sus instrumentos son esencialmente sociales, basados en la solidaridad y en la cooperación.

Pérez Leñero nos advierte: "Los males, cuyo riesgo pretende cubrir, son en la mayoría de su contenido males sociales. Según el concepto que tengamos de la sociedad y de sus fines y funciones, es el concepto que hemos de tener de la seguridad social.

No puede, por tanto, ser mayor la interdependencia de las dos ciencias, sin sociedad, sin los deberes y derechos que la misma implica, no es posible ni concebible la seguridad social" (21)

- d) La Seguridad Social y la Política.- La seguridad social,

(20) BRICEÑO RUIZ, Alberto.- Derecho Mexicano de los Seguros - Sociales, Edit. Harla. S.A. de C.V. México, 1987, pág. 26.

(21) PEREZ LEÑERO, José.- Op. cit., pág. 57.

pertenece a la esfera del interés público, obligando que se cumplan los objetivos y finalidades de la política -- como elemento distintivo. Se atenderá desde luego a los principios de los grupos que detentan el poder público.

e) La Seguridad Social y el Derecho Constitucional.- De acuerdo a los esquemas jurídicos latinoamericanos que en su mayoría pertenecen al Derecho Legislado escrito, estructuran sus normas de acuerdo con el Derecho constitucional, atendiendo a ese formalismo piramidal Kelseniano, donde la constitución es la Ley fundamental, que se coloca en la cúspide, de la cual emanan los principios fundamentales de una nación, que deberán ser acatadas y guardar correspondencia con las leyes que le siguen en jerarquía.

f) La Seguridad Social y otras Ramas.- La complejidad de las ciencias y la especialización, hacen que la seguridad social, por sus objetivos esté en contacto con otras ramas, es el caso de la medicina, la asistencia pública, la misma filosofía, cuya participación, como las anteriores resulta de vital importancia, dada la finalidad perseguida por la seguridad social.

C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.- ORGANIZACION EN EGIPTO, GRECIA, JUDEA.

1.1.- EGIPTO.- Las condiciones geográficas, en especial por la fertilidad del valle de Egipto determinan el desarrollo de la civilización, objeto del presente estudio. Básicamente se desenvuelve a través de una concepción espiritualista y de una realidad geográfica; la primera se sostiene en el concepto de supervivencia del cuerpo momificado, como garantía de vida más allá de la muerte. Los acaecimientos humanos, como la enfermedad, la muerte, etc., el egipcio los concilió mediante el embalsamiento, que conduce a la modificación. La segunda, es una realidad geográfica, es decir, la existencia del río Nilo que riega todo el país, así como un importante medio de comunicación.

La economía egipcia giró en torno a la agricultura y a la ganadería, ésta última se canalizó especialmente en la cría de ovejas y cabras, también otros animales que le permitieron establecer una economía doméstica y una vida comunitaria fija y ordenada. Desarrolló la construcción de diques con el fin de regular las aguas y almacenar el grano para las épocas de escasez.

El mismo desarrollo de la vida y las necesidades del hombre, hacen que se creen elementos más complejos y

actividades que conducen a la multiplicación de especialidades, como la elaboración de instrumentos de -- cobre, piedra, fabricación de cerveza, tejidos de ces- tos y cultivo de vid; se da comienzo a la fabricación de la rueda de alfarero, la escritura. De esta mane- ra surgen los canteros, orfebres, carpinteros, joye- ros, artífices del cobre que elaboran herramientas y armas que contribuyen al engrandecimiento del país.

La tierra de Egipto y su pueblo pertenecían a los dio- ses, y en especial a Horus, éste, de acuerdo a sus - creencias, era representado por el faraón en la tie- rra. El faraón tiene como función primordial, mante- ner el orden establecido en el universo, constituido- desde el momento mismo de su creación, cuya dimensión no sólo se extendía a su estructura y a la política - de Egipto, sino también a las leyes naturales. Los - egipcios aprendieron a través de la modificación de - los cuerpos, la anatomía. Imhotep, arquitecto de la pirámide escalonada, reconocido físico y como patrón de los médicos, protagoniza esta actividad. Experimentaron por siglos las propiedades medicinales, de diferentes sustancias y plantas, lo que permitió que los médicos tuvieran - profundos conocimientos en medicina. De los documen- tos que en materia de medicina sobreviven, contemplan dos elementos importantes, el diagnóstico y el tratamien- to de determinadas enfermedades. Se contempla dentro

de los tratamientos el empleo de la magia, así como el empleo del exorcismo y conjuros para la curación de enfermedades desconocidas.

La preocupación por estas actividades, les lleva a crear instituciones para el caso, como nos lo manifiesta el profesor Jesús María Rengifo: " Se organizan instituciones de ayuda mutua para los casos de enfermedad; se ensalza la moderación y la sobriedad, así como la humildad hacia los mayores, el respeto a los padres y la generosidad para las personas de condición inferior." (22)

A pesar de esta organización económica y social, Egipto debe afrontar terribles crisis económicas. Una de estas crisis dio lugar a la inmigración del pueblo judío, bajo la égida de José. El desarrollo de la economía Egipcia estuvo determinada por dos factores:

- a.- La concentración de mayor poder en cabeza del faraón.
- b.- La estatización de los bienes del pueblo.

Estos dos presupuestos concuerdan con los principios religiosos del pueblo Egipcio, en la medida que toda era de los dioses, especialmente de Horus, dios que era representado por el faraón.

(22) RENGIFO, Jesús María.- Op. cit. pág. 19.

Algunos autores, señalan que esta estatización de los bienes, determinó la decadencia de su imperio, y volver a replantear su esquema socio económico para reconquistar su florecimiento.

Para efectos del estudio de nuestro tema, encontramos cómo en la época del reino medio, los egipcios mantenían y daban gran importancia a la justicia social y a los derechos del hombre, circunscritos desde luego a su sociedad, al respecto John Wilson, nos dice:

"Fue aquella una época enérgica, que exigía los mayores esfuerzos de los individuos. Egipto era una empresa en marcha, y la abnegada contribución de cada egipcio al bienestar de toda la nación era un deber fundamental. El sostenimiento vigoroso del destino nacional y de la particular providencia de los dioses hizo de Egipto una unidad progresiva." (23)

Existen además otros elementos que se le reconocen a la cultura egipcia, que le proporcionan una forma especial de vida, es el caso de su psicología, fundada en la confianza, en la sensación de seguridad y de elección especial por parte de sus dioses, lo que promueve la confianza del individuo en sí mismo, el gusto de la vida tal como era, y la tolerancia para la divergencia en la aplicación de las normas. Este pa-

(23) WILSON, John A.- La Cultura Egipcia, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, págs. 211 y 212.

norama permite encontrar en su interior rasgos que - si bien incipientes, son el germen de lo que más tarde las sociedades modernas denominarían seguridad social.

1.2.- GRECIA.- El pueblo griego, en razón a sus campañas de guerra, conquistan a los pueblos asiáticos y - - Egipto, pero a su vez reciben de estas culturas milenarias gran influencia, que se introyectan en sus costumbres y determinan las bases para la transformación de su estructura social.

"El hombre busca su bienestar físico y espiritual y perfeccionamiento racial. La solidaridad impera en los aspectos humanos y de manera especial en las castas sacerdotal y guerrera a las cuales se protege comunitariamente, como los residentes en colonias, y se auxilia a los ciudadanos que, debido a incapacidad, no pueden allegar recursos para su subsistencia." (24)

Los griegos mantuvieron un sentido de previsión, especialmente cuando el Estado asumía la responsabilidad de la educación de los hijos de guerreros, muertos en su defensa.

Los griegos desmitifican los procedimientos mágicos, o la imposición de tabús en el diagnóstico y curación

(24) RENGIFO, Jesús María.- Op. cit. pág. 20.

de enfermedades. Es decir, la enfermedad no surge - por acción de influencias malignas de demonios o dioses, o demás seres sobrenaturales. Se va objetivando el mal y fundando un sistema médico basado en la observación.

"Herófilo, médico y filósofo, escribió con acierto: - "La ciencia y el arte no tienen nada que enseñar, el ánimo es incapaz de esfuerzo, la riqueza inútil y la elocuencia ineficaz, si falta la salud." (25)

El mismo autor que cita a Herófilo, encuentra en la - República de Platón la solución utópica de los males sociales, con la siguiente apreciación.

"Un Estado es una integración de quienes tienen necesidades y de quienes aportan los medios de satisfacerlas. Si las necesidades elementales del hombre en la primera sociedad son el alimento, la habitación, el vestido y el calzado, se impondrá entonces - la existencia de un agricultor, de un albañil, de un tejedor y de un zapatero." (26)

En la concepción platónica, los gobernantes serían - elegidos, de entre aquellas personas que demostraran a través de sus acciones, actitudes para el bienestar de su país, y su lucha en contra de aquellas activida

(25) BRICEÑO RUIZ, Alberto.- Op. cit. pág. 46.

(26) IDEM.

des que atentaran' contra este cometido, claramente ve mos, como lo califica Pareto, un Socialismo utópico, - donde la sociedad es el fin último, sin que pueda so breponerse otro u otros factores; pero cualquiera sea la calificación, existe ya un sentido de protección, - con una visión de generalidad, cuando se refiere, a - las acciones que permitan el bienestar de un país, - por parte de sus gobernantes, y que nos demuestran, - la preocupación de velar por la seguridad y la protec ción del ente denominado sociedad.

Además de esta preocupación, por el bienestar general existen medidas específicas de protección al trabaja dor, "... Platón en algunos escritos y Jenofonte en - la Ciropedia señalan que, el desempeño de los ofi - cios "es mejor repartirlo en faenas." (27)

Una referencia a lo que hoy denominamos jornada de - trabajo. Hipócrates el grande, nacido en el 460, den tro de los 60 ó 70 escritos que se le atribuyen, rea liza tratados sobre aires, aguas y lugares, ocupando se de la salubridad geográfica, la fisioterapia, la - climatología, etc., en éstos como preocupación por - la protección de los trabajadores, se encuentran, - "... consignadas las primeras observaciones generales

(27) INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- Lecturas en materia de seguridad social, medicina del trabajo, Secretaría Gene ral Jefatura de Servicios del Secretariado técnico, Centro de Documentación, México, 1982, pág. 23.

acerca de los factores determinantes de la enfermedad y la importancia del ambiente laboral, social y familiar; trata sobre los vientos, las aguas, los suelos-- el modo de vivir y trabajar de los hombres y los efectos del ejercicio físico, tanto en la vida diaria como en el trabajo." (28)

De esta manera recopilamos aquellos datos que dan -- tránsito, a lo que hoy llamamos seguridad social, en Grecia, cuyos elementos nos permiten indicar, cómo -- este pueblo hizo énfasis, en los instrumentos que rodeaban al trabajador, cuyo análisis le permitía mejores formas de vida.

1.3.- JUDEA.- Existen pasajes, que despiertan claramente -- las ideas de los judíos que proclamaban los principios de solidaridad humana, así nos lo revela EL ECLESIASTES, Cap. IV, Vers. 8 a 10.

"... un hombre solo que no tiene sucesor, que no tiene hijo ni hermano; y no cesa de trabajar, ni se hartan sus ojos de riqueza; ¿para quién trabajo yo y me someto a privaciones? También esto es vanidad y duro trabajo.

"9. Más valen dos que uno solo; logran mejor fruto de su trabajo.

"10. Si uno cae, el otro se levanta; pero ¡ay del so-

lo 'que si cae, no tiene quién lo levante!" (29)

Son innumerables los pasajes en que podemos encontrar plasmados los principios de solidaridad humana, y que de acuerdo a los contenidos de la religión Judaica, son parte esencial de sus postulados, de los que se desprenden elementos de la seguridad social, en estado embrionario.

1.4.- ROMA.- El pueblo romano no fue indiferente, a las medidas de previsión, por ejemplo en la obra de Suetonio, en el que hace una semblanza histórica de los 12 Césares, los gobernantes repartían trigo al pueblo y prodigaban una serie de diversiones, con fines políticos o demagógicos; una forma para ganar las simpatías del populacho y de las legiones.

Las instituciones como la militar y la de los artesanos, mantuvieron sistemas de previsión, en cuanto a la primera se concedían indemnizaciones en caso de traslado o de retiro y en cuanto al segundo se costeaban los gastos de entierro a los asociados.

Existe un esquema mutualista, como lo determina A. Bocangel Peñaranda "caracterizados por esta" reciprocidad de servicios" (5) de las asociaciones, conjun-

(29) NACAR FUSTER, Eloíno y COLUNGA CUETO, Alberto.- Sagrada Biblia, versión directa de las lenguas originales por, trigésima octava edición, biblioteca de autores cristianos. Madrid 1969. pág. 849.

gan unas de naturaleza estrictamente personal y otras de singularidad profesional, manifestadas al través - de varias modalidades y gestadas en diferentes fechas, con caracteres más o menos iguales, gradualmente sistematizados pero reconocidos todos por sus pretensiones de asistencia y de ayuda mutua" (30)

Las asociaciones mutuales Romanas, así como otras surgidas en otras latitudes geográficas Europeas, tienen una clara inspiración religiosa. antes de la era - cristiana, son los dioses tutelares los que rigen su desenvolvimiento. Martín Saint-León, clasifica a las instituciones romanas en colegios públicos y privados; asociaciones cuya división obedecía, en relación a la clase de trabajo que realizaban sus asociados - o a su vinculación con el Estado.

La "Collegia Romanos" eran asociaciones de socorros - mutuos, que amparaban alguna de las veces todos los - riesgos de la vida, y cuya financiación era el producto de recursos propios, a través de las aportaciones - de los mutualistas.

Los colegios públicos, comprendían aquellas profesiones necesarias, que contribuían a la existencia del - Estado "...como los boteros, los panaderos, los sal--

(30) BOCANGEL PEÑARANDA, Alfredo.- "El torno al proceso histórico de la Seguridad Social"; Revista de Derecho, Año XII, - enero - junio, 1960, No. 39. - La Paz, Bolivia, págs. 32 y 33.

chichoneros, etc.;" y los colegios privados formados por los "argentasii (banqueros y prestamistas), los lapidarii y marmoi (obreros en piedra y mármol), los centenaria (fabricantes de mantas), los negotiatores vini (mercaderes de vino), los medici y los profesores (médicos y profesores), los alfareros, sastres, -aguadores, etc." (31)

Este tipo de organizaciones fue transplantada, a lo largo del imperio Romano, cuya gestación, desarrollo y decadencia, fue paralelo a la vida de este pueblo, conservando siempre su carácter religioso, floreciendo no pocas de las veces en la clandestinidad o encubiertos por las autoridades.

1.5.- CRISTIANISMO.- La doctrina cristiana cuyas bases cimentadas en el amor al prójimo, la caridad, la bondad y el sacrificio, contribuyen como el pensamiento de los pueblos ya estudiados, a la formación de la cultura universal, y al pensamiento de los pueblos.- Sus principios mantenidos a lo largo de su existencia, han pregonado una y otra vez actos de bondad, de ayuda al hombre por el hombre, revelándose de los mismos, hechos, que podemos calificar, como "gérmenes" de la Seguridad Social. Para corroborar nues-

(31) RENGIFO, Jesús María.- Op. cit. pág. 21.

tra opinión, hacemos alusión, a la inmensidad de bene
ficios proporcionados por el cristianismo a la humani
dad, y de los que nos hace mención Chateaubriand.

"La caridad, virtud absolutamente cristiana y desconoci
da, por los antiguos, nació con Jesucristo; ésta es
 la virtud que le distinguió principalmente de los dem
ás mortales, y fue en él el sello de la renovación -
 de la naturaleza humana. Los apóstoles a imitación -
 de su divino maestro, ganaron en breve los corazones,
 y sedujeron santamente a los hombres." (32)

De esta manera, instruidos en estas grandes virtudes-
 los fieles ponen en común algunos denarios para socor
rer, a necesitados, enfermos y viajeros, inclusive -
 en estas prácticas se encuentra el origen de los hosp
itales.

Se descubre en los escritos de Roos, acerca de la vid
a de Cristo, una dimensión humana, creadora de form
as y de actitudes, que invitan a preservarla, y cond
ucirla dignamente. En uno de sus pasajes dice: - -
 "Cristo, para ser Cristo, hubo de vivir su vida de -
 hombre enamorado del secreto de la vida. Fue el poet
a que descubrió la eternidad del amor y que para conj

(32) CHATEAUBRIAND.- El genio del cristianismo, Editorial Por
rrúa S.A., México 1982, pág. 341.

quistarla escribió sobre la conciencia humana del poema integral de su vida y de su muerte". (33)

El cristianismo permitió, a través de la caridad, una serie de prácticas que en el fondo buscaban la protección del género humano, imbuido desde luego de una carga axiológica propia, que cuestionable o no le personificaron. Dentro de esas medidas, la religión - cristiana adoptando el criterio que, no había humanosentimiento que no se atreviera a remediar, ni miserria que sobrepujara su amor, fomentó la creación de instituciones de beneficencia, así tenemos el hospital llamado Hotel-Dieu, fundado en la época de San Landry, octavo obispo de París, a cargo de las hermanas de la caridad, se dedicaban a vendar, y limpiar enfermos, arreglar sus lechos, etc., la fundación de instituciones encargadas del cuidado de niños expósitos, de la fundación de escuelas, colegios y universidades, encargados de la difusión de estas prácticas.

La expresión que nos demuestra ese panorama de angustia social, la hallamos en esas frases del sermón de la montaña, contempladas por San Mateo, en su Evangelio, Cap. V, versículos 4 a 6, que textualmente dice: "4 Bienaventurados los mansos, porque ellos poseerán la tierra. 5 Bienaventurados los que lloran, porque -

(33) ROOS, Georges.- Mi canción a la cruz, Editorial Renacimiento, Montevideo Uruguay, 1960, pág. 97.

ellos serán consolados. ⁶Bienaventurados los que tienen hambre y sed de justicia, porque ellos serán hartos" (34)

2.- EPOCA MEDIEVAL

2.1.- Gremios y Guildas.

De acuerdo a la doctrina, la base del gremio se fundamenta en la existencia del trabajo libre. Los gremios medievales asocian a trabajadores por cuenta propia y a empresarios de trabajadores por cuenta ajena-libres, su origen como nos lo manifiesta el profesor Manuel Alonso Olea; "... estuvo en la asociación religiosa y de culto lentamente transformada en asociación caritativa y de protección y defensa de sus miembros, aunque las tareas de beneficencia.. continuaron-teniendo carácter básicamente religioso durante la Edad Media." (35)

Los estudiosos de esta institución medieval, destacan como característica especial, que la conformación de las primeras asociaciones acogieron tanto a comerciantes como artesanos, donde los primeros buscaron siempre adquirir las posiciones dominantes y que después- darían origen al llamado "patriciado urbano".

(34) NACAR FUSTER, Eloiño y COLUNGA, Cueto,- Op. cit. págs 1232 y 1233.

(35) ALONSO OLEA, Manuel.- "Los orígenes del derecho del trabajo". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad - Complutense de Madrid, Vol. XVI. Núm. 44. Madrid, 1972, - pág. 357.

La regulación, bien, autónoma o heterónoma, del gremio, tuvo un ámbito más extenso que el de las relaciones de trabajo, desarrolladas en su seno, en la medida que abarcó las relaciones de los agremiados con el público, siempre y cuando las mismas se refirieran al tráfico de los bienes producidos por los empresarios-agremiados, así como la de que en mayor o menor medida fue el gremio una entidad mutualista, toda vez que asistió tanto a los agremiados y sus familias en circunstancias de calamidad, de enfermedad, etc., manteniendo de esta forma un sistema rudimentario de previsión social. También se le calificó como asociación-religiosa o piadosa, en sí misma considerada o a través de colegios menores constituidos en su seno o bajo su influencia, que como nos lo explica el profesor Alonso Olea; "... quizá este elemento fue decisivo, - según se ha dicho, para la emergencia misma del gremio que así habría sido primero una asociación de culto, que incorporaría después actividades caritativas-fraternales." (36)

El gremio para su época, permitió en cierto modo un avance, de la ciudad, ejemplo de ello tenemos a Florencia. Para realzar sus objetivos tomamos una parte, de su significado etimológico - jurídico, "En Derecho

(36) IBIDEM, pág. 370.

Laboral, la corporación profesional, constituida por maestros, oficiales y aprendices de un mismo arte, - oficio o profesión, regida por estatutos particulares, que tiende a enaltecer la común labor característica y a la mejora laboral de sus integrantes." (37)

En cuanto a la gilda, se afirma que esta institución, como la ya estudiada, como consecuencia de la época - en que se forma y desarrolla, tiene un carácter religioso y asistencial, característica de la época antigua y media; organización propia de las culturas germánica y anglosajona, cuyo nacimiento se remonta al - siglo VII, y con evidentes semejanzas y antecedentes - en los colegios Romanos.

"Las gildas germánicas parece que tuvieron su origen en la costumbre de los germánicos de tratar en la mesa los asuntos más importantes, costumbre que también Tácito recuerda: tuvieron al principio fines únicamente religiosos; después se constituyeron gildas de comerciantes y de artesanos, llamadas especialmente - ansas: los que las componían prestaban juramento, se asistían mutuamente, se ayudaban en las ventas recíprocas: se desarrollaron rápidamente con la ruina - del imperio carolingio." (38)

- (37) DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL.- Guillermo Cabanellas. Tomo III, 14a. edición, Edt. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, 1979, pág. 506.
- (38) FEROCI, Virgilio.- Instituciones de derecho sindical y corporativo. Trad. por José M. Ruiz Manet, Instituto Editorial Reus.- Madrid, 1942, pág. 13.

Diversos autores que estudian la gilda, la clasifican en 3 categorías: Guildas religiosas o sociales; - Guildas de mercaderes y Guildas de artesanos.

Las guildas religiosas, nacen primero como asociaciones de defensa mutua o asociaciones místicas para -- atender a ciertos servicios de sus integrantes, en -- tanto que las guildas de mercaderes atendían además -- de la asistencia mutua a la protección de sus personas y bienes.

SAINT - LEON, Martín, citado por el profesor Rengifo, continúa diciendo: " pero el espíritu cristiano de la gilda se revela sobre todo en las cláusulas referentes a la asistencia recíproca que se deben los conquildi. Todos los riesgos, todos los accidentes que puedan sobrevenir en una existencia humana, son previstos en los estatutos; la gilda socorre a sus miembros enfermos, los asiste en toda ocasión, honra la memoria de los cófrades difuntos y se encarga de educar a los hijos, a veces hasta de dotarlos. Si alguien de la gilda dice la constitución de los sastres de Londres - cae en la miseria y se halla sin medios de subsistencia, recibirá cada semana, siete peniques durante su vida. También se entregaban recursos a los peregrinos." (39)

(39) SAINT-LEON, Martín, citado por RENGIFO O., Jesús María.- - Op. cit., págs. 21 y 22.

Vemos claramente, como una de las funciones de la -
 guilda estaba orientada a dar protección a sus miem-
 bros en caso de infortunios, se desprende un sentido-
 solidario y humanitario ante la presencia de vicisitu-
 des.

2.2.- ORDENES MENDICANTES.

Las órdenes mendicantes, reflejo también de la filoso-
 fía cristiana fueron formadas con el fin de ejecutar-
 los mandatos del Señor, envueltos de un sentimiento -
 de caridad y de filantropía. El evangelio exhorta a
 los fieles curar a los enfermos, limpiar a los lepro-
 sos, dar agua al sediente y comida al hambriento. Co-
 mo ejemplo de esta actitud de ayuda a los desvalidos-
 están las órdenes fundadas por San Francisco de Asís
 y San Benito.

"No esperan los Franciscanos al pobre; su hermano: -
 van en su busca. Averiguan dónde hay un enfermo para
 acudir en su socorro y cuidarlo; donde obligue la des-
 gracia, para ofrecer el consuelo. Conviven los mise-
 rables, dan el consejo y otorgan la ayuda." (40)

En la actitud de estas órdenes, vemos una actividad -
 admirable, y una fuerza impresionante, con caracteres
 muy amplios, toda vez que su acción no se limita a un
 grupo humano, sino a todo aquel que pueda requerir de su -

(40) BRICEÑO RUIZ, Alberto.- Op. cit. págs. 50 y 51.

ayuda, inspirados como ya mencionamos, en ese fervor religioso y ese espíritu caritativo, que Cristo enseñó a los hombres.

2.3.- SEGUROS PRIVADOS.

El efecto asociativo de artesanos, en la época Medieval, en torno a gremios, corporaciones, hermandades, como consecuencia de medidas de protección recíproca, se vuelve cada vez más cerrado, creando en cierto modo una especie de dictadura asociativa del trabajo, - toda vez que solamente a través de ella se podrían - ganar los medios materiales para su supervivencia.

"El seguro, como institución que indemniza las consecuencias de un siniestro, surge solamente cuando se forma la conciencia común del peligro y la realización o actualización de este peligro debe ser solamente en tal forma que haga reaccionar a las personas o grupos de personas, las condiciones políticas y materiales del momento histórico." (41)

Son las catástrofes, los naufragios continuos, la piratería, los incendios, recuérdese el sucedido en Londres, en 1966 que destruyó 18,000 casas y 20,000 quedaron sin techo, hechos que contribuyeron a constituir fondos de carácter mercantil, con el fin de aminsonar sus consecuencias.

(41) BOCANGEL PEÑARANDA, Alfredo.- "En torno al proceso histórico de la seguridad social", Op. cit. pág. 37.

Alrededor del siglo XVII, se establecen de manera estructurada, científica y ampliamente difundidos, los principios sobre el cálculo de las probabilidades, la demografía y el cálculo actuarial.

El establecimiento y el conocimiento de estos principios servirán de base para la constitución y desarrollo de grandes sociedades de capitales, época desde la cual se dedicaron a explotar lucrativamente los riesgos a que se encuentran expuestas las personas, los bienes. Posteriormente el seguro social tomará estos Principios y paulatinamente fue estructurando instituciones encargadas de administrar el otorgamiento de prestaciones inherentes a los diferentes seguros que se fueron formando, por razones del riesgo laboral.

Los seguros privados de esta manera constituyen un esfuerzo superior al ahorro y al mutualismo, pero sus objetivos se quedan a mitad de camino, con respecto a la seguridad social, ¿por qué?

Existen varias razones, dentro de las cuales mencionaremos las siguientes:

- 1.- Los seguros privados persiguen un fin lucrativo, por lo tanto sus fines no eran sociales y por lo mismo las primas eran necesariamente elevadas.

- 2.- El seguro privado seleccionaba los riesgos, de acuerdo a las conveniencias lucrativas del asegurador, quedando de esta manera excluidos los riesgos más costosos, como el de enfermedad.
- 3.- La afiliación a este tipo de seguros constituía un contrato de carácter no obligatorio, por lo tanto desprovisto de obligatoriedad legal, razón por la cual fue visto con indiferencia por patronos como por trabajadores.
- 4.- A estos seguros se afiliaba a los trabajadores de más altos ingresos, quedando sin amparo los económicamente débiles que era precisamente a quienes las sociedades tienen mayor interés en proteger.

3.- NUEVA EPOCA.

3.1.- NUEVOS RUMBOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Con el devenir del tiempo la humanidad va gestando - nuevos movimientos políticos, sociales, etc., que imprimen nuevas orientaciones filosóficas.

La revolución francesa implanta en Europa el individualismo, cuya práctica fue creando de extremo a extremo inconformidades, por la generación de un sistema de explotación y el aumento de población indigente. Sin embargo, los Estados no se atrevían a dar - un viraje a sus principios por temor a violentar

los, aquellos enmarcados dentro del triángulo: liber-
tad, igualdad y fraternidad. No obstante, estos prin-
cipios en Alemania no tuvieron el predominio que se -
le dio en el resto de Europa, primordialmente por las
ideas de Fichte, Hegel y Marx, que dieron origen a -
las ideas socialistas. En el año de 1863 se funda la
Asociación General de Trabajadores Alemanes y más tar-
de en 1867 el Partido Social Demócrata Obrero. Las -
acciones gubernamentales de carácter represivo en con-
tra de los trabajadores no surtieron efectos, condi-
ciones en las cuales el canciller Bismarck, opta por
adoptar algunos de los principios socialistas, es el
caso del impuesto como medio de redistribución, la so-
lidadaridad de los individuos y el intervencionismo es-
tatal en las relaciones laborales.

La humanidad se enfrentaba así, al fracaso de las so-
luciones individualistas, por lo que se hizo necesaa-
rio estudiar y proponer fórmulas. El Estado no podía
permanecer inane, adoptando la postura del simple vi-
gía o atalaya, es decir, o intervenía abiertamente en
la regulación de las relaciones de trabajo, o el cata-
clismo social era incontenible.

"Fue entonces cuando el emperador alemán Guillermo I,
en su mensaje al Reichstag del 17 de noviembre de --
1881, anuncia un programa de política del trabajo con
una nueva visión del Estado, dirigido no sólo a garan-

tizar los derechos individuales, sino también a promover el bienestar de los miembros de la colectividad - y especialmente de los necesitados mediante la organización del régimen de los seguros sociales obligatorios." (42)

En otras palabras se da un viraje a la política individualista, orientándola hacia una postura social del Estado.

"Bismarck se replantea la utilización absoluta de la fuerza y tiene que recurrir a la política de la persuasión que se traduce en su respuesta a las clases trabajadoras con la creación de la ley de enfermedades del 15 de junio de 1883, un año más tarde el seguro de accidentes de trabajo y en 1889 el de invalidez, vejez y muerte. De esta manera respondió Bismarck a los movimientos de ascenso y los extorsionó en sus fines de poder, gestionando la fuerza de trabajo como - lo empezaron a hacer todos los Estados modernos desde 1848" (43)

De esta forma Bismarck reconoce el derecho a la salud a esa clase indigente, que comenzaba a perder buena parte de su vida esencial. Conquistas además, fruto

(42) RENGIFO O., Jesús María.- Op. cit. pág. 30.

(43) DUQUE LUQUE, Oswaldo.- Seguros del trabajo e inseguridad social, Rodríguez Quito Editores. Bogotá-Colombia, 1983, - pág. 22.

de las luchas obreras, persiguiendo su reivindicación como clase y en términos de rentabilidad, la preocupación del capital por conservar la mano de obra de los estragos producidos por el maquinismo.

Desde 1883, época del nacimiento de los seguros, hasta 1919, período calificado, como de organización de los seguros sociales, constituyen una nueva época para la humanidad. Desde 1919 hasta 1939, se produce - un efecto expansivo y de adecuación de sus principios, así como de su administración, sobresaliendo especialmente el Estado a cuyo cargo está incentivarla como - desarrollo de una política social.

Este espíritu social, que va superándose cada vez más, tiende a universalizarse, razón por la cual el profesor Arce Cano nos dice: "Pero cada uno de los hombres es miembro de la sociedad, pertenece a la humanidad entera. Y no es solamente un hombre, sino que todos los hombres están llamados a este desarrollo pleno. - "Las civilizaciones nacen, crecen y mueren. Pero, - como las olas del mar en el flujo de la marea, van - avanzando, cada una un poco más, en la arena de la - playa, de la misma manera, la humanidad avanza por el camino de la historia. Herederos de generaciones pasadas y beneficiándonos del trabajo de nuestros contemporáneos, estamos obligados para con todos y no - podemos desinteresarnos de los que vendrán a aumentar

todavía más el círculo de la familia humana." La solidaridad universal, que es un hecho y un beneficio - para todos, es también un deber." (44)

Esta acción la vamos a encontrar más tarde, en la organización Internacional del Trabajo, organismo nacido del Tratado de Versalles, y que ha dado gran impulso a la política social internacional. Su actividad ha sido desarrollada a través de convenios y recomendaciones, para lo cual efectuaremos una relación sucinta, de los convenios que tratan la materia en cuestión.

- a.- Convenio número 12 de 1921, que se refiere a los accidentes de trabajo extendiendo a los trabajadores agrícolas los beneficios existentes en la industria.
- b.- Convenio número 17 de 1921, se refiere a las indemnizaciones por concepto de accidente de trabajo, determinando la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica a las víctimas de tales accidentes: indemnización en forma de renta en caso de accidente, seguido de defunción o de incapacidad para el trabajo. Sustitución de la renta por capital cuando se garantice uso razonable de él. -

(44) ARCE CANO, Gustavo.- De los seguros sociales a la seguridad social. Editorial Porrúa, S.A., México, 1972, pág. 554.

Pago de indemnización en caso de incapacidad temporal, por lo menos a partir del quinto día del accidente. Indemnización suplementaria a accidentados que tengan necesidad de asistencia constante de otra persona, medidas para el control y revisión de incapacitados, así como suministro y renovación de aparatos de prótesis y ortopedia o indemnización sustitutoria para ello.

c.- Convenio número 19, de 1921, fija normas sobre la igualdad de trato en materia de accidentes de trabajo a los extranjeros y a los nacionales, sin limitación de residencia obligatoria.

Mutua asistencia entre los países para facilitar la aplicación del convenio.

d.- Convenio número 18 de 1925, fija normas respecto a enfermedades profesionales.

e.- Convenio número 24 de 1917, regula lo concerniente a enfermedad común, acordándose la indemnización en metálico hasta por 26 semanas; asistencia médica y suministro de medicamentos y remedios terapéuticos suficientes; participación del asegurado en los gastos de asistencia a los familiares que viven con el trabajador y a su cargo.

f.- Convenio 103 de 1952, normas referentes a la ma-

ternidad ampliando las que desde 1919 se habían venido profiriendo, dando lugar a prestaciones más completas.

g.- Convenio 35 de 1933, establece prestaciones por vejez.

h.- Convenios 37 y 38 de 1933, establece prestaciones por invalidez.

i.- Convenios 39 y 40, establece las prestaciones por muerte de quien es cabeza de familia, en forma de pensiones para la viuda y los huérfanos.

j.- En cuanto a la situación del desempleo o paro involuntario, se establecen en el Convenio número 2 de 1919, las primeras medidas protectoras, ampliadas en el Convenio número 44 de 1934.

h.- Y el Convenio número 102 de 1952, que representa el afán de la OIT de ampliar el campo de aplicación del régimen de protección, llegando a la norma mínima como se denomina el convenio.

Dentro de esta línea ha continuado actuando la OIT y de cuya actividad y de sus beneficios continúan los Estados abrevando, como una apertura significativa del Derecho Internacional del Trabajo.

3.2.- PLAN BEVERIDGE.

En 1939 se desencadena una de las guerras más cruen--

tas que ha tenido que vivir la humanidad, desatándose una situación de miseria humana, llegando a límites - nunca vistos; los estadistas abordan los problemas - que azotan a las gentes y en sus posibles soluciones. En el año de 1942, el señor William Beveridge, presenta al gobierno inglés un plan sobre reestructuración y ampliación de los seguros sociales, cobrando gran interés a nivel internacional, especialmente por los estudios complementarios, al respecto el profesor -- Mario de la Cueva nos ilustra: "La trascendencia de - la obra radica en la unión total de la idea de los - hombres de cada comunidad nacional, lo que crea una - relación dialéctica, en la cual, la seguridad externa, que es sinónimo de paz universal entre todos los pueblos, abrirá el camino a la seguridad social de los - hombres de cada nación, y ésta, a su vez, será el soporte mejor para aquella." (45)

Por ser de tal trascendencia, es preciso transcribir el resumen del plan realizado por el mismo Beveridge, en su obra bases de la seguridad social.

"I. El plan abarca a todos los ciudadanos sin fijar - ningún límite superior de ingresos, pero tiene en cuenta sus diferentes maneras de vivir; es un plan que abraza y comprende a todas las personas y to--

(45) DE LA CUEVA, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Edit. Porrúa, S.A., México, 1984, pág. 39.

das las necesidades, pero se clasifica en sú apli
cación.

II. En relación con la seguridad social, la población se divide en cuatro clases principales de edad en que hay aptitud para trabajar y otras dos por debajo y por encima de esa edad, respectivamente, - como sigue:

I.- Empleados, esto es, personas cuya ocupación normal es el empleo con contrato de servicio.

II.- Otras personas con ocupación lucrativa, entre ellas los patrones, los comerciantes y los trabajadores independientes de todas cl
ses.

III.- Amas de casa, esto es, mujeres casadas en edad de trabajar.

IV.- Otras personas en edad de trabajar sin ocupación lucrativa.

V.- Personas que no tienen aún edad para trabajar.

VI.- Personas retiradas que han pasado la edad de trabajar.

III.- Las personas de la clase VI recibirán pensiones de retiro y las de la clase V recibirán subsi-

dios infantiles pagados por el erario público nacional cuando el padre o la madre a cuyo cuidado se encuentren los hijos, reciben del seguro una pensión u otro beneficio, y en los demás casos se abonará el subsidio a todos los hijos menos uno. Las otras cuatro clases se asegurarán de acuerdo con sus circunstancias. Los cuidados médicos de carácter curativo y preventivo y los gastos de funeral abarcarán a todas las clases.

IV. Cada persona incluida en las clases I, II ó IV pagará una contribución única de seguridad por medio de un timbre puesto en un documento único de seguro cada semana. En la clase I contribuirá también el patrón, pegando el timbre del seguro y deduciendo del salario o del sueldo la parte que corresponde al empleado. La contribución variará de una clase a otra, según los beneficios proporcionados, y será más alta para los hombres que para las mujeres, de manera que consiga beneficios para la clase III.

V. Toda persona de la clase I que haya cumplido las condiciones relativas a la contribución, recibirá el beneficio correspondiente por desocupación e incapacidad, pensión de retiro, cuidados médicos y gastos de entierro. Las personas de la clase II recibirán todos esos beneficios, salvo el de -

desocupación e incapacidad física durante las trece primeras semanas de la incapacitación. Las personas de la IV clase recibirán todos esos beneficios salvo el de desocupación e incapacidad. Todas las personas que no pertenezcan a la clase I tendrán a su disposición, como sustitución del beneficio de desocupación, el beneficio de aprendizaje para ayudarles a encontrar nuevos medios de vida si le fallan los actuales. Todas las personas de la clase III disfrutarán del subsidio de maternidad, de la pensión de viudez y de la pensión de retiro, en virtud de las contribuciones de sus maridos; las madres de familia que realicen trabajo remunerado recibirán, además del subsidio de maternidad, el beneficio de maternidad durante trece semanas para permitirles abandonar el trabajo antes y después de dar a luz.

VI. El beneficio de desocupación, el de incapacidad, la pensión básica de retiro después del período de transición, y el beneficio de aprendizaje serán iguales para todos, cualesquiera que hayan sido los ingresos anteriores. Estas prestaciones suministrarán por sí mismas los ingresos necesarios para la subsistencia en todos los casos normales. Habrá una tasa conjunta para el marido y la mujer, cuando ésta no tenga ocupación remunerada. Cuando falta la esposa o ésta tiene una desocupación lucrativa,

habrá una tasa inferior; cuando falta la esposa, - pero existe una persona a la que hay que mantener, de edad superior a la asignada a los niños para recibir subsidio, se dará una asignación por persona subalterna. El beneficio de maternidad para las - madres de familia que trabajan también lucrativamente será de una cuantía superior a la prestación por desocupación o incapacidad, en tanto que será inferior para ellas el beneficio de desocupación e incapacidad; hay también tasas especiales para la viudez que se describen a continuación. Con esas excepciones, todas las tasas de beneficio serán - las mismas para los hombres y para las mujeres. - La incapacidad debida a un accidente o a una enfermedad profesional recibirá el mismo trato que cualquier otra incapacidad durante las trece primeras semanas; si continúa la incapacidad, se sustituirán las prestaciones concedidas por una pensión de riesgo profesional, en proporción al salario del interesado, con salvedad de que existirán topes - máximo y mínimo.

- VII. Las prestaciones de desocupación seguirán percibiéndose en la misma forma sin comprobación de necesidad, mientras dure la desocupación, pero normalmente estarán sujetas a la condición de asistir al beneficiario a un centro de trabajo o de insti-

trucción después de transcurrido un cierto período, El subsidio de incapacidad seguirá percibiéndose de igual forma, sin comprobación de necesidad, mientras dure la incapacidad o hasta que sea sustituida por una pensión, con la condición de aceptar un tratamiento médico adecuado o una instrucción profesional.

VIII. Las pensiones (que no sean por riesgos profesionales) se pagarán únicamente al retirarse del trabajo. Pueden reclamarse en cualquier momento después de - pasar de la edad mínima para el retiro, esto es, 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Si se aplaza el retiro, aumentará la tasa de la pensión - por encima de la tasa básica. Las pensiones contributorias se elevarán hasta la tasa básica gradualmente, durante un período de transición de veinte - años, en el que se pagarán pensiones apropiadas, según las necesidades, a todas las personas que las - precisen. Se salvaguardará la posición de los pensionados actuales.

IX. Si bien seguirán concediéndose pensiones permanentes a las viudas en edad de trabajar y sin hijos - que dependan de ellas, habrá para todas las viudas - un subsidio temporal de cuantía más elevada que el correspondiente en casos de desocupación o incapacidad, seguido del beneficio de aprendizaje cuando -

sea necesario. Para las viudas que tengan a su cuidado hijos que dependan de ellas habrá un beneficio de custodia, además de los subsidios de los hijos, adecuado para la subsistencia sin otros medios. Se salvaguardará la posición de las viudas-actuales que reciben pensiones.

- X. Los limitados casos de necesidad no cubiertos por el seguro social, serán atendidos por la asistencia nacional, sometiéndose a una comprobación de los recursos.
- XI. Se proveerán de cuidados médicos, que abarquen la totalidad de las necesidades, a todos los ciudadanos, mediante un servicio nacional de sanidad, organizado por los departamentos correspondientes, y se suministrará tratamiento post-médico y de rehabilitación a todas las personas en condiciones de aprovecharlo.
- XII. Se fundará un Ministerio de Seguridad Social responsable de los seguros sociales, de la asistencia nacional y del fomento y la inspección de los seguros voluntarios, el cual se hará cargo, en la medida que fuere necesario para esos fines de la obra actual de otros departamentos oficiales y de autoridades locales en esas ramas," (46)

(46) BEVERIDGE, William.- Bases de la Seguridad Social, Fondo de Cultura Económica, México, 1944, págs. 74 a 79.

Queda establecido en el plan resumido que nos presenta Sir William Beveridge que extiende los seguros sociales en cuatro direcciones:

- 1.- La protección de los seguros sociales, en la medida que sea posible y de acuerdo a las necesidades de todos los ciudadanos.
 - 2.- Protección al empleado, concediéndole nuevos beneficios, como los de entierro, maternidad, aprendizaje, cuidados médicos y de rehabilitación post-médica.
 - 3.- El período de beneficio mencionado en el numeral anterior se extenderá en caso de desocupación o incapacidad, elevando las tasas de beneficio hasta un nivel determinado, de tal manera que dure tanto como la necesidad, - luego de examinarse las necesidades de subsistencia, - con el fin de satisfacerlas, como si estuviese en situación normal.
 - 4.- El plan forma parte de una política de implantación de un mínimo nacional.
- 3.3.- INTERVENCIONISMO DE ESTADO.

Preciso es mencionar, cuál es el papel que el Estado realiza frente a la seguridad social, así como cuál fue el motor que lo impulsó a adoptar nuevas posturas. El liberalismo social surge como respuesta a las con-

secuencias que había originado el modelo clásico del "Laissez-Faire, Laissez-passar." Es decir la expresión económica en términos de libertad de competencia y de mercado. La postura del libre cambio en su etapa de desarrollo demostró que el modelo jurídico estatal que se había dado en sus inicios, ponía en crisis al capital.

"Aquel Estado abstencionalista ante la actividad de los individuos libres en el comercio, había creado situaciones sociales que escapaban al control de los deseos individualistas. Enseguida muchedumbres enteras quedaron desplazadas de sus empleos y comenzaron a surgir grandes masas de desempleados." (47)

La fuerza del trabajo utilizada por el capital creó la división entre la "disciplina en el trabajo" y la "inseguridad en el empleo."

La disciplina de la fábrica con la cual se aumenta la productividad para responder a la competencia en el mercado, garantizada por numerosos desempleados, en los cuales el capital encuentra su reserva de mercancía, es decir trabajos a bajo precio, situación que conduce a preguntarse ¿Qué hacer ante tales hechos?.

(47) DUQUE LUQUE, Oswaldo.- Op. cit. 35.

Sin indagar si las salidas buscadas por los Neoliberales fueron producto de sensibilidad humana o de cálculo político si provocaron un vuelco, en cuanto a la actitud del Estado toda vez que asume una postura interventiva en asuntos económicos y sociales.

Es entonces Keynes quien plantea una política económica de estimar la demanda aumentando los jornales, el poder sindical y la actividad intervencionista de Estado, acción que marcó las pautas para que el Estado asimilara para su interés las clases marginadas.

En este devenir, transformada la super estructura, también se provocaron fundamentales cambios en la seguridad social, especialmente en cuanto a la cobertura que se daba a la población. Proceso que nos explica Marcos Kaplan: "Un proceso de reforma constituye una experiencia de actualización. Pretende realizar adaptaciones inevitables, dando a las modificaciones las cualidades de transformaciones profundas que inciden sobre las estructuras fundamentales, pero permaneciendo más aquí del umbral crítico que determina una verdadera mutación." (48)

Efectivamente, el intervencionismo de Estado implicó la remodelación de la sociedad, donde la población se

(48) KAPLAN, Marcos.- Estado y Sociedad, UNAM, México, 1978, - pág. 127.

la hacía partícipe de la política y los beneficios (riqueza), traducidos en educación, salud, vivienda, recreación, atención a la vejez, etc., razón por la cual la seguridad social no adquiere su verdadero sentido sino va acompañada de una misión de Estado, a través de un proyecto de desarrollo económico y social democrático. En este orden de ideas la seguridad social se constituye como un sistema de reparto y de redistribución de los ingresos, atendiendo que no se puede distribuir sino lo creado. La base de la seguridad social está en su economía.

Progresivamente la seguridad social va ampliando no sólo su cobertura, sino sus prestaciones, así como su ámbito de aplicabilidad cuyos efectos trascienden, planteando de esta manera, el problema de la internacionalización; expresión clara de esta actitud es la creación de la Organización Internacional del Trabajo.

En sí se busca un equilibrio entre el Estado moderno y la actividad laboral, un equilibrio entre cargas y beneficios y como beneficios aparecen los sistemas de democracia social. Estos principios son alimentados y fortalecidos por el espíritu moderno de los Estados en el sentido de propiciar políticas activas, congregándose en torno a organismos, cuyas propuestas ad--

quieran carácter coercitivo o de obligatorio cumplimiento, esta posición de los Estados modernos, ha hecho que se creen organismos como la comunidad Europea, el pacto andino, etc.

Recogiendo el pensamiento de Heller, en cuanto a la función del Estado, nos dice: "La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante." (49)

En esta línea de pensamiento, la función de los Estados fuera de sus límites, también podría dirigirse a la organización de la comunidad internacional, persiguiendo la cooperación de todos sus componentes, con el fin de armonizar intereses internacionales. ¿Cuáles? en el caso que nos ocupa, la justicia social, a través de un organismo, como la OIT, que impulsen el desarrollo y la protección de los derechos del trabajador, y en especial de área que desarrollamos, la

(49) HELLER, Herman.- Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pág. 221.

seguridad social, creándose de esta manera lo que denominamos el Derecho Internacional de la Seguridad - Social.

C A P I T U L O I I I

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJOESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

1.- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

1.1.- ANTECEDENTES LEGALES DE LA OIT.

El origen de la Organización Internacional del Trabajo, surge después del advenimiento de la gran industria a principios del siglo pasado, en los comienzos de la Europa Napoleónica, que lo fue también de los albores del maquinismo. Como consecuencia, se establece un sistema de relaciones de producción de total explotación del trabajador, obligándosele a trabajar jornadas extenuantes, abusando del trabajo femenino y de los menores, competencia de la mano de obra que por los efectos de la ley de la oferta y de manda la hizo barata, razón por la cual sus condiciones se tornaron en infrahumanas. Este panorama lo encontramos en todo libro introductorio, que trate sobre los orígenes de la legislación del trabajo y del sindicalismo, así como en la literatura, o en los informes oficiales de la época.

Esta situación comienza a gestar un sinnúmero de necesidades para la clase trabajadora y desde luego la preocupación de personajes con sensibilidad so-

cial, es así como aparece la figura de un industrial textilero, galés, Robert Owen, quien se dirigió en - 1818 a las potencias que estaban reunidas en Aquis--grán, con el objeto de provocar una acción concertada para mejorar la situación de los trabajadores europeos. Los políticos de la época concentraban su atención en el nuevo trazado del mapa de Europa y - en las cuestiones del poder político.

Las cuestiones sociales no figuraban en sus proyectos, parecía ser que la pobreza y la miseria era un hecho natural que se podría solucionar quizá con la caridad, pero no era algo que entrase dentro de los objetivos del Estado.

Robert Owen, al Congreso de la Santa Alianza, dirige - dos memorias; una rogándole "la introducción en todos los países de medidas para proteger a los obreros contra la ignorancia y la explotación de que son víctimas" e invitándoles a nombrar con dicho fin una "comisión de trabajo". (50)

La Europa después de 1855, entra así en una nueva -- época de desarrollo social, que por cierto fue una de las más amargas y crueles de la historia del continen

(50) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- La organización internacional del trabajo, lo que es y lo que hace, Ginebra, - 1938, págs. 9 y 10.

te. Siguiendo los pasos de Inglaterra, Europa se industrializó, los artesanos forman las filas de los trabajadores proletarios, se desarrolla el industrialismo moderno, surgen las doctrinas socialistas y la "cuestión social", que se convierte en preocupación de las clases gubernamentales.

Para esta época se levantan las voces de humanistas y reformadores, cuya acción individual empieza a ser tenida en cuenta, estas corrientes del pensamiento no llegan a constituirse en una escuela conjunta, expresados a fines del siglo XIX, representantes de este movimiento, ésta y como ya se indicó Robert Owen, así como Luis Villerme, Claude Hindley, Jerome Blanqui, Daniel Maresta y Emile Girardin, y otros. El más conocido es el industrial galés Owen, pero varios autores coinciden en afirmar que Blanqui, economista de la escuela liberal, fue el primer pensador que avisó la necesidad de establecer condiciones mínimas a nivel internacional del trabajo, tales como el de garantizar la salud e integridad de los trabajadores, asegurar que la mano de obra extranjera, en los mercados nacionales, tenga condiciones no inferiores a la de los trabajadores del país.

De esta manera durante más de veinte años, entre 1838 y 1859 un industrial de Malhouse (Francia), Daniel -

Legrand realiza llamamientos a los parlamentos y a los gobiernos con el deseo de "provocar leyes particulares y una ley internacional destinadas a proteger a la clase obrera". (51)

El pensamiento de este industrial francés, lo dirige a la necesidad de reglamentar el trabajo de los menores, a través de un acuerdo internacional, entre Estados como Francia, Suiza y los Estados alemanes de Zollverein. De la misma manera plantea el establecimiento de 12 horas de trabajo, la prohibición del -- trabajo nocturno de las mujeres, así como otras medidas entre Estados.

Audiganne, citado por Aberastury, resume esta doctrina de protección laboral, por trato internacional, - al decir: "el derecho diplomático, el derecho de gentes, tiene sus reglas y sus principios colocados bajo la salvaguarda de todos los pueblos. ¿Por qué, en una época en que cada día se multiplican los cambios internacionales, el derecho industrial no tendrá los suyos?. La unidad de esta parte de las leyes en las naciones civilizadas constituiría un progreso desde el punto de vista contrario, y social". (52)

(51) IBIDEM. pág. 10

(52) Audiganne, citado por ABERASBURY, Marcelo.- La organización internacional del trabajo en la política mundial, - Editorial Paidós, Buenos Aires, 1969. págs. 27 y 28.

Estas expresiones del pensamiento si bien individuales, fueron propagándose, y más tarde habrían de germinar, convirtiéndose en objetivos de la política general de los Estados.

El movimiento social y humanista que tiene su comienzo, con la revolución europea de 1848, la teoría del "Laissez Faire" económico pierde fuerza. En varios países europeos, como Francia, Alemania, Suiza; en el seno de sus universidades y parlamentos se va consolidando la idea que las pequeñas conquistas alcanzadas en el terreno de lo social, por la clase obrera, podrán afianzarse y crecer ascendentemente si se extienden al plano internacional. De esta manera sus adversarios, no podrían argumentar que aquellos que practican una política social, ven aumentar sus gastos de producción, con respecto de aquellos que son menos generosos. Desde este punto de vista la producción obrera no tenía posibilidad de desarrollo fuera de una base internacional.

Esta primera etapa de "internacionalización" de las condiciones de trabajo, tiene asiento en la convocatoria a una conferencia intergubernamental, realizada en Berlín en el año de 1890, auspiciado por algunas altas personalidades, dentro de ellos el Papa León XIII. Los delegados a dicha conferencia no tenían

mandato de las autoridades nacionales de sus países, razón por la cual no se firmaron acuerdos, sujetos a notificación, sino tuvieron que contentarse con formular votos relativos al trabajo realizado en minas subterráneas, a la limitación del trabajo de niños y mujeres, prohibición del trabajo dominical. Estas disposiciones en las que participaron 13 países europeos, no tuvieron alcance práctico, pero se fue creando por parte de la opinión pública cierta atención por las cuestiones obreras, y el progresivo fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores. Los parlamentos europeos, comenzaron a aprobar las primeras leyes sociales, y las organizaciones sindicales, se les fue eliminando, el carácter de coaliciones ilegítimas.

Posteriormente, en 1900, se crea en París una "Asociación Internacional" cuyo objetivo esencial es la protección legal de los trabajadores, por lo que se hace indispensable conocer la situación de los trabajadores de todo el mundo, para lo cual se estableció una oficina permanente en Basilea, la que se encarga de centralizar documentación e investigación. Con la creación de este organismo, podemos decir que se pasa a una segunda etapa en ese camino hacia la internacionalización del trabajo. Esta organización propició la creación de comisiones nacionales para -

activar sus gestiones. Esto necesariamente, le da un carácter real a dicha asociación, en la medida que la solidez de sus decisiones, se fundamenta en la colaboración de los gobiernos, es decir los problemas incluidos en el orden del día por la asociación, serán dilucidados por dos organismos, uno de carácter técnico, que propondrá y el segundo de carácter diplomático, que decidirá en representación de los gobiernos. De conformidad con estos propósitos, el gobierno suizo en 1905, decidió hacer suyo este planteamiento y - convoca en Berna una conferencia internacional, compuesta por peritos y técnicos, estos proponen dos textos, objeto posible de acuerdos internacionales:

- a).- Uno sobre el empleo del fósforo blanco en la industria de los cerillos.
- b).- y el otro sobre el trabajo nocturno de las mujeres.

Teniendo como presupuesto, la experiencia de la reunión de Berlín, la que sólo había emitido resoluciones, los resultados de la nueva conferencia deberían surtir efectos obligatorios para los gobiernos. De esta manera en 1906, en Berna se reunió una nueva - conferencia, adaptando los mismos textos, pero esta vez en forma de convenios internacionales. En los umbrales de la guerra en 1913, se convocaba nuevamente

en Berna, una conferencia, cuyo objeto era el de realizar recomendaciones, nuevamente sobre la reducción de la jornada de trabajo de las mujeres y de los jóvenes y la prohibición del trabajo nocturno de los niños. Esta conferencia debía llevarse a cabo en 1914, con el fin de darle a estos textos fuerza de leyes internacionales, pero la guerra impidió su realización.

Durante los años de 1914 a 1918, la actividad de la asociación fue interrumpida, pero esto no fue óbice para que con el transcurso de la guerra se formularan proyectos de mayor alcance, dentro de ellos tenemos:

- a).- En 1914 La American Federation of Labor, sugirió la reunión de una conferencia internacional de trabajadores, al mismo tiempo y en el mismo sitio que el futuro Congreso de Paz, es como dice la doctrina, un singular caso de clarividencia política.
- b).- Los sindicalistas europeos van más lejos. León Jonhause, en nombre de los trabajadores franceses, invocando las reivindicaciones y el buen resultado de los convenios en Berna, propone que el futuro tratado de paz incluya cláusulas especiales sobre el trabajo. De acuerdo a los

términos empleados por la Conferencia General del Trabajo de Francia, citado por Marcelo ABERASTURY, se -- dijo: "... los diplomáticos de la paz debían consa-- grar "los derechos nacionales e internacionales de - los trabajadores". (53)

Esta iniciativa fue aprobada por un congreso de repre-- sentantes y sindicatos franceses, británicos, italia-- nos y belgas, realizado en Leeds (Inglaterra) en - - 1916. Esta resolución aprobada contenía, en esencia las bases estatutarias, de la que posteriormente se-- ría la organización internacional del trabajo. Para el año de 1917, en reunión efectuada en Berna, consti-- tuida por representantes de países neutrales, de Ale-- mania y sus aliados, de igual manera llegaron a con-- clusiones semejantes. Ya para el año de 1919, para - la época de la conferencia de paz, la idea había madu-- rado.

Dentro de esta evolución y registro cronológico que - hemos seguido, luego del armisticio de 1918, la Inter-- nacional Sindical Obrera, en 1919, reunida en Berna,- en un documento conocido como Carta del Trabajo, con-- sagra los derechos que debían contemplarse en el tra-- tado de paz, cuyos principales puntos se centran en - los siguientes:

(53) ABERASTURY, Marcelo.- Op. cit.- pág. 30.

- a.- Se debe considerar al trabajo como función social y ningún hombre debe sustraerse a la producción útil.
- b.- No se debe considerar al trabajo como mercancía, en consecuencia desaparecerá el sistema del asalariado, por lo que se trasladará al obrero, el control y la gestión de las fuerzas productoras.
- c.- La continuidad de la legislación obrera internacional, solo podrá asegurarse por la creación de una oficina Internacional de Trabajo, como parte integrante de la sociedad de naciones.
- d.- La Oficina Internacional del Trabajo deberá ser un verdadero parlamento internacional, en el que se encuentren representados los delegados de las organizaciones obreras de todos los países.

Las leyes que sancione este organismo tendrán el carácter de verdaderas leyes internacionales, con la misma fuerza jurídica que las leyes nacionales, sin ulterior ratificación del parlamento.

De esta manera, se fue preparando el terreno, creándose nuevas exigencias y realidades, con las que finalmente se iría a enfrentar la Conferencia de Paz, cuya acción posterior marcaría disposiciones sin precedentes en la vida internacional, como fue la creación de una comisión de Legislación Internacional del Trabajo, cuya integra-

ción era el producto de la representación de 3 partes, la gubernamental, los empleadores y trabajadores. En este momento se configura lo que denominamos la tercera etapa hacia la internacionalización de los problemas del trabajo. Este proyecto se constituye en la sustancia de la parte - XIII del Tratado de Versalles, del que nació la organización internacional del trabajo, a la que recurriremos para entender su naturaleza, fines y lo que puede ser su obra.

1.2 CONSTITUCION Y NATURALEZA JURIDICA DE LA OIT

La creación de la conferencia que pone término a la primera guerra mundial, gira alrededor de dos apotegmas, una - la idea de paz universal, y un segundo, la justicia social, estacarga filosófica, humanitarista, envuelve a la organización denominada la Sociedad de Naciones, cuya orientación y objetivo principal, fue el de procurar la paz universal y la preocupación porque se formara una organización internacional del trabajo, motivada por las presiones de las clases trabajadoras.

El maestro Mario de la Cueva, nos presenta, las tres razones fundamentales contempladas en el preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles, que inspiran la fundación de la O.I.T. "a) La Sociedad de Naciones, tiene por objeto la paz universal, pero tal paz puede únicamente basarse en la justicia social; b) Existen en el mundo condi

ciones de trabajo que implican, para gran número de personas, la injusticia y la miseria, situación que pone en peligro la paz y la armonía universales, por lo que es urgente mejorar las condiciones de trabajo; c) La no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano, y sus obstáculos a los esfuerzos de -- los pueblos deseosos de mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores." (54)

Estos postulados contenidos en el preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles, fueron el reflejo de una necesidad y el deseo de romper con un esquema atropellante, para dar paso a la instauración de una conciencia -- universal en la que el trabajo se ubicara dentro de una escala jerárquica de la vida social, en el primer lugar. El texto de la O.I.T., constituye para su época, una -- obra novedosa, conformada por un conjunto de ideas inéditas y renovadoras para el derecho internacional.

En el proceso de su creación intervienen personalidades del mundo político, líderes sindicales, etc., el texto original ha sido objeto de varias enmiendas, con el objeto de ser consecuentes, con las circunstancias, y con -- las condiciones cambiantes de la vida internacional.

(54) DE LA CUEVA, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 7a. edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, p.27.

En el proceso de su creación intervienen personalidad del mundo político, líderes sindicales, etc., el texto original ha sido objeto de varias enmiendas, con el objeto de ser consecuentes, con las circunstancias, y con las condiciones cambiantes de la vida internacional.

Para la vida de los pueblos la organización Internacional del Trabajo, representa la base sobre la cual se construirá toda una legislación internacional del Derecho del Trabajo, es como lo señala Héctor Gros:

La O.I.T. "... permitió el verdadero nacimiento y desarrollo del derecho internacional del trabajo y el progreso universal de la legislación laboral y social..." (55)

Establece el Dr. Mario de la Cueva, que la OIT, se constituyó en un medio para la realización de un fin inmediato, cual fue el Derecho Internacional del Trabajo, obra que a su vez se convirtió en un medio para un fin más alto "la justicia social en las relaciones entre el trabajo y el capital". (56)

Estos postulados, representan los contenidos de la OIT, - los que se desprenden del texto de su constitución, normas que figuran en el preámbulo, adoptadas en la declara-

(55) GROS ESPIELL, Héctor.- La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en América Latina, U.N.A.M., México, 1978, p.11

(56) DE LA CUEVA, Mario.- Op.cit., p. 27.

ción de Filadelfia de 1944, e incorporadas a la primera.

El preámbulo comienza en estas palabras: "Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la -- justicia social; ..." texto que en cuanto a sus finalidades, conserva las mismas que dieron origen a la Sociedad de Naciones, en la medida que se exhorta con vehemencia - la idea de justicia social, cuya vinculación inmediata a la paz en términos universales, es de tal naturaleza, que podríamos hablar de subordinación de la primera, a la segunda. El ideario de mantener la paz, basada en la justicia social, impulsa a que en el tratado de paz, cree una organización autónoma de la Sociedad de las Naciones Unidas; que constituye la O.I.T. La génesis y evolución de esta organización, hacen que en primera instancia se conciba a la justicia social como un instrumento de la paz - para concentrar sus objetivos en la constitución de la justicia social en sí misma; es decir la consolidación de - un mundo armonioso se logra tanto con la consagración de la justicia, como de la paz. El último párrafo del preámbulo nos indica claramente, las razones que sirven de acicate, a los Estados para ser miembros de la Organización. "Las Altas Partes Contrantes, movidas por sentimiento de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los - objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente constitución de la Organización Internacional del Trabajo."

Se plasma ante todo un espíritu social, toda vez que el primer y esencial fundamento de la O.I.T., los constituye la justicia social. Este objetivo nos conduce a plantear, cómo lograr la justicia social?

El preámbulo denuncia, la existencia de condiciones de trabajo, calificadas de injustas, provocando situaciones de miseria, de privaciones, de hambre a sectores numerosos de la raza humana, generando el descontento dentro de la población, y como consecuencia la alteración de la paz y armonía universales, entonces, ¿cómo atacar esta patología social? El mismo preámbulo propone la mejora de las condiciones, que calificamos de infrahumanas, a través de reglamentaciones que regulen lo concerniente a las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, garantía de un salario que le permita al trabajador suplir las más elementales necesidades, tanto de las personales como las que de él dependan, la lucha contra el desempleo, seguros que le permitan la protección del trabajador contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes, de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses del trabajador (es) ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, de la enseñanza profesional y técnica y demás medidas que le sean análogas.

Es claro y como el mismo preámbulo nos lo indica, se constituye como obstáculo de los esfuerzos de las naciones, - que tienen el propósito de permitir el mejoramiento y desarrollo de las clases trabajadoras, el hecho de que no - se adopten regímenes de trabajo realmente humanos.

Es así como quedó al descubierto el primer principio de la OIT., la justicia social, seguido de un segundo principio, la universalidad, característica que le imprime el sello, - del ejercicio de una competencia con mayor eficiencia, atendiendo a que la justicia la concebimos de manera universal, y no de otra manera.

Forma también parte de su ontología, la constitución tripartita de la organización, elemento esencial, considerado por el profesor CARLO BALDI, de la siguiente manera: "El llamado tripartismo, es la característica principal y más interesante de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de la cual ella se distingue, desde el -- punto de vista estructural, de cualquier otro ente internacional. El hecho de que tanto en la conferencia, como - en el consejo de administración, tengan cabida representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores, con los mismos derechos de voto, se constituyen en un derecho revolucionario y el único en la vida de las relaciones internacionales." (57)

(57) BALDI, Carlo.- "Il tripartismo nell'organizzazionale del lavoro".- Rivista Di Diritto Del Lavoro.- trad. L.F. Avila S.- Dott H. Gruffre Editore. Milano, 1980, p. 563.

Esta representación plural, máxime de intereses propios de organización, son el objetivo de la OIT., toda vez que su misión es la de procurar un acuerdo de justicia, entre representantes de los trabajadores y empleadores, rasgo que ha permitido un desarrollo exitoso, toda vez que existe - una permanente y obligatoria consulta de los intereses, situación que implica un continuo contacto entre ellos, permitiéndoles la práctica de un método que tenga como resultado social, cuyo procedimiento es resumido en cuatro palabras: "confrontación, discusión, comprensión, concertación." (58)

Se ha calificado a este esquema, como prototipo del sistema capitalista, lo que conduce a preguntar, cuál es o sería la situación, cuando desaparezca este régimen, es decir, ¿la formación de sistemas comunistas?. La OIT, conserva una postura equilibrada, en el sentido de argumentar que cualquiera fuese el régimen social de los Estados, se plantearán siempre los problemas de trabajo bajo tres aspectos: uno, los serán los intereses de los trabajado--res; otro, el de los intereses de la dirección, trátese - de dirección patronal u otra, y el de los intereses de la economía que representa el gobierno del Estado.

Esto nos avoca a concluir, que la disposición tripartita de la OIT., reflejará siempre, a reserva desde luego o --

(58) Oficina Internacional del Trabajo.- op.cit., p. 18.

eventuales reformas, aquellos tres aspectos permanentes de todo problema de producción, de toda actividad económica y social.

Para realizar sus fines, la OIT., utiliza dos instrumentos jurídicos: la Conferencia Internacional Anual, adopta proyectos de convenios o recomendaciones.

Los convenios para ser ejecutados, deberán ser ratificados por los Estados, es decir, no importa que los representantes de los gobiernos de los Estados, que lo han aprobado o desaprobado, no dispensa a los gobiernos de la obligación de someterlo al organismo público competente, y -- usualmente al parlamento o congreso, el que decidirá si procede o no la ratificación.

En el caso de la recomendación, ésta no se sujeta a la ratificación, ante la presencia de este instrumento los Estados no contraen compromiso jurídico alguno, son entonces invitaciones, a fin de que los Estados puedan tomarlas como guía.

Los convenios tienen como característica principal, su no indefinibilidad, en la medida que sus textos deben ir a acondicionándose a los cambios, ya sociales, económicos, etc., en otras palabras su destino es de tiempo limitado.

Además de ser temporal en el tiempo la organización tiene como misión esencial, la vigilancia en su ejecución, una cosa es ratificar un convenio y otra la de observarlo, de

esta manera concluimos que misión importante de la organización en mención, es la de reglamentar y controlar el -- ejercicio de sus funciones.

En cuanto a su naturaleza, desde su nacimiento, la doctrina generalizó la opinión que la OIT., era un organismo internacional independiente diferente de la Sociedad de - las Naciones, concepto que se apoyaba, en el hecho que pa - ra ser miembro de la OIT., no debería serlo de la Socie - dad de Naciones.

Posteriormente creada la O.N.U., en su carta no mencionó a la OIT., razón por la cual algunos internacionalistas - propusieron que sus funciones pasaran al consejo Económi - co y Social. Esta institución que gozaba del apoyo de tra - bajadores y empresarios, firma un acuerdo el 30 de mayo - de 1946, en el que ya expresamente las Naciones Unidas, la reconocen como un organismo internacional especializado.

Esta organización internacional, no tiene visos de organización política, es una organización de naturaleza técnica, cuyo respaldo se sustenta en la tesis organicista, to - da vez que tiene las instituciones propias de un organis - mo especializado, como la asamblea general, el consejo de administración, y una oficina internacional.

La doctrina aclara que este patrón antes que seguirlo, le es propio toda vez que está establecido desde 1919. Como vemos hay tres elementos que permiten reconocerle su natu - raleza técnica.

- 1.- El reconocimiento de la O.N.U., a través del acuerdo del 30 de mayo de 1946, de organismo especializado.
- 2.- Su estructura orgánica, que si bien, no son semejantes con otros organismos, por eso se habla de igualdad aparente, en la medida que sus órganos no tienen naturaleza estatal, to da vez que su conformación tripartita les ha ce diferentes.
- 3.- El objetivo mismo de la organización.

1.3 COMUNIDAD INTERNACIONAL Y SU ORGANIZACION JURIDICA

Así como las personas tienen derechos y obligaciones, las naciones de igual manera asumen responsabilidades, que como las personas les permiten atender a su conservación.

Verdross, (59) concibe al Derecho Internacional, en su for mación, con la coexistencia de una pluralidad de Estados, a contrario sensu, la existencia de un Estado mundial eli minaría la posibilidad de un Derecho Internacional, razón por la cual se le señale como un fenómeno histórico, el - que eventualmente podría desaparecer para dar lugar a otra u otras formas jurídicas.

Ante la existencia inminente de una pluralidad de Estados, con territorios debidamente demarcados, con órdenes jurídicas y demás elementos que los caracterizan como Estados,

(59) Cfr. VERDROSS, Alfred. Cit. por BARROSO FIGUEROA, José.- Derecho Internacional del Trabajo.-Edit. Porrúa, S.A., México, 1987, p. 47.

cuyos procesos económicos, sociales, etc., no se agotan dentro de sus marcos, y cuyos efectos trascienden, crea la necesidad de superar un virtual aislamiento, Estado que procediera en este orden, estaría condenado al atraso, y por qué no a su desaparición. El jurista Pedro Gómez de la Serna, en una obra escrita el siglo pasado, - define, en términos sencillos pero locuaces, al Derecho de Gentes, de la siguiente manera: "el conjunto de reglas que, fundadas en el interés de las naciones, establecen sus relaciones recíprocas." (60)

No podemos establecer aun una integración jurídica internacional total, en la medida que el gobierno constituye para cada Estado una función nacional, y sus relaciones con las demás naciones las realiza a través de funcionarios nacionales, lo que conlleva necesariamente al juicio, que éste es solamente un instrumento que permite la relación entre Estados, cuyo proceso no conduce al manejo de negocios internacionales generales, que interesan a un gran número de Estados, lo que va desencadenando la necesidad de una comunidad internacional, cuya integración permita, el manejo, el estudio, y la solución de problemas a nivel general, razón por la cual la doctrina establece 3 estadios evolutivos del Derecho Internacional:

(60) GOMEZ DE LA SERVA, Pedro.- Prolegómenos del Derecho.- 3a. edición, Echeverría Hermanos editores, Madrid, 1865, p. 61.

- 1.- Un estadio de aislamiento, propio de las comu
nidades primitivas.
- 2.- Concurrencia de los Estados independientes en
tre sí, que les permite un modus vivendi de -
coexistencia y de diálogo permanente, sin des
conocer la ruptura de este equilibrio, ante -
la presencia de confrontaciones armadas.
- 3.- y un tercer estadio, tendiente a la consolida
ción de un orden internacional omnicomprensi-
vo de los Estados.

Siguiendo al profesor Barroso Figueroa (61) son presupes
tos para el desarrollo de la vida internacional los si-
guientes:

- 1.- La interrelacionariedad de una pluralidad de
Estados dotados de soberanía.
- 2.- La configuración de un marco de relaciones, -
económicas, sociales y políticas entre los Es
tados.
- 3.- La consideración de que los hombres constitu-
yen una misma especie y tiene el mismo dere-
cho de aspirar a elevar sus niveles de vida.
- 4.- La presencia necesaria y racional de resolver
los conflictos a través de los instrumentos ju
rídicos debidamente establecidos.

(61) Cfr.- BARROSO FIGUEROA, José.- op. cit., p.49.:

- 5.- La necesidad de coordinar las relaciones entre los diferentes Estados a través de la creación de organismos internacionales.

Cada uno de los anteriores presupuestos ofrece los siguientes comentarios:

- 1.- La interrelacionariedad de una pluralidad de Estados de soberanía.

Esencialmente y como ya planteamos, la existencia de un Derecho Internacional, requiere de una comunidad internacional, cuyo desenvolvimiento y repercusión en el mundo jurídico, será determinado por sus componentes, es decir que las relaciones sean llevadas a cabo entre sujetos de Derecho, en este caso los Estados.

- 2.- La configuración de un marco de relaciones, económicas, sociales y políticas entre los Estados.

Es natural que existiendo esta comunidad internacional, sus componentes entre en relaciones con los demás Estados, las que se desarrollarán en diversos órdenes, económicos, sociales, políticos, etc., relaciones indispensables para su propio desarrollo.

- 3.- La consideración de que los hombres constituyen una especie y tienen el mismo Derecho de aspirar a elevar sus niveles de vida.

La consideración que existió en alguna fase del desarrollo de la humanidad, de hombres considerados como cosas y de hombres considerados como -- persona fue aboliéndose, hasta encontrarnos con una declaración universal de los Derechos humanos, que proclama una igualdad de los hombres y una consideración jurídica, de tal manera que -- permita su avance y desenvolvimiento propios de su especie.

4.- La presencia necesaria y racional de resolver los conflictos a través de los instrumentos jurídicos debidamente establecidos.

Es una actitud de las civilizaciones que racionalmente desean resolver sus conflictos, la comunidad internacional ante la presencia de litigios - entre Estados, crea tribunales internacionales para que sean estos quienes resuelven o precaven futuros enfrentamientos, o bien el mismo veto de la comunidad internacional, ante actitudes agresivas de alguno o algunos de los Estados, o invitan al manejo pacífico de los conflictos.

5.- La necesidad de coordinar las relaciones entre los diferentes Estados a través de la creación de organismos internacionales.

Si bien la teoría de la soberanía de nuestros Esta

dos impide la acción de entidades supra estatales que regulen sus relaciones, vemos que poco a poco, especialmente en Europa, organismos internacionales, actúan ya no solo como amigables componedores sino de reguladores de las actividades de los diferentes Estados, verbigracia en el orden económico, como la Comunidad Económica Europea.

El anterior esquema permite advertir, que esa necesidad de interrelacionariedad de los estados, y -- ese mundo de vínculos que trascienden sus fronteras deben ser tenidas en cuenta, y cuya canalización - pueden serlo los organismos internacionales, esto provoca para el trabajo la creación de un ente internacional, que simultáneamente regula normas que le permiten a nivel ecuménico, su protección y desarrollo, es así como fenomenológicamente explicamos dentro de esa comunidad internacional la creación de la O.I.T.

1.4. ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

Si bien la doctrina coincide en la dificultad de definir que es un organismo especializado, pero con el fin de - determinarlo acude a la Carta de las Naciones Unidas, al capítulo IX, titulado Cooperación Internacional Económica y Social, Art. 57, que a la letra dice:

- "1. Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y - relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y - otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Art. 63.

2. Tales organismos especializados así vinculados con la organización, se denominarán en adelante "los organismos especializados".

Interpretando la norma, determina la calidad de organismo de especializado la clase de acuerdo, es decir, debe ser intergubernamental el realizado por los Estados a través de sus representantes, que como vimos, tendrá efectos jurídicos, mientras se trate de una persona jurídica, a contrario sensu, no será organismo especializado, si el acuerdo no es intergubernamental, por ejemplo entre personas - jurídicas de particulares, o entre el Estado y una persona jurídica de Derecho privado, etc. Además de esta característica, se requiere que en sus estatutos se le otorguen amplias atribuciones internacionales en materias económica, social, cultural y demás actividades que le sean conexas, de esta manera, la calidad del acuerdo y los objetivos del organismo, así como su estructura determinarán

la calidad de organismos especializados.

2.- ESTRUCTURA DE LA OIT.

Para efectos de la realización de los fines ya expuestos y ya estudiados en el preámbulo de la constitución de la O.I.T., además de los adoptados en la declaración de Filadelfia del 10 de mayo de 1944, que figuran como anexo de su constitución, se funda una organización permanente.

Serán miembros de esta organización todos los Estados que lo fuesen el 1° de noviembre de 1945, así como cualquier otro Estado, que adquiriera esta calidad de acuerdo a lo dispuesto, en los numerales 3 y 4 del Art. de la Constitución de la OIT.

Dispone el numeral 3 que cualquier miembro originario de las Naciones Unidas, así como cualquier otro Estado admitido como miembro de las Naciones Unidas por decisión de la Asamblea General, de conformidad con lo dispuesto en la carta, adquirirá la calidad de miembro de la Organización, comunicando al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, la aceptación formal de las obligaciones prescritas en la Constitución de la OIT.

El literal Cuarto del mismo Artículo, prescribe, que tam-

bién la Organización Internacional del Trabajo podrá admitir como miembro, aquel Estado(s) que obtenga la aprobación de los dos tercios de los delegados presentes en la reunión, incluidos dos tercios de los delegados gubernamentales presentes y votantes. La admisión surtirá efectos con la comunicación que el nuevo Estado miembro, envíe al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, aceptando formalmente las obligaciones que emanan de la Constitución.

La Organización permanente está compuesta por los siguientes Organismos:

- 1) La Conferencia General de los Miembros.
- 2) El Consejo de Administración y
- 3) La Oficina Internacional del Trabajo.

Son atribuciones y funciones de los organismos mencionados, los siguientes:

2.1.- La Conferencia Internacional del Trabajo.

La Conferencia Internacional del Trabajo, es el organismo principal de la O.I.T., toda vez que atañe a la misma, la toma de las decisiones de la política general que regirá la organización.

El Artículo 3.1 prescribe la forma de su composición, lo que se integrará de cuatro representantes de cada uno de los miembros, dos de los cuales serán delegados del gobierno, y los otros dos representarán respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores. La conferencia celebrará reuniones cada vez que sea necesario o cuando menos una al año.

Destacamos nuevamente, el carácter tripartita de la organización, pilar de su estructura y funcionamiento, que coloca en un mismo plano a todos sus componentes, permitiéndoseles así, el desarrollo del principio de la democracia, en cuanto que los representantes votan sin la sumisión a alguna(s) de las otras partes integrantes, este principio está ampliamente consagrado en el Art. 4.1 cuando expresa: "Cada delegado tendrá derecho a votar individualmente en todas las cuestiones sometidas a la conferencia".

También se advierte que en caso de que uno de los miembros no hubiese designado a uno de los delegados no gubernamentales a que tiene derecho, el otro delegado no gubernamental podrá participar en los debates de la conferencia, pero no tendrá derecho a votar. (4.2).

Cada delegado tiene derecho a estar acompañado de dos consejeros técnicos como máximo, por cada uno de los puntos

que figuran en el orden del día de la reunión. Cuando la conferencia discuta temas de especial interés para las mujeres, cuando menos estará una mujer designada como consejera técnica.

El rechazo por parte de la conferencia, a la admisión de un delegado de uno de los miembros, de acuerdo a sus facultades, hará que las disposiciones se apliquen, como si dicho delegado no hubiese sido designado. (4.3)

De las disposiciones anteriores podemos destacar como puntos esenciales de la organización y funcionamiento, los siguientes:

a) El carácter tripartita de la organización, donde 2 son representantes gubernamentales quienes son designados por el país miembro, sin que para su elección se impongan requisitos, a diferencia de los otros 2 delegados no gubernamentales, cuyo procedimiento nos lo prescribe el Art. 5.3 de la constitución de la OIT.

"Los miembros se obligan a designar a los delegados y consejeros técnicos no gubernamentales de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores, según sea el caso, siempre que las organizaciones existan en el país de que se trate".

En otras palabras el nombramiento de los delegados no gu-

bernamentales deben ser realizados por el gobierno de -- acuerdo con las organizaciones más representativas, trátese de empleadores o de trabajadores, con la condición de que existan en el país.

Esto ha traído problemas de interpretación exegética, y es el caso, de como entender la expresión "... de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores..."

La Corte Permanente de Justicia Internacional, en el año de 1921, al respecto declaró: "... que el número de adherentes de una organización no es el único elemento que debe considerarse para determinar la representatividad". (62)

Con esta sentencia claramente se despeja la duda, de si se debe calificar la representatividad, de los delegados no gubernamentales, desde el punto de vista cuantitativo. Podemos tenerlo entonces como uno de los factores, más no el principal, toda vez que deben participar otras categorías de mayor jerarquía y estos son los elementos de carácter cualitativo, representando básicamente, en la autenticidad, es decir que bien se trate del representante de patrones o empleadores estos deben ser verdaderos voce

(62) COLLIARD, Claude Albert.- Citado por BARROSO FIGUEROA, José. op. cit., p. 74.

ros del gremio al que representan, que en ellos están ver
daderamente representados los intereses del grupo al que
representan, toda actividad contraria a este principio --
desvirtuaría la razón de ser de la organización misma.

De la configuración tripartita se desprende otro problema,
y es la de cómo adecuar esta estructura, a la de países que
tienen un régimen económico colectivista, en donde las re
laciones de producción, eliminan la existencia de patro-
nes y trabajadores propiamente dichas. Al respecto la OIT,
ha adoptado una fórmula intermedia a través de la cual los
delegados "patronales" participarían en los trabajos de-
de las comisiones, pero no en calidad de titulares sino -
de adjuntos.

b.- El carácter democrático de la organización en cuanto
a los delegados, tienen derecho al voto individual, es
tableciéndose excepciones como cuando el delegado fue
se rechazado por la conferencia. Otro caso en el que
se pierde ese derecho al voto, lo constituye la sus-
pensión, motivado por la falta de pago del país miem-
bro, de dos anualidades, contribuciones financieras a
la que está obligado.

Cuando exista responsabilidad de relaciones interna-
cionales de territorios no metropolitanos, el país --
miembro podrá designar consejeros técnicos adicionales
a personas nombradas por dicho miembro en calidad de -
representantes de cualquiera de esos territorios para

asuntos de competencia de las autoridades de tales territorios; así como personas nombradas por dicho miembro para asesorar a los delegados de dichos miembros. (3.3)

Los consejeros técnicos, no podrán participar en las votaciones, los que podrán hacer uso de la palabra, a petición del delegado a quien acompaña, siendo debidamente autorizado por el presidente de la conferencia. (3.6)

Todo delegado podrá, a través de nota escrita dirigida al presidente, designar suplente a uno de los consejeros técnicos, situación que le permite participar en los debates y en las votaciones. (3.7)

c.- Se comunicará a la Oficina Internacional del Trabajo, el nombre de los delegados y de sus consejeros técnicos, por el gobierno de cada uno de sus miembros. (2.8)

La conferencia examinará los poderes de los delegados y de sus consejeros técnicos, lo que por mayoría de dos tercios de votos de los delegados presentes, rechazará la admisión de cualquier delegado o consejero técnico que en opinión de la misma no haya sido nombrado de acuerdo a las normas establecidas para el caso.

d.- La mesa de la conferencia estará compuesta por un presidente, elegido por la conferencia y tres vicepresidentes. Consecuentes con el esquema tripartita ya estudiado, de los tres vicepresidentes, uno será delegado

de los empleadores y el otro de los trabajadores.

La conferencia, reglamentará su propio funcionamiento, --
así como nombrará comisiones, las que informarán sobre --
aquellas cuestiones que a su juicio deben estudiarse. -

(17.1)

e.- Existe para efectos de la toma de decisiones de la -
conferencia, el criterio de la adopción de la simple-
mayoría, es decir, la mitad más uno de los delegados
presentes, exceptuándose en aquellos casos que por -
mandato expreso de la constitución, no requiere mayor
número de votos, así como lo dispuesto por convenios
u otro instrumento que confiera facultades a la confe-
rencia, o aquellos acuerdos financieros o propuesta--
rios, en virtud de las normas establecidas para el ca-
so. (17.2)

f.- Son diversas las funciones de la conferencia pero po-
demos destacar las siguientes:

f.1 La fijación de políticas generales que rigen a la
O.I.T,

f.2 Elige a los miembros del consejo de administración.

f.3 Aprueba el presupuesto de la organización.

f.4 Decide acerca del cambio de sede de la organización.

f.5 La aprobación del programa de la organización.

f.6 Adopta resoluciones que servirán para determinar, las pautas rectoras de las políticas generales de la OIT., así como el desarrollo de las actividades futuras.

La esencia misma de la organización, la constituye el hecho, de la configuración de un foro, donde se pueden discutir temas de carácter laboral, de seguridad social, industrial, etc., y adoptar a través de los instrumentos jurídicos idóneos, los convenios y recomendaciones, que serán de una parte de obligatorio acatamiento y de la otra, se acatará como consejo o como medida preventiva en su caso.

2.2. CONSEJO DE ADMINISTRACION

Se califica al consejo de administración como, el órgano ejecutor u órgano administrativo por excelencia de la OIT, integrado por cincuenta y seis personas, de los cuales -veintiocho son representantes de los empleadores y los catorce restantes, representantes de los trabajadores. (art. 7.1 OIT)

De los veintiocho representantes de los gobiernos, diez tendrán una nominación calificada, en cuanto serán nombrados por los miembros de mayor importancia industrial, y por lo que concierne a los otros 18 integrantes, serán nombrados por los miembros designados al efecto por los -

delegados gubernamentales a la conferencia, excluyendo a los diez miembros, elegidos de acuerdo a las características ya mencionadas. (7.2)

Cada vez que sea necesario, el Consejo de Administración, determinará cuáles son los miembros de mayor importancia industrial, fijando normas para aquellas cuestiones relacionadas con la designación de dichos miembros, con el fin de que sean examinadas por una comisión imparcial antes de que el consejo de administración adopte una decisión al respecto.

De las decisiones adoptadas por el consejo de administración, en cuanto a la determinación de los miembros de mayor importancia industrial, estarán sujetas al recurso de apelación el que se incoará ante la conferencia. Dicha apelación no suspenderá la decisión de la conferencia, hasta en tanto no se haya pronunciado. (7.3)

En lo atinente al nombramiento de los representantes empleadores y de los trabajadores serán elegidos, respectivamente por quienes son los delegados de los empleadores y los delegados de los trabajadores a la conferencia. (7.4)

El consejo se renovará cada tres años. Si por cualquier circunstancia, expirados estos tres años y no se realizara la nueva elección, el consejo continuará con sus funciones hasta el momento en que pudiesen realizarse. (7.3)

La junta directiva del consejo, será elegida dentro de sus miembros, la que estará conformada por un presidente y dos vicepresidentes. Manteniendo la distribución tripartita, uno de estos cargos será desempeñado por un representante del gobierno y los otros dos restantes, por un representante de los empleadores y de los trabajadores. (7.7)

El consejo fija su propio reglamento, dentro del cual dispondrá las fechas de sus reuniones, las que tendrán el carácter de ordinarias y extraordinarias. Las extraordinarias, para su procedencia, deben realizarse, petición por escrito, y por lo menos suscrita por dieciseis de sus --- miembros. (7.8)

En lo que concierne a la forma de proveer vacantes, y la designación de suplentes así como de cuestiones análogas, éstas podrán ser resueltas por el consejo, a reserva de aprobación de la conferencia. (7.6)

Como funciones más importantes del consejo, podemos citar las siguientes:

- a.- fijar el orden del día de las reuniones de la conferencia, el que será establecido después de examinar - todas las proposiciones presentadas, por los gobiernos de los miembros, los trabajadores o por cualquiera de las organizaciones de derecho internacional público.
- b.- La fijación de reglas que permitan una preparación --

- técnica, y óptima consultando adecuadamente a los -- miembros principalmente interesados a través de una conferencia preparatoria, u otro sistema que permita analizar de manera previa lo que finalmente se pueda convertir en un convenio o una recomendación adoptado por la conferencia.
- c.- Cuando se presenta una queja respecto a la aplicación de un convenio, el consejo juzgando su conveniencia, y previo a poner el asunto en manos de una comisión de encuesta, se pondrá en relación con el gobierno en -- contra del cual se presenta la queja, comunicándosela -- e invitando a dicho gobierno a presentar sobre la materia, la declaración que juzgue conveniente.
- d.- Corresponde al consejo el nombramiento de la comisión de encuesta, a fin de que ésta estime el problema -- planteado y presente un informe al respecto. Procederá este nombramiento, cuando el consejo no considere oportuno comunicar la queja al gobierno, o si comunicada una respuesta no sea suficientemente sustentada.
- e.- Nombrará director general de la oficina internacional del trabajo.
- f.- Del empleo de los fondos de la OIT, el director general de la Oficina Internacional del Trabajo, será responsable ante el consejo de administración.
- Podemos de esta manera destacar que "... el Consejo

de Administración... es el órgano ejecutivo de la organización. Constituye el núcleo vital en el que converge to das las actividades y del que parte toda acción". (63)

Es un órgano catalizador de las diversas actividades que desarrolle la OIT., a través del cual se pone en ejecución, las políticas en materia de cooperación técnica, ad ministrativa, financiera, así como el examen del proyecto de programa y presupuesto que con posterioridad será some tido a la conferencia.

2.3. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Oficina Internacional del Trabajo con sede en Ginebra, se constituye como la Secretaría permanente de la Organización Internacional del Trabajo, como ya indicamos, el director es nombrado por el Consejo de Administración, or ganismo del que se recibe instrucciones y ante el cual es responsable del buen funcionamiento de la Oficina, y de cualquier otra función que le fuere confiada.

Como funciones primordiales de la Oficina, encontramos -- las siguientes:

- a.- La compilación y distribución de todos los informes - concernientes a reglamentación internacional de las - condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores,

(63) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- La OIT y el mundo del trabajo, impreso en Suiza, 1984.- reimpresso septiembre, - 1987, p. 11.

como función general.

- b.- De manera particular, la compilación y distribución, del estudio o estudios de las cuestiones que vayan a ser planteadas, en la conferencia, cuya finalidad es la adopción de convenios internacionales, así como la realización de encuestas especiales ordenadas por el consejo a la conferencia.
- c.- Sin perjuicio de las instrucciones que el Consejo pueda darle a la Oficina.
 - c.1 Prepara documentos relacionados con los diversos puntos del orden del día, tratados por la referencia.
 - c.2 Asesorará a los gobiernos, cuando éstos soliciten, toda la ayuda posible, con el fin de elaborar una legislación basada en las decisiones de la conferencia, así como mejorar las prácticas administrativas y los sistemas de inspección.
 - c.3 De acuerdo con las normas previstas en la constitución, cumplirá con los deberes que le incumban en relación con la aplicación efectiva de los convenios.
 - c.4 Redactará y editará, publicaciones en materias correspondientes a la industria y el trabajo que -- ofrezcan interés internacional en los idiomas que el consejo de administración consideren pertinentes.

Estas funciones tienen el carácter de enunciativas y no taxativas, en la medida que el Art. 10.3 prescribe que - tendrá cualesquiera otras facultades y obligaciones que que la Conferencia o el Consejo de Administración considere conveniente encomendarles.

Sus actividades son prolijas. "La OIT es así, al propio tiempo, una gran administración, un lugar de investigación, una oficina de documentación y un centro de acción". (64)

De esta manera, la Oficina Internacional del Trabajo, se constituye como el órgano a través del cual se ordena la información, y la publica, de tal manera que sean de conocimiento general todas las actividades llevadas a cabo por la organización.

2.4 COMISIONES Y COMITES

Tanto los comités como las comisiones están constituidos por toda clase de expertos, creados por el consejo - de administración. "Algunos de estos órganos son perma- nentes; otros son de carácter temporal. A todos ellos -- presta servicios la oficina.." (65)

Básicamente a través de las comisiones se busca mantener contacto permanente con las diferentes regiones del

(64) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- op.cit., p. 11.

(65) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- El mundo del Trabajo ante la nueva era, Ginebra, 1965, p.73.

mundo, que les permitan estudiar y analizar su evolución económica y social, así como mantener el control sobre el cumplimiento respecto a la aplicación de los convenios y a la observación de las recomendaciones, veamos algunas de ellas:

- a. Las Comisiones de industria.- Son comisiones tripartitas, que examinan preponderantemente los problemas del trabajo en las actividades de la construcción, ingeniería civil y obras públicas, industria del carbón, industrias químicas, del hierro y del acero, de la madera, industrias mecánicas, industria del petróleo, hostelería y restauración, alineación, plantaciones, industrial textiles, transportes interiores, etc. Los resultados de estas deliberaciones permiten proporcionar directrices a las políticas sociales y laborales de los Estados Miembros de la OIT., así como desplegar una acción internacional en beneficio de los sectores respectivos. Las tareas de estas entidades están apoyadas por servicios de consultoría e investigación a cargo de especialistas de la OIT.
- b. La Comisión Paritaria Marítima.- Constituida por los representantes de los armadores y de la gente del mar. Su actividad se centra en las condiciones de los trabajadores marinos y prepara en especial reuniones de la Conferencia, dedicadas a cuestiones marinas.
- c. La Comisión Paritaria del Servicio Público.- Agrupa a los representantes de varios gobiernos y sindicatos de --

funcionarios.

d. La Comisión Paritaria de los Servicios de Correos y Telecomunicaciones.- Formada por representantes de varios países y de sindicatos del sector.

e. Existen otros órganos conformados únicamente por expertos, es el caso de la Comisión de Expertos en Seguridad Social o de la comisión de expertos encargados de estudiar los aspectos técnicos referentes a la seguridad e higiene del trabajo.

f. La Comisión de Expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones.- Órgano que despliega una acción de control, cuyo carácter es permanente, compuesto por 18 personas procedentes de diferentes partes del mundo, nombrados por el Consejo de Administración a propuesta del Director General, cumple primordialmente con tres funciones:

1. Compete el examen de las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados.
2. El examen de las memorias sobre la situación de hecho y de derecho en el país con respecto a una selección de convenios no ratificados y recomendaciones.
3. Examina la información enviada por los gobiernos sobre la sumisión a las autoridades competentes de los últimos convenios y recomendaciones adoptados.

g. Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Sus funciones obedecen a que la Conferencia Internacional del Trabajo, por razones de hecho no puede examinar todos los asuntos de su conocimiento, razón por la cual se auxilia de comisiones que le preparan el trabajo, es costum- bre designar una comisión por cada uno de los puntos in- cluidos en el orden del día. Su composición es tripartita y en cuanto al número de delegados es variable.

De acuerdo al Art. 7.1 del reglamento de la Conferencia,- incumbe a la comisión:

1. Examinar las medidas adoptadas por los Miembros pa- ra dar cumplimiento a los convenios así como las informa- ciones proporcionadas por estos sobre el resultado de las inspecciones.

2. Examinar las informaciones y memorias relativas a los convenios y a las recomendaciones enviadas por los -- Miembros.

3. Examinar las medidas adoptadas por los Miembros en los territorios no metropolitanos de cuyas relaciones in- ternacionales sean responsables.

4. La comisión presentará un informe a la Conferencia.

h. Comité de redacción de la Conferencia.- Constitui- da a propuesta de la comisión de proposiciones, por lo me nos de tres miembros y no es necesario que sean delegados

o consejeros técnicos, comité que en general se encarga - de expresar en forma de convenios y recomendaciones, las decisiones adoptadas por la Conferencia y de poner en concordancia las versiones inglesa y francesa de los textos de todos los instrumentos formales que para su adopción se presenta a la Conferencia.

i. Comité de redacción de comisiones y subcomisiones. Esta será constituida cuando la Conferencia envíe el texto de un proyecto de convenio o recomendación como base de -- discusión a la comisión. En las primeras sesiones conformará el comité, compuesto por un delegado gubernamental, - de un delegado de los empleadores así como el ponente de - la comisión y del consejero jurídico de la Conferencia.

CAPITULO IV
FORMACION Y APLICACION DE LOS INSTRUMENTOS
ADOPTADOS POR LA OIT

1. ACCESO AL ORDEN DEL DIA DE UN TEMA LABORAL CONSIDERADO POTENCIALMENTE COMO INSTRUMENTO DE LA OIT

Del estudio de los instrumentos emanados de la OIT, podemos vislumbrar una diversidad de materias, cuyo género lo podemos identificar en asuntos de carácter laboral y social, llegándose a afirmar que no existe asunto que, en alguna forma no haya sido abordado por la Organización. Afirmación que no puede ser dada en términos absolutos toda vez que de cada tema tratado -- por la organización, da lugar a nuevos temas, o nuevas facetas que ameritan ser estudiados separadamente en un instrumento internacional, bien en un convenio, bien en una recomendación, del que emanen soluciones de carácter obligatorio, o al menos que tengan un sentido práctico que puedan atender los países miembros.

Podemos determinar varias causas que imprimen el contenido de los instrumentos internacionales, pero es dable establecer jerarquías, por lo que tendrán prelación aquellos asuntos que puedan trascender, de tal manera que sea considerada en firme por la Conferencia Internacional del Trabajo. La seguridad social es para los Estados contemporáneos un tema de vital importancia, cuya importancia la podemos demostrar a través de los

convenios y recomendaciones que ha producido la OIT, así como la ratificación de aquéllos, por los diferentes países miembros, entre otros tenemos el Convenio número 102, sobre normas mínimas de seguridad social, el Convenio número 12 relativo a la indemnización por accidentes de trabajo en la agricultura, etc.

Dentro del procedimiento de la adopción de normas internacionales, el primer paso lo constituye la inscripción del tema en el orden del día que será tratado por la Conferencia. De acuerdo al artículo 14.1 de la Constitución de la OIT, corresponde al Consejo de Administración fijar el orden del día, actividad precedida de una evaluación de las proposiciones que presentaran los gobiernos, los empleadores o los trabajadores, o también cualquier organización de derecho internacional.

Esta actividad también ofrece variantes, como cuando se presentan objeciones al orden del día. El artículo 16.1 establece el derecho que cada uno de los gobiernos de los miembros tiene para oponerse u objetar la inscripción de una o varias cuestiones propuestas en el orden del día. Los motivos que sustentan dicha objeción deberán exponerse en una nota dirigida al Director General, quien la comunicará a los miembros de la organización.

El artículo 16.2 establece que las cuestiones que hayan sido objeto de oposición permanecerán inscritas en el orden del día - si la Conferencia decidiere por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. A contrario sensu, si

no se obtienen las dos terceras partes de la votación de los de legados presentes, el tema o temas serán retirados del orden - del día.

También el mismo estatuto contempla otra posibilidad, y es - el caso de que la Conferencia por mayoría de los dos tercios, considere que una cuestión deba ser examinada, tema que de- berá ser inscrita en el orden del día de la reunión siguiente. Como aspecto final del presente inciso, resaltamos el hecho que el Consejo de Administración puede proceder antes de que se ins criban los temas del orden del día, como en el caso siguiente: "LA COMISION PARITARIA MARITIMA es una de las excepciones al sistema usual de participación conjunta de los gobiernos, los - empleadores y los trabajadores en los órganos técnicos y consul tivos de la Organización... Esta comisión está compuesta de dos grupos solamente: representantes de los armadores y representan- tes de los marinos, con quince miembros... Dada la importancia de esta comisión, preside sus reuniones el presidente del Conse- jo de Administración". (66)

La actividad desplegada por quien preside la comisión, indi- can la presencia del Consejo previamente a la inscripción del - tema en caso marítimo, en el orden del día. De igual manera en - contramos situaciones similares, en cuanto a normas concernien-

(66) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La OIT al servicio del progreso social, Imprimeries Populaires, Ginebra, Suiza, 1969, pp. 77 y 78.

tes a los pescadores, la política de empleo, y el del peso máxi
mo de las cargas que puede transportar un trabajador.

2. PROCEDIMIENTOS PARA ADOPTAR LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA OIT

2.1 LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA OIT

Podemos catalogar a los convenios y recomendaciones como el -
resultado del trabajo paciente y científico de la OIT. Esta de -
manera paulatina y concienzuda ha venido elaborando un derecho la
boral y una seguridad social, recibida por el mundo entero, como
el fruto de la política concertada, que se traduce en los deno-
minados convenios y recomendaciones, cuya integración a la legis-
lación de los diferentes países se efectúa a través del mecanis-
mo de la ratificación. El conjunto de los 168 convenios y 172 re-
comendaciones adoptados hasta 1989, configura lo que se ha llama-
do Código Internacional del Trabajo.

¿Qué se entiende por convenio? El profesor Francisco Yezid, -
Triana nos dice: "Un convenio es un tratado internacional, tiene
la misma fuerza de este instrumento jurídico, pero elaborado por
las partes que van a cumplirlo, a ratificarlo. Son los mismos --
que van después a proyectar los convenios en sus países quienes
elaboran las bases de ellos y los aprueban en la Conferencia o -
poder legislativo de la OIT" (67).

(67) Supra, Derechos Humanos y Garantías Sociales, Gráficas Pazgo,
Bogotá, Colombia, 1978, p. 41.

Una vez ratificado el convenio, se convierte en obligatorio. Cada Estado miembro de la OIT, debe someter a su parlamento, o a la autoridad legislativa competente, cada convenio que aprueba en la Conferencia. El artículo 19.5.b de la constitución de la OIT de manera textual nos dice:

"b) Cada uno de los Miembros se obliga a someter al convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o cuando por circunstancias excepcionales no puede hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas".

Es decir los asuntos adoptados como convenios (como el Convenio No. 102, concerniente a las normas mínimas de seguridad social) tienen la fuerza de tratado internacional, en la medida -- que se elabora para tener vigencia en el ámbito internacional, -- además de que sus disposiciones no pueden ser desvirtuadas, ni -- derogadas por el acto interno de cada país.

"Cualquiera que sea su opinión sobre el tenor de un instrumento, los gobiernos deben someter los convenios y recomendaciones a las autoridades legislativas competentes. Como es natural, al presentar las decisiones de la OIT a sus parlamentos, los gobiernos tienen plena facultad para formular las proposiciones que -- les parezcan oportunas: por ejemplo que se adopten medidas de --

aplicación y que se ratifique el convenio, aplicación ulterior, parcial o total, del instrumento, en fin, proposición de no dar le efecto". (68)

Es decir, se da un margen de operatividad interna, que en -- opinión personal, permita que la aplicación del convenio se - haga en forma más práctica.

En cuanto a las recomendaciones éstas de igual manera que los convenios, serán sometidas a la autoridad legislativa del Estado miembro, pero a diferencia del convenio, éstas no están sujetas a ratificación: su objetivo esencial, es el de orientar la acción nacional en una esfera determinada.

Para abundar sobre las funciones que cumple la recomendación, Nicolás Válticos nos advierte: "En primer lugar, la recomendación pareció más apropiada cuando el asunto no estaba todavía ma duro para la adopción de un convenio... las recomendaciones tienen un cierto modo valor intrínseco, en razón de que se ha juzgado imposible incluir la materia tratada en un convenio, así cuando las normas consideradas tienen un carácter necesariamente téc nico y detallado que, aunque útil (como en el caso de co dígos mo delos particulares) para elaborar una legislación uniforme, puede exigir adaptaciones según los países" (69).

(68) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- Las Normas Internacionales del Trabajo, impreso en Suiza, Ginebra, pág. 15.

(69) Supra, "La Organización Internacional del Trabajo, Cincuenta Años de Actividades Normativas", Revista Internacional del Trabajo, OIT, p. 250.

Si bien la recomendación no da lugar a obligaciones internacionales, dejando a los Estados en libertad en cuanto a su aplicación, no se puede negar que desempeñan, junto a los convenios una función útil en varios aspectos.

En varios de los casos, y en vista del asunto, no siempre se busca elegir entre una recomendación y un convenio, sino entre una recomendación y, sea la ausencia de toda norma internacional, sea la existencia de un convenio que recibiría tan pocas ratificaciones que perdería toda autoridad y no ejercería ninguna influencia internacional. Muchas de las veces, a pesar de la dificultad para apreciar los efectos de las diversas recomendaciones, algunas de ellas han ejercido una influencia considerable en diversos países.

De esta manera, será en el momento de adoptar cada texto que la Conferencia, de acuerdo al tema tratado, el grado de madurez del asunto, el carácter más o menos detallado de la reglamentación prevista, etcétera, que determinarán la forma más adecuada del instrumento que se adoptará.

Desde la creación de la OIT, y siendo consecuentes con sus objetivos, ha utilizado como principales medios para llevarlos a cabo, la adopción de convenios y recomendaciones, en que se establecen normas mínimas de trabajo, de seguridad social, etcétera.

"Los convenios y recomendaciones adoptados a lo largo de los

años constituyen el denominado Código Internacional del Trabajo, y en ellos se tratan cuestiones muy diversas... para apreciar la importancia del Código Internacional del Trabajo basta recordar que la Conferencia adoptó hasta 1965 ciento veinticuatro convenios, respecto de los cuales se habían recibido hasta ese mismo año más de tres mil ratificaciones" (70).

Las normas que forman parte del llamado Código Internacional del Trabajo, tienen un sentido práctico. No son establecidos como un ideal abstracto o inalcanzable, sino al contrario, son por regla general normas mínimas cuya observación y aplicación se -- puede alcanzar hasta en países poco desarrollados.

2.2 CARACTER VINCULATORIO DE LOS CONVENIOS. TEORIA MONISTA Y TEORIA DUALISTA

Es preciso, con el fin de determinar la fuerza vinculatoria - de los convenios, presentar de manera sucinta las corrientes de opinión que al respecto existen, nos referimos a la doctrina monista y la doctrina dualista, doctrinas vinculadas estrechamente con el sistema constitucional vigente en el respectivo país.

Siguiendo los principios de la doctrina monista, se considera que no existe separación entre el orden jurídico internacional y el interno, de tal manera que los tratados ratificados quedan inu

(70) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, El Mundo del Trabajo ante la Nueva Era, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1965, pp. 113 y 114.

corporados automáticamente a la legislación aplicable en cada Estado" (71).

Esta tesis ha contado con el respaldo de ilustres tratadistas de derecho internacional y de derecho del trabajo, aplicado en numerosos países como Austria, Suiza, Francia, Holanda, Estados Unidos, Colombia. Se tiene como respaldo la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados suscrita en mayo de 1969, que en lo pertinente consigna:

"Artículo 26. Pacta Sunt Servanda. Todo tratado en vigor -- obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

"Artículo 27. El Derecho Interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

"Artículo 46. Disposiciones de Derecho Interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su de-

(71) TRIANA, Francisco Yezid, op.cit., p. 43.

recho interno.

2. Una violación es manifestada si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

En síntesis la teoría monista establece una identidad entre el orden jurídico supranacional y la normatividad que se elabora en el derecho local, sin que este último pueda contradecir los principios o normas internacionales consignados en los convenios ratificados.

En lo referente a la teoría dualista, aplicado por países como la Gran Bretaña, Australia y Canadá, entre otros, plantea una diferencia entre el derecho internacional y el interno, constituyendo de esta manera dos órdenes separados, por lo que los tratados ratificados deben ser expresamente incorporados por el legislador al derecho positivo del país correspondiente. Es decir, se requiere de leyes y normas diferentes a las de la ratificación del convenio las que pueden expedirse al mismo tiempo o con posterioridad, para que las cláusulas y principios contenidos en el instrumento internacional se convierten en legislación propia del Estado.

2.3 PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Como preámbulo al presente inciso, resulta necesario hacer énfasis sobre los rasgos significativos de las actividades normativas de la OIT.

"Estas representan una parte regular e importante de las labores de la Conferencia, que se realiza de acuerdo con un procedimiento establecido. Por consiguiente, los convenios y recomendaciones de la OIT no son una colección de instrumentos reunidos al azar, sino que constituyen un vasto cuerpo de normas que abarcan la mayoría de los sectores de competencia de la OIT" (72).

Esta actividad acrecienta su influencia, toda vez que aún en ausencia de obligaciones que se desprenden de su ratificación, es normal que personas que se ocupan de problemas sociales, recurran a ellas, en la medida que en ellas se plasman los criterios de una asamblea mundial representativa. El establecimiento de un procedimiento para la expedición de convenios o recomendaciones garantiza también la ejecución del proceso con garantía de medios.

El procedimiento ordinario, o también denominado de doble -- discusión, es el que se observa generalmente. Cada discusión -- se desenvuelve a través de una pluralidad de fases, de la siguiente manera:

1a. Discusión. De acuerdo al artículo 39.1 del reglamento de la Conferencia, la Oficina Internacional del Trabajo preparará, del asunto en cuestión, un informe previo, cuyo contenido expondrá la legislación y la práctica en los diferentes países, así -- como cualquiera otra información útil, junto con un cuestionario.

(72) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Extracto de la memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 70a. reunión, 1984, Ginebra, p. 7.

Tanto información como cuestionarios se enviará a los gobiernos cuando menos con un año de antelación a la apertura de la Conferencia, con el fin de que consulten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas de los países respectivos.

El artículo 39.2 de la misma obra dispone que, las respuestas deberán enviarse tan pronto como sea posible, sin que exceda de ocho meses, previo a la apertura de la reunión de la conferencia, en que haya de debatirse la cuestión.

El artículo 39.3 manifiesta que, con base en las respuestas recibidas, la Oficina preparará un nuevo informe, en el que se señalarán las principales cuestiones a tratar por la Conferencia. Este informe se enviará nuevamente a los gobiernos en el menor lapso de tiempo posible, tratando eso sí que llegue cuando menos cuatro meses antes de la apertura de la Conferencia en que haya de debatirse la cuestión.

Los informes serán sometidos a la Conferencia para debate en sesión plenaria o en comisión. Si se decide que la cuestión es apropiada para ser objeto de convenio o recomendación, adoptará las conclusiones que considere adecuadas y además podrá:

a) Decidir que el asunto en cuestión se incluya en el orden del día de la reunión siguiente.

b) Solicitar al Consejo de Administración que inscriba la cuestión en el orden del día de una reunión ulterior.

2a. Discusión. Con base en las respuestas recibidas al cuestionario que la Conferencia envía a los gobiernos, y teniendo en cuenta la primera discusión de la Conferencia, la Oficina preparará uno o varios proyectos de convenios o recomendaciones, los que enviará a los gobiernos, de tal manera que éstos lleguen a poder de éstos a más tardar dos meses después de la clausura de la reunión de la Conferencia, solicitándoles que den a conocer en un plazo de tres meses, después, si tienen enmiendas u observaciones que presentar (39.6).

La Oficina con base en las respuestas recibidas redactará un informe definitivo, que contendrá los textos de los convenios o recomendaciones con las enmiendas que se estimaren necesarias. La Oficina enviará a los gobiernos este informe, los que deberán recibir, cuando menos tres meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que haya de debatirse el tema en cuestión (39.7).

El artículo 39.8, establece que las disposiciones antes estudiadas, se aplicarán solamente en el caso de que transcurra un periodo de once meses entre la clausura de la reunión de la Conferencia en que se haya procedido a la primera discusión y la apertura de la reunión siguiente de la Conferencia. En caso contrario incumbe al Consejo de Administración, aprobar un plano de plazos reducidos.

2.4 PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO

Procedimiento también denominado de simple discusión contem-

plado en el artículo 38 del reglamento de la conferencia, cuya -
ocurrencia es excepcional. Es utilizando en casos de urgencia -
pecial o si se presentan circunstancias particulares que lo ame-
riten, evento ante el cual, el Consejo de Administración puede -
decidir si somete la materia en cuestión a la Conferencia, a tra-
vés del procedimiento de discusión simple. Indefectiblemente se
requiere del acuerdo del Consejo de Administración, para lo cual
se exige una mayoría de las tres quintas partes de los votos emi-
tidos.

Al igual que en el procedimiento de doble discusión, la Ofici-
na Internacional del Trabajo envía a los gobiernos un informe --
breve sobre la legislación y práctica de los diversos países, jun-
to con un cuestionario con miras a la preparación del convenio o
la recomendación, el cual deberá ser recibido por los gobiernos--
cuando menos doce meses antes a la celebración de la conferencia.

Los gobiernos consultarán el informe y las respuestas del --
cuestionario con las organizaciones de empleadores y trabajado--
res más representativas. La respuesta deberá ser enviada a la -
Oficina, cuando menos ocho meses antes de la apertura de la con-
ferencia (39.1)

Con base en las respuestas, la Oficina prepara un informe que
tiene el carácter de definitivo y el que puede contener uno o va-
rios proyectos de convenio o recomendación. La Oficina envía es-
te informe a los gobiernos procurando que lleguen a su poder --
cuando menos cuatro meses antes a la apertura de la conferencia
(38.2)).

Las disposiciones antes estudiadas se aplicarán solamente - cuando la cuestión haya sido inscrita en el orden del día de la Conferencia, dieciocho meses antes de la apertura de la reunión de la conferencia (38.3).

Si la materia objeto del procedimiento estudiado, inscrita - en el orden del día hubiese sido examinada por una conferencia -- técnica preparatoria, la Oficina y de acuerdo a la decisión adoptada por el Consejo de Administración podrá:

- a) Enviar a los gobiernos un informe resumido, junto con un cuestionario.
- b) Redactar directamente, con base en la labor de la Conferencia técnica preparatoria un informe definitivo y como no lo previene el artículo 38.2 de la obra estudiada.

3. CIRCUNSTANCIAS QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO PARA ADOPTAR UN INSTRUMENTO Y SU CONTROL

A pesar del reconocimiento que desde su fundación realizara la OIT, como el de "salario, sin distinción de sexo, por un trabajo de valor igual" solamente 30 años después emprende una acción a nivel internacional. El Consejo de Administración a petición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, decide inscribir el problema en el orden del día de la Conferencia - Internacional del Trabajo.

Son varios los factores que inciden en la selección de los temas que se presentan en el orden del día, uno lo constituye las mismas inquietudes emanadas del mismo seno de la Organización, así como de inquietudes fuera de ella, las solicitudes de gobiernos de las organizaciones de empleadores o de las organizaciones de trabajadores. Esta actividad se ve favorecida por los constantes estudios que la Oficina realiza sobre la legislación y la práctica de los diferentes países.

Posteriormente se pasa a la elaboración de la etapa siguiente, es decir, el examen que debe efectuar la Conferencia, para lo cual la Oficina solicita a los gobiernos presentar sus opiniones, la cual se desarrollará a través de un cuestionario pormenorizado de los aspectos a discutir. Este mecanismo, nos lo explica la Oficina así: "En lo que atañe a la igualdad de remuneración como en casi todos los demás casos, el Consejo de Administración se ciñe al procedimiento llamado de "doble discusión", según el cual el problema debe considerarse en dos reuniones anuales sucesivas de la Conferencia: La primera, para el examen de los principios generales, y la segunda, para la adopción del texto definitivo" (73).

La disposición tripartita de la OIT, permite que empleadores, trabajadores y gobiernos, puedan deliberar en igualdad de condiciones, de cuya acción emanarán normas, las que serán estudiadas, en primer lugar por una comisión técnica. Para la adopción de -

(73) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Las normas internacionales del Trabajo, Impreso en Suiza, 1989, p. 9.

un instrumento internacional se necesita la mayoría cualificada, es decir, las dos terceras partes de la sesión plenaria. Como empleadores y trabajadores en conjunto tienen un número igual de votos al de los gobiernos, esto garantiza que al considerarse un texto en forma definitiva, los Estados se comprometen suficientemente con el instrumento adoptado.

De esta manera y por la especial preocupación que los Estados modernos han dado a la seguridad social, han desarrollado, - bien como voceros o despertando inquietudes de la organización, - planes o programas que permitan su aplicación, para lo cual han sentado bases, como la articulación de un conjunto de normas mínimas, sobre las cuales se puedan constituir sistemas, que permitan gradualmente los objetivos de la seguridad social, Edgar - Robledo nos expone esta idea de la siguiente manera: "La Organización Internacional del Trabajo es un organismo plenamente identificado con la seguridad social de su seno han emanado innumerables recomendaciones y acuerdos en favor de los derechos laborales y de protección al trabajador, de entre ellos destaca la 'recomendación sobre la seguridad de los medios de vida' y el Convenio número 102 sobre las normas mínimas de la seguridad social"(74).

La primera, es decir, la recomendación declara la necesidad - de adoptar medidas nuevas, con el propósito de lograr la seguridad de los medios de vida, para los trabajadores y su familia, y

(74) LECLERC, Pierre, ROBLEDO SANTIAGO, Edgar, y otros, Seguridad Social, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, D.F., 1976, p. 122.

en el Convenio número 102 se fijan normas mínimas en materia de la seguridad social en asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de maternidad, prestaciones familiares, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes, etcétera.

3.1 CRITERIOS DE PONDERACION Y ACEPTACION

Ante una diversidad de problemas, ante la presencia de diferentes regímenes políticos y económicos y ante la pretensión de ecumenicidad de las normas, enmarcados en la OIT, ha debido a lo largo de su existencia, plantear esquemas y soluciones que produzcan los efectos perseguidos. La organización debe enfrentar a países que por su nivel de vida y otros factores los hacen heterogéneos, por lo tanto, la solución para que en esos diversos países puedan tener las normas igual grado de aceptación. De la misma manera, buscar los medios que permitan por razones del tiempo renovar su legislación y contemporalizarlos con las nuevas situaciones que vaya planteando, los avances sociales, políticos, etcétera, y finalmente estudiar cual es el instrumento más indicado que faciliten su aplicación, bien trátase de una recomendación o bien trátase de un convenio o en su caso otra forma que ayuden a los fines propuestos.

Por su estructura y por la forma de operar, la OIT, busca que su legislación tenga alcance ecuménico, es decir, como ya anota-

mos, sus normas podrán ser aplicadas, en un país altamente desarrollado, como en uno que no lo sea, o podrán ser aplicadas en países de regímenes capitalista, como el de socialistas, problemática que traza inmediatamente las características que deben poseer las normas emanadas de la OIT. Una de ellas a de ser, que sus normas sean flexibles por oposición a las rígidas, y que a su vez persigan objetivos viables, es decir, que tengan sentido y se constituyan en medios de progreso social.

"La labor normativa de la OIT ha influido en la evolución de la legislación del trabajo en muchos países de todo el mundo. Con frecuencia la Organización ha facilitado asesoramiento especializado a los países que lo solicitaban, bien de manera directa o mediante el envío de expertos en cooperación técnica" (75).

Esto nos avoca de inmediato, a estudiar cuáles son los criterios de ponderación y aceptación que deben tomarse en cuenta, - para la adopción por parte de la OIT, de normas internacionales. A este respecto la doctrina señala los siguientes:

- a) El instrumento adoptado por la OIT, debe tener carácter ecuménico.
- b) Flexibilidad de las normas adoptadas por la OIT.
- c) El instrumento adoptado por la OIT, debe poseer un contenido real de tal manera que pueda ser aplicado por todos sus miembros.

(75) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, La OIT y el Mundo del Trabajo, op. cit., p. 52.

- d) Perdurabilidad de las normas incorporadas en los convenios.
- e) Flexibilidad de la incorporación de las normas en un convenio o en una recomendación, o bien en un convenio complementado por una recomendación.

a) EL INSTRUMENTO ADOPTADO POR LA OIT, DEBE TENER CARACTER ECUMENICO. Fundamentalmente podemos evaluar este criterio, a través de los resultados que la actividad normativa de la OIT ha producido, toda vez que ha provocado un cambio radical en la idea que se tenía de las relaciones internacionales y de los medios de acción propios de la comunidad mundial. Se crea un sistema nuevo - de resolver problemas, lo que antes era preocupación nacional, - se convertía ahora en preocupación de la comunidad mundial, es - decir, existe una búsqueda de la aplicación normativa a nivel general, sus alcances tienden a universalizarse, ya en cuanto a la aplicación de sus actividades, como los temas abordados, y categorías de personas protegidas.

Al respecto la Oficina advierte: "A la reglamentación de las condiciones de trabajo ha venido a agregarse el deseo de proteger las libertades fundamentales y lograr el mejoramiento general de las condiciones de trabajo y de vida de ciertos grupos -- de la población, como se echa de ver en los convenios relativos a la libertad de sindicación, la discriminación y el trabajo forzoso, en el Convenio (Núm. 107) y la Recomendación (Núm. 104) sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957, que buscan su protección e integración, y en la Recomendación sobre arrendatarios y

aparceros, 1968 (núm. 132)" (76).

Esta actitud universalizadora, y de ensanchamiento de las perspectivas normativas de la OIT, ha tenido repercusión inmediata en la técnica legislativa empleada. Claramente vemos como los instrumentos contienen disposiciones precisas susceptibles de aplicación inmediata, cuya actividad trasciende estos límites, para buscar - otros mecanismos como la invitación de los Estados miembros a que hagan suyos y traten de alcanzar ciertos objetivos, verbigracia, - lo relativo a las oportunidades de empleo, o a la igualdad en el empleo y la ocupación, Este tipo de normas promocionales dejarían a cada Estado una mayor cobertura para elegir las medidas apropiadas y el momento para realizarlas.

En materia de seguridad social, esta actitud de universalización, principalmente la encontramos en el Convenio número 102 de 1952 norma mínima; Convenio número 118 igualdad de trato, 1962; - Convenio número 157, conservación de los derechos en materia de - seguridad social, 1982, los que serán objeto de estudio posterior.

La posición que adoptamos desde luego, ha merecido críticas, - por lo que ha planteado en lugar del establecimiento de normas -- universales, normas regionales, atendiendo exclusivamente a problemas de carácter regional, y que no tuvieran ocurrencia en otras latitudes. Se argumenta básicamente la diferencia ya política, -- económica y social de los diferentes países. Admitirlo implicaría

(76) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, El impacto de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, Suiza, 1977, - p. 14.

desvirtuar sus propios objetivos, plasmados claramente en su constitución, así como en la declaración de Filadelfia de 1944, de esta última en la parte I, literales c y b nos confirma el principio de universalización:

"c) La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos:

d) La lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático a fin de -- promover el bienestar común".

De igual manera se confirma el principio en estudio en la parte II, literal a, cuando dice:

"a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o - sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades".

Todo este planteamiento jurídico pretende el conocimiento de - problemas que no permiten vislumbrar un ámbito de discriminación dentro de la comunidad internacional, es decir, en el que se expidiesen normas para grupos como si se tratase de inválidos y otras

/ normas para grupos no considerados inválidos. Desde luego existen mecanismos que atienden a factores específicos para la aplicación de un convenio, para lo cual se atenderá a otro principio, el de flexibilidad, que estudiaremos posteriormente.

Es propio de la OIT pugnar porque su trabajo no se constituya en una simple operación estática de codificación y de coordinación de legislaciones nacionales, sino que desarrolle una actividad dinámica tendiente a un progreso generalizado, teniendo en cuenta varios tópicos; es decir, si se pugna por una norma que pueda ser aceptada inmediatamente por el conjunto de los países, es decir, establecer un común denominador, llevaría a establecer una norma demasiado baja para dar lugar a un progreso demasiado general y por otra parte, la búsqueda de un ideal demasiado alto que trajera como consecuencia la adopción de los países, es decir, no se busca la elaboración de un "Código Utopía", sino que debe ubicarse en el tiempo y en el espacio. Es preciso entonces buscar un apropiado balance entre lo ideal y la práctica inmediata, que avocaría de inmediato a realizar estudio de las diversas legislaciones, la práctica de las mismas, consultas con los gobiernos, etc.

b) FLEXIBILIDAD DE LAS NORMAS ADOPTADAS POR LA OIT. Propio de las Naciones, y por diversas circunstancias, aparecen situaciones tan variadas y de diversa índole, que ha impulsado especialmente en los últimos cuarenta años al redactar convenios re vestidos de toda flexibilidad, sin que esto los prive de todo significado. Al respecto Nicolás Valticos nos dice:

"A veces el convenio da a los gobiernos una amplitud de maniobra más o menos grandes, sea en cuanto a la esfera de aplicación de la norma, sea en cuanto a la esfera de aplicación de la norma, sea en cuanto a los métodos de aplicación, que pueden adaptarse a las condiciones nacionales (legislación, contratos colectivos, etc.) En algunos casos, los convenios ofrecen a los Estados que los ratifican una opción entre obligaciones más o menos estrictas y la posibilidad de aceptar sólo - - ciertas partes o de recurrir a excepciones temporales. En otros casos, la flexibilidad se obtiene mediante el uso de términos-bastante generales" (77).

También se acostumbra la utilización de otros mecanismos, - como el de no incluir en el convenio sino disposiciones de principio que completan normas más precisas y detalladas contenidas en una recomendación. Varios son los casos en que los convenios adoptados fueron completados por recomendaciones más detalladas, que concretaban sus modalidades de aplicación.

La tendencia actual es la de elaborar instrumento suficientemente elásticos con el fin de que puedan ser aplicados en -- muy diversas condiciones nacionales, se procuró evitar la reglamentación excesiva en materia administrativa, pero al mismo tiempo avanzar lejos en esta dirección para no privar el convenio de todo interés práctico y no impedirle desempeñar su función de estí-

(77) Supra, "La Organización Internacional del Trabajo: Cincuenta Años de Actividades Normativas", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 80, No. 3, sept. 1969, Ginebra, p. 246.

mulo para realizar nuevas mejoras. Este principio, exceptuando - algunos instrumentos relativos a derechos humanos fundamentales, los convenios adoptados desde 1946 contienen fórmulas elásticas de uno u otro modo.

Como toda obra humana, no todos los resultados son perfectos, pero el hecho de que numerosos países de diferentes condiciones económicas y sociales hayan ratificado convenios, es presupuesto que esta fórmula ha alcanzado sus finalidades. Los convenios realizados de esta forma han permitido progresos incluso en países muy desarrollados y las finalidades y obstáculos observados en - algunos países para ratificar convenios son prueba que la flexibilidad buscada no siempre debilitó las normas.

El artículo 19.3 textualmente nos dice:

"3. Al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo y deberá proponer las - modificaciones peculiares de dichos países".

Este marco de flexibilidad, favorecen de manera práctica la - aplicación de normas de la OIT en favor de los trabajadores de - países cuya industrialización está en vías de desarrollo. A su - vez con el objeto de asegurar la protección de los trabajadores de países desarrollados, se prevé que en caso de ser la legisla-

ción nacional más favorable, que la del convenio, situación que no afectará el hecho que sea adoptado o ratificado.

c) EL INSTRUMENTO ADOPTADO POR LA OIT, DEBE POSEER UN CONTENIDO REAL DE TAL MANERA QUE PUEDA SER APLICADO POR TODOS SUS MIEMBROS. La OIT para desplegar su actividad normativa, debe atender a los posibles obstáculos que los países puedan afrontar al momento de proceder a la incorporación en la legislación y práctica nacionales, de las normas emanadas y adoptadas por la Conferencia, así como de los principios que puedan regir a las mismas. Uno de los factores que pueden influir en la aplicación de esas normas lo constituye la difusión que se les dé, es decir, que sean conocidas ampliamente por el mundo entero, por los gobernantes, las organizaciones profesionales y la opinión pública, de tal manera que la difusión y el contenido de los instrumentos internacionales permitan su aplicación en el ámbito particular de cada uno de los países miembros.

E.A. Landy, al respecto, expone: "En razón del papel que las normas han desempeñado en el desarrollo y en el programa de la OIT, esta cuestión de la eficacia ha pasado una y otra vez a -- primer plano como la prueba fundamental de la validez de la OIT ha planteado la nueva cuestión de la contribución de las normas internacionales del trabajo a la labor práctica y educativa de la organización. En concordancia plena con este deseo de obtener resultados concretos, el problema no se planteó nunca en forma abstracta o tecnocrática, sino que se examinó en función de

los resultados prácticos.../porque el criterio decisivo no debe estar constituido por los progresos teóricos o jurídicos, sino por los beneficios humanos obtenidos por el trabajador y su familia" (78).

La evolución de la eficacia que los instrumentos internacionales adoptados por la OIT han tenido, en sus países miembros, se mide por la repercusión y la influencia en las respectivas legislaciones, cuyo contenido ha contribuido a formular la política social nacional. Los escrutadores de la materia reconocen que éste no es un campo fácil de determinar, máxime cuando los progresos no pueden ser medidos por el número de ratificaciones, por cuanto sería un criterio meramente formal, que además podría ser engañoso y nada concluyente. Para su análisis es necesario tener en cuenta aquellos efectos que tanto las recomendaciones como los convenios han producido en la comunidad internacional pese a la falta de cualquier forma de obligación legal. En otras palabras, la adopción de un instrumento internacional debe estar precedido por elementos que permitan su aplicación, esos elementos son las condiciones, son los índices, son los aspectos económicos, etcétera que lo hacen operativo, alcanzable, y cuyo marco de acción es viable para todos los países miembros, en cuanto a que sus contenidos son reales y permiten un ejercicio práctico.

(78) Supra, "Influencia de las normas internacionales: posibilidades y realizaciones" Revista Internacional del Trabajo, - Vol. 81, Enero-junio, Ginebra, 1970, p. 633.

d) PERDURABILIDAD DE LAS NORMAS INCORPORADAS EN LOS CONVENIOS.

Es propio de las normas jurídicas, bien se trate de las nacionales, bien se trate de las internacionales, que por razones de los cambios, de las circunstancias de orden espacial o temporal, estén sujetas a mutabilidad.

"Ninguna legislación se da para siempre, porque las fuentes materiales que informan las disposiciones normativas son por naturaleza mudables. La norma debe compaginarse con la realidad; esto significa que, por una parte, debe adaptarse a las circunstancias imperantes para que no se convierta en una enteleguía y, por otra, servir de oyente promotor de la evolución social" (79).

La anterior aseveración se sustenta en los objetivos de la acción normativa de la OIT, en la medida que busca colocarse a la vanguardia del desarrollo laboral, y que tanto convenios como recomendaciones, mantengan un nivel alto, de tal manera que no sea rebasados en forma rápida, por los cambios que la realidad vaya impulsando.

Del estudio realizado de los convenios, en cuanto a la característica que estudiamos se resalta que más de la mitad de los textos mantienen ese carácter actual y prioritario, claro ejemplo es el Convenio número 102 sobre normas mínimas de seguridad social, que si bien es del año 1952 mantiene su actividad y vigencia. De la misma manera el hecho de que la misma flexibilidad de los convenios permite adaptarlos a los cambios sobrevenidos en el

(79) BARROSO FIGUEROA, José, op.cit., p. 115.

tiempo y el espacio, razón que nos confirma el profesor Nicolás Válticos: "Así, su carácter de textos de principio, de normas mínimas o de instrumentos 'de promoción' asigna a varios de ellos un valor dinámico" (80).

Desde luego, esta característica, que si bien debe ser propia de los instrumentos internacionales adoptados por la OIT, contempla otros mecanismos que al modificarse las situaciones, las necesidades, los conceptos, el mismo transcurso del tiempo, hacen necesario la revisión de los textos. La revisión puede tener -- por objeto elevar el nivel de una norma precedente, o la de flexibilidad una norma que haya demostrado ser bastante rígida, teniendo en cuenta conceptos más recientes, o a plantear una -- cuestión en un marco más amplio.

El reglamento de la conferencia, en su parte II, artículo 44, contempla el procedimiento en caso de revisión de un convenio.

"1. Cuando en el orden del día de la Conferencia figure la revisión total o parcial de un convenio adoptado anteriormente por la misma, la Conferencia aplicará las disposiciones que figuran a continuación".

(80) VALTICOS, Nicolás, "Provenir de las normas internacionales del trabajo", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 98, octubre-diciembre, Ginebra, 1979, p. 448.

Estas disposiciones son:

a.- La Oficina Internacional del Trabajo somete a la Conferencia proyectos de enmienda, preparados de acuerdo a las conclusiones del informe del Consejo de Administración, en las que se recomienda la revisión total o parcial del convenio, Estos proyectos corresponderán a la cuestión o cuestiones que figuran en el orden del día.

b.- La Conferencia decidirá si se forma como base de discusión los proyectos de enmienda preparados por la Oficina Internacional del Trabajo y si los mismos se examinaron en sesión de la Conferencia o se enviarán a una comisión para que informe sobre ellos.

c.- Si los proyectos de enmienda hubiesen sido enviados a una comisión, la Conferencia, después de conocer el informe de la comisión, debatirá sucesivamente cada proyecto de enmienda. La discusión no tendrá lugar antes del día siguiente a aquél en que se haya distribuido a los delegados el texto del informe.

d.- Si los proyectos de enmienda hubiesen sido enviados a una comisión, la Conferencia, después de conocer el informe de la comisión, debatirá sucesivamente cada proyecto de enmienda. La discusión no tendrá lugar antes del día siguiente a aquél en que se haya distribuido a los delegados el texto del informe.

e.- Durante el debate de los proyectos de enmienda, la Conferencia podrá enviar uno o varios de ellos a una comisión.

f.- Las enmiendas, así como las modificaciones que dichas enmiendas impliquen necesariamente para las disposiciones no enmendadas del convenio objeto de revisión, se someterán a la Conferencia en la forma que las haya adoptado, a su comité de redacción, que las coordinará con las disposiciones no enmendadas. Este texto se distribuirá a los delegados.

g.- No se admite enmienda alguna a dicho texto. No obstante - el presidente, previa consulta a los tres vicepresidentes, podrá someter a la Conferencia las enmiendas que hayan sido entregadas a la Secretaría, antes de que tenga lugar la votación final.

h.- Una vez recibido el texto por el comité de redacción, la Conferencia procederá a la votación final sobre adopción del convenio.

i.- La Conferencia no podrá, en ningún momento del procedimiento de revisión, revisar total o parcialmente un convenio adoptado por ella, excepto aquellas cuestiones inscritas por el Consejo de Administración en el orden del día de la reunión.

Cursa procedimiento similar cuando se trata de revisión de una recomendación. En síntesis se busca que tanto los convenios como recomendaciones mantengan un marco de actualidad, que puedan servir constantemente, al desarrollo de las políticas que una nación o naciones, adopten en materia de trabajo, seguridad social, higiene, etc.

e) FLEXIBILIDAD DE LA INCORPORACION DE LAS NORMAS EN UN CONVENIO O EN UNA RECOMENDACION, O BIEN EN UN CONVENIO COMPLEMENTADO POR UNA RECOMENDACION. Este criterio se sustenta en cuáles son las opiniones que la Conferencia debe adoptar, para expedir un Convenio o una recomendación, para lo cual deberá analizar qué situación impera a nivel internacional, así como su madurez del tema en cuestión.

De acuerdo a lo anterior en la gran mayoría de casos, las normas fundamentales figuran en el convenio, y la recomendación vendrá a complementar el contenido del convenio, que en su mayoría suele establecer prestaciones de cumplimiento de carácter más oneroso.

Resulta pertinente, en virtud de las materias que se abordan, adoptar exclusivamente una recomendación, atendiendo a que su aplicación podría resultar en extremo gravosa, aun para aquellos países señalados como más desarrollados.

3.2 RATIFICACION DE LOS CONVENIOS

La ratificación de un convenio constituye el acto determinante mediante el cual, el convenio despliega toda su eficacia normativa, permitiendo que pueda entrar en vigor en el ámbito internacional y cobrar obligatoriedad en el ámbito nacional. Su ejecución atiende a los siguientes lineamientos:

"Una vez que la autoridad competente de un Estado miembro --

apruebe el Convenio, el gobierno está en posibilidad de depositar el instrumento formal de ratificación ante el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, quien lo registra y lo notifica al Secretario General de las Naciones Unidas y a los otros Estados miembros" (81)

El sustento jurídico lo encontramos en el art. 19, párrafo 5, d), de la Constitución de la OIT, el que dispone: "si el -- miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio".

Diferente a esta disposición no existe alguna modalidad en especial, a través de la cual se comunique la ratificación a la OIT. Se pone de relieve, es que el documento exprese claramente, el compromiso formal, mediante el cual un Estado se obliga a -- respetar determinado convenio o convenios, suscrito debidamente por persona debidamente habilitada para actuar en nombre del Estado interesado.

En cuanto a prohibiciones, al ratificar un convenio, se nos señala: "un aspecto que debe señalarse es que las ratificaciones no pueden ir acompañadas por reservas: en otras palabras, -

(81) SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, Convenios de la OIT ratificados por México, Estados Unidos Mexicanos, p.14.

los gobiernos no pueden tomar y dejar, según les parezca, entre los artículos del convenio que se comprometen a aplicar" (82).

Existe si la posibilidad, que el convenio mismo prevea ciertas exclusiones, excepciones u opciones. Si el Estado desea acogerse a esas cláusulas de excepción, debe notificarlo en una declaración la que se formulará al mismo tiempo con la ratificación.

Como la OIT, es un organismo internacional, de una manera u otra, los instrumentos que adopte así no se ratifiquen, producirán eco en la comunidad internacional, con la alternativa que en el futuro pueda ser objeto de ratificación.

En el caso que el miembro de la organización no obtuviese el consentimiento de la autoridad competente, no recaerá sobre dicho miembro ninguna otra obligación, pero el artículo 19.5.c) advierte que deberá por excepción: "... informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo Administrativo, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contra

(82) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Las Normas Internacionales del Trabajo, reimpresión autorizada por la OIT, realizada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, México, 1979, p, 49.

tos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio".

Sin embargo, es preciso destacar que el acto realizado a través de la ratificación de un convenio, es fuente básica de su obligatoriedad, cuyos elementos la doctrina, los particulares -- así:

1. La ratificación se expresa como un acto efectuado por un Estado Miembro.
2. A través de la ratificación, el Estado Miembro adquiere solemnemente una obligación.
3. El Estado Miembro en virtud de la ratificación, contrae la obligación de adoptar medidas legislativas - que permitan la aplicación del convenio ratificado.

A continuación analizaremos cada uno de los elementos que particularizan la ratificación:

1. La ratificación se expresa como un acto efectuado por un Estado Miembro. El procedimiento de ratificación de un convenio de la OIT, está constituido por dos etapas:

- a) Una primera etapa, "cuyas instancias son variables seguir

las disposiciones constitucionales locales, que se desarrollan en el ámbito interno de cada país" (83).

b) La segunda etapa tiene ocurrencia en el plano internacional, cuya acción genera para el Estado suscribiente obligaciones, y es la que se concreta en la comunicación formal de la ratificación del convenio, al Director General de la Oficina.

En lo atinente a la primera etapa, resultaría inútil, de no realizarse el depósito del instrumento de la ratificación ante la Oficina Internacional del Trabajo, lo que puede estar compuesta de una fase preparatoria, consistente en el estudio que la autoridad o autoridades competentes, realizan con el fin de si ratifican o no el convenio, es decir un cálculo de factibilidades, y una fase constituida por el llamado acto ratificado, el que supone la intervención de acuerdo a las normas constitucionales del órgano que tiene el poder de concluir tratados.

En lo que concierne a la segunda etapa, es decir, la comunicación formal de la ratificación del convenio al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo y cuya ejecución supone el agotamiento de la fase previamente estudiado y su desarrollo - como ya mencionamos, es ya en el plano internacional.

(83) BARROSO FIGUEROA, José, op. cit., p. 132.

2. A través de la ratificación el Estado Miembro adquiere solemnemente una obligación. Una vez ratificado el convenio, es de cir, realizado la comunicación al Director General de la Oficina, adquiere el compromiso formal de incorporar el convenio ratificado a su legislación y práctica nacionales, así como queda sujeto a los medios de control de que dispone la OIT, para vigilar su cumplimiento.

3. El Estado Miembro en virtud de la ratificación, contrae la obligación de adoptar medidas legislativas que permitan la aplicación del convenio ratificado. Tiene su desarrollo en el art. 19.5.b) de la Constitución de la OIT cuyo texto es el siguiente: "cada uno de los miembros se obliga a someter el convenio, en el término de uno año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia... a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas".

Podríamos definirlo como la fase ejecutoria del convenio ratificado, por cada uno de los Estados Miembros.

3.3 ENTRADA EN VIGOR DE UN CONVENIO

"Para que un convenio pueda obligar al Estado que lo ratificó, tiene que haber entrado oficialmente en vigor" (84).

(84) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Las Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, 1978, p. 49.

Lo usual es que adoptado un convenio por la OIT, se prevea que entrará en vigor 12 meses después de la fecha en que se haya registrado la segunda ratificación y posteriormente, para los Miembros que lo ratifiquen, doce meses después de su propia ratificación, para ilustrar la situación anterior, la Oficina nos proporciona el siguiente ejemplo:

"El convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), recibió su primera ratificación del 15 de febrero de 1977 y la segunda el 16 de mayo, de modo que entrará formalmente en vigor el 16 de mayo de 1978. Las ratificaciones registradas después del 16 de mayo de 1977 surtirán efecto doce meses después de la fecha en que fueron registradas" (85).

Existen algunos convenios, como los que conciernen a marinos, los que exigen un número mayor de ratificaciones antes de que entren en vigor por vez primera.

3.4 DENUNCIA

El profesor Marcal Poscuchie determina la naturaleza jurídica de los acuerdos de la OIT, de la siguiente manera: "... que la Organización por razón de la materia es competente para realizar el viejo programa de Versalles, con el nuevo alcance que le dio la Conferencia de Filadelfia; o sea que la competencia es ilimitada siempre que sus acuerdos se relacionen con el trabajo...

(85) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Las Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, 1978, pp. 49-50.

Los acuerdos de la Organización Internacional, no difieren profundamente por su naturaleza, de la legislación propiamente dicha, puesto que, si bien son expresión de una voluntad internacional, su aplicación no es efectiva más que cuando sus disposiciones son reproducidas por leyes nacionales" (86).

Señalamos entonces que los tratados son actos jurídicos generalmente de tracto sucesivo, en cuyo contenido puede contemplarse un plazo determinado para su vigencia, en cuyo caso concluirá con la expiración del mismo. Pero también puede ocurrir, que no se haya previsto un tiempo para la vigencia del tratado. Ante tal situación pueden operar dos modos normales y legítimos para su terminación, uno es la derogación y otro lo constituye la denuncia.

La derogación se puede llevar a efecto por mutuo disenso, es decir que las partes o signatarios pueden dejarlo sin efecto, y la denuncia constante en la declaración unilateral de voluntad de una de las partes del tratado de dejarlo sin efecto.

Los convenios adoptados por la OIT, y ratificados por los países, están sujetos a denuncia. El profesor Barroso Figueroa, define la denuncia, "... como el acto unilateral, formal y jurídicamente autorizado, mediante el cual un Estado se exonera así

(86) PASCUCHIE, Marcal, Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, Cuadernos Sociales del Consejo, Núm. 2, imprenta Linari y Cía, Buenos Aires, 1946, p. 13.

mismo, del cumplimiento de las obligaciones internacionales que previamente había contraído" (87).

Se desprende de la definición, el carácter unilateral que ca racteriza a la denuncia, es decir, una medida adoptada por el - Estado Miembro, mout propio.

Esta decisión debe ser comunicada de manera formal, tal como esté previsto en el trabajo, así como debe ser un acto jurídica mente autorizado, es decir debe basarse en una disposición con vencional.

Como sucede con los convenios que emanan de la OIT, que tienen el carácter de multilaterales, la denuncia opera única y ex clusivamente, frente a aquel Estado que lo impugnó, frente a -- los demás permanece vigente.

Pueden operar dos causas que determinan la denuncia:

1. Cuando un Estado Miembro denuncia un convenio, objeto de revisión y ratificación posterior, es decir, el convenio denunciado es revisado por un posterior, cuyos alcances son superiores, dadas las nuevas circunstancias, esto es, no sería lógico-mantenerse atado a un convenio disuelto y ya superado por el - que se ratifica posteriormente, caso en el cual la denuncia ope ra automáticamente, situación contemplada generalmente dentro de los convenios y,

(87) BÁRROSO FIGUEROA, José, Op. cit., pág. 167.

2; Cuando un Estado Miembro declara su imposibilidad para dar cumplimiento al convenio ratificado, y no tenga otra opción más que la denuncia.

3.5 CONTROL DE LA APLICACION DE LOS CONVENIOS

Hemos resaltado la importancia que en primer término nos ofrece la adopción de normas internacionales, y en un segundo la ratificación de los convenios en que las normas se hallan contenidas, pero estas acciones no dejan de representar más que las primeras etapas, de la actividad normativa internacional. Es decir, qué valor tendrían Derechos formulados y a veces legalmente aceptados, si no existiera el medio o los medios que le permitieron proseguir su aplicación.

"LA OIT ha establecido un sistema de control cuyas bases figuraban ya en el texto inicial de su Constitución y que ha sido -- completado progresivamente con el correr de los años, hasta el punto de figurar siempre a la vanguardia en el plano internacional. Más de una vez se han descrito sus etapas y mecanismos. Recordemos brevemente que incluye procedimientos fundados unos en el examen anual de las memorias periódicas de los gobiernos, y otros en el examen de diferentes tipos de quejas" (88).

Desde luego existen además mecanismos especiales, para ciertos sectores particulares como es el caso, de asuntos referidos

(88) VALTICOS, Nicolás. "porvenir de las normas internacionales del trabajo", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 98, Núm. 4. OIT, Ginebra, octubre-diciembre, 1979, pp. 458 y 459.

a la libertad sindical, en materia de discriminación en el empleo etc.

Por lo que concierne al presente trabajo examinaremos los procedimientos de aplicación general y ya enunciados en la introducción del presente inciso, a saber:

a) Examen de las memorias periódicas de los gobiernos.

De acuerdo con el art. 22 de la Constitución de la OIT, los Estados Miembros ratificantes de un convenio, están obligados a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria -- anual sobre las medidas conducentes que haya adoptado para la -- aplicación del convenio ratificado. Especifica el mismo artículo que las memorias serán redactadas de la manera que indique el -- Consejo de Administración, conteniendo los datos que éste solicite. Una de dichas copias deberá remitirse a las organizaciones -- nacionales de empleadores y de trabajadores, los que podrán al -- respecto presentar observaciones.

Esta primera fase per se no constituye un verdadero sistema de control, razón por la cual Nicolás Válticos nos advierte: "sólo desde el momento en que las memorias son examinadas y en que se haya -- logrado evaluar con precisión la conformidad con la obligación -- internacional y la objetividad, es cuando se podrá realmente decir que se ha procedido al control" (89).

(89) VÁLTICOS, Nicolás, "La Organización Internacional del Trabajo y su Contribución al Principio del Imperio del Derecho y a la Protección Internacional de los Derechos Humanos", Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Vol. IX, -- Núm. 2, diciembre, 1968, p. 25.

Este procedimiento se desarrolla con base en una combinación de dos tipos de órganos uno lo constituyen los órganos independientes, como la comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones y las comisiones de encuesta, los que están -- llamados a fundamentar el derecho y apreciar la conformidad de -- las situaciones nacionales, con las normas internacionales.

Esta actividad está sostenida en el hecho de presentar pruebas imparciales y objetivas, así como del cumplimiento de las -- mismas independiente de la acción de cualquiera de los Estados Miembros, evaluando de manera uniforme la aplicación de las normas.

Estos procedimientos además hacen que intervengan órganos tripartidos como la comisión establecida por la Conferencia Internacional del Trabajo para examinar la aplicación de convenios y recomendaciones, encargados de buscar a través del diálogo, con el gobierno de que se trate, las soluciones o las dificultades -- con que se haya tropezado. Los métodos empleados por esta comisión, así como el informe que de estos se consagra, teniendo en cuenta su importancia, son revisados de vez en cuando lo que contribuye a incrementar su objetividad y eficacia.

b) Examen de quejas

Existe al lado del sistema fundado en el examen de las memorias, dos procedimientos que contribuyen al control de la aplicación de los convenios, nos referimos a los procedimientos basados en la presentación de quejas.

"Con alcance más general, cabe subrayar el papel que, en materia de control incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, las que pueden presentar sus quejas, aportar elementos de información, imprimir más dinamismo a los procedimientos y reducir en cierta medida el peso de consideraciones puramente políticas y diplomáticas"(90).

Las quejas también pueden ser formuladas por un Estado en -- contra de otro Estado, por razón del incumplimiento de un convenio que ambos hubiesen ratificado, en este caso antes que la -- afectación particular, debe irrogar el interés general, que presta para los Estados Miembros la aplicación de los instrumentos adoptados por la OIT, situación amparada por el art. 26.1 de la constitución.

Además el Consejo de Administración podrá promover, bien de oficio, en virtud de queja presentada por un delegado de la Conferencia, este procedimiento. Estos procedimientos tienen un carácter eminentemente jurisdiccional.

Son las comisiones de encuesta que puede ser nombradas, para conocer de las quejas, las que resolverán en derecho y sus resoluciones tendrán fuerza obligatoria a menos que una de las partes interponga recurso ante la Corte Internacional de Justicia,

(90) VALTICOS, Nicolás.- "Porvenir de las Normas Internacionales -- del Trabajo", Revista Internacional del Trabajo, volumen 98, Núm. 4, octubre-diciembre, Ginebra, 1979, p. 459.

cuya decisión será inapelable. El fundamento jurídico del procedimiento estudiado, lo encontramos en los artículos 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de la Constitución de la OIT.

CAPITULO V

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES NORMAS INTERNACIONALES
DE SEGURIDAD SOCIAL

1.- CONVENIOS

Como introducción al presente inciso resaltamos el hecho de que la OIT, ha conducido sus esfuerzos en el campo de la seguridad social hacia dos principales esferas de acción: el fomento de políticas sanas de seguridad social en los países en vías de industrialización y la solución de los problemas prácticos que emanan del carácter cada vez más internacional del trabajo.

"La mayoría de los países recientemente industrializados -- comprenden perfectamente que sus nuevas necesidades sociales solo pueden satisfacerse con un programa completo de seguridad social" (91).

Atendemos para evaluar las acciones de la OIT, en materia de seguridad social, a dos aspectos, uno que llamamos sustantivo y otro que denominamos adjetivo. Aquel hace mención a los conceptos y materias que son del conocimiento de la OIT, sus -

(91) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- La OIT frente a la evolución del mundo, Memoria del Director General de la 42a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1958, p. 72.

alcances, etc., este a los mecanismos o instrumentos que permiten su operatividad y aplicación. Como ya vimos, el convenio es uno de los instrumentos con el que finalmente se pronuncia el organismo. Si bien en materia de seguridad social existen numerosos convenios, para efectos del presente estudio consagramos aquellos que por razón de su actualidad, prioridad y trascendencia ameritan su estudio.

1.1 Convenio Núm. 102

Convenio relativo a las normas mínimas de seguridad social, adoptado el 28 de junio de 1952, cuyo texto determina habida cuenta de la flexibilidad necesaria, como consecuencia de las diversas situaciones nacionales, los niveles mínimos de prestaciones en las principales ramas de la seguridad social.

Este convenio, de XIV partes, abarcando en un solo instrumento las nueve principales ramas de la seguridad social, a saber: asistencia médica (parte II, del art. 7° al art. 12); prestaciones monetarias de enfermedad (parte III del art. 13 al artículo 18); prestaciones de desempleo (parte IV, del art. 31 al 38); - prestaciones familiares (parte VII, del art. 39 al art. 45); -- prestaciones de maternidad (parte VIII, del art. 46 al art. 52); prestaciones de invalidez (parte IX, del art. 53 al 58); prestaciones de sobrevivientes (parte X, del art. 59 al art. 64).

En cuanto a las disposiciones generales el convenio en su --

art. 2° estipula, que todo miembro para el cual esté en vigor, deberá aplicar la parte I; es decir, los aspectos generales del convenio, así como tres, por lo menos, de las partes II, III, - IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, enunciadas en el inciso anterior, señalando además que debe comprender por lo menos, unas de las partes IV, V, VI, IX y X. Debe además especificar en la ratificación, cuáles son de las partes II a X, aquéllas de las cuales acepta las obligaciones del convenio.

El art. 3° del convenio autoriza 12 excepciones temporales - en beneficio de los Estados Miembros "cuya economía y cuyos recursos médicos estén insuficientemente desarrollados".

Para efectos de la asistencia médica, prevé la concesión de prestaciones en especie en determinados casos, cuyo carácter de acuerdo al estado de las personas protegidas será preventivo o curativo, que comprenderá cuando menos, asistencia médica general, asistencia por especialistas, suministro de productos farmacéuticos esenciales recetados por médicos u otros profesionales calificados, la hospitalización cuando fuere el caso, así como asistencia odontológica.

En tratándose de embarazo, parto y sus consecuencias, deberá prestarse asistencia prenatal, asistencia durante el parto y -- asistencia puerperal prestada por un médico diplomado. Cuando fuere necesario, la hospitalización. De la misma manera se contempla la posibilidad de prestaciones monetarias, en forma de - pagos periódicos.

Aparte de las normas comunes, contempladas en la parte I, - XI, XII y XIII relativas a definiciones y organización, cálculo de prestaciones, financiación y procedimiento, estipula respecto de cada rama, la definición de contingencia, el campo de - - aplicación mínima de la protección, la cuantía de las prestaciones, así como su duración y las condiciones que se deben cumplir para tener derecho a ellas. Este convenio está redactado de acuerdo a los puntos mencionados, en términos que permiten - la flexibilidad necesaria para tomar en cuenta diferentes técnicas y diversos grados de evolución.

El campo de aplicación del convenio puede ser determinado en tres modos, a elección de los Estados ratificados; por preferencia bien sea a la categoría de asalariados, a la población activa o a los residentes del país.

El nivel mínimo de prestaciones monetarias, se calcula para los pagos periódicos, a partir de los niveles de salarios de cada país.

En lo referente al cálculo de las prestaciones, el convenio establece 3 fórmulas adaptables en la práctica a los diferentes regímenes de protección:

1. Las prestaciones proporcionales o parcialmente proporcionales, en relación con el total de la ganancia anterior del beneficiario o de su sostén de familia y del importe de las -- asignaciones familiares pagadas a una persona protegida que ten

ga las mismas cargas de familia que el beneficiario (art. 65.1).

2. Las prestaciones fijadas mediante tasas uniformes o que representen en todo caso un monto mínimo en relación con el nivel de salarios de un trabajador ordinario (art. 66).

3. Las prestaciones que dependen de los recursos de los interesados durante la contingencia y cuyo monto, cuando el interesado no dispone de recurso alguno que justifique una reducción, se determina como en el caso precedente (art. 67).

En la parte XII del convenio, art. 68 establece que los residentes no nacionales deberán disfrutar de los mismos derechos que los residentes nacionales. Sin embargo, se pueden prescribir disposiciones especiales respecto a las prestaciones o partes de prestaciones financiadas exclusivamente con fondos públicos y en lo que respecta a los regímenes transitorios (art. 68).

El art. 69, parte XIII, dispone que la prestación podrá ser suspendida, cuando el beneficiario no se encuentre en el territorio del miembro, o cuando el beneficiario esté mantenido con cargo a fondos públicos o a costa de una institución o de un servicio de seguridad social o cuando en contra del beneficiario militan determinadas circunstancias relacionadas con su conducta. Todo solicitante deberá tener derecho a apelar, en caso de que se niegue la prestación o en caso de queja sobre su calidad o cantidad.

Establece el convenio, los principios aplicables a la finan-

ciación de las prestaciones y prevé que el Estado ratificante - debe asumir una responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de las prestaciones y a la buena administración de las instituciones y servicios por cuyo intercambio se aplica el convenio.

Cuando la administración de los regímenes de seguridad social no haya sido confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante el parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ellas, con carácter consultivo.

El convenio no se aplica a la gente de mar ni a los pescadores de alta mar.

1.2 Convenio Núm. 118

Convenio que establece la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social, adoptado el 28 de junio de 1962. Contempla como principio general la garantía de los beneficios de la seguridad social para los extranjeros a base de la reciprocidad entre Estados ratificantes y de igual tratamiento con los nacionales.

Convenio que consta de 21 artículos, cuyo resumen es el siguiente:

1. Todo Estado miembro ratificante, deberá conceder en su -

territorio a los nacionales de otro Estado Miembro, igualdad de trato respecto de sus nacionales, así como a los refugiados y apátridas, respecto de sus propios nacionales.

2. La igualdad de trato se manifiesta tanto en relación con los requisitos de admisión como al derecho a las prestaciones y debe tener efecto respecto de todas las ramas de la seguridad social en que los Estados han aceptado las obligaciones prescritas por el convenio.

3. En cuanto al beneficio de las prestaciones deberá garantizarse la igualdad de trato sin condición de residencia, excepto en los casos previstos por el convenio, como cuando se subordina una condición de residencia, para la prestación de una rama determinada de la seguridad social, respecto de los nacionales de todo Estado Miembro cuya legislación subordine la atribución de prestaciones de la misma rama a la condición de que residan en su territorio.

Toda vez que la legislación pertinente del Estado ratificante se aplique efectivamente en su territorio a sus propios nacionales, ese Estado puede aceptar las obligaciones del convenio respecto de una o más ramas de la seguridad social, escogidas dentro de las siguientes: asistencia médica, prestaciones de enfermedad, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de vejez, prestaciones de sobrevivencia, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales, prestaciones de desempleo y prestaciones familiares.

De conformidad con el art. 10.2 el convenio no se aplica a los regímenes especiales de las víctimas de guerra, ni a los de asistencia pública.

El otorgamiento de ciertas prestaciones como la de invalidez, la de vejez, la de sobrevivencia, la de los subsidios de muerte, así como el pago de las pensiones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a personas residentes en el extranjero debe asegurarse tanto a los nacionales de todo otro Estado que, como aquél, haya aceptado obligaciones relativas a la misma rama o ramas. En relación con los niños residentes en el territorio de cualquier Estado ratificante, se deberá garantizar el beneficio de las asignaciones familiares a sus propios nacionales y a los nacionales de los demás Estados Miembros que hayan aceptado las obligaciones que emanan de la rama correspondiente.

El art. 7.1 dispone asimismo que los Estados Miembros ratificantes deberán esforzarse en participar en un sistema de conservación de derechos adquiridos y de derechos en vías de adquisición.

1.3 Convenio Núm. 128

Convenio relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes adoptado el 29 de junio de 1977. En sus disposiciones se define y contempla el campo de aplicación ante la presencia de cada una de las contingencias amparadas, así: prestaciones de invalidez (parte II, del art. 7° al 13); prestaciones

de vejez (parte III, del art. 14 al 19); y prestaciones de sobrevivientes (parte IV, del art. 10 al 25).

El Estado Miembro ratificante deberá aplicar, la parte I, es decir, la pertinente a disposiciones generales, contemplándose en forma precisa el significado de términos que utiliza el convenio, entre ellos "legislación", "establecimiento industrial", etc. de la misma manera deberá aplicar cuando menos, una de las partes II, III y IV, enunciados en el inciso anterior, así como las disposiciones correspondientes de las partes V, referente al cálculo de los pagos periódicos, VI referente a disposiciones comunes y VII referente a disposiciones diversas.

El convenio prevé que cuando un Estado Miembro cuya economía esté insuficientemente desarrollada podrá acogerse mediante una declaración anexa a su ratificación a las excepciones temporales, previstas en el convenio.

El Estado Miembro deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de invalidez, la que deberá comprender la incapacidad para ejercer una actividad lucrativa cualquiera, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta incapacidad sea permanente o cuando subsista a la terminación de un periodo prescrito de incapacidad temporal o inicial.

Las personas protegidas son las siguientes: los asalariados, los apredices, la población económicamente activa que constituya, por lo menos, el 75 por ciento de toda la población económi

camente activa, y a los residentes o aquellos cuyos recursos durante la contingencia no excedan límites previstos en el convenio.

Los Estados ratificantes deberán proporcionar servicios de readaptación profesional y si no fuese posible que servicios, que le permitan adaptarse en la mayor medida posible a sus calificaciones y aptitudes, así como tomar medidas que faciliten la colocación adecuada de trabajadores incapacitados.

Por lo que se refiere a las prestaciones de vejez, amparará la supervivencia a una edad prescrita, la que no deberá exceder de sesenta y cinco años, sin embargo, podrá ser prescrita una edad más elevada por la autoridad competente habida cuenta de criterios demográficos, económicos y sociales apropiados, justificados por datos estadísticos. En caso de que la edad prescrita fuese igual o superior a sesenta y cinco años, esa edad deberá ser reducida para las personas que hayan estado trabajando en labores consideradas como penosas e insalubres.

La prestación de vejez consistirá en un pago periódico calculado de acuerdo a disposiciones previstas en el convenio.

En cuanto a las prestaciones de sobrevivientes, la contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de subsistencia sufrida por la viuda o hijos como consecuencia de la muerte de quien los sostenía.

En el caso de la viuda, el derecho a la prestación de sobre-

vivientes podrá quedar condicionado a una edad prescrita, la -- que no deberá ser superior a la edad prescrita para la concesión de la prestación de vejez.

No se establecerá condición de edad cuando la viuda:

- a) Esté inválida.
- b) Cuando tenga a su cargo un hijo del fallecido.

Podrá prescribirse una duración mínima del matrimonio para - que una viuda sin hijos tenga derecho a una prestación de sobrevivientes. El convenio no contempla la unión libre, como fac-- tor determinante para ser acreedor de esta prestación.

El cálculo de los pagos periódicos será por lo menos igual, respecto de la contingencia en cuestión, al porcentaje indicado correspondiente al total de las ganancias anteriores del beneficiario o de su sostén de familia y del importe de cualesquiera asignaciones familiares pagadas a una persona protegida que tenga las mismas cargas de familia que el beneficiario tipo.

Tanto las prestaciones de invalidez, vejez o sobrevivientes podrá suspenderse si el beneficiario ejerce una actividad lucrativa, así como cuando el interesado esté ausente del territorio del Estado Miembro, cuando el interesado sea mantenido con fondos públicos o a expensas de una institución o de un servicio - de seguridad social, o por conductos fraudulentos imputados a - éste.

Mediante una declaración anexa se podrá excluir de su aplicación, a la gente de mar, a los funcionarios y empleados públicos.

1.4 Convenio Núm. 130

La parte II en su art. 9° define los objetos de la asistencia médica, concretados en la conservación, restablecimiento o mejoramiento de la salud de la persona protegida y su aptitud para trabajar y para hacer frente a sus necesidades personales.

Las personas protegidas por esta prestación, serán los asalariados, los aprendices, así como la cónyuge e hijos de tales asalariados. Lo serán también las categorías prescritas de la población económicamente activa que constituyan por lo menos el 75 por ciento de toda la población económicamente activa, así como a la cónyuge e hijos de las personas que pertenezcan a dichas categorías y las categorías prescritas de residentes que constituyan por lo menos el 75 por ciento de todos los residentes.

La asistencia médica deberá comprender por lo menos:

1. Asistencia médica general, incluidas visitas a domicilio.
2. Asistencia prestada por especialistas en hospitales a personas hospitalizadas o no y asistencia prestada por especialistas fuera de los hospitales.
3. El suministro de los productos farmacéuticos necesarios

recetados por médico u otros profesionales calificados.

4. Hospitalización cuando fuese necesario.

5. Readaptación médica, incluidos el suministro, mantenimiento y renovación.

La asistencia médica deberá ser concedida durante toda la contingencia.

En cuanto a las prestaciones monetarias de enfermedad, consistirán en pagos periódicos calculados de acuerdo con una escala prescrita o con una escala fijada por las autoridades públicas competentes de conformidad con reglas prescritas.

Protege a los asalariados, los aprendices, categorías prescritas de la población económicamente activa que constituya por lo menos el 75 por ciento de la población económicamente activa y todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de los límites prescritos en el convenio.

Las prestaciones previstas en el convenio, serán de las mismas proporciones para extranjeros que residan o trabajen en el territorio del Estado Miembro ratificante.

1.5 Convenio Núm. 157

Convenio relativo al establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social, adoptado el 21 de junio de 1982.

El principio rector del convenio es el establecimiento de un sistema internacional de conservación de derechos a la asistencia médica y a las prestaciones familiares, de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, supervivencia, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y desempleo, en beneficio de -- personas que trabajan o residen fuera de su propio país.

Es un convenio de carácter técnico y complejo, cuyo objetivo general es el de promover una amplia y flexible coordinación en tre los regímenes de seguridad social de los Estados ratificantes, habida cuenta de eventuales diferencias en sus niveles res pectivos de desarrollo.

Por los alcances mismos del convenio se le imprime un carácter flexible, el cual se logra mediante la distinción hecha entre las cláusulas directamente aplicables tras la ratificación y aquéllas cuya aplicación depende de la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales. De otra parte el convenio -- admite posibilidades de excepción, bien a través de arreglos -- especiales entre los países o bien al procederse a la ratificación, a reserva de que se hayan dado garantías compensatorias.

El convenio tiene como destinatarios a los trabajadores asalariados, e independientes que trabajen en el territorio de -- cualquier país que haya ratificado el instrumento, de la misma manera protege a las personas sin actividad económica, particularmente a los miembros de la familia de los trabajadores interesados.

Las prestaciones, cuyo servicio está sujeto a distintas condiciones de reciprocidad, de acuerdo a los casos planteados, --son las prescritas en cada una de las nueve ramas de la seguridad social aplicables.

El convenio dispone en cuanto al sistema de conservación de los derechos en vías de adquisición que se deberá prever la totalización de los distintos periodos exigibles de cotización, - de empleo de actividad profesional o de residencia. También se prevé las condiciones mediante las cuales se conservarán los de rechos adquiridos respecto de determinadas prestaciones y cuá- les las obligaciones de cada uno de los Estados que tenga o no tenga en vigor una legislación aplicable a la rama o ramas de - que se trate.

Todo Estado ratificante debe garantizar el pago de las prestaciones monetarias de invalidez, vejez y supervivencia, de las pensiones en caso de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales y de las asignaciones por fallecimiento, a las que - se haya adquirido derecho, en virtud de la legislación, a los be neficiarios que sean nacionales de otro Estado ratificante o re fugiados o apátridas, sin ninguna distinción basada en el lugar de su residencia.

La parte V, esta consagrada a la colaboración administrativa y ayuda que se presten las autoridades e instituciones de los - Estados ratificantes, y a la asistencia que debe darse a las -- personas amparadas por el convenio.

2. - RECOMENDACIONES

Resaltamos la importancia que las recomendaciones tienen para los países miembros en la medida que éstas si bien no tienen el carácter coercitivo de los convenios, sus postulados permiten orientar, preparar la opinión e inclusive instrumentar las directrices para adoptar políticas, en el caso presente de seguridad social. Atendiendo a los mismos criterios que tuvimos para la selección de los convenios, de igual manera los utilizamos para las recomendaciones, es decir, acatando la prioridad y actualidad de sus preceptos.

2.1 Recomendación Núm. 67

Recomendación que establece la seguridad de los medios de vida, adoptado el 12 de mayo de 1944. Esta recomendación establece los siguientes principios directivos:

1. Los regímenes de seguridad de los medios de vida deben ser canalizados hacia fines que permitan aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria restableciendo las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar u obtener trabajo remunerado, así como la muerte del jefe de familia.

2. La seguridad de los medios de vida deberían organizarse, si fuese posible a base del seguro social obligatorio cumpliendo el asegurado determinadas condiciones.

3. Las necesidades no cubiertas por el seguro social obliga

torio deberían estarlo por la asistencia social. Niños, inválidos, ancianos y viudas necesitadas deberían tener derecho a - - asignaciones de una cuantía razonable.

4. Debería proporcionarse asistencia de acuerdo con las exigencias particulares, y a otras personas que se encuentren en estado de necesidad.

5. Con el fin de otorgar las prestaciones por parte del seguro social, deben ajustarse estrechamente a las diversas necesidades, los riesgos deberían clasificarse así: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte del jefe de familiar, desempleo, gastos extraordinarios y daños causados por el trabajo.

Cada uno de los riesgos establecidos deben tener una prestación eficiente que permitan verdaderamente cubrir la contingencia.

En general las disposiciones de la recomendación presentan -- fórmulas técnicas para efectos de su aplicación, la manera de administración de las prestaciones, la percepción de cotizaciones y personas cubiertas.

2.2 Recomendación Núm. 68

Recomendación referida a la seguridad de los medios de vida y sobre la asistencia médica en favor de las personas licenciadas de las fuerzas armadas de los servicios asimilados y empleados de guerra, adoptado el 12 de mayo de 1944.

La recomendación tiene por objeto amparar a las personas licenciadas de las fuerzas armadas y de servicios asimilados que han sido obligadas a interrumpir su carrera y que deben realizar gastos con el fin de reincorporarse a la vida civil, con asignaciones que denominan de desmovilización.

Prevé además la recomendación para las personas licenciadas de las fuerzas armadas y servicios asimilados la aplicación de seguros de desempleo, enteramente a cargo del Estado, hasta que encuentre un empleo apropiado disponible, de la misma manera el otorgamiento de un seguro de pensión, por invalidez, vejez y muerte, teniendo en cuenta la duración del servicio cumplido en las fuerzas armadas como periodo de cotización, así como el derecho a prestaciones en caso de enfermedad o de parto sobrevenidos durante el periodo comprendido entre su licenciamiento y la fecha en que pudiera considerársele reintegrada a la vida civil.

2.3 Recomendación Núm. 121

Establece la recomendación las prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedades profesionales, adoptado el 8 de julio de 1964.

La recomendación determina conceptualmente qué debe entenderse por accidente de trabajo, así como enfermedad profesional.

Ante la incapacidad temporal o inicial para el trabajo, o por pérdida total para ganar la cuantía de las prestaciones monetarias no debería ser inferior a:

1. Dos tercios de las ganancias de la víctima, pudiéndose -prescribir un límite máximo de la cuantía de la prestación o de las ganancias sobre las que se calculará dicha prestación; o

2. Cuando las prestaciones concedidas consistan en una suma global, a los dos tercios del salario medio de los trabajadores comprendidos en el grupo principal de actividades económicas -- que ocupe mayor número de personas económicamente activas de se xo masculino.

Prevé también la recomendación que acaecido un accidente de trabajo o una enfermedad proporcional que acarren la imposibilidad de emplearse o la desfiguración, y esto no se tenga en cuen ta plenamente al evaluar la pérdida sufrida por la persona deberá pagarse prestaciones suplementarias y especiales.

En general se busca una proporcionalidad entre la prestación, la magnitud del riesgo y la necesidad.

2.4 Recomendación Núm. 131

Recomendación sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobre vivientes adoptada el 29 de junio de 1977.

Especialmente recomienda que todo Estado Miembro, y si fuese necesario por etapas y en las condiciones apropiadas extender - la aplicación de la legislación que establezca prestaciones de invalidez y de vejez a:

1. Las personas cuyo empleo sea de carácter ocasional;

2. Todas las personas económicamente activas.

Prevé la recomendación, que las legislaciones de los Estados Miembros deberían establecer montos mínimos de las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, con el objeto de asegurar un nivel mínimo de vida, los que necesitarán ser reajustados periódicamente tomando en cuenta las variaciones en el nivel general de ganancias o en el costo de la vida.

2.5 Recomendación Núm. 134

Recomendación sobre la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, adoptado el 25 de junio de 1979.

Establece que todo Estado Miembro debería en materia de asistencia médica y de prestaciones monetarias de enfermedad, ya -- por etapas si fuese el caso y bajo condiciones apropiadas extender su aplicación a:

1. Personas cuyo empleo sea de carácter ocasional.
2. Los miembros de la familia del empleador que vivan en su hogar, respecto del trabajo que realicen para él.
3. Todas las personas económicamente activas.
4. Las cónyuges e hijos de las personas mencionadas en el número 1 y 3.
5. Todos los residentes.

La asistencia médica debería incluir el suministro de instrumentos de ayuda médica tales como anteojos y servicios de convalecencia.

Toda persona protegida y que sufra de una enfermedad que no la incapacita totalmente para su trabajo normal, debería gozar de facilidades razonables para obtener asistencia médica necesaria durante el horario de trabajo.

Se debería otorgar a las personas protegidas en relación con las prestaciones monetarias de enfermedad una prestación monetaria en caso de ausencia del trabajo con pérdida de ganancias, - cuando tal ausencia esté justificada por el hecho de que el interesado deba recibir asistencia médica curativa o preventiva, esté aislado con motivo de una cuarentena, esté bajo observación médica con fines de adaptación o tenga un permiso de convalecencia.

La prestación monetaria en caso de incapacidad para el trabajo debido a una enfermedad y que implique suspensión de ganancias debería pagarse durante toda la contingencia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La seguridad social es el conjunto de normas e instituciones conducidas a garantizar y consolidar tanto el bienestar individual como el colectivo, acción que permite remediar los grandes males y diferencias de los diversos componentes de un conglomerado social, no limitándose a la cura advertendi mala futura, sino que se extiende a la cura promovendi - solutis, como objetivo básico de una política social.

SEGUNDA.- El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, de carácter público, por medio del cual queda obligado a través de una cuota -u otro medio sucedáneo- que cubren patrones, trabajadores u otros y el Estado a entregar al asegurado o beneficiario una pensión o subsidio al presentarse algunos de los riesgos que ampara.

Su pretensión mediata como mecanismo es la de proteger a todos los sectores de la sociedad sin atender exclusivamente a aquellas que prestan un servicio personal y subordinado a cambio - de un salario.

El seguro social integra un conjunto de normas jurídicas, autónomas que permiten estructurar un Derecho del seguro social.

TERCERA.

a.- La previsión social centra su campo de aplicación en la - protección y defensa del trabajador ante una contingencia que

le impida prestar su servicio, eliminando de esta manera sus - inseguridades, a cuyo cumplimiento estará solicitada la institución creada para tal efecto.

b.- La asistencia social concentra aquellas manifestaciones y sentimientos de solidaridad de todos los sectores sociales, para acudir en ayuda de aquellos grupos marginados y desprotegidos.

La tendencia actual es ir eliminando la concepción que de caridad se da a la asistencia social para ir transformándola en un derecho y en un deber, prestando servicios a los ancianos, inválidos, etc., estableciéndose organismos que canalicen los recursos para tales fines y pudiéndose reclamar por vías jurídicas.

CUARTA.- El marco internacional de la seguridad social, se traduce en aquellas acciones de los diversos Estados que a través de la cooperación utilizan para tal efecto, los debidos mecanismos jurídicos que permitan su desarrollo más allá de sus fronteras.

Sus fines prácticos se traducen en alcanzar, la paz y justicia sociales a nivel universal mediante la aplicación de diferentes sistemas, considerando a los Estados como organismos no aislados o desarticulados.

Estos esfuerzos se cristalizan en diversas formas de compartir esta inquietud, v. gr. el intercambio de información y conoci-

mientos respecto de un área determinada o varias a la vez, poner al servicio de la Comunidad Internacional las experiencias vividas, bien trátase de la aplicación de cierta normatividad jurídica, de mecanismos financieros, etc.

Esta interrelacionariedad estatal, como consecuencia del interés de internacionalizar la seguridad social, la vemos en documentos como la Carta del Atlántico (1941), la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo de 1944, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, etc.

QUINTA.- Los fines de la seguridad social no se circunscriben únicamente a la coordinación técnica del seguro social, sino que todos los servicios creados por aquella sean conducidos a la síntesis o fusión orgánica, con miras asegurar a todos los miembros de la sociedad, las más elementales necesidades.

De otra parte no busca únicamente agrupar mecanismos de reparación, elaborados sobre la base de dar satisfacción a un explicable sentimiento humano, sino que supone la formulación de un derecho cuyo titular es el hombre, presentándose también como un medio de acción económica, razón por la cual los tratadistas modernos presentan como fin primordial de la seguridad, la redistribución de los ingresos de la renta nacional.

Esta redistribución no debe estar a cargo exclusivamente de empleadores y asalariados, sino que debe ser una carga de todos los miembros de una sociedad. Cuando son aquéllos únicamente

los que asumen la seguridad social, lo que se presenta en el -- fondo es una distribución salarial antes que de la renta nacional, toda vez que se traslada su importe al precio de las mercaderías.

La distribución estará fundamentada en lo que se tiene y en lo que se ha creado, para lo cual se crearan los instrumentos que cumplan con estos fines.

SEXTA.- La seguridad como ciencia es compleja, el investigador para explicar su origen debe acudir a leyes históricas y sociológicas, para lo cual utilizará el métodos histórico y el sociológico respectivamente. Cuando trate de organizar y aplicar la seguridad social acogerá los métodos económicos, matemáticos, - estadísticos, etc., así como para establecer sus contenidos podrá acudir al método deductivo, inductivo y en su caso uno u -- otro.

Esencialmente el método de la seguridad social debe ser objetivo, es decir, debe acomodarse a las condiciones particulares y concretas de cada nación, sin excluir el hecho de que la investigación se puede basar para su mejoramiento, en normas de justicia general y abstracta.

Como ciencia la seguridad social debe integrarse en un todo armónico y sistemático, que permita la consecución de sus fines, para ello se valdrá de medios como la observación, análisis, interpretación, etc.

SEPTIMA.- No escapa a la seguridad social como a las demás ciencias el hecho de que su dinámica este constituida por la interdisciplinariedad toda vez que su aplicación, su desarrollo, la creación de nuevos mecanismos de protección, así como el acoplamiento de nuevas técnicas, motivados por el avance científico, requiere del conocimiento de otras ciencias, para su mejor entendimiento.

OCTAVA.- La vida de los pueblos, a través de las diferentes etapas de la historia, han demostrado de una u otra manera, la preocupación por la inseguridad, es así como en la antigüedad, v.gr. Egipto buscó en la momificación una forma de proyectarse más allá de la vida misma, para los Griegos la explicación racional de las enfermedades, etc.

NOVENA.- La OIT es una organización de naturaleza técnica, lo que permite se consolide como un ente especializado. Respalda esta postura el reconocimiento de la ONU emitido el 30 de mayo de 1946, donde se establece la formación de estos organismos por medio de acuerdos intergubernamentales, cuyos estatutos deben otorgarles amplias atribuciones internacionales, trátase de aspectos económicos, culturales, sociales y demás conexas.

También su naturaleza técnica, está determinada por la tesis orgánicista, es decir, que su estructura, así como el carácter tripartita de cada uno de sus organismos, permiten que se le identifique como tal.

DECIMA.- Sistemáticamente los organismos internacionales han ido convirtiéndose en reguladores de diversas actividades, de los diferentes Estados que conforman la comunidad internacional, cuya acción con el devenir del tiempo se ha transformado en necesidad, producto de la interrelacionariedad, a cuyas espectativas y en primer orden aparece el trabajo y la seguridad social, para lo cual se crea un ente, (la OIT) que canaliza la creación y regulación de normas de carácter ecuménico que contribuyen a su protección y desarrollo.

DECIMA PRIMERA.- La configuración tripartita de la OIT, establecida en cada uno de los organismos que la componen, tratése de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración o la Oficina Internacional del Trabajo, desarrollan un método social, político y económico, denominado de concertación, donde concurren representantes de patronos, de los trabajadores y de los gobiernos, de cuyos acuerdos surgirán con posterioridad los Convenios y Recomendaciones.

Por su importancia es preciso que, los sectores allí representados sean auténticos, es decir, que sean verdaderos voceros de los intereses de sus representados, para lo cual la Conferencia Internacional del Trabajo fijará los mecanismos pertinentes -- que consoliden la autenticidad de cada una de las partes que concurren a la concertación.

DECIMA SEGUNDA.- El Convenio en su estructura está compuesto por un conjunto de normas que obedecen a un sistema. Una vez -

ratificado, cobra fuerza jurídica, cuyo contenido debe ser aceptado en su totalidad, sin reservas, sin embargo, por efectos de la flexibilidad puede contemplar la posibilidad de acogerse a algunas de las excepciones, que en caso de aceptarse deben los Estados en la ratificación expresarlo. Estas excepciones si bien tienen el carácter de temporal, no se les fija un término, razón por la cual considero oportuno su establecimiento, con el fin de que el convenio pueda paulatinamente ser aceptado y aplicado en su totalidad. Si al final de dicho término no se diere cumplimiento, el Estado Miembro deberá presentar un informe debidamente motivado al Director de la Oficina Internacional del Trabajo y en su caso la solicitud de ampliación de término.

Sustento mi posición en el carácter universal del convenio así como en la idea que la seguridad social es un derecho de los ciudadanos y una obligación de los Estados, lo que le imprimiría un sello de mayor coercibilidad a las normas emanadas de la OIT.

DECIMA TERCERA.- La recomendación si bien está desprovista de la ratificación, cobra muchas de las veces mayor importancia que el mismo convenio, toda vez que sus contenidos y finalidades son más exigentes, convirtiéndose básicamente en orientador de las políticas de la seguridad social. Los Estados Miembros a través de este instrumento pueden incorporar dentro de sus planes de desarrollo económico y social, aquellas propuestas de la OIT, que contribuyan a su mejoramiento y desarrollo. Su - -

ejercicio permitirá la aplicación progresiva de los objetivos de esta ciencia, así como ser consecuentes con su dinamicidad y constante expansión, propios de su naturaleza.

DECIMA CUARTA.- Las acciones de la OIT en materia de seguridad social se han concretado en su convenio No. 102 de 1952, que se constituye en la base fundamental del sistema internacional de normas en esta área, sobre la cual se han venido creando y a la vez ampliando sus objetivos como el caso del convenio No. 118, 128, etc., así como las recomendaciones dispuestas para los mis mos fines.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ABERASTURY, Marcelo.- La Organización Internacional del Trabajo en la Política Mundial, Edt. Paidós, Buenos Aires, 1969.
- 2.- ARCE CANO, Gustavo.- De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Edt. Porrúa, S.A., México, 1972.
- 3.- BARROSO FIGUEROA, José.- Derecho Internacional del Trabajo, Edt. Porrúa, S. A., México, 1987.
- 4.- BEVERIDGE, William.- Bases de la Seguridad Social, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.
- 5.- BRICEÑO RUIZ, Alberto.- Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Edt. Harla, S. A. de C. V., México, 1987.
- 6.- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- Seguridad Social Principios y Problemas Resultantes de la Guerra, vigésima-sexta reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1944.
- 7.- CHATEUBRIAND.- El Genio del Cristianismo, Edt. Porrúa, S. A., México, 1982.
- 8.- DE FERRARI, Francisco.- Los Principios de la Seguridad Social, 2a. edición, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1972.

- 9.- DE LA CUEVA, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 7a. edición, Edt. Porrúa, S. A., México, - 1981.
- 10.- DE LA CUEVA, Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Edt. Porrúa, S. A., México, 1984.
- 11.- DUQUE LUQUE, Oswaldo.- Seguros del Trabajo e Inseguridad Social, Rodríguez Quito Editores, Bogotá-Colombia, 1983.
- 12.- FEROCI, Virgilio.- Instituciones de Derecho Sindical y Corporativo, Trad. por José M. Ruiz Manet, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1942.
- 13.- GARCIA FLORES, Margarita.- La Seguridad Social y la Población Marginada en México, UNAM, México, 1989.
- 14.- GOMEZ DE LA SERNA, Pedro.- Prolegómenos del Derecho, 3a. edición, Echeverría Hermanos Editores, Madrid, 1865.
- 15.- GONZALEZ DIAZ, L. Francisco.- El Derecho y la Seguridad Social Integral, UNAM, México, 1973.
- 16.- GROS ESPIELL, Héctor.- La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en América Latina, UNAM, - México, 1978.
- 17.- HELLER, Herman.- Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

- 18.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Lecturas en Materia de Seguridad Social, Medicina del Trabajo, Editado por -- Secretaría General, Jefatura de Servicios del Secretariado Técnico, Centro de Documentación, México, 1982.
- 19.- KAPLAN, Marcos.- Estado y Sociedad, UNAM, México, 1978.
- 20.- LECLERC, Pierre; ROBLEDO SANTIAGO, Edgar y Otros.- Seguridad Social, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, D.F., 1976.
- 21.- MESA LAGO, Carmelo.- Selección de la Crisis de la Seguridad Social y la Atención a la Salud, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- 22.- MORALES, Inés.- Ensayo sobre Seguridad Social en Colombia, 2a. edición, Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia, 1986.
- 23.- NACAR FUSTER, Eloino y COLUNGA CUETO, Alberto.- Sagrada Biblia, Versión directa de las lenguas originales por ..., trigésima octava edición, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1969.
- 24.- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- El Impacto de los Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo, Suiza, 1977.

- 25.- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- El Mundo del Trabajo ante la Nueva Era, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1965.
- 26.- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- Extracto de la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 70a. reunión, Ginebra, 1984.
- 27.- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- La OIT al Servicio del Progreso Social, Imprimeries Populaires, Ginebra-Suiza, 1969.
- 28.- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- La OIT frente a la evolución del Mundo, Memoria del Director General a la 42a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1958.
- 29.- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- Las Normas Internacionales del Trabajo, impreso en Suiza, Ginebra, 1989.
- 30.- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- La Organización Internacional del Trabajo, lo que es y lo que hace, Ginebra, 1938.
- 31.- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- La OIT y el Mundo del Trabajo, Suiza, 1987.
- 32.- PASCUCHI, Marcal.- Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, Cuadernos Sociales del Consejo, Núm. 2, Imprenta Linari y Cía, Buenos Aires, 1946.

- 33.- PEREZ LEÑERO, José.- Fundamentos de la Seguridad Social, Edt. Aguilar, Madrid, 1956.
- 34.- RENGIFO O., Jesús María.- La Seguridad Social en Colombia, 3a. edición, Edt. Temis, Bogotá, Colombia, 1989.
- 35.- ROOS, Georges.- Mi canción a la Cruz, Editorial Renacimiento, Montevideo, Uruguay, 1960.
- 36.- RUIZ MASSIEAU, Mario.- El Sistema de Seguridad Social a Grupos Marginados, UAM, Unidad Azcapotzalco, México, - - 1980.
- 37.- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.- Convenios de la OIT Ratificados por México, Estados Unidos Mexicanos, 1981.
- 38.- TENA SUCK, Rafael y MORALES S., Hugo Italo.- Derecho de la Seguridad Social, Edt. Pac., México, 1986.
- 39.- TRIANA, Francisco Yezid.- Derechos Humanos y Garantías - Sindicales, Gráficas Pazgo, Bogotá, Colombia, 1978.
- 40.- WILSON, John A.- La Cultura Egipcia, Fondo de Cultura -- Económica, México, 1988.

LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y REGLAMENTO DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRA-

BAJO, Oficina Internacional del trabajo, Ginebra, mayo - 1988.

2.- CONVENIOS Y RECOMENDACIONES, 1919-1984.- Organización - Internacional del Trabajo, publicaciones de la Oficina - Internacional del Trabajo, Ginebra, 1984.

3.- LEY DEL SEGURO SOCIAL.- Comentada por Francisco Ramirez Fonseca, 6a. edición, Edt. Pac., México, Junio-1989.

OTRAS FUENTES

- 1.- ALONSO OLEA, Manuel.- "Los orígenes del derecho del trabajo", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Vol. XVI, Núm. 44, Madrid, 1972.
- 2.- ALTMAYER, Arthur J.- "Cooperación internacional para desarrollar la seguridad social", Trabajo y Previsión Social, Tomo XXII, Núm. 85, Febrero, México, 1945.
- 3.- BALDI, Carlos.- "Il tripartismo nell'organizzazione internazionale del lavoro", Rivista di Diritto del Lavoro, Dott. H. Giuffrè Editore, Milano, 1980.
- 4.- BOCANGEL PEÑARANDA, Alfredo.- "En torno al proceso histórico de la Seguridad Social", Revista de Derecho, Núm. 39, - enero-junio, La Paz Bolivia, 1960.
- 5.- DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL.- Guillermo Cabanellas, Tomo III, 14a. edición, Edt. Heliasto S.R.L., -- Buenos Aires, 1979.
- 6.- LANDY, E.A.- "Influencia de las normas internacionales de trabajo; posibilidades y realizaciones", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 81, enero-junio, Ginebra, 1970.
- 7.- VALTICOS⁹, Nicolás.- "La Organización Internacional del -- Trabajo, cincuenta años de actividades normativas", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 80, Núm. 3, septiembre, Ginebra, 1960.

8.- VALTICOS, Nicolás.- "La Organización Internacional del -- Trabajo y su Contribución al Principio del Imperio del De- recho y a la protección internacional de los derechos huma nos", Revista de la Comisión Internacional de Juristas, -- Vol. IX, Núm. 2, Dic., Ginebra, 1968.

9.- VALTICOS, Nicolás.- "Porvenir de las normas internaciona- les del trabajo", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 98, Núm. 4, oct-dic., Ginebra 1979.